

CONV 353/02

WG IV 17

BERICHT

der Gruppe IV - "Rolle der einzelstaatlichen Parlamente"
an die Mitglieder des Konvents

Betr.: **Schlussbericht der Gruppe IV über die Rolle der einzelstaatlichen Parla-
mente**

I. Einleitung

1. Die Gruppe hat auf der Grundlage ihres Mandats (CONV 74/02) die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union geprüft. Im Rahmen ihrer Beratungen trug sie der Tatsache Rechnung, dass in der Erklärung (Nr. 13) der Staats- und Regierungschefs im Anhang zum Vertrag von Maastricht und in dem dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union die Bedeutung einer stärkeren Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union anerkannt worden ist. Sie berücksichtigte ebenfalls die dem Vertrag von Nizza beigefügte Erklärung (Nr. 23), in der die einzelstaatlichen Parlamente aufgefordert werden, sich an der Debatte über die Zukunft der Union zu beteiligen, sowie die Fragen, die in der Erklärung zur Zukunft Europas des Europäischen Rates (Laeken) zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente im Rahmen der Bemühungen um eine Stärkung der demokratischen Legitimation der EU gestellt worden sind.
2. Die Gruppe kam zu 9 Sitzungen zusammen, wobei es sich bei einer um eine gemeinsame Sitzung mit der Gruppe I "Subsidiaritätsprinzip" handelte. Die Mitglieder beteiligten sich aktiv an den Arbeiten der Gruppe und reichten zahlreiche schriftliche Beiträge ein. Die

Gruppe hörte die Ausführungen von Dr. Andreas Maurer (leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung für Wissenschaft und Politik und Jean Monnet - Lecturer an der Universität Osnabrück) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Architektur und die Ausführungen von Kommissionsmitglied Michel Barnier, der vor allem auf die Umsetzung des Amsterdamer Protokolls einging. Andere Mitglieder der Gruppe trugen ebenfalls Exposés zu Themen aus ihren speziellen Fachgebieten vor. Der Vorsitzende besuchte auf Einladung des Präsidenten des Großen Ausschusses das finnische Parlament.

3. Die Beratungen der Gruppe können in drei verschiedene Themenblöcke unterteilt werden:
- Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Kontrolle der Regierung (einzelstaatliche Kontrollmechanismen);
 - die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips;
 - die Rolle und Funktion multilateraler Netze oder Mechanismen für die Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente auf europäischer Ebene.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Beratungen der Gruppe zu diesen drei Hauptthemen umrissen und eine Reihe von spezifischen Vorschlägen unterbreitet. Außerdem enthält er einige allgemeinere Empfehlungen.

II. Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU

4. Aus den Beratungen der Gruppe lässt sich eine Reihe von allgemeinen Bemerkungen festhalten. Die Mitglieder waren sich darin einig, dass den einzelstaatlichen Parlamenten eine spezifische Rolle innerhalb der EU zukommt und dass ihre erhöhte Beteiligung zur Stärkung der demokratischen Legitimation der Union beitragen und die Union den Bürgern näher bringen würde. Die Verankerung der EU - und Verantwortung für sie - in den Mitgliedstaaten wurde als einer der wichtigsten Faktoren für die Erreichung dieser Ziele angesehen. Die Gruppe hob in diesem Zusammenhang hervor, dass es nicht um einen "Wettbewerb" zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten einerseits und dem Europäischen Parlament andererseits geht. Diese haben jeweils unterschiedliche Aufgaben, verfolgen jedoch das gemeinsame Ziel, die EU den Bürgern näher zu bringen und hierdurch zur Stärkung der demokratischen Legitimation der Union beizutragen.

5. Ausgehend von diesen allgemeinen Bemerkungen empfiehlt die Gruppe dem Konvent, dass im künftigen Verfassungsvertrag die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente deutlich anerkannt wird. Entsprechend formuliert sollte wie im Protokoll zum Amsterdamer Vertrag zum Ausdruck kommen, dass mit diesen Bestimmungen auf europäischer Ebene die Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente erleichtert werden soll, ohne dass in verfassungsrechtliche Regelungen auf einzelstaatlicher Ebene eingegriffen wird.
6. Die Gruppe erkannte zwar an, dass in der Vergangenheit, nicht zuletzt durch das Amsterdamer Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, Schritte unternommen wurden, um eine stärkere Beteiligung und Sensibilisierung der einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der EU zu fördern, vertrat jedoch die Auffassung, dass die einzelstaatlichen Parlamente alle ihre Möglichkeiten nutzen sollten, um über ihre Regierungen Einfluss auf den Rat zu nehmen, und dass die Situation durch eine Reihe von Maßnahmen noch verbessert werden könnte.
7. In diesem Sinne stimmte die Gruppe darin überein, dass im Rahmen der Tätigkeiten des Rates mehr Öffentlichkeit und Transparenz erforderlich ist, um die aktive Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente in der EU zu verbessern. Die Mitglieder waren der Auffassung, dass der Rat als Gesetzgeber öffentlich beraten sollte. Auch die politische Koordinierung und andere Aktivitäten sollten soweit wie möglich öffentlich sein. Wenn nicht-öffentliche Tagungen für notwendig erachtet würden, sollte dies klar begründet werden. Nach Ansicht der Gruppe stellen die auf der Tagung des Europäischen Rates in Sevilla angenommenen Maßnahmen, nämlich öffentliche Beratungen des Rates, wenn der Rat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens tätig ist, einen bedeutenden Fortschritt dar. Es sind jedoch noch weitere Bemühungen um mehr Öffentlichkeit und Transparenz erforderlich; auch sollten die Protokolle über die Beratungen, parallel zu ihrer Übermittlung an die Regierungen, binnen 10 Tagen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zugeleitet werden.
8. Die Gruppe empfiehlt die folgenden Maßnahmen:
 - *Im künftigen Verfassungsvertrag sollte durch einen entsprechenden Wortlaut die Bedeutung der aktiven Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an der Tätigkeit der Europäischen Union anerkannt werden, die insbesondere darin besteht, das Handeln der Regierungen im Rat zu prüfen und dabei unter anderem über die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu wachen.*

- *Die Tätigkeit des Rates sollte immer dann öffentlich sein, wenn er seine gesetzgeberische Funktionen ausübt. Die politische Koordinierung wie auch andere Aktivitäten sollten nach Möglichkeit öffentlich durchgeführt werden. Wenn Tagungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit für notwendig erachtet werden, sollte dies klar begründet werden.*
- *Die Protokolle über die Beratungen des Rates sollten binnen 10 Tagen, gleichzeitig mit der Übermittlung an die Regierungen, dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten übermittelt werden.*

III. Einzelstaatliche Kontrollmechanismen

9. Die Gruppe war sich darin einig, dass die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in europäischen Fragen vorrangig in einer wirksamen Kontrolle der Tätigkeit ihrer jeweiligen Regierung auf europäischer Ebene besteht. Es wurde ferner anerkannt, dass die verschiedenen Mechanismen für die Kontrolle durch die einzelstaatlichen Parlamente entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen für die Beziehungen zwischen Regierungen und einzelstaatlichen Parlamenten widerspiegeln und dass es nicht angebracht wäre, auf europäischer Ebene vorzuschreiben, wie die Kontrolle gestaltet sein soll. In diesem Zusammenhang wurde außerdem festgehalten, dass viele der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Kontrolle auf einzelstaatlicher Ebene je nach den verfassungsrechtlichen Erfordernissen und Regelungen des betreffenden Mitgliedstaats auch auf einer Ebene unterhalb der staatlichen Ebene anwendbar sein könnten.
10. Es wurde jedoch als nützlich angesehen, die verschiedenen einzelstaatlichen Systeme genauer zu betrachten, um die bewährtesten Praktiken und die Mindeststandards zu ermitteln. In diesem Zusammenhang hörte die Gruppe Ausführungen zu den in Finnland, Schweden, Dänemark und Frankreich angewandten Mechanismen. Mehrere andere Mitglieder der Gruppe reichten schriftliche Beiträge zu den in ihren jeweiligen Ländern geltenden einzelstaatlichen Kontrollmechanismen ein. Auf der Grundlage dieses Informationsaustauschs wurde deutlich, dass die bestehenden Mechanismen große Unterschiede hinsichtlich Intensität und Wirksamkeit aufweisen. Die Gruppe stellte fest, dass einige grundlegende Faktoren die Wirksamkeit der Kontrolle beeinflussen, so z. B.
 - die rechtzeitige Übermittlung, der Umfang und die Qualität der Informationen über alle Tätigkeiten der Union;
 - die Möglichkeit, dass ein einzelstaatliches Parlament seinen Standpunkt zu einem Rechtsetzungs- oder Maßnahmenvorschlag der Europäischen Union abgibt;

- regelmäßige Kontakte mit Ministern und Anhörungen von Ministern vor und nach den Tagungen des Europäischen Rates;
 - die aktive Beteiligung von Fachausschüssen/ständigen Ausschüssen am Kontrollprozess;
 - regelmäßige Kontakte zwischen den einzelstaatlichen Abgeordneten und den Mitgliedern des EP;
 - personeller Unterbau, einschließlich möglicherweise einer Vertretung in Brüssel.
11. Die Gruppe räumte ein, dass die einzelstaatlichen Parlamente, selbst wenn sie die Befugnis zur Kontrolle des Handelns ihrer Regierungen besitzen, diese nicht immer in vollem Umfang nutzen. Die Gruppe war sich darin einig, dass ein systematischerer Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten über Methoden und Erfahrungen eine wesentliche Rolle dabei spielen könnte, den Wissensstand über die europäischen Angelegenheiten zu vergrößern und das Bewusstsein hierfür zu verstärken, womit die Wirksamkeit der Kontrolle durch die einzelstaatlichen Parlamente verbessert werden könnte. Dies ist die Hauptaufgabe der COSAC¹, und die Gruppe war zuversichtlich, dass die derzeit vom dänischen Vorsitz der COSAC unterbreiteten Vorschläge für die Reform der COSAC dazu beitragen werden, dass diese Aufgabe effizienter wahrgenommen wird als früher. Die Gruppe war der Ansicht, dass die COSAC die Ausarbeitung von Leitlinien oder eines Verhaltenskodex für die nationalen Parlamente mit wünschenswerten Mindeststandards für eine wirksame Kontrolle durch die nationalen Parlamente in Erwägung ziehen könnte und forderte sie auf, die Bemerkungen und Empfehlungen der Gruppe zu berücksichtigen.
12. Die Gruppe prüfte auch, mit welchen auf europäischer Ebene zu ergreifenden Maßnahmen eine wirksame Kontrolle auf einzelstaatlicher Ebene erleichtert und gefördert werden könnte. In diesem Zusammenhang erhielt die Gruppe schriftliche Ausführungen vom Ratssekretariat zu Fragen wie dem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag, den Beziehungen zur COSAC und zur Öffentlichkeit von Ratstagungen. Ferner hörte sie Ausführungen von Kommissionsmitglied Barnier über die Umsetzung des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union und erörterte, welche Änderungen an dem bestehenden Protokoll vorgenommen oder welche Verbesserungen in ein neues Protokoll aufgenommen werden könnten (wobei die Bestimmungen des bestehenden Protokoll berücksichtigt und als Grundlage dienen würden).

¹ COSAC ist die Abkürzung von "Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires" - "Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der EU und des EP"

13. Nach Ansicht der Gruppe wäre es angezeigt, das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag, das den Zugang der einzelstaatlichen Parlamente zu den Informationen betrifft, extensiver zu formulieren. Auch wenn die Hauptzuständigkeit für die Übermittlung von Konsultationsdokumenten und Legislativvorschlägen weiterhin bei den Regierungen liegen soll, so hielt die Gruppe eine gleichzeitige und direkte Übermittlung derartiger Dokumente durch die Kommission an die einzelstaatlichen Parlamente für sinnvoll, um sicherzustellen, dass alle einzelstaatlichen Parlamente so früh wie möglich Zugang zu den Dokumenten haben.
14. Die Kommission führt bereits jetzt ein umfassendes Konsultierungsverfahren zu den Konsultationsdokumenten - Grünbücher, Weißbücher und Mitteilungen - durch, indem sie diese Dokumente zur Unterrichtung der Öffentlichkeit ins Internet stellt. Die Gruppe erkannte an, dass dieses Verfahren den einzelstaatlichen Parlamenten eine gute Möglichkeit bietet, neben anderen Akteuren frühzeitig in der Vorphase des Rechtsetzungsverfahrens auf Vorschläge zu reagieren, und dass sie diese Gelegenheit möglicherweise nicht in vollem Umfang nutzen. Um die offene Konsultation stärker ins Bewusstsein zu rücken, den Zugang der einzelstaatlichen Parlamente zu diesen Dokumenten zu erleichtern und sie zu ermutigen, bei dieser Gelegenheit ihre Ansichten kund zu tun, würde es die Gruppe begrüßen, wenn diese Konsultationsdokumente den einzelstaatlichen Parlamenten direkt übermittelt würden. Die einschlägigen Bestimmungen des Protokolls (Abschnitt I Nummer 1) sollten daher entsprechend angepasst werden.
15. Im Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente (Abschnitt I Nummer 2) heißt es: "Die Vorschläge der Kommission für Akte der Gesetzgebung, wie sie vom Rat nach Artikel 207 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt werden, werden rechtzeitig zur Verfügung gestellt, so dass die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen kann, dass ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält." Die Gruppe ist der Ansicht, dass die Definition der Gesetzgebungsvorschläge klarer festgelegt werden sollte, um sicherzustellen, dass alle Legislativvorschläge abgedeckt sind. Wie oben dargelegt, ist die Gruppe auch der Ansicht, dass alle Legislativvorschläge der Kommission den einzelstaatlichen Parlamenten unmittelbar und zur gleichen Zeit wie dem Rat übermittelt und die einschlägigen Bestimmungen des Protokolls entsprechend angepasst werden sollten.

16. Ferner sieht das Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente Folgendes vor:
"Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Vorschlag für einen Rechtsakt oder ein Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union dem Europäischen Parlament und dem Rat in allen Sprachen von der Kommission unterbreitet wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er zur Beschlussfassung entweder zur Annahme als Rechtsakt oder zur Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts nach Artikel 251 oder Artikel 252 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, liegt ein **Zeitraum von sechs Wochen, außer in dringenden Fällen**, die in dem Rechtsakt oder gemeinsamen Standpunkt zu begründen sind." ²
17. Die Gruppe bestätigte, dass der derzeit geltende Zeitraum von sechs Wochen den Parlamenten im Allgemeinen ausreichend Zeit lässt, um ihre jeweiligen Regierungen von ihrem Standpunkt in Kenntnis zu setzen, sofern ihnen die entsprechenden Informationen rechtzeitig übermittelt werden, da der Zeitraum vor der Annahme der meisten gesetzlichen Maßnahmen im Sinne des Protokolls ³ in den meisten Fällen sechs Wochen übersteigt. Die Gruppe äußerte jedoch die Befürchtung, dass in den Ratsgruppen innerhalb dieser sechswöchigen Frist eine "vorläufige Einigung" erzielt werden könnte, bevor die einzelstaatlichen Parlamente ihren Regierungen ihren Standpunkt mitteilen können. Nach Auffassung der Gruppe sollte daher im Rat, einschließlich der Ratsgruppen und des AStV, während dieser sechswöchigen Frist keine vorläufige Einigung über einen Vorschlag festgestellt werden. Um keine Verzögerungen im Rechtsetzungsprozess hervorzurufen, sollte jedoch vorgesehen werden, dass die Kommission ihren Vorschlag vorstellen und die Gruppe einen ersten Meinungsaustausch führen kann. Die einschlägigen Bestimmungen des Protokolls wären entsprechend anzupassen. Hat ein Mitgliedstaat im Rat einen Vorbehalt eingelegt, der auf den Standpunkt oder den erwarteten Standpunkt des betreffenden nationalen Parlaments zurückgeht, so sollte dies den betreffenden Mitgliedstaat daran hindern, sich an einer Einigung im Rat zu beteiligen. Im Falle der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde dies den Beschluss des Rates nicht verhindern, wenn die qualifizierte Mehrheit ohne den betreffenden Mitgliedstaat erreicht wird.

² Abschnitt I Nummer 3, Hervorhebung durch Fettdruck neu.

³ Die Begriffsbestimmung bezieht sich auf Rechtsakte der Gemeinschaft (Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen) nach Artikel 249 EGV sowie Rechtsakte (Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse) nach Artikel 34 Absatz 2 EUV (Titel VI, JI-Bereich). Interne Maßnahmen, Verwaltungsakte, Haushaltsmaßnahmen, interinstitutionelle Rechtsakte oder Rechtsakte betreffend die internationalen Beziehungen fallen nicht unter die Begriffsbestimmung der Rechtsakte nach Abschnitt I Nummer 2 des Protokolls. Diese Begriffsbestimmung gilt auch für Abschnitt I Nummer 3 des Protokolls, wobei sie durch den impliziten Verweis in Abschnitt I Nummer 3 auf Übereinkommen im JI-Bereich nach Artikel 34 Absatz 2 EUV ausgedehnt wird.

18. Die Gruppe erkannte an, dass eine Bestimmung über Ausnahmen in dringenden Fällen beibehalten werden muss, hob jedoch hervor, dass solche Ausnahmeregelungen - im Einklang mit dem bestehenden Protokoll - in dem Rechtsakt oder gemeinsamen Standpunkt deutlich zu begründen sind.
19. Als eine weitere Komponente in dem Prozess der engeren Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in die Tätigkeit der Europäischen Union und ihrer frühestmöglichen Unterrichtung wäre es nach Ansicht der Gruppe auch sinnvoll, wenn die Kommission ihre jährliche Strategieplanung sowie ihr jährliches Rechtsetzungs- und Arbeitsprogramm und der Rechnungshof seinen Jahresbericht den einzelstaatlichen Parlamenten zuleiten würde. Dies sollte gleichzeitig mit der Übermittlung dieser Dokumente an das Europäische Parlament und den Rat erfolgen; bei der zeitlichen Einteilung sind Änderungen am Zeitplan des gegenwärtigen Planungszyklus zu berücksichtigen, die sich möglicherweise aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Sevilla) über die Planung der Arbeit des Rates ergeben. Eine geänderte Fassung des Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente sollte eine entsprechende Bestimmung enthalten.
20. Die Gruppe empfiehlt die folgenden Maßnahmen:
- *Im Interesse der Wirksamkeit der Kontrolle auf einzelstaatlicher Ebene ist es wichtig, dass die einzelstaatlichen Parlamente zu allen vorgeschlagenen Vorschlägen für Rechtsakte und Maßnahmen der EU ihren eigenen Standpunkt abgeben können.*
 - *Eine geänderte Fassung des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union sollte folgende Bestimmungen enthalten:*
 - *Das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente sollte, einschließlich des darin vorgesehenen Zeitraums von sechs Wochen, mit Ausnahme der im Protokoll erwähnten dringenden Fälle, rigoros eingehalten werden.*
 - *Die Ratsgruppen und der AStV sollten bei ihren Beratungen über Vorschläge, für die der sechswöchige Zeitraum nach dem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente gilt, bis zum Ende dieses Zeitraums keine vorläufige Einigung feststellen; hiervon ausgenommen wären die im Protokoll erwähnten dringenden Fälle.*

- *Parlamentsvorbehalte sollten einen klareren Status im Rahmen der Geschäftsordnung des Rates erhalten. Für diese Vorbehalte sollte außerdem eine Frist gesetzt werden, damit das Beschlussfassungsverfahren nicht unnötig aufgehalten wird.*
 - *Nach der Geschäftsordnung des Rates muss zwischen der Prüfung eines die Gesetzgebungstätigkeit betreffenden Punktes durch den AStV und der Prüfung dieses Punktes durch den Rat eine ganze Woche liegen. Das Ratssekretariat sollte daher Aufzeichnungen über die Einhaltung dieser Vorschrift führen und diese veröffentlichen.*
 - *Die Kommission sollte ihr jährliches Rechtsetzungs- und Arbeitsprogramm sowie ihre jährliche Strategieplanung gleichzeitig den einzelstaatlichen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Rat übermitteln. Die Kommission sollte alle Legislativvorschläge und Konsultationsdokumente gleichzeitig den einzelstaatlichen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Rat übermitteln.*
 - *Das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente sollte, einschließlich des darin vorgesehenen Zeitraums von sechs Wochen (mit Ausnahme der im Protokoll erwähnten dringenden Fälle), rigoros eingehalten werden.*
 - *Der Rechnungshof sollte seinen Jahresbericht gleichzeitig den einzelstaatlichen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Rat übermitteln.*
- *Die COSAC könnte die Ausarbeitung von Leitlinien und/oder eines Verhaltenskodex für die nationalen Parlamente mit wünschenswerten Mindeststandards für eine wirksame parlamentarische Kontrolle in Erwägung ziehen und als Plattform für einen regelmäßigen Austausch von Informationen, bewähren Praktiken und Fragen des Benchmarking im Bereich der einzelstaatlichen Kontrollmechanismen dienen.*

IV. Subsidiarität

21. Die Gruppe befasste sich eingehend mit der Frage der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene. Sie ging insbesondere auf die folgenden Fragen ein:
- Gibt es für die einzelstaatlichen Parlamente eine Rolle bei der Überwachung der Subsidiarität?
 - Sollten sie diese Rolle allein oder gemeinsam mit anderen wahrnehmen?
 - In welchem Stadium – oder in welchen Stadien – des Rechtsetzungsverfahrens sollten die einzelstaatlichen Parlamente mitwirken?
 - Welcher Mechanismus wäre am geeignetsten?

22. Die Gruppe war sich darin einig, dass die Gewährleistung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips eine gemeinsame Aufgabe ist und dass die Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und die einzelstaatlichen Parlamente alle dafür Sorge tragen müssen, dass bei der Vorlage und der Prüfung der Entwürfe von Rechtsakten das Subsidiaritätsprinzip gewahrt wird. Sie war sich außerdem darin einig, dass den einzelstaatlichen Parlamenten eine wesentliche Rolle zukommen muss, indem sie zur Arbeit der EU-Gesetzgeber bei der praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips beitragen. Die einzelstaatlichen Parlamente tragen insbesondere eine zentrale Verantwortung dafür, die Minister der Regierung ihres Landes hinsichtlich des von ihnen im Rat Geleisteten zu beraten, zu kontrollieren und zur Rechenschaft zu ziehen, insbesondere wenn es darum geht, ob gesetzgeberische Maßnahmen am besten auf nationaler oder auf europäischer Ebene erlassen werden sollen. Ferner wurde festgestellt, dass ein enger Zusammenhang zwischen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit besteht. Die Gruppe erörterte des Weiteren den Rückgriff auf Artikel 308⁴, und die meisten Mitglieder vertraten die Ansicht, dass Einstimmigkeit im Rat in Bezug auf die Anwendung dieses Artikels unerlässlicher Bestandteil der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist.⁵
23. Die Gruppe war einhellig der Ansicht, dass die einzelstaatlichen Parlamente so früh wie möglich in den Rechtsetzungsprozess eingebunden werden sollten. Ferner sollte die Ex-ante-Kontrolle unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität vorrangig politischer Art sein. Die unmittelbare Vorlage der Strategieplanungsdokumente an die einzelstaatliche Parlamente durch die Kommission, wie im vorstehenden Abschnitt dargelegt, würde es den einzelstaatlichen Parlamenten ermöglichen, frühzeitig von geplanten Legislativvorschlägen Kenntnis zu nehmen und ihre Regierungen erforderlichenfalls um weitere Informationen zu spezifischen Fragen zu ersuchen. Die Gruppe nahm des Weiteren die Erläuterung des Kommissionsmitglieds Barnier zur Kenntnis, wonach die Auswirkungen von Vorschlägen in Bezug auf die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erst vollauf klar würden, wenn sie von der Kommission angenommen worden seien.

⁴ Artikel 308 EGV: "Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften."

⁵ Die Kommission legte der Gruppe eine Liste von 73 Rechtsakten vor, die seit 1. Mai 1999 auf der Grundlage von Artikel 308 erlassen wurden.

24. Die meisten Mitglieder der Gruppe empfahlen einen "prozessorientierten" Ansatz für die Überwachung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch die einzelstaatlichen Parlamente und sprach sich gegen die Schaffung neuer ständiger oder Ad-hoc-Gremien oder -Institutionen zu diesem Zweck aus. Die Mitglieder hoben ferner hervor, dass sicherzustellen ist, dass ein neuer Mechanismus einfach gestaltet ist und den Beschlussfassungsprozess nicht unnötig verzögert. Sie waren sich darin einig, dass ein derartiges Verfahren am sinnvollsten in einem zweistufigen Ansatz bestehen würde, bei dem die Prüfung des Entwurfs eines Rechtsakts unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität durch die einzelstaatlichen Parlamente direkt zu Beginn des Rechtsetzungsverfahrens erfolgen würde, aber auch während seines gesamten Verlaufs, wenn gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag erhebliche Änderungen am Text vorgenommen wurden. Die Warnung würde an die Institution gerichtet, auf die die Änderung zurückgeht. Einige Mitglieder unterstrichen, dass die einzelstaatlichen Parlamente die Möglichkeit haben sollten, sich über die nationalen Regierungen jederzeit in den Rechtsetzungsprozess einzuschalten, wobei die nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die Vereinbarungen zwischen Regierung und nationalem Parlament einzuhalten sind.
25. Die Gruppe kam zu einer gemeinsamen Sitzung mit der Gruppe I "Subsidiaritätsprinzip" zusammen und stand mit dieser während des gesamten Beratungsprozesses in engem Kontakt. Die meisten Mitglieder der Gruppen begrüßten die abschließenden Empfehlungen der Gruppe I im Allgemeinen und vertraten die Ansicht, dass ihrem Standpunkt Rechnung getragen worden war. Allerdings waren einige Mitglieder der Ansicht, dass einige Vorschläge der Gruppe I weiter ausgestaltet werden könnten:
- Der Zusammenhang zwischen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollte stärker hervorgehoben werden.
 - Die nationalen Parlamente sollten während des Rechtsetzungsverfahrens Gelegenheit haben, Subsidiaritätserwägungen in Fällen vorzubringen, in denen an einem Vorschlag wesentliche Änderungen vorgenommen wurden.
 - Sollte ein Mechanismus für die Beschreitung des Rechtswegs beschlossen werden, so sollte das Recht auf Beschreitung des Rechtswegs nicht auf diejenigen Parlamente beschränkt werden, die in einem früheren Stadium eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben hatten.

26. Die meisten Mitglieder der Gruppe empfehlen die folgenden Maßnahmen:

- *Es sollte ein Mechanismus eingerichtet werden, der den einzelstaatlichen Parlamenten die Möglichkeit bietet, ihren Standpunkt zur Vereinbarkeit eines Vorschlags für einen Rechtsakt mit dem Subsidiaritätsprinzip frühzeitig im Rechtsetzungsprozess darzulegen. Dieser Mechanismus sollte prozessorientiert sein und den Rechtsetzungsprozess nicht behindern oder verzögern.*

V. Multilaterale Netze oder Mechanismen für die Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente auf europäischer Ebene

27. Die Gruppe hielt Netze und regelmäßige Kontakte zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten sowie zwischen diesen und dem Europäischen Parlament allgemein für wichtig und nützlich. Hierdurch würde der Informations- und Erfahrungsaustausch erleichtert und ein besseres Verständnis sowie die Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in die Tätigkeiten der Europäischen Union gefördert. Hinsichtlich der Frage, wo und wie diese Netze in die europäischen Strukturen eingefügt werden könnten, einigte sich die Gruppe darauf, den Zweck und die Funktion der eventuellen Mechanismen zum Ausgangspunkt zu nehmen. Die Mitgliedstaaten erinnerten einander an ihre Pflicht, den europäischen Beschlussfassungsprozess zu vereinfachen und vertraten in diesem Zusammenhang die Ansicht, dass es schwer erkennbar sei, wie durch die Schaffung neuer Institutionen zu dem Prozess der Vereinfachung beigetragen werden könnte.

28. Die Gruppe begrüßte die positiven Auswirkungen der Teilnahme der einzelstaatlichen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Regierungen am vorigen wie am derzeitigen Konvent und vertrat die Ansicht, dass die Methode eines Konvents in einen Verfassungsvertrag förmlich aufgenommen werden sollte im Hinblick auf die Vorbereitung künftiger Vertragsänderungen.

29. Die Gruppe war sich darin einig, dass der Informationsaustausch zwischen den Parlamenten – auch über bewährte Praktiken und das Benchmarking im Bereich der einzelstaatlichen Kontrollmechanismen – zur Verbesserung der Fähigkeit der einzelstaatlichen Parlamente, mit EU-Angelegenheiten umzugehen und den Kontakt mit den Bürgern zu intensivieren, beiträgt. Man war jedoch allgemein der Ansicht, dass die derzeitigen Austauschmechanismen nicht voll ausgeschöpft werden. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass einige Maßnahmen zur Förderung des Austauschs zwischen den Parlamenten für die Ebene unterhalb der zentralen staatlichen Ebene von Belang sein könnten; die Gestaltung dieser Maßnahmen sollte dem jeweiligen Mitgliedstaat überlassen werden, im Einklang mit den einzelstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften und Regelungen.
30. Die Gruppenmitglieder sprachen sich dafür aus, das Mandat der COSAC (Konferenz der Europa-Ausschüsse) zu präzisieren, die Rolle der COSAC als zwischenparlamentarisches Konsultationsgremium zu stärken und ihre Arbeit effizienter und zielgerichteter zu gestalten. Eine uneingeschränkte Inanspruchnahme dieses Gremiums könnte nach ihrer Ansicht dazu beitragen, europäische Angelegenheiten in den jeweiligen einzelstaatlichen Parlamenten stärker in den Vordergrund treten zu lassen.
31. Nach Auffassung der Gruppe hätte die COSAC nicht nur die Aufgabe, den Austausch von bewährten Praktiken und Informationen zu fördern (siehe auch den Abschnitt über die nationalen Kontrollmechanismen), sondern könnte in Ergänzung der Kontakte zwischen den Europa-Ausschüssen auch eine Plattform für Kontakte zwischen den sektoriellen ständigen Ausschüssen der einzelstaatlichen Parlamente und dem Europäischen Parlament darstellen. Die COSAC könnte als Forum genutzt werden, das vorrangig einzelstaatliche Abgeordnete zusammenbringt. Dies sollte sie jedoch nicht daran hindern, Mitglieder des Europäischen Parlaments zur Teilnahme an Sitzungen einzuladen, wann immer dies für besonders sinnvoll erachtet wird. Nach Meinung der Gruppe wäre es vielleicht angebracht, den Namen der COSAC zu ändern, um ihrer ausgeweiteten Rolle Rechnung zu tragen. Einige Gruppenmitglieder vertraten zudem die Ansicht, dass die COSAC ein Forum darstellen könnte, in dem auf allgemeiner Ebene die Frage der Subsidiaritätskontrolle erörtert werden könnte; ihrer Auffassung nach sollte die direkte Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente in einzelne Gesetzgebungsvorschläge über deren Kontrolle der Regierungen und den von der Gruppe I vorgeschlagenen neuen Frühwarnmechanismus erfolgen.

32. Nach dem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU kann die COSAC jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der EU leisten (Abschnitt II Nummer 4). Nach Ansicht der Gruppe sollten zur Förderung eines wirklichen Dialogs zwischen den EU-Organen und den einzelstaatlichen Parlamenten die Organe auch auf derartige Beiträge reagieren. Diese Reaktionen könnten in unterschiedlicher Form erfolgen. Die COSAC könnte z. B. ein Mitglied der Europäischen Kommission oder einen Vertreter eines der anderen Organe zu einer Anhörung einladen oder das Organ könnte schriftlich antworten.
33. Die Gruppe vertrat die Auffassung, dass vom Konvent geprüft werden müsste, wie die einzelstaatlichen Parlamente stärker in die Ausarbeitung der politischen Agenda und Strategie der EU eingebunden werden könnten. Nach Ansicht der Gruppe wäre es wohl am sinnvollsten, einen Mechanismus für eine europäische Debatte unter Einbeziehung sowohl der einzelstaatlichen Parlamente als auch des Europäischen Parlaments zu schaffen, die beide die Meinung der Bürger Europas vertreten. Nach Ansicht einiger Gruppenmitglieder sollte hiermit keine neue Institution, sondern nur ein Diskussionsforum geschaffen werden. Es bestand Einigkeit darüber, dass die Aufgaben noch genauer festgelegt werden müssten. Alle waren sich darin einig, dass ein derartiges Forum keine gesetzgebende Rolle haben, keine Kompetenzen in Bezug auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten besitzen und das derzeitige institutionelle Gleichgewicht nicht stören dürfe. Außerdem wurde anerkannt, dass die Beziehungen zwischen der COSAC und einem neuen Forum noch weiter untersucht werden müssten, um sicherzustellen, dass sie sich gegenseitig ergänzen, und um eine Überschneidung der Aufgaben zu vermeiden. Die Gruppe prüfte, ob die einzelstaatlichen Parlamente und das Europäische Parlament in einem neuen Forum, das gegebenenfalls als Kongress bezeichnet würde, zusammenkommen sollten.
34. Die Gruppe erkannte auch an, dass – ergänzend zu den regelmäßigen Kontakten – zu speziellen Themen weitere Kontakte zwischen einzelstaatlichen Abgeordneten und Mitgliedern des Europäischen Parlaments auf einer Ad-hoc-Basis erforderlich sein können und in diesem Zusammenhang unter anderem auch ein systematischerer Ansatz bei der Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Parlamentsausschüssen und Ausschüssen des EP verfolgt werden könnte. Die Gruppe würde es daher begrüßen, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, zwischenparlamentarische Ad-hoc-Konferenzen zu sektoriellen Themen, gegebenenfalls unter der Schirmherrschaft der COSAC, in Fällen einzuberufen, in denen das Auseinanderklaffen der einzelstaatlichen Standpunkte eine Einigung auf europäischer Ebene verhindert. Derartige Mechanismen, die Spezialisten für den entsprechenden Politikbereich zusammenbringen würden, würden dazu beitragen, Brücken zu schlagen und den Weg für die Lösungsfindung zu ebnet - ein Beispiel für ein Thema, bei dem dieser Mechanismus nützlich sein könnte, ist etwa die GAP-Reform.

35. Ein Teil des Prozesses, die EU dichter an die in den Mitgliedstaaten geführten Debatten heranzubringen, könnte nach einer Empfehlung der Gruppe auch darin bestehen, einmal jährlich eine EU-weite europäische Woche zu veranstalten, die zeitlich mit der Vorstellung der jährlichen politischen Strategie der Kommission zusammenfallen sollte. Hierdurch würde ein gemeinsamer Rahmen für Debatten in den einzelstaatlichen Parlamenten unter Einbeziehung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und eventuell auch der Europäischen Kommission sowie von Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen geschaffen, wodurch die Tätigkeit der Europäischen Union auf einzelstaatlicher Ebene stärker ins Bewusstsein gerückt würde. Diese europäischen Wochen würden eine gewisse Koordinierung der Zeitpläne des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente erforderlich machen, damit die Mitglieder des Europäischen Parlaments sich aktiv an den Debatten in den Mitgliedstaaten beteiligen können.
36. Die Gruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:
- *Die Methode eines Konvents sollte als Mechanismus zur Vorbereitung künftiger Vertragsänderungen in einen künftigen Verfassungsvertrag förmlich aufgenommen werden.*
 - *Das Mandat der COSAC sollte klarer formuliert werden, um ihrer Rolle als interparlamentarischem Mechanismus mehr Gewicht zu verleihen. Sie könnte sich als Plattform für einen regelmäßigen Austausch von Informationen und bewährten Praktiken nicht nur zwischen den Europa-Ausschüssen, sondern auch zwischen sektoriellen ständigen Ausschüssen als nützlich erweisen. Sie sollte ein stärker ausgebautes Netz für den Austausch zwischen den Parlamenten werden.*
 - *Der Konvent sollte weiter erkunden, ob Spielraum für die Schaffung eines Forums für die Erörterung der großen politischen Leitlinien und Strategie der Union besteht, an dem die einzelstaatlichen Parlamente und das Europäische Parlament beteiligt sind. In diesem Zusammenhang nahm die Gruppe Kenntnis von dem Gedanken eines Kongresses und vertrat die Ansicht, dass dieses Thema vom Konvent weiter geprüft werden sollte.*
 - *Im Bedarfsfall könnten zwischenparlamentarische Konferenzen zu speziellen Themen einberufen werden.*
 - *Jedes Jahr sollte eine europäische Woche abgehalten werden, um in jedem Mitgliedstaat einen gemeinsamen Rahmen für EU-weite Debatten über europäische Angelegenheiten zu schaffen.*