

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 136/2004

Tatjana Range, M.A. (Ext.)

Europäische Verfassung:

Neue EU-Kompetenzen für den Deutschen Bundestag

Befugnisse und Handlungsoptionen

Sankt Augustin, Juli 2004

ISBN 3-937731-19-9

Ansprechpartner: Roland Freudenstein
Politik und Beratung
Telefon: 0 30/2 69 96-511
E-Mail: roland.freudenstein@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Wichmannstr. 6, 10907 Berlin

| | |
|---|-----------|
| 1. EINLEITUNG | 3 |
| 2. DIE BISHERIGEN MITWIRKUNGSRECHTE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS AN EUROPAANGELEGENHEITEN (NATIONALE EBENE)..... | 4 |
| VERÄNDERUNG DER EUROPÄISCHEN VERTRÄGE (PRIMÄRRECHT) | 4 |
| EUROPÄISCHE GESETZGEBUNG (SEKUNDÄRRECHT)..... | 5 |
| 3. DIE NEUEN RECHTE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS IN DER EU-VERFASSUNG: FRÜHWARNMECHANISMUS UND KLAGERECHT VOR DEM EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF | 7 |
| VERBESSERTE UND FRÜHERE UNTERRICHTUNG DER NATIONALEN PARLAMENTE | 9 |
| STELLUNGNAHME ZUR ÜBEREINSTIMMUNG EINES GESETZGEBUNGSVORSCHLAGS MIT DEM SUBSIDIARITÄTSPRINZIP (FRÜHWARNMECHANISMUS) | 10 |
| KLAGERECHT VOR DEM EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF BEI VERMUTETER VERLETZUNG DES SUBSIDIARITÄTSPRINZIPS | 11 |
| BEWERTUNG DER NEUEN KOMPETENZEN FÜR DIE NATIONALEN PARLAMENTE | 11 |
| 4. VERRINGERUNG DES DEMOKRATIEDEFIZITS DURCH EINE VERSTÄRKTE EINBEZIEHUNG DER NATIONALEN PARLAMENTE..... | 13 |
| 5. WELCHE HANDLUNGSOPTIONEN ERGEBEN SICH AUS DEN NEUEN IN DER EU-VERFASSUNG VERANKERTEN KOMPETENZEN FÜR DEN BUNDESTAG BZW. DIE BUNDESTAGSFRAKTIONEN? | 14 |
| 6. FAZIT..... | 17 |
| 7. LITERATUR | 20 |

DIE AUTORIN: Magisterexamen an der Universität zu Köln 2003, Thema der Magisterarbeit: Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an den Angelegenheiten der EU – Europäisierung der Legislativfunktion? Diverse Praktika im Deutschen Bundestag und im Europäischen Parlament.

1. Einleitung

Lange Zeit waren die nationalen Parlamente die Verlierer der europäischen Integration und wurden von den europäischen Verträgen kaum berücksichtigt. Das unter anderem dadurch entstandene Demokratiedefizit¹ der Europäischen Union konnte vom Europäischen Parlament nicht ausreichend ausgeglichen werden.

Im Vertrag von Amsterdam haben die nationalen Parlamente erstmals Eingang in die europäischen Verträge gefunden: dort wurde das Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union in den Vertrag aufgenommen. Jedoch erhielten die nationalen Parlamente dadurch keine wesentlichen Rechte. Die Beteiligung der nationalen Parlamente an der EU-Gesetzgebung war bisher ausschließlich Sache der jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Regelungen. Für den Bundestag gab es bislang keine Möglichkeit, sich im Rahmen eines formellen Verfahrens an EU-Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu beteiligen.

Der Bundestag besitzt zwar schon vor der Verabschiedung der europäischen Verfassung recht weitgehende Kompetenzen in EU-Angelegenheiten. Dabei ist er aber immer auf den guten Willen und die Kooperation der zu kontrollierenden Bundesregierung angewiesen. Die in der EU-Verfassung verankerten Rechte für die nationalen Parlamente eröffnen dem Bundestag die Möglichkeit, sich unabhängig von der Bundesregierung am EU-Gesetzgebungsprozess zu beteiligen. Durch die neuen Kompetenzen der EU-Verfassung werden die nationalen Parlamente zukünftig einen erheblich größeren Beitrag zur Reduzierung des Demokratiedefizits der Europäischen Union leisten können als bisher. Allerdings bedeutet dies auch, dass sich die nationalen Parlamente auf die neue Situation einstellen müssen. Das heißt, sie müssen Mechanismen entwickeln, die sie in die Lage versetzen, die neu hinzugewonnenen Möglichkeiten auszuschöpfen.

¹ Der Vorwurf eines Demokratiedefizits resultiert aus der Tatsache, dass die nationalen Parlamenten im Laufe der europäischen Integration Kompetenzen verloren haben, ohne dass die EU sich in gleichem Maße selbst legitimiert hat. Es gibt keine aus demokratischen Wahlen hervorgegangene europäische Regierung im politischen System der Europäischen Union. Die Machtausstattung des Europäischen Parlaments ist zwar kontinuierlich gesteigert worden. Sie ist allerdings im Vergleich mit den Kompetenzen nationaler Parlamente immer noch gering. Je mehr staatliche Aufgaben die Europäische Union übernimmt, desto wichtiger wird der Abbau des Demokratiedefizits.

2. Die bisherigen Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags an Europaangelegenheiten (nationale Ebene)

Die bisherige Beteiligung des Deutschen Bundestags an EU-Angelegenheiten ist ausschließlich durch deutsches Recht geregelt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Veränderung von europäischen Verträgen (Primärrecht) sowie der europäischen Gesetzgebung (Sekundärrecht).

Veränderung der europäischen Verträge (Primärrecht²)

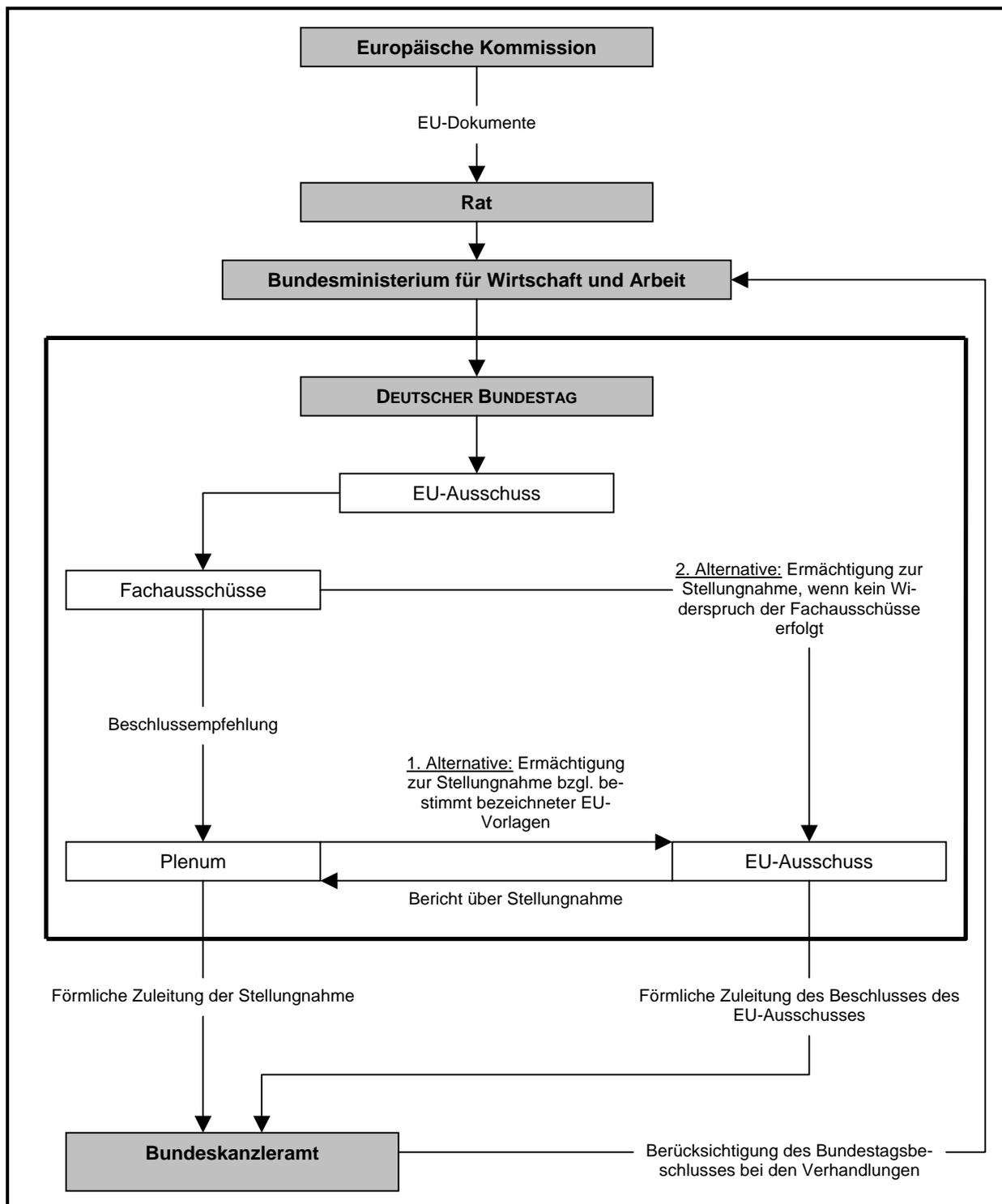
Bei der Veränderung der europäischen Verträge blieb der Deutsche Bundestag bisher bei der Aushandlung der neuen Verträge außen vor. Dies war ausschließlich der Bundesregierung vorbehalten. Bei Verhandlungen in Regierungskonferenzen war der Bundestag auf Informationen der Bundesregierung angewiesen. Der Bundestag muss Vertragsänderungen bzw. neue europäische Verträge ratifizieren. Das Ratifizierungsverfahren erfordert ein Bundesgesetz, dem Bundestag und Bundesrat jeweils mit Zweidrittelmehrheit zustimmen müssen. Dabei befindet der Bundestag sich jedoch in einer Zwickmühle: lehnt er die europäischen Verträge ab, weil er mit einigen Inhalten unzufrieden ist, setzt er sich dem Vorwurf aus, integrationsfeindlich zu sein; akzeptiert er die Veränderungen, bleibt seine Kritik unberücksichtigt.

In der europäischen Verfassung ist nun vorgesehen, dass zukünftige Regierungskonferenzen durch einen Konvent vorbereitet werden, der aus Vertretern der nationalen Parlamente und Regierungen sowie Vertretern des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission besteht. Dieser Konvent erarbeitet Vorschläge für die Vertragsänderungen, die anschließend als Grundlage für die Verhandlungen in der Regierungskonferenz dienen. Dadurch haben die nationalen Parlamente – und damit auch der Deutsche Bundestag – die Möglichkeit, sich bereits in einem frühen Stadium in die Verhandlungen einzubringen und ihre Positionen klarzumachen und möglicherweise auch in diesem Gremium durchzusetzen. Das bedeutet jedoch keine Garantie, dass der Konventsentwurf von der Regierungskonferenz auch so verabschiedet wird.

² Als Primärrecht bezeichnet man den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

Europäische Gesetzgebung (Sekundärrecht³)

Abbildung 1: Bisherige Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags im deutschen politischen System



³ Als Sekundärrecht bezeichnet man alle europäischen Gesetze, die von den europäischen Institutionen verabschiedet werden. Dazu gehören Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen.

Die Beteiligung des Deutschen Bundestags an europäischer Gesetzgebung ist bei weitem unverbindlicher als bei der Veränderung von Primärrecht. Im Rahmen der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags hat sich der Bundestag weitergehende Rechte in EU-Angelegenheiten erstritten (siehe Abbildung 1): Artikel 23 Grundgesetz regelt die Mitwirkungsrechte des Bundestags (und auch des Bundesrats) an der deutschen Europapolitik. Dort ist vorgesehen, dass die Bundesregierung das Parlament „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ über sämtliche Vorhaben auf der europäischen Ebene unterrichten muss. „Zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ bedeutet, dass die Bundesregierung den Bundestag informieren muss, sobald sie über die entsprechenden Informationen verfügt. Diese Regelung beinhaltet keinen festen Zeitraum innerhalb dessen die Regierung dem Bundestag die entsprechenden Dokumente übermitteln muss. Der Zeitpunkt sollte so bemessen sein, dass sowohl der Bundestag Gelegenheit hat, eine Stellungnahme abzugeben als auch die Bundesregierung die Möglichkeit hat, diese Stellungnahme berücksichtigen zu können. Diese Unterrichtung erfolgt jedoch oft zu spät, so dass der Bundestag kaum noch die Möglichkeit hat, sich in ausreichendem Maße mit der Materie zu befassen. Außerdem ist die Weiterleitung von Dokumenten durch die Bundesregierung an den Bundestag insofern problematisch, als dass die Bundesregierung dabei bereits eine Selektion vornehmen kann. Dies kann zu Ungunsten der umfassenden Unterrichtung des Bundestags ausfallen. Deswegen war der Bundestag bislang auf weitere Informationsquellen angewiesen und hat versucht, dieses Defizit durch (informelle) Kontakte zu den europäischen Institutionen, hierbei vor allem zum Europäischen Parlament und zur EU-Kommission, auszugleichen. Dies kann jedoch eine umfassende Unterrichtung nicht ersetzen. Ausreichende und frühe Informationen über geplante Vorhaben der Europäischen Union und über deren Entwicklung im Beratungsprozess sind eine Grundvoraussetzung für eine effektive Einflussnahme des Bundestages auf die deutsche Position. Diese Voraussetzung wirksamer Einflussnahme war bisher nicht gegeben – dies wird sich jedoch durch die europäische Verfassung und die dort vorgesehene umfassende Unterrichtung der nationalen Parlamente grundlegend ändern.

Das wesentlichste Instrument des Bundestags im Rahmen seiner Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten war bisher die Abgabe einer Stellungnahme. Der Deutsche Bundestag verfügt über das in Artikel 23 Grundgesetz verankerte Recht, eine Stellungnahme zu EU-Vorhaben abzugeben. Durch die Abgabe einer Stellung-

nahme hat der Bundestag die Chance, über die Bundesregierung auf die europäische Gesetzgebung einzuwirken. Diese Stellungnahme muss von der Bundesregierung bei ihrem Abstimmungsverhalten im Rat berücksichtigt werden. Allerdings muss sie nicht *maßgeblich*⁴ berücksichtigt werden, wie das beispielsweise beim Bundesrat der Fall ist, wenn Länderkompetenzen betroffen sind.

De jure hat der Bundestag in diesem Bereich relativ weitgehende Kompetenzen, de facto sind sie jedoch eher gering und werden häufig von der Bundesregierung eingeschränkt. Verglichen mit anderen nationalen Parlamenten in der Europäischen Union hat der Bundestag bisher schon recht weitgehende Rechte. Allerdings kann auch dadurch der bisherige Kompetenzverlust durch die europäische Integration nicht ausgeglichen werden.

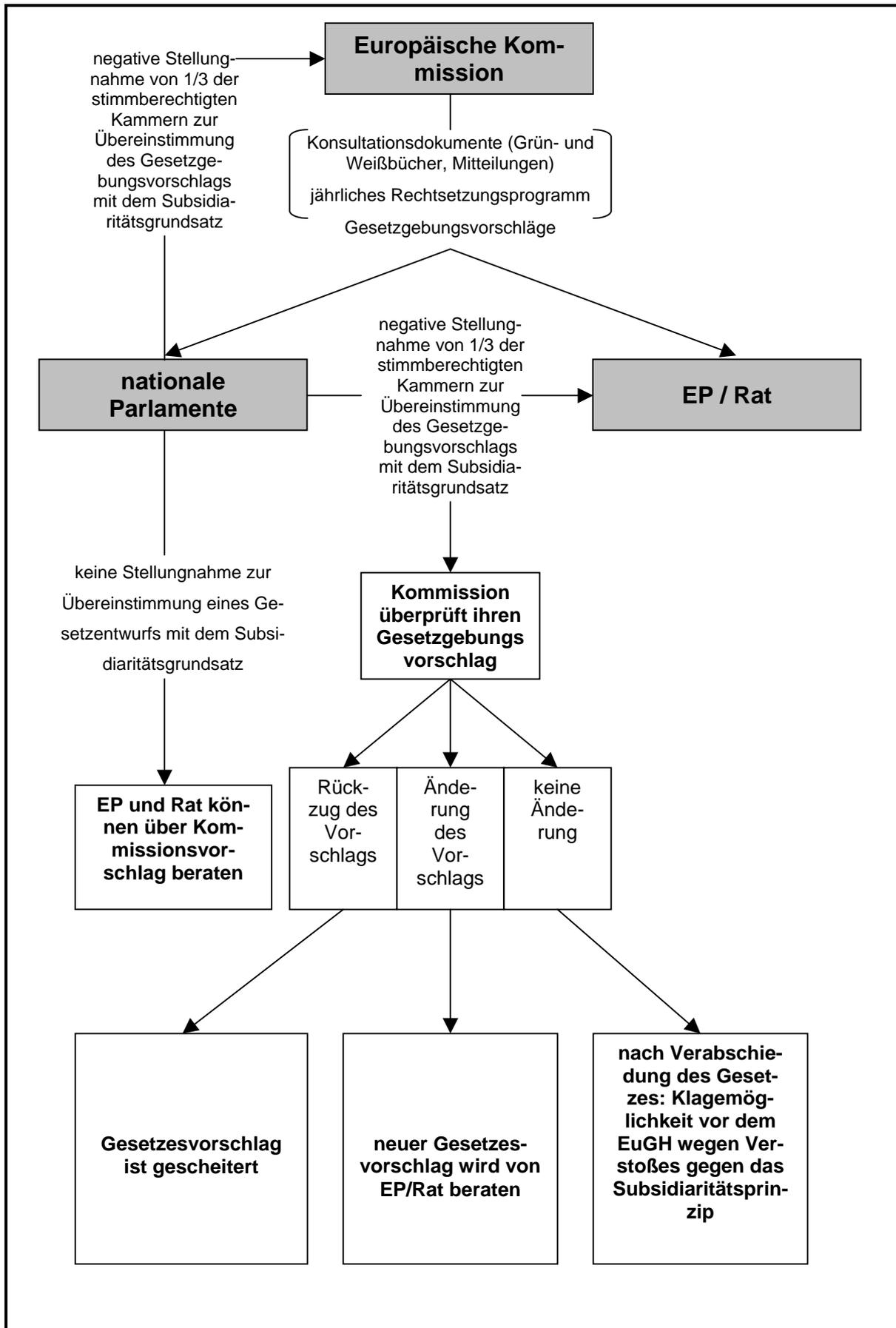
3. Die neuen Rechte des Deutschen Bundestags in der EU-Verfassung: Frühwarnmechanismus und Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof

Die Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität in der europäischen Verfassung stärken die nationalen Parlamente in dreifacher Weise (siehe Abbildung 2): (1) Verbesserte und frühere Unterrichtung der nationalen Parlamente; (2) Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip⁵; (3) Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof bei vermuteter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.

⁴ Die Notwendigkeit der maßgeblichen Berücksichtigung heißt, dass die Bundesregierung ihre Position ändern muss.

⁵ Der Vertrag von Maastricht hat das Subsidiaritätsprinzip in den EG-Vertrag eingeführt. Die Idee des Subsidiaritätsprinzips stammt ursprünglich aus der katholischen Soziallehre des 19. Jahrhunderts und wurde von dort von den europäischen Verträgen übernommen. Gemeint ist mit diesem Prinzip, dass die EG in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig wird, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 5 EGV).

Abbildung 2: Der Frühwarnmechanismus in der europäischen Verfassung



Verbesserte und frühere Unterrichtung der nationalen Parlamente

Den nationalen Parlamenten werden sämtliche EU-Dokumente direkt von der Kommission zugeleitet. Die Kommission sendet alle ihre Konsultationsdokumente (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen) zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung an die nationalen Parlamente. Außerdem übersendet sie – gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat – das jährliche Rechtsetzungsprogramm sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien an die nationalen Parlamente. Auch alle an das Europäische Parlament und den Rat gerichtete Gesetzgebungsvorschläge werden gleichzeitig den nationalen Parlamenten übersendet. Ebenso werden die Tagesordnungen des Rates sowie dessen Sitzungsprotokolle der Sitzungen, in denen sich der Rat mit Gesetzgebungsvorschlägen befasst, an die nationalen Parlamente übermittelt.

Die nationalen Parlamente profitieren potentiell von dieser umfangreichen und sehr zeitnahen Unterrichtung durch die europäischen Institutionen. Diese Informationen erleichtern den nationalen Parlamenten nicht nur die Überprüfung der Übereinstimmung von Gesetzesvorschlägen mit dem Subsidiaritätsprinzip, sondern auch die Kontrolle der Europapolitik ihrer jeweiligen Regierung. Die Übermittlung des jährlichen Rechtsetzungsprogramms der Kommission ermöglicht den nationalen Parlamenten, sich rechtzeitig auf geplante Gesetzesvorhaben einzustellen und kritische Vorhaben frühzeitig zu identifizieren. Die Zuleitung aller Gesetzgebungsvorschläge zeitgleich mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat trägt wesentlich zu einer besseren Unterrichtung der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten bei. Besonders für den Deutschen Bundestag bedeutet dies einen Fortschritt. Bisher war zwar die Bundesregierung schon verpflichtet, alle EU-Dokumente an das Parlament weiterzuleiten. Dies geschieht jedoch häufig zu spät und nicht umfassend genug. Nun erfolgt die Zuleitung aller EU-Dokumente direkt und ohne Selektion durch die Kommission. Die Unterrichtung der nationalen Parlamente ist ein wichtiger Faktor, der diesen hilft, ihre Regierung bzw. deren Europapolitik zu kontrollieren. Die Übermittlung der Tagesordnungen und der Protokolle der Ratssitzungen, in denen sich dieser mit Gesetzgebungsvorschlägen befasst, trägt erheblich dazu bei, den EU-Gesetzgebungsprozess für die nationalen Parlamente transparenter zu gestalten. Bisher war es für die nationalen Parlamente – so auch für den Deut-

schen Bundestag – nicht ersichtlich, wie sich ihre Regierung im Rat verhalten und abgestimmt hat.

Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip (Frühwarnmechanismus)

Die europäische Verfassung sichert den nationalen Parlamenten die Möglichkeit zu, eine mit Gründen versehene Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsgrundsatz an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der EU-Kommission zu richten. Darin müssen sie darlegen, warum der Vorschlag ihres Erachtens nach nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag dem Europäischen Parlament, dem Rat und den nationalen Parlamenten zu-leitet, und dem Beginn des Gesetzgebungsverfahrens im Rat / EP müssen (außer in dringenden Fällen)⁶ sechs Wochen liegen. In dieser Zeit darf (außer in dringenden Fällen) keine Einigung über diesen Gesetzgebungsvorschlag erzielt werden. Innerhalb dieser Frist von sechs Wochen haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben. Zwischen der Aufnahme eines Vorschlags in die Tagesordnung des Ministerrates und der Festlegung eines Standpunktes müssen zehn Tage liegen.

Die Kommission ist verpflichtet, ihren Vorschlag im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität zu begründen. Jeder Gesetzgebungsvorschlag soll einen Bogen mit detaillierten Angaben enthalten, die es den nationalen Parlamenten ermöglichen sollen, zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität eingehalten wurden. Dieser Bogen soll Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten.

⁶ Die Umstände von „dringenden Fällen“ sind im Verfassungstext nicht näher definiert. Dort steht lediglich, dass der Rat begründen muss, warum er der Ansicht ist, dass es sich um einen „dringenden Fall“ handelt.

Geben mindestens ein Drittel der stimmberechtigten nationalen Parlamente und Kammern begründete Stellungnahmen dahingehend ab, dass ein Vorschlag der Kommission gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, dann muss die Europäische Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Dabei haben Einkammernparlamente zwei Stimmen und in Zweikammernparlamenten hat jede Kammer eine Stimme. In Deutschland hat deswegen sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat jeweils eine Stimme. Wenn die Kommission ihre Überprüfung abgeschlossen hat, kann sie entweder an ihrem Vorschlag festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen.

Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof bei vermuteter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips

Die nationalen Parlamente haben in Zukunft die Möglichkeit, vor dem Europäischen Gerichtshof Klage wegen eines (vermuteten) Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz einzureichen. Diese Klage kann von einem Mitgliedstaat oder gemäß der innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments erhoben werden. Im Fall des Deutschen Bundestags heißt das, dass er nicht selbst eine Klage einreichen kann, sondern er muss sich in dieser Sache von der Bundesregierung vertreten lassen.

Das Klagerecht ist für die nationalen Parlamente vor allem dann interessant, wenn die Kommission die Bedenken der nationalen Parlamente hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht berücksichtigt und den Gesetzesvorschlag nicht ändert bzw. zurückzieht. Die Möglichkeit einer Klage vor dem Gerichtshof besteht aber auch, wenn die nationalen Parlamente keine Bedenken im Rahmen des Frühwarnmechanismus geltend gemacht haben. Ebenso können die nationalen Parlamente gegen bereits erlassene Richtlinien, Verordnungen etc. klagen, wenn sie der Meinung sind, dass diese gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen.

Bewertung der neuen Kompetenzen für die nationalen Parlamente

Die Kommission wird durch die EU-Verfassung verpflichtet werden, den nationalen Parlamenten ihre Vorschläge für Gesetzgebungsakte zum gleichen Zeitpunkt

zu übermitteln wie dem Europäischen Parlament und dem Rat. Eine derart frühe Unterrichtung ermöglicht es den nationalen Parlamenten, zu einem frühen Zeitpunkt Einfluss zu nehmen. In diesem Stadium bestehen noch relativ große Veränderungsmöglichkeiten. Problematisch ist, dass der Deutsche Bundestag über keine Möglichkeit verfügt, selbst vor dem Europäischen Gerichtshof bei einem (vermuteten) Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip klagen zu können. Er ist dabei immer auf die Bundesregierung als „Briefträger“ angewiesen. Generell wird aber die Klagemöglichkeit der nationalen Parlamente zur Folge haben, dass ihre geltend gemachten Bedenken ernst genommen werden und die Kommission bei der Überprüfung ihres Vorschlags – nachdem ein Drittel der nationalen Parlamente eine negative Stellungnahme abgegeben hat – äußerste Sorgfalt walten lassen wird. Die nationalen Parlamente sind damit erstmals direkt in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene eingebunden und sind nicht länger nur auf die innerstaatliche Mitwirkung an der Europapolitik ihrer jeweiligen Regierung angewiesen.

In welchem Maß die nationalen Parlamente ihre neu gewonnenen (Kontroll-) Befugnisse nutzen werden, hängt vor allem von ihrem jeweiligen Selbstverständnis und dem Verhältnis zu ihrer Regierung ab. In Deutschland kann aufgrund bisheriger Erfahrungen vermutet werden, dass der Bundestag nicht von der Regierungslinie abweichen wird. Das heißt, wenn die Bundesregierung im Rat einem Gesetzesvorschlag zustimmt, ist es wohl eher unwahrscheinlich, dass der Bundestag dann eine negative Stellungnahme abgeben wird. In diesem Zusammenhang wäre auch eine positive Stellungnahme des Bundestags denkbar, um die Position der Bundesregierung im Rat zu stärken. Andersherum wäre es auch denkbar, dass der Bundestag eine ablehnende Position der Bundesregierung im Rat durch eine negative Stellungnahme im Sinne des Frühwarnmechanismus stützen könnte. Auch der Bundesrat verfügt über das Recht, eine Stellungnahme im Rahmen des Frühwarnmechanismus abzugeben. In diesem Zusammenhang könnte die Bundestagsopposition mit dem Bundesrat kooperieren, um diesen dazu zu animieren, Einspruch gegen ein Gesetzesvorhaben einzulegen. Dies macht allerdings nur dann Sinn, wenn der Bundesrat und der Bundestag parteipolitisch unterschiedliche Mehrheiten aufweisen. Dann allerdings hat die Opposition die Möglichkeit, ihren Bedenken mit Umweg über den Bundesrat doch noch Gehör zu verschaffen. Eine andere Möglichkeit, die sich in diesem Zusammenhang für die Bundestagsopposition ergibt, wäre es, sich mit ihren

Schwesterfraktionen in anderen nationalen Parlamenten zu verständigen, in der Hoffnung, dass diese eine negative Stellungnahme abgeben. Dieser Weg ist allerdings weitaus komplizierter und angesichts der knappen zeitlichen Maßgaben eher unwahrscheinlich.

4. Verringerung des Demokratiedefizits durch eine verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente

Die Europäische Union bezieht ihre demokratische Legitimation aus zwei unterschiedlichen Quellen: dem Europäischen Parlament und den nationalen Regierungen im Rat. Im Lichte stetig sinkender Beteiligung an EP-Wahlen scheint aber das Mittel der Direktwahl allein nicht ausreichend, um die Europäische Union in den Augen der Bürgerinnen und Bürger parlamentarisch zu legitimieren. Den nationalen Parlamenten kommt nach wie vor eine Schlüsselrolle als Ergänzung der Legitimation durch das Europäische Parlament zu. Andererseits ist die Europäische Union durch die Vertreter der Regierungen im Rat legitimiert. Hier besteht die parlamentarische Kontrolle in der Rechenschaftspflicht der Minister gegenüber den nationalen Parlamenten. Diese Rechenschaftspflicht hat allerdings in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Ausmaße. Der Deutsche Bundestag hat in diesem Bereich relativ weitgehende Rechte (lediglich das dänische Parlament und der Bundesrat⁷ haben größere Mitwirkungsrechte).

Dieses gemischte System der demokratischen Legitimierung der Europäischen Union wird – trotz aller Schritte zur Stärkung des Europäischen Parlaments – wohl auch in Zukunft bestehen bleiben und deswegen müssen Ansätze zur Reduzierung oder Beseitigung des Demokratiedefizits in der Europäischen Union diese Dualität berücksichtigen. Das Europäische Parlament spielt immer noch eine Schlüsselrolle in der Legitimierung der Europäischen Union. Dies soll auch durch eine verstärkte und verbesserte Rolle der nationalen Parlamente nicht verändert, sondern lediglich ergänzt werden.

⁷ Der Bundesrat hat insofern bessere Beteiligungsrechte als dass seine Position in Fällen, in denen Länderkompetenzen betroffen sind, von der Bundesregierung maßgeblich berücksichtigt werden muss. Das hat zur Folge, dass die Bundesregierung diese Stellungnahme nicht ignorieren kann, sondern ihre Position bzw. ihr Abstimmungsverhalten im Rat danach richten muss.

Eine direktere Beteiligung der nationalen Parlamente an dem EU-Gesetzgebungsprozess wird dazu beitragen, dass das Demokratiedefizit der EU verringert wird. Die Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente und zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen es den nationalen Parlamenten, mittelbaren Einfluss auf den Gestaltungsprozess der europäischen Ebene auszuüben. Durch ihre indirekte Beteiligung an EU-Politikprozessen verstärken die nationalen Parlamente die demokratische Basis der Europäischen Union. Dadurch erhalten die nationalen Parlamente die Möglichkeit, einem weiteren Kompetenzverlust entgegenzuwirken.

Wichtig für die Reduzierung des Demokratiedefizits und der Kontrolle der deutschen Minister im Rat ist, dass alle Tagesordnungen des Rats sowie die Tagungsprotokolle etc. dem Deutschen Bundestag zugänglich gemacht werden. Das erleichtert dem Deutschen Bundestag die Kontrolle der Bundesregierung, da er deren (Abstimmungs-)Verhalten im Rat kennt. Parallel zur Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat nimmt die unmittelbare Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren nationalen Parlamenten ab. Dieser Tendenz soll durch die neu geschaffenen Mechanismen und Instrumente entgegengewirkt werden. Der Deutsche Bundestag hat durch die europäische Verfassung größere Möglichkeiten, a) die eigene Regierung zu kontrollieren sowie b) einen ungerechtfertigten Kompetenzverlust zu verhindern.

5. Welche Handlungsoptionen ergeben sich aus den neuen in der EU-Verfassung verankerten Kompetenzen für den Bundestag bzw. die Bundestagsfraktionen?

Die neuen in der europäischen Verfassung geschaffenen Beteiligungsmechanismen der nationalen Parlamente in der Europäischen Union machen organisatorische Strukturanpassungen im Deutschen Bundestag und in den Bundestagsfraktionen erforderlich. Dies ist notwendig, damit der Deutsche Bundestag die durch die EU-Verfassung neu geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten auch in vollem Umfang nutzen kann. Dabei sollte der Focus nicht nur auf dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union liegen, sondern auch die Fachausschüsse sollten zunehmend in den Blick genommen werden, denn ein Großteil der EU-Vorlagen wird mittlerweile in diesen Ausschüssen behandelt.

Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die Bundestagsfraktionen müssen sich in ihrem Informationsmanagement frühzeitig auf die direkte Unterrichtung durch die EU-Organe einstellen. Dabei stellt sich vor allem das Problem der Selektion. Es ist zu erwarten, dass der Bundestag mehr Dokumente zugeleitet bekommt als ihm lieb und nützlich ist. Wenn dem Bundestag bzw. den Bundestagsfraktionen keine adäquaten Selektionsmechanismen zur Verfügung stehen, wird das Parlament bzw. seine Untereinheiten nicht in der Lage sein, die neuen Mechanismen und Kompetenzen ausreichend zu nutzen. Diesem Punkt kommt damit eine Schlüsselfunktion zu. Für den Deutschen Bundestag wird sich – bei gleichbleibender Rechtslage – das Selektionsproblem noch weiter verstärken, da er dann die relevanten EU-Dokumente zweimal erhalten wird. Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in den Angelegenheiten der Europäischen Union sowie Artikel 23 Grundgesetz sehen vor, dass die Bundesregierung dem Parlament sämtliche EU-Dokumente zuleitet. Diese doppelte Unterrichtung – sowohl durch die Bundesregierung als auch durch die EU-Institutionen – könnte dazu führen, dass der Bundestag in einer Flut von EU-Dokumenten versinkt. In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoll sein, über eine Änderung des Artikels 23 Grundgesetz sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in den Angelegenheiten der Europäischen Union nachzudenken. Nach dem Inkrafttreten der EU-Verfassung wäre es möglicherweise sinnvoll, aus beiden Gesetzestexten den Passus der Unterrichtung durch die Bundesregierung zu streichen. Diese gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung ist durch die europäische Verfassung überflüssig geworden, da dort eine viel weitergehendere Unterrichtung der nationalen Parlamente vorgesehen ist.

Es wäre zudem sinnvoll, wenn der Bundestag in die Lage versetzt würde, bereits das jährliche Rechtsetzungs- und Arbeitsprogramm der Kommission zu analysieren und bereits in diesem Stadium, d.h. bevor ein ausgearbeiteter Gesetzesvorschlag der Kommission vorliegt, kontrollrelevante Gegenstände zu identifizieren. Das würde es dem deutschen Parlament ermöglichen, frühzeitig kritische Gesetzesvorschläge zu erkennen und rechtzeitig eine Strategie auszuarbeiten. Möglicherweise können der Kommission auch schon Bedenken mitgeteilt werden, bevor diese einen Gesetzesvorschlag vorlegt.

Außerdem sollten sowohl der Bundestag als auch die Bundestagsfraktionen über eine verstärkte Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und mit den anderen nationalen Parlamenten – möglicherweise auch im Rahmen von COSAC⁸ – nachdenken. Vor allem der Abstimmung mit den anderen nationalen Parlamenten kommt dabei eine große Rolle zu, denn mindestens 1/3 der nationalen Parlamente müssen eine negative Stellungnahme abgeben, damit die EU-Kommission ihren Vorschlag überprüfen muss. Dabei könnte das Instrument gemeinsamer Fachauschusssitzungen sowohl mit dem Europäischen Parlament als auch mit anderen nationalen Parlamenten wiederbelebt werden. Für die Bundestagsfraktionen könnte das bedeuten, dass sie sich stärker mit ihren jeweiligen Schwesterfraktionen anderer nationaler Parlamente abstimmen. Schnittstellen dafür könnten die europäischen Parteiorganisationen oder die jeweiligen Fraktionen im Europäischen Parlament sein.

Als weiteres Problem könnten sich die knapp bemessenen Fristen entpuppen, innerhalb derer die nationalen Parlamente eine Stellungnahme abgeben können. Zur Einhaltung dieser Fristen ist es hilfreich – wie bereits oben erwähnt – das jährliche Rechtsetzungsprogramm der Kommission sorgfältig zu prüfen und kritische Themen frühzeitig zu identifizieren. Das erleichtert die Einhaltung der Fristen und ermöglicht dem Bundestag eine schnelle Reaktion. Der Bundestag hat gegenüber den anderen nationalen Parlamenten den Vorteil, dass der EU-Ausschuss mit der Möglichkeit einer plenareretzenden Stellungnahme⁹ (siehe Abbildung 1) ausgestattet ist, die es ihm ermöglicht, flexibel auf Geschehnisse auf europäischer Ebene zu reagieren.

Bezüglich der internen Organisationsstruktur des Bundestags könnte darüber nachgedacht werden, ob es sinnvoll sein könnte, einen Subsidiaritätsausschuss einzurichten – vielleicht als Unterausschuss zum EU-Ausschuss. Dieser Ausschuss könnte sich allein dem Frühwarnmechanismus und der Beobachtung der Gesetzge-

⁸ Die Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires (COSAC) wurde 1989 gegründet. Sie setzt sich zusammen aus Delegierten der europapolitischen Fachausschüsse der nationalen Parlamente sowie des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments. Diese Konferenz behandelt auf ihren halbjährlichen Treffen Politikfelder und Probleme des EU-Gesetzgebungsverfahrens.

⁹ Der Deutsche Bundestag hat die Möglichkeit, in EU-Angelegenheiten eine Stellungnahme abzugeben, die die Bundesregierung bei ihrem Abstimmungsverhalten im Rat berücksichtigen muss. Diese Stellungnahme muss jedoch nicht immer durch das Bundestagsplenum erfolgen, sondern kann auch vom EU-Ausschuss stellvertretend für den ganzen Bundestag abgegeben werden. Dazu bedarf es in jedem einzelnen Fall entweder einer Ermächtigung durch das Plenum oder der Einverständnis der anderen Fachausschüsse (siehe Abbildung 1).

bungsvorhaben auf der EU-Ebene, und dabei vor allem des jährlichen Rechtsetzungsprogramms der Kommission, widmen. Allerdings ist diese Variante personalintensiv und verursacht Kosten. Es könnte sich aber durchaus als sinnvoll erweisen, in dieses Vorhaben sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen zu investieren. Denn dies sind Bereiche, in denen der Bundestag die Möglichkeit hat, bisherige Kompetenzverluste auszugleichen und einen weiteren Kompetenzverlust zu verhindern. Es könnte auch darüber nachgedacht werden, den EU-Ausschuss in EU-Angelegenheiten immer als federführenden Ausschuss einzusetzen. Somit würde er im Verhältnis zu den Fachausschüssen eine koordinierende Funktion erhalten. Er könnte dann über die Einhaltung der Fristen etc. wachen und bekäme eine Schlüsselrolle bei der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass dadurch der EU-Ausschuss hinsichtlich des Arbeitsaufwandes überlastet wird.

6. Fazit

Wenn die von den Staats- und Regierungschefs am 17./18. Juni 2004 verabschiedete Verfassung ratifiziert und in Kraft getreten ist kann nicht mehr behauptet werden, dass die nationalen Parlamente im Zuge der europäischen Integration zunehmend an Einfluss verloren haben. Erstmals sind den nationalen Parlamenten in den europäischen Verträgen weitgehende Rechte zugesichert worden. Die direkte Zuleitung aller Dokumente durch die europäischen Institutionen und die direkte Beteiligungsmöglichkeit der Parlamente vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses stärkt die nationalen Parlamente gegenüber den nationalen Regierungen und ermöglicht ihnen eine frühzeitige Beteiligung auf europäischer Ebene. Auch der Deutsche Bundestag, der gemäß Artikel 23 Grundgesetz bereits über recht weitgehende Rechte verfügt, wird von den weitgehenden, in der EU-Verfassung festgehaltenen Rechten enorm profitieren.

Die Tatsache, dass heute ein Großteil deutscher Gesetze und Verordnungen durch europäisches Recht dominiert ist, macht es notwendig, dass der Deutsche Bundestag stärker an der Europapolitik beteiligt wird und die Möglichkeit erhält, den europäischen Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Die in der EU-Verfassung festgelegten Rechte für die nationalen Parlamente sollen es diesen zum einen er-

möglichen, dass sie direkter an Europaangelegenheiten beteiligt werden und zum anderen sollen die nationalen Parlamente auch im Hinblick auf die Kontrolle der eigenen Regierung gestärkt werden.

Die europäische Verfassung hat die nationalen Parlamente erheblich aufgewertet – das berücksichtigt auch die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts, das in seinem Maastricht-Urteil die Legitimationsleistung der nationalen Parlamente schon Anfang der 90er Jahre betont hat. Die europäische Verfassung erwähnt die nationalen Parlamente in dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente und in dem Protokoll über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie in weiteren zwölf Artikeln. Die neuen Verfahren ermöglichen eine sachlich breitere und effizientere Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Entstehung von europäischer Gesetzgebung.

Wenn es den nationalen Parlamenten gelingt, ihre neuen Kompetenzen effektiv zu nutzen, dann werden sie in Zukunft auch eine angemessene Rolle im europäischen Integrationsprozess spielen können. Diese Einbeziehung der nationalen Parlamente macht das europäische System nicht beschwerlicher oder komplizierter. Es wird eher dazu führen, dass sich die Europäische Union auf Politikbereiche konzentriert, die am besten auf europäischer Ebene geregelt werden.

Bei aller positiven Bilanz, die aus den neuen Kompetenzen für die nationalen Parlamente gezogen werden kann, könnten sich allerdings auch zwei Probleme herauskristallisieren. Es wird abzuwarten bleiben, ob die nationalen Parlamente gerüstet sind, um den zusätzlichen Arbeitsaufwand zu meistern und die Fristen für die Abgabe einer Stellungnahme einzuhalten. Außerdem könnte der direkte Zugang der nationalen Parlamente nach Brüssel systemwidrige Auswirkungen zur Folge haben. So führt das Frühwarnsystem am Rat als demjenigen europäischen Organ vorbei, dem in der EU die Wahrung der mitgliedstaatlichen Rechte obliegt. So könnte man befürchten, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister im Rat durch das verstärkte Engagement der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene geschwächt wird. Allerdings besteht diese Gefahr wohl hauptsächlich in den Mitgliedstaaten, in denen die nationalen Parlamente nur sehr geringe Möglichkeiten haben, ihre Regierung in EU-Angelegenheiten zu kontrollieren. Dort könnte man erwarten, dass sie sich deshalb stärker bzw. öfter direkt auf EU-Ebene engagieren. Das ist in

Deutschland nicht zu befürchten, denn der Deutsche Bundestag hat bereits recht weitgehende Kontrollmöglichkeiten im Verhältnis zur Bundesregierung. Der Deutsche Bundestag wird von den neuen Inhalten der europäischen Verfassung auch im Bezug auf die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung profitieren. Durch die verbesserte Informationslage wird auch die Position des Bundestags im Hinblick auf die Kontrolle der Bundesregierung gestärkt.

Insgesamt ist anzunehmen, dass die neuen Mechanismen und Instrumente die demokratische Legitimationsgrundlage europäischer Politik stärken werden. Die europäische Verfassung stärkt die nationalen Parlamente in dreifacher Weise:

- (1) Eine umfassendere und rechtzeitige Unterrichtung der nationalen Parlamente ist garantiert. Dies erleichtert den nationalen Parlamenten die Kontrolle ihrer jeweiligen Regierung.
- (2) Die nationalen Parlamente haben die Möglichkeit, europäische Gesetzgebungsakte zu verhindern, die in ihren Kompetenzbereich fallen.
- (3) Die mitgliedstaatlichen Parlamente können Klage vor dem Europäischen Gerichtshof einreichen, wenn sie der Meinung sind, dass auf europäischer Ebene Dinge geregelt werden, die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip besser durch sie auf nationaler oder gar regionaler Ebene geregelt werden.

Alles in allem kann man sagen, dass die neuen Regelungen in der EU-Verfassung das Demokratiedefizit in der EU verringern werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente das Europäische Parlament in seiner Rolle schwächen sollen. Vielmehr ist deren verstärkte Beteiligung als Ergänzung zum Europäischen Parlament zu sehen.

7. Literatur

- EUROPÄISCHER KONVENT (2003), Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (dem Europäischen Rat überreicht auf seiner Tagung in Thessaloniki, 20.06.2003), Luxemburg
- HÖLSCHIEDT, SVEN (2001), The German Bundestag. From Benevolent ‚Weakness‘ Towards Supportive Scrutiny, in: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?, Baden-Baden, S. 117-146
- MAURER, ANDREAS (2002), Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente (zugl.: Diss./Univ. Gießen 2001), Baden-Baden
- MAURER, ANDREAS/KIETZ, DANIELA (2004), Die neuen Rechte der nationalen Parlamente. Umsetzungsprobleme und Empfehlungen (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin
- MEYER, JÜRGEN/HÖLSCHIEDT, SVEN (2003), Die Europäische Verfassung aus Sicht des Deutschen Bundestags, in: integration 4/2003, S. 345-350
- STUART, GISELA/KNOWLES, VANDA/POTTEBOHM, SILKE (2003), Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent, in: integration 1/2003, S. 10-16
- WESSELS, WOLFGANG/MAURER, ANDREAS (Hrsg.) (2001), National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?, Baden-Baden