

Das Europäische Parlament

ANDREAS MAURER

Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union (EU), die Reform der internen Arbeitsstrukturen und die Intensivierung der Legislativarbeit im Mitentscheidungsverfahren prägten die Arbeit des Europäischen Parlaments (EP). Unter den Aktiva des Parlaments ragen der Beschluss über ein einheitliches Wahlverfahren sowie die ersten Weichenstellungen des Parlaments, der Fraktionen und der Europäischen Parteien für die Erarbeitung eines verfassungsähnlichen Dachvertrags als mögliches Resultat des Konvents heraus. In der ‚Tagespolitik‘ wuchs die Zahl legislativer Entschlüsse im Konsultations-, Zustimmungs- und Mitentscheidungsverfahren weiter an. Dagegen ging die Zahl der Eigeninitiativberichte, Anfragen und Dringlichkeitsentschlüsse weiter zurück.

Brennpunkt Innen- und Justizpolitik nach dem 11. September

Die Terroranschläge des 11. September 2001 und der folgende Krieg gegen das Taliban-Regime Afghanistans riefen auch im Parlament verstärkte Bemühungen im Hinblick auf den seit 1999 laufenden Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hervor, wobei die Schwerpunktsetzung deutlich in Richtung Außengrenzkontrollen, Geldwäschebekämpfung und die Schaffung eines europäischen Strafrechts fiel. Das EP beteiligte sich daher auch im Rahmen des Konsultationsverfahrens an Ratsmaßnahmen zu Sanktionen gegen Afghanistan und das Einfrieren der Konten des Taliban-Regimes¹, zur Erweiterung des Mandatsbereichs des Schengener Informationssystems, zu den Ermittlungsteams von Europol, zur gegenseitigen Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen, zum europäischen Haftbefehl und zur Blockierung von Konten und Einlagen terroristischer Gruppen². Im Zusammenhang mit den Folgeereignissen des 11. September, bei denen die Kommission und die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) eine Zunahme von rassistischen Übergriffen gegen Ausländer, Bürgerrechtsgruppen und Moscheen sowie antiislamische und antisemitische Gewalttaten feststellten³, gründeten einige Abgeordnete auch die neue ‚Intergroup‘ Antirassismus im EP. Ihren Niederschlag finden die Arbeiten dieser Gruppe unter anderem in den Arbeiten zum Rahmenbeschluss des Rats zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zu dem das Europäische Parlament am 4. Juli 2002 seine Stellungnahme abgegeben hat.⁴

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Mitwirkung an der Gesetzgebung und Folgen für die nichtlegislative Arbeit

Das EP verabschiedete im zurückliegenden Jahr 190 Entschlüsse im Konsultationsverfahren, 158 im Mitentscheidungsverfahren⁵ und 16 im Zustimmungsverfahren. Im nichtlegislativen Bereich wurden 318 Entschlüsse und 32 haushaltspolitische Beschlüsse verabschiedet.⁶ Darüber hinaus richtete das EP insgesamt 4809 Anfragen an die Kommission und den Rat, davon 3715 schriftliche Anfragen (3302 an die Kommission und 413 an den Rat), 122 mündliche Anfragen mit Aussprache (77 an die Kommission und 45 an den Rat); in der Fragestunde wurden 972 Fragen gestellt (596 an die Kommission und 376 an den Rat).

Bis Ende Juli 2002 hat das EP somit 417 Gesetzgebungsverfahren im Mitentscheidungsverfahren abgeschlossen. Die mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführte Möglichkeit der endgültigen Verabschiedung eines Rechtsakts nach der ersten Parlamentslesung hat sich insgesamt positiv niedergeschlagen und damit Prognosen bestätigt, die dieser Verkürzung der Prozedur hohe Bedeutung beimessen.⁷ Tatsächlich konnten nahezu 12% aller Mitentscheidungen auf diese Weise absolviert werden. Im Vergleich der ‚Erfolgsraten‘ zwischen EP und Rat bleibt die Quote der Rechtsakte, die relativ nah am Entwurf des Gemeinsamen Standpunkts des Rates liegen, mit fast 26% auf einem hohen Niveau. Relativ stabil ist auch der Anteil derjenigen Akte geblieben, die dem gemeinsamen Entwurf aus dem Vermittlungsausschuss entsprechen. Von den 185 noch offenen Verfahren standen im Juli 2002 etwa ein Drittel vor der ersten Parlamentslesung; 81 Entwürfe des EP waren im Rat zu dessen erstmaliger Lesung anhängig.

417 Abgeschlossene Verfahren		Mitentscheidungsverfahren am 30. Juli 2002	185 Offene Verfahren		
Absolut	In Prozent		Absolut	In Prozent	
			Vor 1. EP-Lesung	60	32,4
49	11,75	Nach 1. EP-Lesung			
			Vor Gemeinsamen Standpunkt des Rates	81	43,7
108	25,9	Nach Gemeinsamen Standpunkt des Rates			
			Vor 2. EP-Lesung	14	7,6
79	18,9	Nach 2. EP-Lesung			
			Vor 2. Ratslesung	13	7,02
		Nach 2. Ratslesung			
			Vor Vermittlung	1	0,5
112	26,9	Nach Vermittlung			
			Vor Publikation	16	8,6
63	15,1	Zurückgezogen			
6	1,4	Gescheitert			

Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte von 646 (bis Juli 1999) auf 409 Tage (Juli 1999 bis Juli 2002) gesenkt werden. Diese Verkürzung deutet klar darauf hin, dass sich erstens die Option der Beendigung des Verfahrens nach der ersten Lesung auf die Gesamtverfahrensdauer positiv niederschlägt und dass zweitens der Anteil von anhängigen Rechtsaktentwürfen aus der Zeit vor der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens deutlich zurückgegangen ist. In der Leistungsbilanz des EP

im Vergleich zum Rat tritt allerdings noch eine dritte Ursache zu Tage: Während der Rat seit Juli 1999 im Schnitt etwa 650 Tage und damit etwa 150 Tage mehr als im vorherigen Zeitraum für die Verabschiedung seiner gemeinsamen Standpunkte benötigte, konnte das EP seine Arbeitseffizienz im Hinblick auf die Verabschiedung der ersten Lesung von 449 auf 245 Tage verbessern.

Innerhalb des EP wurden die Federführungen zwischen den zuständigen Parlamentsausschüssen weiter diversifiziert. Neben dem Umwelt- (33%), Wirtschafts- (17%) und Rechtsausschuss (15%) sind mittlerweile auch der Verkehrs- (9,5%), der Forschungs- (7,2%) sowie der Bildungs- und Kulturausschuss (6,6%) relativ häufig federführend an den Mitentscheidungsverfahren beteiligt. Die hohe Legislativbelastung des Umweltausschusses am Mitentscheidungsverfahren erklärt sich aus der Nutzung der entsprechenden Rechtsgrundlagen. Denn neben dem Binnenmarktartikel 95 EGV, der in 47% aller Fälle als Grundlage gewählt wurde und bei dem der Umweltausschuss 66-mal federführend tätig war, griffen EP, Rat und Kommission in 10% der Rechtsakte auf den Umweltartikel 175 EGV zurück.

Bei der Verteilung der für die Verfahren zuständigen Berichterstatter des EP bestätigt sich der bereits seit Mitte der neunziger Jahre zu beobachtende Trend zugunsten der EVP-ED- und der ELDR-Fraktion, auf die zusammen 48% der seit den Wahlen im Juni 1999 in Gang gesetzten Verfahren entfallen. Dagegen fiel der Anteil der SPE-Fraktion von 35% im Zeitraum 1994-1999 auf 27% zurück. Die Fraktion der Grünen konnte ihren Anteil dagegen nur leicht auf 12% ausbauen. Bemerkenswert ist hiermit dreierlei: Erstens entsprechen die Anteile der beiden größten Fraktionen weitestgehend ihrer relativen Stärke im EP, zweitens fallen die Anteile der ELDR und der Grünen im Verhältnis zu ihrer Gruppenstärke (8,3% bzw. 7,2%) überproportional hoch aus und drittens ist der Anteil der Berichterstatter aus der konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken, die im Juli 2002 über 7,9% der Sitze verfügte, mit 2% überproportional gering ausgefallen. Letzteres dürfte vor allem damit erklärt werden können, dass sich innerhalb der Konföderalen Fraktion der Linken erst langsam eine Kerngruppe aus Abgeordneten bildet, die ihre Arbeit von der politischen Kontroll- und Interessenartikulationsfunktion weg in Richtung auf die aktive Mitwirkung an europäischen Gesetzgebungsvorhaben orientieren. Inhaltlich bleibt der Fokus der Gruppe auf den Gebieten der Sozial-, Beschäftigungs- und Gesellschaftspolitik beschränkt. Da aber in diesen Bereichen nur relativ wenig Gesetzgebungsarbeit über das Mitentscheidungsverfahren absolviert wird, und die SPE-Fraktion gerade im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ebenfalls um den Zuschlag für die federführende Berichterstattung wirbt, bleibt der Anteil der für die konföderale Gruppe der Linken „interessanten“ Rechtsakte auf einem niedrigen Niveau.

Die eingangs berichteten Zahlen über die Verteilung der parlamentarischen Tätigkeiten verdeutlichen einen seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags beobachtbaren Trend zur Konzentration des EP auf legislative Aufgaben zu Lasten der einfachen, nicht-legislativen Selbstbefassungen, Initiativen und Dringlichkeiten: War das Parlament bis zur Einführung des Mitentscheidungsverfahrens 1993 in 49,1% aller Ratsakte in einem der in Frage kommenden Legislativverfahren invol-

viert, so betrug dieser Anteil im letzten Jahr 75,3%; hiervon entfielen 21,3% auf das Mitentscheidungsverfahren, 6,7% auf das Zustimmungsverfahren und 47,3% auf das Konsultationsverfahren.

Dennoch bleibt für die Europaabgeordneten die Wahrnehmung ihrer Rolle als Vertreter politischer Ideen und Interessen eine der Kernaufgaben im Sinne der vermittelten Repräsentanz nationaler und transnationaler Gesellschaftskonflikte. Die Zahl der Eigeninitiativberichte und -resolutionen lag 2001 bei 0,3 pro MdEP; im Vergleich zum Zeitraum des direkt gewählten, gleichwohl aber noch nicht mit weitergehenden Legislativrechten ausgestatteten EP (1979-1987) hat sich dieser Anteil um mehr als das Doppelte reduziert. Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch mit Blick auf die Nutzung der Fragerechte feststellen. Auch hier hat sich die Zahl der Anfragen pro Mitglied des Parlaments von durchschnittlich zehn Fragen im Zeitraum 1979-1987 auf sieben im Zeitraum 1993-2001 reduziert.

Der Beschluss zum einheitliches Wahlverfahren des Europäischen Parlaments

Weitgehend unbeachtet hatte das Europäische Parlament bereits im Juli 1998 einen Vorschlag für gemeinsame Grundsätze für die Wahl der Mitglieder des EP angenommen. Versuche, ein einheitliches Wahlverfahren für die Wahlen zum EP einzuführen, waren bislang vor allem am Widerstand Großbritanniens gescheitert, das das Verhältniswahlssystem strikt abgelehnt hatte. Die Entschließung sah die Wahl der EP-Abgeordneten in allgemeinen und unmittelbaren Wahlen nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen vor. Zur Förderung der relativen ‚Nähe‘ zwischen Wählern und Gewählten sollten Mitgliedstaaten mit einer Bevölkerung von über 20 Millionen ab 2004 Wahlkreise einrichten. Ferner sollten die Mitgliedstaaten eine Hürde von maximal 5% der Stimmen für den Einzug in das Parlament vorsehen, das Doppelmandat abgeschafft werden und die Wahlen eher im Mai als im Juni (mit Rücksicht auf die skandinavischen Länder, wo der Juni bereits ein Ferienmonat ist) und überall am selben Tag bzw. an maximal zwei Tagen (Samstag und Sonntag) stattfinden. Für die Einführung eines einheitlichen Europawahl-Verfahrens ist ein einstimmiger Beschluss des Rats mit Zustimmung des EP sowie die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten erforderlich. Am 23. Mai 2002 ersuchte nun der Rat das Parlament nach Art. 190 Abs. 4 EGV um Zustimmung zu seinem Entwurf für einen Beschluss zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen hatte hierzu bereits in seiner Sitzung vom 26. März 2002 José María Gil-Robles Gil-Delgado als Berichterstatter benannt. Am 12. Juni 2002 verabschiedete das Parlament dann seinen zustimmenden Beschluss über die Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens mit einer Mehrheit von 399 Stimmen gegen 111. Zentrale Elemente des Wahlbeschlusses sind (1.) die Bestätigung des Grundsatzes der Verhältniswahl mit der fakultativen Zulassung von Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen in jedem Mitgliedstaat, (2.) das Verbot von Doppelmandaten im EP und in einem nationalen Parlament (mit Ausnahmen für das Vereinigte Königreich und für Irland bis zur Wahl im Jahre 2009), und (3.) die Op-

tion für die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Wahlkreisen, ohne das Verhältniswahlssystem insgesamt in Frage zu stellen. Der Vorschlag des Parlamentsberichts aus dem Jahre 1998, 10% der Gesamtzahl der Sitze des Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen im Rahmen eines einzigen Wahlkreises, den das Gebiet der Mitgliedstaaten der EU ab den Europäischen Wahlen im Jahr 2009 bildet, zu vergeben, wurde dagegen nicht übernommen. Vorgesehen ist aber, vor den Wahlen im Jahre 2009 die Einführung bzw. endgültige Ablehnung europäischer Listen vor dem Hintergrund der Erweiterung zu prüfen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass das EP bereits im Konvent über die Zukunft der EU die Frage der Einführung europaweiter Listen aufwerfen könnte. Der EP-Berichterstatter verwies bereits darauf, dass „das Fehlen dieser einheitlichen Liste teilweise ausgeglichen werden könnte, wenn die Parteien beschlössen, den Europawahlkampf auf den Namen des vom Rat dem Parlament vorzuschlagenden Kandidaten für die Präsidentschaft der Kommission zu konzentrieren, was die Bürger in die Lage versetzen würde, besser zu erfassen, was bei der Wahl auf dem Spiel steht, und wahrscheinlich die Wahlbeteiligung erhöhen würde.“⁸

Halbzeit im Konvent: Das Verhältnis zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament

Nach Abschluss der Beratungen im Konstitutionellen Ausschuss stimmte das EP am 31. Mai 2001 über die detaillierte Bewertung des Vertrags von Nizza ab.⁹ Hierbei stellte es fest, dass der Vertrag den Prozess zur Schaffung einer politischen Union nicht zum Abschluss gebracht habe. Die verbliebenen Defizite und Lücken sollten daher im ‚Post-Nizza-Prozess‘ geschlossen werden. Das EP setzte sich in diesem Rahmen für einen Entscheidungsprozess nach dem Muster und der Mandatsaufteilung des Grundrechtekonvents ein. Der Konvent über die Zukunft der EU soll der nächsten Regierungskonferenz einen Entwurf für eine Verfassung unterbreiten. Seine Vorstellungen hinsichtlich der Einberufung und der Aufgaben des Konvents hatte das EP intensiv mit Vertretern der nationalen Parlamente und hierbei vor allem im Rahmen der Konferenz der für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse (COSAC) vorbereitet.¹⁰ Die Sitzung der COSAC im Mai 2001 in Stockholm sprach sich einstimmig für diese Methode aus. Am 29. November 2001 verabschiedete das EP dann seine Entschließung zum Europäischen Rat von Laeken.¹¹ Nach Auffassung der Mehrheit des EP sollten die Kerninhalte der Konventsberatungen die folgenden Punkte sein: die Aufnahme der GASP in den EG-Vertrag, die Rechtspersönlichkeit der EU, die Funktionen des Europäischen Rats, des Rats „Allgemeine Angelegenheiten“ und die Zusammensetzung der einzelnen Ratsformationen, die Legislativverfahren und hierbei die Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat und das Mitentscheidungsverfahren als Regelfall, die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben und die Anwendung des für nichtobligatorische Ausgaben geltenden Verfahrens auf alle Ausgaben des Haushaltsplans, die Einführung einer Hierarchie der Rechtsvorschriften, die Beteiligung des EP an der gemeinsamen Handelspolitik,

den Beziehungen zu Drittländern und der verstärkten Zusammenarbeit, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP und schließlich die Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des EP.

Der seit Februar 2002 tagende Konvent über die Zukunft der EU konzentrierte sich zunächst auf die gemeinsame Suche nach Instrumenten und Institutionen, um die demokratische Legitimation und die Transparenz der EU zu stärken. Dreh- und Angelpunkt der Demokratisierungsdebatte waren bis zur Sommerpause 2002 die in Laeken als Mandat erstellten Fragen der Kompetenzordnung, des Subsidiaritätsprinzips und der Rolle der nationalen Parlamente.¹²

Aus Sicht des EP ist hierbei vor allem die auch von den deutschen Ländern eingeforderte Abschichtung der Kompetenzen¹³ sowie der auch im Laekener Mandat manifestierte Trend hin zur verstärkten Institutionalisierung der nationalen Parlamente bedenklich.

Zielten die Laekener Fragen implizit darauf ab, nur die Einrichtung eines spezifischen Gremiums für die nationalen Parlamente in Brüssel zu diskutieren, haben sich im Zuge der Konventsberatungen vor allem die Abgeordneten aus dem EP sowie aus den Parlamenten Schwedens,¹⁴ Finnlands,¹⁵ Deutschlands,¹⁶ Irlands,¹⁷ Österreichs,¹⁸ Estlands¹⁹ und Großbritanniens²⁰ explizit gegen die Einrichtung neuer Gremien auf EU-Ebene und für die Prüfung nationalparlamentarischer Mitwirkungschancen auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausgesprochen.²¹ Anlässlich der ersten allgemeinen Aussprache des Konvents zum Thema ‚nationale Parlamente‘ am 6./7. Juni 2002 lehnte die überwiegende Mehrheit der Konventsmitglieder die Schaffung eines neuen Organs mit nationalen Parlamentsabgeordneten aus Gründen der Entscheidungseffizienz im EU-System ab und tendierte statt dessen in Richtung einer gestärkten Rolle der COSAC. Dagegen votieren nur die Vertreter der Parlamente Spaniens und Luxemburgs, die darauf hinweisen, dass die COSAC aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses ineffizient arbeite und insofern auch die Organisation weiterer COSAC-Zusammenkünfte nicht zielführend erschiene. Einzelvorschläge, die bislang nicht auf den expliziten Widerstand des Konvents gestoßen sind, fordern die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses der Parlamente zur ex ante-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips,²² die Schaffung eines paritätisch besetzten Kongresses zur Wahl des Unionspräsidenten²³ sowie die Verankerung des Konventverfahrens für künftige Vertragsänderungen.²⁴

Der Konvent hat unter dem Druck der Abgeordneten des EP und der Mehrheit der nationalen Parlamente den Laekener Fragenkatalog erweitert und um eine essentielle, das Gesamtsystem der EU berücksichtigende Komponente ergänzt: Denn tatsächlich geht die überwiegende Mehrheit der Konventsmitglieder vom System der EU als einem aus mindestens zwei konstitutionalisierten Handlungsebenen bestehenden Gemeinwesen aus und leitet daher auch die Fragen zur Rolle der nationalen Parlamente aus diesem Systemzusammenhang ab. Jede Ab-, Auf- oder Umwertung der nationalen Parlamente wirkt sich in dreifacher Hinsicht auf das Gesamtsystem der EU aus: erstens in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, wobei es weniger um die

formalen als um die ‚realen‘ Verflechtungen zwischen parlamentarischer Mehrheit, Opposition und Regierung geht; zweitens innerhalb des EU-Institutionensystems im Hinblick auf die Beziehungen zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission, wobei auch hier auf die ‚realen‘ Funktionen und Legitimationskulissen der Akteure zu fokussieren ist; und drittens innerhalb der Parlamente selbst im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Parlamentariern und Ausschüssen, wobei es um die effiziente und transparente Organisation der Parlamente geht.

Der Europäische Rat von Sevilla hat sich Ende Juni 2002 dafür entschieden, künftig (ab 2003) mehrjährige Strategieprogramme zu verabschieden und auf dieser Grundlage im Ministerrat ‚operative Jahresprogramme‘ in Gang zu setzen. Hiermit greifen die Staats- und Regierungschefs faktisch in das exklusive Initiativrecht der Kommission sowie die gesetzgeberischen Planungsfunktionen des EP ein, ohne auf die Ergebnisse des Konvents warten zu wollen. Um Konflikte über die Legislativplanung und die Zuständigkeiten der Kommission zu vermeiden, müssten sich EP und Kommission rasch zur Aktualisierung ihrer 2001 geschlossenen Rahmenvereinbarung zur Programmplanung²⁵ zusammenfinden und versuchen, den Rat als zusätzlichen Partner zu gewinnen. In diesem Sinne wäre es bereits jetzt Aufgabe des EP, der nationalen Parlamente und der COSAC, eine politische Gewichtung der ins Auge gefassten Ratsprogramme im Verhältnis zur seit langem geübten Praxis der Arbeitsprogramme der Kommission vorzunehmen. Der Malmström-Bericht des EP über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission bietet hierzu einen ersten Anknüpfungspunkt für die Konventsarbeitsgruppen ‚Nationale Parlamente‘ und ‚Subsidiarität‘ sowie für die kommende COSAC-Sitzung in Kopenhagen.²⁶

Sollte sich allerdings die Konzeption der mehrjährigen Strategieprogramme des Europäischen Rats durchsetzen, wäre zu überlegen, ob nicht die von Lionel Jospin in die Diskussion gebrachte ‚Konferenz der Parlamente bzw. ein Kongress‘ als Forum der Parlamente zu europäischen Groß- und Rahmenvorhaben dienen könnte.²⁷ Auch der Vorsitzende des Konvents, Giscard d'Estaing, geht mittlerweile in diese Richtung und plädiert für einen ‚Kongress der Völker Europas‘.²⁸ Einem solchen Kongress sind mittlerweile eine Reihe möglicher Aufgaben zugesprochen worden: Diese Vorschläge reichen von der Wahl eines EU-Präsidenten bis hin zur Prüfung der EG-Gesetzgebung anhand des Subsidiaritätsprinzips.²⁹ Die Vorschläge Jospins und Giscard's berücksichtigen allerdings nicht die derzeitige Rolle und das Potenzial bereits bestehender Institutionen wie der COSAC oder der gemeinsamen Fachausschusssitzungen der Parlamente. Würde die Schaffung eines Parlamentenkongresses auf mehr Sichtbarkeit nationalparlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik abzielen, dann böte sich die COSAC als Ausgangspunkt weiterer Überlegungen an. Denn schon unter den geltenden Arbeitsbedingungen wären personell erweiterte und zeitlich gestreckte COSAC-Sitzungen vorstellbar. Die der COSAC durch den Amsterdamer Vertrag übertragenen Informations- und Konsultationsrechte scheinen in diesem Zusammenhang jedoch alleine kaum geeignet, zur Reduzierung des parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsdefizits beizutragen. Notwendig wäre eine Reform der Zusammensetzung der COSAC selbst sowie die auch nach außen hin sichtbare Verknüpfung der COSAC mit den vom EP organisierten

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

gemeinsamen Fachausschusssitzungen. Ein in der Öffentlichkeit sichtbarer Kongress der Parlamente könnte sich darüber hinaus als profiliere Erweiterung der COSAC durchaus eignen, um die Zusammenarbeit der Parlamente zu verdeutlichen. In diesem Sinne könnte der Kongress zusammentreten, um eine europäische Öffentlichkeit für ‚Großvorhaben der EU‘ zu aktivieren – beispielsweise bei der alle fünf Jahre stattfindenden Diskussion über das Programm der neuen EU-Kommission oder eben im Rahmen der Beratungen über die in Sevilla ins Auge gefassten Strategieprogramme des Europäischen Rats.

Das EP und der Konvent: Ein parlamentarisches Zukunftsmodell?

Natürlich bietet sich der Konvent selbst als Zukunftsmodell der ‚Parlamentarisierung‘ europäischer Verfassungsfragen und Vertragsreformen an. Die parlamentarische Mehrheit im Konvent verfügt erstmals in der Integrationsgeschichte über die Chance, ein offenes Modell parlamentarischer Deliberation unter Beweis zu stellen, das selbst als Referenz für die künftige Ausgestaltung des europäischen Mehrebenenparlamentarismus dienen könnte. Als künftiges Modell wäre darüber nachzudenken, wie die gegenwärtige Form des Konvents, seine Zusammensetzung und Arbeitsweise, aber auch seine Mandatierung in den reformierten EG/EU-Vertrag bzw. eine Verfassung überführt werden könnten. Anzuknüpfen wäre hier an Art. 48 EU-Vertrag, der das Verfahren der Vertragsänderung regelt. Zu prüfen wäre dabei, unter welchen Bedingungen und zu welchem Ziel der Konvent einberufen wird; welche Organe der EU und der Mitgliedstaaten über das Recht verfügen, die Einberufung des Konvents zu beantragen; ob die bisher vom Europäischen Rat wahrgenommene Organisation des Konvents durch ein Selbstorganisationsrecht der Konventsmitglieder ersetzt wird; und ob zwischen dem Abschluss des Konvents und der Ratifizierung der Vertragsänderung weiterhin eine Regierungskonferenz geschaltet werden muss. In diesem Fall wären die konkreten Modalitäten der ‚Stafelübergabe‘ zu regeln.

Der Erfolg dieses Vorhabens hängt wesentlich von der Bereitschaft der Abgeordneten beider Parlamentsebenen ab, sich nicht alleine auf die Funktion des Konvents als offenes Diskussionsforum und Spiegel politischer Gestaltungskonflikte über die künftige Struktur der erweiterten EU zu beschränken. Soll der Konvent als Akteur europäischer Systemgestaltungsfragen über die Zeit nach 2004 erhalten bleiben, müssen die Abgeordneten nach innen, in ihre jeweiligen Parlamente und Öffentlichkeiten hinein, und nach außen, gegenüber den Vertretern der Staats- und Regierungschefs, mit konsistenten Reformansätzen beweisen, dass sie als Gremium zur ständigen und bewußten Aktivierung der Mehrebenenrealität europäischer Problemlagen und ihrer Bewältigung in der Lage sind. Dies setzt nicht nur mehr personelle und ideelle Ressourcen in den nationalen Parlamenten sowie einen höheren Grad an politischer Auseinandersetzung innerhalb des EP voraus, sondern auch ein Mehr an gegenseitigem und in die nationalen Öffentlichkeiten offen vermitteltem Verständnis über die gegenwärtigen Grenzen der Parlamentarisierung supranationaler Politikgestaltung.

Anmerkungen

1. Vgl. Council Regulation 881/2002/EC imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, Abl. L 139, 29.5.2002, S. 9.
2. Vgl. Council Regulation 2580/2001/EC on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, Abl. L 344, 28.12.2001, S. 93-96. EP-Bericht Nr. T 5-0502/ 2001, 4.10.2001.
3. Vgl. EUMC: Summary Report on Islamophobia in the EU after 11.9.2001, Vienna 2002.
4. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rats zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Dok. Nr. A5-0189/2002, 24.5.2002.
5. Vgl. hierzu auch: Shackleton, Michael: The Politics of Codecision, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 2/2000, S. 325-342.
6. Vgl. European Commission: General Report on the activities of the European Union 2001, Luxembourg 2002.
7. Vgl. European Parliament Delegations to the Conciliation Committee: Progress Report 1.8.1996 to 31.7.1997 on the Delegations to the Conciliation Committee; Annex 2, S. 3/4; sowie: Nickel, Dietmar: Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: integration, Nr. 4/ 1997, S. 221.
8. Vgl. Europäisches Parlament: Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rats zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rats vom 20.9.1976, Dok. Nr. A5-0212/2002, 30.5.2002, S. 9.
9. Vgl. Europäisches Parlament: Protokoll vom 31/05/ 2001: Vertrag von Nizza und Zukunft der Europäischen Union: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union.
10. Vgl. hierzu die ausführliche Dokumentation der COSAC-Arbeiten auf www.cosac.org.
11. Vgl. Europäisches Parlament: Protokoll vom 29/11/2001: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Verfassungsprozess und der Zukunft der Union (2001/2180(INI)).
12. Vgl. Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anhang Nr. 1 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Laeken, 14./15.12.2001, S. 6; vgl. auch den Bericht des Europäischen Parlaments über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauswerks, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter Giorgio Napolitano, Dok. Nr. 2001/2023, 6.12.2001.
13. Vgl. den von Alain Lamassoure verfassten Bericht: Europäisches Parlament: Bericht über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, Dok. Nr. A5-0133/2002, 24.4.2002.
14. Vgl. Konvent CONV 61/02: Contribution from the Swedish members of the Convention on National Parliament Scrutiny of Government Activities in the EU, Brussels, 22.5.2002.
15. Vgl. Konvent CONV 82/02: Beitrag der Mitglieder des Konvents, die das finnische Parlament vertreten, zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Struktur der EU, Brüssel, 30.5.2002.
16. Vgl. Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union, Drucksache 14/9047 vom 15.5.2002; Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten Hixsch, Grehn, Claus und der Fraktion der PDS: Ein anderes Europa ist möglich, Drucksache 14/9046 vom 15.5.2002. Die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP haben zur angesprochenen Thematik keine eindeutige Stellung bezogen. Der Beschluss der 26. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth vom 7. bis 9.1.2002 „Rückkehr zu einer vertrauenswürdigen Europapolitik“ deutet aber darauf hin, dass auch die CSU gegen die Schaffung eines neuen Gremiums der nationalen Parlamente ist.
17. Vgl. die Vorschläge von Bruton, J.: Konvent über die Zukunft der EU, Dok. Nr. CONV 27/02, S. 33-36.
18. Vgl. Konvent CONV 81/02: Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Caspar Einem: Nationale Parlamente, Brüssel, 30.5.2002.
19. Vgl. Konvent CONV 95/02: Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peeter Kreitzberg

- und Herrn Tunne Kelam: Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, Brüssel, 13.6.2002; Konvent/Working Group IV, Working doc. 7: Non-Paper by Kimmo Kiljunen on national parliaments, Brüssel, 5.7.2002.
20. Vgl. Konvent/Working Group IV, Working doc. 4: Paper by Andrew Duff on the role of national parliaments, Brüssel, 5.7.2002; House of Lords: "An Unreal Solution to some real problems", London, 27.11.2001; House of Commons/European Scrutiny Committee: Democracy and Accountability in the EU and the Role of National Parliaments, 33rd Report of Session 2001-02, London, 21.6.2002.
21. Vgl. hierzu auch das Protokoll des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestags über das Treffen zwischen dem EP-Ausschuss für konstitutionelle Fragen und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Bewerberländer vom 8.7.2002, Berlin 2.8.2002.
22. Vgl. Konvent CONV 23/02 und 24/02: Beiträge des Mitglieds des Konvents Herrn Erwin Teufel: „Verfassungsvertrag für die Europäische Union – Grundstruktur“, und „Eckpunkte für den Konvent“, Brüssel, 9.4.2002; CONV 32/02: Beitrag des Mitglieds des Konvents Senator Lamberto Dini: „The missions of the European Union“, Brüssel, 16.4.2002. Auf der Plenarsitzung des Konvents am 15.4.2002 waren die deutschen Konventsmitglieder Glotz (Protokoll, S.Nr. 1-090) und Meyer (Protokoll, S.Nr. 1-034) noch für ein gemischtes Subsidiaritätskontrollgremium; auf der Sitzung am 7.6.2002 sprach sich Meyer aber implizit gegen die Schaffung eines derartigen Ausschusses aus (Protokoll, S.Nr. 5-062).
23. Vgl. Konvent CONV 84/02: Contribution présentée par M. Alain Barrau, membre de la Convention: parlements nationaux, Bruxelles, 31.5.2002.
24. Vgl. Konvent-Protokoll vom 7.6.2002: Beiträge von Fayot (S.Nr. 5-053), Frendo (S.Nr. 5-077), Birzniece (S.Nr. 5-079), Korhonen (S.Nr. 5-081), Gaber (S.Nr. 5-084) und Andriukaitis (S.Nr. 5-085).
25. Abl. der EG, Nr. C 121, 24.4.2001, S. 122f.
26. Vgl. den Malmström-Bericht des EP über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission, Dokument EP 2001/2110(REG) – PE 304.309, vom 8.2.2002 und den von der Konferenz der Präsidenten am 31.1.2002 gebilligten Zeitplan.
27. Vgl. Lionel Jospin: Rede zur Zukunft des erweiterten Europas vom 28.5.2001. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/de/-p.cfm?ref=24934> vom 25.6.2001.
28. Vgl. Giscard d'Estaing, Valéry: „Europas letzte Chance“, in: SZ, 23. Juli 2002.
29. Vgl. Konvent CONV 84/02: Contribution présentée par M. Alain Barrau: Parlements nationaux, Bruxelles, 31. Mai 2002.

Weiterführende Literatur

- Brok, Elmar: Europa im Aufwind?, in: *integration*, Nr. 1/2002, S. 3-6.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francia/Shackleton, Michael: *The European Parliament*, London, 2000.
- Decker, Frank: Governance beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 2/2002, S. 256-272.
- Heitsch, Christian: Die Transparenz der Entscheidungsprozesse als Element demokratischer Legitimation der Europäischen Union, in: *Europarecht*, Nr. 6/2001, S. 809-825.
- Kreppel, Amie: Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future, in: *European Union Politics*, Nr. 3/2000, S. 340-362.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang: National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001.
- Maurer, Andreas: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der