

**KONFERENZ DER PRÄSIDENTEN DER EUROPÄISCHEN
PARLAMENTE**

Athen – 23. – 24. Mai 2003

**DIE NATIONALEN PARLAMENTE
UND DIE INSTITUTIONELLE ENTWICKLUNG EUROPAS**

VON HERRN JEAN-LOUIS DEBRÉ,
PRÄSIDENT DER FRANZÖSISCHEN NATIONALVERSAMMLUNG,
VORGELEGTER BERICHT

14. Mai 2003

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Vorwort</i>	5
Erster Teil:	
<i>Die institutionelle Dimension der Rolle der nationalen Parlamente hinsichtlich der Arbeiten des Konvents</i>	7
I – Die nationalen Parlamente und die Europäische Kommission	7
- Auf dem Weg zu einem direkten Zugang der nationalen Parlamente zu den Dokumenten der Kommission	7
➤ Der bestehende Rechtszustand	7
➤ Der Vorschlag des Konvents	8
- Eine institutionelle Innovation: das Recht auf Frühwarnung	9
➤ Das für die Kontrolle des Prinzips der Subsidiarität in Aussicht genommene Verfahren	9
➤ Eine wünschenswerte Erweiterung des Mechanismus der Frühwarnung auf die Grundrechte	11
II – Die nationalen Parlamente und der Rat der Europäischen Union	11
- Die Herausforderungen einer größeren Transparenz der Arbeiten des Rates	12
- Erarbeitung eines Verhaltenskodex	12
➤ Art der den nationalen Parlamenten übermittelten Informationen	13
➤ Fristen für die Prüfung der Vorschläge	13
III – Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament	14
- Eine Klarstellung der Rollen: von der Konkurrenz zur Komplementarität	15
- Die interparlamentarische Dimension der Europäischen Union	15

Zweiter Teil:

Die kollektive Rolle der nationalen Parlamente bleibt ein Streitpunkt

18

I – Die enttäuschende Bilanz der Konferenz der Europaausschüsse für Gemeinschaftsangelegenheiten (COSAC)

18

- Von der Gründung zur Institutionalisierung der COSAC

18

- Die schwierige Entwicklung der COSAC

19

II – Das Fehlen eines Konsens bezüglich der Formen kollektiver Vertretung der nationalen Parlamente

21

- Die Ablehnung einer zweiten Kammer

21

- Die Unsicherheiten hinsichtlich der Schaffung eines „Europäischen Kongresses“

22

Dritter Teil:

Zu einer Neubestimmung der Rolle der nationalen Parlamente in einem erweiterten Europa

24

I – Die konstitutionelle Dimension der Rolle der nationalen Parlamente

24

- Die Modalitäten einer Einbeziehung in die Revision des Verfassungsvertrages

24

➤ Eine Beteiligung der nationalen Parlamente im Stadium der Ausarbeitung des Revisionsentwurfs

24

➤ Eine Beteiligung der nationalen Parlamente an der Annahme bestimmter Verfassungsbestimmungen

25

- Die Beteiligung der nationalen Parlamente an dem Prozeß der Erweiterung

26

➤ Die Information der nationalen Parlamente über die Abwicklung der Beitrittsverhandlungen

26

➤ Die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei der Ratifizierung der Beitrittsverträge

II – Die Mitwirkung der nationalen Parlamente im Hinblick auf die mögliche Abschaffung der Säulen der Europäischen Union	27
- Die nationalen Parlamente, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Finanzierung der Europäischen Union	27
➤ Die Wirtschafts- und Währungsunion	27
➤ Die Finanzierung der Union	28
- Die nationalen Parlamente und die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik	28
- Die nationalen Parlamente und der Raum für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit	29
➤ Die Vereinfachung der rechtlichen Instrumente	29
➤ Die Anerkennung der internationalen Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union	30
➤ Die politische Kontrolle von Europol	30
 <i>Schlußbetrachtung:</i> Sieben Empfehlungen für die Rolle der nationalen Parlamente im erweiterten Europa	31

Vorwort

Die Zukunft der nationalen Parlamente in der Europäischen Union entscheidet sich heute im Konvent. Obwohl sie bei weitem in der Mehrheit sind – sie stellen 56 der 105 Mitglieder des Konvents – haben die Delegierten der nationalen Parlamente dennoch Schwierigkeiten, sich in einer organisierten Form im Rahmen einer Versammlung zu äußern, in der die Kräfteverhältnisse komplex sind: „große“ Länder und „kleine“ Länder, „Souveränisten“ und „Communautaristen“, „Supranationale“ und „Intergouvernementale“, aktuelle Mitgliedstaaten und zukünftige Mitgliedstaaten, Regierungen und Parlamente ... Weit davon entfernt, eine Gruppe zu Lasten einer anderen zu privilegieren oder das eine oder andere Interesse in den Vordergrund zu stellen, geht es gleichwohl darum, auf dem Wege klarer Zielsetzungen im Dienste eines gemeinsamen Projektes und zusammengeführter Völker Fortschritte zu machen.

Die Erklärung zur Zukunft der Union, die dem Vertrag von Nizza beigelegt wurde, erwähnt die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Architektur als eine der vier im Hinblick auf die Erweiterung und demokratische Verstärkung des geeinten Europas wichtigen Fragen. Die im Dezember 2001 in Laeken von den Staats- und Regierungschefs getroffene Entscheidung, einen Konvent einzuberufen, der damit beauftragt ist, eine Reform der Institutionen vorzuschlagen, ist ein positives Signal an die Adresse der Parlamente der Union. Niemals zuvor war das Verfahren der Revision der Verträge so transparent, so demokratisch, so politisch und demzufolge so ... parlamentarisiert.

Die von uns vertretenen Bürger erwarten viel von einem Europa, das sie nicht immer verstehen. Als Parlamentarier haben wir die Pflicht, die tägliche Beteiligung unserer Häuser an den europäischen Angelegenheiten zu verstärken, die, wie wir alle wissen, keine auswärtigen Angelegenheiten sind. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente in den Aufbau Europas ist ein Thema, das seit der Direktwahl der europäischen Abgeordneten in 1979 immer wieder auftritt. Im Jahre 1999 bedeutete das Inkrafttreten des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente, das dem Vertrag von Amsterdam beigelegt wurde, die ausdrückliche Anerkennung des Beitrags

der Parlamente zum Aufbau Europas. Während die Union wegen ihres demokratischen Defizits kritisiert wird, hat der europäische Konvent neue Perspektiven eröffnet, die wir nutzen müssen. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente bildet ein Schlüsselement der Vertiefung der Union, die wir herbeiwünschen.

Durch die Arbeiten, die vor fünfzehn Monaten aufgenommen wurden und die in einigen Wochen zum Abschluß gebracht werden dürften, erwies sich bei mehreren Gelegenheiten die parlamentarische Dimension der Union. Der Ihnen vorgelegte Bericht möchte die Herausforderung unterstreichen, die die von dem Konvent hinsichtlich der zukünftigen Rolle der nationalen Parlamente in Aussicht genommenen Reformen darstellen.

Ob es sich um die Überwachung der Grundsätze der Subsidiarität und der Proportionalität, um die Abschaffung der Säulen und ihre Folgen für die Politiken der Union, um das Voranbringen der europäischen Staatsbürgerschaft und des demokratischen Lebens der Union, um die Anerkennung der internationalen Rechtspersönlichkeit oder der Verfahren der Revision der Verträge handelt: all diese Themen haben eine parlamentarische Dimension, die wir fördern müssen. Im Geiste eines interinstitutionellen Austauschs und Dialoges können die nationalen Parlamente individuell bei jeder der Institutionen des Gemeinschafts-„Dreiecks“ eine aktive Rolle spielen. Insgesamt müssen sie in Zukunft auch flexible, jedoch effiziente Formen der interparlamentarischen Kooperation entwickeln, die einen Beitrag zur Neudefinition ihrer Rolle in einem erweiterten Europa leisten werden.

* *
*

ERSTER TEIL

DIE INSTITUTIONELLE DIMENSION DER ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE HINSICHTLICH DER ARBEITEN DES KONVENTS

I – Die nationalen Parlamente und die Europäische Kommission

In der Geschichte des Aufbaus Europas haben die nationalen Parlamente niemals direkte Beziehungen mit den Gemeinschaftsinstitutionen gehabt¹. Sie äußerten ihre Positionen stets über das Prisma ihrer jeweiligen Regierungen, die im Rahmen des Rates der Europäischen Union agierten. Diese organische Isolierung konnte die nationalen Parlamentarier in einem gewissen Maße abseits von den großen politischen Herausforderungen Europas stehen lassen und bewirkte eine gewisse Unkenntnis des institutionellen Funktionierens der Union. Eine wesentliche, vom Konvent vorgeschlagene Neuerung besteht somit darin, einen direkten institutionellen Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission zu organisieren.

- ***Auf dem Weg zu einem direkten Zugang der nationalen Parlamente zu den Dokumenten der Kommission***

➤ *Der bestehende Rechtszustand*

Das Inkrafttreten des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union im Jahre 1999, die dem Vertrag von Amsterdam beigefügt wurde, kennzeichnete einen bedeutenden Fortschritt hinsichtlich der den nationalen Parlamenten zuerkannten Rechte, indem es vorsah, daß „sämtliche Konsultationsdokumente der Kommission (Grünbücher, Weißbücher und Mitteilungen)“ *rasch an die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten weitergeleitet werden*. Da es sich um Gesetzgebungsvorschläge handelt, muß ihre Mitteilung *„rechtzeitig erfolgen, damit die Regierung jedes Mitgliedstaates dafür sorgen kann, daß das nationale Parlament ihres Landes sie entsprechend erhält“*. In der Praxis bedeutet dies, daß die Kommission ihre Dokumente niemals direkt den nationalen Parlamenten zuleitet und daß die nationalen Parlamente über die Vermittlung ihrer Regierungen über die gesetzgeberischen Tätigkeiten der Union informiert werden.

¹ Bis 1979 waren die europäischen Abgeordneten zwar Delegierte der nationalen Parlamente, die Straßburger Versammlung hatte jedoch nur eine beratende Rolle und verfügte nicht über die Rechte, die ihr jetzt zuerkannt sind.

➤ *Der Vorschlag des Konvents*

Der Entwurf des Protokolls zur Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Proportionalität, welcher vom Präsidium des Konvents vorgelegt wurde², sieht unter Punkt 3 vor, daß „*die Kommission ihre sämtlichen Gesetzesvorschläge sowie ihre modifizierten Vorschläge den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit vorlegt wie dem Gesetzgeber der Union*“. Hinsichtlich des Entwurfs des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente sieht er vor, daß „*sämtliche Konsultationsdokumente der Kommission (Grünbücher, Weißbücher und Mitteilungen)*“ *rasch an die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten weitergeleitet werden*“ und fügt hinzu, daß „*die Kommission ihre sämtlichen Gesetzesvorschläge den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit wie dem Europäischen Parlament und dem Rat direkt übermittelt*“. Diese Fassung greift eine Empfehlung auf, die von der Arbeitsgruppe des Konvents „*Nationale Parlamente*“ unter dem Vorsitz von Frau Gisela Stuart formuliert wurde. Bei einem Beitrag zu dieser Arbeitsgruppe³ hat Kommissar Michel Barnier, Mitglied des Konvents, entsprechend präzisiert, daß *die Kommission keinerlei Schwierigkeiten hätte, eine direkte Übermittlung in Aussicht zu nehmen, wenn die Mitgliedstaaten der Auffassung wären, daß dies die konstitutionellen Beziehungen zwischen Regierungen und nationalen Parlamenten nicht in Frage stellen würde*“.

Das Gebiet der der automatischen Übermittlung unterliegenden Dokumente kann restriktiv erscheinen, und deshalb wurden im Rahmen des Konvents mehrere Änderungen vorgeschlagen, um die durch das Protokoll abgedeckten Gebiete zu erweitern⁴: Übermittlung der mehrjährigen Strategie, Jahresbericht des Europäischen Ombudsmannes, finanzielle und rechtliche Folgen der Gesetzesvorschläge. Bestimmte Änderungen legen auch nahe, daß die Kommission unverzüglich auf Informationsanfragen oder Präzisierungen antwortet, die aus den nationalen Parlamenten stammen. In der Tat sind die offiziellen Dokumente der Europäischen Union nunmehr im Internet zugänglich, und deshalb können sich die Parlamente sie direkt und augenblicklich beschaffen; dagegen könnte ein institutioneller Dialog mit der Kommission einen wesentlichen Mehrwert schaffen, indem er den nationalen Parlamenten, die für eine vertiefte Analyse der Texte, über die sie sich äußern sollen, notwendigen Klarstellungen liefern würde.

² KONVENT 579/03 (27. Februar 2003)

³ WG IV – WD 9 (15. Juli 2002)

⁴ KONVENT 610/03 (12. März 2003)

Eine institutionelle Innovation: das Recht auf Frühwarnung

➤ *Das für die Kontrolle des Prinzips der Subsidiarität in Aussicht genommene Verfahren*

Das durch den Maastricht-Vertrag eingeführte Prinzip der Subsidiarität nimmt Bezug auf die einschlägigste Maßnahmenebene, wenn eine Kompetenz von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam wahrgenommen wird. Im Falle „geteilter“ oder „konkurrierender“ Kompetenzen ist eine europäische Maßnahme nur dann zu rechtfertigen, wenn die Union wirklich in der Lage ist, effizienter zu handeln als die einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist eines der vier prioritären Themen, die in der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung zur Zukunft Europas erscheinen. Es ist dies ein Thema, das eng mit dem Thema der Rolle der nationalen Parlamente verbunden ist, da das Fehlen einer wirksamen Kontrolle des Respekts der Subsidiarität zu einer eingeschränkten Kompetenz der Parlamente führen könnte.

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe "*Subsidiarität*", die im Rahmen des Konvents geschaffen wurde und bei der Herr Inigo Mendez de Vigo⁵ den Vorsitz führt, lauten dahingehend, daß den nationalen Parlamenten ein **'Recht auf Frühwarnung'** zuerkannt wird, aufgrund dessen jedes nationale Parlament der Kommission eine begründete Stellungnahme zur vermuteten Nichteinhaltung des Prinzips der Subsidiarität übermitteln könnte. Das Recht auf Frühwarnung zielt damit darauf ab, es den nationalen Parlamenten zu ermöglichen, am Anfang des Gemeinschaftsgesetzgebungsverfahrens ihre Position individuell und direkt zum Ausdruck zu bringen. Es handelt sich hier um eine politische Kontrolle *ex ante*, die nicht den Sinn hat, die nationalen Parlamente direkt an dem Gesetzgebungsprozeß der Gemeinschaft zu beteiligen. Dies begründet, daß die Kommission durch die abgegebenen Stellungnahmen nicht rechtlich gebunden sein kann. Somit präzisiert der Entwurf des Protokolls der Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität **für den Fall, in dem mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente eine begründete Stellungnahme** zur Nichteinhaltung des Prinzips der Subsidiarität durch den Vorschlag der Kommission zum Ausdruck bringt, diese gehalten wäre, ihren Vorschlag zu überprüfen. Nach Beendigung dieser erneuten Überprüfung könnte die Kommission entweder beschließen, ihren Vorschlag aufrechtzuerhalten, ihn zu ändern oder aber ihn zurückzuziehen.

⁵ KONVENT 286/02 WG I 15 (23. September 2002)

Zahlreiche Änderungen wurden hinsichtlich dieses Protokollentwurfs eingereicht, die darauf abzielten, eine „rote Karte“ einzuführen, die die Kommission verpflichten würde, ihren Vorschlag zurückzuziehen, wenn 2/3 der nationalen Parlamente eine negative Stellungnahme abgegeben haben sollten. Die abwegigen Auswirkungen eines solchen Vorschlages dürfen nicht unterschätzt werden; indem sie so einschneidend in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen, laufen die Parlamente Gefahr, als eine Quelle der Blockade des Aufbaus Europas zu erscheinen. Nun gibt es zahlreiche andere Mittel, die nationalen Parlamente einzubeziehen, statt sie ausschließlich in eine Position der Opposition zu bringen.

Wie dem auch sei, selbst wenn die Kommission durch die parlamentarischen Stellungnahmen nicht rechtlich gebunden ist, wird sie doch in der Praxis durch ein politisches Kräfteverhältnis gebunden sein, das natürlich Konsequenzen für den Inhalt ihrer gesetzgeberischen Vorschläge haben wird. Die Geschichte des Aufbaus Europas ist ein Spiel permanenter Verhandlungen; in diesem Sinne gehört das Recht auf Frühwarnung uneingeschränkt zur Logik der Gemeinschaft.

Die Arbeitsgruppe "*Subsidiarität*" des Konvents hat auch die Möglichkeit in Aussicht genommen, daß die nationalen Parlamente nach Inkrafttreten von gesetzgeberischen Akten ein gerichtliches Klagerecht *ex post* vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wahrnehmen. In seinem Protokollentwurf zur Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität⁶ erkannte ihnen das Präsidium des Konvents jedoch nur ein Recht auf Klage über ihre jeweiligen Regierungen zu. Die Enttäuschung, die durch diese restriktive Interpretation ausgelöst wurde, war insofern groß, als der Entwurf des Präsidiums hinter den Vorschlägen der Arbeitsgruppe zurückbleibt, die immerhin bei der Plenarsitzung des Konvents vom 3. und 4. Oktober 2002⁷ Gegenstand eines Konsens war. Deshalb müßte der Text des Präsidiums mindestens hinsichtlich zweier Punkte verbessert werden:

- einerseits müßte jedes nationale Parlament bei der Umsetzung des Rechtes auf Frühwarnung über zwei Stimmen verfügen, um die besondere Situation zu berücksichtigen, in der sich Zweikammerparlamente befinden;
- auf der anderen Seite müßte jede Kammer die Möglichkeit haben, im Rahmen eines Klagerechtes, das im Protokollentwurf in Aussicht genommen wird, direkt den Gerichtshof der Europäischen Union *ex post* anzurufen.

⁶ KONVENT 579/03 (27. Februar 2003), bereits erwähnt.

⁷ KONVENT 331/02 (11. Oktober 2002)

➤ *Eine wünschenswerte Erweiterung des Mechanismus der Frühwarnung auf die Grundrechte*

Der Raum für Sicherheit, Freiheit und Gerechtigkeit befindet sich im Mittelpunkt der Kompetenzen der nationalen Parlamente und des Lebens der europäischen Bürger. Die auf diesem Gebiet getroffenen Maßnahmen, insbesondere in strafrechtlicher Hinsicht, müssen Gegenstand einer demokratischen und transparenten Debatte sowohl auf europäischer Ebene wie auch auf nationaler Ebene sein.

Die vom Konvent auf dem Gebiet der Justiz und der inneren Angelegenheiten (JIA) in Aussicht genommenen Entwicklungen berühren zutiefst die Kompetenzen der nationalen Parlamente und müßten aufgrund dessen begleitet werden durch eine Stärkung ihrer Rolle bei der Entwicklung des Rechtes der Union. Die Natur der Kompetenzen und der von der Union behandelten Fragen ändert sich in der Tat radikal. Die Politiken der Mitgliedstaaten in bezug auf Kriminalität, Asyl und Zuwanderung werden in zunehmendem Maße in Brüssel definiert. Die Fragen, die im Laufe jeder Sitzung des Rates „Justiz und innere Angelegenheiten“ behandelt werden, berühren hiermit das Herzstück der Rechte und des Lebens jedes Bürgers und der Kompetenzen ihrer Vertreter.

Die von dem Konvent eingesetzte Arbeitsgruppe zu den Fragen *"Freiheit, Sicherheit und Recht"* unter dem Vorsitz von Herrn John Bruton, hat entsprechend in ihrem Abschlußbericht⁸ die – von mehreren Mitgliedern des Konvents vorgeschlagene – Schaffung eines analogen Mechanismus der Frühwarnung für den Fall vorgeschlagen, daß bestimmte nationale Parlamente der Auffassung sind, daß eine Initiative – der Kommission oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten – fundamentalen Aspekten ihres nationalen Strafrechtes zuwiderlaufen würde. Es wäre wünschenswert, daß in dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente eine solche Möglichkeit vorgesehen wird.

* *

II – Die nationalen Parlamente und der Rat der Europäischen Union

Die Beziehung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Rat ist insofern komplex, als die nationalen Regierungen gleichzeitig eine Gesetzgebungsbefugnis und Exekutivkompetenzen im Rahmen der Europäischen Union besitzen. Europa kennt in der Tat nicht die Gewaltenteilung, die die meisten Mitgliedsländer kennzeichnet. Wenn man außerdem berücksichtigt, daß der Rat die Gemeinschaftsinstitution ist, die die

⁸ KONVENT 426/02 WG X 14 (2. Dezember 2002).

Interessen der Staaten vertritt, müßten die nationalen Parlamente dort ihren Platz finden als Komponenten der Staaten, d.h. bei ihren jeweiligen Regierungen. Insoweit ist man sich allgemein einig, davon auszugehen, daß die Beziehung zwischen Regierung und Parlamenten Teil der verfassungsrechtlichen, für jedes Land typischen Praxis ist. Dies schließt jedoch nicht aus, daß Vorschläge formuliert werden, die darauf abzielen, die nationalen Parlamentarier besser über die Arbeiten des Rates der Union als Gemeinschaftsinstitution zu informieren. In diesem Rahmen ist das wichtigste Anliegen der nationalen Parlamente eine größere Transparenz der Arbeiten des Rates als eine unerläßliche Voraussetzung für einen besseren Zugang zu Informationen der Gemeinschaft.

- ***Die Herausforderungen einer größeren Transparenz der Arbeiten des Rates***

Der Konvent empfiehlt entsprechend den Ergebnissen der Arbeitsgruppe "*Vereinfachung der Instrumente und der Verfahren*" unter dem Vorsitz von Herrn Giuliano Amato⁹ eine eindeutige Unterscheidung zwischen den gesetzgeberischen Tätigkeiten einerseits und den Exekutivtätigkeiten des Rates der Union andererseits. Der Entwurf des Artikels 36 des Verfassungsvertrages sieht entsprechend vor, daß der Rat öffentlich verhandelt, wenn er über einen Gesetzesvorschlag berät. Dieser Vorschlag bricht mit der Kultur des Geheimnisses der intergouvernementalen Verhandlungen, die die Arbeiten des Rates kennzeichnet. Er ist auch kohärent in bezug auf die Stärkung der Rechte des europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber allgemeinen Rechts der Union und bei dem im Gegensatz dazu die Beratungen öffentlich sind. In diesem Sinne sieht Punkt 5 des Protokollentwurfs über die Rolle der nationalen Parlamente vor, daß „*die Tagesordnungen und die Ergebnisse der Ratssitzungen direkt den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt werden*“. Es handelt sich hier um eine den nationalen Parlamenten angebotene verstärkte Garantie.

Die Transparenz der Arbeiten des gesetzgebenden Rates der Union wird es nunmehr den nationalen Parlamenten ermöglichen, nicht nur am Anfang des Gesetzgebungsverfahrens, sondern während des gesamten Gemeinschaftsprozesses informiert zu sein. Dies ist geeignet, Intensität und Umfang der parlamentarischen Kontrolle zu fördern.

- ***Erarbeitung eines Verhaltenskodex***

Die Beziehungen zwischen Regierungen und nationalen Parlamenten gehorchen Verfassungsrechtliche Vorschriften, die für jeden Staat typisch sind. Jedoch weist die Praxis darauf hin, daß bestimmte nationale

⁹ KONVENT 424/02 WG IX 13 (29. November 2002)

Systeme für die parlamentarische Kontrolle günstiger sind und daß eine Erfassung der besten in der Europäischen Union beobachteten Praxis sich als sehr sinnvoll erweisen kann. In ihrem Abschlußbericht hielt es also die Arbeitsgruppe „*Nationale Parlamente*“ des Konvents für sinnvoll, die verschiedenen nationalen Systeme zu prüfen, um Mindestnormen festzulegen. Zwei Aspekte können unterschieden werden: die Art der den nationalen Parlamenten übermittelten Informationen und die Einhaltung von Mindestfristen für die Prüfung.

➤ *Art der den nationalen Parlamenten übermittelten Informationen*

Der Bericht der Arbeitsgruppe „*Nationale Parlamente*“ plädiert für regelmäßige Anhörungen der Minister sowohl vor wie auch nach den Ratssitzungen.

Desgleichen hat die COSAC auch Mindestnormen mit Empfehlungscharakter nach den Empfehlungen der in ihrem Rahmen im November unter der dänischen Präsidentschaft der Europäischen Union geschaffenen Arbeitsgruppe formuliert¹⁰. Es ergibt sich aus diesen im Januar 2003 bei der außerordentlichen XXVIII. COSAC in Brüssel angenommenen „*Kriterien von Kopenhagen*“, daß *„die nationalen Parlamente rechtzeitig vor den Sitzungen der europäischen Institutionen die Möglichkeit haben müssen, mit den Ministern Treffen anzusetzen, in deren Rahmen die Regierungen über ihre Positionen zu den von der Europäischen Union gemachten Vorschlägen berichten“*. Es wird des weiteren gefordert, *„daß die Parlamente rechtzeitig von den Regierungen ihrer jeweiligen Länder über Entscheidungen informiert werden, die auf der Ebene der Europäischen Union vorgesehen sind, und über Entscheidungsvorschläge, die die Regierungen bei den Ratssitzungen, bei den Gipfeln und bei den intergouvernementalen Konferenzen vorzulegen beabsichtigen. Außerdem müssen die nationalen Parlamente anschließend über die getroffenen Entscheidungen informiert werden“*.

Die Information ist kein starres Datum; sie muß in einem kontinuierlichen Strom übermittelt werden, damit die nationalen Parlamente über eine jeweils aktuelle Information verfügen, welche entsprechend der Entwicklung der Verhandlungen in der Gemeinschaft jeweils zu aktualisieren ist. Außerdem wäre die Übermittlung durch jede Regierung einer Studie über die Auswirkungen, die die Bestimmungen des nationalen Rechts angibt, welche möglicherweise durch die europäische Gesetzgebung modifiziert würden, geeignet, die Relevanz der parlamentarischen Kontrolle zu verstärken.

¹⁰ http://www.cosac.org/fr/precede/copenhagen_2002/wgdec.htm

➤ *Fristen für die Prüfung der Vorschläge*

Derzeit sieht das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente vor, daß, abgesehen von Dringlichkeitsfällen, zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Gesetzesvorschlag übermittelt, und der Eintragung dieses Vorschlages in der Tagesordnung des Rates im Hinblick auf eine Entscheidung eine Frist von sechs Wochen abgewartet werden muß. Nun ergeben sich Schwierigkeiten, wenn die Minister, ohne einen förmlichen Beschluß zu fassen, zu einer politischen Einigung kommen, bevor die Frist von sechs Wochen abgelaufen ist. Deshalb hat die Arbeitsgruppe des Konvents empfohlen, daß *„die Arbeitsgruppen des Rates und des Coreper die Vorweg-Übereinkommen nicht anerkennen müssen, welche sich auf Vorschläge beziehen, die von der Sechs-Wochenfrist betroffen sind, welche in dem Protokoll über die nationalen Parlamente, Anlage zum Vertrag von Amsterdam, vorgesehen ist, zu denen es vor dem Ende dieser Frist kommt, wobei Ausnahmen aus Dringlichkeitsgründen möglich sind, wie dies das Protokoll vorsieht“*. Nun wurde dieser Vorschlag vom Präsidium in dem neuen, dem Konvent vorgelegten Protokollentwurf nicht erneut aufgegriffen.

Der Abschlußbericht der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Frau Gisela Stuart empfahl auch, daß *„die Geschäftsordnung des Rates klar vorsieht, daß eine Woche abgewartet werden muß, bevor ein Gesetzestext vom Coreper und vom Rat geprüft wird“*. Es handelt sich um eine wichtige Bestimmung, damit die nationalen Parlamente in der Lage sind, ihren Standpunkt schon am Anfang des Verfahrens geltend zu machen. Dieser Vorschlag erscheint nun ebenfalls nicht mehr in dem von Präsidium vorgelegten Entwurf.

Der neue Entwurf des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente bleibt also hinter den Erwartungen der nationalen Parlamente zurück und bringt im Vergleich zur aktuellen Situation kaum Verbesserung. Es handelt sich hier jedoch um einen wesentlichen Punkt, bei dem es darum geht, den nationalen Parlamenten zu ermöglichen, einen wirklichen Einfluß auf den europäischen Entscheidungsfindungsprozeß zu nehmen.

* *

III – Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament

Im Jahre 1979 unterbrach die Direktwahl der europäischen Abgeordneten die organische Verbindung, die zwischen den nationalen Parlamenten und den Gemeinschaftsinstitutionen bestand. In der Tat benannte bis zu diesem Datum jedes Parlament aus sich heraus Vertreter für die

Versammlung von Straßburg. Aber das Europäische Parlament von damals war keineswegs ein Parlament wie die anderen: Der Rom-Vertrag gab ihm keine wirklichen Rechte, denn es wurde ihm lediglich das Recht eingeräumt, einfache Stellungnahmen zu einer beschränkten Zahl von Texten abzugeben. Die Reform von 1979 war also von wesentlicher Bedeutung, um aus dem Europäischen Parlament eine wirklich demokratische Institution zu machen, indem ihm dank der Direktwahl eine unbestreitbare demokratische Legitimität verschafft wurde.

Es wäre abwegig, zwei Legitimitäten entgegenzustellen – eine europäische und andererseits eine nationale – die sich eher ergänzen, als daß sie gegeneinander stünden. Die Europäische Union stützt sich auf eine doppelte Legitimität: die der Staaten und die der Völker. Insofern als sie direkt von den Bürgern gewählt werden, vertreten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gleichberechtigt die Völker der Europäischen Union. Durch eine gleichzeitige Verstärkung dieser beiden Pole der Legitimität (Europäisches Parlament und nationale Parlamente) wird man also die demokratische Legitimität der Union verstärken.

- ***Eine Klarstellung der Rollen: von der Konkurrenz zur Komplementarität***

Der in 1993 in Kraft getretene Maastricht-Vertrag bedeutet eine fundamentale Etappe bei der Vertiefung des europäischen Aufbaus, er brachte bedeutende Übertragungen von Souveränität der Staaten zur Europäischen Union mit sich und nahm den nationalen Parlamenten bestimmte Kompetenzen. Der Vertrag über die Europäische Union verstärkte ebenfalls die Prärogativen des Europäischen Parlamentes beträchtlich, indem er das Anwendungsgebiet des Mitentscheidungsverfahrens in der entsprechenden „Säule“ der Gemeinschaft erweiterte.

Die institutionelle Architektur der Union beruht in der Tat auf drei Säulen, die verschiedenen Entscheidungsprozessen entsprechen. Während die erste Säule sich auf die Politiken der Gemeinschaft bezieht, welche auf einem exklusiven Initiativrecht der Europäischen Kommission und einem Mechanismus der Annahme der Texte beruht, der sich im wesentlichen auf dem Mitentscheidungsverfahren begründet, gehorchen die 2. und die 3. Säule einer intergouvernementalen Logik, wo die Rolle der Staaten Vorrang hat. Die nationalen Parlamente haben nicht die Aufgabe, sich in das Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft einzumischen, dies gilt auch, wenn die anerkannte Kompetenz des Europäischen Parlaments einen kontinuierlichen Dialog mit den nationalen Parlamenten nicht ausschließen kann. Aber das Recht auf Frühwarnung, das der Konvent ihnen für die Kontrolle der Subsidiarität einzuräumen beabsichtigt, gibt klar an, daß sie nur für den Fall zu intervenieren berufen sind, in dem die Union die Grenzen ihrer Kompetenzen verkennen würde. Die Beziehungen zwi-

schen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament sind also eng verbunden mit der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Es dürfte also insbesondere auf dem Gebiet der geteilten Kompetenzen eine vertiefte Überlegung hinsichtlich der zukünftigen Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten beginnen. Es ist dies ein Hinweis auf die zutiefst interparlamentarische Dimension der Europäischen Union.

- ***Die interparlamentarische Dimension der Europäischen Union***

Man beobachtet seit mehreren Jahren eine echte Intensivierung der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Diese Entwicklung ist positiv, und sie unterstreicht die Komplementarität, die zwischen zwei Legitimitäten besteht.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten kann verschiedene Formen annehmen. In mehreren Ländern der Union kann man entsprechend beobachten, daß die Parlamentsausschüsse für Europäische Angelegenheiten den nationalen europäischen Abgeordneten offenstehen. So werden im Bundestag die europäischen Abgeordneten, deren Teilnahme autorisiert ist, vom Präsidenten der Kammer auf Vorschlag der Parlamentsfraktionen ernannt, denen sie angehören. Sie können zwar an den Debatten teilnehmen, die europäischen Abgeordneten verfügen aber im allgemeinen nicht über das Stimmrecht im Rahmen des parlamentarischen Ausschusses. Es muß des weiteren unterstrichen werden, daß in der Mehrzahl der Länder der Union die Europa-Abgeordnete immer regelmäßiger eingeladen werden, an gemeinsamen Sitzungen im Rahmen der Verstärkung der interparlamentarischen Kooperation teilzunehmen.

Des weiteren werden die nationalen Parlamentarier häufig eingeladen, an Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments teilzunehmen. Die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments¹¹ sieht dazu vor, daß *"das Parlament die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten regelmäßig über seine Aktivitäten unterrichtet"* und daß *„die Konferenz der Präsidenten dem Präsidenten ein Mandat erteilen kann, die Bereitstellung von Einrichtungen für die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit auszuhandeln und Vorschläge für andere Maßnahmen zur Erleichterung der Kontakte zu unterbreiten“*.

Der Bericht von Herrn Giorgio Napolitano, Präsident des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen

¹¹ Artikel 55

Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks¹², welcher am 23. Januar 2002 angenommen wurde, schlägt vor, die interparlamentarische Zusammenarbeit insbesondere auf den Gebieten der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion, des Raums für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit sowie der verfassungsrechtlichen Angelegenheiten zu entwickeln und zu systematisieren. Hierzu schlägt der Bericht die Formulierung einer „interparlamentarischen Vereinbarung“ vor, welche umfassen könnte: *„als Richtschnur dienende gegenseitige Verpflichtungen in Bezug auf Programme für multilaterale oder bilaterale Treffen zur Erörterung allgemeiner oder sektorspezifischer europäischer Fragen von gemeinsamem Interesse“* sowie *„Austausch von Informationen und Dokumenten“*¹³.

Im gleichen Geiste empfiehlt die im Rahmen der COSAC geschaffene Arbeitsgruppe den Abschluß einer solchen Vereinbarung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, um den Meinungs austausch zu systematisieren. Die regelmäßige Veranstaltung von interparlamentarischen sektorspezifischen Sitzungen würde es erlauben, den Standpunkt der nationalen Parlamentarier kennenzulernen, bevor das Europäische Parlament in erster Lesung die Gesetzesvorschläge prüft. Aber die Initiative für solche Sitzungen sollte nicht ausschließlich dem Europäischen Parlament vorbehalten bleiben. Der Meinungs austausch zwischen europäischen Fraktionen und politischen Parteien müßte ebenfalls intensiviert werden, damit eine echte demokratische Debatte hinsichtlich des Gesetzgebungsprogramms der Union entsteht.

Das Auslösen und die Begleitung der interparlamentarischen Kooperation erfordert die Bereitstellung von geeigneten administrativen Strukturen. Die Erhöhung der Zahl von Verbindungsbeamten der nationalen Parlamente in den Räumen des Europäischen Parlaments zeugt von der konkreten und täglichen Dimension der parlamentarischen Kooperation. Eine beispielsweise ausgehend von diesem Netz der Verbindungsbeamten gebildete unterstützende Sekretariatsstruktur für die COSAC würde ebenfalls einen Beitrag zur Verstärkung einer sehr nützlichen Zusammenarbeit leisten.

* *
*

¹² A5-0023/2002 (23. Januar 2002)

¹³ Ein Entwurf für ein Kooperationsübereinkommen zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten wurde entsprechend der Kommission für verfassungsrechtliche Angelegenheiten des Europäischen Parlaments ausgearbeitet.

ZWEITER TEIL:

DIE KOLLEKTIVE ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE BLEIBT EIN STREITPUNKT

I – Die enttäuschende Bilanz der Konferenz der Europaausschüsse für Gemeinschaftsangelegenheiten (COSAC)

- *Von der Gründung zur Institutionalisierung der COSAC*

Im Mai 1989 vereinbarten die Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bei ihrer Konferenz in Madrid die Rolle der nationalen Parlamente im Gemeinschaftsverfahren zu verstärken, indem die verschiedenen mit den europäischen Angelegenheiten betrauten Parlamentsausschüsse zusammengeführt werden. Die erste Sitzung der COSAC als informelle interparlamentarische Organisation fand im November 1989 in Paris statt. Seit diesem Datum tritt die COSAC mindestens zweimal jährlich in dem Parlament des Landes zusammen, das die Präsidentschaft der Union innehat. Seit 1994 wurden die Beitrittsländer in die Arbeiten der COSAC mit einem Status als Beobachter einbezogen.

Im Jahre 1999 wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam die COSAC durch das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente offiziell institutionalisiert. Die COSAC ist jedoch nicht entsprechend eine neue Institution geworden, sondern bleibt eine „interparlamentarische Konferenz“, die von jetzt an berechtigt ist, jeden von ihr für zweckmäßig erachteten Beitrag den Institutionen der Union zur Kenntnis zu bringen. Das Protokoll über die nationalen Parlamente sieht ebenfalls vor, daß „*die COSAC Vorschläge oder Initiativen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raums für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit prüfen kann, die möglicherweise unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen*“.

Jede Sitzung der COSAC schließt im allgemeinen mit der Annahme eines Beitrages, welcher bisher im Konsens angenommen wurde. Man kann beispielhaft verschiedene Erklärungen zum Terrorismus (XXIII. COSAC in Versailles, Oktober 2000) zum „Aufruf zur Teilnahme an den Europawahlen“ (XX. COSAC in Berlin, Mai-Juni 1999) oder auch zur „Transparenz“ (XVI. COSAC in Den Haag, Juni 1997) zitieren.

Diese Erklärungen bringen jedoch nicht die Position der nationalen Parlamente zum Ausdruck, sondern lediglich die der COSAC. In der Tat vertritt die COSAC eher Parlamentsausschüsse für europäische Angelegenheiten als die nationalen Parlamente, was bedeutet, daß die dort sitzenden Parlamentarier ihre jeweiligen Parlamente nicht verpflichten können. Die interparlamentarische Konferenz verfügt auch nicht über ein eigenes Budget, die Kosten ihres Funktionierens gehen zu Lasten des Parlaments, das die Präsidentschaft der Union innehat.

Man mag bedauern, daß die COSAC bisher die Prärogativen nicht voll genutzt hat, die ihr vom Vertrag von Amsterdam zuerkannt werden. Sie hat in der Tat keinerlei Gesetzesvorschlag der Kommission geprüft.

Zur Verbesserung des Funktionierens der COSAC wurde im November 2002 durch die dänische Präsidentschaft der Union eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese Gruppe veranstaltete zwischen November 2002 und März 2003 drei Sitzungen und schlug eine Reform der Geschäftsordnung der COSAC vor. Die durch die Arbeiten dieser Gruppe ausgelösten Debatten zeigten jedoch divergierende Ansätze hinsichtlich der zukünftigen Rolle der COSAC und einer kollektiven Organisation der nationalen Parlamente im Rahmen der Europäischen Union.

- ***Die schwierige Entwicklung der COSAC***

Das am 27. Januar 2003 der außerordentlichen COSAC-Sitzung in Brüssel vorgelegte Reformprojekt stellte im Vergleich zum ursprünglichen im November von der dänischen Präsidentschaft vorgelegten Dokument bereits einen Kompromiß dar. Die wichtigsten Vorschläge betrafen die folgenden Punkte:

- die Annahme eines rechtlich nicht bindenden Kodex für parlamentarisches Verhalten ("Kriterien von Kopenhagen"), der darauf abzielte, Umfang und Qualität der den nationalen Parlamenten gelieferten Informationen zu verbessern. Dieser Verhaltenskodex sollte auch die für jeden Mitgliedstaat typischen verfassungsrechtlichen Vorschriften respektieren;
- eine Reform der Abstimmungsregeln, die darin besteht, die Annahme der Beiträge der COSAC nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter $\frac{3}{4}$ -Mehrheit entsprechend mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen vorzunehmen. Jede Änderung der Geschäftsordnung bliebe aber nach wie vor an die Voraussetzung der Einstimmigkeit gebunden;
- die Möglichkeit der Gründung eines ständigen Sekretariats der COSAC nach Modalitäten, die noch zu präzisieren sind;

- die Unterstützung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den sektorspezifischen Ausschüssen der nationalen Parlamente durch die COSAC, ohne deswegen aus der COSAC ein Organ zur Koordination dieser Sitzungen zu machen;
- das alljährliche Abhalten einer Präsentation ihres Gesetzgebungsprogramms durch die Europäische Kommission und Möglichkeit für die COSAC, Sekretariatsunterstützung bei der Umsetzung des „Frühwarnmechanismus“ auf dem Gebiet der Kontrolle des Prinzips der Subsidiarität anzubieten;
- den Abschluß von interinstitutionellen Übereinkommen zwischen der COSAC und der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union.

Der Ton der Debatte, die hinsichtlich der Vorschläge der Arbeitsgruppe begann, zeigte eine allgegenwärtige Befürchtung, daß eine Reform der COSAC unvermeidlich zu ihrer Umwandlung in eine neue Institution führt. Sowohl der Verzicht auf die Einstimmigkeit wie auch die Möglichkeit der Schaffung eines schlanken Sekretariats, das es ermöglicht, die Kontinuität der Arbeit sicherzustellen, verstärkte dieses Gefühl insbesondere im Rahmen der Delegationen des Europäischen Parlaments, der Niederlande, Deutschlands und Italiens. Dennoch kann die COSAC eben aufgrund ihrer Zusammensetzung keine neue Institution werden, da sie bereits eine Gemeinschaftsinstitution beinhaltet, nämlich das Europäische Parlament.

Die COSAC muß vielmehr der bevorzugte Bezugspunkt für die interparlamentarische Kooperation sein, und die Beziehungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament dürften so entsprechend befriedet werden. Dennoch ist die COSAC mehr als ein informelles Forum, seitdem ihre Existenz durch das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente, Anhang zum Vertrag von Amsterdam, bestätigt wurde.

Wie dem auch sei, die COSAC muß über ihre Zukunft entscheiden, da der Konvent die zukünftige institutionelle Architektur der Union entwickelt. Kann eine reformierte COSAC jedoch allein den Anforderungen und Sorgen der nationalen Parlamente genügen? Es scheint notwendig, andere Möglichkeiten zu prüfen, die eine Verstärkung der COSAC nicht ausschließen, aber wahrscheinlich für den europäischen Bürger besser wahrnehmbar sind.

* *

II – Das Fehlen eines Konsens bezüglich der Formen kollektiver Vertretung der nationalen Parlamente

- *Die Ablehnung einer zweiten Kammer*

Die Idee der Schaffung einer zweiten europäischen Kammer ist nicht neu. Zahlreich sind die führenden Politiker und Institutionen, die dafür plädieren. Die Gestalt dieser neuen Institution ändert sich jedoch mit den Vorschlägen beträchtlich, und die Meinungen ändern sich bei diesem politisch sensiblen Thema rasch. Die einen wünschen die Schaffung einer Kammer der Staaten, die aus Vertretern der nationalen Regierungen und Parlamente besteht, neben einer Kammer der Völker, die durch das aktuelle Europäische Parlament gebildet wird. Andere halten es für notwendig, eine zweite, aus Vertretern der nationalen Parlamente bestehende Kammer zu schaffen, deren nicht-gesetzgeberische Kompetenz sich jedoch auf eine politische Kontrolle hinsichtlich der Gebiete beschränkt, die zu der aktuellen zweiten und dritten Säule gehören. Die Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU) empfiehlt entsprechend die Schaffung einer interparlamentarischen „zweiten Kammer“, um die Verfolgung und Begleitung der im wesentlichen intergouvernemental gebliebenen Politiken und der Kompetenzbereiche, wie gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder die polizeiliche und gerichtliche Zusammenarbeit in Strafsachen, sicherzustellen¹⁴.

Schließlich gibt es die, nach deren Meinung eine zweite Kammer der nationalen Parlamente sich in ein neues Europäisches Parlament integrieren sollte, das zu einem Zweikammerparlament würde und aus einem Oberhaus und einem Unterhaus (dem aktuellen Europäischen Parlament) bestünde.

Aber die Vorstellung von einer zweiten Kammer ist weit davon entfernt, einen Konsens herbeizuführen. Ein Bericht des House of Lords, der am 27. November 2001¹⁵ veröffentlicht wurde, unterstreicht deren Nachteile. Die Einrichtung einer zweiten Kammer würde in der Tat Gefahr laufen, Zustände einer konflikträchtigen Beziehung mit dem Europäischen Parlament zu schaffen, und wäre ein Argument für die Regierungen, ihre jeweiligen Parlamente weniger über die europäischen Ange-

¹⁴ *Versammlung der Westeuropäischen Union / Vorläufige Europäische Sicherheits- und Verteidigungsversammlung* - Dokument A/1778 (4. Juni 2002). « Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und insbesondere in der ESVP – Beitrag der Versammlung zum Konvent » - Im Namen des politischen Ausschusses von Herrn Eyskens, Berichterstatter, vorgelegter Bericht

¹⁵ 7. Bericht (session 2001-2002) “A second parliamentary Chamber for Europe : an unreal solution to some real problems”.

legenheiten zu informieren. Schließlich könnte eine zweite Kammer die Ungeduld und Unzufriedenheit der Wähler verschärfen, und sie könnte kaum eine Antwort darauf finden. Die Auswirkung ihrer Arbeiten auf die öffentliche Meinung wäre sehr gering, wenn nicht inexistent, während das Doppelmandat, das seinen Mitgliedern aufgezwungen würde, ihnen keine ausreichende Verfügbarkeit belassen würde, um eine systematische Kontrolle der europäischen Institutionen sicherzustellen.

Insbesondere aus diesen Gründen besteht heute keine Einigkeit hinsichtlich der Zweckmäßigkeit, eine zweite Kammer zu schaffen, und die Debatten des Konvents gehen nicht in diese Richtung. Jedoch anerkennt jedermann die Notwendigkeit, eine Formel zu finden, die sowohl sichtbar als auch nützlich ist und es ermöglicht, die nationalen Parlamente – und über sie die Bürger – an dem Aufbau Europas zu beteiligen. In diesem Geist hat der Präsident des Konvents, Herr Valéry Giscard d'Estaing, die Idee eines „Europäischen Kongresses“ lanciert.

- ***Die Unsicherheiten hinsichtlich der Schaffung eines „Europäischen Kongresses“***

Ein "Europäischer Kongreß", bestehend aus Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, würde es gestatten, in ein und derselben Struktur zwei unterschiedliche, aber nicht konkurrierende Legitimitäten zu verbinden. Präsident Valéry Giscard d'Estaing hat sich so persönlich zugunsten eines aus 700 Mitgliedern (ein Drittel europäische Abgeordnete und zwei Drittel nationale Parlamentarier) bestehenden Kongresses geäußert, der einmal jährlich über den „Zustand der Union“ diskutieren würde und langfristig die Wahl des Präsidenten Europas vornehmen könnte.

Dieser Vorschlag fand bisher kein positives Echo im Rahmen des Konvents, insbesondere seitens der Delegierten des Europäischen Parlaments, die sich mehrheitlich dagegen geäußert haben, zumindest beim derzeitigen Zustand des Vorschlages. Es ist wahr, daß zahlreiche Mißverständnisse hinsichtlich dieses Kongresses entstanden sind, den einige – zu Unrecht – als eine neue Gemeinschaftsinstitution betrachten. Nun wäre der Kongreß sehr viel eher eine gelegentliche und nicht ständige Versammlung, die über keinerlei gesetzgeberische Kompetenz verfügte. Es handelte sich um ein politisches Debattenforum hinsichtlich der großen Leitlinien der Union. Der Kongreß könnte auch als Wahlkollegium dienen, um an dem Verfahren der Ernennung in die höchsten Funktionen der Union teilzunehmen. Er könnte schließlich zuständig sein, um mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Bestimmungen der europäischen Verträge zu revidieren. In diesem präzisen Fall stellt der Kongreß eine gangbare Al-

ternative zu der ausweglosen Situation dar, die die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel in einem auf 25 oder mehr Länder erweiterten Europa herbeiführen würde.

Aber der Konvent ist zu diesem Thema noch zu keiner Einigung gekommen, was erklärt, daß eine aktive Überlegung derzeit hinsichtlich anderer möglicher Formen der Einbeziehung der nationalen Parlamente und der Verstärkung der interparlamentarischen Kooperation stattfindet. Diese Vorschläge würden die Schaffung eines Kongresses nicht ausschließen.

Eine Idee kommt voran: die von Fachkonventen oder interparlamentarischen Ad-hoc-Konferenzen, die durch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe über die Rolle der nationalen Parlamente vorgeschlagen werden. Das Beispiel der Konvention zur Gemeinschafts-Charta der Grundrechte zeigte die Effizienz des konventionellen Verfahrens, das auf Themen erweitert werden könnte, bei denen sich politische Blockaden manifestieren. Warum sich dann nicht vorstellen, insbesondere bei Gebieten, die zur aktuellen dritten Säule gehören, daß der Europäische Rat einem für eine beschränkte Dauer zusammengetretenen Fachkonvent ein Mandat erteilt, Reformvorschläge zu formulieren? Solche Konferenzen müßten der Gesamtheit der betroffenen Akteure offenstehen, und ihre Beratungen sollten nach dem Öffentlichkeitsprinzip geregelt werden. Dies ist die Voraussetzung, um die Bürger und im weiteren Sinn die Zivilgesellschaft an den Herausforderungen eines europäischen Aufbaus teilnehmen zu lassen, der es verdient, zu seinem besseren Verständnis ein größeres Medienecho zu finden.

* *

*

DRITTER TEIL:

ZU EINER NEUBESTIMMUNG DER ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE IN EINEM ERWEITERTEN EUROPA

I – Die konstitutionelle Dimension der Rolle der nationalen Parlamente

- *Die Modalitäten einer Einbeziehung in die Revision des Verfassungsvertrages*

Aktuell sieht Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union vor, daß an den Verträgen angebrachte Änderungen erst dann in Kraft treten können, wenn sie von sämtlichen Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert wurden. Die nationalen Parlamente partizipieren auch an der Ausarbeitung des Primärrechts der Union, aber nur im Stadium der Ratifizierung, wobei die Abfassung des Revisionsentwurfs Sache einer Regierungskonferenz (CIG) ist.

➤ *Eine Beteiligung der nationalen Parlamente im Stadium der Ausarbeitung des Revisionsentwurfs*

In Zukunft könnten die nationalen Parlamente in das Verfahren zur Revision des Verfassungsvertrages durch ein häufigeres – vielleicht sogar systematisches – Nutzen des verfassungsrechtlichen Verfahrens stärker einbezogen werden. Es muß in der Tat daran erinnert werden, daß der Erfolg der Konvention über die Charta der Grundrechte die europäischen Staats- und Regierungschefs veranlaßt haben, einen neuen Konvent einzuberufen, der beauftragt ist, ihnen in der kurzfristigen Perspektive einer historischen Erweiterung der Union einen Vorschlag zur institutionellen Reform vorzulegen. Durch die Verbindung unterschiedlicher Legitimitäten ist der Konvent ein neuartiges Instrument, das es einerseits ermöglicht, den interinstitutionellen Dialog zu verstärken und andererseits die verfassungsrechtlichen Debatten gegenüber den europäischen Bürgern transparenter zu machen.

Eine Einbeziehung der nationalen Parlamente in das Verfahren zur Revision der Verträge ist auch deshalb unerlässlich, weil es den nationalen Abgeordneten ermöglicht werden muß, ihre Rolle als Vermittler gegenüber den öffentlichen Meinungen voll zu spielen. Deshalb müßte der Entwurf von Bestimmungen hinsichtlich der Modalitäten der Revision

des Verfassungsvertrages¹⁶ die Möglichkeit vorsehen, auf Konvente zurückzugreifen, um die verfassungsrechtliche Revision vorzubereiten. Zahlreiche Änderungen, die von Mitgliedern sämtlicher Gruppen stammen, die bei dem aktuellen Konvent zur Zukunft Europas vertreten sind, wurden in diesem Sinne eingereicht. Die zukünftigen Konvente wären jedoch nur aufgerufen, Empfehlungen zu formulieren, wobei die Entscheidungsvollmacht bei einer Regierungskonferenz läge und anschließend bei der Ratifizierung bei den Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften.

➤ *Eine Beteiligung der nationalen Parlamente an der Annahme bestimmter Verfassungsbestimmungen*

In einem auf 25 oder 30 Mitglieder erweiterten Europa läuft die Forderung nach Einstimmigkeit für das Inkrafttreten der an dem Verfassungsvertrag angebrachten Änderungen Gefahr, zur Lähmung zu führen. Während der Konvent die Absicht hat, zwei Teile im zukünftigen Verfassungsvertrag zu unterscheiden (den ersten Teil über die institutionelle Architektur, den zweiten Teil zu den Politiken), könnte in Aussicht genommen werden, einem „Kongreß“ die Vollmacht zu geben, Änderungen am zweiten Teil anzunehmen. Diese Bestimmungen hätten den gleichen rechtlichen Wert wie diejenigen des ersten Teils, könnten jedoch in Kraft treten, sowie sie von einer „superqualifizierten“ Mehrheit der Mitglieder dieses Kongresses angenommen werden, der aus Vertretern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und eventuell aus Vertretern anderer Institutionen der Union besteht.

Im Rahmen des Kongresses wären die nationalen Parlamente proportional zur Bevölkerung ihrer Länder vertreten, wie dies bei der Berechnung der Abgeordneten, die im Europäischen Parlament sitzen, der Fall ist. Diese Lösung hätte somit den Vorteil, die nationalen Parlamente direkt in die Verfassungsreformen der Union einzubeziehen und gleichzeitig die notwendige Ausgewogenheit zwischen der Gemeinschafts- und intergouvernementalen Logik zu wahren.

¹⁶ KONVENT 647/03 (2. April 2003)

- **Die Beteiligung der nationalen Parlamente an dem Prozeß der Erweiterung**

- *Die Information der nationalen Parlamente über die Abwicklung der Beitrittsverhandlungen*

Die Beitrittsverhandlungen sind Teil eines Prozesses der Erweiterung, welcher die parlamentarische Dimension nicht vernachlässigen darf. Die nationalen Parlamente müssen regelmäßig über den Fortgang der Beitrittsverhandlungen informiert werden. So hat beispielsweise die Delegation der französischen Nationalversammlung bei der Europäischen Union zahlreiche Berichte länderweise über die Erweiterung der Union entsprechend ihrer Aufgabe der Information der nationalen Vertretung veröffentlicht.

Die Information setzt auch die Entwicklung der interparlamentarischen Beziehungen zwischen Beitrittsländern und Mitgliedsländern voraus. Die parlamentarischen Ausschüsse für die europäische Integration spielten bei dem Prozeß von Kopenhagen, der den Weg für die Wiedervereinigung des europäischen Kontinents freigemacht hat, eine bedeutende Rolle. Die Beziehungen zwischen Parlamenten der Beitrittsländer und den Parlamenten der Union haben sich in den letzten Jahren intensiviert, und mehrere gemeinsame Sitzungen fanden zwischen den Ausschüssen für europäische Angelegenheiten der Mitgliedsländer und der Beitrittsländer statt. Im übrigen trug die Teilnahme der Vertreter der Beitrittsländer an der COSAC mit Beobachterstatus zur Entwicklung regelmäßigen Austauschs bei. Die zukünftigen Mitgliedsländer partizipieren auch umfassend an den Arbeiten des Konvents.

- *Die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei der Ratifizierung der Beitrittsverträge*

Der Entwurf des Artikels 44 des Verfassungsvertrages, wie er vom Präsidium des Konvents vorgelegt wurde, bestätigt die Voraussetzung, daß die Beitrittsabkommen der neuen Mitgliedstaaten der Union das Verfahren der Ratifizierung durch jeden der vertragschließenden Staaten entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften durchlaufen. Abgesehen von der Praxis des Referendums bleibt die Voraussetzung der Bestätigung durch die nationalen Parlamente.

Diese Bestimmung, die die nationalen Parlamente einbezieht, entspricht derjenigen, die aktuell in Artikel 49 des Vertrages über die Europäische Union vorgesehen ist. Aber der Entwurf des Artikels 44 führt eine neue Bestimmung ein, nach der das Europäische Parlament und die natio-

nalen Parlamente gleichzeitig über jeden Beitrittsantrag informiert werden, sobald dieser beim Rat eintrifft.

Die nationalen Abgeordneten können so eine Vermittlerrolle spielen, um die Bürger über die Chancen der Erweiterung zu informieren, während die Erhebungen des Euro-Barometers von einem Informationsdefizit der öffentlichen Meinung Zeugnis ablegen. Eine häufigere Veranstaltung von parlamentarischen Debatten über dieses Thema würde es also ermöglichen, einem Thema, das jeden Europäer angeht, eine größere politische und publizistische Sichtbarkeit zu verleihen.

* *

II – Die Mitwirkung der nationalen Parlamente im Hinblick auf die mögliche Abschaffung der Säulen der Europäischen Union

Im Sinne einer Vereinfachung und Kohärenz hat der Europäische Konvent die Absicht, die drei Säulen der Europäischen Union abzuschaffen, so wie sie seit dem Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages vor zehn Jahren bestehen. Die Abschaffung der Säulen darf aber nicht zum Schaden des Einflusses der nationalen Parlamente erfolgen. Insbesondere auf drei Gebieten ist eine Einbeziehung der nationalen Parlamente notwendig, um eine parlamentarische Kontrolle sicherzustellen: Es handelt sich um die Wirtschafts- und Währungsunion, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und den Raum für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit.

- ***Die nationalen Parlamente, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Finanzierung der Union***

➤ *Die Wirtschafts- und Währungsunion*

Die Einführung des Euro führte zu einer Verwaltung der Geldpolitik nach einem bundesstaatlichen Muster unter der Autorität der Europäischen Zentralbank; aber die wirtschaftspolitische Seite verbleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Allgemein wird jedoch die Notwendigkeit einer verstärkten Konvergenz der Wirtschaftspolitiken im Bereich der Union im Rahmen von flexiblen rechtlichen Instrumenten bestätigt.

Die "Offene Methode der Koordinierung", die einen Platz zwischen der intergouvernementalen Kooperation und dem Gemeinschaftsansatz einnimmt, könnte so ein zweckdienliches Mittel der Einbeziehung

der nationalen Parlamente in den Prozeß der Konvergenz der Wirtschaftspolitiken bieten. Sie sollte sich nicht mehr ausschließlich auf den Rat und die Kommission stützen, sondern auch die nationalen Parlamente mit einbeziehen, die sich hinsichtlich der Festlegung von Zielen äußern und entsprechend den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften eine politische Kontrolle hinsichtlich der Umsetzung dieser wirtschaftlichen Koordinierung sicherstellen könnten.

Es wäre auch wünschenswert, daß die nationalen Parlamente hinsichtlich der Ausarbeitung der „großen Leitlinien der Wirtschaftspolitik“, die von der Kommission definiert werden, konsultiert werden.

➤ *Die Finanzierung der Union*

Derzeit bestimmt Artikel 269 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, folgendes: „*Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften*“. Ist die Gründungslogik mit dem aktuellen intergouvernementalen *Procedere* vereinbar, die die einstimmige Annahme der Entscheidung „Eigenmittel“ und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente vorsieht? Ein Diskussionskreis wurde im Rahmen des Konvents gegründet, um das Präsidium über Wege möglicher Reformen hinsichtlich der Finanzierung der Union zu informieren.

Die Erörterungen des Kreises haben deutlich gezeigt, daß in der Tat die Mehrheit der Finanzmittel der Union nicht wirklich Eigenmittel sind, sondern vielmehr Beiträge aus den nationalen Haushalten. Dies begründet die Mitwirkung der nationalen Parlamente, was heute ein Mittel darstellt, um eine Verbindung zwischen der Finanzierung der Union und dem Bürger herzustellen. Eine Verstärkung der europäischen Integration würde über die Schaffung einer europäischen Steuer gehen; man müßte dann darauf achten, daß die nationalen Parlamente eine wesentliche Prerogative behalten.

- ***Die nationalen Parlamente und die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik***

Die intergouvernementale Methode gilt aktuell für die Bereiche, die zum Titel V des Vertrages über die Europäische Union gehören, der die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die gemein-

same Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) betrifft. In Zukunft könnte die Aktion der Europäischen Union auf diesen Gebieten im Rahmen verstärkter Zusammenarbeit ablaufen. Aber so politisch sensible Themen, wie die Außen- und Sicherheitspolitik, erfordern eine verstärkte demokratische Legitimation. Aufgrund der Erfahrung der Versammlung der Westeuropäischen Union ist es notwendig, ein europäisches Modell der parlamentarischen Kontrolle zu vertiefen, das an die neuen Aufgaben der Union angepaßt ist. Ob dies nun im Rahmen einer reformierten COSAC, eines Kongresses oder von speziellen Konventen erfolgt, macht es die Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik notwendig, entsprechende Mechanismen für die parlamentarische Prüfung zu finden. Die nationalen Parlamente dürfen bei der europäischen Verteidigungspolitik nicht außenvor gelassen werden.

Der Verfassungsvertrag könnte somit die Möglichkeit vorsehen, jedes Jahr eine interparlamentarische Ad-hoc-Konferenz einzuberufen, die die Vertreter der nationalen Ausschüsse und des europäischen Parlaments zusammenführt, die für GASP und GSVP zuständig sind. Diese Konferenz würde sich zu dem jährlichen Bericht über die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik äußern, der ihr vorgelegt wird, und würde über das vom Rat festgelegte mehrjährige strategische Programm debattieren.

- ***Die nationalen Parlamente und der Raum für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit***

Der Raum für Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit liegt im Mittelpunkt der Kompetenzen der nationalen Parlamente und des Lebens der europäischen Bürger. Die auf diesem Gebiet getroffenen Maßnahmen, insbesondere in strafrechtlicher Hinsicht, müssen Gegenstand einer demokratischen und transparenten Debatte sowohl auf europäischer Ebene – die Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden insoweit verstärkt – wie auch auf nationaler Ebene sein.

Auf diesem Gebiet werden bedeutende Veränderungen mit wesentlichen Konsequenzen für die nationalen Parlamente im Rahmen des europäischen Konvents in Aussicht genommen:

- *Die Vereinfachung der rechtlichen Instrumente*

Die Vereinbarungen der aktuellen dritten Säule der Europäischen Union, die die gerichtliche, strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit abdeckt, werden ersetzt durch klassische Instrumente des Gemeinschaftsrechts, die keiner Ratifizierung unterliegen; die aktuellen Rahmenentscheidungen und Entscheidungen, die keine direkte Wirkung haben,

müßten entsprechend ersetzt werden durch zukünftige Rahmengesetze und Gesetze, die sofort mit ihrem Inkrafttreten bzw. nach Ablauf ihrer Umsetzungsfrist direkte Wirkung haben, ohne daß eine Maßnahme der nationalen Parlamente notwendig wäre. Diese Entwicklungen erfordern eine Verstärkung der Prozeduren der parlamentarischen Kontrolle; in dieser Hinsicht muß die Anerkennung eines Rechtes auf Frühwarnung auf Initiative der nationalen Parlamente für den Fall unterstützt werden, daß ein Gesetzesvorschlag – der von der Europäischen Kommission oder von einer Gruppe von Mitgliedstaaten stammt – „*fundamentalen Aspekten*“ des nationalen Strafrechtes zuwiderlaufen würde.

➤ *Die Anerkennung der internationalen Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union*

Es ist praktisch beschlossen, daß die Europäische Union eine internationale Rechtspersönlichkeit erhält. Demzufolge würden in strafrechtlicher Hinsicht (Auslieferung und Rechtshilfe) oder polizeilicher Hinsicht mit Drittländern ausgehandelte Verträge nicht mehr notwendigerweise Gegenstand einer nationalen parlamentarischen Genehmigung sein, bevor sie ratifiziert werden. Eine solche Reform erscheint zwar wünschenswert, darf aber die nationalen Parlamente nicht ihres Rechtes zur Ratifizierung internationaler Übereinkommen berauben, die ihnen die nationalen Verfassungen einräumen. Die Anerkennung der internationalen Rechtspersönlichkeit der Union wäre geeignet, eine wesentliche Prerogative der nationalen Parlamente in Frage zu stellen: Eine große Zahl von Verträgen (insbesondere die in strafrechtlicher Hinsicht abgeschlossenen) würde nicht mehr notwendigerweise der parlamentarischen Genehmigung unterliegen. Es ist demzufolge unerlässlich, neue Assoziierungsmodalitäten festzulegen, die insbesondere eine systematische Übermittlung von Abkommensentwürfen an die nationalen Parlamente vorsehen.

➤ *Die politische Kontrolle von Europol*

Es ist notwendig, Europol einer wirklichen politischen Kontrolle zu unterziehen, indem diese Organisation der Kontrolle einer gemischten parlamentarischen Kommission entsprechend einem in der Mitteilung der Kommission über die demokratische Kontrolle von Europol enthaltenen Vorschlag unterliegt (Europäisches Parlament und nationale Parlamente)¹⁷. Die Schaffung dieser gemischten Kommission, die ursprünglich von der interparlamentarischen Konferenz von Den Haag vom 7. bis 8. Juni 2001 vorgeschlagen wurde, wurde mehrmals im Laufe der Arbeiten des Europäischen Konvents angesprochen.

¹⁷ (COM (2002) 95 final).

Die Fragen, die bei jeder Sitzung des Rates „Justiz- und innere Angelegenheiten“ angesprochen werden, betreffen das Herzstück der Rechte und des Lebens jeden Bürgers und der Kompetenzen ihrer Vertreter. Die in Aussicht genommenen Entwicklungen auf dem Gebiet des Raums für Freiheit, Rechts und Sicherheit müssen also notwendigerweise durch geeignete Reformen begleitet werden, um eine effiziente parlamentarische Kontrolle zu garantieren, denn die Politiken der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Kriminalität, des Asyls und der Zuwanderung werden in zunehmendem Maße in Brüssel festgelegt.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Sieben Empfehlungen für die Rolle der nationalen Parlamente im erweiterten Europa

Die Arbeiten des Europäischen Konvents gehen auf ihr Ende zu. Die nationalen Parlamente werden ihren – wesentlichen – Anteil an Verantwortung für die Entscheidungen haben, die schließlich von der Regierungskonferenz getroffen werden. Das Überdenken des europäischen Projektes erlaubte es, institutionelle Schranken zu überwinden, die es verhinderten, daß die konkreten und ehrgeizigen Antworten gefunden wurden, die die Bürger erwarten. Denn schließlich sind es die Völker Europas, die sich zu dem Projekt und den Institutionen äußern müssen, die ihnen ihre politischen Führer vorschlagen. Die Gemeinschafts- und die nationalen Institutionen müssen jede für sich also daran arbeiten, unser Europa kohärenter und demokratischer zu gestalten.

In diesem Geiste könnten wir uns auf die folgenden sieben Empfehlungen einigen:

1 – Die Konferenz der Präsidenten der Europäischen Parlamente begrüßt den Beitritt von zehn neuen Ländern zur Europäischen Union und schätzt sich glücklich, daß in diesen Staaten geeignete Mechanismen zur parlamentarischen Kontrolle hinsichtlich der europäischen Angelegenheiten geschaffen werden.

2 – Die Methode des Konvents ist eine neuartige Methode, die eine demokratische Debatte über die wesentlichen Herausforderungen des Aufbaus Europas ermöglicht, indem die nationalen Parlamente voll mit einbezogen werden. Der Rückgriff auf Konvente müßte also für zukünftige Revisionen des Verfassungsvertrages privilegiert werden.

3 – Der Verfassungsvertrag müßte die Möglichkeit interinstitutioneller Übereinkommen vorsehen, die die Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und den Gemeinschaftsinstitutionen unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorschriften jedes Mitgliedstaates organisieren.

4 – Die interparlamentarische Zusammenarbeit zwischen dem europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten müsste nach flexiblen und entsprechend den behandelten Themen adaptierten Modalitäten verstärkt und verstetigt werden.

5 – Das Frühwarnrecht soll es den nationalen Parlamenten ermöglichen, ihre Kompetenzen im Rahmen des Prinzips der Subsidiarität zu behalten. Es könnte sinnvollerweise übertragen werden auf die parlamentarische Kontrolle der Einhaltung der persönlichen Grundrechte, die von der europäischen Charta definiert werden.

6 – Die beabsichtigte Abschaffung der Säulen der Europäischen Union darf nicht zum Schaden der den nationalen Parlamenten im Rahmen der aktuellen zweiten und dritten Säulen anerkannten Prärogativen gehen. Der Verfassungsvertrag müsste für diese Angelegenheiten Modalitäten einer nationalen parlamentarischen Kontrolle vorsehen. Dies gilt auch im Rahmen eventueller verstärkter Kooperationen.

7 – Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament müssen regelmäßig über den Fortgang der Arbeiten der Regierungskonferenz informiert werden, die sich an den Konvent anschließen wird, damit sie in der Lage sind, darüber zu debattieren und rechtzeitig ihre Stellungnahmen abzugeben.
