

---

# Die Rolle der nationalen Parlamente in einer künftigen europäischen Verfassung

Martina Lais\*

## Inhalt

A. Einleitung	189
B. Die derzeitige Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der Europäischen Union	190
I. Allgemeines	190
II. Die Aufgaben der einzelstaatlichen Parlamente	191
1. Vertragsänderung und Erweiterung	191
2. „Vereinfachte Vertragsänderungen“	191
3. Ausführung und Durchsetzung des Europäischen Rechts	192
4. Kontrolle der Mitglieder des Rates	193
III. Zusammenarbeit der nationalen Parlamente untereinander und mit dem Europäischen Parlament	194
1. Allgemeines	194
2. Formen interparlamentarischer Koordination und Kooperation	194
a) Die Konferenz der Parlamentspräsidenten	194
b) Die COSAC	194
c) Die „Assises“ von Rom	196
3. Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten	196
IV. Versuche einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente	197

---

\* Martina Lais, Doktorandin am Institut für Europarecht der Karl-Franzens-Universität, Graz.

C. Die künftige Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas	199
I. Der Verfassungskonvent	199
1. Allgemeines	199
2. Das Mandat der Arbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“	200
II. Die Möglichkeiten der Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente	200
1. Aufgaben, die die nationalen Parlamente im Zusammenhang mit der europäischen Union wahrnehmen sollen	200
a) Öffentlichkeit der Ratssitzungen als notwendige Voraussetzung	200
b) Kontrolle der Mitglieder des Rates	201
c) Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips	203
d) Unmittelbare Beteiligung an der Rechtsetzung	204
e) Umsetzung des Unionsrechts	205
f) Ernennung des Kommissionspräsidenten	205
2. Intensivierung der Beziehungen zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament	205
3. Vorschläge bezüglich des institutionellen Rahmens, in dem die nationalen Parlamente ihre Aufgaben erfüllen können	206
a) Verabschiedung des Konventmodells	206
b) Einsetzung eines Kongresses	206
c) Stärkung der Rolle der COSAC	206
d) Schaffung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament	207
e) Einrichtung einer unabhängigen Kammer	207
4. Bewertung der Vorschläge	208
III. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“	211
D. Ausblick und Schlussbemerkungen	213

## A. Einleitung

Die im Ergebnis als wenig zufriedenstellend kritisierten Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000<sup>1</sup> markieren den vorläufigen Endpunkt einer Aneinanderreihung von Vertragsänderungen,<sup>2</sup> die sich in größerem Maße durch die große Anzahl an sogenannten „left-overs“ als durch erzielte Kompromisse und erfolgreich gesetzte Reformschritte auszeichnen. Dass Nizza auch in den Augen der beteiligten Regierungsvertreter aus europäischer Sicht nicht als „großer Wurf“ angesehen werden konnte und wurde, sowie dass der bisherige Modus von Vertragsänderungen, nämlich ein Zusammentreffen der Regierungsvertreter hinter verschlossenen Türen, die dann in nächtelangen Verhandlungen die jeweils für sie annehmbaren Verhandlungspunkte „aushandeln“, nicht länger als zielführend angesehen wird, zeigt sich in der dem Vertrag von Nizza beifügten Erklärung Nr. 23<sup>3</sup>. Darin wird nämlich zum einen gleich das Datum für eine neue Regierungskonferenz festgelegt,<sup>4</sup> und zum anderen wird beschlossen, dass eine umfassendere, und vor allem breiter angelegte Diskussion (als „Post-Nizza-Prozess“ bezeichnet), unter Einbeziehung etwa auch der Vertreter der einzelstaatlichen Parlamente, Grundlage für diese nächsten Vertragsänderungen (bzw. die Schaffung einer Verfassung für die Europäische Union) sein sollte. Diese Diskussion sollte Gewähr für innovativere Lösungsvorschläge auf der Grundlage einer „tabufreien Debatte“<sup>5</sup> bieten, wie sie mit Regierungsvertretern kaum jemals möglich wäre.

Neben der aktiven Beteiligung nationaler Parlamente als formeller Bestandteil der Diskussion, bildet die Frage ihrer Stellung bzw. ihrer „Rolle in der Architektur Europas“ auch einen wesentlichen Teil der inhaltlichen Diskussion. Aus der stärkeren Beteiligung nationaler Parlamente am europäischen Geschehen erhofft man sich mehr Bürgernähe<sup>6</sup> und den Abbau des, der Europäischen Union immer wieder attestierten, Legitimations- und Demokratiedefizits<sup>7</sup>, das sich u.a. durch eine

---

<sup>1</sup> Vertrag von Nizza, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa den Vertrag von Amsterdam, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 1.

<sup>3</sup> Vgl. Vertrag von Nizza, Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 85 f.

<sup>4</sup> Diese soll im Jahr 2004 stattfinden, Vertrag von Nizza, Punkt 7 der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 86.

<sup>5</sup> So EU-Ratspräsident *Guy Verhofstadt*, zitiert nach: *Roth*, Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, integration 2 (2002) S. 7 (8).

<sup>6</sup> Vgl. *Stuart*, Mandat der Gruppe „Einzelstaatliche Parlamente“, CONV 74/02, 30.5.2002, S. 2, unter [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=DOC](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=DOC) (Zugriffssdatum: 9.5.2003) abrufbar.

<sup>7</sup> Vgl. dazu *Maurer*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, integration 1 (2002) S. 20 (21); *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Arbeitsgruppe Europäische Integration, Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union durch den Ausbau bestehender Mechanismen stärken, S. 3, <http://library.fes.de/fulltext/id/01405.htm> (Zugriffssdatum: 6.5.2003).

„Entparlamentarisierung“<sup>8</sup> auszeichnet. Damit ist gemeint, dass den nationalen Parlamenten durch die fortschreitende Integration zwar zunehmend Rechtsetzungsbefugnisse abhanden gekommen sind, diese allerdings nicht im gleichen Ausmaß auf das Europäische Parlament übertragen worden sind<sup>9</sup>.<sup>10</sup> Während man diesem Demokratiedefizit in der Vergangenheit vor allem durch eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments bekommen wollte,<sup>11</sup> sieht man die Stärkung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene erst seit 1991 als gangbaren Weg zu seinem Abbau an.<sup>12</sup> Dementsprechend stellt die zukünftige Rolle der nationalen Parlamente in Europa auch einen wesentlichen Punkt in der Erklärung und in der Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union dar.<sup>13</sup>

## B. Die derzeitige Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der Europäischen Union

### I. Allgemeines

Den EG-/EU-Verträgen selbst lassen sich keine Bestimmungen entnehmen, die ausdrücklich auf eine Beteiligung der nationalen Parlamente an den Handlungen der Europäischen Union bzw. ihrer Organe hinweisen oder eine solche gar gebieten.<sup>14</sup> Gleichwohl wird angenommen, dass dem institutionellen System der Verträge eine Struktur zugrunde liegt, die „in grundsätzlicher Weise das Verhältnis aller EU-Organe zu staatlichen Institutionen“, und damit auch zu den einzelstaatlichen Parlamenten, „prägt“.<sup>15</sup> Dementsprechend spielen nationale Parlamente eine Rolle

---

<sup>8</sup> *Weber-Panariello*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union 1995, 1. Aufl., S. 17.

<sup>9</sup> *Maurer*, National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism, WD 8, 9.7.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1380.pdf> (8.5.2003), S. 3.

<sup>10</sup> Dieser Aspekt wird als ein Teil des sog. „doppelten Demokratiedefizits“ der Gemeinschaft bezeichnet. Der zweite Aspekt besteht darin, dass der Rat und die Kommission durch ihre umfassenden Handlungsbefugnisse weit in die Lebensbereiche der Menschen eingreifen können, jedoch keiner Kontrolle durch ein demokratisch legitimiertes Organ unterliegen, *Maurer*, (Fn. 7), S. 21.

<sup>11</sup> *Weber-Panariello*, (Fn. 8), S. 17.

<sup>12</sup> Die Frage einer stärkeren Beteiligung nationaler Parlamente wurde erstmals im Vorfeld der Regierungskonferenz von Maastricht diskutiert und führte zur Einführung von zwei Erklärungen in den Vertrag, vgl. dazu näher unten: Kapitel B.IV. Versuche einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente.

<sup>13</sup> Vgl. *Stuart*, (Fn. 6), S. 2; Daneben sollte noch die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, der Status der Grundrechtscharta und die Notwendigkeit einer Vereinfachung der Verträge Gegenstand der Diskussion sein, vgl. dazu *Schwarze*, Constitutional perspectives of the European Union with regard to the next intergovernmental conference in 2004, EPL 8 (2001), S. 241 (242).

<sup>14</sup> *Bieber*, Demokratische Legitimation in Europa: Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten, ZEuS 2 (1999), S. 141 (146).

<sup>15</sup> *Bieber*, (Fn. 14), S. 142.

im europäischen Entscheidungsprozess und tragen auf diese Weise zur demokratischen Legitimation des Handelns der Europäischen Union bei.<sup>16</sup> So bedürfen etwa bestimmte Vertragsänderungen bzw. -ergänzungen einer Form staatlicher Zustimmung (der „Ratifikation“), die eine Mitwirkung der nationalen Parlamente in der Regel notwendig mit einschließt. Außerdem sind sie die Hauptakteure bei der Umsetzung und Implementierung des Europarechts in die nationalen Rechtsordnungen und üben eine Kontrollfunktion über ihre Regierungsmitglieder im Rat aus.

## II. Die Aufgaben der einzelstaatlichen Parlamente<sup>17</sup>

### 1. Vertragsänderung und Erweiterung

Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Vertragsänderung<sup>18</sup> bzw. des Beitrsts eines neuen Mitgliedstaates<sup>19</sup> ist deren Ratifikation durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“. Das bedeutet in der Regel, dass die Vertragsänderung der Zustimmung durch das nationale Parlament bedarf. Allerdings muss es das nicht bedeuten.<sup>20</sup> Die Modalitäten einer solchen Ratifikation hängen von den innerstaatlichen Verfassungsregelungen ab. Neben der Zustimmung durch das Parlament kann etwa auch ein Referendum notwendig sein. Selbst wenn die nationalen Parlamente allerdings im Einzelfall zustimmen müssen, bedeutet das nicht, dass sie irgendeinen Einfluss auf den Inhalt bzw. die Qualität der Vertragsänderung ausüben können.<sup>21</sup> Sie können lediglich über die Annahme bzw. Nichtannahme der Vertragsänderung entscheiden.<sup>22</sup>

### 2. „Vereinfachte Vertragsänderungen“<sup>23</sup>

Auch für die Wirksamkeit bestimmter Beschlüsse des Rates verlangen die Verträge deren Annahme durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen

---

<sup>16</sup> *Bieber*, (Fn. 14), S. 145; Vgl. dazu seine Ausführungen zur Auffassung des dt. Bundesverfassungsgerichts, wonach die demokratische Legitimation der EU hauptsächlich auf der Beteiligung nationaler Parlamente basiert, S. 143 f.

<sup>17</sup> Vgl. dazu die Beiträge von: *Bieber*, (Fn. 14), S. 146 ff.; *Schröder*, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 3 (2002), S. 301 (302 ff.); sowie: *Präsidium des Konvents*, Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, CONV 67/02, 29.5.2002, unter [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=DOC](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=DOC) (Zugriffssdatum: 9.5.2003) abrufbar.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 48 EUV.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 49 EUV.

<sup>20</sup> *Bieber*, (Fn. 14), S. 146 f.; *Schröder*, (Fn. 17), S. 302 f.

<sup>21</sup> *Bieber*, (Fn. 14), S. 149.

<sup>22</sup> Allerdings ist die Nichtannahme einer Vertragsänderung durch ein nationales Parlament praktisch nicht zu befürchten, *Schröder*, (Fn. 17), S. 302 f.

<sup>23</sup> *Schröder*, (Fn. 17), S. 303.

Vorschriften“. Dazu gehören etwa der Beschluss des Europäischen Rates zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 EUV), Beschlüsse zur Überführung bestimmter Maßnahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der 3. Säule in die 1. Säule (Art. 42 Abs. 2 EUV), der Beschluss des Rates zur Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft durch die Anerkennung weiterer Rechte (Art. 22 Abs. 2 EGV), der Rechtsakt des Rates zur Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts (Art. 190 Abs. 4 EGV) sowie der Beschluss des Rates zur Festlegung des Eigenmittelsystems der Gemeinschaft (Art. 269 EGV). Nach *Schröder* handelt es sich hierbei um eine „thematisch begrenzte Weiterentwicklung der Union durch Schaffung neuen und damit legitimationsbedürftigen Primärrechts“.<sup>24</sup> Anderer Ansicht ist insoweit *Bieber*, der einige dieser Beschlüsse unter „Vertragsausführung“ und weiter unter „Zustimmung zu EG/EU-Rechtsakten“ subsumiert,<sup>25</sup> und das Präsidium des Konvents spricht überhaupt nur von „Rechtsakten des Sekundärrechts“.<sup>26</sup> Wiewohl es in diesen Fällen um die Zustimmung zu bzw. die Annahme von „Beschlüssen“ des Rates geht, scheint die Ansicht von *Schröder* bezüglich der „Weiterentwicklung der Union“ vorzugswürdig. Schließlich erfüllen diese Akte weniger die Funktion der Ausführung von Primärrecht, sondern bewirken vielmehr eine Änderung des bisherigen bestehenden Rechtsbestandes.

### 3. Ausführung und Durchsetzung des Europäischen Rechts

In Bezug auf die EG-Rechtsetzung beschränken sich die Befugnisse der einzelstaatlichen Parlamente auf die Umsetzung der Richtlinien und gegebenenfalls der Verordnungen, soweit hierzu ein Akt des Parlaments vorgeschrieben ist. Auch in diesem Fall, wie bei der Zustimmung zu Vertragsänderungen, fehlt den nationalen Parlamenten jede Möglichkeit der inhaltlichen Einflussnahme.<sup>27</sup> Allerdings sind sie verpflichtet, für eine vollständige und effektive Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen.<sup>28</sup> Auch aus nationaler Sicht ist die diesbezügliche Verantwortung groß, da die Parlamente doch de facto über das Ausmaß der „systema-

---

<sup>24</sup> *Schröder*, (Fn. 17), S. 303; Vgl. dazu auch etwa *Cremer, H.-J.*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002 Art. 17 Rdnr. 1, „erleichtertes Verfahren zur Änderung des EUV“; *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, ibid., Art. 42 Rdnr. 1, „in Abweichung von Art. 48 im Wege eines vereinfachten Verfahrens der Vertragsänderung“; *Waldböff*, in: Calliess/Ruffert, ibid., Art. 269 Rdnr. 3, „in einem zu Art. 48 EUV speziellen zweistufigen Verfahren“.

<sup>25</sup> *Bieber*, (Fn. 14), S. 148.

<sup>26</sup> *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 5.

<sup>27</sup> *Bieber*, (Fn. 14), S. 149; *Schröder*, (Fn. 17), S. 304.

<sup>28</sup> Dies ist jedoch, angesichts der Entscheidungen, die im Hinblick auf die Auswahl der Modalitäten der Umsetzung (um eine effektive Einbeziehung in die bestehende nationale Rechtsordnung zu gewährleisten) zu treffen sind, eine verantwortungsvolle Aufgabe. Die Verpflichtung dazu ist „abstrakt in Artikel 10 EGV bestimmt“, *Bieber*, (Fn. 14), S. 148.

tischen und inhaltlichen Verzahnung“ der europäischen und der nationalen Rechtsordnung entscheiden.<sup>29</sup>

Rechtsakte im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterliegen, ebenso wie Vertragsänderungen, völkerrechtlichen Rechtserzeugungsregeln und erfordern daher eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Die Parlamente sind daran etwa nur beteiligt, soweit sie dem Handeln zustimmen müssen, um ihm innerstaatliche Wirksamkeit zu verleihen, wie etwa in Bezug auf Übereinkommen im Rahmen der Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. d EUV oder, wenn ihr Handeln für die Umsetzung der fraglichen Rechtsakte notwendig ist. Dies ist etwa bei den Rahmenbeschlüssen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV, wiederum im Rahmen der Zusammenarbeit in Strafsachen, der Fall.

#### 4. Kontrolle der Mitglieder des Rates

Viele einzelstaatliche Parlamente sichern sich über die Überwachung ihrer Ratsmitglieder einen gewissen Einfluss auf die Ausgestaltung der nationalen Europapolitik und damit auf den europäischen Rechtsetzungsprozess. Den Ausgangspunkt für diese Kontrollmöglichkeit bietet Art. 203 EGV, der die Zusammensetzung des Rates regelt. Danach besteht der Rat aus „je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“. Die Ausformungen und Modalitäten dieser parlamentarischen Kontrolle variieren dabei von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.<sup>30</sup> Während in einigen Mitgliedstaaten die Parlamente über ein bindendes Verhandlungsmandat für das Regierungsmittel, das an den Ratssitzungen teilnimmt, verfügen,<sup>31</sup> können die Vertreter der nationalen Parlamente in anderen Staaten lediglich nicht bindende Stellungnahmen zu europäischen Gesetzgebungsvorschlägen abgeben<sup>32,33</sup>.

---

<sup>29</sup> Schröder, (Fn. 17), S. 304; In Anbetracht dieser Funktionen sprechen manche Autoren von einer Kooperation der europäischen Organe und der nationalen Parlamente im Bereich der Legislative, so etwa Huber, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194 (229).

<sup>30</sup> Stark ausgeprägt ist die Kontrolle etwa in Dänemark, Deutschland, Finnland und Österreich. Eher schwach in den Ländern des Südens, sowie in Belgien, Irland und Luxemburg. Vgl. näher dazu: Maurer, (Fn. 7), S. 27; sowie ders. (Fn. 9).

<sup>31</sup> So etwa in Dänemark, Deutschland, Finnland, den Niederlanden, Österreich oder auch Schweden.

<sup>32</sup> Etwa in Belgien, Frankreich, Luxemburg, Spanien und im Vereinigten Königreich.

<sup>33</sup> Präsidium des Konvents, (Fn. 17), S. 6.

### III. Zusammenarbeit der nationalen Parlamente untereinander und mit dem Europäischen Parlament

#### 1. Allgemeines

Das grundlegende Problem bezüglich einer wirksamen Mitwirkung nationaler Parlamente an der Legitimation des europäischen Handelns besteht darin, dass ihre Vertreter grundsätzlich zur Ausübung nationaler und nicht europäischer Funktionen gewählt sind. Sie sind in erster Linie dazu berufen, staatlich begrenzte Interessen zu vertreten und überdies über europäische Angelegenheiten und deren Behandlung meist nicht ausreichend informiert. Dies macht die Bildung eines gemeinsamen europäischen Interesses unmöglich, wenn nicht Institutionen geschaffen werden, die die Basis für eine staatsübergreifende Kommunikation bilden.<sup>34</sup> Ebenso wichtig ist die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente mit dem Europäischen Parlament als demokratisch legitimiertem Organ auf europäischer Ebene. Sowohl im interparlamentarischen Bereich als auch zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament wurden daher in der Vergangenheit zahlreiche Koordinations- und Kooperationsforen gebildet.

#### 2. Formen interparlamentarischer Koordination und Kooperation

##### a) Die Konferenz der Parlamentspräsidenten<sup>35</sup>

Die ersten Versuche einer Kontaktaufnahme zwischen den nationalen Parlamenten untereinander und dem Europäischen Parlament fanden auf der Ebene der Parlamentspräsidenten statt. Die Konferenz der Parlamentspräsidenten, die seit dem Jahr 1981 alle zwei Jahre zusammentritt, dient allerdings in erster Linie dem Austausch von Erfahrungen und Informationen und weniger der Einigung auf gemeinsame Strategien in Bezug auf den europäischen Integrationsprozess und hat daher auch wenig praktische Relevanz.

##### b) Die COSAC<sup>36</sup>

Vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Herausbildung eigener spezialisierter Europa-Ausschüsse in den nationalen Parlamenten wurde im Jahre 1989 die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments eingerichtet (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* – COSAC).<sup>37</sup> Das erste Zusammen-

---

<sup>34</sup> Bieber, (Fn. 14), S. 151 f.

<sup>35</sup> Vgl. Bieber, (Fn. 14), S. 153; *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 8.

<sup>36</sup> Vgl. dazu allgemein *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 9; Bieber, (Fn. 14), S. 153; Schröder, (Fn. 17), S. 305 f.; Maurer, (Fn. 7), S. 29 f.

<sup>37</sup> Bieber, (Fn. 14), S. 153.

treffen fand am 16. und 17. November 1989 in Paris statt und seitdem treffen sich die einzelnen Parlamentsvertreter alle sechs Monate auf Einladung des Parlaments des Vorsitzlandes.<sup>38</sup> Es nehmen daran jeweils sechs Vertreter der Europaausschüsse eines nationalen Parlaments,<sup>39</sup> sowie sechs Mitglieder des Europäischen Parlaments und drei Beobachter aus jedem Bewerberland teil.<sup>40</sup> Die COSAC stellt heute eines der zentralen Gremien zur interparlamentarischen Koordination und Kooperation dar.<sup>41</sup> Das Forum soll in erster Linie die wechselseitige Information der nationalen Parlamente über die Behandlung europäischer Angelegenheiten fördern.<sup>42</sup> Darüber hinaus kann die COSAC seit dem Vertrag von Amsterdam, auf der Grundlage des Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, „Vorschläge und Initiativen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts prüfen, die möglicherweise unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen“ und sie ist befugt, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag“ zu geplanten europäischen Rechtsakten, vor allem im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, sowie des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der Grundrechte vorzulegen.<sup>43</sup> Wiewohl die Rolle der COSAC in der Vergangenheit, vor allem durch die gewonnenen Befugnisse aus dem Amsterdamer Protokoll, stetig aufgewertet wurde, besteht doch eines der größten Mankos ihrer praktischen politischen Relevanz im Fehlen eines festen Sitzes und eines ständigen Sekretariats.<sup>44</sup> Dennoch bietet die Konferenz den Parlamenten die Möglichkeit, aktiv am europäischen Geschehen teilzunehmen und so ihre Stellung auf dieser Ebene aufzuwerten.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> Das letzte Treffen fand vom 5.-6.5.2003 in Athen statt. Einer der wesentlichen Tagesordnungspunkte bestand in der Annahme neuer Verfahrensregeln für die COSAC, die eine eigens auf dem vorherigen Treffen in Kopenhagen (16.-18.10.2002) eingesetzte Arbeitsgruppe ausgearbeitet hatte, [http://www.cosac.org/eng/next/draft\\_rules.html](http://www.cosac.org/eng/next/draft_rules.html) (Zugriffssdatum: 22.5.2003).

<sup>39</sup> Gemäß Punkt 4.1 der Geschäftsordnung des COSAC kann sich die Delegation eines Parlaments zu einem Teil auch aus Vertretern anderer Fachausschüsse bestehen, allerdings wurde diese Möglichkeit in der Vergangenheit kaum genutzt - vgl. *Maurer*, (Fn. 7), S. 30.

<sup>40</sup> *Schröder*, (Fn. 17), S. 306.

<sup>41</sup> Vgl. dazu *Maurer*, (Fn. 7), S. 30, der sich, angesichts des thematisch eng begrenzten Aufgabengebiets die Frage stellt, warum die COSAC im Vergleich zu anderen Ausformungen interparlamentarischer Zusammenarbeit eine so dominante Stellung einnimmt.

<sup>42</sup> *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 9.

<sup>43</sup> Vertrag von Amsterdam, Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 1, Ziffer 4-7; vgl. dazu *Schröder*, (Fn. 17), S. 305 f.; *Maurer*, (Fn. 7), S. 29 f.

<sup>44</sup> Vgl. *Pöble*, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, ZParl 1 (1998), S. 77 (81 ff.).

<sup>45</sup> *Schröder*, (Fn. 17), S. 306; *Friedrich-Ebert-Stiftung*, (Fn. 7), S. 8.

### c) Die „Assises“ von Rom<sup>46</sup>

Etwa ein Jahr nach dem ersten Zusammentreffen der COSAC, im November 1990, fand in Rom eine Konferenz der Parlamente der EG, die sogenannte „Assises“ statt. Aufgrund einer Initiative des damaligen Ratspräsidenten *Mitterrand* sollte ein Treffen von Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments<sup>47</sup> dazu beitragen, die Meinung der nationalen Parlamente zu den damals aktuellen Sachthemen, der WWU und der Politischen Union zu artikulieren, um die Aufmerksamkeit der europäischen Ebene (und insbesondere der anstehenden Regierungskonferenz von Maastricht) auf deren Ansichten zu lenken. Darüber hinaus sprach man sich im Rahmen dieser Konferenz für die Abhaltung von regelmäßigen Sitzungen der Fachausschüsse und für den Austausch von Informationen und die Organisation von interparlamentarischen Treffen, vor allem vor anstehenden wichtigen Entscheidungen auf europäischer Ebene, etwa einer Regierungskonferenz, aus. Auf der Regierungskonferenz von Maastricht wurde dann auch die Frage der Institutionalisierung eines solchen interparlamentarischen Treffens erörtert, was zur Beifügung der Erklärung Nr. 14 zur Konferenz der Parlamente<sup>48</sup> an den Vertrag von Maastricht führte. Darin wurde zwar festgelegt, dass diese Konferenz der Parlamente „zu wesentlichen Leitlinien der Europäischen Union gehört“ werden kann und die Konferenz auf jeder ihrer Tagungen Anspruch auf einen „Bericht über den Stand der Union“ vom Präsidenten des Europäischen Rates und vom Kommissionspräsidenten hat. Allerdings fanden nach diesem Treffen im November 1990 in Rom keine weiteren „Assises“ statt, sodass die praktische Bedeutung dieser Erklärung bestenfalls als gering angesehen werden kann.

### 3. Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten<sup>49</sup>

Die Notwendigkeit eines „stärkeren Informationsaustausches zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament“ wurde von den Mitgliedstaaten bereits im Jahre 1991 in der Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union<sup>50</sup> anerkannt. Konkret sprach

---

<sup>46</sup> Vgl. *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 8; *Bieber*, (Fn. 14), S. 153.

<sup>47</sup> Teilgenommen haben etwa 300 Vertreter der Parlamente,  $\frac{2}{3}$  davon von den einzelstaatlichen Parlamenten,  $\frac{1}{3}$  des Europäischen Parlaments, nach *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 8; anders *Bieber*, (Fn. 14), S. 153, der anführt, dass sich  $\frac{3}{4}$  der Teilnehmer aus Vertretern der nationalen Parlamente und nur  $\frac{1}{4}$  aus Vertretern des Europäischen Parlaments zusammensetzte.

<sup>48</sup> Vertrag von Maastricht, Erklärung Nr. 14 zur Konferenz der Parlamente, ABl. Nr. C 191 v. 29.7.1992, S. 1.

<sup>49</sup> *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 7 f.

<sup>50</sup> Vertrag von Maastricht, Anhang, Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. Nr. C 191 v. 29.7.1992, S. 1.

man sich dafür aus, dass die „Kontakte zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament insbesondere“ durch „regelmäßige Zusammentkünfte zwischen Abgeordneten, die an den gleichen Fragen interessiert sind“ gestärkt werden. Tatsächlich bestehen verschiedene Möglichkeiten eines wechselseitigen Zusammentreffens von nationalen und europäischen Parlamentariern. Den nationalen Parlamenten steht grundsätzlich die Möglichkeit offen (und diese wird meist auch regelmäßig genutzt), an den Sitzungen der Ausschüsse des Europäischen Parlaments zwar ohne Stimm-, aber mit Rederecht teilzunehmen. Umgekehrt, also bezüglich einer Teilnahme von Vertretern des Europäischen Parlaments an Sitzungen der nationalen Parlamente, gibt es keine einheitlichen Regelungen.<sup>51</sup> Während in einigen Mitgliedstaaten sogar gemeinsame Ausschüsse gebildet werden, in denen Vertreter beider Institutionen dieselben Rechte haben,<sup>52</sup> können die Mitglieder des Europäischen Parlaments in anderen Ländern an den Sitzungen der nationalen Parlamente in jedem Fall<sup>53</sup> bzw. nur dann, wenn sie ein Doppelmandat haben,<sup>54</sup> bloß teilnehmen. In drei Mitgliedstaaten schließlich existieren überhaupt keine Regelungen hinsichtlich einer Teilnahme der Mitglieder des Europäischen Parlaments an den Sitzungen.<sup>55</sup> Die Tendenz geht allerdings allgemein dahin, eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Foren zu etablieren.

#### IV. Versuche einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente

Diese Möglichkeiten der Mitwirkung der einzelstaatlichen Parlamente am europäischen Geschehen scheinen jedoch unzureichend im Hinblick auf die demokratische Legitimation des europäischen Handelns und der Herstellung von mehr Bürgernähe. Zum einen wird bemängelt, dass den Parlamenten in ihrer Funktion als Umsetzungsorgan der europäischen Rechtsetzung bzw. bei der Ratifizierung von Vertragsänderungen wegen der fehlenden Möglichkeiten einer inhaltlichen Einflussnahme lediglich die „Rolle einer Registratur“ zukommt. Zum anderen wird kritisiert, dass die Parlamente vor allem in den Bereichen der zweiten und dritten Säule und der Wirtschafts- und Währungspolitik sowie der Beschäftigungspolitik über keinerlei Kontrollmöglichkeiten verfügen, und dass die Kontrolle in den zulässigen Bereichen oft durch die Nichtübermittlung der notwendigen Unter-

---

<sup>51</sup> Vgl. dazu näher die Ausführungen von *Maurer*, (Fn. 9), S. 23 ff.

<sup>52</sup> So etwa in Belgien, Griechenland und Deutschland (jedoch eingeschränkt auf ein bloßes Rederecht) bezüglich des Bundestags.

<sup>53</sup> So etwa in Frankreich mit einem Rede- und Stimmrecht sowie in Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Spanien, Deutschland bezüglich des Bundesrats sowie Österreich (Nationalrat und Bundesrat) mit einem Rederecht.

<sup>54</sup> Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich.

<sup>55</sup> Finnland, Portugal, Schweden.

lagen durch die Regierungen unterwandert wird.<sup>56</sup> Außerdem ist ihre Effektivität bei Mehrheitsabstimmungen im Rat eingeschränkt.<sup>57</sup>

Die Mitgliedstaaten erkannten dieses Problem bereits im Jahre 1991. In der bereits erwähnten Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union wird ausdrücklich die Notwendigkeit anerkannt, „eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern“. Zu diesem Zweck sollen die Parlamente „rechtzeitig über die Vorschläge für Rechtsakte der Kommission verfügen“, um informiert zu sein und sie „gegebenenfalls“ prüfen zu können.<sup>58</sup> Eine weitaus größere Stärkung erfuhren die nationalen Parlamente jedoch mit dem Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union im Anhang zum Vertrag von Amsterdam.<sup>59</sup> Damit wurde den Parlamenten primärrechtlich eine stärkere Beteiligung an den Handlungen auf europäischer Ebene zugesichert.<sup>60</sup> Denn die Pflicht zur rechtzeitigen Übermittlung der Gesetzgebungsvorschläge der Kommission (unter Einschluss von Grün- und Weißbüchern sowie Mitteilungen) sowie der Vorschläge für Maßnahmen nach Titel VI des Vertrages an die Parlamente der Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen wurde nunmehr verbindlich festgeschrieben,<sup>61</sup> und es wurde eine Frist von sechs Wochen ab Übermittlung der Dokumente festgelegt, innerhalb derer die betreffende Angelegenheit nicht vom Ministerrat entschieden werden darf.<sup>62</sup>

Allerdings haben diese Versuche der Stärkung anscheinend nicht den gewünschten Erfolg gebracht.<sup>63</sup> Wie anders lässt sich sonst die Einbeziehung der „Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas“ als eigenen Diskussionspunkt in die Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza erklären? Auf der Grundlage der Erklärung von Laeken<sup>64</sup> beschäftigt sich nun also der sogenannte „Konvent“ mit der Frage, wie man die nationalen Parlamente besser in den europäischen Prozess einbinden kann.

---

56 Friedrich-Ebert-Stiftung, (Fn. 7), S. 4; Präsidium des Konvents, (Fn. 17), S. 2.

57 Bieber, (Fn. 14), S. 149; Maurer, (Fn. 9), S. 6.

58 Vertrag von Maastricht, Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. Nr. C 191 v. 29.7.1992, S. 1.

59 Vertrag von Amsterdam, Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 1.

60 Schröder, (Fn. 17), S. 305; Bieber, (Fn. 14), S. 154; Präsidium des Konvents, (Fn. 17), S. 3.

61 Die Kommission wird also, sozusagen mittelbar, verpflichtet, die betreffenden Dokumente unverzüglich an die Regierungen weiterzuleiten, Schröder, (Fn. 17), S. 305; Bieber, (Fn. 14), S. 154.

62 Vertrag von Amsterdam, Protokoll Nr. 9, Ziff. 1-3, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 1.

63 Siehe näher zu den Mankos des Kontrollverfahrens, Friedrich-Ebert-Stiftung, (Fn. 7), S. 6 f.

64 Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, BullEU 12/2001, I.2.

## C. Die künftige Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas

### I. Der Verfassungskonvent

#### 1. Allgemeines

Entsprechend der Vorgabe der Erklärung zur Zukunft der Union,<sup>65</sup> dass eine „umfassendere und breiter angelegte Diskussion“ Grundlage für die nächsten Vertragsänderungen sein sollte, entschloss man sich schließlich auf der Tagung von Laeken im Dezember 2001, nach den positiven Erfahrungen mit dem Grundrechtskonvent, auch zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 einen Konvent<sup>66</sup> einzusetzen.<sup>67</sup>

Dem Konvent wurde die Aufgabe übertragen, eine Antwort auf all jene Fragen zu finden, die die künftige Entwicklung der Union aufwerfen würde. Zur Erleichterung dieser Arbeit und zur Abgrenzung der Themengebiete wurde bereits auf der Tagung von Laeken, unter Berücksichtigung der Vorgaben der Erklärung von Nizza, ein umfangreicher Katalog von Fragen erstellt. Die Fragen bezüglich der zukünftigen Rolle der nationalen Parlamente fallen dabei unter den Punkt „Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“<sup>68</sup>. Danach soll insbesondere geklärt werden, ob die nationalen Parlamente „in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem Europäischen Parlament – vertreten sein“ sollen, ob sie „in den Bereichen europäischen Handelns eine Rolle spielen“ sollen, „in denen das EP keine Zuständigkeit besitzt“ und schließlich, ob sie „sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren“ sollen, „indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren“.

---

<sup>65</sup> Vertrag von Nizza, Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 85 f.

<sup>66</sup> Dieser Konvent sollte sich aus 15 Vertretern der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente, 16 Mitgliedern des europäischen Parlaments und 2 Vertretern der Kommission zusammensetzen. Daneben sollten die Bewerberländer die Gelegenheit haben, sich an den Beratungen zu beteiligen, ohne einen Konsens verhindern zu können. Schließlich sollten noch jeweils 3 Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der europäischen Sozialpartner sowie 6 Vertreter des Ausschusses der Regionen und der Europäische Bürgerbeauftragte die Verhandlungen beobachten dürfen. Zum Präsidenten wurde *V. Giscard d'Estaing* und zum Vizepräsidenten wurde *J.L. Dehaene* ernannt, vgl. Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14. und 15.12.2001, BullEU 12/2001, I.2 ff.

<sup>67</sup> Vgl. näher zu Funktion und Verfahrensweise des Konvents, *Göler*, Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, integration 2 (2002), S. 99 ff.; *Riedel*, Der Konvent zur Zukunft Europas - Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, ZRP 2002, S. 241 ff.; *Barnutz/Hüttemann*, Die Verfassungsdebatte nach Laeken: Der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?, integration 2 (2002), S. 157 ff.

<sup>68</sup> Die drei anderen Punkte sind: 1.) Bessere Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union, 2.) Vereinfachung der Instrumente der Union, 3.) Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger, vgl. Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, BullEU 12/2001, I.2 ff.

Entsprechend der Praxis, zur Vorbereitung und Bearbeitung bestimmter Themengebiete eigene Arbeitsgruppen einzurichten, existiert auch eine eigene Arbeitsgruppe für das Aufgabengebiet „Einzelstaatliche Parlamente“.<sup>69</sup>

## 2. Das Mandat der Arbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe IV, *Gisela Stuart* hat zur Erleichterung der Beratungen einige grundlegende Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung als essentiell für die Bearbeitung des Themenbereichs „Einzelstaatliche Parlamente“ angesehen werden und die den Aufgabenbereich der Gruppe abstecken sollen.<sup>70</sup> Zunächst soll festgestellt werden, welche Rolle die nationalen Parlamente derzeit in der Architektur der Europäischen Union einnehmen und welche nationalen Regeln in diesem Zusammenhang am besten funktionieren. Daneben sollen jene Faktoren eruiert werden, die den nationalen Parlamenten bei der Ausübung ihrer bestehenden Funktionen Schwierigkeiten bereiten. Die dritte Frage schließlich zielt auf die Feststellung, welche Rolle die nationalen Parlamente in der Zukunft im Rahmen der Europäischen Union spielen sollten und vereinigt insofern die drei Fragen des Europäischen Rates von Laeken in sich. Auf dieser Grundlage sind also zwei wesentliche Themen zu behandeln: Welche Aufgaben sollen von den nationalen Parlamenten übernommen werden, und wie sollte der institutionelle Rahmen ausgestaltet sein, in dem sie diese Aufgaben wirksam erfüllen können?

## II. Die Möglichkeiten der Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente<sup>71</sup>

### 1. Aufgaben, die die nationalen Parlamente im Zusammenhang mit der europäischen Union wahrnehmen sollen

#### a) Öffentlichkeit der Ratssitzungen als notwendige Voraussetzung

Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass fehlende Transparenz und Öffentlichkeit der Ratssitzungen den nationalen Parlamenten vor allem die Ausübung ihrer Kon-

---

<sup>69</sup> Die einzelnen Mitglieder der Arbeitsgruppe IV: *E. Azevedo, M. Barnier, A. Barrau, F. Basile, I. Beloborská, M. Berger, D. Cristina, P. de Rossa, P. Demetriou, A. Duff, L. Dybkjaer, K. Eser, H. Haenel, J. Inguanez, T. Kelam, K. Kiljunen, H. Kristensen, D. Kurtraite-Giedraitienė, G. Kurzmann, S. Lekberg, H. Maij-Weggen, L. Maior, L. Michel, N. Mladenov, J. Olesky, A. Peterle, L. Queiro, A-M. Sigmund, E. Stilianidis, A. Tekin, H. v. Baalen, P. Vastagh, R. Wagener, J. Zahradil*; vgl. CONV 77/1/02 Rev 1.

<sup>70</sup> *Stuart* (Fn. 6).

<sup>71</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich hauptsächlich auf den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe IV und auf die in den sog. *Working Documents* (WD) vorgebrachten verschiedenen Meinungen und Vorschläge der Mitglieder der Arbeitsgruppe bzw. von anderen Institutionen und Einrichtungen sowie auf Stimmen in der Literatur, die sich mit der zukünftigen Rolle der nationalen Parlamente beschäftigen. Die *Working Documents* sind unter <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (Zugriffssdatum: 8.5.2003) abrufbar.

trollfunktion wesentlich erschweren, wird gefordert, dass der Ministerrat möglichst immer<sup>72</sup> bzw. zumindest immer dann öffentlich tagen sollte, wenn er über Angelegenheiten der Ersten Säule berät<sup>73</sup>.

### b) Kontrolle der Mitglieder des Rates

Ein wesentliches Element zur verstärkten Einbeziehung nationaler Parlamente in europäische Angelegenheiten wird in der (in den Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Intensität bereits heute praktizierten)<sup>74</sup> Ausübung der Kontrolle über ihre Regierungsmitglieder im Rat gesehen.<sup>75</sup> Die Festlegung der Regeln für die Ausgestaltung und Modalitäten dieser parlamentarischen Kontrolle (etwa bindendes Mandat oder bloßes Stellungnahmerecht) sollte dabei, nach überwiegender Ansicht, im Regelungsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben.<sup>76</sup> Allerdings sollte die COSAC aufgefordert werden, einen Katalog bestimmter Mindeststandards zu erstellen, um auf eine Vereinheitlichung in der Ausgestaltung der nationalen Kontrollmechanismen hinzuwirken.<sup>77</sup> Abgesehen von der Festlegung der Art der Kontrolle wurden jedoch auch noch andere Faktoren als wesentlich im Hinblick auf ihre Wirksamkeit identifiziert, die den europäischen Bereich betreffen und dementsprechend auch auf europäischer Ebene geregelt werden müssen. So sollten etwa jene Regelungen des Amsterdamer Protokolls, die die Voraussetzungen für die Ausübung der Kontrolle festlegen, erweitert bzw. genauer festgelegt werden.<sup>78</sup>

---

<sup>72</sup> AG IV, Zwischenbericht, WD 32, 7.10.2002, Punkt 7, 8; für eine Ausweitung der Öffentlichkeitsverpflichtung des Rates über Legislativtätigkeiten hinaus: Maji-Weggen, WD 35, 15.10.2002; Kiljunen, WD 36, 15.10.2002; Berger, WD 43, 16.10.2002; vgl. dazu Kiljunen, National parliamentary scrutiny and multilateral mechanisms for cooperation, WD 30, 1.10.2002, der sich für die Bildung eines eigenen Legislativrats, der stets öffentlich tagt, ausspricht.

<sup>73</sup> Attalides, CONV 102/02, Contrib 45, 14.6.2002; Kurzmann, CONV 119/02, Contrib 51, 18.6.2002, unter [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB) (Zugriffstdatum: 9.5.2003) abrufbar.

<sup>74</sup> Siehe oben Kapitel B.II.4. Kontrolle der Mitglieder des Rates.

<sup>75</sup> Attalides (Fn. 75); Glotz/Hein/Hübner/McSharry/Moscovici, CONV 88/02, Contrib 46, 14.6.2002; Ioakimidis, CONV 113/02, Contrib 48, 18.6.2002, Antworten auf die Fragen der Erklärung von Laeken, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB) (Zugriffstdatum: 9.5.2003); Bieber, (Fn. 14), S. 149; Vgl. auch Maurer, (Fn. 9), S. 3: der eine Stärkung der Kontrollrechte der Parlamente gewissermaßen als Kompensation für den Verlust vieler Rechtssetzungsbefugnisse ansieht.

<sup>76</sup> AG IV, (Fn. 72), Punkt 9.

<sup>77</sup> Kristensen, WD 42, 16.10.2002, <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (9.5.2003).

<sup>78</sup> Diese Meinung vertritt etwa Vastagh (Ungarn), The Role of National Parliaments, WD 27, 25.9.2002, der sich dafür ausspricht, entsprechende allgemeine Prinzipien in der Form eines Protokolls zum Vertrag (ähnlich dem Amsterdamer Protokoll) zu verankern, ibid.

Neben der Verpflichtung der Kommission, alle Legislativvorschläge<sup>79</sup> sowie ihr jährliches Rechtsetzungsprogramm<sup>80</sup> den nationalen Parlamenten direkt zukommen zu lassen,<sup>81</sup> sollte der Rat verpflichtet werden, die im Amsterdamer Protokoll vorgesehene Sechs-Wochen-Frist genau einzuhalten und insbesondere nicht zu einer „vorläufigen Entscheidung“ zu kommen, bevor die nationalen Parlamente ihre Standpunkte kundgemacht haben.<sup>82</sup> Daneben sollten die Regierungsmitglieder verpflichtet werden, sich vor und nach den Ratssitzungen und auch den Sitzungen des Europäischen Rates zum Informationsaustausch mit den nationalen Parlamentariern zu treffen.<sup>83</sup> Auf diese Weise könnte den nationalen Parlamenten auch ein Einfluss auf die Festlegung der allgemeinen Politiken der Union gesichert werden. Allerdings erfährt dieses positive Ergebnis insofern eine Einschränkung, als die Meinung des Parlaments unter Umständen keine Berücksichtigung findet, wenn der Rat mit Mehrheit entscheidet.<sup>84</sup> Für diesen Fall wurde daher vorgeschlagen, das Europäische Parlament über das Mitentscheidungsverfahren mit einzubeziehen, zum Ausgleich bzw. anstatt einer Beteiligung der nationalen Parlamente.<sup>85</sup> Zudem wurde die Einführung eines „Beschwerdeverfahrens“ vorge-

---

<sup>79</sup> AG IV, (Fn. 72), Punkt 15, zusätzlich wird noch eine genauere Definition des Begriffs der „Legislativvorschläge“ gefordert; *Lekberg*, WD 34, 9.10.2002, der sich etwa für die Einbeziehung der von der Kommission geänderten Vorschläge im Mitentscheidungsverfahren ausspricht; *Demetrios*, WD 40, 16.10.2002, *ibid.*

<sup>80</sup> AG IV, (Fn. 72), Punkt 19.

<sup>81</sup> AG IV, (Fn. 72), Punkt 13. In Punkt 14 wird zusätzlich betont, dass die betreffenden Dokumente auch regelmäßig im Internet veröffentlicht werden und die nationalen Parlamente diese Möglichkeit der Kenntnisnahme nur wenig in Anspruch nehmen. Um die nationalen Parlamente zur Festlegung eines Standpunktes anzuregen, sollten ihnen diese Dokumente daher direkt übermittelt werden – die entsprechenden Bestimmungen des Amsterdamer Protokolls sollen in diesem Sinne verändert werden; Daneben wurde auch über den Inhalt der übermittelten Vorschläge debattiert: So sollten die Informationen auch die Zweite und Dritte Säule (vgl. *Kiljunen*, WD 36, 15.10.2002; *Lekberg*, [Fn. 79], WD 34; *Kristensen*, WD 42, 16.10.2002), in denen insbesondere dem Europäischen Parlament noch wesentliche Kompetenzen fehlen sowie das Strategieprogramm des Europäischen Rates (*De Rossa*, WD 46, 16.10.2002; *Barnier*, WD 45, 16.10.2002) und interinstitutionelle Vereinbarungen des Rates (*Lekberg*; *Kristensen*, *ibid.*) umfassen, alle unter <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> abrufbar (9.5.2003).

<sup>82</sup> Vgl. AG IV, (Fn. 72), Punkt 17; Im Zwischenbericht wird als Option jedoch auch noch die Festlegung einer Frist von 4 Wochen angegeben, was zu heftiger Kritik geführt hat: *Kristensen*, WD 42, 16.10.2002; *De Rossa*, WD 46, 16.10.2002; *Maij-Weggen*, WD 35, 15.10.2002; *Kiljunen*, WD 3, 15.10.2002, *ibid.*

<sup>83</sup> AG IV, (Fn. 72), Punkt 10; Die AG X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ fordert in diesem Zusammenhang eine spezifische Einbindung der nationalen Parlamente bei der Festlegung der Leitlinien einer europäischen Strafrechtspolitik durch den Europäischen Rat sowie eine Überprüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte der Europol durch die Parlamente, Schlussbericht, CONV 426/02, 2.12.2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00426d2.pdf> (Zugriffssdatum: 9.5.2003).

<sup>84</sup> Anderer Meinung ist insoweit *Weber-Panariello*, der die These, dass Mehrheitsabstimmungen im Rat einer parlamentarischen Kontrolle grundsätzlich im Wege stehen, als „unhaltbar“ bezeichnet, (Fn. 8), S. 309 Fn. 13.

<sup>85</sup> Vgl. etwa *Einem*, CONV 81/02, Contrib 37, 30.5.2002, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB) (9.5.2002).

schlagen für den Fall, dass die nationalen Parlamente der Meinung sind, dass ihren Ansichten nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.<sup>86</sup>

Daneben wurde für die formale Anerkennung von „Parlamentsvorbehalten“ in den Verfahrensregeln des Rates plädiert.<sup>87</sup> Diese geben den Regierungsmitgliedern die Möglichkeit, eine Abstimmung im Rat unter Berufung darauf zu verhindern, dass das nationale Parlament seine Beratungen noch nicht abgeschlossen habe.

### c) Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Über diese allgemeine Kontrolltätigkeit hinaus, sprachen sich sowohl die meisten Mitglieder der Arbeitsgruppe „Einzelstaatliche Parlamente“ als auch jene der Arbeitsgruppe „Subsidiaritätsprinzip“ dafür aus, dass die nationalen Parlamente als politische Gremien (auch)<sup>88</sup> eine Ex-ante-Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ausüben sollten. Vor allem vor dem Hintergrund ihrer wesentlichen Rolle als Legislativorgan der Mitgliedstaaten, werden sie als die geeigneten Gremien dafür angesehen.<sup>89</sup> Im Ergebnis sind es doch die nationalen Parlamente, die durch einen Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz Verluste (im Hinblick auf ihre Rechtsetzungskompetenzen) erleiden.<sup>90</sup>

Als grundlegend für die Effektivität dieser Kontrolle wird wiederum, wie im Falle der allgemeinen Kontrolle, die möglichst frühzeitige Kenntnisnahme von den Legislativvorschlägen angesehen.<sup>91</sup> Weitere Vorschläge gehen dahin, den nationalen Parlamenten auch die Gelegenheit zu geben, den Rechtsakt am Ende des Rechtsetzungsprozesses<sup>92</sup> bzw. zum Zeitpunkt einer allfälligen Einberufung des

---

<sup>86</sup> Wenn von einer Mehrheit der nationalen Parlamente entsprechende Bedenken vorgebracht werden, soll der Vermittlungsausschuss noch einmal mit dem Rechtsakt befasst werden. Wollen der Rat und das Europäische Parlament trotzdem an dem Rechtsakt festhalten, sollen höhere Quoren erforderlich sein, *Duff*, WD 4, 5.7.2002, unter <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (8.5.2003) abrufbar.

<sup>87</sup> *AG IV*, (Fn. 72), Punkt 20; Der Bezug auf die Verfahrensregeln des Rates wurde allerdings bemängelt. Man ist der Ansicht, dass der Rat seine Verfahrensregeln leicht ändern kann, währenddessen es einer Regierungskonferenz bedarf, um etwa das Amsterdamer Protokoll zu ändern, *Lekberg*, (Fn. 79), WD 34.

<sup>88</sup> Vgl. dazu die Stellungnahmen von *Lekberg*, Methods for subsidiarity control by National Parliaments, WD 3, 5.7.2002; *ders.*, National Parliaments and the EU: the Swedish experience, WD 18, 3.9.2002, <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (Zugriffssdatum: 8.5.2003), der betont, dass die nationalen Parlamente in ihrer Kontrolltätigkeit in Bezug auf die europäischen Rechtsakte nicht auf die Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beschränkt sein sollten.

<sup>89</sup> *AG IV*, (Fn. 72), Punkt 22.

<sup>90</sup> Ebenso verhält es sich bei einer unsachgemäßen Anwendung des Art. 308 EGV. Nach einem Vorschlag sollten die nationalen Parlamente daher bei der Anwendung dieses Kompetenzartikels zwingend konsultiert werden, *Kiljunen*, WD 30 (Fn. 72).

<sup>91</sup> *AG IV*, (Fn. 72), Punkt 23.

<sup>92</sup> Dafür spricht sich die *AG IV* aus, (Fn. 72), Punkt 24.

Vermittlungsausschusses<sup>93</sup> zu überprüfen, da sich dessen Inhalt während des Rechtsetzungsprozesses noch signifikant verändern kann.<sup>94</sup> Ergebnis der Überprüfung sollte die Übermittlung einer begründeten Stellungnahme an die Gemeinschaftsorgane sein, die dann entweder lediglich zu einer genaueren Begründung des Rechtsaktes, oder, wenn etwa ein Drittel der Parlamente Bedenken angemeldet hat, zu einer nochmaligen Prüfung des Rechtsakts durch die Kommission führen soll. Dieses Verfahren wird als „Frühwarnmechanismus“ bezeichnet.<sup>95</sup> Schließlich soll den nationalen Parlamenten noch die Möglichkeit offen stehen, beim Gerichtshof wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage zu erheben. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe I sollte dies aber von der Nutzung des Frühwarnsystems durch entsprechende Stellungnahmen abhängig sein.<sup>96</sup>

#### d) Unmittelbare Beteiligung an der Rechtsetzung

Neben dieser Form der „mittelbaren“ Beteiligung an der europäischen Rechtsetzung über die Kontrolle der Ratsmitglieder wurde auch der Vorschlag einer direkten Beteiligung von Parlamentsvertretern am Rechtsetzungsprozess geäußert. So sollten etwa Parlamentarier die Gelegenheit erhalten, direkt an den Ratsdelegationen der Mitgliedstaaten teilzunehmen,<sup>97</sup> oder den gesetzgebenden Organen sollte die Verpflichtung auferlegt werden, die Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu Rechtsetzungsvorschlägen direkt bzw. über den Umweg einer Einbeziehung in die Meinung des Europäischen Parlaments zu berücksichtigen.<sup>98</sup>

---

93 AG I, Schlussfolgerungen, CONV 286/02, 23.9.2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00286d2.pdf> (Zugriffsdatum: 9.5.2003).

94 AG IV, (Fn. 72), Punkt 24; AG I, ibid., S. 5 f.; Vgl. dazu allerdings *Barnier*, der sich für die Möglichkeit einer Intervention während des gesamten Rechtssetzungsprozesses ausspricht, WD 45, 16.10.2002, <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (8.5.2003).

95 AG I, (Fn. 93), S. 5; Einen ähnlich ausgestalteten „Frühwarnmechanismus“ fordert die AG X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ in Bezug auf europäische Initiativen im Strafrecht, Schlussbericht, CONV 426/02, 2.12.2002 (Fn. 83).

96 AG I, (Fn. 93), S. 7; anderer Ansicht ist insofern die AG IV, (Fn. 72), Punkt 25.

97 Vgl. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, (Fn. 7), S. 12; diesem Vorschlag liegt die Idee von der Entwicklung der Union hin zu einem „föderalen Zweikammernsystem“ zugrunde. Der Ministerrat als Staatenkammer sollte den nationalen Parlamentariern zur Beteiligung eröffnet werden, vgl. dazu auch die Rede von *Gerhard Schröder*, SPD: Leitantrag Verantwortung für Europa, <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/schroeder.shtml> (6.5.2003); Es darf jedoch bezweifelt werden, ob Systeme mit einer großen Dominanz der Regierungen wie etwa Frankreich, Großbritannien, Spanien oder Portugal im Rat anstatt von Ministern, von Parlamentariern vertreten werden könnten, *Maurer*, (Fn. 7), S. 32.

98 *Inguanez*, National Parliaments' involvement in decision-making, WD 31, 3.10.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/3387.pdf> (8.5.2003).

### e) Umsetzung des Unionsrechts

Angesichts der Verantwortung, die die nationalen Parlamente in Bezug auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sowohl aus europäischer als auch aus nationaler Sicht tragen, gibt es den Vorschlag, dass die Gemeinschaft in Zukunft hauptsächlich sogenannte „Rahmenrechtsakte“ erlassen sollte, die den nationalen Parlamenten einen Spielraum bei der Umsetzung in nationales Recht gewähren und so die Akzeptanz der Europarechtsnormen durch die Bürger stärken könnten.<sup>99</sup>

### f) Ernennung des Kommissionspräsidenten

Sollte die Kommission im Rahmen der nächsten Vertragsänderungen zu mehr Macht gelangen, wird eine Beteiligung der nationalen Parlamente auch an der Wahl des Kommissionspräsidenten als unbedingt notwendig angesehen.<sup>100</sup>

## 2. Intensivierung der Beziehungen zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament

Neben den verschiedenen Vorschlägen in Bezug auf eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament (die im nächsten Punkt behandelt werden), werden auch Maßnahmen zu einer bloßen Intensivierung des wechselseitigen Informationsaustausches empfohlen.<sup>101</sup> So soll Mitgliedern des Europäischen Parlaments etwa (allgemein)<sup>102</sup> ein Besuchsrecht bei ihren nationalen Parlamenten gewährleistet werden. Umgekehrt sollen die Mitglieder der nationalen Parlamente in sogenannten „Europäischen Wochen“ die Gelegenheit haben, sich über gegenwärtige oder kommende EU-Agenden zu informieren.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 11.

<sup>100</sup> *Duff* (Fn. 86).

<sup>101</sup> Einen regelmäßigen Gedankenaustausch zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament fordert darüber hinaus die AG VII „Außenpolitisches Handeln“ spezifisch über Fragen in der GASP, Schlussbericht, CONV 459/02, 16.12.2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00459d2.pdf> (Zugriffsdatum: 9.5.2003).

<sup>102</sup> In einigen Mitgliedstaaten verfügen die Europaparlamentarier ja bereits über das Recht an den Sitzungen ihrer nationalen Parlamente, unter Umständen auch mit Rederecht bzw. Stimmrecht, teilzunehmen, siehe oben Kapitel B.III.3. Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten.

<sup>103</sup> *De Rossa*, WD 10, 15.7.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1513.pdf> (8.5.2003).

### 3. Vorschläge bezüglich des institutionellen Rahmens, in dem die nationalen Parlamente ihre Aufgaben erfüllen können

#### a) Verabschiedung des Konventmodells

Aufgrund des großen Erfolges des Grundrechtskonvents wurde die allgemeine Festlegung des Konventmodells für Vertragsänderungen bzw. deren Vorbereitung vorgeschlagen. Die Einbeziehung auch der nationalen Parlamente in den Vertragsänderungsprozess sollte den nationalen Parlamenten einen Einfluss auf die Ausarbeitung der Grundzüge der Politik der Union sichern und dadurch die spätere Ratifizierung dieser Änderungen erleichtern.<sup>104</sup>

#### b) Einsetzung eines Kongresses

Die Idee einer „Ständige Konferenz der Parlamente bzw. einen Kongress“ einzurichten, geht auf den früheren französischen Premierminister *Jospin* zurück.<sup>105</sup> Danach sollte ein regelmäßiges Zusammentreffen der einzelstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments dazu dienen, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren, jedes Jahr den „Stand der Union“ zu prüfen und ein Urteil über Vertragsänderungen abzugeben.

#### c) Stärkung der Rolle der COSAC

Entsprechend dem Bestreben, das System der Institutionen für den europäischen Bürger durch die Schaffung neuer Institutionen möglichst nicht noch undurchschaubarer und komplizierter zu machen, gibt es den Vorschlag, die Rolle der COSAC durch ein ständiges Sekretariat und häufigere Zusammentreffen (neben den Europaausschüssen auch zwischen den Vertretern der Fachausschüsse und dem Europäischen Parlament) zu stärken.<sup>106</sup> Eine reformierte COSAC wird vor

<sup>104</sup> *Schröder*, (Fn. 17), S. 315.

<sup>105</sup> *Jospin*, Rede vom 28.5.2001 zur Zukunft des erweiterten Europas, <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/jospin.shtml> (Zugriffssdatum: 6.5.2003); Zustimmung zu dieser Idee kam auch aus dem Konvent: *Baalen*, WD 13, 17.7.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1579.pdf> (8.5.2003); *Barau*, CONV 84/02, Contrib, 40, 30.5.2002; Grundlage dieser Idee dürfte die Konferenz der Parlamente von 1990 in Rom („Assises“) sein, *Präsidium des Konvents*, (Fn. 17), S. 13; Ein ähnlicher Vorschlag kam auch von *Teufel*, CONV 24/02, Contrib 8, 9.4.2002, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB) (9.5.2002): Er spricht sich für die Einrichtung eines „gemischten politischen Gremiums“ aus, das sich aus Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zusammensetzt und sich vor allem mit der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beschäftigt.

<sup>106</sup> *Maurer*, (Fn. 7), S. 32; *De Rossa*, WD 10, (Fn. 103); *Demetriou*, Securing the influence of National Parliaments – use of reserves in the Council, WD 16, 19.9.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1755.pdf> (8.5.2003); *Kiljunen*, WD 30, (Fn. 72). Die COSAC selbst hat bereits entsprechende Initiativen gesetzt, indem sie auf ihrer Tagung am 16./18.10.2002 in Kopenhagen eine eigene Arbeitsgruppe mit der Aufgabe eingesetzt hat, entsprechende prozedurale und institutionelle Vorschläge zu ihrer Stärkung, u.a. auch die Frage der Einrichtung eines ständigen Sekretariates, zu prüfen. Diese Arbeitsgruppe hat ihre Ergebnisse am 15./16.12.2002 in Brüssel präsentiert, <http://www.cosac.org/eng/next/270103.html> (22.5.2003).

allem als geeignetes Instrument zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips<sup>107</sup> bzw. zur Absicherung der Legitimität von Entscheidungen in Fällen, in denen dem Europäischen Parlament die Kompetenz fehlt,<sup>108</sup> gesehen.

#### d) Schaffung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament

Entsprechend dem Vorbild des Zwei-Kammern-Systems in den Parlamenten vieler Mitgliedstaaten sollte, nach Meinung einiger,<sup>109</sup> auch das Europäische Parlament um eine Kammer, bestehend aus nationalen Parlamentariern, ergänzt werden. Die in dieser Kammer vertretenen nationalen Parlamentarier sollten dabei ein Doppelmandat, d.h. sowohl ein nationales als auch ein europäisches, ausüben.<sup>110</sup> Diese zweite Kammer sollte die Funktion einer „Chambre de Subsidiarité“<sup>111</sup> bzw. eine Kontrolle über die GASP ausüben.<sup>112</sup>

#### e) Einrichtung einer unabhängigen Kammer

Anders als bei der Errichtung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament geht es bei diesem Vorschlag um die Errichtung einer Kammer aus nationalen Parlamentariern neben dem Europäischen Parlament. Auch diese Einrichtung sollte nur spezielle Aufgaben, etwa im Bereich der zweiten und dritten Säule haben.<sup>113</sup> Daneben wurde vorgeschlagen, dass ein Ausschuss, bestehend aus zwei oder drei Parlamentariern jedes Mitgliedstaats, gebildet werden könnte, dem die Ex-ante-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips übertragen wird, und der dann auf Antrag oder aus eigener Initiative Stellungnahmen zu bestimmten Rechtsakten bzw. deren Vorschlägen abgeben kann.<sup>114</sup>

---

<sup>107</sup> Lekberg, Methods for subsidiarity control by National Parliaments, WD 3, 5.7.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1215.pdf>; ders., Control of Subsidiarity by National Parliaments, WD 21, 13.9.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/2638.pdf> (8.5.2003).

<sup>108</sup> Demetriou, WD 16, (Fn. 106).

<sup>109</sup> Vgl. etwa die Rede von Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, 12.5.2000, integration 3 (2000), S. 149 ff.; sowie Blair, Rede vor der Warschauer Börse v. 6.10.2000, <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/blair.shtml>; Severin, CONV 41/02, Contrib 22, 24.4.2002; Inguanez, National Parliaments' involvement in decision-making, WD 14, 17.7.2002, <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1590.pdf> (8.5.2003).

<sup>110</sup> Präsidium des Konvents, (Fn. 17), S. 15.

<sup>111</sup> Vgl. Rede von Fischer vor dem belgischen Parlament am 14.11.2000, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r001114f.pdf> (6.5.2003).

<sup>112</sup> Vgl. Rede von Blair v. 6.10.2000, [\(6.5.2003\).](http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/blair.shtml)

<sup>113</sup> Vgl. Haenel, CONV 12/02, 19.3.2002, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=DOC](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=DOC) (9.5.2002).

<sup>114</sup> Vgl. Pernice, The role of national parliaments in the European Union 2001, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/whipapers501/index.htm> (6.5.2003).

#### 4. Bewertung der Vorschläge

Im Ergebnis stellt sich nun also die Frage, inwieweit diese Vorschläge und Empfehlungen tatsächlich zu einer Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente beitragen bzw. ob sie unter Umständen nicht auch zu negativen Folgen für die europäische Integration führen können.

Eine effiziente parlamentarische Kontrolle der Regierungsmitglieder im Rat wird zwar überwiegend als geeignet angesehen, um den nationalen Parlamenten einen eigenständigen Einfluss auf die Festlegung der nationalen Europapolitik und auch auf die europäische Rechtsetzungstätigkeit zu ermöglichen. Diese Meinung wird allerdings nicht von allen geteilt. So wird etwa befürchtet, dass die Parlamentarier den Entscheidungen ihrer nationalen Minister (aufgrund der Parteizugehörigkeit) entweder ohnehin immer „blind“ zustimmen bzw. ansonsten „ihre nationalen Auseinandersetzungen“ auf europäischer Ebene „exerzieren“.<sup>115</sup> Dies würde dann entweder an der bestehenden Situation nicht viel ändern bzw. andererseits den Rechtsetzungsprozess erheblich verlangsamen. Es stellt sich also die Frage, ob nationale Parlamente überhaupt in der Lage sind „gegenüber den Regierungen [...] spezifische Kontrollaufgaben wahrnehmen zu können, wenn zumindest die parlamentarischen Regierungsmehrheiten in ein Loyalitätsgeflecht eingebunden sind, das der Kontrolle der Regierungen enge Grenzen setzt“.<sup>116</sup>

Abgesehen davon hängt die Effizienz dieser Kontrolle letzten Endes in erheblichem Maße von der innerstaatlichen Festlegung ihrer Modalitäten ab. Ohne Zweifel gehört die konkrete Ausgestaltung dieser Kontrolltätigkeit in den Bereich des nationalen Verfassungsrechts, geht es doch in erster Linie um die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Parlament.<sup>117</sup> Einen Impuls hinsichtlich der Annahme strengerer Kontrollregelungen kann hierbei jedoch die Empfehlung an die COSAC bieten, als Plattform für einen diesbezüglichen Informationsaustausch der nationalen Parlamente zu fungieren, in einem Verhaltenskodex bestimmte Mindeststandards für die Kontrolltätigkeit festzulegen und so – wie bisher – einen „Wettbewerb der nationalen Parlamente“<sup>118</sup> zu fördern.<sup>118a</sup> Je nachdem, wie die Kontrollfunktion ausgestaltet ist, gestattet sie den nationalen Parlamenten neben der Möglichkeit der Mitwirkung an der Ausgestaltung der nationalen Europa-

---

<sup>115</sup> Maurer, (Fn. 7), S. 31, der der Meinung ist, dass, um letzteres zu verhindern, die Kontrolle den „nationalen Oppositionsfaktionen“ überlassen werden müsste.

<sup>116</sup> Maurer, (Fn. 7), S. 31; diese Befürchtungen lassen sich naturgemäß auch auf die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips übertragen, vgl. Fn. 128.

<sup>117</sup> Weber-Panariello, (Fn. 8), S. 311.

<sup>118</sup> Weber-Panariello, (Fn. 8), S. 312.

<sup>118a</sup> Auf der außerordentlichen Sitzung der COSAC, die am 27.1.2003 in Brüssel stattgefunden hat, einigte sich die Konferenz auf die Annahme der sogenannten „Kopenhagener Parlamentarischen Leitlinien“ zu den Beziehungen zwischen den Regierungen und den nationalen Parlamenten, die bereits entsprechende Mindeststandards enthalten, <http://www.cosac.org/eng/next/270103.html> (Zugriffsdatum: 22.5.2003).

politik auch, sozusagen „mittelbar“, die Mitwirkung am europäischen Geschehen und stärkt sie so im europäischen Kontext. Noch klarer in diese Richtung gehen die Vorschläge bezüglich einer unmittelbaren Beteiligung nationaler Parlamente an der europäischen Rechtsetzung<sup>119</sup> sowie jene bezüglich der Kontrolle der nationalen Parlamente über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Während all diese Vorschläge also nach überwiegender Ansicht zu einer Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente im Prozess der europäischen Integration führen, gibt es jedoch Bedenken bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Dynamik dieses Prozesses. So wird etwa befürchtet, dass der Rechtsetzungsprozess noch mehr als bisher durch ein „Hickhack“ um die Durchsetzung nationaler Interessen geprägt wäre, die dann, anstatt bisher von den Regierungen, nunmehr eben von den nationalen Parlamenten vorgebracht würden. Diese Sorge lässt sich allerdings in dem Maße entkräften, in dem die Parlamente, etwa durch einen umfassenden Informationsaustausch untereinander und mit dem Europäischen Parlament, „regierungsunabhängige Informationsquellen erschließen“.<sup>120</sup> Ein Rückschritt im Integrationsprozess lässt wohl auch der Vorschlag, in Zukunft hauptsächlich sogenannte „Rahmenrechtsakte“ zu erlassen, die erst durch die Parlamente umgesetzt werden müssen, erwarten. Der Versuch einer Stärkung nationaler Parlamente durch eine „Verwässerung supranationaler Elemente auf EU-Ebene“ wird, nicht zu Unrecht, als „Irrweg“<sup>121</sup> bezeichnet. In praktischer Hinsicht wird demgegenüber etwa eine Verlangsamung des Rechtsetzungsprozesses durch das obligatorische Warten des Rates auf parlamentarische Stellungnahmen<sup>122</sup> oder durch die Einführung eines Beschwerdeverfahrens, sollten die Parlamente der Ansicht sein, dass ihrem Standpunkt nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist, sowie durch die Formalisierung der Parlamentsvorbehalte<sup>123</sup> und die vielfältigen Vorschläge bezüglich der Möglichkeiten des Einspruches der nationalen Parlamente gegen Rechtsakte im Frühwarnsystem befürchtet<sup>124</sup>. Auf der anderen Seite wird jedoch

---

119 Wiewohl in diesem Zusammenhang an der Bereitschaft regierungsdominierter Staaten wie etwa Frankreich, Parlamentarier mit Entscheidungsgewalt auszustatten, stark gezweifelt werden kann, *Maurer*, (Fn. 7), S. 32.

120 *Weber-Panariello*, (Fn. 8), S. 316 f.; etwa, wie vorgeschlagen, durch die Beteiligung nationaler Parlamentarier an Sitzungen des Europäischen Parlaments bzw. durch die Veranstaltung spezieller „Europäischer Wochen“, sowie über das Forum der COSAC.

121 *Weber-Panariello*, (Fn. 8), S. 309.

122 Vgl. *Kelam/Kreitzberg*, CONV 95/02, Contrib 44, 13.6.2002, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB) (Zugriffsdatum: 9.5.2002), die befürchten, dass die Möglichkeit eines jeden nationalen Parlaments, einen Vorschlag der Kommission zu ändern, zu einer Krise im europäischen Rechtsetzungsprozess führen könnte.

123 *Berger*, WD 43, 16.10.2002, <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (8.5.2003).

124 Vgl. etwa *Berger*, ibid., die die Befürchtung äußert, dass es Konflikte zwischen den Interessen bzw. Meinungen der Regierungen und ihren Parlamenten geben wird und man es daher in Zukunft mit einer doppelten Anzahl an nationalen Ansichten zu tun hat, was eine Lähmung des Rechtsetzungsprozesses bewirken würde, sowie *De Rossa*, WD 47, 16.10.2002, der die Befürchtung äußert, dass, wenn

argumentiert, dass Rechtsakte des Rates, die von den Regierungsmitgliedern unter Einbeziehung der Parlamente angenommen wurden, meist schneller und leichter in nationales Recht umgesetzt bzw. eingefügt werden können.<sup>125</sup>

Der Vorschlag hinsichtlich der Einführung des Konventmodells als Regelmodell für die Vorbereitung von Vertragsänderungen ist im Hinblick auf die Stärkung nationaler Parlamente begrüßenswert. Gleichwohl erscheint die Festlegung darauf, angesichts der mangelnden Erfahrungswerte mit dem Konventmodell (die Aufgabe dieses „Verfassungskonvents“ lässt sich mit jener der Grundrechtskonvents, der von vornherein ein – zunächst – nicht-bindendes Dokument erarbeiten sollte, schwer vergleichen) noch etwas früh.<sup>126</sup>

Vor allem im Rahmen der Einbeziehung nationaler Parlamente auf der europäischen Ebene wurden zahlreiche Vorschläge für die Bildung neuer Institutionen gemacht. Trotzdem besteht gegen die Schaffung solcher neuer Institutionen ein generelles Misstrauen: Dies liegt vor allem an der Gefahr einer zusätzlichen Verkomplizierung des für den Bürger ohnehin bereits schwer verständlichen Institutionensystems und einer Störung des Institutionengefüges.<sup>127</sup> Es wird befürchtet, dass eine Konkurrenzsituation<sup>128</sup> mit dem Europäischen Parlament entstehen bzw. dieses erheblich geschwächt werden könnte. In diesem Zusammenhang wird daher kritisiert, dass oftmals das Potential bestehender etablierter Institutionen, wie etwa der COSAC (gleichwohl nach einer Reformierung) übersehen wird.<sup>129</sup>

---

die nationalen Parlamente als einzige Instanz für die Festlegung der geeigneten Rechtsetzungsebene installiert werden, dies den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, einen unliebsamen Rechtsetzungsakt zu verhindern.

125 *Lekberg*, WD 18, 3.9.2002.

126 Ohne Zweifel jedoch hat der Konvent bereits jetzt zu einer breiten Diskussion, unter Einbeziehung großer Teile der Zivilgesellschaft, angeregt, sodass es den Regierungsmitgliedern schwer fallen wird, von den Vorschlägen ohne angemessene Begründung abzuweichen. Zumal dann die Gefahr besteht, dass sich die nationalen Parlamente weigern, die Ergebnisse der Konferenz zu ratifizieren, *Gloser/Roth*, Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen, FAZ, 27.8.2001, S. 4, [http://www.guenter-gloser.de/druckversion.php?version=texte/europa/zukunft\\_eu/verfassungsrecht.inc](http://www.guenter-gloser.de/druckversion.php?version=texte/europa/zukunft_eu/verfassungsrecht.inc) (Zugriffssdatum: 6.5.2003).

127 Hinsichtlich des Vorschlasses der Bildung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament wurde etwa die Meinung geäußert, dass das europäische Rechtsetzungssystem mit Rat und Europäischen Parlament bereits über zwei Kammern verfüge und durch die nationalen Parlamente eine dritte Kammer hinzutreten würde, *Kelam/Kreitzberg*, CONV 95/02, Contrib 44, 13.6.2002; *Duff*, (Fn. 86); *Einem*, CONV 81/02, Contrib 37, 30.5.2002; Zu dem Vorschlag, neben dem Europäischen Parlament eine unabhängige Kammer zu errichten, wurde vorgebracht, dass dies zu einer Duplizierung der Arbeit des Rates führen könnte, *Ioakomidis*, CONV 113/02, Contrib 38, 18.6.2002, [http://european-convention.eu.int/doc\\_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB) (9.5.2002).

128 *Maurer*, (Fn. 7), S. 31.

129 *Weber-Panariello*, (Fn. 8), S. 312; *Maurer*, (Fn. 7), S. 32.

### III. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“<sup>130</sup>

Auf der Plenartagung des Konvents am 28. und 29. Oktober 2002 wurde schließlich der Schlussbericht der Arbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“ präsentiert, der die von der Arbeitsgruppe für sinnvoll und praktikabel erachteten Vorschläge als konkrete Empfehlungen enthält.

Zunächst spricht sich die Arbeitsgruppe für eine „deutliche“ Anerkennung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente im Verfassungsvertrag, und zwar nicht nur in der Präambel, sondern wohl in einem eigenen Vertragsartikel, aus.<sup>131</sup> Diese Rolle der nationalen Parlamente wird in weiterer Folge insbesondere in der Kontrolle der Regierungen im Rat und in der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gesehen.<sup>132</sup> Daneben sollten die einzelstaatlichen Parlamente in Zukunft jedoch auch die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die Festlegung der allgemeinen Politik der Union haben. Dementsprechend wird die Festlegung der Konventsmethode (unter Beteiligung der nationalen Parlamente) „im Hinblick auf die Vorbereitung künftiger Vertragsänderungen“ im Vertrag empfohlen.<sup>133</sup>

Auch im Schlussbericht wird die parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber den Ratsmitgliedern als ein wesentliches Mittel zur Stärkung des Einflusses der nationalen Parlamente auf europäische Angelegenheiten angesehen. Wiederum wird allerdings eingeräumt, dass die konkrete Festsetzung von Regeln über die Ausgestaltung dieser Kontrolle den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte.<sup>134</sup> In diesem Zusammenhang betont man in weiterer Folge die Bedeutung einer reformierten COSAC als Institution für einen „systematischeren Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten über Methoden und Erfahrungen“, und sie wird insbesondere aufgefordert, spezielle Leitlinien bzw. einen Verhaltenskodex für die nationalen Parlamente mit Mindeststandards für eine wirksame Kontrolle zu erstellen. Die Arbeitsgruppe selbst gibt in diesem Zusammenhang wesentliche Aspekte einer wirksamen Kontrolle vor,<sup>135</sup> die von der

---

<sup>130</sup> AG IV, Schlussbericht, CONV 353/02, 22.10.2002, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00353d2.pdf> (Zugriffsdatum: 9.5.2002).

<sup>131</sup> Der Zwischenbericht enthielt noch den Verweis auf die Präambel, was zu großer Kritik und zu Forderungen, den nationalen Parlamenten einen eigenen Vertragsartikel zu widmen, geführt hat. Der Schlussbericht spricht lediglich von einer Anerkennung im Vertrag, diese soll allerdings wiederum „deutlich“ sein, woraus man wohl auch die Einfügung eines eigenen Artikels herauslesen kann., AG IV, (Fn. 130), Punkt 4 ff., im besonderen Punkt 8; Allerdings findet sich im Vorentwurf des Verfassungsvertrages des Konvents keine entsprechende Bestimmung.

<sup>132</sup> AG IV, (Fn. 130), Punkt 8.

<sup>133</sup> AG IV, (Fn. 130), Punkt 28.

<sup>134</sup> AG IV, (Fn. 130), Punkt 9.

<sup>135</sup> AG IV, (Fn. 130), Punkt 10, anders als im Zwischenbericht werden hier zusätzlich der Umfang der übermittelten Informationen sowie die „Möglichkeit, dass ein einzelstaatliches Parlament seinen Standpunkt zu einem Rechtsetzungs- oder Maßnahmenvorschlag der EU abgibt“, als wesentliche Faktoren für eine wirksame Kontrolle erwähnt.

COSAC tunlichst mit berücksichtigt werden sollen.<sup>136</sup> Darüber hinaus empfiehlt die Gruppe, entsprechend den Vorschlägen, eine Ausweitung bzw. Anpassung der Bestimmungen des Amsterdamer Protokolls, um eine wirksame Kontrolle sicherstellen zu können.<sup>137</sup>

Bezüglich der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente befürwortet die Arbeitsgruppe die Einführung des von der Arbeitsgruppe I „Subsidiaritätsprinzip“ vorgeschlagenen „Frühwarnsystems“. Allerdings sollen die nationalen Parlamente, anders als nach den Vorschlägen der AG I, im Laufe des gesamten Rechtsetzungsverfahrens „die Gelegenheit haben, Subsidiaritätserwägungen in Fällen vorzubringen, in denen an einem Vorschlag wesentliche Änderungen vorgenommen wurden“.<sup>138</sup> Darüber hinaus sollte die Möglichkeit der Klagserhebung vor dem EuGH nicht von der Nutzung des „Frühwarnmechanismus“ abhängig gemacht werden.<sup>139</sup>

Entsprechend der generell vertretenen Ansicht, dass neue Institutionen den Beschlussfassungsprozess nur weiter verkomplizieren könnten, empfiehlt die Arbeitsgruppe im Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer besseren Information der nationalen Parlamente über EU-Angelegenheiten eine Reformierung der COSAC. Um die einzelstaatlichen Parlamente stärker „in die Ausarbeitung der politischen Agenda und Strategie der EU“ einzubinden, sieht man in weiterer Folge jedoch dennoch die Bildung, zwar, so wird betont, keiner neuen Institution, aber eines neuen „Forums“, „dass gegebenenfalls als „Kongress“ bezeichnet werden könnte“, vor. Dieses Forum sollte als Basis für „eine europäische Debatte unter Einbeziehung sowohl der einzelstaatlichen Parlamente als auch des Europäischen Parlaments“ dienen.<sup>140</sup> Ebenfalls mit dem Ziel eines besseren Informationsaustauschs zwischen den Parlamenten sollten „zwischenparlamentarische Ad-hoc-Konferenzen zu sektoriellen Themen“, wie etwa der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, einberufen werden können. Solche Konferenzen sollten etwa verhindern, dass „das Auseinanderklaffen der einzelstaatlichen Standpunkte eine Einigung auf europäischer Ebene verhindert“.<sup>141</sup> Nach Meinung der Arbeitsgruppe könnte dies zu-

---

136 AG IV, (Fn. 130), Punkt 11.

137 Die Empfehlungen berücksichtigen dabei weitgehend die gemachten Vorschläge, etwa hinsichtlich der direkten Übermittlung der Legislativvorschläge (sowie des jährlichen Rechtsetzungsprogramms und der Strategieplanung) durch die Kommission oder die Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist. Die Arbeitsgruppe verlangt jedoch zusätzlich die Übermittlung des Jahresberichts des Europäischen Rechnungshofes an die nationalen Parlamente, AG IV, (Fn. 130), Punkt 13 ff.

138 AG IV, (Fn. 130), Punkt 25.

139 AG IV, (Fn. 130), Punkt 25.

140 AG IV, (Fn. 130), Punkt 33. Betont wird überdies, dass dieses Forum „keine gesetzgebende Rolle haben, keine Kompetenzen in Bezug auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten besitzen und das derzeitige institutionelle Gleichgewicht nicht stören dürfe“. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu dem von Jospin vorgesehenen Kongress, der u.a. auch für die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zuständig sein sollte, siehe oben Kapitel C.II.3.b) Einsetzung eines Kongresses.

sätzlich auch durch die Einführung einer europaweiten „Europäischen Woche“ erreicht werden, die einmal jährlich stattfinden soll.

## D. Ausblick und Schlussbemerkungen

Im Hinblick auf die – durch die Reform der Verträge u.a. intendierte – Aufhebung bzw. Minderung des Demokratiedefizits und die Schaffung von mehr Bürgernähe erscheint eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Ebene als probates Mittel. Schließlich wird behauptet, dass die Bürger zu „ihren“ nationalen Parlamenten einen stärkeren Bezug hätten, als etwa (noch) zum Europäischen Parlament. Will man mehr Bürgernähe, sollte man also nach überwiegender Ansicht bei einer Stärkung der nationalen Parlamente ansetzen.<sup>142</sup>

Der Schlussbericht der AG IV sieht eine effizientere parlamentarische Kontrolle der Regierungsmitglieder im Rat als einen wesentlichen Aspekt zur Stärkung der nationalen Parlamente an. Eine solche Kontrollmöglichkeit besteht, in unterschiedlich weit reichenden Ausformungen, bereits in vielen Mitgliedstaaten und der von der COSAC geforderte Verhaltenskodex sowie die Änderungen des Amsterdamer Protokolls werden weiter zu einer Stärkung ihrer Effizienz beitragen. Dies ist bedeutend im Hinblick auf die Minderung eines der beiden „Teile“ des doppelten Demokratiedefizits, nämlich der fehlenden demokratisch legitimierten Kontrolle über den Ministerrat. Zur Minderung des zweiten Teils des Demokratiedefizits, der „Entparlamentarisierung“ der Rechtsetzung, sollen und können die nationalen Parlamente wohl weniger beitragen. Dem sollte zuvorderst durch eine Stärkung der Mitwirkungsbefugnisse des Europäischen Parlaments beigekommen werden. Darüber hinaus muss bei der Ausgestaltung der Kontrollfunktion beachtet werden, dass der Rechtsetzungsprozess auf keinen Fall verlangsamt und erschwert wird. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass die Arbeitsgruppe dem Vorschlag hinsichtlich des „Beschwerdeverfahrens“ nicht gefolgt ist.

Zwar gewährleistet eine ordnungsgemäße Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips „bürgernahe“ Entscheidungen,<sup>143</sup> trotzdem scheint die Einführung eines Kontrollmechanismus durch nationale Parlamente keine Gewähr für eine unabhängige Kontrolle des Prinzips zu bieten. Der Grund, der in der Argumentation für die nationalen Parlamente als Kontrollorgane oftmals vorgebracht wird, nämlich, dass es in dieser Frage doch letzten Endes um ihre „verlorenen“ Rechtsetzungsbefugnisse gehe, ist doch ein Argument gerade gegen eine Betrauung der nationalen

---

<sup>141</sup> AG IV, (Fn. 130), Punkt 34.

<sup>142</sup> Vgl. Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, BullEU 12/2001, I.27.

<sup>143</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Calliess, in: ders./Ruffert, (Fn. 24), Art. 1 Rdnr. 27 ff.

Parlamente mit dieser Aufgabe. Schließlich kann man aus dieser Argumentation darauf schließen, dass es ein vorrangiges Interesse der nationalen Parlamente sein muss, „verlorene“ Befugnisse wieder zurück zu erlangen. Diese Bedenken lassen sich zwar vielleicht noch dadurch zerstreuen, dass die nationalen Parlamente über den Informationsaustausch mit den anderen Parlamenten sowie mit dem Europäischen Parlament in diesem Zusammenhang mit der Zeit sozusagen „europäischer“ zu denken und dementsprechend zu handeln beginnen. Dies würde dann allerdings wohl nicht mehr mit ihrem Mandat, das ein rein innerstaatliches ist, übereinstimmen. Abgesehen davon lässt sich schon grundsätzlich an der Effektivität dieser Subsidiaritätskontrolle zweifeln, und zwar einerseits aufgrund der Tatsache der üblicherweise geübten „Loyalität“ der parlamentarischen Regierungsmehrheit gegenüber den Regierungsmitgliedern und andererseits aufgrund ihrer Ausgestaltung. Die Kommission ist keinesfalls gezwungen, den Rechtsetzungsvorschlag bei geäußerten Bedenken auch tatsächlich abzuändern. Nach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe I muss sie ihn, bei Vorliegen einer größeren Anzahl von Bedenken, lediglich noch einmal überprüfen. Hält man an dem „Frühwarnmechanismus“ fest, muss man aber wohl dennoch zugeben, dass bestimmte Forderungen diesbezüglich geeignet sind, den Rechtsetzungsprozess aufzuhalten. So geht der Vorschlag, den Parlamenten während des gesamten Rechtsetzungsverfahrens sozusagen ein „Einspruchsrecht“ zu gewähren, wohl zu weit. Außerdem sollte die Notwendigkeit einer nochmaligen Überprüfung des Legislativvorschlags von der Anmeldung von Bedenken durch eine angemessene Anzahl von Parlamenten abhängig und angemessen und überzeugend begründet sein, um zu verhindern, dass einzelne nationale Parlamente den Mechanismus zur mutwilligen Aufhaltung unliebsamer Rechtsakte missbrauchen. Der Vorschlag, die Klagebefugnis der nationalen Parlamente beim EuGH von der vorherigen Inanspruchnahme des „Frühwarnmechanismus“ abhängig zu machen, führt ebenso zwangsläufig zu Verzögerungen des Verfahrens. Schließlich werden die Parlamente dann wohl darauf bedacht sein, sich das Klagerecht durch eine Inanspruchnahme des Frühwarnmechanismus zu sichern, selbst wenn sie (noch) keine Bedenken in Bezug auf den vorgeschlagenen Rechtsakt haben.

Zur Förderung des Informationsaustausches zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament greift die Arbeitsgruppe zu Recht auf das etablierte System der COSAC zurück und versucht nicht, zwanghaft neue Foren zu erfinden, wenngleich betont wird, dass dazu das Mandat der COSAC „präzisiert“ und ihre Rolle „gestärkt“ werden muss, „um ihre Arbeit effizienter und zielgerichtet“ zu gestalten. Dies erscheint notwendig, wenn man bedenkt, dass die COSAC bereits heute über umfassende Befugnisse aufgrund des Amsterdamer Protokolls verfügt, allerdings niemals richtig tätig geworden bzw. gewürdigt worden ist.<sup>144</sup> Im Hinblick auf eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente

---

<sup>144</sup> Vgl. dazu WD 33, 8.10.2002, <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIV> (Zugriffsdatum: 9.5.2003), Replies from the General Secretariat of the Council: Die Mög-

in die Ausarbeitung der allgemeinen Politiken der Union wird jedoch auch ein neues sogenanntes „Diskussionsforum“ unter Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments für notwendig erachtet, das „gegebenenfalls als Kongress bezeichnet“ werden würde. Auch in der Plenarsitzung, in der der Schlussbericht der Arbeitsgruppe vorgestellt wurde, war dieser Kongress Anlass für Diskussionen. Die Errichtung eines Gremiums von nationalen und europäischen Parlamentariern neben der COSAC trägt wohl, auch wenn es als reines Diskussionsforum (ohne besondere sonstige Befugnisse) ausgestaltet werden soll, zur Verkomplizierung des europäischen Systems bei und auch dessen Notwendigkeit kann bezweifelt werden.

Im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimierung der Tätigkeit der Europäischen Union ist aber zu beachten, dass diese Legitimation aufgrund des Mehrebenensystems der Union niemals allein entweder durch die nationalen Parlamente oder durch das Europäische Parlament erreicht werden kann.<sup>145</sup> Vor dem Hintergrund des immer stärker werdenden Einflusses des Europäischen Parlaments und unter der Prämissse, dass dessen mühsam errungene Stellung auf keinen Fall geschwächt werden darf, „dürfte der jetzt bestehende Einfluss der nationalen Parlamente auf den europäischen Entscheidungsprozess auf keinen Fall gesteigert“, wohl aber effizienter gemacht werden.<sup>146</sup> In diese Richtung weisen auch weit gehend die Empfehlungen der Arbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“. Welche der Empfehlungen dann tatsächlich vom Konvent in das Schlussdokument übernommen werden, bleibt abzuwarten. In der Plenarsitzung vom 28. und 29. Oktober 2002 äußerten sich die Konventsmitglieder aber überwiegend positiv zu den Vorschlägen. Ebenso abzuwarten bleibt, welche der Empfehlungen des Schlussdokuments dann tatsächlich im Rahmen der Regierungskonferenz realisiert werden.<sup>146a</sup> Im Entwurf der ersten 16 Vertragsartikel findet sich jedoch bereits einer der Vorschläge der Arbeitsgruppe wieder. Artikel 9 Abs. 2 erwähnt die Kontrollmöglichkeit der nationalen Parlamente über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Demgemäß sollte das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dergestalt abgeändert werden, dass den nationalen Parlamenten die Gelegenheit gegeben wird, „auf die Einhaltung des

---

lichkeit, Legislativvorschläge gemäß Punkt II.4 des Amsterdamer Protokolls an die COSAC zu übermitteln, wurde vom Rat niemals genutzt. Auf der anderen Seite hat auch die COSAC selbst niemals von der Befugnis gemäß Punkt II.6 des Amsterdamer Protokolls Gebrauch gemacht, Beiträge zu bestimmten Legislativtätigkeiten zu übermitteln.

<sup>145</sup> Schröder, (Fn. 17), S. 318 f.

<sup>146</sup> Schröder, (Fn. 17), S. 316.

<sup>146a</sup> Die Vorschläge der Arbeitsgruppe IV wurden im Entwurf des neuen Protokolls zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente des Präsidiums jedoch bereits unverändert berücksichtigt, Präsidium des Konvents, Entwurf von Protokollen, CONV 579/03, 27.2.2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00579.DE03.pdf> (Zugriffssdatum: 22.5.2003).

Subsidiaritätsprinzips zu achten“<sup>147</sup>. Inwieweit diese Wortwahl allerdings eine effektive Überwachung der Einhaltung des Prinzips durch die nationalen Parlemente impliziert, ist fraglich. Dementsprechend existieren auch bereits zahlreiche Änderungsvorschläge, in denen die Einfügung der Worte „überwachen“<sup>148</sup> bzw. „kontrollieren“<sup>149</sup> gefordert wird. Dieser Vorentwurf zeigt wohl, dass es, trotz der überwiegend positiven Haltung gegenüber einer Stärkung der nationalen Parlemente, noch keine Garantie für eine tatsächliche Stärkung ihrer Position gibt.<sup>150</sup> Jedoch ist unbestritten, dass dafür bereits jetzt, durch das Konventmodell, viel gewonnen worden ist.

---

<sup>147</sup> Präsidium des Konvents, Entwurf der Vertragsartikel 1 bis 16, CONV 528/03, 6.2.2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00528.DE03.pdf> (22.5.2003), in der englischen Fassung: „ensure compliance with“.

<sup>148</sup> Vgl. Änderungsvorschlag zu Art. 9 von Roche: „monitor application“.

<sup>149</sup> Vgl. Änderungsvorschlag zu Art. 9 von Berès/Dubameil/Berger/Floch/Van Lancker/Marinho: „contrôler le respect du“.

<sup>150</sup> In dem vom Präsidium des Konvents kürzlich veröffentlichten Entwurf der Verfassung unter Berücksichtigung aller Änderungsanträge hat man in Artikel I-9 Abs. 3 an der Bezeichnung „achten“ festgehalten. Überdies hat das von den Arbeitsgruppe I und IV vorgeschlagene „Frühwarnsystem“ zwar, weitgehend unverändert, Eingang in den Entwurf gefunden. Das Klagerecht beim EuGH wird danach jedoch nicht den nationalen Parlamenten selbst, sondern dem Mitgliedsstaat „gegebenenfalls auf Antrag seines nationalen Parlaments“ gewährt, Präsidium des Konvents, Entwurf der Verfassung – Bd. I, CONV 724/03, 24.5.2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00724.de03.pdf> (Zugriffssdatum: 30.5.2003).