

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

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

Andreas Maurer

Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag

Anforderungen für die proaktive
Ausgestaltung der Parlamente

Diskussionspapier der FG 1, 2004/ 05, Mai 2004
SWP Berlin

Einleitung 3

Das EU-Vertragsprotokoll über die nationalen Parlamente 4

Die nationalen Parlamente im Verfassungsvertrag 7

Der "Frühwarnmechanismus" 11

Mögliche Umsetzungsschritte 13

Rückwirkungen des neuen Mechanismus 14

Empfehlungen für den Deutschen Bundestag 15

Organisation und rechtliche Qualität der Umsetzung 15

Zusammenarbeit zwischen EU-Ausschuß und Fachausschüssen 17

Europäisierung der Abgeordneten 18

Autonomie des Bundestages und Anforderungen der EU an die Parlamente 19

Proaktive Parlamentsarbeit 20

**Literatur zur Praxis der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-
Angelegenheiten 22**

Einleitung

Nationale Parlamente spielen grundsätzlich eine - in den EG/EU-Verträgen bisher nicht verallgemeinerte - Rolle im europäischen Entscheidungsprozess und tragen auf diese Weise zur demokratischen Legitimation des Handelns der Europäischen Union bei. So bedürfen etwa bestimmte Vertragsänderungen bzw. -ergänzungen einer Form staatlicher Zustimmung (Ratifikation), die eine Mitwirkung der nationalen Parlamente einschließt. Im Bereich der tagespolitischen "Umsetzung" der Verträge fungieren die Parlamente als Hauptakteure bei der Inkorporierung des europäischen Sekundärrechts in die nationalen Rechtsordnungen und üben eine Kontrollfunktion über ihre Regierungsmitglieder im Rat der EU aus.

Selbst wenn die nationalen Parlamente ihre Zustimmung zu Vertragsänderungen und Beitritten erteilen müssen, bedeutet das nicht automatisch, daß sie einen unmittelbaren Einfluß auf den Inhalt bzw. die Qualität der Vertragsänderung ausüben können. Sie können lediglich über die Annahme bzw. Nichtannahme der Vertragsänderung entscheiden. Auch für das Wirksamwerden bestimmter Beschlüsse des Rates verlangen die Verträge deren Annahme durch die Mitgliedstaaten "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften". Dazu gehören der Beschluß des Europäischen Rates zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (Art. 17.1 UAbs.1 EUV), Beschlüsse zur Überführung bestimmter Maßnahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule in den EG-Vertrag (Art. 42.2 EUV), der Beschluß des Rates zur Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft durch die Anerkennung weiterer Rechte (Art. 22.2 EGV), die Rechtsakte des Rates zur Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts für die Europawahlen (Art. 190.4 EGV) sowie der Beschluß des Rates zur Festlegung des Eigenmittelsystems der EG (Art.269 EGV).

Im Bereich der einfachen EG-Rechtsetzung beschränken sich die Befugnisse der nationalen Parlamente gegenwärtig auf die Umsetzung der Richtlinien und gegebenenfalls der Verordnungen, wenn hierzu ein Umsetzungsakt des Parlaments verbindlich vorgeschrieben ist.

Rechtsakte aus dem Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - GASP - sowie die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit - PSJZ) unterliegen grundsätzlich den völkerrechtlichen Rechtserzeugungsregeln und erfordern daher eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Die Parlamente sind daran beteiligt, wenn sie nach innerstaatlichem Recht zustimmen müssen, um dem jeweiligen Akt innerstaatliche Wirksamkeit zu verleihen. Zustimmungspflichtig sind die Akte aus der GASP und der PSJZ auch, wenn das nationalparlamentarische Handeln für die Umsetzung der fraglichen Rechtsakte notwendig ist (Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten nach Art. 34.2 lit. b EUV)

Die Mehrheit der nationalen Parlamente sichern sich über die Kontrolle der

Mitglieder im Rat der EU einen unterschiedlich ausgeprägten Einfluß auf die Ausgestaltung der nationalen Europapolitik. Ausgangspunkt für diese Form der indirekten Kontrolle des Rates ist Art. 203 EGV, der dessen Zusammensetzung regelt. Demnach setzt sich der Rat zusammen aus "je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln". Die konkreten Ausprägungen der nationalparlamentarischen Kontrolle variieren dabei von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Sie reichen vom verbindlichen und bindenden Verhandlungsmandat für das Regierungsmitglied über das Recht zur Abgabe rechtlich unverbindlicher Stellungnahmen bis hin zur fallweisen ex-post-Information der Parlamente durch die Regierung.

Das EU-Vertragsprotokoll über die nationalen Parlamente

Die Amsterdamer Regierungskonferenz einigte sich 1997 auf eine spezifische Grundlage für die Beteiligung der nationalen Parlamente. Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP) liefert erstmals eine Verpflichtung, den nationalen Parlamenten nicht nur Entwürfe für Akte des Rates oder des Europäischen Parlaments und des Rates, sondern auch die prälegislativen Konsultationsdokumente der Europäischen Kommission (Weißbücher, Mitteilungen etc.) zukommen zu lassen. Allerdings trifft das PNP keine Aussage darüber, welche Institution für die Übermittlung dieser Dokumente verantwortlich ist. Gegen die Kommission als verantwortliches Übermittlungsorgan spricht die von allen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Amsterdamer Vertrags geteilte Ansicht, daß die Beziehungen der nationalen Parlamente zur EU nur indirekt über den Ministerrat verlaufen und damit letztlich über die Regierungen kanalisiert werden sollten. Eine direktere Beziehung zwischen den Parlamenten und der Kommission wurde seit 1990 (Maastrichter Vertragsverhandlungen) abgelehnt, weil sich die Regierungen nicht das Heft der mittelbaren Beeinflussung ‚ihrer‘ Parlamentsbeziehungen aus der Hand nehmen lassen wollen.

Präziser ist dagegen die Bestimmung des PNP über das Zuleiten von Legislativvorschlägen der Kommission. Diese sollen jeder mitgliedstaatlichen Regierung rechtzeitig übermittelt werden, damit diese dafür Sorge tragen kann, „daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält“. Die konkreten Zuleitungsverfahren zwischen Regierung und Parlament selbst bleiben von dieser Regelung zunächst unberührt.

Bemerkenswert ist dabei, daß die Definition dessen, was unter den Vorschlägen der Kommission verstanden werden kann, dem Ministerrat obliegt. Gerade in den Bereichen, in denen das Europäische Parlament nicht oder nur als kontrollierendes Organ beteiligt ist – also in der GASP/ESVP, der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit im Rahmen der ZJIP sowie den Verfahren und Entscheidungen zum Eintritt in die verstärkte Zusammenarbeit –, führt diese Definitionsmacht des Rates dazu, daß zahlreiche Entwürfe der Kommission oder der Mitgliedstaaten

als nicht-legislativ eingestuft und damit auch der Beratung in den nationalen Parlamenten entzogen werden können.

Gegen diese enge Interpretation steht jedoch die im Protokoll verankerte Mindestfrist für die Beratung eines Legislativvorschlags in den nationalen Parlamenten. Denn gemäß Art. 3 PNP handelt es sich hierbei um Vorschläge „für einen Rechtsakt oder ein(en) Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des EUV“. In diesen Fällen müssen mindestens sechs Wochen zwischen der Übermittlung des Kommissionsvorschlags an Ministerrat und EP und dem Zeitpunkt liegen, an der er zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird.

Durch das PNP wird allerdings keine Regierung durch europäisches Recht gezwungen, die Sechswochenfrist für ein Beratungs- oder Konsultationsverfahren in ihren parlamentarischen Kammern zu nutzen.

Für die Identifikation derjenigen Dokumente, die in Anwendung des PNP den nationalen Parlamenten zur Konsultation zugeleitet werden müssen, ist nach Art. 2 PNP der Art. 207 EGV maßgeblich. Dieser Artikel bildet seinerseits die Grundlage für Artikel 7 der Geschäftsordnung des Rates (GOR). Gemäß Art. 7 GOR wird der Rat als Gesetzgeber im Sinne von Art. 207. 3, Uabs. 2 EGV 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 "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 PNP werden somit wesentliche Gegenstände europäischer Politik nicht erfaßt bzw. implizit einer nationalparlamentarischen Mitwirkung nach Maßgabe des PNP entzogen:

- Sämtliche Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU,
- Vorschläge, Verhandlungsmandate und Teilentwürfe für Assoziierungsverträge und Handelsabkommen der Europäischen Kommission sowie die Entwürfe von Abkommen, die im Rat der EU behandelt werden,
- die Vorschläge der Mitgliedstaaten in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie dem vergemeinschafteten Teil der Justiz- und Innenpolitik,
- Die Vorarbeiten zu Sitzungen des Europäischen Rates sowie die seit 1997 unter den Stichwörtern ‚Luxemburg-Prozeß‘, ‚Cardiff-Prozeß‘, ‚Köln-Prozeß‘ und ‚Lissabon-Prozeß‘ laufenden Methoden der Offenen Koordinierung, die im Europäischen Rat als zentralem Leitliniengeber kulminieren und hierbei wesentlichen Einfluß auf die Rechtsinitiativtätigkeit der Kommission haben,

- Die Ratsunterlagen zur Vorbereitung von Ministerratsbeschlüssen aus dem Ausschuß der Ständigen Vertreter, der ihm untergeordneten Arbeitsgruppen sowie der vertraglich institutionalisierten Beratungsgremien in der Handelspolitik (Art. 133-Ausschuß in der Handelspolitik, Art. 25-Ausschuß in der GASP - PSK, Art. 36-Ausschuß in der PJSZ, Art. 114-Wirtschafts- und Finanzausschuß in der Währungsunion, Art. 130-Ausschuß in der Beschäftigungspolitik, Art. 144-Ausschuß im Bereich der Sozialschutzpolitik),
- Die Dokumente aus dem nach Art. 139 EGV sanktionierten Dialog zwischen den Sozialpartnern, deren Arbeiten zum Abschluß von Vereinbarungen führen können,
- Da die Definition einer „Maßnahme nach Titel VI des EUV“ dem Rat obliegt, hängt es von seinem Ermessen ab, ob Parlamente Entwürfe für Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Konventionen erhalten,
- Die Vorarbeiten zur Überführung des Schengener Acquis in den EG- oder EU-Vertragsrahmen,
- Die Anträge über den Eintritt in eine spezifische Form der verstärkten Zusammenarbeit fallen schließlich auch nicht unter die Bestimmungen über die Beratung in den nationalen Parlamenten.

Gerade in denjenigen Mitgliedstaaten, die bis dato keine oder nur rudimentär ausgeprägte Informations- und Kontrollmechanismen geschaffen haben oder praktizieren, besteht aufgrund des PNP keinerlei Veranlassung zur Überprüfung der europapolitischen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung.

Das Amsterdamer PNP enthält einen zweiten Teil, der sich aufgrund der vehement vorgetragenen französischen Vorschläge zur Schaffung bzw. Stärkung eines gemeinsamen Gremiums der nationalen Parlamente auf die Aufgaben der COSAC bezieht und dieser ein Selbstbefassungsrecht und Entschließungsrecht in EG/EU-Angelegenheiten einräumt. Die COSAC geht auf eine Initiative des damaligen Präsidenten der französischen Nationalversammlung Fabius zurück. Anlässlich der vom 18.-20. Mai 1989 in Madrid abgehaltenen Konferenz der Parlamentspräsidenten und -sprecher schlug er die Gründung einer im Sechsmonatsrhythmus tagenden Konferenz der auf Angelegenheiten der EG spezialisierten Ausschüsse vor.¹ Mit der COSAC wurde einerseits ein auch für das EP nützliches Medium zum gegenseitigen Informationsaustausch der Parlamente geschaffen. Da sich aber die französischen, britischen und zeitweise auch die belgischen Teilnehmer dieser Konferenz seit 1990 bemühten, die COSAC als ein ‚neben‘ dem EP stehendes parlamentarisches Gremium zu institutionalisieren, war andererseits zu befürchten, daß die COSAC ihre ursprüngliche Funktion als Kommunikations- und Deliberationsforum immer stärker verlieren und zu einer entscheidungsorientierten Institution werden könnte. Tatsächlich diente bereits die vierte COSAC-Sitzung von Luxemburg im Mai 1991 der Ausarbeitung einer Geschäftsordnung – wogegen das EP frühzeitig Bedenken anmeldete.² Denn durch das Instrument der

1 Vgl. Agence Europe, No. 5019 vom 22./23.5.1989.

2 Vgl. *Assemblée nationale*, Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée

Geschäftsordnung tritt die COSAC gegenüber den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Ministerrat als Einheit auf, der innerhalb des EU-Systems ein quasi-institutioneller Charakter beigemessen werden kann.³

Allein durch ihre Erwähnung in einem Vertragsprotokoll wird der Grad der Institutionalisierung der COSAC erhöht und gleichzeitig der in Erklärung Nr. 14 genannten Konferenz der Parlamente sowie der in Erklärung Nr. 13 aufgeführten „regelmäßigen Zusammenkünfte zwischen Abgeordneten, die an den gleichen Fragen interessiert sind“, vorangestellt.⁴ Durch das PNP erhält die COSAC das formale Recht, solche „Vorschläge oder Initiativen“ in der Justiz- und Innenpolitik zu prüfen, die „unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen“. Außerdem ermächtigt das Protokoll die COSAC, dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Ministerrat Beiträge „über die legislativen Tätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen“ vorzulegen. Die COSAC soll ihre Beiträge an den Rat, die Kommission und an das in der COSAC selbst vertretene Europäische Parlament richten. Bemerkenswert ist hierbei, daß sich die COSAC nicht gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern gegenüber deren Kollektivvertretung, dem Ministerrat äußert. Auch hierdurch wurde ihre formelle Einbettung in das Institutionen- und Gremiengefüge der EG/EU vorangetrieben.

Das PNP hebt schließlich hervor, daß die Beiträge der COSAC in keiner Weise die einzelstaatlichen Parlamente binden und deren Standpunkte nicht präjudizieren. Welche Folgewirkungen die COSAC-Beiträge für die Organe der EG haben, wird dagegen offengelassen.

Die nationalen Parlamente im Verfassungsvertrag

Der Verfassungskonvent ist der Forderung einer Vielzahl von Parlamenten, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen nach einer verstärkten Beteiligung nationaler Parlamente entgegengekommen. Der Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags (EVV) des Europäischen Konvents räumt **den nationalen Parlamenten eine stärkere Rolle als bisher im europäischen Integrationsprozess ein.**

nationale pour les CE sur la quatrième conférence des organes spécialisées dans les affaires communautaires des Parlements de la CE, par Charles Josselin, Paris, 5.6.1991, S. 9.

3 Unerheblich ist dabei, ob dieser Charakter auch der europarechtlichen Prüfung standhält. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wichtiger ist vielmehr, daß die Protagonisten der COSAC-Geschäftsordnung mit ihren Forderungen einen weiteren Keil der institutionellen Fortbildung einzuschlagen beabsichtigten, der zwar nicht zwangsläufig und automatisch gegen die Stellung und Entwicklung des EP im interinstitutionellen Gefüge der Union gerichtet war, der aber andererseits in den ‚Maastrichter‘ und ‚Amsterdamer‘ Auseinandersetzungen um die Allokation weiterer parlamentarischer Mitgestaltungsmöglichkeiten zu einer stärkeren Aufwertung der COSAC führen konnte.

4 Mit den ‚regelmäßigen Zusammenkünften‘ wurden im Maastrichter Vertrag nicht nur die COSAC, sondern auch die gemeinsamen Sitzungen der miteinander korrespondierenden Fachausschüsse umschrieben.

Die **intensivere, frühzeitigere und aktivere** Einbindung der nationalen Parlamente soll zum einen dazu beitragen, die demokratische Legitimationsbasis für europäisches Handeln zu verbreitern. Zum anderen wird ihre Beteiligung zu einem relativ frühen Zeitpunkt ermöglicht, um innerstaatlich die parlamentarische Kontrolle über das Handeln der Regierungsvertreter im Rat zu vereinfachen und die Chance zur rechtzeitigen Einflußnahme auf den europäischen Gesetzgebungsprozeß zu bieten.

Im Unterschied zum Amsterdamer PNP sieht der **EVV nun erstmals eine direkte Information der nationalen Parlamente durch die EU-Organe vor**. Nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages sind die nationalen Parlamente unmittelbar nach Vorlage der jeweils fraglichen Dokumente durch die Organe der EU zu informieren

- nach Art. I-17.2 EVV über die auf die Flexibilitätsklausel gestützten Vorschläge der Kommission zur Ausfüllung, Abrundung oder Komplettierung einer EU-Kompetenz,
- nach Art. I-22.4 und Art. I-33.4 EVV vor einem Europäischen Beschluß über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlußfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit,
- nach Art. I-57.2, Satz 2 EVV bei Anträgen eines Drittstaats zum Beitritt in die EU,
- nach Art. I-41 und III-161 EVV über die im Rahmen der Unionspolitik zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergehende mitgliedstaatliche Bewertung der Durchführungsmaßnahmen, sowie in der politischen Kontrolle von EUROPOL und EUROJUST,
- nach Art. III-162, Satz 4 EVV über die Beratungen des ebenfalls zu dieser Unionspolitik eingesetzten Ständigen Ausschusses sowie
- nach Art. IV-7.1, Satz 2 EVV über die dem Ministerrat vorgelegten Vertragsänderungsentwürfe.

Darüber hinaus bestimmen die Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP II) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV), daß den nationalen Parlamenten alle

- Konsultationsdokumente, Rechtsetzungsprogramme und Gesetzgebungsvorschläge der Kommission,
- der Jahresbericht des Rechnungshofs sowie
- Entschlüsse des Europäischen Parlaments und des Ministerrats

gleichzeitig mit den anderen EU-Organen mitgeteilt werden. Nach Ziffer 8 des PSV legt die Kommission nicht nur den EU-Institutionen, sondern auch den nationalen Parlamenten einen jährlichen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor.

Zu beachten gilt, daß der Europäische Rat durch den EVV zwar als Organ

im Sinne von Art. I-18.2 EVV aufgewertet wird, daß er aber abgesehen von den Fällen des Art. I-24.4 EVV keiner Verpflichtung zur Information der nationalen Parlamente unterliegt.

Die für das Amsterdamer PNP identifizierten Schwachstellen der nationalparlamentarischen Kontrolle werden durch die primärrechtlich fixierten Informationsrechte der nationalen Parlamente im EVV nur ansatzweise behoben. Bemerkenswert ist hierbei, daß die Informations- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente auf den Bereich der Gesetzgebung beschränkt sind. Der Mitwirkungsumfang der nationalen Parlamente unterliegt damit der durch den EVV fixierten Normenhierarchie.

Als einer der wesentlichen Kristallisationspunkte der Konventsarbeiten zur Reform der Verfahren und Handlungsformen setzte sich die Differenzierung der Handlungsformen in gesetzgeberische und exekutive Akte durch. Artikel I-32 EVV definiert hierzu eine Normenhierarchie, nach der sich die Handlungsformen der EU auf die Folgenden beschränken sollen: (1) Europäisches Gesetz, (2) Europäisches Rahmengesetz, (3) Europäische Verordnung, (4) Europäischer Beschluß, (5) Empfehlung und (6) Stellungnahme:

- Gesetze und Rahmengesetze sollen nach Art. I-33 EVV im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, in dem Rat und EP als gemeinsame Gesetzgeber auftreten, auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Nur in bestimmten, in Teil III der Verfassung definierten Fällen werden die Gesetze ausschließlich vom Rat oder ausschließlich vom EP, unter Beteiligung des jeweils anderen Organs, erlassen.
- Als Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden dagegen die Verordnungen und Beschlüsse in Art. I-34 EVV definiert, die vom Rat, der Kommission sowie der Europäischen Zentralbank erlassen werden können. Diese drei Institutionen sind überdies zur Abgabe von Empfehlungen ermächtigt.
- Nach Art. I-35 EVV können Gesetzgebungsakte die Befugnis an die Kommission delegieren, Durchführungsverordnungen zur näheren Ausführung oder Änderung (nicht wesentlicher) Vorschriften eines Gesetzes zu erlassen. Das Gesetz legt dabei besondere Bedingungen fest (u.a. Widerrufsrecht der Gesetzgeber).
- Schließlich führt Art. I-36 EVV die Handlungsform des Durchführungsrechtsaktes der Mitgliedstaaten ein, wobei diese der Kommission und dem Rat eine Durchführungsbefugnis übertragen können. Der Gesetzgeber, also Rat und Europäisches Parlament, kann in diesem Fall aber Kontrollmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten festlegen. Im Ergebnis wird hiermit die Praxis der Komitologie bestätigt.⁵

5 Vgl. Hofmann, Herwig C.H.: „A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe“, in: European Integration Online Papers, Nr. 9/2003,

Neben insgesamt 60 von 271 enumerativ aufgeführten Handlungsermächtigungen, die keiner der in Art. I-32 EVV aufgeführten Handlungsform entsprechen (z.B. Leitlinien, Aktionen, Maßnahmen, Entscheidungen etc.), führt der EVV 29 verschiedene Kombinationen auf, die sich aus der jeweiligen Handlungsform, dem Entscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat sowie dem jeweiligen Entscheidungsmodus des Rates ergeben. Einer klaren, transparenten und allgemein nachvollziehbaren Normenhierarchie folgen letztlich nur die 78 Gesetzes- und 48 Rahmengesetzesermächtigungen im Rahmen des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ insofern, als das hierbei der Rat immer mit qualifizierter Mehrheit beschließt und diese Verfahren auch Gegenstand der nationalparlamentarischen Mitwirkung im Sinne des PNP II und des PSV sind.

Umgekehrt gilt, daß die unterhalb der Normstufen "Gesetz" und "Rahmengesetz" angesiedelten Handlungsformen nicht auf dem Wege des Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden.

Eine Mitwirkung der nationalen Parlamente ist in diesem Rahmen nur in den explizit im EVV vorgesehenen Fällen oder aber aufgrund innerstaatlich weiter gefaßter Regeln über den Mitwirkungsumfang der Parlamente sichergestellt.

Tabelle 1: Enumerativ ermittelte Normentypologie nach Teil I, III und IV der EU-Verfassung

Normtyp	Verfahren zwischen EP und Rat									
	Mitentscheid.		Zustimmung		Konsultation		Unterrichtung		Keine EP-Beteil.	
	Ratsentscheidungsmodus									
	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E
Gesetz ⁶	78		5	5	5	12				
Rahmengesetz	48		1	3	2	12				
Verordnung					11	2	4	1	8	2
Beschluß			4	6	13	6	9	1	32	4
Empfehlung			1						7	20
Stellungnahme			1							
Durchführungsakte								1		

Legende: QM: Qualifizierte Mehrheit, E: Einstimmigkeit; Grau unterlegte Zellen zeigen diejenigen Fälle an, in denen die Regeln des PNP II und des PSV grundsätzlich zur Anwendung kommen.

Infolge der Normenhierarchie besteht auch bei Inkrafttreten des EVV kein Zwang zur Information der nationalen Parlamente über die folgenden Maßnahmen:

- Nach Art. I-22.4 EVV vor einem Europäischen Beschluß über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsver-

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm>.

6 Bei den Normtypen Gesetz, Rahmengesetz, Verordnung und Beschluß wurden die alternativ wählbaren Handlungsformen („Gesetz oder Rahmengesetz“ / „Verordnung oder Beschluß“ jeweils einzeln gezählt.

fahren (Mitentscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlußfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit, wenn diese Bestimmungen militärische oder verteidigungspolitische Bezüge enthalten,

- Bei allen Maßnahmen des Rates und des Europäischen Rates im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU,
- Zu Vorschlägen, Verhandlungsmandaten und Teilentwürfen für Assoziierungsverträge und Handelsabkommen der Europäischen Kommission sowie zu Entwürfen von Abkommen, die im Rat der EU im Hinblick auf die Fassung eines Beschlusses behandelt werden,
- Zu Vorarbeiten für die Sitzungen des Europäischen Rates sowie zu den Arbeiten im Rahmen der Methode der Offenen Koordinierung,
- Zu Ratsunterlagen mit Blick auf die Vorbereitung von Ministerratsbeschlüssen aus den Vorberatungsgremien in der Handelspolitik, der GASP/ESVP, der Währungsunion, der Beschäftigungspolitik, und der Sozialschutzpolitik,
- Zu Dokumenten aus dem Dialog zwischen den Sozialpartnern, deren Arbeiten zum Abschluß von Vereinbarungen führen können und im Rat Gegenstand eines Beschlusses sind,
- 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 strukturierten Zusammenarbeit der ESVP.

Der "Frühwarnmechanismus"

Zur Kontrolle ihrer Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozeß - in ihrer legitimierenden Rolle als direkt gewählte Repräsentanten der Bürger -, einigte sich der Verfassungskonvent auf ein neues Kontrollverfahren im PSV.

Dieser „**Frühwarnmechanismus**“ soll einerseits der direkten Beteiligung der nationalen Parlamente und somit der Vergrößerung der Legitimationsbasis der EU und andererseits der Stärkung der Parlamente bei der Kontrolle der nationalen Regierungen dienen. Das neue Verfahren **erlaubt** daher eine **sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch effiziente Mitwirkung der Parlamente** an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts.

Der „Frühwarnmechanismus“ soll trotz der zunächst negativ und antagonisierend wirkenden Begrifflichkeit als Gestaltungs- und nicht als Verhinderungsinstrument europäischer Politik verstanden werden.

Vorgesehen ist, daß die Europäische Kommission ihren Vorschlag für Rechtsakte im Sinne von Art. I-32 der Verfassung in einer Art erster „Lesung“ direkt an die nationalen Parlamente weiterleitet.

Die Parlamente haben dann sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die parlamentarischen Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammerparlamente verfügen über zwei, in Zweikammerparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Geben 1/3 (1/4 bei Verfahren nach Art. III-160 bei Vorschlägen zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie zur Polizeilichen Zusammenarbeit) aller stellungnahmeberechtigten Kammern negative Stellungnahmen ab, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen. Sie kann ihre Vorschlag dann entweder zurückziehen, ändern oder mit triftiger Begründung in seiner ursprünglichen Fassung belassen.

Diese 'erste Lesung' spielt sich künftig nur zwischen der Kommission und den Kammern der nationalen Parlamente ab.

Erst im Anschluß an diese 'erste Lesung' gibt die Kommission den unter Umständen überarbeiteten Vorschlag in den normalen Gesetzgebungsprozeß ein. Im weiteren Verlauf der Verfahren zum Erlaß europäischer Gesetze und europäischer Rahmengesetze wird dann nicht mehr das Subsidiaritätsprotokoll, sondern das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente angewendet. Entsprechend der Regeln dieses Verfassungsvertragsprotokoll verfügen die nationalen Parlamente

- über eine zweite Sechswochenfrist, die zwischen der Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat und der erstmaligen Beschlußfassung im Rat bzw. der Annahme eines gemeinsamen Standpunkts des Rates vergehen müssen,
- über eine 10-Tage-Frist, die zwischen der Aufnahme eines Kommissionsvorschlags auf die Tagesordnung des Rates und der Festlegung eines Ratsbeschlusses oder eines gemeinsamen Standpunktes des Rates vergehen müssen, und
- über eine Viermonatsfrist, die den nationalen Parlamenten vom Europäischen Rat zur Verfügung gestellt werden muß, wenn dieser nach Artikel 24, Absatz 4 beschließen will, daß eine Handlungsermächtigung des Rates, in der nach den Regeln der Verfassung einstimmig entschieden werden muß, in die Beschlußfassungsregel der qualifizierten Mehrheit überführt wird.

Die nationalen Parlamente verfügen nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens schließlich auch über die Möglichkeit, vor dem EuGH wegen der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei Sie von Ihren Regierungen vertreten werden.

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

Erstens ist natürlich **denkbar, auch explizit positive Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission abzugeben**, um etwa die Regierung in ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen bzw. der Regierung in bedeutenden Fällen frühzeitig Grenzen bei der Weiterbehandlung des Vorschlages 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 aufstellen werden.

Zweitens ist denkbar, daß der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Position im Rat ‚parlamentarische Rückendeckung‘ zu verleihen und ihre Position damit ‚robuster‘ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahelegen, negative Stellungnahmen im Rahmen des Subsidiaritätsprotokolls abzugeben.

Die **effektive Nutzung des zweiseitigen Instruments des Frühwarnsystems hängt damit auch von der Selbstwahrnehmung der Parlamente hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Organen ab. „Kontrollbewußte Parlamente“ in Systemen mit Minderheitsregierungen werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte „Mitwirkungsparlamente“.**

Mögliche Umsetzungsschritte

In der Mehrheit der nationalen Parlamente werden wahrscheinlich die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten sowie ihnen zugeordnete 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 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 gegenüber gestellten EU-Ausschüsse wäre dagegen eher davon auszugehen, 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‘ erstellen 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 ‚plenareretzende‘ Stellungnahmen im Auftrag und Namen des Parlaments zu verabschieden, würde die Stellungnahme dann als Entschließungsvorlage an das Plenum weitergeleitet und dann an die Europäische Kommission gerichtet.

Rückwirkungen des neuen Mechanismus

Die direktere Beteiligung der nationalen Parlamente am Gesetzgebungsprozeß der EU birgt das Potential zur Reduzierung des parlamentarischen Demokratiedefizits der Union. Da durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat die unmittelbar gegebene Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten weiter schwindet, können das PNP II und der Frühwarnmechanismus als politisches Gegengewicht im EU-System interpretiert und genutzt werden.

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. Die neuen Verfahren zwingen in diesem Zusammenhang die Parlamente, sich ihrer lang geforderten stärkeren Rolle in der EU-Gesetzgebung zu stellen.

Darüber hinaus müssen sie sich aber auch der Verantwortung gegenüber der Union als Ganzes stellen: In der erweiterten Europäischen Union werden - auch angesichts der Herausforderungen der Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Risikoproduktion - Flexibilität, Handlungsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit einen größeren Stellenwert besitzen, als dies heute der Fall ist. Die erfolgreiche Artikulation, Vertretung und Durchsetzung nationaler Interessen in der EU wird künftig nicht nur von der Verbesserung der innerstaatlichen Koordinations- und Entscheidungsmechanismen im Bereich der Europapolitik, sondern in immer stärkerem Maße von der frühzeitigen, erfolgreichen Koalitionsbildung einer qualifizierten Mehrheit der Staaten abhängen. **Die Mitwirkungsverfahren der nationalen Parlamente sollten daher nicht als Blockadeinstrument, sondern in allererster Linie als Gestaltungsinstrumente verstanden und dementsprechend ausgestaltet werden.**

Die heute noch häufig zu hörende Behauptung eines Einflußverlustes der nationalen Parlamente im Zuge der Europäischen Integration wird künftig einer konkreten Prüfung nicht länger Stand halten. Die direkte Einspruchsmöglichkeit der Parlamente im Vorlauf des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses - ohne formalen Einfluß der nationalen Regierungen - und die direkte Zuleitung aller Dokumente der EU-Institutionen - an Stelle der teilweise selektiven Kanalisierung über die Regierungen - stärkt die Parlamente in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen. Das Selbstbefassungsrecht und das Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen könnte damit auch zu einer Profilierung der Parlamente gegenüber den Regierungen führen.

Um eine Sinnentleerung des Prozesses - beispielsweise durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit - auf nationaler Ebene zu verhindern, könnte der Mechanismus in Verbindung mit einem Berichterstattersystem nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments persönliche Anreize für berichterstattende Abgeordnete bieten, um sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch gegen den Standpunkt der Regierung zu profilieren.

Empfehlungen für den Deutschen Bundestag

Wenn der Deutsche Bundestag die Möglichkeit der aktiven Beteiligung und Kontrolle nutzen möchte, wird aufgrund des **Konflikt- und Kostenpunktes Zeit** eine organisatorische Strukturanpassung nötig sein.

Um innerhalb der knapp bemessenen Sechswochen- und Vierwochenfristen eine effektive Kontrolle sowie eine parlamentarische Stellungnahme im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung zu ermöglichen, müßte eine **zentrale und effiziente Organisation innerhalb des Parlaments** gewährleistet werden, die in der Lage wäre, **unabhängig von der Fachexpertise der Bundesregierung Informationen zu sammeln, zu filtern und mit Blick auf Stellungnahmen des Parlaments aufzubereiten.**

Organisation und rechtliche Qualität der Umsetzung

- Wie könnte die Organisation der Sechswochenfrist im "Frühwarnmechanismus" institutionell und verfahrensmäßig aussehen? Ist hierzu eine Änderung der Gesetze über die europapolitische Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat notwendig oder reichen Änderungen im Selbstorganisationsrecht der Parlamente

aus, um Maßnahmen zur Realisierung der ‚ersten Lesung‘ im Frühwarnmechanismus zu ergreifen?

Eine Neuregelung der Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag sollte festlegen, in welchem Umfang die Bundesregierung den Bundestag in EU-Angelegenheiten weiterhin zu unterrichten hat. Aufgrund der oben dargestellten Lücken hinsichtlich des Informations- und Mitwirkungsumfangs wäre sicherzustellen, **daß die Bundesregierung dem Bundestag auch diejenigen Texte von Kommission, Rat, Europäischen Rat und EP zuleitet, die den Anwendungsfeldern der beiden Protokolle entzogen sind.**

Dies sollte insbesondere in denjenigen 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 - oder ihrerseits in Anlehnung an Art. 23 GG eine Selbstverpflichtung eingehen -, dem Bundestag rechtzeitig - in Analogie zum PNP II - Vorschläge, Empfehlungen und im Entscheidungsprozeß befindliche Texte

- für Europäische Verordnungen,
- für Europäische Beschlüsse,
- für Empfehlungen und Stellungnahmen,
- für Maßnahmen im Bereich der GASP/ESVP
- für Maßnahmen zur Begründung, zur Erweiterung und zur zahlenmäßigen Veränderung im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit und der strukturierten Zusammenarbeit,
- für Leitlinien des Rates und des Europäischen Rates,
- für Verhandlungsmandate zur Aushandlung internationaler Übereinkommen

zu übermitteln. Weil der Europäische Rat auch in Zukunft nur in einigen explizit im EVV genannten Fällen unmittelbare Informationen an die nationalen Parlamente weiterleitet, bliebe das Bedürfnis nach einer - mittelbaren - Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung über die Arbeiten im Europäischen Rat bestehen. Eine entsprechende Regelung könnte im EUZBBG ihren Niederschlag finden.

Ein Parlamentsvorbehalt vor einem Europäischen Beschluß nach Art. I-22.4 EVV (Passerelle für den Übergang zu qualifizierter Mehrheit im Rat durch einstimmigen Beschluß des ER) bzw. nach Art. I-33.4 EVV (Passerelle für den Übergang von spezifischen Gesetzgebungsverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren) wäre ebenfalls im EUZBBG zu regeln.

Der Bund und die Länder müßten sich dagegen vor allem darauf verständigen, in welcher Weise der Bundesrat am Frühwarnmechanismus sowie der Klagemöglichkeit gem. dem Subsidiaritätsprotokoll zu beteiligen wäre. Im Hinblick auf die Informationslücken des PNP II und des PSV wäre aus der oben identifizierten Aufzählung eine Auswahl nach Maßgabe der

innerstaatlich für den Bundesrat relevanten Regelungsmaterien zu treffen.

Da Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 GG einen Anspruch darauf haben, Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten, bevor die Bundesregierung im Rat einem "Rechtsakt" (Art. 23.3 GG) bzw. einem "Vorhaben im Rahmen der EU" (§ 3 EUZBB und § 3 EUZBLG) zustimmt, wäre der Mitwirkungsumfang der beiden Parlamentskammern ggf. durch eine gesonderte Vereinbarung zwischen den drei Bundesorganen zu empfehlen, die die inhaltlich breiteren Definitionen des Bundesrechts auf die Normenhierarchie des EVV bezieht.

Einer besonderen Regelung wäre die Umsetzung der beiden Passerelle-Art. I-22.4 und I-33.4 EEV zu unterziehen. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen "wesentliche" Entscheidungen der EU durch den Bundesgesetzgeber getroffen werden. Die in Art. I-24.4 und I-33.4 EVV vorgesehenen Befugnisse des Europäischen Rats zur Änderung von Verfahrensvorschriften und Abstimmungsmodi im Rat stellen eine - vom Konvent beabsichtigte und mehrfach ausführlich begründete - "kleine Vertragsänderung" dar, die unterhalb der Schwelle der ratifikationsbedürftigen Vertragsänderung absolviert werden sollen. Es handelt sich dabei aber nicht um die Übertragung neuer Hoheitsrechte an die EU, weil sich die beiden Artikel ausschließlich auf Politikfelder beziehen, die bereits durch eine vertragsrechtlich sanktionierte Kompetenzübertragung für die Organe der EU zugänglich gemacht wurden.

Es wäre also im EUZBBG festzulegen, daß die Bundesregierung immer erst nach einem explizit positiven Votum des Bundestags einem Europäischen Beschluß nach Art. I-22.4 und I-33.4 EVV im Europäischen Rat zustimmen darf. Da sich die "Wesentlichkeitstheorie" des Verfassungsgerichts nur auf den Bundestag bezieht, ist eine Zustimmung des Bundesrates grundsätzlich nicht erforderlich.

Zusammenarbeit zwischen EU-Ausschuß und Fachausschüssen

- Wie sollten sich der Ausschuß für Angelegenheiten der EU (EUA) und die Fachausschüsse ihre fachlichen Zuständigkeit teilen? Wer ist federführend in der Erstellung und Weiterleitung der Stellungnahme zu Kommissionsvorschlägen? Unter welchen Bedingungen wäre es möglich, den EUA beim Frühwarnmechanismus zum zentralen Koordinations- bzw. Organisationsorgan zu machen? Könnte durch die Änderung der Zusammensetzung des EUA Expertise in europäischen Sachfragen und spezifisches Wissen der Fachausschüsse vereint werden?

Die für den Bundestag empirisch nachgewiesene Langwierigkeit des jetzigen Überweisungsverfahrens für EU-Vorlagen verhindert eine effektive Subsidiaritätskontrolle gemäß den Vorgaben des PSV. Eine unmittelbare Überweisung von EU-Vorlagen ohne Beteiligung des Plenums wäre der Realisierung einer effektiven Umsetzung des PSV sicher dienlich. Hierbei wäre zu überlegen, dem Vorsitzenden des EU-Ausschusses ein direktes

Überweisungsrecht zu übertragen. Zur Kontrolle seiner Überweisungsbe-
fugnis wäre in der Geschäftsordnung des Bundestages ein Rückholrecht
des Plenums auf Initiative - einer qualifizierten Minderheit - der MdB's zu
verankern.

Alternativ zu diesem Verfahren wäre vorstellbar, daß der EU-Ausschuß im
Rahmen des PSV automatisch federführend zuständig wird. Damit einher-
gehen müßte dann jedoch auch eine Änderung seiner Arbeitsorganisation
sowie eine Aufstockung seiner personellen Ressourcen.

Für die grundsätzlich federführende Zuständigkeit des EU-Ausschusses
spräche das Erfordernis eines zügiges Verfahrens zur Einhaltung der Sechs-
bzw. der Vierwochenfristen im PSV und im PNP II.

Der EU-Ausschuß wird in der COSAC vertreten. Die COSAC selbst wird aller
Wahrscheinlichkeit nach eine besondere Rolle bei der interparlamentari-
schen Vorabstimmung der nationalen Parlamentsrügen im Rahmen des
PSV spielen. Auch diese absehbare Entwicklung der COSAC spricht für eine
Konzentration der PSV-relevanten EU-Vorlagen im EU-Ausschuß.

Vorab in der Geschäftsordnung des Bundestages fixierte Federführungen
wären auch für die in Art. III-160.2 EVV vorgesehene politische Kontrolle
von Eurojust und Europol zugunsten des Innen- bzw. des Rechtsausschus-
ses, für GASP-Angelegenheiten zugunsten des Auswärtigen Ausschusses,
für Fragen der nicht durch das PSV und das PNP II erfaßten Handels- und
Internationalen Abkommenspolitik zugunsten des Auswärtigen
Ausschusses und des EU-Ausschusses und für ESVP-Angelegenheiten
zugunsten des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses vorzusehen.

Im Rahmen der weiteren Mitwirkung des Bundestages am Fortgang einmal
veröffentlichter Vorschläge sollte dann eine analoge Zuständigkeitsklä-
rung der Federführungen geprüft werden. Alternativ wäre vorstellbar, daß
alle Fachausschüsse EU-spezifische Unterausschüsse einrichten. In diesem
Fall wäre allerdings eine besondere Rolle des EU-Ausschusses als
Koordinierungs- und - für Streitfälle und Streitbeilegungen im Vorfeld des
Plenums - Schlichtungsstelle zu prüfen.

Unabhängig von der Frage der Federführung ist eine Erweiterung des
personellen Unterbaus der Ausschüsse nötig. In Abhängigkeit von der
Konzentration bzw. Differenzierung der EU-Arbeit in den Ausschüssen
sollten sich diese Kapazitätserweiterungen zugunsten des EU-Ausschusses
und bzw. oder der Fachausschüsse auswirken.

Europäisierung der Abgeordneten

- Wie könnten Anreize für MdBs gesetzt werden, um die sachgemäße
und fristgerichte Bearbeitung einzelner Kommissionsvorschlägen zu
übernehmen?

Ein Berichterstattersystem nach europäischem Parlamentsvorbild, in dem

die Berichterstatter bei der Begründung von Stellungnahmen die in ihren Fachbereich fallenden Akzente setzen, könnte diesem Ziel dienen. Allerdings ginge mit der Einführung der Funktion allein verantwortlicher Berichterstatter, die sich aus der Praxis des französischen Parlaments entwickelt hat und bereits seit Beginn der EWG im Europäischen Parlament angewandt wird, ein fundamentaler Systemwechsel im Bundestag einher. Dieser Systemwechsel wäre grundsätzlich zu begrüßen, um eine größere Anzahl von MdB's für EU-Vorhaben zu sensibilisieren. Aufgrund ihrer starken Anbindung an die Wahlkreise wäre somit auch eine Möglichkeit vorhanden, um die Realität europapolitischer Entscheidungsfindung unmittelbarer zu mediatisieren. Andererseits bestünde die Gefahr, daß MdB's als Berichterstatter ihre parteipolitischen Präferenzen und in diesem Zusammenhang ihre individuellen Standpunkte zu EU-Vorhaben selbst dann "aus dem Bundestag" heraus kommunizieren, wenn sie sich hiermit gegen den Willen der Mehrheit des Bundestages absetzen. Die Einführung eines Berichterstattersystems nach dem Vorbild des EP wäre daher durch Elemente der parlamentarischen Disziplinierung der Abgeordneten auf den Ebenen der Ausschüsse, der Fraktionen und des Parlamentsplenums auszugleichen.

Autonomie des Bundestages und Anforderungen der EU an die Parlamente

- Wie kann eine frühzeitige Selbstbefassung mit wichtigen Legislativvorhaben der Kommission eventuell schon vor dem ‚fertigen‘ Gesetzesvorschlag gewährleistet werden? Sollten der EUA bzw. die Fachausschüsse bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wichtiger legislativplanerischer Dokumente der EU-Organen (Rechtssetzungsprogramm der Kommission, Strategische und operative Programme des Europäischen Rates) informelle Stellungnahmen erarbeiten, um nach Vorlage der konkreten Rechtssetzungsvorschläge der Kommission ihre Sprach- bzw. Mitwirkungsfähigkeit zu untermauern?

Artikel 4 PSV verpflichtet die Kommission zur präzisen Begründung ihrer Vorschläge im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der den Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission bereits seit geraumer Zeit beigefügte „Subsidiaritätsbogen“ (fiche de subsidiarité) soll entsprechend dem Subsidiaritätsprotokoll des Verfassungsvertrages künftig „detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.“ Genannt werden in Artikel 5 PSV „Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie - im Fall eines Rahmengesetzes - zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften.“

Kommt die Kommission zu dem ihren Vorschlag legitimierenden Schluß, daß ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, 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 regionalen 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.“

Zu erwarten ist, daß die Kommission in Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls den Ball ins Feld der nationalen Parlamente und / oder in die nationalen und regionalen Verwaltungen zurückspielen und diese um Amtshilfe bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird.

Für diesen Fall ist im Rahmen der Implementierung des Frühwarnmechanismus im Bundestag ein Verfahren vorzusehen, daß hierauf unmittelbaren Bezug nimmt. Der Bundestag sollte daher im Vorlauf eines Gesetzgebungsverfahrens die jeweils angefragte Expertise - sei es unter Nutzung selbständiger Informationsdienste oder aber durch Beauftragung der in Frage kommenden Stellen der Regierung - generieren. Andernfalls besteht die Gefahr, daß im weiteren Verlauf des Austauschs von Expertise und Gegenexpertise die Parlamente gegen ihre eigenen Regierungen ausgespielt werden.

Proaktive Parlamentsarbeit

Neben dem Frühwarnmechanismus werden sich die nationalen Parlamente mit anderen Fragen der Umsetzung des EVV auseinandersetzen müssen. Hierzu gehören - mit Blick auf die nächsten vier bis fünf Jahre:

- die parlamentarische Begleitung - Vorfeldbeobachtung - der **prälegislativen Instrumente** von Kommission und Rat,
- die parlamentarischen Mitwirkung an den **IPEX-Arbeiten der COSAC**,
- die Umstrukturierung des Verhältnisses der Kommission zum Rat, zum Europäischen Rat und zum Präsidenten des Europäischen Rates (insbesondere der EU-**Außenminister** wird seinen institutionellen "Pfad" und seine Anbindung an Rat und Kommission schon in der kommenden Amtsperiode der Kommission anlegen)
- die Organisation des **EP** in dessen Binnenverhältnis mit Blick auf die **Auswirkungen für die Arbeit der nationalen Parlamente**
- die Organisation der neuen **Rechte der Bürger** im Verhältnis zu den Organen
- die Antizipation **interinstitutioneller Abkommen** im Bereich der GASP, ESVP, PSJZ etc.
- die parlamentarische Begleitung der wahrscheinlich **unvermeidlichen Gruppenbildungsprozesse** im weiteren Verlauf der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit im Europäischen Rat.

Am gewöhnungsbedürftigsten für den Bundestag wird die Zuleitungsprä-

xis 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 darüber hinaus ein eigenständiges Informationsmanagement zu schaffen, daß sich an den interinstitutionellen Verfahren und Zuleitungspraktiken sowie der im Europäischen Parlament längst vorhandenen und bewährten Praxis orientiert. Eine Vernetzung mit den Informationsdatenbanken des Europäischen Parlaments scheint schon alleine deshalb angebracht, weil sich bereits jetzt eine zunehmende Anzahl der nationalen Parlamente der EU-25 an diesen Systemen orientiert.

Unabhängig von den Vorgaben des "Frühwarnmechanismus" ist im Bundestag eine **Vorfeldbeobachtung von EU-Rechtsetzungsvorhaben** auf der Grundlage der legislativplanerischen Arbeiten der Kommission und des Europäischen Rates die unabdingbare Voraussetzung für die frühzeitige Identifizierung kontrollrelevanter Kommissionsvorschläge. Der Bundestag sollte sich selbst in die Lage versetzen können, **'auf Augenhöhe' mit nichtstaatlichen Akteuren, Lobbys und Interessengruppen an den prälegislativen Phasen des EU-Entscheidungsprozesses mitzuwirken.**

Hierzu wäre im EU-Ausschuß bzw. in dessen Sekretariat eine Einheit zu gründen, die sich bereits im Anschluß an die Vorlage der legislativplanerischen Dossiers (hierzu gehören auch die Grün- und Weißbücher der Kommission) mit der Erstellung eines parlamentsinternen Frühwarnberichts befaßt.

Ergänzend hierzu sollte der Bundestag die Angebote des Europäischen Parlaments und des COSAC-Sekretariats aufgreifen, um im interparlamentarischen Dialog

- frühzeitig auf mögliche Rechtsetzungsvorhaben der EU reagieren zu können. Da die COSAC terminlich an die Tagungen des Europäischen Rates gekoppelt ist, bietet es sich an, die COSAC-Sitzungen zu einer ersten Sichtung der strategischen und operativen Programmarbeiten des Europäischen Rates zu nutzen,
- sachgerechte Expertise zur Wahrnehmung des "Frühwarnmechanismus" einzuholen. Neben der COSAC organisieren die Fachausschüsse des Europäischen Parlaments in unregelmäßigen Abständen Sitzungen mit den korrespondierenden Fachausschüssen der nationalen Parlamente. Hierbei beraten die Ausschüsse gemeinsam anstehende Legislativvorhaben der EU in Verbindung mit den Entwürfen der Legislativentschlüssen 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.

Literatur zur Praxis der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten

- Döring, Herbert (Hrsg.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt/New York 1995.
- Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 2002.
- Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001.