

Der Frühwarnmechanismus zur Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes:  
Die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten

Ausarbeitung von Rt Hon. Sir Alan Haselhurst MP  
Chairman of Ways and Means  
UK House of Commons

(zur Konferenz der Parlamentspräsidenten in Den Hag, 2. – 3. Juli 2004)

## **Einführung**

1. Auf der Grundlage des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag, den der Konvent über die Zukunft Europas ausgearbeitet hat, wird gegenwärtig im Rahmen der Regierungskonferenz weiter verhandelt. Es besteht die Erwartung, auf keinen Fall jedoch eine Sicherheit, dahingehend, dass anlässlich des Europäischen Rates am 17. und 18. Juni eine globale Einigung erreicht werden kann. Mit einiger Sicherheit darf jedoch angenommen werden, dass für den Fall, dass ein Vertrag vereinbart wird, diejenigen Bestimmungen, in denen der sogenannte „Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus“ zur Anwendung durch die einzelstaatlichen Parlamente eingerichtet wird, im wesentlichen dieselben sein dürften, die auch schon vor fast einem Jahr durch den Konvent vorgestellt wurden.
2. Im Verlaufe der Gespräche bei der Regierungskonferenz zunächst unter italienischer und sodann unter irischer Präsidentschaft sind diese Bestimmungen nämlich nicht ernsthaft in Frage gestellt worden. Zahlreiche einzelstaatliche Parlamente haben inzwischen zweifellos bereits über die Art und Weise beraten, wie sie sich der Aufgabe entledigen wollen, Vorschläge der Kommission für Rechtsakte nach dem neuen Mechanismus zu überprüfen. Es wäre daher jetzt der angemessene Zeitpunkt, wollte die Konferenz der Parlamentspräsidenten sich als Forum anbieten, in dem die einzelnen Parlamente einen Gedankenaustausch in dieser Angelegenheit vornehmen könnten, um diejenigen Möglichkeiten zu prüfen, die sich den Parlamenten bieten dürften, wenn sie sich in dieser Frage zu einer Zusammenarbeit entschlossen.
3. Die vorliegende Ausarbeitung dient dem Zweck, für einschlägige Diskussionen eine Grundlage zu bieten. Zur Erinnerung und Zusammenfassung soll zunächst der Subsidiaritätsmechanismus noch einmal in seinen groben Zügen dargestellt werden. Sodann werden die einzelnen Alternativen erläutert, die gegenwärtig im Britischen Unterhaus zur Umsetzung des Mechanismus beraten werden. Und schließlich sollen einige der Wege aufgezeigt werden, die sich für eine Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten anbieten könnten.

## **Der Frühwarnmechanismus im Entwurf für einen Verfassungsvertrag**

4. In Artikel 9 des Vertragsentwurfes heißt es: „Die Institutionen der Union sind gehalten, den Grundsatz der Subsidiarität so anzuwenden, wie er in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit niedergelegt ist, welches der Verfassung als Anhang beigefügt ist. Die einzelstaatlichen Parlamente sind gehalten, die Einhaltung dieses Grundsatzes in Übereinstimmung mit dem im Protokoll dargelegten Verfahren sicher zu stellen.“
5. Wenden wir uns dem Protokoll zu, so stellen wir fest, dass darin die nachstehende, grundsätzliche Verfahrensweise festgelegt ist:

- Die Kommission hat ihre Vorschläge für Rechtsakte zu demselben Zeitpunkt direkt an die einzelstaatlichen Parlamente zu senden, da sie diese auch dem Europäischen Parlament und dem Rat überstellt, und dabei eine detaillierte Erklärung beizufügen, die eine Abschätzung der Einhaltung der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ermöglicht. In späteren Phasen des Gesetzgebungsprozesses sind abgeänderte Vorschläge der Kommission für Rechtsakte sowie Entschließungen des Europäischen Parlaments zu einzelnen Gesetzgebungsvorgängen und Stellungnahmen des Rats ebenfalls direkt den einzelstaatlichen Parlamenten zuzustellen obwohl der Subsidiaritätsmechanismus auf diese Vorgänge keine Anwendung findet.
  - Innerhalb von 6 Wochen ab dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Vorschlags der Kommission für einen Rechtsakt an die einzelstaatlichen Parlamente hat jedes dieser Parlamente bzw. jede Kammer eines einzelstaatlichen Parlaments die Möglichkeit, den drei Institutionen eine begründete Stellungnahme zu überstellen, „in der dargelegt wird, warum das jeweilige Parlament bzw. die jeweilige Kammer der Auffassung ist, dass der betreffende Vorschlag für einen Rechtsakt nicht dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht“.
  - Die drei Institutionen sind gehalten, derartige Stellungnahmen zu berücksichtigen.
  - Sofern ein Drittel der Stimmen der einzelstaatlichen Parlamente erreicht wird (im Falle von Vorschlägen für Rechtsakte, welche die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden bei Verbrechenangelegenheiten bzw. die Zusammenarbeit der Polizei betreffen, liegt diese Schwelle bei einem Viertel der Stimmen), ergibt sich die zusätzliche Verpflichtung für die Kommission, ihren Vorschlag zu überprüfen und sodann gegebenenfalls zu entscheiden, ob sie diesen „aufrecht erhalten, modifizieren oder zurückziehen“ will. Parlamente mit nur einer Kammer verfügen über zwei Stimmen, während jede Kammer in einem Zweikammersystem über eine Stimme verfügt. Es ergibt sich daraus, dass in einer Union mit 25 Mitgliedern und insgesamt 50 Stimmen die Eindrittel-Schwelle bei 17 Stimmen und die Einviertel-Schwelle bei 13 Stimmen liegen würde.
6. Welches sind die wesentlichen Merkmale dieses Verfahrens, welches die einzelstaatlichen Parlamente bei der Ausarbeitung ihrer eigenen Verfahrensabläufe und bei der Beratung der Modalitäten für eine Zusammenarbeit untereinander zu berücksichtigen haben?
  7. Zunächst gilt trotz des Wortlauts von Artikel 9 des Vertragsentwurfs, dass die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips für die einzelstaatlichen Parlamente ausschließlich eine auf Freiwilligkeit beruhende Funktion sein kann. Es kann nicht in Frage kommen, den einzelstaatlichen Parlamenten bzw. einzelnen Kammern von ihnen die Verpflichtung aufzuerlegen, sämtliche oder auch nur irgend welche Vorschläge für Rechtsakte zu überprüfen. Unbeschadet dessen jedoch gibt es bisher keinerlei Hinweise darauf, dass irgend ein einzelstaatliches Parlament sich nicht bemühen wird, die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips mit Hilfe der im Protokoll dargelegten Mittel zu überprüfen. Es ist zu hoffen, dass jedes einzelstaatliche Parlament sein Recht zur Überprüfung von Vorschlägen für Rechtsakte im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ausüben wird.
  8. Zweitens lässt sich der Mechanismus durchaus bei einem völlig eigenständigen Vorgehen der einzelstaatlichen Parlamente anwenden. Es besteht dabei einmal nicht die Notwendigkeit, dass im Falle eines Zweikammersystems beide Kammern übereinstimmen: Die eine kann eine begründete Stellungnahme vorlegen, während die andere darauf verzichtet, und die eine kann auch andere Gründe vortragen als die andere. Aus der Sicht des britischen Parlaments lässt sich daher sagen, dass uns das Hin und Her zwischen Unterhaus und Oberhaus erspart bleiben dürfte, zudem es oftmals gegen Ende der Parlamentssession in dem Bestreben kommt, eine Einigung über den Wortlaut eines Gesetzes herbeizuführen. Es kann durchaus unterschiedliche Auffassungen zwischen einzelnen Kammern und Parlamenten darüber geben, in welchem Maße sie die anderen Kammern oder Parlamente informieren und mit denen zusammen arbeiten sollten.

9. Drittens bleibt den einzelstaatlichen Parlamenten nur ein verhältnismäßig kurzer Zeitraum von 6 Wochen, um darüber zu entscheiden, ob sie begründete Stellungnahmen vorlegen wollen oder nicht. Daraus ergeben sich Konsequenzen für die Verfahren, die wir jeweils definieren, sowie für die Möglichkeiten einer sinnvollen Zusammenarbeit und eines Informationsaustauschs zwischen den Parlamenten.
10. Viertens könnte das Erfordernis, nach dem „Yellow Card“-System eine begründete Stellungnahme vorzulegen, durchaus auch zu unerwarteten Ergebnissen führen. Sofern die einzelstaatlichen Parlamente abweichende Stellungnahmen vorlegen, könnte dies eine Stärkung der Position der Kommission bedeuten, wenn diese ihren Vorschlag unverändert aufrecht zu erhalten gedenkt. Denkbar wäre es auch, dass die einzelstaatlichen Parlamente im Namen der Subsidiarität Stellungnahmen vorlegen, in denen sie sich rund heraus widersprechen. Für manche Beobachter könnte sich daraus der Schluss ergeben, dass es umso wichtiger wäre, dass die einzelstaatlichen Parlamente sich zumindest bemühen, ein gewisses Maß an Kohärenz ihrer Stellungnahmen herbeizuführen.
11. Fünftens schließlich sind nach dem Mechanismus sämtliche Parlamente gleich gestellt. Sollte ein Parlament oder die Kammer eines Parlaments „Verbündete“ suchen wollen, um die Eindrittel-Schwelle zu erreichen, so lassen diese sich daher in jedem Lande finden, und es hätte keinerlei Vorteile, sich die Unterstützung des Parlaments eines großen Mitgliedsstaats anstatt eines solchen aus einem kleinen Mitgliedsstaat zu sichern. Tatsächlich wäre sogar die Zustimmung eines Parlaments mit nur einer Kammer aus einem kleinen Mitgliedsstaat zweimal so wertvoll wie die Unterstützung durch eine Kammer aus einem Zweikammersystem eines großen Mitgliedstaats.

### **Das britische Unterhaus**

12. Das House of Commons hat bisher keinerlei Entscheidung über diejenigen Verfahrensabläufe getroffen, die zu verabschieden sind, wenn der Frühwarnmechanismus in Kraft tritt. Das „Modernisation Committee“ des Unterhauses unter dem Vorsitz des Leader of the House, Peter Hain, berät gegenwärtig verschiedene Vorschläge, welche die Regierung im Hinblick auf eine Überarbeitung der Verfahren des Unterhauses im Umgang mit europäischen Angelegenheiten unterbreitet hat, wobei es insbesondere um die Möglichkeit der Einrichtung eines „Joint European Grand Committee“ geht, das sich aus Parlamentariern und Angehörigen des Oberhauses zusammen setzen würde, um mehrmals im Jahr über die wichtigen Themen der Europapolitik zu beraten. Es wurde auch der Vorschlag gemacht, Mitglieder der Kommission sowie Abgeordnete des Europäischen Parlaments zu den Sitzungen dieses Ausschusses einzuladen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass diese Arbeit des Modernisation Committees die im Unterhaus bereits bestehenden Mechanismen der Prüfung einzelner Akte der europäischen Gesetzgebung nachhaltig beeinflussen wird; diese Arbeit erfolgt gegenwärtig weitgehend durch das European Scrutiny Committee (ESC).
13. Dem ESC-Ausschuss werden gegenwärtig sämtliche Vorschläge für Rechtsakte der EU sowie auch andere europäische Unterlagen durch die Regierung vorgelegt. Dies erfolgt spätestens zwei Werktagen nach Eingang einer englischsprachigen Version des Dokuments beim Foreign and Commonwealth Office (FCO) in London. Auf der Grundlage des Dokuments selbst sowie des durch die Regierung mitgelieferten, begründenden Memorandums berät der Ausschuss dann anlässlich seiner nächsten wöchentlichen Zusammenkunft über die Frage, ob es in dem Dokument um Fragen von politischer und rechtlicher Bedeutung geht und ob die Regierung um weitergehende Informationen ersucht bzw. ob das Dokument für eine Aussprache empfohlen werden soll.

14. Wenngleich es nicht möglich ist vorherzusagen, zu welchen Schlussfolgerungen das Modernisation Committee gelangen wird, dürfte das Unterhaus mit einiger Wahrscheinlichkeit, zumindest im Anfangsstadium, sein Verfahren zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen des bestehenden Kontrollsystems ansiedeln, mit dem bereits jetzt sämtliche Vorschläge der Kommission für Rechtsakte, und zwar auch aus dem Blickwinkel der Subsidiarität, umfassend geprüft und beraten werden. Daher dürfte es in diesem Zusammenhang für das Unterhaus kaum zusätzliche Vorteile bringen, wenn Vorschläge der Kommission direkt übermittelt würden, obwohl dies natürlich die wertvolle Möglichkeit böte zu prüfen, ob die Regierung ihren Verpflichtungen gerecht wird. Und auch symbolisch bedeutet diese Vertragsbestimmung eine wichtige Anerkennung der Rolle und Funktion der einzelstaatlichen Parlamente in EU-Angelegenheiten.
15. Allerdings ergibt sich aus dem hier einzuhaltenden, praktischen Zeitplan mit großer Deutlichkeit der Zeitdruck, unter den die einzelstaatlichen Parlamente während der genannten sechswöchigen Frist geraten werden. Drei Wochen dürften bereits vergangen sein, bevor der ESC-Ausschuss zum ersten Mal zur Prüfung eines Dokuments zusammentrifft. Kommt er dabei zu der Erkenntnis, dass ein Gesetzesvorschlag möglicherweise mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist, so ist zunächst zu beraten, wie diese Erkenntnis in eine begründete Stellungnahme des Unterhauses umzusetzen ist.
16. Bei bestimmten Parlamentsystemen ist es unter Umständen denkbar, dass ein Ausschuss wie der ESC auch ermächtigt ist, im Namen des gesamten Parlaments eine begründete Stellungnahme vorzulegen. Wenngleich dies in Westminster nicht ausgeschlossen ist, dürfte mit größerer Wahrscheinlichkeit die Entscheidung zur Vorlage einer begründeten Stellungnahme der Zustimmung durch das gesamte Parlament bedürfen. Obwohl wir uns hiermit auf sehr hypothetischen Boden begeben, könnte allerdings dann das Verfahren wie folgt aussehen:
  - Nach seiner wöchentlichen Sitzung legt der ESC-Ausschuss einen Antrag vor, es möge eine begründete Stellungnahme an die EU-Institutionen im Hinblick auf einen Vorschlag (oder mehrere Vorschläge) für Rechtsakte erarbeitet und vorgelegt werden;
  - Es erfolgt eine Aussprache in einem Ständigen Ausschuss, bei der jedes Mitglied des Parlaments zugegen sein kann;
  - Im Lichte dieser Aussprache sowie von bis dahin vorgetragene Stellungnahmen der nachgeschaltet befassten parlamentarischen Gremien in Großbritannien (siehe nachstehend Absatz 18) und einzelner Fachausschüsse des Unterhauses überarbeitet der ESC-Ausschuss seinen Textvorschlag für die begründete Stellungnahme;
  - Im Parlament erfolgt eine Abstimmung ohne Aussprache, bei der die Gelegenheit geboten wird, der Empfehlung entweder zuzustimmen oder ihr nicht zuzustimmen.
17. Unter normalen Voraussetzungen könnte dieses Verfahren innerhalb eines Zeitraums von 6 Wochen abgeschlossen sein. Größere Schwierigkeiten für das Unterhaus dürften sich allerdings zweifellos in Zeiten von Parlamentspausen ergeben, sodass unter Umständen während einiger Monate im Jahr für das Haus überhaupt keine Möglichkeit besteht, rechtzeitig eine Stellungnahme vorzulegen.
18. Während dieses sehr komprimierten Zeitraums von 6 Wochen ist es wichtig, dass das Unterhaus, wahrscheinlich über den ESC-Ausschuss, den nachgeschaltet befassten Parlamentsgremien in Großbritannien (die im Protokoll ausdrücklich erwähnt sind) sowie auch anderen die Möglichkeit bietet, die sie möglicherweise betreffenden Bedenken in punkto Subsidiarität vorzutragen. Es hat auf offizieller Ebene bereits zwischen dem Vorsitzenden des ESC-Ausschusses und den Europaausschüssen des Schottischen Parlaments und der Walisischen Nationalversammlung informelle Diskussionen gegeben. Dabei wurde die Frage geprüft, auf welche Weise die Auffassung der nachgeschalteten Parlamentsgremien bei

der Erstellung von begründeten Stellungnahmen berücksichtigt werden kann und unter welchen Umständen der ESC-Ausschuss vorbehaltlich der Zustimmung des Parlaments möglicherweise „im Namen“ von Schottland und Wales handeln könnte, wenn sich Subsidiaritätsprobleme vorwiegend auf regionaler und nicht auf nationaler Ebene ergeben.

19. Es ist sehr schwer abzuschätzen, wie viele Vorschläge für Rechtsakte das Unterhaus in Zukunft veranlassen könnten, eine begründete Stellungnahme vorzulegen. Es würde sich wahrscheinlich um eine niedrige Anzahl handeln. So hat der ESC-Ausschuss in den vier letzten (Mai 2004) Wochenberichten z.B. kein spezifisches Subsidiaritätsproblem im Zusammenhang mit irgend einem vorgeschlagenen Rechtsakt angesprochen. Allerdings hat der Ausschuss auf die Notwendigkeit hingewiesen, die im Rahmen der politischen Strategie der Kommission für 2005 zu erwartenden Gesetzesvorschläge sowie auch jedwede Rechtsakte, welche die Kommission im Zusammenhang mit ihrer Mitteilung zur Verbrechensverhütung in der EU vorschlagen könnte (COM(2004)165) sorgfältig auf mögliche Subsidiaritätsprobleme zu prüfen.

### **Die Interparlamentarische Zusammenarbeit**

20. Die Entscheidung über die Einrichtung eines Frühwarnmechanismus zur Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes, der ohne jedwede Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten funktionsfähig sein soll, wurde ganz bewusst im Konvent getroffen, da dort Befürchtungen geäußert wurden, jedweder kollektiv funktionierende Mechanismus könne zum Entstehen einer nicht gewollten neuen „Institution“ auf europäischer Ebene führen. Allerdings könnten sich aus der Festsetzung einer Mindestschwelle bei der Anzahl von Stimmen der Parlamente in Verbindung mit der Erfordernis der Vorlage von begründeten Stellungnahmen gewisse Anreize für ein bestimmtes Maß an Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten ergeben, ohne dass dabei die Ebene von kollektiven Maßnahmen erreicht würde. Jedes einzelstaatliche Parlament wird für sich allein und im Lichte seines eigenen verfassungsrechtlichen und politischen Zusammenhangs darüber entscheiden, ob und auf welche Weise es mit anderen Parlamenten in Fragen der Subsidiarität zusammen arbeiten will. Die nachstehend gestellten Fragen verstehen sich als Diskussionsgrundlage und geben nicht unbedingt die Auffassungen des Unterhauses wieder.
21. Welche Form sollte die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Mechanismus annehmen? Eine rudimentäre Form der Zusammenarbeit, die im wesentlichen aus einem Informationsaustausch bestehen würde, wäre dann gegeben, wenn die einzelstaatlichen Parlamente einander über potentielle Subsidiaritätsprobleme im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsakte während des genannten 6-Wochen-Zeitraums informieren und im Hinblick auf die Verabschiedung einer begründeten Stellungnahme bzw. auf den Verzicht auf eine solche den Stand der Dinge innerhalb ihres Parlaments schildern würden. Eine solche Möglichkeit ist in dem Entwurf von Richtlinien zu interparlamentarischen Zusammenarbeit ins Auge gefasst. Die Parlamente könnten, sofern sie dies wünschen, die genannte Information durch weitere Erläuterungen zu ihren Bedenken abrunden, besonders wenn sie andere Parlamente von der Stichhaltigkeit ihrer Argumentation überzeugen wollen. Vorschläge für eine umfassendere Koordinierung der Stellungnahmen verschiedener einzelstaatlicher Parlamente während des 6-wöchigen Zeitraums dürften eher unrealistisch sein, selbst wenn ein solches Vorgehen wünschenswert erscheinen sollte.
22. Wie sollte eine solche Zusammenarbeit durchgeführt werden? Im Richtlinienentwurf heißt es: „IPEX bietet elektronische Hilfsmittel für diesen Gedankenaustausch [zur Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips] und bietet sich als Sektor für die Kommunikation zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten im Hinblick auf Gesetzesvorschläge an, bei denen ein Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz vermutet wird“. Bei den Diskussionen

im Rahmen von IPEX hat das Niederländische Parlament Musterseiten für eine begrenzte Webside vorgelegt, auf denen jedes einzelstaatliche Parlament gewisse Basisinformationen mit Hilfe von Standardsymbolen eintragen und damit seine Vorgehensweise im Hinblick auf mögliche Subsidiaritätsfragen im Zusammenhang mit Gesetzesvorschlägen darlegen kann. Dies ist eine mögliche Vorgehensweise. Für diejenigen Parlamente, in denen das Verfahren weitgehend in den Händen des jeweiligen Europaausschusses liegt, könnte auch die COSAC-Webside für einen solchen Informationsaustausch in Frage kommen. Mit welchen Hilfsmitteln auch gearbeitet werden mag, ist es wichtig, dass die teilnehmenden Parlamente die Informationen laufend aktualisieren. Vielleicht ist es am besten, einen Vorschlag für einen Rechtsakt nur dann auf die Webside zu setzen, wenn ein einzelnes Parlament damit auch Subsidiaritätsbedenken signalisieren will, anstatt zu versuchen, über sämtliche Gesetzesinitiativen der Kommission laufend zu informieren, während doch die meisten dieser Vorschläge gar keine Subsidiaritätsprobleme aufwerfen.

23. Sollten die Parlamente auch außerhalb des 6-Wochen-Zeitraums zusammenarbeiten? Ist ein Vorschlag der Kommission für einen Rechtsakt einmal veröffentlicht, so beginnt für die Parlamente ein Wettlauf gegen die Zeit, und die Zusammenarbeit stößt auf praktische Schwierigkeiten. Es könnte vorteilhaft sein, wenn die Parlamente bereits im vorhinein, d. h. im Stadium der Grün- und Weißbücher der Kommission, der jährlichen Politikstrategie sowie des Gesetzgebungs- und Arbeitsprogramms bereits zusammen arbeiten, um potentiell problematische Gesetzesinitiativen zu erkennen. Ebenso könnten unabhängig vom Erreichen der Eindrittel-Schwelle einige einzelstaatliche Parlamente den Wunsch haben, in dem Maße in Kontakt zu bleiben, da ein Vorschlag dann die einzelnen Stadien des europäischen Gesetzgebungsprozesses durchläuft, und zwar unabhängig davon, ob sie erwägen, ihre Regierungen anzurufen und aufzufordern, im Nachhinein den Europäischen Gerichtshof mit einem Subsidiaritätsproblem zu befassen. Es wäre auch denkbar, dass die Kommission bemüht ist, mit einzelstaatlichen Parlamenten über Initiativen einen Dialog zu führen, bei denen die Eindrittel-Schwelle erreicht wird, um deren Bedenken auszuräumen. Unter solchen Voraussetzungen sollten die einzelstaatlichen Parlamente vielleicht darüber nachdenken, ob sie im Falle ihrer Reaktion auf eine Initiative der Kommission lieber im bilateralen Rahmen reagieren oder sich mit anderen einzelstaatlichen Parlamenten abstimmen wollen, die ihrerseits begründete Stellungnahmen vorgelegt haben.

Rt Hon. Sir Alan Haselhurst MP  
Chairman of Ways and Means  
House of Commons  
May 2004