

Bericht

**des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(22. Ausschuß) gemäß § 93 a Abs. 4 der Geschäftsordnung**

**zu den Schlußfolgerungen der XV. COSAC (Konferenz der Sonderorgane
für EU-Angelegenheiten) am 16. Oktober 1996 in Dublin – CONF/3973/96 –**

und

**zu dem Beratungsdokument der Regierungskonferenz zur Revision
des Maastrichter Vertrages – Aufzeichnung des irischen Vorsitzes
vom 19. November 1996 – CONF/3985/96 –
– Drucksache 13/6357 Nr. 3.1 und 3.2 –**

A. Problem

Der Europäische Rat von Turin hat am 29. März 1996 die Regierungskonferenz zur Reform des Vertrages von Maastricht beauftragt, zur Verbesserung der Institutionen der Europäischen Union u. a. auch die Frage zu prüfen, „in welcher Form und inwieweit die nationalen Parlamente, auch gemeinsam, besser zur Erfüllung der Aufgaben der Union beitragen können“. Grundlage der Beratungen der Regierungskonferenz hierzu bilden neben verschiedenen Vorschlägen und Stellungnahmen einzelner Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor allem die Schlußfolgerungen der XV. Konferenz der Sonderorgane für EU-Angelegenheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (COSAC) in Dublin am 16. Oktober 1996 sowie eine als Konferenzdokument verteilte Aufzeichnung des irischen Ratsvorsitzes vom 19. November 1996.

Der Deutsche Bundestag hat bisher keinen eigenen Vorschlag zur zukünftigen Rolle der nationalen Parlamente eingebracht und lediglich durch Delegationen der COSAC Stellung bezogen.

B. Lösung

Abgabe eines Votums, mit dem zu den Schlußfolgerungen der COSAC befürwortend Stellung genommen wird, die Aufrechterhaltung des Status der COSAC als einer flexiblen Form offenen

Informations- und Meinungsaustausches zwischen den Mitgliedern der nationalen Parlamente unterstützt wird und zugleich die ablehnende Haltung des Deutschen Bundestages zu weitergehenden Vorschlägen im Hinblick auf eine Institutionalisierung der COSAC für die Verhandlungen der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages förmlich gegenüber der Regierung kundgetan wird.

Einstimmigkeit im Ausschuß**C. Alternativen**

Keine

D. Kosten

Keine

Bericht der Abgeordneten Dr. Gero Pfennig, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Christian Sterzing und Dr. Helmut Haussmann

1. Zum Verfahren

Der Bericht wird gemäß Artikel 45 GG in Verbindung mit § 93 a Abs. 3 Satz 2 GO-BT abgegeben. Danach kann der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union gegenüber der Bundesregierung eine Stellungnahme abgeben, sofern nicht einer der beteiligten Fachausschüsse widerspricht. Die beteiligten Ausschüsse haben das Verfahren gewählt, um dem Deutschen Bundestag in einem eilbedürftigen Fall – die Rolle der nationalen Parlamente ist Thema des am 13./14. Dezember 1996 in Dublin tagenden Europäischen Rates – die Möglichkeit einer effektiven Einflußnahme des Parlaments auf die Verhandlungsführung der Regierung zu gewährleisten.

Auf dieser Grundlage hat der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union gegenüber der Bundesregierung folgendes Votum abgegeben:

1. Die Beteiligung der nationalen Parlamente in europäischen Angelegenheiten ist in erster Linie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung. Am Beispiel der weitgehenden Beteiligung von Deutschem Bundestag und Bundesrat gemäß den Artikeln 23 und 45 GG, dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union läßt sich belegen, daß die nationalen Parlamente nach einer entsprechenden Ausgestaltung des jeweiligen innerstaatlichen Rechts in der Lage sind, das Handeln ihrer jeweiligen Regierung im Rat wirksam zu kontrollieren.
2. Der Ausschuß ist gegen jede weitere Komplizierung und Renationalisierung der Entscheidungsprozesse in der EU. Er spricht sich – auch im Hinblick auf die besondere Stellung des Europäischen Parlaments – insbesondere gegen die Schaffung eines neuen institutionalisierten Beratungsgremiums aus Vertretern der nationalen Parlamente aus.
3. Er lehnt die Umgestaltung der COSAC zu einem Organ, das die nationalen Parlamente formal vertritt und für bestimmte Bereiche als Beschlußorgan gleichsam auf die Gemeinschaftsebene gehoben wird, ab. Die COSAC sollte als ein flexibles Forum des offenen Informations- und Meinungsaustausches zwischen den Mitgliedern der nationalen Parlamente erhalten bleiben. Mit dieser Zielsetzung sind die unter den Ziffern 5 bis 7 des Abschnitts II des Protokollentwurfs der Irischen Ratspräsidentschaft über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (CONF 3985/96 vom 19. November 1996) vorgestellten Vorschläge zur künftigen Rolle der COSAC nicht vereinbar. Eine Überarbeitung des Abschnitts II des vorgenannten Protokollentwurfs, die die auf

der XV. Tagung der COSAC am 16. Oktober 1996 in Dublin angenommenen Schlußfolgerungen (CONF 3973/96) beachtet, ist anzustreben.

4. Der Deutsche Bundestag befürwortet eine Verbesserung der Bedingungen, unter denen die nationalen Parlamente zur nationalen Beschlußfassung hinsichtlich des EU-Rechts beitragen können. Er begrüßt daher die unter Abschnitt I des vorgenannten „Protokollentwurfs“ vorgeschlagenen Regelungen.
5. Die bestehenden Kontakte zwischen den nationalen Parlamenten untereinander und mit dem Europäischen Parlament sollten im Rahmen der jeweiligen nationalen Regelungen (in Deutschland z. B. gemäß § 93 Abs. 5 und 6 sowie § 93 a Abs. 6 GO-BT) intensiviert werden.
6. Der Deutsche Bundestag ist bereit, neue Gesichtspunkte, die sich im Lichte der Beratungen von Dublin ergeben, zu prüfen.

2. Beratungsverfahren – Plenum und mitberatende Ausschüsse

Die Vorlagen (Anlagen 1 und 2) wurden gemäß § 93 GO-BT mit Drucksache 13/6357 Nr. 3.1 und 3.2 vom 29. November 1996 dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung und dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur Mitberatung überwiesen.

3. Zum Gegenstand der Vorlagen

Die einzelstaatlichen Parlamente wirken bei der Annahme verschiedener Vorschriften des Primär- und Sekundärrechts der Europäischen Union unmittelbar mit, so einerseits bei der Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht (Artikel N EUV) sowie beim Beitritt neuer Mitglieder zur Union (Artikel O EUV) im Wege der Ratifikation und andererseits bei der Annahme bestimmter Beschlüsse des abgeleiteten Rechts, wie z. B. dem System der Eigenmittel und der Begründung neuer Rechte im Rahmen der Unionsbürgerschaft. Sie spielen ferner eine bedeutende Rolle bei der Wahl der Form und des Verfahrens für die Umsetzung der Zielvorgaben der EG-Richtlinien in innerstaatliches Recht.

Die Modalitäten der Kontrollfunktionen und Beteiligungsrechte der einzelstaatlichen Parlamente sind dabei in erster Linie eine Frage der innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Gestaltung der einzelnen Mitgliedstaaten, wobei die nationalen Parlamente ihre Kontrollaufgaben mit unterschiedlicher Intensität ausüben.

Zur Erleichterung der Wahrnehmung der Rechte der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten wurden im Hinblick auf die Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages von Maastricht praktische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, etwa durch Einführung verbindlicher Fristen nach der Vorlage eines Vorschlages für einen Rechtsakt durch die Kommission, vorgeschlagen.

Darüber hinaus sind verschiedentlich Forderungen zu einer Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkung der nationalen Parlamente erhoben worden, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit, sich kollektiv auf EU-Ebene zu bestimmten Fragen zu äußern. Hierbei wurden verschiedene Modelle und Anknüpfungspunkte, u.a. auch eine Veränderung der Struktur und Arbeitsweise der COSAC mit eigenem Sekretariat und häufigerer Sitzungsfrequenz, vorgeschlagen.

Die XV. COSAC am 16. Oktober 1996 hat einvernehmlich Schlußfolgerungen (Anlage 1) angenommen, in denen die Rolle der COSAC für den Informationsaustausch zwischen den nationalen Parlamenten und ihre Unterstützungsfunktion gegenüber den einzelnen nationalen Parlamenten betont wird. Darin werden weiterhin eine Aufwertung der Erklärung Nummer 13 durch Aufnahme in den Vertrag gefordert und eine Mindestfrist von 4 Wochen für die Überprüfung gesetzgebungsrelevanter Vorschläge durch die nationalen Parlamente angestrebt.

Darüber hinaus sind in den Schlußfolgerungen verschiedene Verbesserungen der Arbeitsweise der COSAC enthalten. Ein besonderer Arbeitsschwerpunkt

der COSAC soll bei Fragen der Subsidiarität und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (3. Säule des EU-Vertrages) liegen, wobei hierzu erfolgreiche Schlußfolgerungen für die Delegierten oder die Delegationen nicht bindend sein sollen.

Die irische Präsidentschaft (CONF 3985/96 vom 19. November – Anlage 2) schlägt in einem Protokollentwurf über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, Abschnitt II Ziffer 5 bis 7, über die Schlußfolgerungen der XV. COSAC hinaus vor, daß die Konferenz weitergehende Beiträge für die anderen Organe der EU liefern solle. Die COSAC solle danach von den Regierungen der Mitgliedstaaten oder einem einzelstaatlichen Parlament ersucht werden können, Vorschläge zu prüfen und Stellungnahmen abzugeben. Zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips solle die COSAC gemäß Ziffer 7 des Protokollentwurfs Stellung nehmen können, wenn sie es für zweckmäßig halte.

4. Beratungen in gemeinsamer Sitzung des federführenden und des mitberatenden Ausschusses

Der federführende Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union in seiner 47. Sitzung und der mitberatende Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in seiner 51. Sitzung haben in einer gemeinsamen Sitzung am 11. Dezember 1996 einstimmig auf der Grundlage eines überfraktionellen Antrages der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und der Gruppe der PDS die Annahme der oben unter 1. wiedergegebenen Stellungnahme beschlossen.

Bonn, 15. Januar 1997

Dr. Gero Pfennig

Berichterstatter

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Berichterstatte

Christian Sterzing

Berichterstatter

Dr. Helmut Haussmann

Berichterstatter

**Anlage zum Vorschlag des Vorsitzes (Irische Ratspräsidentschaft) vom 5. November 1996
(CONF/3973/96)****Auf der XV. Tagung der COSAC am 16. Oktober 1996 im Dublin Castle angenommene Schlußfolgerungen**

1. Die nationalen Parlamente haben innerhalb der Europäischen Union eine eigene Aufgabe im Hinblick auf die Stärkung der Demokratie und die Verbesserung der Effizienz der Union zu erfüllen. Die COSAC räumt mit ihrer Arbeit der Verfolgung dieser Ziele hohe Priorität ein.

Die COSAC kann die einzelnen nationalen Parlamente unterstützen, indem sie ihnen die Erfahrungen und Informationen anderer Parlamente zugänglich macht.
2. Die COSAC ist der Auffassung, daß zur Förderung der sinnvollen Arbeit im Rahmen der parlamentarischen Zusammenarbeit die Organisation verstärkt werden sollte und ihre Tagungen so gestaltet werden sollten, daß ihr Potential bestmöglich ausgeschöpft werden kann. Eine Reihe von nationalen Parlamenten zieht es derzeit in Erwägung, offizielle Vertreter nach Brüssel zu entsenden, die rechtzeitig zusammentreten könnten, um der COSAC Unterstützung zu leisten.
3. Der Informationsfluß von den Organen der Union zu den nationalen Parlamenten sollte verbessert werden, und die nationalen Parlamente sollten – wie in den Verfassungsbestimmungen der Mitgliedstaaten vorgesehen – eine Kontrolle über die Entscheidungen ihrer jeweiligen Regierung haben. Zu diesem Zweck sollte die Regierungskonferenz nach Auffassung der COSAC der Erklärung Nummer 13 größeres Gewicht verleihen, indem sie sie in den Vertrag aufnimmt, damit sichergestellt ist, daß die Regierungen ihren Verpflichtungen aus der Erklärung nachkommen und daß die nationalen Parlamente über einen Zeitraum von mindestens vier Wochen verfügen, um alle für den Gesetzgebungsprozeß relevanten Vorschläge zu prüfen.
4. Es besteht der Wunsch, daß die Arbeitsweise der COSAC verbessert wird. Dies kann unter anderem wie folgt erreicht werden:
 - Die Termine der COSAC-Tagungen sollten jeweils am Schluß der vorangehenden COSAC-Tagung festgesetzt werden.
 - Jede Delegation sollte in einem vertretbaren Rahmen die Gelegenheit haben, Punkte auf die Tagesordnung für die COSAC-Tagung zu setzen.
 - Es sollte jeder Delegation gestattet sein, vor der COSAC-Tagung Unterlagen und Vorschläge zur Tagesordnung zu verteilen.
 - Es sollte eine Sitzung von Beamten zur Vorbereitung der COSAC-Tagung einberufen werden.
 - Um jeder Delegation und jedem Delegierten die Möglichkeit zu geben, sich zu einem Tagesordnungspunkt zu äußern, sollte für Wortmeldungen die Redezeit auf etwa fünf Minuten beschränkt werden.
 - Während der COSAC-Tagungen sollte Zeit für informelle Kontakte und Gespräche zwischen den Delegierten vorgesehen werden.
5. Die COSAC könnte einige spezifische Fragen wie zum Beispiel Fragen der Subsidiarität, Themen der 2. und der 3. Säule und Fragen bezüglich der Grundrechte der Bürger der Europäischen Union weiterverfolgen, um einige Vorstellungen zu entwickeln, wie diese Themen weiterbehandelt werden können. Ihre Schlußfolgerungen sind jedoch als Vorschläge anzusehen, die für die Delegierten oder die Delegationen nicht bindend sein sollen. Der Präsident der COSAC wird die Kommunikqués zu den obigen Fragen den Organen der Europäischen Union und den Regierungen der Mitgliedstaaten übermitteln.

Dublin, 16. Oktober 1996

Anlage 2

KONFERENZ
DER VERTRETER DER REGIERUNGEN
DER MITGLIEDSTAATEN
Sekretariat

Brüssel, den 19. November 1996 (21. 11.)
(OR.en)

CONF 3985/96
LIMITE

Aufzeichnung des Vorsitzes

Betr.: RK-Ministertagung am 25. November 1996

Die Minister werden gebeten, sich auf ihrer Tagung am 25. November 1996 mit zwei institutionellen Fragen (Mitentscheidung und einzelstaatliche Parlamente) und der Flexibilität zu befassen. Es wird nicht vorgeschlagen, daß die Minister die beigefügten Textentwürfe erörtern.

A. ...

B. Einzelstaatliche Parlamente

Bei den Beratungen hat sich gezeigt, daß weitgehendes Einvernehmen darüber besteht,

- die derzeitige Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Annahme des Primärrechts und des abgeleiteten Rechts der EU zu bestätigen;
- die Bedingungen zu verbessern, unter denen die einzelstaatlichen Parlamente zur einzelstaatlichen Beschlußfassung hinsichtlich des EU-Rechts beitragen können.

Es ist vorgeschlagen worden, die einzelstaatlichen Parlamente an der Beschlußfassung der Union unmittelbar zu beteiligen. Es wurde zu bedenken gegeben, daß dadurch die Ausgewogenheit bei der derzeitigen Beschlußfassung gestört und dieser Prozeß komplizierter werden könnte.

Nach Ansicht des Vorsitzes gibt es im großen und ganzen drei Varianten:

Variante 1

Es wird der COSAC ermöglicht, ihre Rolle durch den Ausbau direkter Kontakte mit dem Europäischen Parlament und zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten weiterzuentwickeln.

Variante 2

Es wird ein Verfahren zur obligatorischen Anhörung der COSAC oder eines neuen Organs bzw. Gremiums vorgesehen.

Variante 3

Es wird ein Konzept entsprechend der Anlage II gewählt, mit dem angestrebt wird, die verschiedenen Anliegen miteinander in Einklang zu bringen. Danach würde

- a) die bestehende COSAC genutzt (ohne ein neues Organ oder Gremium zu schaffen);
- b) vorgesehen, daß die COSAC wichtige Textentwürfe zu Fragen, die für die einzelstaatlichen Parlamente von besonderem Interesse sein können, erhalten und prüfen (ohne daß ein obligatorisches Anhörungsverfahren geschaffen würde);
- c) die COSAC die Möglichkeit erhalten, zu diesen Fragen jeglichen Beitrag zu leisten, den sie für zweckdienlich hält.

Die Minister werden gebeten zu vereinbaren, welche dieser Varianten den Vorzug erhalten soll.

Entwurf**Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union**

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN,

EINGEDENK dessen, daß die Kontrolle der jeweiligen Regierungen durch die einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeit der Union Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung jedes Mitgliedstaates ist,

IN DEM WUNSCH jedoch, eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zu geben, sich insbesondere zu Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, kollektiv zu äußern,

SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag (über die Europäische Union) beigefügt sind:

I. UNTERRICHTUNG DER PARLAMENTE DER MITGLIEDSTAATEN

1. Alle Konsultationsdokumente der Kommission (Grün- und Weißbücher) werden den Parlamenten der Mitgliedstaaten unverzüglich zur Verfügung gestellt.
2. Die Regierungen der Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die einzelstaatlichen Parlamente zu ihrer Unterrichtung und gegebenenfalls zur Prüfung rechtzeitig über die entsprechenden Vorschläge der Kommission für Rechtsakte gemäß Artikel 151 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erhalten.
3. Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Vorschlag für einen Rechtsakt gemäß Artikel 151 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 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 Stand-

punktes gemäß Artikel 189 b oder Artikel 189 c auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, liegt, außer in dringenden Fällen, ein Zeitraum von vier Wochen.

II. KONFERENZ DER EUROPA-AUSSCHÜSSE

4. Die am 16./17. November 1989 in Paris gegründete Konferenz der Europa-Ausschüsse, im folgenden als „COSAC“ bezeichnet, kann unter den in diesem Protokoll niedergelegten Bedingungen einen Beitrag zu den Tätigkeiten der Union leisten.
5. Die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten können einvernehmlich beschließen, der COSAC den Entwurf eines Rechtstexts zu übermitteln, wenn ihnen dies in Anbetracht der behandelten Frage zweckmäßig erscheint. Auf dieser Grundlage kann die COSAC jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der EU leisten.
6. Ein einzelstaatliches Parlament kann nach seinen jeweiligen internen Verfahren die COSAC bitten, insbesondere unter Titel VI fallende und möglicherweise unmittelbare Auswirkungen für die Rechte und Freiheiten des Individuums nach sich ziehende (Initiativen/Vorschläge) zu prüfen. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden über die an die COSAC gemäß dieser Nummer gerichteten Ersuchen unterrichtet und erhalten den von der COSAC aufgrund dieses Ersuchens geleisteten Beitrag.
7. Die COSAC kann regelmäßig die normativen Aspekte der Tätigkeiten der Union erörtern. Sie kann dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr in dieser Hinsicht zweckmäßig erscheinenden Beitrag, insbesondere hinsichtlich der Durchführung des Subsidiaritätsprinzips, vorlegen.

