

**DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT STÄRKEN:
Das Europäische Parlament kontrolliert die Europäische Union -
Nationale Parlamente kontrollieren ihre Regierungen**

1. Nationale Parlamente legitimieren die Übertragung von Hoheitsbefugnissen von den Mitgliedstaaten auf die EG/EU. Ihre Rolle muß auf die Übertragung von Kompetenzen sowie die Kontrolle ihrer Regierungen beschränkt bleiben. Die These ihrer angeblich zu geringen Beteiligung am Integrationsprozeß verkennt die Zustimmungspflicht einzelstaatlicher Parlamente zu Vertragsänderungen und ihre umfassende Beteiligung an der Umsetzung von Richtlinien.
2. Die Europäische Union muß demokratischer werden. Nach wie vor ist das Europäische Parlament das einzige unmittelbar legitimierte Organ der EG. Daher muß das Europäische Parlament in Zukunft als gleichberechtigte Legislative neben dem Ministerrat an der Rechtssetzung der EG beteiligt werden. Hierzu müssen die Wahlverfahren angeglichen und eine stärkere Repräsentativität hergestellt werden.
3. Der Maastrichter Vertrag verschärft das parlamentarische Demokratiedefizit: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik (ZIJP) unterliegen weder einer einheitlichen nationalen noch einer direkten europäischen parlamentarischen Kontrolle.
4. Zur Behebung des parlamentarischen Demokratiedefizits müssen die legislativen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments durch die vermehrte Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens und die Kontrollbefugnisse nationaler Parlamente gegenüber ihren Regierungen gestärkt werden.

Flexible Integration erfordert parlamentarische Mitwirkung

5. Flexible Integrationsmethoden sollen es einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten ermöglichen, in einigen wenigen Bereichen weiter voranzuschreiten als die Gesamtheit der EU. Wenn künftig über einen vorab im EU-Vertrag niedergelegten Flexibilisierungsfall entschieden wird, dann müssen das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht und die nationalen Parlamente ein abschließendes Ratifikationsrecht erhalten.
6. Neue parlamentarische Kammern, die sich aus Abgeordneten der am Flexibilitätskern beteiligten Staaten zusammensetzen, führen nur zu einer Duplizierung der Interessenlagen und -konflikte im Ministerrat bzw. zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat und sind daher abzulehnen.

(Fortsetzung nächste Seite)

Die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Regierungen durch die nationalen Parlamente muß nicht vereinheitlicht werden

7. Eine Vereinheitlichung der parlamentarischen Kontrollrechte widerspricht dem Grundsatz der Union, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu respektieren.
8. Die nationalen Parlamente sollten sich frühzeitig mit EG/EU-Vorlagen beschäftigen können. Dazu sollte in einem Protokoll zum revidierten Maastricht-Vertrag eine Mindestfrist für die Behandlung der in Frage kommenden Vorlagen durch die nationalen Parlamente festgelegt werden.

Der Dialog zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten sollte gestärkt werden

9. Die Konferenz der Parlamente (in der Delegierte der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zusammentreten) sollte auf Einladung des Europäischen Parlaments immer dann tagen, wenn ratifizierungsbedürftige Akte der EU auf der Agenda der Union stehen. Die Entschlüsse der Konferenz besitzen beratenden und empfehlenden Charakter.

1. Funktionen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente

Der Verlust parlamentarischer Legislativbefugnisse wird seit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) sowie des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in einem zunehmend breiten Meinungsspektrum diskutiert. Spätestens seit den 1986/87 und 1991/93 eingeleiteten Reformen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union (EG/EU) wird deutlich, daß die Vorbereitung der EU auf den nächsten großen Schritt ihrer Erweiterung um die Staaten Ost- und Mitteleuropas die sorgfältige Beantwortung der Frage nach der Verortung parlamentarischer Mitwirkungsrechte sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einschließen muß.

*Die Regierungskonferenz zur Überprüfung des Maastrichter Vertrages soll die EU effizienter, demokratischer und transparenter machen. Zur Behebung des parlamentarischen Demokratie-defizits prüft die Regierungskonferenz sowohl die Stärkung der legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments durch eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens als auch die Anhebung der Kontrollbefugnisse nationaler Parlamente gegenüber ihren Regierungen durch die Einfügung eines Protokolls über deren Rolle in der EG/EU. Nach wie vor ist das Europäische Parlament das einzige unmittelbar legitimierte Organ der EG. **Das Europäische Parlament muß daher in Zukunft als gleichberechtigte Legislative neben dem Ministerrat an der Rechtssetzung der EG beteiligt werden.***

Nationale Parlamente legitimieren die Übertragung von Hoheitsbefugnissen von den Mitgliedstaaten auf die EG/EU. Die Ergebnisse der Regierungskonferenz werden demnach auch weiterhin den nationalen Parlamenten zur Ratifikation vorgelegt. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellte fest, daß dem Deutschen Bundestag "Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben" müßten (BVerfGE 89: 155, 156). Gerade im Hinblick auf das Erfordernis, Legislativkompetenzen unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Klarheit zu regeln, ist davor zu warnen, das Urteil mit dem Ziel einer Auslegung zugunsten der Rolle einzelstaatlicher Parlamente so zu interpretieren, als ob es keinerlei Unterschiede zwischen EG/EU-Primärrecht, welches durch die Mitgliedstaaten und nach der Ratifizierung der Parlamente gesetzt wird, und dem Sekundärrecht, welches durch die

EU-Organen formuliert wird, gäbe.

Eine entscheidende Rolle nationaler Parlamente im Hinblick auf die Vermittlung demokratischer Legitimation muß auf die primärrechtlichen Bereiche von Kompetenzübertragungen beschränkt bleiben. Es wäre widersinnig, den nationalen Parlamenten ähnliche Funktionen in der sekundärrechtlichen Normsetzung einzuräumen. Die demokratische Legitimation erfolgt über das Europäische Parlament und den Ministerrat.

2. Das Europäische Parlament muß gestärkt werden

Obwohl die Legislativ- und Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments durch die letzten Vertragsreformen vergrößert wurden, besteht weiterhin eine Inkompatibilität zwischen der institutionellen und verfahrensmäßigen Struktur der EU einerseits und dem in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten geltenden Demokratieprinzip andererseits.

Kompetenzübertragungen der Mitgliedstaaten auf die Ebene der EG/EU gehen zwangsläufig mit dem Verlust unmittelbarer Legislativzuständigkeiten nationaler Parlamente einher. Weniger zwangsläufig, aber empirisch nachgewiesen ist der mit Kompetenzübertragungen einhergehende Verlust parlamentarischer Rechtssetzungszuständigkeit auf europäischer Ebene. Initiativkompetenzen werden in aller Regel der Kommission, Rechtssetzungskompetenzen dem Ministerrat übertragen. Für dieses Phänomen hat sich der Begriff des parlamentarischen Demokratiedefizits der EG/EU eingebürgert.

Es besteht die Gefahr, daß das Europäische Parlament auch nach der jetzt laufenden Regierungskonferenz nur in Teilen der transferierten Politikbereiche Rechtssetzungskompetenzen erhält, die ihm eine gleichberechtigte Stellung neben dem Ministerrat einräumen.

2.1. Grundregeln für die Stärkung des Europäischen Parlaments

Die Revision des Maastrichter Vertrages sollte sich daher von folgenden Grundregeln leiten lassen:

- a. Das Europäische Parlament besitzt gemeinsam mit dem Ministerrat die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen und Richtlinien sowie allen anderen gesetzgeberischen Akten, die in allen Mitgliedstaaten verbindlich anzuwenden sind und bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt.
- b. Für den Fall der gemeinsam zu erlassenden Rechtsakte verhandeln das Europäische Parlament und der Ministerrat nach dem Verfahren der Mitentscheidung (Art. 189b EG-V vereinfacht).
- c. In gemeinsam erlassenen Rechtsakten kann vorgesehen werden, daß der Ministerrat Vorschriften zur Konkretisierung dieser Akte nach Anhörung des Europäischen Parlaments erläßt.
- d. In allen anderen Fällen des EU-Vertrages ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Ein wirksames Mitentscheidungsrecht besitzt das Parlament nur dann, wenn die generelle Beschlußfassungsregel im Ministerrat die (qualifizierte) Mehrheit ist. Aus diesem Grund muß die Regierungskonferenz genutzt werden, gegenwärtig im Rat bestehende Einstimmigkeitserfordernisse in Mehrheitsentscheidungen umzuwandeln. Die Bundesregierung ist hier aufgefordert, endlich eine Liste derjenigen Politikbereiche vorzulegen, in denen sie bereit ist, vom Einstimmigkeitsprinzip zugunsten des Mehrheitsprinzips abzurücken.

2.2. Die GASP und die Innen- und Justizpolitik müssen demokratischer werden

In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in der

Innen- und Justizpolitik (ZIJP) ist das Demokratiedefizit am größten. Das Konsultationsrecht des Parlaments wird auf die wichtigsten Aspekte und grundlegenden Weichenstellungen der GASP beschränkt, wobei jedoch die Ratspräsidentschaft über Informationsumfang, -inhalt und -zeitpunkt entscheidet. Das Parlament wird auch von der Kommission unterrichtet; deren Rechte sind allerdings erheblich eingeschränkt, da außer einer (bislang wenig genutzten) Initiativkompetenz ihre generelle Beteiligung an den Arbeiten der GASP weder in der Formulierung Gemeinsamer Standpunkte (Artikel J.2) noch in der Verabschiedung Gemeinsamer Aktionen (Artikel J.3) konkretisiert wird. Statt dessen besitzt der Europäische Rat die Befugnis zur Verabschiedung von Leitlinien, die im weiteren Verlauf der GASP die Grundlage für die Verabschiedung gemeinsamer Aktionen der EU bilden. Vorschläge der Mitgliedstaaten oder der Kommission sind den Leitlinien qualitativ nachgeordnet. **Da die Leitlinien die wesentliche Grundlage Gemeinsamer Aktionen bilden, erhält der Europäische Rat ein faktisches, nicht sanktionsfähiges Vorschlagsrecht, welches ähnliche Wirkungen wie das Initiativrecht der Kommission im Bereich des EGV entfaltet.**

Lediglich die Parlamente Dänemarks, Schwedens, Deutschlands und Österreichs werden zu den Vorlagen im Bereich der GASP von ihren Regierungen konsultiert, wobei der Grad der Konsultation sehr stark variiert und nach eigenen Auswertungen der Parlamente unbefriedigend ist. **Die GASP unterliegt also weder einer einheitlichen nationalen noch einer direkten europäischen parlamentarischen Kontrolle.**

Im Bereich der ZIJP entspricht Artikel K.6 weitestgehend den Partizipationsrechten des Europäischen Parlaments in der GASP. Die Mitgliedstaaten besitzen jedoch das Initiativmonopol in der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der Zusammenarbeit im Zollwesen und der Kooperation im Polizeiwesen. **Auch in der ZIJP besteht nur eine bereichsspezifische effektive Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit gegenüber der Kommission, nicht aber gegenüber dem Rat.** Eine Kompensation mangelnder Partizipationsbefugnisse des Europäischen Parlaments durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten ist nicht gegeben. Die Parlamente Belgiens, Griechenlands, Spaniens, Irlands, Italiens, Luxemburgs und Portugals werden nicht oder nur äußerst eingeschränkt zu Fragen der ZIJP konsultiert.

Die Demokratiedefizite im Bereich des Zweiten und Dritten Pfeilers der EU sind schwerwiegend, da keine zwingende vertragliche Verpflichtung zur Unterrichtung oder Konsultation des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente besteht. Insbesondere im Dritten Pfeiler stellt sich der Mangel an parlamentarischer Kontrolle als äußerst gravierend dar, weil die verschiedenen unterhalb der Ratsebene tagenden Arbeitsgruppen, Konferenzen und Institutionen wie EUROPOL sowie flexible Integrationsformen wie das Schengener Übereinkommen weder durch das Europäische Parlament noch durch die Abgeordnetenkammern in den Mitgliedstaaten kontrolliert werden.

Gegenwärtig berät die Regierungskonferenz über eine in verschiedenen Etappen zu vollziehende Überführung einzelner Gegenstandsbereiche der ZIJP in den EG-Vertrag. **Die hiermit eröffnete Perspektive der Schaffung eines Raumes für Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem der freie Personenverkehr endlich Gestalt finden soll, ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer Europäischen Union. Es ist allerdings schon jetzt sicherzustellen, daß das Europäische Parlament sowohl während der schrittweisen Realisierung des freien Personenverkehrs als auch ab dem Zieldatum (1.1.2001) umfassend als Legislativ- und Kontrollorgan beteiligt wird.**

Für die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik sollten künftig folgende Grundregeln gelten:

- Gemeinsame Standpunkte und Positionen des Rates sowie andere rechtsverbindliche Maßnahmen des Rates, die dieser außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaften erläßt, können nur nach Anhörung des Europäischen Parlaments verabschiedet werden.
- Das Europäische Parlament ist im Rahmen der nicht-obligatorischen Finanzierung von Aktionen und

Maßnahmen als Haushaltsbehörde der EG zu beteiligen.

- Konventionen, die außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaften vereinbart werden, können nur nach Anhörung des Europäischen Parlaments den nationalen Parlamenten zur Ratifikation vorgelegt werden.
- Für alle anderen Fälle ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

2.3. Flexible Integrationsformen erfordern parlamentarische Mitwirkung

Die WWU und das Schengener Übereinkommen gelten neben dem Sozialprotokoll und der aus Artikel K.7 EUV folgenden Option einer verstärkten Zusammenarbeit als Beispiele für Formen differenzierter, flexibler oder variabler Integration. Die Regierungskonferenz verhandelt gegenwärtig die Frage, ob derartige Integrationsmethoden im Rahmen einzelfallbezogener Ausweitung oder einer Generalisierung weitergeführt werden sollten. Das Thema einer Flexibilisierung der EG/EU besitzt große Anziehungskraft. **Aber: Bei der Debatte über flexible Integrationsfortschritte geht es letztendlich um die Eröffnung einer Möglichkeit, der EG/EU ausreichend effiziente Handlungsmechanismen für den Fall zu übertragen, daß das eigentliche Ziel "Effizienz durch Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat" nicht erreicht werden kann. Die Konzentration der Reformdiskussionen auf die Optionen flexibler Integration lenkt tatsächlich von der Frage ab, wie größere Effizienz bei verstärkter Demokratisierung erreicht werden kann!!**

Für den Fall der Einführung von Methoden flexibler Integration **muß nebst der Frage der Beschlußfassungregeln im Rat auch das Verfahren der parlamentarischen Einbindung geklärt werden.** Sowohl die Vertragsbestimmungen des Schengener Übereinkommens als auch die WWU zeigen, daß die Beteiligung der Parlamente zu gering ist und in keinem Verhältnis zur politischen Bedeutung dieser Integrationsschritte steht.

Eine Fortschreibung **spezifischer Flexibilisierungsregeln** muß darauf achten, die Rolle des Europäischen Parlaments in den Bereichen, in denen ein Verbund einiger Mitgliedstaaten rechtssetzend tätig wird, im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zu berücksichtigen.

Sollte eine **bereichsübergreifende Flexibilitätsklausel** eingeführt werden, dann besteht die Gefahr, daß der konstitutionelle Charakter einer Kernunion aus $15 - N(\text{Mitgliedstaaten}) + X(\text{Beitrittsländer})$ verändert wird, ohne daß hierzu Vertragsänderungsverfahren nötig wären. Um diese Situation zu vermeiden, müssen die Bedingungen flexibler Integrationsregeln äußerst restriktiv ausfallen. Da durch eine generelle Flexibilisierungsklausel die Konstitution der Union auf längere Sicht verändert werden kann, ohne formale Vertragsänderungsverfahren einzuleiten, muß die Beschlußfassung im Rat mit der Beteiligung der Legitimationsträger in den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament verkoppelt werden. Hierzu bieten sich **zwei Optionen** an:

- (1) Wenn über einen **vorab im Vertrag niedergelegten Flexibilisierungsfall entschieden wird**, dann müssen das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht und die nationalen Parlamente ein abschließendes Ratifikationsrecht erhalten.
- (2) Ermöglicht eine **allgemeine und unbestimmte Flexibilisierungsklausel** es einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten, in bestimmten Bereichen weiter voranzuschreiten als die Gesamtheit der Mitgliedstaaten, dann muß das Europäische Parlament zustimmen. Die nationalen Parlamente der beteiligten Staaten könnten entweder an der Positionsbestimmung ihrer Regierung oder aber auf dem Wege der Ratifizierung beteiligt werden.

Grundregel jedweder Form flexibler Integration muß die Wahrung des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft sowie des bislang erreichten Integrationsstands bleiben. **Grundsätzlich abzulehnen sind**

daher Vorschläge, die mit der Flexibilisierungsoption die Frage nach der Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane aufwerfen. Abzulehnen sind in diesem Zusammenhang auch Optionen der Kreation neuer parlamentarischer Kammern, die sich aus Abgeordneten der am Flexibilitätskern beteiligten Staaten zusammensetzen. Über flexible Integrationsschritte müssen das Europäische Parlament und nationale Parlamente eine verstärkte Kontrolle ausüben. Dies kann durch die systematischere Nutzung bestehender Kooperationsinstrumente (z. B. die Konferenz der für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse (COSAC)) gewährleistet werden.

3. Stärkung der nationalen Parlamente – Die Kontrolle der Regierungen läßt sich nicht vereinheitlichen

Nationale Parlamente nehmen schon heute eine Vielzahl an Aufgaben im Rahmen der Entstehung und Fortführung der europäischen Rechtsordnung wahr (siehe hierzu Anhang 1). **Die These ihrer angeblich zu geringen Beteiligung am Integrationsprozeß verkennt, daß die Zustimmungspflicht einzelstaatlicher Parlamente zu Vertragsänderungen, Beitritten, Übereinkommen, Vergemeinschaftungen und Eigenmittelbeschlüssen sowie ihre umfassende Beteiligung an der Umsetzung von Richtlinien vornehmlich Aufgaben sind, die eine Rückkoppelung der EG/EU an die Bürgerinnen und Bürger sichern.** Eine Ausdehnung der Ratifikationspflicht erscheint nur dann angebracht,

- wenn der Ministerrat rechtssetzend tätig wird und das Europäische Parlament auch nach der Regierungskonferenz keine Kontrollrechte besitzt; sowie
- wenn neue Vertragsvorschriften eingeführt werden, die die konstitutionellen Grundlagen der Gemeinschaft betreffen.

Durch den Transfer von Hoheitsbefugnissen an die EG/EU übertragen die nationalen Parlamente ihre legislativen Zuständigkeiten an die Rechtssetzungsorgane der EG. Je nach Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungskompetenzen an der für den Ministerrat erforderlichen Positionsbestimmung ihrer Regierung kann dieser Verlust ausgeglichen werden. Der Kompensationsgrad hängt jedoch davon ab, auf welche Weise, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die Regierungen ihre Parlamente informieren, konsultieren oder um deren Zustimmung ersuchen.

Die parlamentarische Kontrolle ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. **Eine Angleichung der bestehenden Kontrollverfahren wird schon aufgrund der in den Mitgliedstaaten verfassungsmäßig vorgegebenen Rollenzuschreibungen für Regierungen und Parlamente schwierig zu gestalten sein. Eine Vereinheitlichung der parlamentarischen Kontrollrechte ist nicht möglich und widerspricht auch dem Grundsatz der Union, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu respektieren.**

3.1. Mindestanforderungen und Grenzen der Einbeziehung nationaler Parlamente

Eine Beteiligung nationaler Parlamente an der **Inkraftsetzung** von Richtlinien folgt aus Artikel 189 EG-Vertrag, wonach den "innerstaatlichen Stellen" die Wahl der Form und der Mittel überlassen wird, wenn sie Richtlinien der EG in nationales Recht umsetzen. Um die Glaubwürdigkeit der EG/EU zu wahren, ist es wichtig, daß gesetztes Recht frist- und zielgerecht umgesetzt wird; die Frage der jeweils hierfür verantwortlichen Stellen sollte subsidiär gelöst werden und entsprechend der unterschiedlichen Staatskonstruktionen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten bleiben.

Eine Beteiligung nationaler Parlamente an der **Rechtssetzung** der EG/EU ist im Unionsvertrag in Erklärung

Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union niedergelegt:

"[...] Die (Regierungs)Konferenz hält es für wichtig, eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern. [...] In diesem Zusammenhang tragen die Regierungen der Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß die einzelstaatlichen Parlamente zu ihrer Unterrichtung und gegebenenfalls zur Prüfung über die Vorschläge für Rechtsakte der Kommission verfügen. [...]"

Hiermit ist rechtlich unverbindlich klargestellt, daß nationale Parlamente eine Kontrollfunktion gegenüber ihren Regierungen besitzen. **Eine direkte Beteiligung an der Rechtssetzung auf EU-Ebene leitet sich somit nur aus den innerstaatlichen Regelungen in den durch Artikel 146 EGV (Zusammensetzung des Rates) gesetzten engen Grenzen der personellen Vertretung von Mitgliedstaaten auf EU-Ebene ab.** Im Hinblick auf die der Regierungskonferenz vorangestellten Reformziele "Effizienz, Transparenz und Demokratie" muß vermieden werden, zusätzliche institutionalisierte Entscheidungsinstanzen einzuführen.

3.2. Mindestanforderungen für die Kontrolle nationaler Regierungen

3.2.1. Kontrollumfang

Alle Parlamente werden über legislative Vorlagen der Europäischen Kommission im Rahmen des Gemeinschaftsfeilers informiert und gegebenenfalls konsultiert. Unterschiede bestehen allerdings in der Zuleitung von Grünbüchern, Weißbüchern und Mitteilungen der Kommission sowie von Dokumenten des Rates (Ratsprotokolle etc.), des Europäischen Parlaments (Entschlüsse, Berichte etc.) und der sonstigen Institutionen (WSA, AdR) der Gemeinschaft.

Der Kontrollumfang betrifft auch die Frage der seitens der Regierungen übermittelten Zusatzinformationen. Der dänische Folketing erhält neben den EG-Vorlagen auch zusammenfassende Aufzeichnungen der Regierung über den Inhalt des Vorschlags und seine Auswirkungen auf die dänischen Rechtsvorschriften, Verwaltungsbestimmungen und allgemeinen dänischen Normen und Standards; einen Überblick zu den Folgen für die öffentliche Hand, die Unternehmen und die Bürger und Bürgerinnen in Dänemark; eine Übersicht über die Auswirkungen auf die Staatsfinanzen; eine Information darüber, welche Gruppen oder Körperschaften Protest eingelegt haben und wie die Reaktion hierauf aussah; einen Überblick über das Verfahren im Europäischen Parlament, u.a. auch den Inhalt der vom Parlament angenommenen Änderungsanträge; die Haltung der Kommission zu den Änderungsanträgen. Ähnliche effizienzsteigernde Regelungen existieren in den Parlamenten Belgiens, Luxemburgs, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs.

Im Deutschen Bundestag sehen die "Grundsätze des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU über die Behandlung der ihm gemäß Paragraph 93 GO-BT zugeleiteten Unionsvorlagen vom 25.10.1995" ebenfalls eine Berichtspflicht der Bundesregierung zu den Beratungen in den Gremien der EU vor. **Um den materiellen Kontrollumfang des Bundestages zu stärken, ist eine Ausdehnung seiner Ausschußtätigkeiten voranzutreiben.** Als Beispiel könnte der Beschluß des Innenausschusses des Bundestages vom 6.3.1996 zur regelmäßigen Berichterstattung der Bundesregierung über die Tätigkeiten des Rates der EU-Innen- und Justizminister herangezogen und weiter entwickelt werden. **Gerade in dieser Perspektive wäre es zu begrüßen, wenn zukünftig die Bundesregierung in Angelegenheiten der EU grundsätzlich gegenüber den federführenden Ausschüssen berichtspflichtig wäre. Die Praxis des EU-Ausschusses würde hierdurch nicht behindert.**

Eine Ausweitung des parlamentarischen Informations- und Kontrollumfangs ist vor allem in den Bereichen der GASP und der ZIJP nötig; insbesondere dann, wenn die Regierungskonferenz die geringe und eingeschränkte Konsultationspflicht des Europäischen Parlaments nicht verbessert

und die Kooperationsstruktur in beiden Pfeilern erhalten bleibt.

3.2.2. Kontrollzeitpunkt

Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission stellt eine wesentliche Quelle zur Beratung von EG-Recht auf nationaler Ebene dar, weil frühzeitig abzusehen ist, wann die Organe der EG Rechtsakte vorschlagen, beraten und verabschieden. **Die Beratung des Arbeitsprogramms in den nationalen Parlamenten kann daher als Frühwarnsystem genutzt werden, um Stellungnahmen zu Rechtsaktvorschlägen, die im Programm vorgemerkt sind, gemeinsam mit den Regierungen, dem Europäischen Parlament und anderen Institutionen der Gemeinschaft vorzubereiten.**

Im Verlauf der Entscheidungsfindung im Ministerrat besteht die Aufgabe der nationalen Parlamente in der Kontrolle der jeweils im Rat vertretenen Regierungsvertreter. Behindert wird die erfolgreiche Ausübung der Kontrollrechte durch die fehlende Transparenz auf der Ebene des Ministerrats - ungeachtet der teilweisen Öffentlichkeit der Abstimmungen. Nur eine Minderheit der Parlamente erhält Informationen über den Stand der Rechtssetzungstätigkeit auf den verschiedenen verhandlungsberechtigten Ratsebenen.

Formal erhält die Mehrheit der nationalen Parlamente die zuleitungspflichtigen EG-Unterlagen, nachdem sie von der Europäischen Kommission dem Rat vorgelegt wurden. In der Praxis zeigt sich aber, daß Parlamente und deren Fachausschüsse EG-Vorlagen oftmals so spät erhalten, daß für eine umfassende Beratung vor der in Frage kommenden Ministerratsitzung nur begrenzte Zeit zur Verfügung steht.

Eine frühzeitigere Behandlung von EG/EU-Vorlagen in den nationalen Parlamenten könnte hergestellt werden, indem eine entsprechend verbindliche Regelung im EG-Vertrag oder als Protokoll zu diesem Vertrag eingefügt würde. Die Vorschrift sollte eine Mindestfrist vorschreiben, die den nationalen Parlamenten zur Behandlung der in Frage kommenden Vorlagen eingeräumt wird. Die hierfür vorzusehende Beratungsfrist muß sich an der Frequenz der Parlamentszusammenkünfte auf nationaler Ebene orientieren. Die im irischen Vertragsentwurf enthaltene Vierwochenfrist scheint für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ausreichend. Es sollte jedoch bedacht werden, daß diese Frist einige Parlamente (Italien, Griechenland, Portugal, Spanien, Niederlande) zur Reorganisation ihrer Beratungsabläufe zwingen wird.

Um eine rechtzeitige Information zu gewährleisten und die Beschlußfassung zu EG-Vorlagen sinnvoll vorzubereiten, sollten sich nationale Parlamente unabhängig von den formalisierten Zuleitungsverfahren schon frühzeitig mit dem Arbeitsprogramm der Kommission befassen.

Abzulehnen ist die auf der Regierungskonferenz diskutierte Option, die Kontrollrechte nationaler Parlamente nicht in einem Protokoll zum Vertrag, sondern in der Geschäftsordnung des Rates zu verankern, weil hierdurch nicht die Regierungen der Mitgliedstaaten als Verfassungsorgane, sondern der Ministerrat als Kollektivorgan für die Informationspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten verantwortlich wäre. Vorzuziehen ist daher der Vorschlag des irischen Vertragsentwurfs, welcher die Verantwortung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Zuleitungsverfahren den Regierungen individuell überläßt.

3.2.3. Kontrollwirkungen

Welche Bindungswirkungen die parlamentarische Kontrolle nationaler Parlamente gegenüber den Regierungen entfaltet, hängt zunächst vom Kontrollumfang und den für die Prüfung von EG-Vorlagen vorgesehenen oder sich ergebenden Zeitspannen ab.

Im Hinblick auf eine Stärkung der Kontrollbefugnisse nationaler Parlamente sollte in den EU-Vertrag eine Minimalregelung aufgenommen werden, nach welcher die Regierungen ihre Parlamente umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt vor den Sitzungen des Rates (entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen) zu geplanten Rechtsakten konsultieren. **Die Nichtbehandlung eines Vorschlags durch**

die Parlamente innerhalb der durch den Ratsvorsitz festgelegten zeitlichen Befristungen dürfte keine aufschiebende Wirkung entfalten.

Eine Vereinheitlichung der unterschiedlich ausgestalteten Vorbehaltsrechte nationaler Parlamente wäre nur für den Fall einzuführen, daß das Europäische Parlament in den hierfür in Frage kommenden Bereichen auch nach Amsterdam keine oder nur äußerst rudimentäre Kontrollrechte erhält.

3.2.4. Ein Klagerecht für nationale Parlamente?

Die SPD-Bundestagsfraktion schlägt vor, ein Klagerecht nationaler Parlamente vor dem Europäischen Gerichtshof in den EG-Vertrag aufzunehmen. Hintergrund hierfür ist die Überlegung, daß Parlamente zur Umsetzung von EG-Richtlinien gezwungen sind, selbst wenn sie der Ansicht sind, daß die vorgegebene Grundnorm gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. (SPD-Fraktionsantrag im Deutschen Bundestag "Forderungen zur Reform des Vertrags von Maastricht und der Europapolitik" - BT-Drs. 13/1739; siehe auch: Bericht des luxemburgischen Abgeordneten Charles Goerens an Ministerpräsident Jean-Claude Juncker.)

Eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EG-Vertrag wäre möglicherweise einzuführen, um Zuständigkeitsüberschreitungen der Union zu klären. Hierbei muß aber sichergestellt werden, daß der EuGH nicht zum Austragungsort politischer Konflikte zwischen Regierungen und Parlamenten degradiert wird. **Aus diesem Grund sollte eine Klagemöglichkeit nur bei Fällen erlaubt sein, in denen die angefochtene Gemeinschaftsnorm gegen die Stimme der eigenen Regierung gefaßt worden ist.**

4. Der Dialog zwischen den Parlamenten muß gestärkt werden

Die dem Vertrag von Maastricht angefügten Erklärungen 13 und 14 empfehlen eine Verstärkung der Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten durch "geeignete gegenseitige Erleichterungen", "regelmäßige Zusammenkünfte zwischen Abgeordneten" und Zusammentritt in der Konferenz der Parlamente (Assisen). Für den Fall der Einberufung einer Konferenz der Parlamente sieht Erklärung 14 vor, daß sie "unbeschadet der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und der Rechte der einzelstaatlichen Parlamente **zu wesentlichen Leitlinien der Europäischen Union gehört**" wird. Außerdem erstatten der "Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Kommission [...] auf jeder Tagung der Konferenz der Parlamente Bericht über den Stand der Union". Aus der Sicht derjenigen Parlamente, deren Regierungen nur sporadisch und nach eigenem Ermessen Informationen zum Stand der EU-Gesetzgebung weiterleiten, besitzt die Konferenz der Parlamente eine gewisse Anziehungskraft. **Auch aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland wäre es wünschenswert, wenn die "Assisen" immer dann zusammentreten, wenn ratifizierungsbedürftige Akte der EU (Artikel N, O, K.3(2c.), K.9 EUV sowie 8e, 138(3), 201 und 220 EGV) und eventuelle "Flexibilisierungsentscheidungen" auf der Agenda der Union stehen.** Die Entschließungen der Assisen sollten lediglich empfehlenden Charakter besitzen und nicht in Konkurrenz zu den Beratungs- und Kontrollrechten des Europäischen Parlaments stehen.

Andere Formen der interparlamentarischen Kooperation wie die Konferenz der Parlamentspräsidenten und -sprecher, die COSAC, Sitzungen der korrespondierenden Fachausschüsse, Treffen zwischen Berichterstattern und Parlamentsbediensteten können ebenfalls zu einer Verstärkung der Kontroll- und Kommunikationsrechte der Parlamente beitragen. Insbesondere die informellen Kontakte auf der Ebene der Fachausschüsse sind auszubauen, um Rechtsakte der EG so frühzeitig wie möglich unter dem Gesichtspunkt ihrer Umsetzung und Inkraftsetzung in den Mitgliedstaaten gemeinsam zu prüfen.

Eine Institutionalisierung der nationalen Parlamente und ihrer Zusammenarbeit durch den

Vertrag erscheint aber schon aufgrund der Tatsache, daß die Effizienz der Kontrolltätigkeiten nicht mit ihrem Formalisierungsgrad steigt, wenig geeignet, das Demokratiedefizit zu verringern. Neue Institutionen führen letztendlich nur zu einer Duplizierung der Interessenlagen und -konflikte im Ministerrat bzw. zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat.

Das im Rahmen der Regierungskonferenz auszuarbeitende Protokoll über die nationalen Parlamente sollte daher weitestgehend an die einstimmig verabschiedeten Schlußfolgerungen der Dubliner COSAC vom **Oktober 1996 angelehnt werden.**

Anhang 1: Vertraglich verankerte Zuständigkeiten der nationalen Parlamente

Vertragsänderungen

Alle Vertragsänderungen können nach Artikel N (1) EUV erst in Kraft treten, "nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind". Ein Ratifikationsverfahren nach Artikel N (1) ist auch in Artikel 228 (5) dann vorgesehen, wenn der Ministerrat "beabsichtigt, ein Abkommen zu schließen, das Änderungen dieses Vertrags bedingt".

Beitritte zur EU

Nach Artikel O EUV müssen Beitrittsabkommen zwischen der Union und einem beitrittswilligen Drittstaat ebenfalls "durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" ratifiziert werden.

Ratifizierung von Übereinkommen in der ZIJP

Übereinkommen/Konventionen, welche nach Artikel K.3 (2) c) paraphiert werden (z.B. EUROPOL-Konvention), können in den Mitgliedstaaten ratifizierungspflichtig werden, nachdem der Rat dies empfiehlt.

Ratifizierung von "K.9-Vergemeinschaftungen"

Wenn der Rat Bereiche aus Artikel K.1 (1) - (6) EU-V auf dem Wege der in Artikel K.9 beschriebenen Evolutivklausel nach Artikel 100c EGV transferiert, empfiehlt er den Mitgliedstaaten eine Ratifizierung gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Ausdehnung der Bürgerrechte

Durch den Vertrag von Maastricht wurde im zweiten Vertragsteil eine Unionsbürgerschaft eingeführt, welche sich im Aufenthaltsrecht der Unionsbürger (Artikel 8a), in den Bestimmungen zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunal- und Europaparlamentswahlen (Artikel 8b), dem Konsularschutz (Artikel 8c) sowie dem Petitionsrecht und den Bestimmungen zur Einsetzung eines Bürgerbeauftragten (Artikel 8d) konkretisiert. Eventuelle Substanzerweiterungen der Unionsbürgerschaft können entweder auf dem Wege der Vertragsänderung nach Artikel N EU-V oder aber nach Artikel 8e EG-V vorgenommen werden, wobei diese wiederum den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung empfohlen werden.

Einheitliches Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament

Nach Artikel 138 (3) EGV erläßt der Rat auf der Grundlage seitens des Europäischen Parlaments erarbeiteter Entwürfe für ein einheitliches Wahlverfahren nach dessen Zustimmung entsprechende Bestimmungen. Diese werden den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegt.

System der eigenen Mittel - EG/EU-Finanzierung

Nach Artikel 201 EGV wird der Haushalt der EG unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln der Gemeinschaft finanziert. Die Eigenmittel selbst werden im Vertrag nicht genannt. Nach Artikel 201 legt der Rat Bestimmungen hierüber fest. Die Mitgliedstaaten nehmen diese gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften auf dem Weg der Ratifizierung an.

Übereinkommen nach Artikel 220

Multilaterale völkerrechtliche Verträge unter Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten im Bereich Doppelbesteuerung, Gesellschaftsrecht und gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung richterlicher Entscheidungen und Schiedssprüche zugunsten von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten können nach Artikel 220 EGV geschlossen werden. Entsprechend ihrer rechtlichen Qualität sind derartige Verträge ratifizierungspflichtig.

Anhang 2:**Kontrollrechte nationaler Parlamente in den Bereichen GASP und ZIJP**

	GASP	ZIJP
Belgien Beratender Bundesausschuß beider Kammern	Frage-/Interpellationsrecht	Frage-/Interpellationsrecht
Dänemark	Ja (analog zum Ersten Pfeiler)	Ja (analog zum Ersten Pfeiler)
Deutschland Bundestag Bundesrat	Ja (über den Auswärtigen Ausschuß) Nein	Ja (bei Art. 100c, K.9 und K.3-2 EUV) Ja (analog zum Ersten Pfeiler)
Griechenland	Nein	Nein
Spanien	im Ermessen der Regierung	im Ermessen der Regierung
Frankreich Assemblée nationale Sénat	Ja, seit 10/95 Nein	Ja, seit 6/94 Nein
Irland	wenn der Rechtsakt Irland bindet/im Ermessen der Regierung	wenn der Rechtsakt Irland bindet/im Ermessen der Regierung
Italien Camera und Senato	nur auf Anfrage/im Ermessen der Regierung	nur auf Anfrage/im Ermessen der Regierung
Luxemburg	Nein	Nein
Niederlande Tweede Kamer Eerste Kamer	durch den Auswärtigen Ausschuß Nein	Zustimmungspflicht Zustimmungspflicht
Österreich Nationalrat Bundesrat	Ja wenn Länderkompetenzen berührt sind	Ja wenn Länderkompetenzen berührt sind
Portugal	im Ermessen der Regierung	im Ermessen der Regierung
Finnland	Ja	Ja
Schweden	Ja	Ja
Vereinigtes Königreich House of Commons House of Lords	Sehr eingeschränkt (im Ermessen der Regierung) Sehr eingeschränkt (im Ermessen der Regierung)	eingeschränkt eingeschränkt