

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Sitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0023/2002

23. Januar 2002

BERICHT

über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks (2001/2023(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatter: Giorgio Napolitano

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	5
BEGRÜNDUNG.....	10
MINDERHEITENANSICHT	19
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN, MENSCHENRECHTE, GEMEINSAME SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK.....	20
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT	26

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

In der Sitzung vom 15. März 2001 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für konstitutionelle Fragen die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Artikel 163 der Geschäftsordnung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks erhalten hat.

In der Sitzung vom 3. Mai 2001 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass sie den Ausschuss für Recht und Binnenmarkt als mitberatenden Ausschuss befasst hat.

In der Sitzung vom 31. Mai 2001 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass sie zusätzlich den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik als mitberatenden Ausschuss befasst hat.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hatte in seiner Sitzung vom 24. Januar 2001 Giorgio Napolitano als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 21. Juni 2001, 19. November 2001, 18. Dezember 2001 und 22. Januar 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 25 Stimmen bei 2 Gegenstimmen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Jo Leinen, Vorsitzender, Ursula Schleicher, stellvertretende Vorsitzende; Giorgio Napolitano, Berichterstatter; Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (in Vertretung von Enrique Barón Crespo), Georges Berthu, Guido Bodrato (in Vertretung von Luigi Ciriaco De Mita), Jens-Peter Bonde, Jean-Louis Bourlanges (in Vertretung von François Bayrou), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Olivier Duhamel, Lone Dybkjær, José María Gil-Robles Gil-Delgado, The Lord Inglewood, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure (in Vertretung von Daniel J. Hannan), Hanja Maij-Weggen, Cecilia Malmström (in Vertretung von Andrew Nicholas Duff), Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (in Vertretung von Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta, Jacques F. Poos (in Vertretung von Dimitris Tsatsos), Antonio Tajani und Margrietus J. van den Berg (in Vertretung von Hans-Peter Martin).

Anlässlich der Abstimmung über den gesamten Text erklärte Herr Berthu, dass er die Absicht habe, gemäß Artikel 161 Absatz 3 der Geschäftsordnung der Begründung eine Minderheitenansicht beizufügen.

Die Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik und des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt sind diesem Bericht beigefügt.

Der Bericht wurde am 23. Januar 2002 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks (2001/2023(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen veranstalteten Treffen mit den Europa-Ausschüssen der Parlamente der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer vom 20. und 21. März 2001 sowie 10. und 11. Juli 2001,
 - unter Hinweis auf die Rede des britischen Premierministers, Tony Blair, vom 9. Oktober 2000 in Warschau,
 - unter Hinweis auf den Beitrag der XXIV. COSAC vom 22. Mai 2001 in Stockholm,
 - unter Hinweis auf die Rede des französischen Premierministers, Lionel Jospin, vom 28. Mai 2001 in Paris zur „Zukunft des erweiterten Europas“,
 - in Kenntnis des Informationsberichts des französischen Senats vom 13. Juni 2001 über eine „Zweite Europäische Kammer“,
 - in Kenntnis der Erklärung des deutschen Bundeskanzlers, Gerhard Schröder, vom 16. Juni 2001,
 - in Kenntnis der Entschließung des Ausschusses der Regionen vom 14. November 2001 zur „Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken und zur Fortführung der Reform der Europäischen Union im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz“,
 - unter Hinweis auf den Beitrag der XXV. COSAC vom 5. Oktober 2001 in Brüssel,
 - in Kenntnis des von der Folgekonferenz am 7. November 2001 in Brüssel angenommenen Textes zur parlamentarischen Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
 - unter Hinweis auf die Konferenz der Präsidenten der Parlamente der Europäischen Union und der Beitrittsländer vom 16. und 17. November 2001 in Stockholm,
 - in Kenntnis der Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union,
 - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik sowie des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt (A5-0023/2002),
- A. in der Erwägung, dass in der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung zur Zukunft der Union die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente zu den vier ausdrücklich angeführten Themen gehört, und betont daher die Bedeutung und Aktualität dieser Frage,

- B. in der Erwägung, dass die ungenügenden Fortschritte bei der demokratischen Kontrolle des Integrationsprozesses und seiner jüngsten Entwicklungen in verschiedenen Bereichen das „demokratische Defizit“ in der Union zu verschärfen drohen,
- C. beunruhigt über das entstandene gravierende Ungleichgewicht zwischen den den Exekutivorganen und den technischen Stellen zuerkannten Befugnissen und den den Parlamenten insgesamt eingeräumten Möglichkeiten hinsichtlich der Mitwirkung und Kontrolle bei legislativen Beschlüssen und politischen Entscheidungen der Union,
- D. in der Erwägung, dass zur Behebung dieses demokratischen Defizits und zur Gewährleistung von mehr Demokratie in der Union die parlamentarische Komponente im europäischen institutionellen System verstärkt werden muss,
- E. in der Erwägung, dass die Ratifizierungsbefugnis der Mitgliedstaaten (über die nationalen Parlamente oder durch ein Referendum) im Rahmen des vom Europäischen Rat von Laeken eingesetzten Konvents nicht beeinträchtigt wird;
1. ist überzeugt, dass die in den einzelstaatlichen Parlamenten geäußerte Besorgnis im Zusammenhang mit der Europäischen Union eine bessere und eindeutige Festlegung ihrer Befugnisse gegenüber den einzelstaatlichen Regierungen und der Europäischen Union erfordert, wobei es insbesondere darum geht,
 - ihre Befugnisse gegenüber ihrer jeweiligen Regierung geltend zu machen;
 - den nationalen Ministern und den einzelstaatlichen Regierungen bei ihrer Arbeit im Rat Leitlinien vorzugeben;
 - die Position der nationalen Minister und der einzelstaatlichen Regierungen im Rat zu kontrollieren;
 - bei der Umsetzung der europäischen Politik in den Mitgliedstaaten, insbesondere was die europäischen Programme und die europäischen Fonds angeht, Orientierungshilfe zu geben;
 - die Umsetzung der europäischen Politik in den Mitgliedstaaten, insbesondere bezüglich der Auswirkungen dieser Politik und der finanziellen Verwaltung der von der EU gewährten Mittel, zu überwachen;
 - bei der korrekten Umsetzung der europäischen Richtlinien und Verordnungen Leitlinien vorzugeben und diese zu überwachen;
 - bei Regierungsvereinbarungen und bei konstitutionellen Fragen ihre Kompetenzen wahrzunehmen;
 - die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten zu gewährleisten;
 2. betont, dass das Europäische Parlament sich nicht als ausschließlicher Vertreter der Bürger und Garant der Demokratie bei seinen Beziehungen zu den anderen Einrichtungen der Union betrachtet; sein Hauptanliegen besteht nicht darin, umfassendere Befugnisse zu erhalten und dabei die Rolle der nationalen Parlamente unberücksichtigt zu lassen;
 3. betont, dass die Völker der Union vollständig durch das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente vertreten sind, die jeweils für verschiedene Bereiche zuständig sind; die notwendige Parlamentarisierung der Union muss sich daher auf die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments in Bezug auf alle Beschlüsse der Union sowie auf die Stärkung der Befugnisse der einzelstaatlichen Parlamente in Bezug auf ihre jeweiligen Regierungen gründen;

4. weist darauf hin, dass der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Amsterdam die ersten wichtigen Marksteine auf dem Weg zu dieser Parlamentarisierung gesetzt haben;
5. weist erneut mit Nachdruck darauf hin, dass für eine erforderliche Demokratisierung und notwendige Parlamentarisierung die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in allen Legislativbereichen zwingend ist;
6. fordert die einzelstaatlichen Parlamente auf, ihre Kontrollbefugnisse in allen Fällen, in denen keine Mitentscheidung erfolgt, voll zu nutzen;
7. weist mit Beunruhigung darauf hin, dass die vom Volk gewählten Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene gemeinsam darauf achten müssen, dass die Regierungen nicht neue intergouvernementale Rechte und Instrumente schaffen, bei denen die Parlamente ausgeschaltet werden, wie z.B. die „offene Koordinierung“ oder die sog. Koregulierung;
8. fordert, dass die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament die gleichzeitige Mitgliedschaft in einem nationalen oder regionalen Parlament ausschließt;

Die Verstärkung der Befugnisse der einzelstaatlichen Parlamente gegenüber ihrer Regierung

9. wünscht, dass das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Vorabinformation der einzelstaatlichen Parlamente und ihrer Möglichkeit, sich während der Phase der Ausarbeitung europäischer Legislativtexte über ihre nationalen Regierungen im Rat einzuschalten, entsprechend der bereits von der COSAC von Versailles erhobenen Forderung geändert wird;
10. schlägt vor, dass über die von den einzelstaatlichen Parlamenten angewandten „best practices“ eine angemessene Unterrichtung und Informationsverbreitung erfolgt und dass optimale Bedingungen für den Austausch von Informationen, für das Verständnis der Befugnisse und der Tätigkeit des jeweils anderen Organs sowie für die Nutzung der neuen Technologien geschaffen werden;
11. bekräftigt seine Bereitschaft, zu einer eingehenden Konsultation der einzelstaatlichen Parlamente im Kontext der Erörterung und Annahme des Programms der Europäischen Kommission und im Hinblick auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips im Gesetzgebungsprozess der Union beizutragen;
12. stellt fest, dass die COSAC ein wichtiges Instrument für den Meinungs austausch und die Annäherung der Standpunkte zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament darstellt, dessen Möglichkeiten noch nicht alle voll ausgeschöpft sind, ist jedoch von der Notwendigkeit überzeugt, im Rahmen der Delegation des EP in der COSAC eine Vertretung zu gewährleisten, die den politischen Pluralismus stärker achtet;
13. schlägt vor, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen der einzelstaatlichen Parlamente und den Ausschüssen des Europäischen Parlaments in sämtlichen von der europäischen Integration betroffenen Bereichen weiterentwickelt und systematisiert wird, u.a. im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Wirtschafts- und

Währungsunion, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der konstitutionellen Fragen;

14. betont, dass es wünschenswert wäre, den Informationsaustausch zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten in Bezug auf Fragen, die die GASP bzw. die ESVP betreffen, zu intensivieren und zu verbessern, um somit einen umfassenderen Dialog zwischen den Parlamenten zu ermöglichen;
15. schlägt die Ausarbeitung einer interparlamentarischen Vereinbarung zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament vor, um eine solche systematische Zusammenarbeit zu begründen; diese Vereinbarung könnte Folgendes umfassen:
 - als Richtschnur dienende gegenseitige Verpflichtungen in Bezug auf Programme für multilaterale oder bilaterale Treffen zur Erörterung allgemeiner oder sektorspezifischer europäischer Fragen von gemeinsamem Interesse,
 - Austausch von Informationen und Dokumenten;
16. stellt fest, dass im Rahmen der Sitzungen der europäischen Fraktionen und Parteien häufigere und regelmäßige Kontakte innerhalb jeder europäischen politischen Familie entstehen; begrüßt die Systematisierung dieser Treffen, die auf diese Weise das demokratische Leben auf einzelstaatlicher wie auf europäischer Ebene intensivieren und bereichern können, und betont die Bedeutung eines Statuts für die europäischen Parteien, denen bei der Entwicklung der EU zu mehr Demokratie eine zentrale Rolle zukommt;

Der Beschlussfassungsprozess darf nicht schwerfälliger werden

17. ist der Auffassung, dass die Einsetzung einer Kammer aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente keine Lösung für die Schwierigkeiten wäre, mit denen sich einige Parlamente insbesondere bei der Kontrolle der Europapolitik ihrer Regierung konfrontiert sehen, sondern zum Nachteil von Demokratie und Transparenz nur eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens der Gemeinschaft bewirken würde;
18. stellte fest, dass die doppelte Legitimation – Union der Staaten und der Völker – auf europäischer Ebene im Gesetzgebungsbereich bereits in der Mitwirkung des Rates und des Europäischen Parlaments ihren Niederschlag findet; hält es nicht für wünschenswert, den Beschlussfassungsprozess schwerfälliger oder komplizierter zu machen, und vertritt den Standpunkt, dass es eine unklare Überschneidung der jeweiligen Rollen der europäischen und der einzelstaatlichen Organe zu vermeiden gilt;
19. verweist auf die Bedeutung, die der vereinbarten Beteiligung von Vertretern des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente im künftigen Konvent für eine Verfassung der Europäischen Union zukommt, und hofft, dass der Konvent im Rahmen einer lebhaften Debatte Übereinstimmung über einen gemeinsamen Ansatz erzielt, um die Meinung der Völker Europas über unsere künftige Politik so harmonisch wie möglich zum Ausdruck zu bringen;

Vorbereitung der Zukunft der Europäischen Union durch den Konvent

20. begrüßt die institutionalisierte Teilnahme der einzelstaatlichen Parlamente sowie des

Europäischen Parlaments, der Kommission und der Vertreter der Staats- und Regierungschefs (Konvent), die Anlass zur Zuversicht im Hinblick auf eine effiziente Vorbereitung der Reform der Verträge gibt;

21. spricht sich dafür aus, dass bereits durch den vom Europäischen Rat von Laeken einzusetzenden Konvent eine von den einzelstaatlichen Parlamenten, der Kommission, dem Europäischen Parlament und den Regierungen der Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübte Verfassungsgewalt begründet wird, die nicht nur eine wirksame Vorbereitung der Reform der Verträge ermöglichen würde, sondern auch den europäischen Integrationsbemühungen eine verstärkte Legitimation geben und durch diese bedeutende institutionelle Neuerung ein neues Kapitel in der Geschichte der Rolle der Parlamente beim europäischen Aufbauwerk aufschlagen würde;
22. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Staats- bzw. Regierungschefs und den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

EINLEITUNG

1. Die Frage, welche Rolle die einzelstaatlichen Parlamente – und damit auch die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten – spielen, gewinnt aus vielerlei Gründen neue Aktualität. Der Rat von Nizza hat sie in der Erklärung zur Zukunft der Union im Anhang des Vertrags als eines der vier Themen bezeichnet, die es ins Zentrum einer breiten Debatte im Vorfeld einer neuen Regierungskonferenz zu rücken gilt. Diese Feststellung lässt verschiedene Auslegungen zu; möglicherweise spiegeln sich darin Standpunkte zur institutionellen Architektur und zur Gesamtentwicklung der demnächst erweiterten Union wider, die von den Staats- und Regierungschefs nicht eindeutig geklärt wurden und voneinander abweichen. Es sind daher ernsthafte Anstrengungen vonnöten, hier Klarheit zu schaffen.
2. Im Wesentlichen steht zunächst einmal die allgemeinere Frage im Vordergrund, wie demokratisch der Integrationsprozess eigentlich ist. Wird das „Demokratiedefizit“ in der Union kleiner oder droht es größer zu werden? In diesem Zusammenhang ist wachsendes Unbehagen in den nationalen Parlamenten festzustellen, das zurückzuführen ist auf die bisher unzureichenden Fortschritte in Bezug auf die demokratische Kontrollierbarkeit des Integrationsprozesses und seiner jüngsten Entwicklungen in verschiedenen Bereichen. Zu Recht besteht die Befürchtung, dass sich das Problem mit der bevorstehenden Erweiterung noch verwickelter und akuter wird. Ähnlich unzufrieden und besorgt hat sich das Europäische Parlament geäußert.

Zudem wäre es ein großer Irrtum, anzunehmen, den Bürgerinnen und Bürgern bleibe dieses Problem verborgen.

3. Der Verlust des Konsenses innerhalb der öffentlichen Meinungen und die immer weiter um sich greifende Abwehrhaltung, Enttäuschung und Misstrauen gegenüber der Entwicklung der Union, sind Dinge, die sich nicht allein mit dem mangelnden oder nicht überzeugenden Engagement der Union in Bezug auf die konkrete Politik, ihre Reaktionen auf wichtige Anliegen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, der Familien, der Bevölkerung insgesamt erklären lassen. Die Zunahme dieser Phänomene hängt auch mit dem Gefühl der Entfremdung zusammen, mit ernsthaften Verständnisproblemen und Mitwirkungsdefiziten sowie der empfundenen Ohnmacht angesichts von Entscheidungen, die von oben herab erlassen werden und weder beeinflusst noch kontrolliert werden können.
4. Wir wissen natürlich, dass wir, wenn wir den Konsens und die Unterstützung in unseren Ländern zurückgewinnen wollen, in dieser Phase den Akzent vor allem auf „unser gemeinsames Vorhaben“ legen müssen, auf die Fragen, die es anzugehen gilt und die Lösungen, die auf europäischer Ebene dafür gefunden werden müssen, auf die allmählich im Rahmen der erweiterten Union zu verwirklichenden Projekte und ihre vielgestaltigen Umsetzungsmöglichkeiten. Von diesem Diskurs „über die Inhalte“ darf der Diskurs über die „Form“ des europäischen Aufbauwerks, über die „Art und Weise“, wie die Entwicklungen zu gestalten sind, über die Institutionen und ihre Arbeitsweise auf keinen Fall abgetrennt werden. Die einzelnen Fragen zu dem Thema, welche Union wir – in

einem endlich vereinigten Europa – wollen, bilden ein unteilbares Ganzes und erfordern ein Konzept, in dem sich die Bürger/innen auch in Bezug auf die Gewährleistung von mehr Demokratie wiedererkennen können.

I. „Demokratiedefizit“ und Rolle der Parlamente

5. Die unzureichende demokratische Legitimation des Integrationsprozesses wurde seinerzeit auf Begriff „Demokratiedefizit“ gebracht. Ob man diese Formel weiter benutzen will oder nicht, wichtig ist zu wissen, dass es sich nicht um eine abstrakte oder bloß polemische Definition handelt: Noch im Bericht Neyts-Uyttebroek, der im Juni 1996 vom Europäischen Parlament angenommen wurde, wurden die konkreten Elemente dieses Defizits analysiert. Diese Analyse hat größtenteils weiterhin Bestand und soll deshalb in diesem neuen Bericht nicht wiederholt werden, der sich auf den aktuellen Entwicklungsstand und eine erneute Auseinandersetzung mit der Frage beschränken möchte, welche Rolle die Parlamente beim Aufbau Europas und im Leben der Union spielen, wobei die jüngsten Entwicklungen – vom Amsterdamer Vertrag bis zu dem von Nizza – ebenso berücksichtigt werden sollen wie neue Perspektiven.
6. Es muss selbstverständlich nochmals bekräftigt werden, dass das Problem, für mehr Demokratie in der Union zu sorgen, über die Anerkennung und Würdigung der Rolle der Parlamente hinausgeht. Weitere grundlegende Aspekte sind die Herausbildung stärkerer politischer und sozialer Akteure auf europäischer Ebene – Parteien, Gewerkschaften, Organisationen (NGO) und für eine bestimmte Sache eintretende Initiativen -, ein größeres Netz von Kanälen, die eine Beteiligung der Bürger/innen an der Diskussion über den Zustand der Union ermöglichen, und die Herausbildung eines öffentlichen Kommunikationsraumes auf europäischer Ebene.
7. Wie bereits in einer von der 24. COSAC vorgelegten Studie überzeugend dargelegt, stellen das Europäische Parlament und die „Parlamentarisierung“ des Entscheidungssystems der Union mit Hilfe der Parlamente – des Europäischen wie der nationalen – zwar nur eines der Instrumente für den Aufbau einer hundertprozentig legitimierten europäischen Ordnung dar, jedoch ein wichtiges und notwendiges¹. Die Institutionen der repräsentativen Demokratie bleiben demnach ein unersetzlicher Pfeiler der Demokratie in unseren Ländern, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene: Sie durchschreiten gerade eine Phase ernsthafter Schwierigkeiten aus Gründen, denen hier nicht nachgegangen werden kann und die nicht nur mit der Besonderheit des europäischen Integrationsprozesses zusammenhängen, sondern mit tiefgreifenden Veränderungen innerhalb unserer Gesellschaften, bei den Kommunikationstechnologien und im Hinblick auf den politischen Wettbewerb, die Sensibilität und das Verhalten von Einzelnen wie von Gruppen. Es werden jedoch alle erdenklichen Anstrengungen unternommen, um Struktur und Handeln der Institutionen der repräsentativen Demokratie, vor allem der Parlamente, diesen Veränderungen anzupassen, indem ihre Aufgaben und Befugnisse neu definiert werden.

¹ „We conceive the European Parliament and the „parliamentarisation“ of the Union’s decision-making system through both the European and the national parliaments as one but an essential and necessary tool for building a legitimate European order“

8. Die Union stützt sich auf eine doppelte Legitimation als eine Union von Staaten und eine Union von Völkern. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente als jeweils von den Bürger/inne/n direkt gewählte Institutionen, nehmen auch die Vertretung der Völker innerhalb der Europäischen Union wahr. Die parlamentarischen Demokratien in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union haben tief reichende historische Wurzeln und stützen sich auf ein komplexes Geflecht von politischen und sozialen Beziehungen. Die Solidität der nationalen demokratischen Ordnungen und ihre Nähe zu den Bürger/inne/n, stellen ein unverzichtbares Erbe dar. Dies darf bei der weiteren „Parlamentarisierung“ der Union auf keinen Fall in Vergessenheit geraten: Diese muss einen eigenen Weg gehen, indem sie sich auf zwei Pfeiler stützt, das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente. Das Europäische Parlament muss sich dessen voll und ganz bewusst sein und sich hüten, einem vereinfachenden Schema zu huldigen, das in ihm die Exklusivvertretung der Bürger/innen und den einzigen Garanten der Demokratie im Verhältnis zu den übrigen Institutionen der Union sieht. Und es darf sich nicht darauf beschränken, mehr Befugnisse für sich zu fordern und die Bedeutung der nationalen Parlamente zu ignorieren.
9. Andererseits wäre es völlig verfehlt, davon auszugehen, Demokratie könne nur auf nationaler Ebene garantiert werden und existieren; zu meinen, die Entwicklung der Demokratie, auf institutioneller wie politischer Ebene, sei nicht auch auf europäischer Ebene möglich; es sei unmöglich, das Demokratiedefizit der Union auch mittels Stärkung des Europäischen Parlaments zu beseitigen und es sei daher nicht nur notwendig, einer solchen Stärkung entgegenzuwirken, sondern geradezu einen Weg einzuschlagen, der auf eine Rückübertragung von Befugnissen auf die einzelstaatlichen Parlamente hinauslaufen würde.
10. Wir müssen uns über eine grundlegende Tatsache völlig im Klaren sein: Es sind die Parlamente insgesamt, und nicht nur die einen oder die anderen bzw. nur die nationalen Parlamente und nicht das Europäische Parlament, die unter dem noch immer bedenklichen Ungleichgewicht zwischen den dem Rat bzw. der Kommission zugestandenen Befugnissen und ihren eigenen Möglichkeiten leiden, an der Gestaltung und Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses und der politischen Richtung der Union mitzuwirken. Daher sind wir ganz unbedingt angewiesen auf die Zusammenarbeit, auf eine gemeinsame Vision, ein gemeinsames Engagement, ohne die jeweiligen unterschiedlichen Kompetenzen anzutasten. Deshalb sei hier mit noch größerer Überzeugung folgende Aussage des Berichts Neyts-Uyttebroek wiederholt: „Die Qualität der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten ist von ausschlaggebender Bedeutung für die demokratische Gesamtperspektive der Union. Lassen sie sich eine Rivalität aufzwingen, so wird die Demokratie mit Sicherheit leiden. Erkennen sie jedoch, daß sie eine gemeinsame Aufgabe haben, so wird dies die Demokratie stärken.“

II. Neuere Entwicklungen und Grenzen der „Parlamentarisierung“

11. Die herausragendsten Entwicklungen im Hinblick auf die voranschreitende Parlamentarisierung, die in dem Zeitraum zu verzeichnen waren, der auf den bereits zitierten Bericht von 1997 folgte, sind folgende, angefangen mit dem Amsterdamer Vertrag :

- Ausweitung der legislativen Mitentscheidungsbefugnis des Europäischen Parlaments und Stärkung seiner Einflussnahme auf die Ernennung des Kommissionspräsidenten,
- Formalisierung des Rechts der nationalen Parlamente auf rechtzeitige Information über die legislativen Vorschläge der Kommission, wie sie vom Rat festgelegt werden, sowie über die von der Kommission verfassten Konsultationsdokumente durch das Protokoll Nr. 9,
- Anerkennung der Rolle der COSAC durch dasselbe Protokoll.

Ohne diese Ergebnisse unterzubewerten, ist dennoch folgendes dazu anzumerken:

- Was das Europäische Parlament angeht, so bleiben auch Bereiche, in denen der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen beschlossen wurde, von seiner Mitentscheidungsbefugnis ausgeschlossen: Der Vertrag von Nizza hat diese Asymmetrie nicht beendet, sondern bestätigt. Auch das Problem der Definition der Rechtsakte bzw. der gemeinschaftlichen Normenhierarchie ist nach wie vor ungelöst.
 - Was die nationalen Parlamente angeht, so hat der Rat von Amsterdam die Forderungen nach Festlegung von Mindestfristen für die Prüfung von Texten mit legislativem Charakter nur teilweise erfüllt und verschiedene Aspekte dieser von der COSAC und dem Europäischen Parlament formulierten Forderungen unberücksichtigt gelassen.
12. Der Umstand, dass Bereiche, die bereits in dem Bericht und der Entschließung vom Juni 1997 erwähnt wurden, der Einflussnahme und Kontrolle – sowohl seitens des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente – entzogen bleiben, sorgt nach wie vor für große Unzufriedenheit und Besorgnis: Es sind dies neben der Agrarpolitik, diesem traditionellen Interventionsfeld, auch neu hinzugekommene Politikfelder wie die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der Bereich Justiz und innere Angelegenheiten sowie die Wirtschafts- und Währungspolitik im Kontext der WWU. Der Vertrag von Nizza hat in diesem Zusammenhang keinerlei Fortschritte gebracht, während auf Regierungsebene bemerkenswert innovative Beschlüsse gefasst wurden, wie der zum Aufbau einer gemeinsamen, politisch-militärischen Verteidigungsstruktur.
13. Im Hinblick auf den allgemeineren Bereich des Gleichgewichts zwischen den Institutionen, wurde die besorgniserregende Tendenz deutlich, das Gemeinschaftsverfahren zu schwächen und die zwischenstaatliche Dimension der politischen Orientierung der Union zu stärken, was sich am deutlichsten in der Hervorhebung der Rolle des Europäischen Rates offenbart hat. Der Rat beschließt über Rechtsakte nach wie vor unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Die gravierenden Defizite im Hinblick auf die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Tätigkeit des Rates, auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber, sind nur von wenigen

Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages angekratzt worden. Der Rat berät als Legislativorgan nach wie vor unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

14. Positiv bewertet werden folgende Aspekte: Im Sinne einer weiteren demokratischen Öffnung: die Formulierung und damit Regelung des Zugangs zu den Dokumenten in Artikel 255 EGV; im Sinne einer Stärkung der Garantien für das Europäische Parlament: die Neufassung der Bestimmungen auf dem Gebiet der verstärkten Zusammenarbeit durch den Vertrag von Nizza.

III. DAS WICHTIGSTE TERRAIN DER BEZIEHUNGEN ZWISCHEN NATIONALEN PARLAMENTEN UND NATIONALEN REGIERUNGEN

15. Im gemeinsamen Interesse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente liegt es, Letztere in die Lage zu versetzen, Gestaltungs- und Kontrollaufgaben gegenüber ihren jeweiligen Regierungen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Rates der Union wirksamer wahrzunehmen. Dies ist der Königsweg zur Verwirklichung einer Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Gesetzgebungstätigkeit der Union und der Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken.
16. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die nationalen Parlamente an der Gestaltung der europäischen Gesetzestexte mitwirken können, indem sie Stellungnahmen und Beiträge einbringen, die von den jeweiligen zu Regierungen zu berücksichtigen sind, auch wenn es sich nicht um bindende Mandate handeln kann. Unter diesem Aspekt, hat das Protokoll von Amsterdam Fortschritte ermöglicht, die jedoch nicht ausreichen, wie sich aus den Antworten auf den Fragebogen ablesen lässt, der im Rahmen der Vorbereitung der 23. COSAC verteilt worden war.

Die in Versailles zusammengetrene COSAC hat Forderungen zur Änderung des Protokolls formuliert und sich dabei insbesondere auf die elektronische Übermittlung von Dokumenten und Vorschlägen mit legislativem Charakter, aber auch der Vorschläge für gemäß Titel V und VI EUV anzunehmende Maßnahmen (gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Zusammenarbeit von Polizei und Justiz), an alle nationalen Parlamente bezogen. Die bereits festgesetzten Fristen sollten außerdem auch für Vorschläge im Bereich der GASP gelten. Diese Forderungen wurden bei der Regierungskonferenz von Nizza nicht berücksichtigt: Das Europäische Parlament kann sich dafür einsetzen, sie mit Blick auf die nächste Regierungskonferenz zu unterstützen, und fordern, dass bis dahin praktisch in diesem Sinne verfahren wird.

17. Das Diskussionsdokument „Die nationalen Parlamente und die Europäische Union“, das vom schwedischen Vorsitz für die COSAC-Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurde (Mai 2001), hat einen aktualisierten Rahmen für die Bedingungen und Initiativen formuliert, innerhalb dessen die für europäische Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente, und diese Kammern als Ganzes, die gemeinschaftliche Gesetzgebung und die Politiken der Union beeinflussen, wobei sie die einzelnen Regierungen als Gesprächspartner haben. Die Prüfung der Texte, die Ausarbeitung von Stellungnahmen und Vorschlägen, die Gegenüberstellung mit den Standpunkten der Regierungen und die Kontrolle der Regierungstätigkeit, weisen von Land zu Land unterschiedliche Effizienzgrade auf: Es besteht noch großer Handlungsspielraum für die Weiterentwicklung dieser Aufgaben – auch mittels Verbreitung der besten Praktiken –

und das Europäische Parlament beabsichtigt, zur Schaffung noch günstigerer Bedingungen beizutragen, damit diese Praktiken sich uneingeschränkt durchsetzen können. Die Prüfung und damit auch die Verbreitung der besten Praktiken kann sich als äußerst nützlich erweisen, auch wenn dabei selbstverständlich den spezifischen Verfahrensweisen der einzelnen nationalen Parlamente Rechnung getragen werden muss.

18. Ein recht unterschiedliches Bild präsentiert sich, wenn es um die Modalitäten für die Diskussion und Beratung über die Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien in den einzelnen nationalen Parlamenten geht. Auch auf diesem Gebiet ist die Verbreitung der besten Praktiken wichtig.
19. Auch die Übermittlung angemessener Informationen über die Tätigkeit der Vermittlungsausschüsse und das Ausschusswesen („Komitologie“) an die nationalen Parlamente bedarf der Aufmerksamkeit.

IV. NEUE ENTWICKLUNGEN IN DEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEN NATIONALEN PARLAMENTEN

20. In den letzten Jahren sind die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten erheblich fruchtbarer und intensiver geworden: gegenseitige Besuche und Delegationsreisen, bilaterale Treffen zwischen Ausschüssen gleicher Zuständigkeit des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, multilaterale Treffen zwischen den für einen bestimmten Bereich zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, regelmäßige Treffen zwischen dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments und Delegationen der nationalen Parlamente während der Regierungskonferenz 2000 und danach (Vertreter/innen der nationalen Parlamente wurden zu allen Sitzungen dieses Ausschusses eingeladen) usw. Diesen Weg gilt es weiter zu gehen, wobei Aspekte wie der Austausch von Dokumenten, gegenseitige Information, die informative Zusammenarbeit zur Vertiefung von Themen von gemeinsamem Interesse nicht zu vernachlässigen sind. Insbesondere sind die Begegnungen zwischen den für Inneres und Justiz, für auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigung und für die Wirtschafts- und Währungsunion zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zu intensivieren.
21. Es sollte die Möglichkeit eines förmlichen interparlamentarischen Abkommens ins Auge gefasst werden, das für eine systematische und programmatische Gestaltung vielfältiger Formen der Konsultation und Kooperation zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten sorgt. Dies wäre kein förmlich verbindliches Abkommen wie die Rahmenabkommen zwischen den Organen der Union; es könnte jedoch ebenfalls Verpflichtungen und Verhaltensregeln für alle Abkommensparteien enthalten und zu einem Klima gegenseitigen Vertrauens sowie einer systematischeren und intensiveren Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten führen. Diese Zusammenarbeit würde sich auf den Grundsatz der Komplementarität stützen, welcher der Unterschiedlichkeit der jeweiligen Verhandlungspositionen Rechnung trägt und die Eigenständigkeit jedes Organs berücksichtigt.

Der Rahmen für den Abschluss eines solchen Abkommens könnte die Konferenz der Präsident/inn/en der Parlamente der Europäischen Union sein.

22. Ein wichtiges Forum für Konsultationen und Diskussionen nicht nur zwischen den nationalen Parlamenten, sondern auch zwischen diesen und dem Europäischen Parlament, stellt die COSAC dar. Ihr hat das Protokoll von Amsterdam bedeutsame Möglichkeiten eingeräumt, den Organen der Union eigene Beiträge zu unterbreiten, insbesondere im Hinblick auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Das politische Ansehen und die Stabilität im Verlauf der einzelnen Legislaturperioden der nationalen Vertretungen könnten das Gewicht und die Funktionsfähigkeit dieser Institution stärken.
23. Die vorgeschlagene Einberufung von Konferenzen der Parlamente (der nationalen wie des Europäischen Parlaments), wie sie seinerzeit in der Erklärung Nr. 14 im Anhang zum Maastrichter Vertrag erwähnt wurde, findet noch keinen ausreichenden Konsens.
24. Bedeutsame Aufgaben werden bereits von der Konferenz der Präsident/inn/en der nationalen Parlamente der Europäischen Union wahrgenommen. Entsprechend wurde im vorstehenden Absatz 21 vorgeschlagen, dieser Konferenz eine wichtige Rolle für den Fall des Zustandekommens eines „Interparlamentarischen Abkommens“ zu übertragen.
25. Ein neues Feld für Initiativen stellen die Treffen zwischen den Verantwortlichen der verschiedenen politischen Familien dar, die im Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten vertreten sind. Auf diesem Weg lässt sich ein bisher als schmerzlich empfundenes Defizit abbauen, ich meine den Bereich der gegenseitigen Information und der Verständigung zwischen Vertretern und Vertreterinnen einander nahestehender politischer Kräfte, die dem Europäischen Parlament bzw. den nationalen Parlamenten angehören, um sensible Fragen zu klären und die jeweiligen Standpunkte anzunähern. In diese Richtung geht auch die vom Rat von Nizza eingegangene Verpflichtung, die Rolle der politischen Parteien in Europa zu stärken.

V. WEITERE IN DER DISKUSSION BEFINDLICHE THEMEN

26. Von einigen nationalen Parlamenten wird erneut die Bildung einer zweiten, aus Vertreter/innen der nationalen Parlamente zu bildenden Kammer vorgeschlagen, eine Idee, die nur begrenzten Anklang findet. Sie basiert auf der Überzeugung, dass auf diese Weise die demokratische Legitimität der Union gestärkt und den Befürchtungen der nationalen Parlamente entgegengetreten werden könnte, die ihre Einflussmöglichkeiten auf den europäischen Entscheidungsprozess und den Aufbau Europas weiter schwinden sehen. Wir glauben, dass es auf solche Befürchtungen andere Antworten gibt als diejenige der Schaffung einer zweiten Kammer; dies ergibt sich aus dem vorliegenden Dokument.

Mit dieser zweiten Kammer wird eine weitere, nicht direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Institution geschaffen, wodurch es zu einer weiteren Belastung der ohnehin komplizierten europäischen Institutionsarchitektur käme. Die Funktionsfähigkeit einer Kammer, deren Mitglieder gleichzeitig Mitglieder der nationalen Parlamente sind, ist erfahrungsgemäß so problematisch, dass einige derjenigen, die eine zweite Kammer vorgeschlagen haben, sich veranlasst sahen, die Zahl der Sitzungstage pro Jahr und im Grunde auch die zu bewältigenden Aufgaben auf ein Minimum zu reduzieren. Aber selbst wenn man von Vorschlägen ausgeht, in denen die Aufgaben und Befugnisse einer zweiten Kammer – vorherige Prüfung aller Texte im Hinblick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, Kontroll- bzw. Konsultativbefugnisse bei den Bereichen des derzeitigen zweiten und dritten Pfeilers – klar begrenzt würden, käme es zu einer verwirrenden Überschneidung des Aufgabenbereichs dieser zweiten Kammer und der Kompetenzen anderer Organe – des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente.

Dabei gilt es jedoch die Befugnisse eben der nationalen Parlamente gegenüber den jeweiligen Regierungen zu stärken, die Funktion des Europäischen Parlaments sowohl im Bereich der legislativen Mitbestimmung als auch in Bezug auf seine politische Lenkungs- und Kontrollbefugnis zu festigen und zu erweitern und eine engere und wirksamere Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu entwickeln, u.a. – wie in Kapitel VII erläutert – durch die Übertragung einer neuen gemeinsamen Gewalt. Diesen Weg gilt es einzuschlagen.

27. Die Idee des französischen Premierministers Jospin, eine „Ständige Konferenz der Parlamente bzw. einen Kongress“ ins Leben zu rufen, wirft zahlreiche Fragen auf, unter anderem insofern, als sie offenbar die derzeitige Rolle und das Potential einer bereits bestehenden Institution wie der COSAC unberücksichtigt lässt. Was die künftigen Verfahren für die Ratifizierung der Verträge anbelangt, so ist es noch verfrüht, Teillösungen des Problems in Aussicht zu stellen.
28. Die vorgeschlagene Teilnahme eines Vertreters/einer Vertreterin oder mehrerer Vertreter/innen aus jedem nationalen Parlament neben den jeweiligen Ressortminister/innen an den legislativen Ministerratssitzungen beinhaltet das Risiko, was auch der bereits erwähnte Bericht des schwedischen Vorsitzes für die XXIV. COSAC anmerkt, dass es nämlich zu Verwirrung hinsichtlich der Kompetenzen der nationalen Regierungen und des nationalen Parlaments und damit zu gravierenden Verzerrungen in den Beziehungen zwischen den Regierungen und Parlamenten der Unionsländer kommt.

VI. AUF DEM WEG ZU EINER VÖLLIGEN ERNEUERUNG DER ROLLE DER PARLAMENTE

29. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente, die 30 Vertreter/innen stellten, und des Europäischen Parlaments, das 16 Mitglieder in das Gremium zur Ausarbeitung der Grundrechtecharta der Union entsandte, stellte eine neue und überaus wertvolle Erfahrung dar und ebnete den Weg für eine völlige Erneuerung der Rolle der Parlamente beim Aufbau der erweiterten Union. Der Konvent zeichnete sich dadurch aus, dass er die Beiträge von vier institutionellen Komponenten – neben den Parlamenten waren die nationalen Regierungen und die Kommission vertreten - zur Definition eines hochgradig bindenden Dokuments, das in die Verträge aufgenommen werden soll, als gleichwertig anerkannte. Es ging um die Anerkennung *in nuce* einer gemeinsamen Verantwortung bei der Wahrnehmung der bisher allein den Regierungen vorbehaltenen „verfassungsgebenden Gewalt“.
30. Mit der Erklärung zur Zukunft der Union im Anhang zum Vertrag von Nizza, haben die Staats- und Regierungschefs einen Prozess vorgezeichnet, der mit einer neuen Regierungskonferenz bis 2004 abgeschlossen werden soll, ohne erneut auf das nunmehr ausgereizte Verfahren zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2000 zu setzen. Das Europäische Parlament ist der Überzeugung – die es auch in der Entschließung vom 31. Mai geäußert hat -, dass sich ein ähnlicher Prozess auf ein Gremium wie den bereits erprobten Konvent stützen muss, wobei natürlich zu berücksichtigen wäre, dass sich dieses Mandat zum einen unterscheidet von dem Auftrag zur Ausarbeitung der Grundrechtecharta und zum andern der sich aus Artikel 48 des Vertrags ergebenden Pflicht zur abschließenden Festlegung von Texten, die Vertragsänderungen beinhalten, durch die Konferenz der Vertreter/innen der Regierungen der Mitgliedstaaten.
31. Der neue Konvent – dessen Zusammensetzung gleichfalls die vier bereits mit der Formulierung der Grundrechtecharta befassten Institutionen zu berücksichtigen hätte – müsste mehrere Aufgaben übernehmen, unter anderem die Ausarbeitung einer echten europäischen Verfassung. Wenngleich auch dieser Text der Regierungskonferenz zur abschließenden Bewertung und Entscheidung vorzulegen ist, kann angenommen werden, dass das traditionelle Schema überwunden wird, wonach internationale Verträge von den Regierungen zu unterzeichnen und von den Parlamenten zu ratifizieren sind.
32. Dies würde darauf hinauslaufen, dass den nationalen Parlamenten – die bei einer anstehenden Ratifizierung bisher lediglich aufgerufen sind, mit Ja oder Nein zu votieren – und dem Europäischen Parlament – dessen Zustimmung bisher nicht einmal für Vertragsrevisionen erforderlich war – eine mit-verfassungsgebende Gewalt übertragen würde, eine Gewalt also, die sie mit den nationalen Regierungen teilen müssten. Was die Rolle der Parlamente beim Aufbau Europas angeht, so würde damit ein neues Kapitel aufgeschlagen.

22. Januar 2001

MINDERHEITENANSICHT

von Georges BERTHU (NI)

Mitglied des Ausschusses für konstitutionelle Fragen

Der Bericht über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten kann nichts dazu beitragen, die Krise, die die Europäische Union in Bezug auf ihre demokratische Legitimation durchmacht, zu bewältigen, denn er bleibt in dem Denken verhaftet, das für diese Krise mit verantwortlich ist.

Er gesteht den nationalen Parlamenten nämlich nicht mehr als eine Kontrollfunktion gegenüber ihrer jeweiligen Regierung zu, ein sehr stumpfes Instrument, seit die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit im Rat die Verbindung zwischen den Entscheidungen auf europäischer Ebene und jedem Einzelnen der Völker gekappt hat. Er zielt außerdem auf eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments ab, ohne zu bedenken, dass die Legitimation in erster Linie von den Bürgern auf der Ebene der nationalen Parlamente erteilt wird.

Um die Demokratie in Europa neu zu beleben, muss jedem Volk eine Entscheidungsbefugnis zugestanden werden, die auf europäischer Ebene wahrnehmbar ist. Es muss also künftig davon ausgegangen werden, dass die nationalen Parlamente nicht länger an den Rand, sondern ins Zentrum des Entscheidungsprozesses gehören. Das scheint übrigens der Rat von Nizza intuitiv erfasst zu haben, als er auf die Tagesordnung der nächsten RK setzte: „Die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Architektur“ (und nicht „am Rande“ dieser Architektur).

Zur Vertiefung dieser Idee wird in dem Bericht, den wir der Interfraktionellen Arbeitsgruppe SOS Demokratie übermittelt haben, insbesondere vorgeschlagen, den Kompromiss von Luxemburg zu „parlamentarisieren“, die Kontrolle der Subsidiarität den nationalen Parlamenten zu übertragen, sektorale Versammlungen nationaler Abgeordneter zu schaffen und neue Methoden der Arbeit im Netz zu entwickeln.

Die Europäische Union steht heute an einem Wendepunkt. Sie muss zeigen, dass sie den großen Anforderungen gewachsen ist, die an ihre visionäre Kraft und an ihre Fähigkeit zur Erneuerung des demokratischen Lebens gestellt werden. Andernfalls wird sie zu einem von den Völkern abgeschnittenen technokratischen Gebilde verkommen.

6. Dezember 2001

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN, MENSCHENRECHTE, GEMEINSAME SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Hinblick auf den Aufbau Europas
(INI(2001)2023)

Verfasser der Stellungnahme: Luís Queiró

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 20. März 2001 benannte der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik Luís Queiró als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 9. Oktober und 3. und 4. Dezember 2001.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungen mit zwei Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Baroness Nicholson of Winterbourne, amtierende Vorsitzende; William Francis Newton Dunn, stellvertretender Vorsitzender; Luís Queiró, Verfasser der Stellungnahme; Alexandros Alavanos (in Vertretung von Pedro Marset Campos), Andre Brie, Carlos Carnero González (in Vertretung von Alexandros Baltas), Véronique De Keyser, Pere Esteve, Monica Frassoni (in Vertretung von Daniel Marc Cohn-Bendit), Ingo Friedrich, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Cristina García-Orcoyen Tormo (in Vertretung von The Lord Bethell), Jas Gawronski, Vitalino Gemelli (in Vertretung von Gunilla Carlsson), Vasco Graça Moura (in Vertretung von John Walls Cushnahan), Efstratios Korakas, Jan Joost Lagendijk, Armin Laschet (in Vertretung von Michael Gahler), Rolf Linkohr (in Vertretung von Magdalene Hoff gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Hanja Maij-Weggen (in Vertretung von Alfred Gomolka), Erika Mann (in Vertretung von Mário Soares gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Hugues Martin, Miguel Angel Martínez Martínez (in Vertretung von Jan Marinus Wiersma gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Linda McAvan, Emilio Menéndez del Valle, Sami Naïr, Raimon Obiols i Germa, José Pacheco Pereira, Jacques F. Poos, Mechtild Rothe (in Vertretung von Klaus Hänsch), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Giacomo Santini (in Vertretung von Amalia Sartori gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Konrad K. Schwaiger (in Vertretung von Alain Lamassoure gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), María Sornosa Martínez (in Vertretung

von Hannes Swoboda gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Ioannis Souladakis, Gary Titley, Paavo Väyrynen, Matti Wuori und Christos Zacharakis.

KURZE BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Hauptziel dieser Stellungnahme ist es, die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten auf dem Gebiet der GASP/GESVP zu untersuchen und festzustellen, wie die gegenwärtigen Unzulänglichkeiten des Unionsvertrags im Hinblick auf die parlamentarische Dimension dieser beiden Politikbereiche im Post-Nizza-Prozess auf bestmögliche Weise beseitigt werden können.

Kapitel 19 des Vertrages von Amsterdam behandelt die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente und sieht vor, dass dem Vertrag über die Europäische Union sowie den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, der EGKS sowie der Europäischen Atomgemeinschaft ein Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union beigelegt wird. Allerdings betreffen diese Bestimmungen in keinem Fall Titel V des Vertrages über die Europäische Union, womit sich die Unterrichtung der einzelstaatlichen Parlamente gegenwärtig nicht auf die GASP erstreckt. Die einzelstaatlichen Parlamente üben jedoch weiterhin ihre jeweiligen Befugnisse im Bereich der GASP/GESVP aus, insbesondere im Hinblick auf die Verteidigungsausgaben sowie operationelle Fragen, die die jeweiligen Streitkräfte des Landes betreffen. Es liegt daher unseres Erachtens auf der Hand, dass die ordnungsgemäße Ausübung ihrer Aufgaben *die Stärkung ihres Rechts auf Unterrichtung über sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und insbesondere über sämtliche Instrumente der GASP, die in Artikel 12 des Unionsvertrags festgelegt sind, erfordert* (Grundsätze und allgemeine Leitlinien für die GASP, gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen, regelmäßige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten).

Die parlamentarische Kontrolle der GESVP erfolgt gegenwärtig auf zwei Ebenen, auch wenn die diesbezügliche Situation bei weitem noch nicht zufriedenstellend ist: auf europäischer Ebene (Prävention und nichtmilitärische Bewältigung von Krisen, hier erfolgt die Kontrolle durch das Europäische Parlament) sowie auf nationaler Ebene (militärische Krisenbewältigung, die diesbezügliche Kontrolle erfolgt vor allem durch die einzelstaatlichen Parlamente). In der Praxis bedeutet dies eine Wechselbeziehung verschiedener Instrumente und Mittel, die teils supranationaler und europäischer Natur, teils regierungsübergreifender und einzelstaatlicher Natur sein können, in den unterschiedlichen Phasen der Planung, Entscheidungsfindung und Ausführung. Es handelt sich hier also nicht um eine kollektive Kontrollbefugnis im Hinblick auf das Krisenmanagement der Union, sondern eher um zwei verschiedene Kontrollebenen, die jeweils der Verantwortung des Europäischen Parlaments bzw. der einzelstaatlichen Parlamente unterstehen. Wenn auf den beiden Ebenen, der europäischen und der einzelstaatlichen, koordiniert gearbeitet wird, ist unseres Erachtens eine angemessene Kontrolle und entsprechende parlamentarische Überwachung sowohl in horizontaler Hinsicht (in Bezug auf sämtliche Themenbereiche und Phasen der GESVP) als auch in transversaler Hinsicht (in Bezug auf die pfeilerübergreifenden Aktionen sowie die europäischen und einzelstaatlichen Mittel und Maßnahmen, die zur Umsetzung dieser Politik nötig sind) gewährleistet.

Fazit: Das Europäische Parlament wird gegenwärtig über die GESVP, deren Verwaltungshaushalt es billigen muss, unterrichtet und führt eine diesbezügliche Debatte durch, während die einzelstaatlichen Parlamente über die entsprechenden Mittel abstimmen, ohne wirklich an der Ausgestaltung der diesbezüglichen Politik beteiligt zu sein. Hier ist natürlich Abhilfe zu schaffen.

2. EINBERUFUNG EINER PARLAMENTARISCHEN KONFERENZ ÜBER DIE GESVP ZWISCHEN DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEN EINZELSTAATLICHEN PARLAMENTEN DER MITGLIEDSTAATEN UND DER BEITRITTSLÄNDER

Angesichts der gegenwärtigen institutionellen Rahmenbedingungen ist der Verfasser der Auffassung, dass die Vorschläge, die das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen vom 15. Juni und 30. November 2000 formuliert hat, d. h. einen regelmäßigen Meinungsaustausch zwischen den verschiedenen Parlamenten in Gang zu bringen, am besten umgesetzt werden können und dass eine angemessene parlamentarische Kontrolle der GESVP durch das Europäische Parlament und die Parlamente der Mitgliedstaaten und Beitrittsländer am besten gewährleistet ist, wenn die bisherigen Treffen zwischen den Vorsitzenden der Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigungspolitik der einzelstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments ausgeweitet werden und *regelmäßig eine parlamentarische Konferenz über die GESVP einberufen wird*. An dieser Konferenz nehmen in jedem Fall die Vorsitzenden der Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigungspolitik der einzelstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments sowie weitere Mitglieder der betroffenen Ausschüsse teil, höchstens jedoch sechs Mitglieder pro Land und ebenso viele Vertreter des Europäischen Parlaments. Darüber hinaus nehmen an der Konferenz Vertreter der Parlamente der Mitgliedstaaten und der NATO-Länder teil, die nicht der EU angehören, die mit einem besonderen Status eingebunden werden könnten. Diese Methode, an deren demokratischer und parlamentarischer Legitimität es wohl nicht den geringsten Zweifel gibt, ist deshalb von Vorteil, weil sie einen flexiblen Rahmen für die Treffen aller beteiligten parlamentarischen Organe zur Umsetzung der GESVP bietet. Die regelmäßige Abhaltung von Sitzungen einer parlamentarischen Konferenz zur GASP würde es allen parlamentarischen Organen auf angemessene Weise ermöglichen, ihre Arbeit entsprechend ihren Befugnissen zu leisten. Damit ist jedoch keinesfalls die Wahrnehmung der sogenannten Restfunktionen der WEU gemeint (insbesondere die Rüstungszusammenarbeit und die in Artikel V des geänderten Vertrags von Brüssel vorgesehene Beistandsklausel), die nicht auf die Europäische Union übertragen wurden. Darüber hinaus ist weiterhin sicherzustellen, dass die Mitgliedsländer, die Beobachter und die assoziierten Partner im Rahmen der WEU eng an die Definition der GASP gebunden bleiben.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. verweist darauf, dass die Zuständigkeiten für die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eindeutig und komplementär zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten aufgeteilt sind, auf der Basis ihrer jeweils aus den Verträgen und Verfassungen hervorgehenden Rechte und Pflichten;
2. erinnert daran, dass die nationalen Parlamente der 15 EU-Mitgliedstaaten die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ihrer Regierungen parlamentarisch kontrollieren, solange die ESVP noch eine rein zwischenstaatliche Form der Zusammenarbeit bleibt, und dass sie nach wie vor die ausschließliche Kompetenz in Bezug auf Militärausgaben sowie den Einsatz der nationalen Streitkräfte haben; unterstreicht, dass die nationalen Parlamente diese zwei wesentlichen Kontrollinstrumente gegenüber ihren Regierungen bestmöglich nutzen sollten;
3. unterstreicht, dass das Europäische Parlament als das einzige von den Bürgern Europas direkt gewählte EU-Organ zusammen mit den nationalen Parlamenten Kontrolle über die GASP und damit auch über die ESVP ausübt; erinnert daran, dass das Europäische Parlament seine Kontrollfunktion derzeit über die ihm durch Art. 21 des EU-Vertrages verliehenen Informations- und Anhörungsrechte wahrnimmt sowie über die ihm als Teil der Haushaltsbehörde zustehenden Haushaltsrechte in Bezug auf den GASP-Haushalt, die sich aus Art. 28 des EU-Vertrages sowie aus der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6.5.1999 ableiten;
4. betont, dass es wünschenswert wäre, den Informationsaustausch zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten in Bezug auf Fragen, die die GASP bzw. die ESVP betreffen, zu intensivieren und verbessern, um somit einen umfassenderen Dialog zwischen den Parlamenten zu ermöglichen;
5. unterstreicht, dass das Europäische Parlament über seinen Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik weiterhin regelmäßig von dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied sowie vom Generalsekretär des Rates/ Hohen Vertreter für die GASP über aktuelle Entwicklungen in der GASP/ESVP und über die Tagungen des Rates unterrichtet werden sollte;
6. schlägt vor, dass regelmäßig gemeinsam von dem Parlament des Mitgliedstaates, der jeweils den Ratsvorsitz innehat, und vom Europäischen Parlament, namentlich vom Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, eine parlamentarische Konferenz zur ESVP einberufen wird; ist der Auffassung, dass die Vorsitzenden der Auswärtigen Ausschüsse, der Verteidigungsausschüsse und der Ausschüsse für die Angelegenheiten der Europäischen Union der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten sowie der Beitrittsländer und des Europäischen Parlaments an dieser Konferenz teilnehmen sollen; ist weiterhin der Auffassung, dass eine Erweiterung dieser Konferenz um

weitere Mitglieder der jeweiligen Ausschüsse ermöglicht werden sollte, um so die politische Repräsentativität einer solchen Konferenz zu gewährleisten; Ziel der Konferenz sollte es sein, gemeinsam mit dem Ratsvorsitz, dem Hohen Vertreter für die GASP sowie dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied die Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu prüfen, damit eine angemessene parlamentarische Kontrolle dieses Politikbereichs gewährleistet ist;

7. ist der Auffassung, dass es darüber hinaus unter bestimmten Bedingungen wünschenswert wäre, die Parlamente der NATO-Staaten, die nicht der EU angehören, als Beobachter sowie die parlamentarische Versammlung der NATO an den Arbeiten der parlamentarischen Konferenz zur ESVP zu beteiligen.

8. Januar 2002

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR RECHT UND BINNENMARKT

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Hinblick auf den Aufbau Europas
(2001/2023(INI))

Verfasser der Stellungnahme: Neil MacCormick

VERFAHREN

In seiner Sitzung vom 21. März 2001 benannte der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt Neil MacCormick als Verfasser der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 10. Juli 2001, 27. November 2001 und 7. Januar 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Schlussfolgerungeneinstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Ward Beysen, amtierender Vorsitzender; Rainer Wieland, stellvertretender Vorsitzender; Neil MacCormick, Verfasser der Stellungnahme; Paolo Bartolozzi, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood; Kurt Lechner, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Feleknas Uca, Diana Wallis und Stefano Zappalà.

KURZE BEGRÜNDUNG

1. Hinter der Forderung nach besseren Beziehungen zwischen den Parlamenten der Europäischen Union steht unter anderem die Sorge um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie Besorgnisse angesichts des Mangels an demokratischer Kontrolle. Einerseits ist die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament in allen Mitgliedstaaten zumeist geringer als die Beteiligung an den Wahlen zu den National- bzw. Regionalparlamenten, und seit der Einführung der Direktwahlen für das Europäische Parlament hat die Beteiligung von Wahl zu Wahl abgenommen. Andererseits hat die zunehmende Zahl an Rechtsvorschriften und Regelungen, die auf Unionsebene erlassen werden, die tatsächlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Organe, die zumindest theoretisch noch die hoheitlichen gesetzgebenden Organe der Mitgliedstaaten sind, eingeschränkt.
2. Die Parlamente der Mitgliedstaaten müssen womöglich umfangreiche Regelwerke umsetzen, von denen ihre Mitglieder während des europäischen Gesetzgebungsverfahrens noch keine Kenntnis hatten und die sie vielleicht gar nicht billigen, während ihr gesetzgeberischer Ermessensspielraum in anderen Bereichen durch die Verpflichtung zur Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes eingeschränkt ist.
3. Diese relative Verringerung der Befugnisse der Parlamente der Mitgliedstaaten ist höchst beunruhigend, wenn es um jene Bereiche geht, die der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat, nicht aber dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen. Eine demokratische Selbstverwaltung erfordert, dass sich gesetzgeberische Entscheidungsprozesse öffentlich und nach öffentlichen Beratungen der gewählten Gesetzgeber vollziehen. Aufgabe der Exekutive ist es lediglich, Gesetzgebungsprogramme vorzubereiten und sie der Legislative zur Prüfung und anschließenden Ablehnung oder Billigung mit oder ohne Änderungen vorzulegen.
4. In den Bereichen, die derzeit der Beschlussfassung durch die Methode der Regierungszusammenarbeit im zweiten und dritten Pfeiler unterliegen, (sowie sogar in Kernfragen des ersten Pfeilers, einschließlich Landwirtschaft und Fischerei) ist die legislative Demokratie erheblich beeinträchtigt. Die Mitglieder der Exekutive der einzelnen Staaten, deren Beratungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, werden zur eigentlichen Legislative der Union, ohne dass eine angemessene Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten der Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament gewährleistet wäre.
5. Selbst wenn das Mitentscheidungsverfahren vorherrscht, finden die Beratungen im Rat unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, so dass die Exekutive eines jeden Mitgliedstaates in einer Weise am gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess beteiligt ist, die eine echte Rechenschaftspflicht gegenüber der Legislative des jeweiligen Landes ausschließt. Die (in der Praxis oft nur theoretische) Macht, eine Regierung im nachhinein zu entlassen, stellt keinen Ersatz für Kontrollbefugnisse oder zumindest die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess im einzelnen dar.
6. In einigen Mitgliedstaaten bestehen föderale oder quasiföderale Regierungsformen, die Regionen oder Nationen innerhalb des Staates legislative und exekutive Befugnisse in wichtigen Bereichen einräumen, beispielsweise Inneres und Justiz,

Bildung und Forschung, Kultur, industrielle Entwicklung sowie Binnenverkehr. Es ist unbedingt sicherzustellen, dass klare Kommunikationskanäle in beide Richtungen existieren, die die jeweiligen Parlamente auf dieser Ebene mit dem Gesetzgebungsprozess auf Unionsebene dergestalt verbinden, dass die vorherige Prüfung von Legislativvorschlägen und die Abgabe von Stellungnahmen zu diesen Vorschlägen in einer hinreichend frühen Phase des Verfahrens möglich sind. Doch sind auch die jeweiligen Parlamente der Staaten durch den Besitzstand gebunden und unterliegen in vielen Bereichen ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit der Verpflichtung, die einschlägigen Richtlinien auf eine den entsprechenden Verhältnissen angemessene Weise umzusetzen.

7. Ein Modell für eine künftige europäische Regierungsform sieht vor, dem Rat die obersten Exekutivbefugnisse zu übertragen, während die Kommission zum höchsten Verwaltungsgremium wird. Daneben soll das Europäische Parlament zu einem Legislativorgan mit zwei Kammern werden, wobei das Parlament in seiner gegenwärtigen Form die erste Kammer darstellt und die zweite Kammer aus Mitgliedern der einzelstaatlichen Parlamente besteht und die Befugnisse ausübt, die traditionell ein Senat hat, nämlich Gesetzesvorschläge zu überprüfen und zu blockieren. Auf diese Weise, so meint man, würde gewährleistet, dass Gesetze, die für die nationalen Parlamente verbindlich sind, nur im Einvernehmen mit den Vertretern dieser Parlamente zustande kommen. Der Demokratie sei damit sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten besser gedient.
8. Der Rat wäre als Exekutivorgan jedoch im Grunde genommen keiner demokratischen Autorität gegenüber rechenschaftspflichtig, da seine Mitglieder jeweils im Amt sind, weil sie das Vertrauen des Parlaments des betreffenden Mitgliedstaates haben. Es kann keine kollektive Rechenschaftspflicht des Rates an sich gegenüber den einzelstaatlichen Parlamenten oder gegenüber dem Europäischen Parlament, sei es nun dessen erster oder zweiter Kammer, geben. Die Exekutivbefugnisse würden in Wirklichkeit auf die Beamten im AStV sowie die auf ihren Rat tätig werdenden Minister übertragen.
9. Was schließlich die parlamentarische Ebene betrifft, so hätten die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandten Mitglieder so umfangreiche legislative Befugnisse inne, dass es schwierig für sie wäre, eine enge Verbindung zu dem Parlament im Heimatland aufrechtzuerhalten, um dessen nicht entsandte Mitglieder auf diese Weise wirklich über die legislativen Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene auf dem laufenden zu halten. Damit bleibt die Frage, inwieweit sie sich an vorherige Anweisungen dieses Parlaments zu halten haben. Es handelt sich dabei im Grunde genommen um dasselbe Problem, vor dem wir gegenwärtig stehen und das die vorherige Prüfung von Ratsbeschlüssen durch die nationalen Parlamente betrifft.
10. Die Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) hat als Forum der Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen, vor allem auf Grund des im Amsterdamer Vertrag enthaltenen Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente. Die COSAC entstand im Mai 1989, als die Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten in Madrid vereinbarten, die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente im Gemeinschaftsprozess zu stärken, indem sie die verschiedenen Ausschüsse, die

innerhalb der Mitgliedstaaten auf europäische Angelegenheiten spezialisiert sind, zusammenbringen. Im Laufe der Zeit haben sich innerhalb dieser Struktur beträchtliche Entwicklungen vollzogen. 1991 wurde die Geschäftsordnung angenommen.

11. Eines der Haupthindernisse, das einer Ausweitung der Handlungsfähigkeit der COSAC in ihrer Arbeit entgegensteht, ist die Tatsache, dass alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen. Solange am Beschlussfassungsprozess innerhalb der COSAC keine Veränderungen vorgenommen werden, kann man realistischere nicht erwarten, dass die Ziele des Amsterdamer Protokolls erreicht werden.
12. Zudem ist es fraglich, auf welcher demokratischen Grundlage die Auswahl unter den Mitgliedern der einzelstaatlichen Parlamente erfolgen soll, deren Mitglieder in erster Linie den Auftrag haben, die Wähler ihres Wahlkreises im einzelstaatlichen Parlament zu vertreten, die jeweilige Regierung zu kontrollieren und am Gesetzgebungsprozess im Land selbst teilzunehmen. Einer „zweiten Kammer“ mehr als beratende Befugnisse einzuräumen wäre schwerlich als Weg zum Abbau des „Demokratiedefizits“ zu rechtfertigen, da jedes System der Benennung oder Wahl eines bestimmten Teils der Mitglieder des Parlaments ebenso viele Fragen im Hinblick auf die demokratische Legitimität aufwerfen wie lösen würde, zumal jedes Parlament voraussichtlich das Recht hätte, eine eigene Regelung für die Auswahl oder Wahl festzulegen.
13. Wenn es lediglich um die Bildung einer zusätzlichen Kammer aus Vertretern, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten benannt oder gewählt werden, ginge, wäre man darüber hinaus einer befriedigenden Lösung im Hinblick auf die Interessen und berechtigten Anliegen der Regionalparlamente keinen Schritt näher gekommen.
14. Dieses Modell würde also wahrscheinlich größere Probleme verursachen, als es (wenn überhaupt) in Bezug auf das Demokratiedefizit zu lösen imstande wäre.
15. Ein anderes Modell, das von der Zeitschrift „Economist“ vorgeschlagen wurde, sieht die Bildung eines Gremiums aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente vor, das nicht als reguläres Organ der Legislative, sondern als eine Art Verfassungsrat tätig ist. Aufgabe dieses Gremiums wäre es, die Gesetzgebung durch Rat und Parlament gemäß den Kriterien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu kontrollieren. Da diese Kriterien ebenso eine politische wie auch eine rein juristische Bewertung ermöglichen, wird davon ausgegangen, dass ein solcher Verfassungsrat als politisches Konstrukt ein besserer Hüter des gesamten Verfassungsrahmens wäre als ein Gericht wie der EuGH. Dennoch bestünde die erhebliche Gefahr eines Kompetenzkonflikts zwischen einem solchen Gremium und dem Gerichtshof, und es ist nicht klar, ob ein parteipolitisches Gremium dieser Art letztlich nur als drittes Organ der Legislative neben dem Rat und dem Parlament fungieren würde, wobei die Kommission auch künftig die Exekutive im Rahmen der gemeinschaftlichen Regierung bliebe.
16. Zweifellos bestünde jedoch die Gefahr von Konflikten zwischen der Verfassung eines Staates, wie sie von dessen oberstem Verfassungsgericht ausgelegt wird, und den Vorgaben der „Verfassungsurkunde“ der Union, wie sie vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt wird. Angesichts des Verfassungspluralismus, der die Union kennzeichnet (und der zu ihren in höchstem Maße erwünschten Merkmalen zählt), ist eine Art von besonderem Verfassungsgericht oder besonderer Schiedsstelle nötig, das

bzw. die sich mit derartigen Problemen befasst. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass Streitigkeiten im Hinblick auf die korrekte Auslegung der Befugnisse auf allen Legislativebenen der Union zufriedenstellend gelöst werden. Ein besonderer Gerichtshof, bestehend aus einem Kreis von Richtern, in dem sowohl der EuGH als auch Richter der obersten Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten vertreten sind, wäre für eine solche Aufgabe wesentlich besser geeignet als ein Rat aus Abgeordneten, die als gewählte Vertreter bestimmten Parteien angehören.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Punkte in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der Union bei der Arbeitsweise der gegenwärtig bestehenden Organe nur gewährleistet werden kann, wenn optimale Bedingungen für den Austausch von Informationen und für das gegenseitige Verständnis der Befugnisse und der Tätigkeit des jeweils anderen Organs geschaffen werden, ist ferner der Auffassung, dass die Nutzung der neuen Technologien und die Herstellung engerer und systematischerer Arbeitsbeziehungen zwischen den parlamentarischen Ausschüssen und den Fraktionen dazu beitragen könnten, größere Synergieeffekte als bislang zu erzielen;
2. verweist auf die Bedeutung, die der vereinbarten Beteiligung von Vertretern des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente im künftigen Konvent für eine Verfassung der Europäischen Union zukommt, und hofft, dass der Konvent im Rahmen einer lebhaften Debatte Übereinstimmung über einen gemeinsamen Ansatz erzielt, um die Meinung der Völker Europas über unsere künftige Politik so harmonisch wie möglich zum Ausdruck zu bringen;
3. ist der Meinung, dass die Regionalparlamente, die mit Legislativbefugnissen ausgestattet sind, in eine künftige Form der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten eingebunden werden müssen, da sie wegen ihrer größeren Nähe zum Wähler ein unverfälschtes Bild von den dringendsten Anliegen der Bürger vermitteln und darüber hinaus die Belange der Regionalentwicklung in die Ausarbeitung der Gemeinschaftspolitiken einbringen können;
4. vertritt, ohne den Ergebnissen der Regierungskonferenz über die Volksvertretung in der neuen Verfassungsstruktur der Europäischen Union vorgreifen zu wollen, die Auffassung, dass die COSAC beim europäischen Aufbauwerk einen wertvollen Beitrag zur Koordinierung der Tätigkeiten des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente leistet.

1. ist überzeugt, dass auf die in den einzelstaatlichen Parlamenten geäußerte Besorgnis und die unleugbare Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass ihre Mitwirkung am europäischen Aufbauwerk besser zum Tragen kommt, angemessen reagiert werden muss, und zwar zugleich
 - durch Verstärkung ihrer Befugnisse gegenüber ihrer jeweiligen Regierung,
 - durch engere und effizientere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament,
 - durch Zuweisung einer neuen konstitutionellen Befugnis an die Parlamente;
2. betont, dass die notwendige Parlamentarisierung der Europäischen Union sich auf die beiden Pfeiler „Europäisches Parlament“ und „einzelstaatliche Parlamente“ gründen muss, die gleichberechtigt die Völker der Union vertreten;