

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer / Peter Becker

Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente

Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags
für den deutschen Parlamentarismus

S 23
Juni 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die Praxis der europapolitischen Mitwirkung in den nationalen Parlamenten**
- 10 **Die Antwort des Konvents: Erweiterte und europäisch abgesicherte Mitwirkungsrechte**
- 12 **Die Normenhierarchie der EU: Grenzen der Beteiligung**
- 15 **Ausweg »Frühwarnmechanismus«?**
- 17 Umsetzungsschritte
- 17 Rückwirkungen des neuen Mechanismus
- 18 **Die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU**
- 20 **Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag**
- 20 Organisationsfragen
- 21 Zusammenarbeit zwischen EU-Ausschuß und Fachausschüssen
- 21 Die Anforderungen der EU an den Bundestag
- 22 Anforderungen für die proaktive Parlamentsarbeit
- 23 **Handlungsempfehlungen für den Bundesrat**
- 25 **Die Debatte in der Modernisierungskommission**
- 26 **Europapolitische Motive der Modernisierungskommission**
- 26 Konflikte zwischen Bund und Ländern
- 27 Die gegenwärtige Mitwirkung der deutschen Länder in der Praxis
- 27 Die Umsetzung von EU-Recht
- 29 **Die Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung an der deutschen Europapolitik**
- 30 **Abkürzungen**

**Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente.
Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags
für den deutschen Parlamentarismus**

Der Europäische Verfassungskonvent und die Regierungskonferenz sind der Forderung einer Vielzahl von Parlamenten und Regierungen nach einer verstärkten Beteiligung nationaler Parlamente in der Europapolitik ein Stück weit nachgekommen. Neben einzelnen Sonderrechten zur Kontrolle der Arbeiten des Rates der EU und des Europäischen Rates gewährt der Verfassungsvertrag den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten in zwei Protokollen bestimmte Verfahren zur europapolitischen Mitwirkung, die den Informationsumfang vergrößern, den Informationsfluß effizienter und unmittelbarer ausgestalten und das aktive Mitspracherecht der Abgeordneten effektivieren sollen. Mit diesen neuen Mitwirkungsinstrumenten räumt der Europäische Verfassungsvertrag (EVV) den nationalen Parlamenten eine stärkere Rolle im europäischen Integrationsprozeß ein, als sie bisher hatten. Die intensivere, frühzeitigere und aktivere Einbindung der nationalen Parlamente soll zum einen dazu beitragen, die demokratische Legitimationsbasis europäischen Handelns zu verbreitern. Ihre Beteiligung zu einem relativ frühen Zeitpunkt im europäischen Gesetzgebungsprozeß wird zum anderen ermöglicht, um innerstaatlich die parlamentarische Kontrolle über das Handeln der Regierungsvertreter im Rat der Europäischen Union zu vereinfachen und die Chance zur rechtzeitigen Einflußnahme auf Gesetzgebungsvorhaben zu bieten.

Die Möglichkeit der verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente in den politischen Gesetzgebungsprozeß der EU muß in engem Zusammenhang mit der Reform der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands analysiert werden. Die »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« befaßt sich intensiv mit der Europafähigkeit des deutschen Föderalismus. Während allerdings die innenpolitische Stoßrichtung der Modernisierungskommission auf eine Entflechtung der Ebenen abzielt, um »die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern«, erzwingt der Europäische Verfassungsvertrag neue

Formen der institutionellen und verfahrensmäßigen Verflechtung und Beteiligung. In diesem Zusammenhang geht es in der Modernisierungskommission daher auch um einen Ausgleich von Effizienz und europapolitischer Handlungsfähigkeit der Bundesregierung auf der einen Seite und der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns durch Bundestag und Bundesrat auf der anderen Seite. Beide Reformansätze sind insoweit eng aufeinander bezogen und bedürfen der gemeinsamen Betrachtung.

Der europäische Verfassungsimpuls zur Demokratisierung und Parlamentarisierung darf nicht durch eine einseitige Betonung exekutiver Handlungsfähigkeit auf der nationalen Ebene konterkariert werden. Vielmehr sollten die Modernisierungs- und Reformprozesse genutzt werden, um auf beiden Ebenen Defizite auszuräumen und dabei sowohl die Handlungsfähigkeit der deutschen Europapolitik zu stärken als auch die demokratische Legitimation europäischen Handelns zu erhöhen. Dies erfordert Anpassungen sowohl für den Bundestag als auch für den Bundesrat:

- ▶ Der neue »Frühwarnmechanismus« zur Kontrolle der Subsidiarität europäischer Gesetzgebung sollte trotz seiner eher negativ und antagonisierend wirkenden Begrifflichkeit als parlamentarisches Gestaltungs- und nicht als Verhinderungsinstrument europäischer Politik eingesetzt werden.
- ▶ In beiden Parlamentskammern müssen die internen Organisationsabläufe zur Bearbeitung europäischer Gesetzgebungsvorschläge an die knapp bemessenen Fristen zur Prüfung und Stellungnahme gegenüber der Europäischen Kommission angepaßt werden. Erforderlich erscheint eine Stärkung der koordinierenden Rolle der Europaausschüsse in beiden Kammern sowie eine Akzentuierung der europapolitischen Orientierung in ihren Fachausschüssen.
- ▶ Um auf die unmittelbare Übersendung von EU-Dokumenten durch die Kommission vorbereitet zu sein, muß eine zentrale parlamentarische Anlaufstelle geschaffen werden, die sowohl die Verteilung der EU-Dokumente an die Fachausschüsse als auch das Monitoring der fristgerechten Behandlung in den Fachgremien übernimmt.
- ▶ Es ist zu erwarten, daß die Europäische Kommission im Zuge ihrer eigenen Subsidiaritätsprüfung vor Aufstellung eines Legislativvorschlags nicht nur auf den Sachverstand der Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern auch auf den der nationalen Parlamente zurückgreifen wird. Bundestag und Bundesrat sollten daher auf mögliche Anfragen der

Kommission vorbereitet sein. Gerade der Bundesrat könnte die Verwaltungserfahrung und die Fähigkeiten der Kosten- und Folgenabschätzung durch die Landesverwaltungen in den europäischen Gesetzgebungsprozeß einspeisen.

- ▶ Die neuen Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente sehen vor, daß die Europäische Kommission ihren Legislativvorschlag überprüfen muß, wenn mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente in begründeten Stellungnahmen die fehlende Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bemängelt. Diese Regelung wird zu einer Intensivierung der gegenseitigen Information und Abstimmung zwischen allen nationalen Parlamenten führen. Auch darauf sollten Bundestag und Bundesrat vorbereitet sein, wenn sie nicht nur die Vorschläge der Kommission, sondern auch die Meinungsbildung in den übrigen Parlamenten und im Europäischen Parlament beeinflussen wollen.
- ▶ Europäische Gesetzgebung beginnt nicht erst mit dem förmlichen Vorschlag der Europäischen Kommission, sondern mit informellen Konsultationen zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den Nichtregierungsorganisationen und Lobbys in Brüssel. Insbesondere der Bundestag sollte sich daher intensiver mit den gesetzgebungsplanerischen Arbeiten der EU-Organe befassen und einen effizienten Mechanismus zur Vorfeldbeobachtung europäischer Beratungsprozesse einrichten.

Ziel und zugleich Grenze der parlamentarischen Mitwirkung muß grundsätzlich die Sicherung der Handlungsfähigkeit Deutschlands in der erweiterten Europäischen Union sein, ohne die demokratische Teilhabe des Parlaments in Frage zu stellen. Gerade angesichts der Europäisierung staatlichen Handelns auf allen Ebenen ist die Verfolgung und Durchsetzung deutscher Politikziele im gesamtstaatlichen Interesse. Sie muß deshalb auch von allen mit EU-Fragen befaßten Akteuren beachtet werden. Die in der Modernisierungskommission geführte Debatte über eine Änderung des Europaartikels 23 des Grundgesetzes greift angesichts der administrativen Herausforderungen zu kurz, die der Europäische Verfassungsvertrag an Bundestag und Bundesrat stellt. Aggregation, Akzentuierung, strategische Ausrichtung und Durchsetzung deutscher europapolitischer Ziele sind kein primär verfassungsrechtliches Problem, sondern Gegenstand der politischen Auseinandersetzung und Resultat politischer Mehrheitsfindung.

Die Praxis der europapolitischen Mitwirkung in den nationalen Parlamenten

Die nationalen Parlamente sind an den Entscheidungen der Brüsseler Organe grundsätzlich in dreierlei Hinsicht beteiligt: Sie kontrollieren erstens nationale Entscheidungsprozesse im Hinblick auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftsgesetzgebung. Sie setzen zweitens das von den Organen der EU erlassene Gemeinschaftsrecht um und inkorporieren es in die nationalen Rechtsordnungen. Und drittens nehmen die Parlamente bestimmte, in den Verträgen der EU festgelegte Funktionen wie die Ratifizierung von Vertragsänderungen wahr. Auch für das Wirksamwerden bestimmter Beschlüsse des Rates verlangen die Verträge deren Annahme durch die Mitgliedstaaten »gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften«. Hierzu gehören der Beschluß des Europäischen Rates zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (Artikel 17.1 EUV), Beschlüsse zur Überführung bestimmter Maßnahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule in den EG-Vertrag (Artikel 42.2 EUV), der Beschluß des Rates zur Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft (Artikel 22.2 EGV), die Beschlüsse des Rates zur Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts für die Europawahlen (Artikel 190.4 EGV) sowie der Beschluß des Rates zur Festlegung des Eigenmittelsystems der EG (Artikel 269 EGV).

Bei der Wahrnehmung dieser drei Kategorien von Aufgaben tragen die Parlamente unabhängig vom Europäischen Parlament zur demokratischen Legitimation des Handelns der Europäischen Union bei.

Die ersten beiden Kategorien nationalparlamentarischer Mitwirkung an der Europapolitik wurden bisher nicht auf europäischer Ebene reguliert. Jede Form und Zielsetzung der parlamentarischen Mitwirkung am europapolitischen Entscheidungsprozeß lag in den Händen der mitgliedstaatlichen Akteure und wurde autonom in den Mitgliedstaaten geregelt. Eine einheitliche Minimalform parlamentarischer Mitwirkung in EU-Angelegenheiten auf der nationalen Ebene wurde weder angestrebt noch erreicht.

Die Mehrheit der nationalen Parlamente sichert sich über die üblichen parlamentarischen Instrumente zur Kontrolle der Mitglieder im Rat der EU einen – in bezug auf Umfang, Zeitpunkt und Verfahren der

Kontrolle sowie auf das Informationsmanagement und auf die Kontrollwirkungen unterschiedlich ausgeprägten – Einfluß auf die Ausgestaltung der nationalen Europapolitik. Die Tabelle auf Seite 8 verdeutlicht diese Unterschiede.

Die konkreten Ausprägungen der nationalparlamentarischen Kontrolle variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Sie reichen vom verbindlichen und bindenden Verhandlungsmandat für das Regierungsmitglied (in Dänemark, Österreich und Finnland) über das Recht zur Abgabe rechtlich unverbindlicher Stellungnahmen (z.B. in Frankreich, Großbritannien und Deutschland) bis hin zur lediglich einzelfallabhängigen Ex-post-Information der Parlamente durch die Regierung (z.B. in Griechenland, Spanien und Luxemburg). Querschnittsanalysen zu den einzelnen Indikatoren in Tabelle 1 zeigen deutlich, daß die parlamentarische Begleitung der Europapolitik und die hierauf Bezug nehmende Kontrolle der Regierungen in den Mitgliedstaaten keinem länderübergreifenden und auf die kompetenz- oder verfahrensrechtlichen Ausprägungen der EG- bzw. EU-Rechtsordnung zurückgehenden Mustern folgt.

Der von der EU ausgehende Anpassungsdruck wurde und wird innerhalb der nationalen Parlamente unterschiedlich perzipiert, in den innerstaatlichen Interaktionsrahmen der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative konzeptionell eingeordnet und vor diesem mehrdimensionalen Hintergrund in Gestalt reformierter Beteiligungs-, Kontroll- oder Mitwirkungsverfahren operationalisiert.

In der Gesamtschau hebt sich das dänische Parlament mit den auf dessen Europaausschuß konzentrierten Mitwirkungsverfahren deutlich von allen anderen Parlamenten ab. Nur der deutsche Bundesrat besitzt ähnlich weitgehende Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Bundesregierung. Auch das finnische Parlament, der österreichische Nationalrat und der Deutsche Bundestag sind hinsichtlich ihres Kontrollumfangs, des Kontrollmanagements und der Kontrollwirkungen als relativ kompetent, effizient und stark einzustufen. Im Unterschied zu den dänischen Abgeordneten werden die den deutschen, finnischen und österreichischen Abgeordneten offen-

Tabelle
Typen der europapolitischen Mitwirkung nationaler Parlamente

	1. Kontrollumfang		2. Kontrollzeitpunkte		
	Dokumente aus dem EGV	Dokumente aus dem EUV: GASP und Innen-/Justizpolitik	Nach Vorschlag der Kommission	In allen Stadien des EU-Entscheidungsprozesses	
D	U	U	✓	✓	
F	U	B	✓*		
I	B	B	✓	-	
NL	U	B	✓	-	
B	U	B	✓*	-	
LUX	B	B	✓*	-	
GB	U	B	✓*	✓*	
DK	U	U	✓	✓	
IRL	B	B	-	-	
E	B	B	✓	-	
P	B	B	✓	-	
GR	B	B	-	-	
A	U	U	✓	✓	
S	U	U	✓	✓	
SF	U	U	✓	✓	
	3. Sitzungsfrequenz der EU-Ausschüsse	4. Informations- und Kontrollmanagement	5. Kontrollwirkungen		
			Keine	Veto oder Parlamentsvorbehaltsrecht	Bindende Stellungnahmen oder Mandate
D	Hoch	Reaktiv	-	✓	✓
F	Hoch	Proaktiv / Antizipativ	-	✓	-
I	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
NL	Hoch	Reaktiv	-	✓	-
B	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
LUX	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
GB	Hoch	Reaktiv	-	✓	-
DK	Hoch	Reaktiv	-	-	✓
IRL	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
E	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
P	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
GR	Niedrig	Reaktiv	✓	-	-
A	Hoch	Proaktiv / Antizipativ	-	✓	✓
S	Hoch	Proaktiv	-	✓	✓
SF	Hoch	Proaktiv / Antizipativ	-	✓	✓

Legende:

U = Umfassend; B = Beschränkt;

✓*: Parlamente berichten über häufige Verzögerungen in der Zuleitung von EU-Dokumenten.

stehenden Rechte allerdings weit weniger intensiv genutzt. Sie dienen eher der Aufrechterhaltung einer parlamentarischen Option und als Drohkulisse für »worst case«-Situationen. Nicht das tagtägliche Ausreizen der parlamentarischen Beteiligungsrechte steht hier im Mittelpunkt des Interesses, sondern das Geltendmachen von Kontrollansprüchen gegenüber den Regierungen mit dem Ziel, sie für den Fall einer »echten«, mithin konflikthaft verlaufenden Einflußnahme des Parlaments rasch aktivieren und effektiv nutzen zu können.

Erst die Teilnehmer der Amsterdamer Regierungskonferenz einigten sich 1997 auf eine spezifische Grundlage für die Beteiligung der nationalen Parlamente. Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente begründet erstmals eine Verpflichtung, den nationalen Parlamenten die für Akte des Rates oder des Europäischen Parlaments und des Rates nötigen Unterlagen sowie die prälegislativen Konsultationsdokumente der Europäischen Kommission (Weißbücher, Mitteilungen etc.) zukommen zu lassen. Allerdings trifft das Amsterdamer Vertragsprotokoll keine Aussage darüber, welche Institution für die Übermittlung dieser Dokumente verantwortlich ist. In der Praxis verlaufen die Beziehungen der nationalen Parlamente zur EU indirekt über den Ministerrat und werden damit letztlich durch die Regierungen kanalisiert. Die Option einer direkteren Beziehung zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission wurde seit 1990 (Maastrichter Vertragsverhandlungen) immer wieder abgelehnt, weil sich die Regierungen nicht das Heft der mittelbaren Beeinflussung »ihrer« Parlamentsbeziehungen aus der Hand nehmen lassen wollen.

Entsprechend den kryptischen Formulierungen des Amsterdamer Vertragsprotokolls werden die Legislativvorschläge der Kommission jeder mitgliedstaatlichen Regierung rechtzeitig übermittelt, damit diese dafür Sorge tragen kann, »daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält«. Die konkreten Zuleitungsverfahren zwischen Regierung und Parlament bleiben von dieser Regelung zunächst unberührt. Bemerkenswert ist dabei, daß der Ministerrat zu definieren hat, was unter den Vorschlägen der Kommission verstanden werden kann. Gerade in den Bereichen, in denen das Europäische Parlament nicht oder nur eingeschränkt beteiligt ist, kann der Rat kraft dieser Definitionsmacht zahlreiche Rechtsetzungsvorschläge der Kommission oder der Mitgliedstaaten als nicht-legislativ einstufen und damit auch

der Beratung in den nationalen Parlamenten entziehen.

Gegen diese enge Interpretation steht jedoch die im Amsterdamer Protokoll verankerte Mindestfrist für die Beratung eines Legislativvorschlags. Denn gemäß Artikel 3 des Protokolls müssen bei Kommissionsvorschlägen »für einen Rechtsakt oder ein[en] Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des EUV« mindestens sechs Wochen zwischen der Übermittlung an Ministerrat und Europäisches Parlament und dem Zeitpunkt liegen, an der er zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird. Durch diese Bestimmung wird allerdings keine Regierung gezwungen, die Sechswochenfrist für ein Beratungs- oder Konsultationsverfahren in ihren parlamentarischen Kammern auszuschöpfen.

Für die Identifikation derjenigen Dokumente, die in Anwendung des Protokolls den nationalen Parlamenten zur Konsultation zugeleitet werden müssen, ist letzten Endes Artikel 207 EGV über die Selbstorganisation des Rates maßgeblich. Dieser Artikel stellt die Grundlage für Artikel 7 der Geschäftsordnung des Rates (GOR) dar. Gemäß Artikel 7 GOR wird der Rat als Gesetzgeber im Sinne von Artikel 207.3 EGV nur dann tätig, wenn er »auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge im Wege von Verordnungen, Richtlinien, Rahmenbeschlüssen oder Entscheidungen und Beschlüssen Vorschriften erläßt, die in den Mitgliedstaaten oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind.« Explizit hiervon ausgenommen sind nach Artikel 7 GOR »Entscheidungsprozesse, die zum Erlaß von internen Maßnahmen, von Verwaltungsakten oder Haushaltsmaßnahmen, von Rechtsakten betreffend die interinstitutionellen oder die internationalen Beziehungen oder von nicht bindenden Rechtsakten (wie Schlußfolgerungen, Empfehlungen oder Entschließungen) führen.« Durch das Amsterdamer Vertragsprotokoll werden also wesentliche Inhalte und Gegenstände europäischer Politik nicht erfaßt bzw. implizit einer nationalparlamentarischen Mitwirkung entzogen.

Die Antwort des Konvents: Erweiterte und europäisch abgesicherte Mitwirkungsrechte

Im Konvent ging es darum, Klarheit und gegenseitiges Einvernehmen über das auf die EU bezogene Demokratie- und Parlamentsverständnis herzustellen. Die anfänglich relativ weit auseinander liegenden Konzeptionen Frankreichs und Großbritanniens einerseits und Deutschlands, Italiens und der Benelux-Staaten andererseits ließen unterschiedliche Auffassungen über das erforderliche Maß an parlamentarischer Rückkoppelung der Europapolitik und hieraus ableitbare Demokratisierungsstrategien zu, die sich wiederum unterschiedlich auf die mögliche Erweiterung nationalparlamentarischer Mitwirkungsoptionen in der Europapolitik auswirken.

Zielten die Fragen des Europäischen Rates von Laeken (Dezember 2001) zunächst darauf ab, nur die Einrichtung eines spezifischen Gremiums für die nationalen Parlamente in Brüssel zu diskutieren, sprachen sich im Zuge der Konventsberatungen vor allem die Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament sowie aus den Parlamenten Schwedens, Finnlands, Deutschlands, Irlands, Österreichs, Estlands und Großbritanniens explizit gegen die Einrichtung neuer Gremien auf EU-Ebene und für die Prüfung nationalparlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten auf der Ebene der Mitgliedstaaten aus. Anlässlich der 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 stattdessen zu einer Stärkung der Rolle der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC). Gegen diese Option votierten nur die Vertreter der Parlamente Spaniens und Luxemburgs, die darauf hinwiesen, daß die COSAC aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses ineffizient arbeite. Insofern sei auch die Organisation weiterer COSAC-Zusammenkünfte nicht zielführend. Einzelvorschläge, die nicht auf den expliziten Widerstand des Konvents stießen, forderten die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses der Parlamente zur Ex-ante-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, die Schaffung eines paritätisch besetzten Kongresses zur Wahl des Unions-

präsidenten sowie die Verankerung des Konventsverfahrens für künftige Vertragsänderungen.

Allgemein akzeptierte Grundlage der weiteren Debatten im Konvent war die Annahme, daß sich jede Ab-, Auf- oder Umwertung der nationalen Parlamente auf drei Ebenen und in dreifacher Hinsicht auf das Gesamtsystem der EU auswirken und daher auch entsprechend geprüft werden müsse: 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 ging. Zweitens innerhalb des EU-Institutionensystems im Hinblick auf die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, wobei auch hier auf die realen Funktionen und Legitimationslinien der Akteure zu fokussieren war. 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 ging.

Der Verfassungskonvent kam schließlich der Forderung nach einer verstärkten Beteiligung nationaler Parlamente sehr weit entgegen. Zur parlamentarischen Kontrolle der Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozeß einigte sich der Verfassungskonvent auf neue Informations- und Zuleitungsvorschriften. Im Unterschied zu dem seit 1999 angewendeten Amsterdamer Vertragsprotokoll über die Rolle der nationalen Parlamente sieht der Verfassungsvertrag nun erstmals eine direkte Information und Konsultation der nationalen Parlamente durch die EU-Organe vor.

Nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages sind die nationalen Parlamente unmittelbar durch die Organe der EU zu informieren:

- ▶ über Vorschläge der Kommission zur Komplettierung der EU-Zuständigkeiten, wenn hierdurch die Ziele des EVV verwirklicht werden und die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht explizit vorgesehen sind (Artikel I-17 EVV);
- ▶ über Beschlüsse des Europäischen Rates zur Änderung der Bestimmungen zu den internen

- Politikbereichen der EU (Artikel III-14 bis III-185); diese Beschlüsse werden außerdem erst nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten rechtskräftig;
- ▶ vor einem Europäischen Beschluß des Europäischen Rates über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlußfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit;
 - ▶ bei Anträgen eines Drittstaates zum Beitritt in die EU;
 - ▶ über die Bewertung der Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Politiken zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie im Hinblick auf die politische Kontrolle von Europol und Eurojust;
 - ▶ über die Beratungen des Ständigen Ausschusses, der die Ratsarbeiten zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorbereitet, sowie
 - ▶ über die dem Ministerrat vorgelegten Vertragsänderungsentwürfe.

Die im Konvent ausgearbeiteten Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV) sehen außerdem vor, daß den nationalen Parlamenten alle Konsultationsdokumente, Rechtsetzungsprogramme und Gesetzgebungsvorschläge der Kommission, der Jahresbericht des Rechnungshofs sowie Entschlüsse des Europäischen Parlaments und des Ministerrats unmittelbar zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus legt die Kommission den nationalen Parlamenten Jahresberichte über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor.

Die Normenhierarchie der EU: Grenzen der Beteiligung

Die seit langem monierten Schwachstellen im Hinblick auf den Kontrollumfang und die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Arbeit der EU-Organe werden durch die im EVV fixierten Rechte der nationalen Parlamente allerdings nur ansatzweise behoben. Die Informations- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente bleiben nämlich auf den Bereich der Gesetzgebung beschränkt. In der durch Artikel I-32 EVV statuierten Normenhierarchie werden die Handlungsformen der Union spezifiziert und voneinander abgegrenzt. Entsprechend dieser Normenhierarchie ergibt sich folgende Gliederung der Handlungsformen der EU:

- ▶ Gesetze und Rahmengesetze des Europäischen Parlaments und des Rates, die grundsätzlich im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Vorschlag der Kommission erlassen werden.
- ▶ In bestimmten Fällen werden die Gesetze jedoch ausschließlich vom Rat oder ausschließlich vom Europäischen Rat erlassen.
- ▶ Als Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden die Verordnungen und Beschlüsse definiert, die vom Rat, von der Kommission sowie der Europäischen Zentralbank erlassen werden können. Diese drei Institutionen sind überdies zur Abgabe von Empfehlungen ermächtigt.
- ▶ Gesetzgebungsakte können die Befugnis an die Kommission delegieren, Durchführungsverordnungen zur näheren Ausführung oder Änderung »nicht wesentlicher« Vorschriften eines Gesetzes zu erlassen. Die jeweiligen Gesetze legen dabei besondere Bedingungen wie zum Beispiel ein Widerrufsrecht der Gesetzgeber fest.
- ▶ Durchführungsrechtsakte der Mitgliedstaaten können der Kommission und dem Rat eine Befugnis zur Durchführung europäischen Rechts übertragen, wobei Rat und Europäisches Parlament Kontrollmöglichkeiten zugunsten der Mitgliedstaaten festlegen können.

Sieht man die auf Legislativakte begrenzten Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente nun in Verbindung mit dieser vergleichsweise transparenten und allgemein nachvollziehbaren Normenhierarchie, so kommt man zu dem Ergebnis, daß nur die 78 Gesetzes- und 48 Rahmengesetzesermächtigungen des

EVV Gegenstand der nationalparlamentarischen Mitwirkung im Sinne der Verfassungsprotokolle über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV) sind. Die unterhalb der Normstufen »Gesetz« und »Rahmengesetz« angesiedelten Handlungsformen fallen aus dem Anwendungsbereich des PNP und des PSV ebenso heraus wie exekutive Maßnahmen von Rat und Kommission, die als Beschlüsse, Verordnungen oder anders definierte Akte verabschiedet werden. Eine darüber hinausgehende Mitwirkung der nationalen Parlamente ist nur in den explizit im EVV vorgesehenen Fällen oder aber aufgrund innerstaatlich weiter gefaßter Regeln über den Mitwirkungsumfang der Parlamente sichergestellt.

Infolge der Normenhierarchie besteht daher auch bei Inkrafttreten des EVV kein Zwang zur Information und Konsultation der nationalen Parlamente im Falle folgender Maßnahmen und Beschlüsse der EU-Organe:

- a. im Rahmen der multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitik:
 - ▶ vor der Annahme der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der Union durch den Rat (Artikel III-71) und
 - ▶ vor der Annahme von Empfehlungen des Rates an diejenigen Mitgliedstaaten, deren Wirtschaftspolitik nicht mit den Grundzügen der EU-Wirtschaftspolitik vereinbar ist und insofern das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht (Artikel III-71.4);
- b. im Rahmen der Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel III-76):
 - ▶ vor der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an ein EU-Mitglied (»blaue Briefe«),
 - ▶ vor einem Beschluß des Rates, durch den der Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug gesetzt wird, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu ergreifen, und
 - ▶ vor einem Beschluß des Rates, in dem der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert wird, (a) vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Ministerrat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen

- oder (b) eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis der Ministerrat zu der Auffassung gelangt, daß das übermäßige Defizit korrigiert worden ist, oder (c) die Europäische Investitionsbank ersucht wird, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, oder (d) eine Geldbuße verhängt wird;
- c.** im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Beschäftigungslage (Luxemburgprozeß) vor der Annahme von beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten;
- d.** vor einem Europäischen Beschluß über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlußfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit, wenn diese Bestimmungen militärische oder verteidigungspolitische Bezüge besitzen;
- e.** bei allen Maßnahmen des Rates und des Europäischen Rates im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) der EU;
- f.** zu Empfehlungen, Verhandlungsmandaten und Teilentwürfen für Assoziierungsverträge und Handelsabkommen sowie zu Entwürfen von Abkommen für das Wechselkurssystem des Euro gegenüber anderen als den in der Union als gesetzliche Zahlungsmittel bestehenden Währungen;
- g.** zu Beratungsunterlagen des Rates und des Europäischen Rates mit Blick auf die Vorbereitung von Beschlüssen aus den operativen Ausschüssen in der Handelspolitik, der GASP/ESVP, der Währungsunion, der Beschäftigungspolitik und der Sozialschutzpolitik;
- h.** zu Dokumenten aus dem Dialog zwischen den Sozialpartnern, deren Arbeiten zum Abschluß von Vereinbarungen führen können und im Rat Gegenstand eines Beschlusses sind;
- i.** zu den Anträgen über den Eintritt in eine spezifische Form der verstärkten Zusammenarbeit sowie über die Gründung, den Eintritt, den Austritt und den Ausschluß im Bereich der ständigen, strukturierten Zusammenarbeit der ESVP.

Die in den beiden Verfassungsvertragsprotokollen statuierte Beschränkung des substantiellen Mitwirkungsumfangs der nationalen Parlamente wird nur teilweise durch Kontroll-, Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte des Europäischen Parlaments kompensiert. Daß die Vertreter der nationalen Parlamente im Konvent die Nichtbeteiligung der nationalen Parlamente mitgetragen haben, ist größtenteils darauf

zurückzuführen, daß sie selbst die Thematik der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten auf die Problematik der Subsidiaritätskontrolle reduzierten.

Die Klärung der mit dem Subsidiaritätsprinzip verknüpften Frage der Möglichkeiten einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten war eine der zentralen Aufgaben, die der Europäische Rat in seiner Erklärung von Laeken dem Konvent übertragen hatte. Im wesentlichen ging es um eine eindeutige Definition von Kompetenzkategorien sowie darum, wie sich die Einhaltung der so geschaffenen Kompetenzordnung anhand des Subsidiaritätsprinzips überprüfen und garantieren läßt. Insgesamt schien das Thema der Kompetenzordnung und Subsidiaritätskontrolle keine größeren Probleme und Konflikte aufzuwerfen, wie anfänglich von vielen befürchtet worden war. Die breite Mehrheit des Konvents war sich sehr schnell über die Eckpunkte einer Kompetenzordnung und ihrer prozeduralen Absicherung einig.

Die Arbeitsgruppe I »Subsidiarität« hatte einerseits Fragen zur Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie Fragen zur Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu beantworten. Sie schlug schließlich die Schaffung eines neuen Ex-ante-Kontrollmechanismus (»Frühwarnsystem«) vor, um die direkte Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu ermöglichen. Zugleich wurde im Europäischen Verfassungsvertrag eine Kategorisierung der Kompetenzen in ausschließliche, geteilte und unterstützende Zuständigkeiten vorgeschlagen, und schließlich wurden die Grundprinzipien der Kompetenzausübung – das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – klarer formuliert.

In der Summe spiegeln diese Reformen den Versuch des Konvents wider, die Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten transparenter zu gestalten und die nationalen Parlamente stärker in die Ausübung und Kontrolle dieser Kompetenzordnung einzubinden.

Die Konventsarbeitsgruppen zur Frage der Subsidiarität und zur Rolle der nationalen Parlamente arbeiteten von Anfang an sehr eng zusammen. Eine vergleichsweise intensive Kooperation mit der Arbeitsgruppe zur Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren, die die Normenhierarchie des Artikels I-32 EVV entwarf, hat es in keiner Phase der Konventsberatung

gen gegeben. Das geringe Interesse insbesondere der Vertreter der nationalen Parlamente an dieser Arbeitsgruppe führte letztlich zu einer tiefen, aber nicht beachteten Lücke in der Kommunikation zwischen denjenigen Konventsmitgliedern, die den rechtlichen Rahmen für den Mitwirkungsumfang der EU-Organe und der mitgliedstaatlichen Akteure an den Rechtssetzungsverfahren der EU verhandelten, und denjenigen Konventsmitgliedern, die diese Rahmenvorgaben weitestgehend ignorierten.

Ausweg »Frühwarnmechanismus«?

Als wichtigstes Kontrollinstrument der nationalen Parlamente schlug der Verfassungskonvent den sogenannten »Frühwarnmechanismus« vor, der erstens der direkten Beteiligung der nationalen Parlamente und somit der Vergrößerung der Legitimationsbasis der EU und zweitens der Stärkung der Parlamente bei der Kontrolle der nationalen Regierungen dienen soll. Tatsächlich erlaubt das neue Verfahren eine sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch effizientere Mitwirkung der Parlamente an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts in den einleitend aufgezeigten Grenzen.

Der Frühwarnmechanismus sieht konkret vor, daß die Europäische Kommission ihre Vorschläge für Rechtsakte im Sinne der Normenhierarchie des Artikels I-32 in einer Art erster »Lesung« direkt an die nationalen Parlamente weiterleitet. Die Parlamente haben dann sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen zu der Frage abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die eingehenden parlamentarischen Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammerparlamente verfügen über zwei, in Zweikammerparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Geben ein Drittel (bzw. ein Viertel bei Verfahren im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der polizeilichen Zusammenarbeit) aller berechtigten Kammern negative Stellungnahmen ab, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen. Sie kann ihre Vorschläge dann entweder zurückziehen, ändern oder mit triftiger Begründung an der ursprünglichen Fassung festhalten.

Diese »erste Lesung« spielt sich künftig nur zwischen der Kommission und den Kammern der nationalen Parlamente ab. Erst im Anschluß hieran führt die Kommission den unter Umständen überarbeiteten Vorschlag dem normalen Gesetzgebungsprozeß des Europäischen Parlaments und des Rates zu. Im weiteren Verlauf der Verfahren zum Erlaß europäischer Gesetze und europäischer Rahmengesetze wird das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente angewendet. Entsprechend dessen Regeln verfügen die nationalen Parlamente

- ▶ über eine zweite Sechswochenfrist, die zwischen der Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags an das

Europäische Parlament und den Rat und der erstmaligen Beschlußfassung im Rat bzw. der Annahme eines Gemeinsamen Standpunkts des Rates verstreichen muß,

- ▶ über eine Zehn-Tage-Frist, die zwischen der Aufnahme eines Vorschlags in die Tagesordnung des Rates und der Festlegung eines Ratsbeschlusses oder seines gemeinsamen Standpunktes vergehen muß, und
- ▶ über eine Sechsmonatsfrist, die den nationalen Parlamenten vom Europäischen Rat eingeräumt werden muß, wenn dieser beschließen will, daß eine Handlungsermächtigung des Rates, über die nach den Regeln der Verfassung einstimmig entschieden werden muß, in die Beschlußfassungsregel der qualifizierten Mehrheit überführt wird.

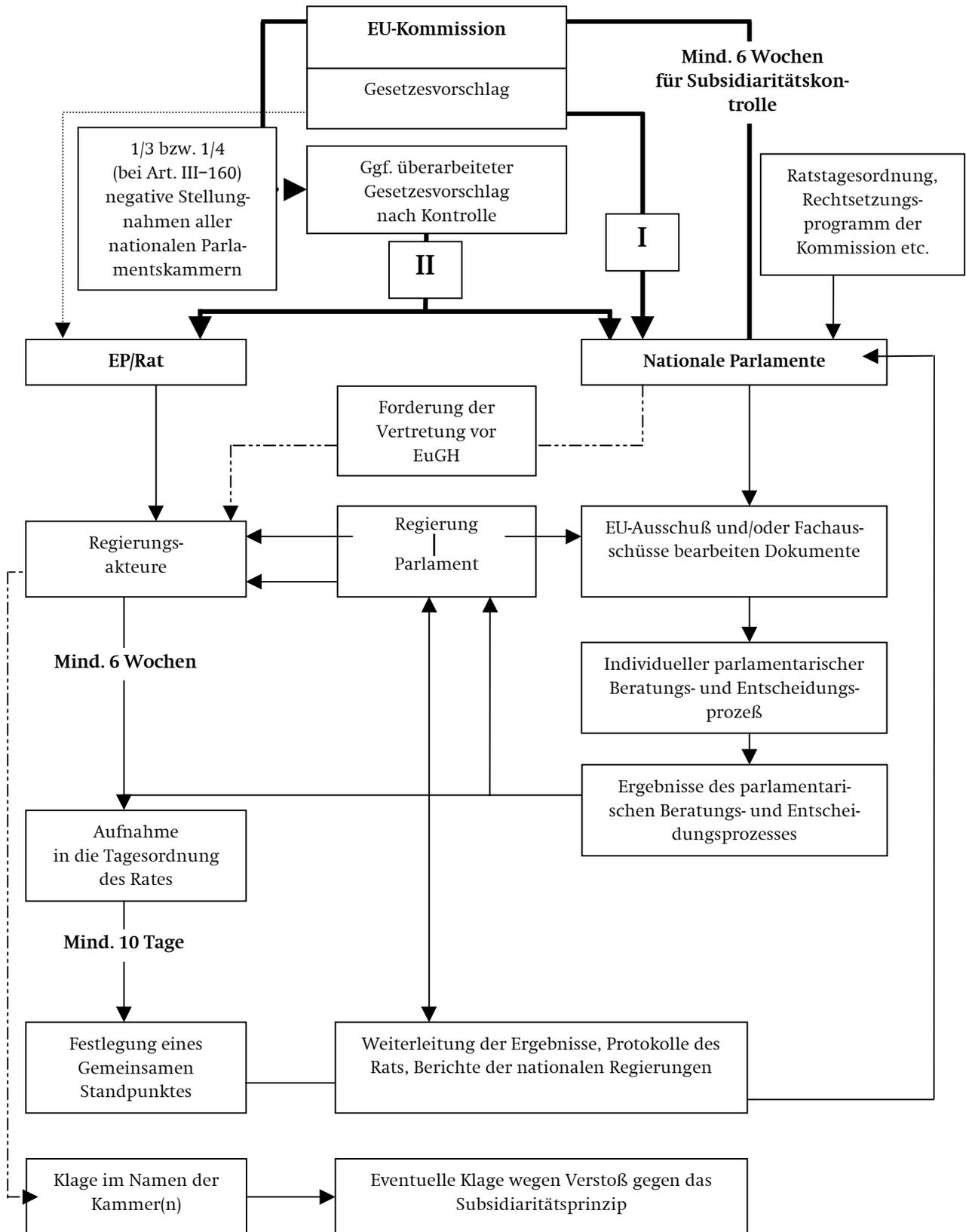
Den nationalen Parlamenten steht nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens schließlich auch die Möglichkeit offen, vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei die Regierung die Klage des eigenen Parlaments gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung an den EuGH übermittelt.

Welche prozeduralen und institutionellen Folgen ergeben sich für die nationalen Parlamente?

Erstens ist natürlich denkbar, daß Parlamente auch explizit positive Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission abgeben, um etwa die Regierung bei der Vertretung ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen bzw. der Regierung frühzeitig Grenzen bei der Weiterbehandlung des Vorschlags im Rat zu setzen. Ähnliche Signalwirkung könnten derartige Positivstellungen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich die Mehrheiten in Brüssel bzw. Straßburg bilden werden.

Zweitens ist denkbar, daß der Mechanismus den Regierungen dazu dienen wird, ihren Positionen im Rat »parlamentarische Rückendeckung« zu verleihen und sie damit »robuster« präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten gegebenenfalls nahelegen,

Abbildung
Die künftige Einbindung der nationalen Parlamente



negative Stellungnahmen im Rahmen des Subsidiaritätsprotokolls abzugeben. Diese Neigung der Regierungen, die Parlamente zu instrumentalisieren, ist bereits heute in Großbritannien und Frankreich unverkennbar.

Die effektive Nutzung des Frühwarnsystems hängt somit vom Selbstverständnis und der Selbstwahrnehmung der Parlamente hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Organen ab. »Kontrollbewußte Parlamente« oder Parlamente in Systemen mit Minderheitsregierungen werden sich zweifellos anders verhalten als am Konsens orientierte »Mitwirkungsparlamente«.

Umsetzungsschritte

In der Mehrheit der nationalen Parlamente werden wahrscheinlich die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten sowie die ihnen zugeordneten Europabüros als Sammelbecken und Filter für alle Kommissionsvorschläge dienen. Ihre Aufgabe wird die Weiterleitung der eingegangenen Dokumente an die betroffenen Fachausschüsse sein. Geht man von einer bereits heute gegebenen starken Filter- und Aufbereitungsfunktion der EU-Ausschüsse im Binnenverhältnis der Parlamente aus, dann wären die EU-Ausschüsse in der Behandlung der Vorlagen grundsätzlich immer federführend und würden in der weiteren Behandlung der Vorlagen die Fachausschüsse um Stellungnahmen bitten. Im Falle einer gleichberechtigten Rolle der Fachausschüsse und der ihnen gegenübergestellten EU-Ausschüsse wäre dagegen eher damit zu rechnen, daß ein spezifischer Koordinierungs- und Überweisungsmechanismus auf der den Ausschüssen vorgelagerten Parlamentsebene (Ältestenräte, Parlamentspräsidien bzw. -kanzleien) dafür Sorge trägt, daß die befassungswilligen und -fähigen Ausschüsse ihre Rollen im Hinblick auf die Federführung und Mitberatung vorab klären. Ein oder mehrere Berichterstatter des jeweiligen Ausschusses würden dann einen »Subsidiaritätsprüfungsbericht« abfassen und diesem gegebenenfalls – als Ergebnis der Prüfung – einen Entwurf für eine Stellungnahme nach Artikel 5 des Subsidiaritätsprotokolls voranstellen.

Wären der EU-Ausschuß bzw. die federführende Ausschüsse nicht ermächtigt, sogenannte plenarersetzende Stellungnahmen im Auftrag und Namen des Parlaments zu verabschieden, würde die Stellungnahme dann als Entschließungsvorlage an das Plenum weitergeleitet und erst nach Beschlußfassung des

Plenums der Europäischen Kommission übermittelt. Dabei ist die Einhaltung der knapp bemessenen Fristen zu beachten, was den Ablauf der einzelnen Verfahrensschritte zusätzlich erschweren kann.

Rückwirkungen des neuen Mechanismus

Die direktere Beteiligung der nationalen Parlamente am Gesetzgebungsprozeß der EU birgt sicherlich das Potential, dem parlamentarischen Demokratiedefizit der Union abzuhelpfen. Das Subsidiaritätsprotokoll ermöglicht es den nationalen Parlamenten, mittelbaren, kontrollierenden Einfluß auf den Gestaltungsprozeß der europäischen Ebene auszuüben. Die neuen Beteiligungsformen tragen aber nicht unbedingt zur Transparenz der europäischen Entscheidungswege bei. Sie zwingen die nationalen Parlamente allerdings dazu, sich ihrer seit langem geforderten stärkeren Rolle in der EU-Gesetzgebung zu stellen.

Die heute noch häufig in Wissenschaft und Politik vertretene Auffassung, die nationalen Parlamente würden im Zuge der Europäischen Integration an Einfluß verlieren, wird künftig einer konkreten Prüfung nicht länger standhalten: Die direkte Einspruchsmöglichkeit der Parlamente im Vorlauf des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses und die direkte Zuleitung aller Dokumente der EU-Institutionen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens – anstelle der teilweise selektiven Kanalisierung über die Regierungen – stärken die Parlamente in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen. Das parlamentarische Selbstbefassungsrecht und das Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen könnte damit auch eine Profilierung der Parlamente gegenüber den Regierungen zur Folge haben. Um eine Sinnentleerung oder gar den Mißbrauch des Frühwarnprozesses – durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit – auf nationaler Ebene zu verhindern, könnten die neuen Mitwirkungsverfahren in Verbindung mit einem Berichterstattersystem nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments Abgeordneten persönliche Anreize bieten, sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch als Gegner des Standpunktes der Regierung zu profilieren.

Die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU

Die Vorschläge des Verfassungskonvents verlangen den nationalen Parlamenten eine dreifache Anpassungsleistung ab:

- ▶ Zunächst müssen die Parlamente und ihre Mitglieder das Verständnis ihrer Rolle gegenüber der eigenen Regierung in Fragen der Europäischen Union überdenken und gegebenenfalls neu austarieren. Wollen die Parlamente ihre direkte Mitwirkung zur Kontrolle der eigenen Regierung oder vornehmlich zur Unterstützung eines Regierungsstandpunktes nutzen?
- ▶ Um sich ein eigenes Urteil über die Notwendigkeit und die Auswirkungen eines Kommissionsvorschlags zu bilden, müssen sich die Parlamentarier zweitens sicherlich ein eigenes, von den Regierungen unabhängiges Informations- und Wissensnetzwerk schaffen. Dazu werden sich zunächst die Abgeordneten in den Fachausschüssen ausgiebiger mit den Fragen der europäischen Gesetzgebung befassen müssen. Darüber hinaus wird eine zentrale Koordinierungsinstanz für den internen parlamentarischen Ablauf notwendig sein.
- ▶ Diese Europäisierung der Verfahren und Strukturen in den Parlamenten wird zugleich ergänzt werden müssen um eine stärkere Orientierung auf die Diskussionen und Meinungsbildungsprozesse in den nationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten. Der Blick der Parlamentarier muß also drittens auch zunehmend nach außen gerichtet werden, wollen sie ihre neuen Mitwirkungs- und Kontrollrechte im europäischen Verbund wirksam nutzen.

Diese Anpassungen an den Verfassungsvertrag werden selbstverständlich auch unmittelbare Auswirkungen auf die Möglichkeiten von Bundestag und Bundesrat haben, an der Europapolitik der Bundesregierung und damit an der europäischen Gesetzgebung mitzuwirken. Gegenwärtig garantiert der Europaartikel 23 des Grundgesetzes die Mitwirkung sowie die frühestmögliche Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union durch die Bundesregierung. Die Bundesregierung ist demnach verpflichtet, den Bundestag über alle Vorhaben der EU zu informieren, die für die Bundesrepublik von Interesse sein könnten. Vor ihrer

Zustimmung zu einer Richtlinie oder einer Verordnung der EU muß sie dem Bundestag die Gelegenheit zu einer Stellungnahme geben. Dazu übersendet die Bundesregierung dem EU-Ausschuß die Entwürfe der Europäischen Kommission und unterrichtet über Inhalt, Auswirkungen und die weiteren Verfahrensschritte. Eine Stellungnahme des Bundestages hat die Bundesregierung zu berücksichtigen.

Die Länder wirken über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mit und werden an der Willensbildung des Bundes entsprechend der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung in einem abgestuften Modus beteiligt. Dies bedeutet, daß die Länder umfassend über alle Dossiers der europäischen Gesetzgebung informiert werden müssen. Sie sind überall dort »maßgeblich« zu beteiligen, in denen ihre ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis betroffen ist. Der Europaartikel 23 GG, das dazugehörige Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, eine auf dieses Gesetz gestützte Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Landesregierungen sowie diverse Briefwechsel zur detaillierten Ausgestaltung der Zusammenarbeit in der Europapolitik haben ein engmaschiges Verflechtungsnetz für nahezu alle denkbaren Anwendungsfälle der europapolitischen Länderbeteiligung geschaffen.

Die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten des EVV gehen in drei Punkten über den derzeit mit Artikel 23 GG gesetzten Rahmen hinaus: Erstens wird der Zeitpunkt der Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeit deutlich nach vorne geschoben. Die direkte Einbindung in die Subsidiaritätsprüfung der Europäischen Kommission kommt einer vorgezogenen Abschätzung der Notwendigkeit und der Folgen eines europäischen Gesetzes bzw. Rahmengesetzes gleich. Bundestag und Bundesrat werden also früher als bisher zu einer Bewertung und zu einem begründeten Urteil über einen europäischen Legislativakt kommen müssen. Zweitens wechselt der Adressat einer Stellungnahme von Bundestag oder Bundesrat. Bisher richteten sich die Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat stets an die Bundesregierung, jeweils mit dem Ziel, deren Verhandlungsführung im Rat der EU zu beeinflussen. Der EVV bestimmt nun die Europäische Kommission als

Initiator eines Legislativaktes und mittelbar auch das Europäische Parlament als Ko-Gesetzgeber zum Adressaten der Stellungnahmen.

Mußte die Bundesregierung bisher die Stellungnahmen des Bundestages beachten und jene des Bundesrates bei Fragen der ausschließlichen Länderzuständigkeit sogar maßgeblich berücksichtigen, so können nun die Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat im Verbund mit den Stellungnahmen anderer Parlamente dazu führen, daß die Kommission ihre Gesetzgebungsinitiative zurückzieht. Schließlich wird dem Bundestag und dem Bundesrat die Möglichkeit einer eigenen Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof eröffnet. Umgekehrt ist das Informationsrecht und insbesondere der Umfang, in dem Bundestag und Bundesrat die Bundesregierung in EU-Angelegenheiten substantiell kontrollieren können, weiter gefaßt als die enge, auf den EU-Gesetzgebungsprozeß orientierte Regelung des EVV und seiner in Artikel I-32 normierten Hierarchie der Handlungsformen.

Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag

Will der Deutsche Bundestag die eröffnete Möglichkeit der aktiven Beteiligung und Kontrolle nutzen, dann wird aufgrund des *Konflikt- und Kostenfaktors Zeit* eine organisatorische Strukturanpassung nötig sein. Um innerhalb der knapp bemessenen Fristen eine effektive Kontrolle sowie eine parlamentarische Stellungnahme im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung zu ermöglichen, müßte eine *zentrale und effiziente Einrichtung innerhalb des Parlaments* vorhanden sein, die in der Lage wäre, unabhängig von der Fachexpertise der Bundesregierung Informationen zu sammeln, zu filtern und mit Blick auf Stellungnahmen des Parlaments aufzubereiten.

Organisationsfragen

Wie könnte die Organisation der Sechswochenfrist im »Frühwarnmechanismus« institutionell und verfahrensmäßig aussehen? Möglich wären eine Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG). Auf einer rechtlich niedrigeren Stufe wären Änderungen im Selbstorganisationsrecht des Bundestages angesiedelt.

Eine Neuregelung der Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag sollte auf jeden Fall festlegen, in welchem Umfang die Bundesregierung den Bundestag in EU-Angelegenheiten weiterhin zu unterrichten hat. Denn aufgrund der aufgezeigten Lücken hinsichtlich des Informations- und Mitwirkungsumfangs wäre innerstaatlich sicherzustellen, daß die Bundesregierung dem Bundestag auch diejenigen Texte von Kommission, Rat, Europäischem Rat und Europäischem Parlament zuleitet, die nicht in den Anwendungsbereich der beiden Protokolle fallen. Dies sollte insbesondere in jenen Bereichen gelten, in denen der Rat bzw. der Europäische Rat politisch oder rechtlich bindende Beschlüsse fällen und das Europäische Parlament keine oder nur rudimentär ausgeprägte Mitwirkungsrechte geltend machen kann.

Im einzelnen müßte die Bundesregierung verpflichtet werden, dem Bundestag rechtzeitig – in Analogie zum PNP – folgende Arten von EU-Dokumenten zu übermitteln: Vorschläge, Empfehlungen und im Ent-

scheidungsprozeß befindliche Texte für Europäische Verordnungen, Europäische Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen, Maßnahmen im Bereich der GASP/ESVP zur Begründung, Erweiterung und zahlenmäßigen Veränderung im Bereich der verstärkten und der strukturierten Zusammenarbeit, Leitlinien des Rates und des Europäischen Rates und Verhandlungsmandate zur Aushandlung internationaler Übereinkommen. Weil der Europäische Rat auch in Zukunft nur in einigen explizit im EVV genannten Fällen unmittelbar Informationen an die nationalen Parlamente weiterleitet, bliebe auch das Bedürfnis nach einer – mittelbaren – Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung über die Arbeiten im Europäischen Rat bestehen. Eine entsprechende Regelung könnte im EUZBBG kodifiziert werden.

Das Verfahren, einen Parlamentsvorbehalt geltend machen zu können vor einem Europäischen Beschluß für den Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat durch einstimmigen Beschluß bzw. für den Übergang von spezifischen Gesetzgebungsverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, wäre ebenfalls im EUZBBG zu regeln. Damit wäre ein auf europäischer Ebene gewährtes Recht auch innerstaatlich garantiert und rechtlich abgesichert. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen »wesentliche« Entscheidungen der EU durch den Bundesgesetzgeber getroffen werden. Die im EVV vorgesehenen Befugnisse des Europäischen Rats zur Änderung von Verfahrensvorschriften und Abstimmungsmodi im Rat stellen eine vom Konvent explizit beabsichtigte und mehrfach ausführlich begründete »kleine Vertragsänderung« dar, die unterhalb der Schwelle der ratifikationsbedürftigen Vertragsänderung vollzogen werden soll. Die Bundesregierung sieht darin aber keine Übertragung neuer Hoheitsrechte an die EU, weil sich der Anwendungsbereich der Ermächtigung des Europäischen Rates zur »kleinen Vertragsänderung« ausschließlich auf Politikfelder bezieht, die den Organen der EU bereits durch die im Verfassungsvertrag sanktionierte Kompetenzübertragung zugänglich gemacht wurden. Im EUZBBG wäre daher festzulegen, daß die Bundesregierung immer erst nach einem explizit positiven Votum des Bun-

destages einem Europäischen Beschluß des Europäischen Rates zustimmen darf.

Der Bundestag hat nach Artikel 23 GG einen Anspruch darauf, Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten, bevor die Bundesregierung im Rat einem »Rechtsetzungsakt« (Artikel 23.3 GG) bzw. einem »Vorhaben im Rahmen der EU« (§ 3 EUZBBG) zustimmt. Angesichts der aufgezeigten Lücken des EVV im Umfang der den Parlamenten zustehenden Informationen wäre zu empfehlen, den Umfang der Mitwirkung des Bundestages durch eine gesonderte Vereinbarung mit der Bundesregierung festzulegen. Die Vereinbarung könnte die Definitionen der zuleitungs- und konsultationspflichtigen EU-Dokumente auf die Normenhierarchie des EVV beziehen und entsprechend den Regeln des Grundgesetzes ausdehnen.

Zusammenarbeit zwischen EU-Ausschuß und Fachausschüssen

Die Langwierigkeit des jetzigen Verfahrens zur Überweisung von EU-Vorlagen an den Bundestag sowie innerhalb des Bundestages wird eine effektive Subsidiaritätskontrolle gemäß den Vorgaben des PSV behindern. Daher wäre eine unmittelbare Überweisung ohne Beteiligung des Plenums einer effektiven Umsetzung des PSV dienlich. Hierbei wäre die Option zu erwägen, dem Vorsitzenden des EU-Ausschusses ein Recht zur direkten Überweisung an die Fachausschüsse zu übertragen. Zur Kontrolle seiner Überweisungsbefugnis wäre dann in der Geschäftsordnung des Bundestages ein Rückholrecht des Plenums zu verankern, das auf Initiative einer qualifizierten Minderheit der Abgeordneten oder aber einer Fraktion zur Anwendung kommt.

Alternativ wäre vorstellbar, daß der EU-Ausschuß im Rahmen des PSV automatisch immer federführend zuständig wird. Damit einhergehen müßte dann jedoch auch eine Änderung seiner Arbeitsorganisation sowie eine Aufstockung seiner personellen Ressourcen. Für die grundsätzlich federführende Zuständigkeit des EU-Ausschusses spräche der Umstand, daß zur Einhaltung der Fristen im PSV und im PNP ein zügiges Verfahren erforderlich ist.

Vorab in der Geschäftsordnung des Bundestages fixierte Federführungen wären auch vorzusehen für die in der Europäischen Verfassung intendierte politische Kontrolle von Eurojust und Europol zugunsten des Innen- bzw. des Rechtsausschusses, für GASP-Angelegenheiten zugunsten des Auswärtigen Ausschusses,

für Fragen der nicht durch das PSV und das PNP erfaßten Handels- und Internationalen Assoziierungspolitik zugunsten des Auswärtigen Ausschusses und des EU-Ausschusses und für ESVP-Angelegenheiten zugunsten des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses. Im Rahmen der weiteren Mitwirkung des Bundestages an den Verhandlungen über Vorschläge der Kommission sollte dann eine analoge Klärung der Federführungen geprüft werden.

Als Variante wäre vorstellbar, daß alle Fachausschüsse des Bundestages EU-spezifische Unterausschüsse einrichten. In diesem Fall wäre dann aber eine zentrale Rolle des EU-Ausschusses als Koordinierungs- und – für Streitfälle und Streitbelegungen im Vorfeld des Plenums – als Schlichtungsstelle zu prüfen.

Unabhängig von der Frage der Federführung wird eine Aufstockung des personellen Unterbaus der Ausschüsse des Bundestages notwendig werden. In Abhängigkeit von der Konzentration bzw. Differenzierung der EU-Arbeit in den Ausschüssen sollten diese personellen Kapazitätserweiterungen dem EU-Ausschuß und bzw. oder den Fachausschüssen zugute kommen.

Die Anforderungen der EU an den Bundestag

Das Subsidiaritätsprotokoll des Verfassungsvertrages verpflichtet die Kommission zur präzisen Begründung ihrer Vorschläge, wobei sie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen hat. Der den Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission bereits seit geraumer Zeit beigefügte »Subsidiaritätsbogen« (fiche de subsidiarité) soll künftig »detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.« Konkret genannt werden »Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie – im Fall eines Rahmengesetzes – zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften [...], einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften.«

Kommt die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Legislativvorschläge zu dem Ergebnis, daß ein Ziel des Verfassungsvertrages besser auf Unionsebene als auf der Ebene der Staaten erreicht werden kann, dann muß diese Einschätzung auf »qualitativen und – soweit möglich – auf quantitativen Kriterien beruhen. Die Kommission berücksichtigt dabei, daß die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der regio-

nalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.«

Der Bundestag sollte sich auf diese Vorgaben einstellen. Zu erwarten ist nämlich, daß die Kommission in Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls die nationalen Parlamente und die nationalen und regionalen Verwaltungen um »Amtshilfe« bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird. Für diesen Fall wäre im Rahmen der Implementierung des Frühwarnmechanismus im Bundestag ein geeignetes Verfahren vorzusehen. Der Bundestag sollte daher im Vorlauf eines Gesetzgebungsverfahrens die jeweils angefragte Expertise bereitstellen – sei es unter Aktivierung selbständiger Informationsdienste, durch Beauftragung externer Wissenschaftsdienste oder aber durch die Nutzung der in Frage kommenden Stellen der Regierung. Andernfalls besteht die Gefahr, daß die Parlamente beim weiteren Austausch von Expertise und Gegenexpertise gegen ihre eigenen Regierungen ausgespielt werden.

Anforderungen für die proaktive Parlamentsarbeit

Am gewöhnungsbedürftigsten für den Bundestag wird die Zuleitungspraxis der Kommission sein. Das *Informationsmanagement des Bundestages* sollte sich daher frühzeitig auf die direkte Zuleitung von EU-Dokumenten durch die Kommission einstellen. Für die Zuleitung von Dokumenten des Rates, des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments wäre rasch ein eigenständiges Informationsmanagement einzurichten, das sich an den interinstitutionellen Verfahren und Zuleitungspraktiken zwischen dem Europäischen Parlament und den anderen EU-Organen sowie an der im Europäischen Parlament längst etablierten und bewährten Praxis der Erhebung, Fortschreibung und politischen Nutzung von Daten orientiert. Eine Vernetzung mit den Informationsdatenbanken des Europäischen Parlaments scheint schon allein deshalb angebracht, weil sich bereits jetzt eine wachsende Zahl von nationalen Parlamenten der EU-25 an deren Systemen orientiert.

Unabhängig von den Vorgaben des »Frühwarnmechanismus« sollte im Bundestag daher eine *Vorfeldbeobachtung von EU-Rechtsetzungsvorhaben* auf der Grundlage der legislativplanerischen Arbeiten der Kommission und des Europäischen Rates als unabdingbare

Voraussetzung für die frühzeitige Identifizierung kontrollrelevanter Kommissionsvorschläge etabliert werden. Der Bundestag sollte sich mit entsprechenden Mitteln selbst in die Lage versetzen, »auf Augenhöhe« mit nichtstaatlichen Akteuren, Lobbys und Interessengruppen an den prälegislativen Phasen des EU-Entscheidungsprozesses mitzuwirken.

Hierzu könnte im EU-Ausschuß bzw. in dessen Sekretariat eine Einheit geschaffen werden, die sich mit der Erstellung eines parlamentsinternen Frühwarnberichts befaßt, sobald die legislativplanerischen Dossiers (hierzu gehören auch die Grün- und Weißbücher der Kommission) vorgelegt wurden. Diese Einheit müßte sich ein Informationsnetzwerk schaffen, um mit dessen Hilfe zu prüfen oder gegebenenfalls zu empfehlen, daß die Prozesse prälegislativer Konsultation zwischen den Brüsseler Organen und den Mitgliedstaaten intensiver beobachtet werden, und um die Fachgremien des Bundestages mit spezifischen Informationen aus dem Europäischen Parlament, der Kommission, den Arbeitsgruppen des Ministerrates, den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten sowie aus den anderen nationalen Parlamenten zu versorgen. Ergänzend sollte der Bundestag die Bewertungen des Bundesrats sowie die Angebote des Europäischen Parlaments und des COSAC-Sekretariats aufgreifen, um im interparlamentarischen Dialog

- ▶ frühzeitig auf Rechtsetzungsvorhaben der EU reagieren zu können; da die COSAC terminlich an die Tagungen des Europäischen Rates gekoppelt ist, bietet es sich künftig auf jeden Fall an, die COSAC-Sitzungen zu einer ersten Sichtung der strategischen und operativen Programmarbeiten des Europäischen Rates zu nutzen;
- ▶ sachgerechte Expertise im Sinne der Wahrnehmung des »Frühwarnmechanismus« einzuholen. Neben der COSAC organisieren die Fachausschüsse des Europäischen Parlaments Sitzungen mit den korrespondierenden Fachausschüssen der nationalen Parlamente. Hierbei beraten die Ausschüsse gemeinsam anstehende Legislativvorhaben der EU in Verbindung mit den Entwürfen der Legislativentscheidungen des Europäischen Parlaments. Will der Bundestag in diesem frühen Stadium auf die fachlich begründeten Stellungnahmen des Parlaments einwirken, dann sollten die Fachausschüsse stärkeren Gebrauch von dem Instrument der gemeinsamen Fachausschußsitzungen machen.

Handlungsempfehlungen für den Bundesrat

Der Bundesrat steht vor ähnlichen Organisations- und Verfahrensfragen. Bereits heute stellt die zeitnahe Erarbeitung von Stellungnahmen eine Schwierigkeit für ihn dar. Seine zum Teil sehr detaillierten Stellungnahmen, die nicht nur dem Ziel der Einflußnahme auf die Position der Bundesregierung dienen, sondern auch als eine Art Mandatierung der rund 300 Länderbeauftragten in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen zu verstehen sind, hinken mitunter dem Verhandlungsstand in Brüssel hinterher. Sie nehmen Bezug auf Formulierungen in Legislativvorschlägen der Kommission, die nicht selten im Zuge der Verhandlungen im Ministerrat bereits verändert oder gestrichen wurden. Von der Möglichkeit, unabhängig vom Sitzungsrythmus des Bundesrates kurzfristig Beschlüsse in der sogenannten Europakammer nach Artikel 52.3a GG zu fassen, wurde bisher kaum Gebrauch gemacht.

Darüber hinaus wird der Bundesrat die Frage beantworten müssen, wie er mit der Flut von Informationen und Dokumenten fertig werden will. Jährlich übermittelt die Bundesregierung ca. 8000 EU-Dokumente, hinzu kommen die Berichte der Länderbeauftragten in den Ratsarbeitsgruppen. Das Sekretariat des EU-Ausschusses des Bundesrates filtert diese Textmasse und sendet rund die Hälfte der eingegangenen Dokumente als Umdrucke in die Landesverwaltungen. In die Landesverwaltungen gelangen darüber hinaus die zusätzlichen Berichte aus den eigenen Länderbüros in Brüssel, die Berichte des Länderbeobachters, der als gemeinsame Einrichtung aller Länder direkt an den Sitzungen des Ministerrats teilnimmt und über sie berichtet, sowie zusätzliche Informationen und Dokumente der Bundesregierung. Ein Großteil der Informationen wird inzwischen zwar in elektronischer Form zugeleitet, so daß die Übermittlungszeit merklich abgekürzt wurde. Im Ergebnis stellt aber bereits die derzeitige Informationsflut eine immense Herausforderung für die Verarbeitungskapazität der Landesverwaltungen dar.

Will der Bundesrat dennoch die Möglichkeiten des Verfassungsvertrags nutzen, wird er nicht umhinkommen, die koordinierende Rolle des EU-Ausschusses auszubauen, schon um die kurzen Fristen einhalten zu können, die für das Frühwarnsystem gelten. Bis-

lang hat der Ausschuß lediglich eine formale Federführung für die eingehenden EU-Vorlagen. Um im Zuge der Subsidiaritätsprüfung der Europäischen Kommission eine qualifizierte Stellungnahme abgeben zu können, muß der Bundesrat die Verwaltungserfahrungen in den Ländern nutzen. Dazu wird er über seine Fachausschüsse auf die Experten in den Länderministerien zurückgreifen müssen. Diese vertikale und angesichts der zu erwartenden Menge von Anfragen aus Brüssel notgedrungen auch horizontale Koordinierungsaufgabe sollte dem EU-Ausschuß des Bundesrats obliegen. Dabei ginge es nicht nur um die Verteilung der Anfragen an die Fachausschüsse, sondern auch um die Überwachung der Fristwahrung und das weitere Monitoring der Subsidiaritätsprüfung im nachfolgenden europäischen Legislativverfahren. Zudem sollte der EU-Ausschuß auch die Möglichkeit erhalten, Stellungnahmen an einzelne Fachausschüsse zurückzuverweisen, um beispielsweise spezifische Fachfragen zu klären.

In der Verwaltung des Bundesrates könnte dies in der Praxis dazu führen, daß zwischen den Ausschüssen Über- bzw. Unterordnungsverhältnisse entstehen. Bislang hatten sowohl die Fachausschüsse als auch die in ihnen versammelten Repräsentanten aus den Ressorts der Landesregierungen diese Art Hierarchisierung bereits wiederholt und vehement abgelehnt. Käme sie zum Tragen, könnte eine latente Veränderung der Bedeutung und des Selbstverständnisses der Ausschüsse innerhalb des Bundesrats die Folge sein. Allerdings sollte der Bundesrat die mit dem Verfassungsvertrag eröffnete zusätzliche Chance der Subsidiaritätsprüfung unbedingt nutzen, um seine besondere Stärke – die Verbindung von administrativer Erfahrung mit politischer Bewertung und Artikulation – frühzeitig in das europäische Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Diese Stärke muß der Bundesrat dann auch im Rahmen des Frühwarnmechanismus zur Geltung bringen. Zunächst bedeutet dies, die eigene Bewertung mit dem Bundestag abzustimmen. Dies wird in der Praxis am besten zwischen den beiden mit der Federführung betrauten Ausschüssen zu realisieren sein. Darüber hinaus wird der Bundesrat auch seine bislang rudimentären Kontakte zu den nationalen

Parlamenten in anderen EU-Mitgliedstaaten ausbauen müssen, sowohl auf der Arbeits- als auch auf der politischen Ebene. Das bislang eher vernachlässigte Netzwerk der COSAC könnte hierfür genutzt werden.

Die Debatte in der Modernisierungskommission

In der Bundesrepublik finden gegenwärtig intensive Beratungen über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung statt. Angesichts der vom Europäischen Verfassungskonvent konzipierten Verfahren zur Stärkung der nationalen Parlamente in der EU überrascht es nicht, daß die Diskussionen in der Modernisierungskommission von Bundestag und Bundesrat die Frage berühren, unter welchen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen diejenigen Grundgesetzbestimmungen reformiert werden sollen, die Deutschlands Europapolitik unmittelbar tangieren. In mehreren Sitzungen und Expertenanhörungen hat sich die Modernisierungskommission mit der Frage der »Europatauglichkeit« des Grundgesetzes befaßt. Die Kommission widmete zuletzt am 14. Mai 2004 eine öffentliche Sitzung ausschließlich dem Thema Europa. Gegenwärtig sind sowohl die Lösungsvorschläge als auch die Debatte über die Europafähigkeit des Grundgesetzes und der Bundesorgane gekennzeichnet von einer Dominanz der Exekutiven – auf Bundes- wie auf Länderebene.

Schon im Vorfeld des Europäischen Konvents hatten Bundes- und Landesregierungen 2001 ihren Reformprozeß eingeleitet und einen gemeinsamen Lenkungsausschuß »Föderalismusreform« gebildet. Dessen Aufgabe war es, den intensiven Verhandlungs- und Abstimmungsprozeß von insgesamt 24 Bundesländer-Arbeitsgruppen zur Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung zu koordinieren. Ergebnis der seit rund zwei Jahren geführten Gespräche waren zwei umfangreiche Berichte zu den »Körben« Entflechtung der innerstaatlichen Kompetenzordnung und Reform der Finanzbeziehungen. Für den Bereich der Europapolitik überprüft wurden zum einen die Mitwirkungsrechte der Länder in Artikel 23 GG und zum anderen die Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht am Beispiel des Umweltrechts. Die Mitwirkung des Bundestages spielte bei diesen Gesprächen zwischen Bundes- und Landesregierungen keine Rolle.

Allerdings wurde bereits zu diesem Zeitpunkt stets darauf hingewiesen, daß eine Reform der innerstaatlichen Kompetenzordnung Hand in Hand gehen sollte mit einer Reform der Kompetenzordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Seit Beginn des Konventsprozesses befassen sich auch im

Deutschen Bundestag die Mitglieder im Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union mit den Folgen des Verfassungsvertrages für das Verhältnis des Bundestages zur Bundesregierung.

Inzwischen haben sowohl die Bundesregierung als auch verschiedene Landesregierungen ihre Auffassungen zum Änderungsbedarf des Europaartikels des Grundgesetzes in Positionspapieren fixiert und in die Arbeiten der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung eingebracht. Die Länder sehen Bedarf zur Anpassung von Artikel 23 GG, damit verschiedene Möglichkeiten realisiert werden können: die im Verfassungsvertrag enthaltene Option eines Frühwarnsystems zur Überwachung des Subsidiaritätsgrundsatzes, die Möglichkeit der nationalen Parlamente, vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen, sowie die Möglichkeit zur Änderung des europäischen Verfassungsvertrages, ohne eine Regierungskonferenz einberufen zu müssen.

Darüber hinaus haben die Konferenz der Landtagspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden der Landtage auf eigene Informations- und Mitwirkungsrechte der Landtage in der Europapolitik gedrängt, um die »Exekutivlastigkeit der Politik in europarechtlichen Fragen« zu korrigieren.

Aus dem Bundestag wurde bisher keine fraktionsübergreifende Position in die Kommission eingebracht.

Anhand der schriftlich niedergelegten Positionen sind zwei Fragen auszumachen, die immer deutlicher in den Vordergrund der Kommissionsdebatten rücken:

- ▶ Sollte Artikel 23 GG geändert werden und welchen Einfluß hat die Beteiligung von Bundestag, Bundesrat und Ländern auf die Handlungsfähigkeit der deutschen Europapolitik?
- ▶ Welche Probleme bestehen bei der Umsetzung europäischer Richtlinien und Verordnungen in deutsches Recht?

Europapolitische Motive der Modernisierungskommission

Ursächlich für die große Beachtung der Europapolitik und des Europaartikels in der Kommission zur Reform des deutschen Föderalismus ist zweifellos die Tatsache, daß die Europapolitik in zunehmendem Maße die Innenpolitik bestimmt. Mit dem Binnenmarktprogramm der Europäischen Gemeinschaft wurde seit Ende der achtziger Jahre eine Vielzahl politischer Gestaltungsmöglichkeiten aus dem rein innenpolitischen in einen europäisch dominierten Raum verlagert. Dies betrifft sowohl die Landesregierungen und die Landtage als auch die Bundesregierung und den Bundestag. Europapolitik ist zu einem wichtigen Bestandteil der innerstaatlichen Gesetzgebung geworden, die in weiten Teilen auf europäische Rechtssetzung zurückgeht.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß der Bundestag und der Bundesrat – und hier in erster Linie die Landesregierungen – in den neunziger Jahren ihre Mitwirkungsrechte mit jedem Verfahren zur Ratifikation der EU-Verträge Zug um Zug ausgebaut und grundgesetzlich abgesichert haben. Umgekehrt wurden der Verhandlungsspielraum, die Flexibilität und die Möglichkeiten der Bundesregierung eingeengt, im Ministerrat und in dessen Vorbereitungs-gremien eigenständig Kompromisse zu vereinbaren. Darüber hinaus wuchs der Koordinierungsbedarf für die Bundesministerien deutlich an, denn durch die grundgesetzlich festgeschriebenen Ländermitwirkungsrechte mußten neben den Kollegen in den betroffenen Fachressorts der Bundesregierung auch die Vertreter der deutschen Länder eingebunden werden. Nicht nur die Positionen des Bundestages, und hier in erster Linie der Regierungsfaktionen, sondern auch die Beschlüsse des Bundesrats waren nun in die deutsche Positionsbestimmung für die Verhandlungsführung im Ministerrat einzubeziehen.

Konflikte zwischen Bund und Ländern

Bundesregierung und Landesregierungen kommen in ihren Bewertungen der Ländermitwirkung nach Artikel 23 GG zu deutlich gegensätzlichen Ergebnissen. Die Länder führen ein grundsätzliches und ein praktisches Argument zugunsten der Beibehaltung und

Teilanpassung ihrer Mitwirkungsrechte an. Die Mitwirkungsrechte seien eine Kompensation für die Übertragung von Länderzuständigkeiten auf die EU-Ebene und damit sowohl das Resultat innerdeutscher Kompromisse und Ausdruck des föderalen Staatsaufbaus als auch Zeichen der Europaorientierung der Länder. Zugleich widersprechen sie der Auffassung der Bundesregierung, indem sie bestreiten, daß die Mitwirkungsrechte aufgrund von Artikel 23 GG die Handlungsfähigkeit der deutschen Europapolitik beeinträchtigen würden. Vielmehr funktioniere die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Praxis problemlos.

Als gemeinsame Verhandlungsposition stellten die Ministerpräsidenten in der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung jüngst zwei Optionen zur Diskussion. Erstens den baden-württembergischen Vorschlag einer »Totalentflechtung«. Danach sollte den Ländern in jenen Zuständigkeitsbereichen, in denen sie die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzen, ein alleiniges Handlungs- und Vertretungsrecht übertragen werden. Für diesen radikalen Reformvorschlag stand das System der belgischen Europapolitik Pate. Deutlich favorisieren die Länder allerdings, zweitens, eine Anpassung der derzeitigen Rechtslage und damit des Status quo an das durch den Europäischen Verfassungsvertrag sich verändernde Umfeld. Konkret schlagen die Ministerpräsidenten vor, die Bundesregierung überall dort uneingeschränkt an das Votum des Bundesrates zu binden, wo im Kern die Gesetzgebungsbefugnis der Länder betroffen wäre. Damit würde die bisherige, in Artikel 23.5 GG kodifizierte »maßgebliche Berücksichtigung« der Stellungnahme des Bundesrates unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zu einer uneingeschränkten Bindung des Bundes an das Votum des Bundesrates.

Die Bundesregierung konstatiert dagegen vor dem Hintergrund der zu erwartenden Zunahme von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und angesichts der Herausforderungen einer auf 25 Staaten angewachsenen Union eine zusehends dringlichere Notwendigkeit zur Verbesserung der Reaktions- und Koalitionsfähigkeit und damit der deutschen Verhand-

lungsfähigkeit insgesamt. Gefordert seien daher mehr Klarheit über die Verhandlungsgrundlage, mehr Flexibilität in den Verhandlungen und vertrauensvollere Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten als Grundpfeiler für das effiziente Mitwirkungs- und Stimmverhalten Deutschlands im Rat der EU. All dies sei mit dem gegenwärtigen komplizierten Verfahren der innerstaatlichen Koordinierung nicht möglich. Artikel 23 GG sollte daher durch die Streichung der in den Absätzen drei bis sieben detailliert aufgeschlüsselten Länderbeteiligung entschlackt werden. Auch das von den Ländern angeführte Argument der Bewährung des Europaartikels in der Praxis sei kein Beleg für die Fortgeltung der Mitwirkungsregelung, sondern nur ein Beleg für die Annäherung der Staatspraxis an die europapolitischen Notwendigkeiten. Eine optimale Handlungsfähigkeit Deutschlands in der EU sei jedenfalls gegenwärtig nicht gewährleistet.

Die gegenwärtige Mitwirkung der deutschen Länder in der Praxis

Das in den letzten Jahren gesponnene Netz der Bundesländer-Kooperation hat bislang nicht zu einer Blockade der deutschen Europapolitik geführt. Der Bundesrat berät pro Jahr durchschnittlich zwischen 150 und 200 Vorlagen der EU. Nur in Einzelfällen kam es zu unterschiedlichen Einschätzungen bei der Frage der Eingliederung eines EU-Vorhabens in die innerstaatliche Kompetenzordnung. So bestand zum Beispiel Uneinigkeit über die Frage, ob Stellungnahmen des Bundesrates zum Bericht der Europäischen Kommission über die allgemeine und berufliche Bildung maßgeblich von der Bundesregierung zu berücksichtigen seien. Fragen der schulischen Bildung fallen zweifellos in die Bildungshoheit der Länder, dagegen ist die berufliche Bildung dem Kompetenzbereich des Bundes zuzuordnen. Die an der innerstaatlichen Kompetenzverteilung orientierten abgestuften Mitwirkungsrechte der Länder korrespondieren somit partiell nicht mit den Vorlagen aus Brüssel. Daraus resultieren Konflikte zwischen Bund und Ländern, die aber vornehmlich grundsätzlicher Natur sind und im operativen Geschäft der deutschen Verhandlungsdelegationen im Rat der EU eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Im Zeitraum zwischen 1998 und 2002 hat der Bundesrat in zehn Fällen die maßgebliche Berücksichtigung seiner Stellungnahme eingefordert. Die Bundesregierung hat diese Forderung in acht Fällen zurück-

gewiesen. Die Länder akzeptierten diese Position der Bundesregierung, weil eine grundsätzliche Klärung nur auf dem Weg einer Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erzielen gewesen wäre. Im gleichen Zeitraum forderte der Bundesrat für drei Vorlagen die Übertragung der Verhandlungsführung nach Artikel 23.6 GG im Ministerrat für die Themen Jugend, Bildung und Medien. Die Bundesregierung widersetzte sich in zwei Fällen.

Die Staatspraxis des Artikels 23 GG zeigt, daß die Stellungnahmen des Bundesrates zumeist technischer Natur sind und sich in der Regel auf technisch-administrative Details einzelner Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission beziehen. Sie spiegeln damit vornehmlich die administrativen Erfahrungen in den Ländern und nur zum Teil hierauf begründete grundsätzliche Vorbehalte gegen europäisches Recht wider.

Die Umsetzung von EU-Recht

Von dieser Mitwirkung während der Phase der Rechtssetzung sollte die nachfolgende Phase der Umsetzung und der administrativen Anwendung des EU-Rechts abgegrenzt werden. Das komplexe Lebensmittelüberwachungssystem der EU wird beispielsweise vorrangig von den Landesverwaltungen angewandt, und sie sind auch zuständig für die Auszahlungen europäischer Gelder im Rahmen der Strukturfonds. Schon bei der Formulierung europäischen Rechts sollte der administrative Vollzug stärker beachtet werden, um sowohl die ordnungs- und sachgemäße Umsetzung europäischen Rechts gewährleisten zu können als auch die administrativen Kosten zu begrenzen. Zu diesem Zweck werden die Länder mit eigenen Vertretern bei rund 300 Arbeitsgruppen des Rates bzw. den Umsetzungsausschüssen der Kommission hinzugezogen. Gerade in diesen Gremien wird eine enge Abstimmung zwischen den Fachbeamten auf Bundes- und Länderebene praktiziert. Und gerade hierfür sind die Erfahrungen der Verwaltungspraxis wichtig. Die Ländermitwirkung mag daher aus EU-Sicht als unnötig verkomplizierender Faktor erscheinen; aus Sicht der föderal organisierten Bundesrepublik stellt sie jedoch eine notwendige Bedingung für die erfolgreiche, weil der Realität der Staatspraxis entsprechende Umsetzung europäischen Rechts dar.

Trotz intensiver Beteiligung der Länderebene schneidet Deutschland in der Bilanz der Umsetzung von EU-Recht relativ schlecht ab; nach einer Zusam-

menstellung der Europäischen Kommission liegt die Bundesrepublik an drittletzter Stelle mit einem Umsetzungsdefizit von 3,5 Prozent respektive 53 nicht umgesetzten EU-Richtlinien im vergangenen Jahr. Dieses schlechte Ergebnis wird denn auch vereinzelt als Argument für die Notwendigkeit einer Reform des Länderbeteiligungsverfahrens angeführt. Dabei ist aus den Bundesministerien zu hören, daß für diese schlechte Bilanz hauptsächlich die schwierige Abstimmung zwischen den Fachressorts auf Bundesebene verantwortlich ist. Die Nicht-Umsetzung der genannten 53 Richtlinien ist nur in zwei Fällen auf ein Versäumnis in den Ländern zurückzuführen. Will man die schlechte Umsetzungsbilanz wirklich verbessern, sollte die Bekämpfung der Defizite in der interministeriellen Koordinierung innerhalb der Bundesregierung im Vordergrund stehen.

Die Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung an der deutschen Europapolitik

Wichtigstes europapolitisches Ziel der Anstrengungen der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung muß es sein, die optimale Handlungsfähigkeit Deutschlands in der erweiterten Europäischen Union sicherzustellen. Das Ergebnis muß zugleich mit dem parlamentarischen Demokratieprinzip vereinbar bleiben. Eine effektivere und kohärentere Europapolitik der Bundesregierung darf nicht zu Lasten der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte gehen.

In einer Union mit 25 Mitgliedstaaten, die ebenso wie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament eigene Ziele im europäischen Politikprozess verfolgen, muß die deutsche Europapolitik aktiv und gestaltend auf der europäischen Ebene agieren können. Dies erfordert zunächst die frühzeitige Bestimmung grundsätzlicher Positionen zu Initiativen der Mitgliedstaaten und den konkreten Politikvorhaben der Kommission, die auf der Arbeits- wie auf der politischen Ebene ausreichend Spielraum für Anpassungen an neue Verhandlungssituationen und Koalitionsbildungen lassen. Dies erfordert anschließend die effiziente und kohärente Verfolgung der definierten bundesdeutschen Ziele und Interessen im Verlauf des europäischen Gesetzgebungsverfahrens. Und schließlich ist die fristgerechte und umfassende Umsetzung sowie der ordnungsgemäße Vollzug des EU-Rechts im Sinne der Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik geboten.

Aus dem Blickwinkel der Bundesregierung stellt die aktive Beteiligung des Parlaments und der Länder an der Klärung europapolitischer Grundsatzfragen (zum Beispiel die europäische Verfassungsdiskussion oder die künftige Finanzierung der EU-25) ein Hindernis dar. Kurzfristige Neupositionierungen im Zuge einer sich verändernden Verhandlungssituation werden durch die Beteiligung des Parlaments und der Länder ebenso erschwert wie die notwendigen informellen Absprachen und Koppelgeschäfte über einzelne Fachdossiers hinaus.

Dabei kann die stärkere Einbindung des Parlaments von der Bundesregierung auch zum eigenen Vorteil genutzt werden. Denn schließlich ermöglicht der Verweis auf den Parlamentsvorbehalt die Offenhaltung eines Dossiers über einen längeren Zeitraum. Ein im

Ministerrat der EU vorgetragener Hinweis auf eine zu erwartende kritische Haltung des Bundestages oder des Bundesrates kann somit auch genutzt werden, um die deutsche Verhandlungsposition zu stärken und insofern die nationalen Interessen effektiver durchzusetzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine stringenter Koordination und strategische Planung innerhalb der Bundesregierung. Das Ziel der Bundesregierung, in Brüssel mit einer kohärenten Strategie zu agieren und möglichst mit »einer deutschen Stimme« zu sprechen, erfordert zunächst eine verbesserte interministerielle Abstimmung. Die in regelmäßigem Turnus geführte Diskussion über die Einrichtung eines Europaministeriums respektive eines Europaministers im Bundeskanzleramt, dessen Aufgabe in der Koordination und Harmonisierung einer deutschen Position bestehen sollte, beruht auf dieser Defizitanalyse.

Die Effektivierung der deutschen Europapolitik bleibt auch künftig mit der Tatsache einer besonderen Form der Europapolitik der Landesregierungen konfrontiert: Denn unabhängig von der innerdeutschen Debatte über Sinn und Ausmaß der Ländermitwirkung an der Europapolitik des Bundes hat sich eine direkte Abstimmung zwischen den Generaldirektionen der Europäischen Kommission und den Regierungen und Verwaltungen der Länder etabliert. Die Kommission hatte bereits im Vorfeld der Konventsberatungen angekündigt, zur Vorbereitung ihrer Legislativvorschläge unmittelbar mit den Regionen in Verbindung zu treten. Umgekehrt suchen die Länder den direkten Kontakt mit der Kommission, um spezifische Probleme zu lösen oder eigene, zum Teil auch von der Position der Bundesregierung abweichende Positionen in die Überlegungen der Kommission einzuspeisen.

Die Einbindung der Länder in die deutsche Europapolitik sollte vor diesem Hintergrund von der Bundesregierung stärker und bewußter genutzt werden, um die deutsche Vielstimmigkeit in Brüssel zu begrenzen und um auf die Interessenlage des deutschen Gesamtstaates hinzuweisen. Diese Empfehlung erscheint um so plausibler, als es bei der Koordination der Arbeit in den Arbeitsgruppen des Ministerrats in der Praxis offenkundig keine wirklich fundamentalen europä-

politischen Positionsunterschiede zwischen Bund und Ländern gibt.

Zum anderen sollte die frühzeitige Einbindung der mit der praktischen Anwendung des EU-Rechts betrauten Landesverwaltungen auch die Umsetzungsprobleme minimieren. Leitgedanke der deutschen Reformdebatte sollte sein, den Vorteil der Länderbeteiligung zu nutzen, ohne den politischen Handlungsspielraum der Bundesregierung dort einzuschränken, wo es um politische Weichenstellungen geht. Zugleich müssen die demokratische Mitwirkung und Kontrolle in dieser Phase des europapolitischen Entscheidungsprozesses deutlicher als bisher durch den Bundestag wahrgenommen werden.

Nicht durchsetzbar ist eine vereinzelt von Mitgliedern des Bundestages geforderte Streichung der Absätze 3 bis 7 von Artikel 23 GG mit dem Ziel, die Mitwirkung der Länder zu beschneiden. Daß der Bundestag von einer derartigen Beschränkung der Ländermitwirkung profitieren könnte, ist zweifelhaft. Denn gestärkt würde zunächst nur die Bundesregierung in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den Ländern, letztlich aber auch gegenüber dem Bundesrat und dem Bundestag. Der Bundestag hingegen müßte sich seine Mitwirkungs- und Kontrollrechte gegenüber der Bundesregierung erneut erstreiten.

Notwendig erscheint deshalb vor allem eine gründlichere Abstimmung zwischen Bundestag und Bundesrat. Hierfür bietet der Europäische Verfassungsvertrag einen neuen Anreiz. Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle kann zu einer internen Reform der Entscheidungsfindung in Bundestag und Bundesrat führen, wenn beide Kammern dieses Mitwirkungsinstrument wirksam nutzen möchten. Zugleich wird der Druck wachsen, die Zusammenarbeit der Europausschüsse beider Kammern zu vertiefen.

Abkürzungen

COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
EGV	EG-Vertrag
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurojust	Europäische Staatsanwaltschaft
Europol	European Police Office
EUV	EU-Vertrag
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GOR	Geschäftsordnung des Rates
PNP	Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente
PSV	Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit