

Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union

von Thomas Silberhorn, MdB

I. Zur Rolle der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten

1. Beteiligung auf EU-Ebene

Im Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa¹ wird den nationalen Parlamenten im Wege der Subsidiaritätskontrolle erstmals die Möglichkeit einer unmittelbaren Mitwirkung am Rechtsetzungsverfahren der EU eröffnet. Darin kommt zum Ausdruck, dass eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch Organe der EU zugleich den legislativen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten einschränkt.² Es ist deshalb durchaus folgerichtig, die den nationalen Gesetzgebern ohnehin zukommende Aufgabe, die Rechtsetzung der EU daraufhin zu überprüfen, ob sie sich im Rahmen der der EU übertragenen Kompetenzen bewegt,³ auch durch die EU selbst anzuerkennen. Mit den hierzu geschaffenen Instrumenten der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage werden die mitgliedstaatlichen Parlamente als solche zu Akteuren auf der EU-Ebene.

Die Notwendigkeit zur innerstaatlichen Effektivierung dieser Kontrollinstrumente bietet den nationalen Parlamenten die Gelegenheit, ihre Rolle im Prozess der europäischen Integration generell zu überdenken und weiterzuentwickeln. So soll der Deutsche Bundestag über die im Verfassungsvertrag verankerten neuen Rechte gegenüber EU-Organen hinaus weitere Beteiligungsrechte gegenüber der Bundesregierung erhalten.⁴ Der Verfassungsvertrag wirkt damit gleichsam als Katalysator für die Neugestaltung der parlamentarischen Beteiligung in EU-Angelegenheiten auch auf nationaler Ebene.

2. Beteiligung auf nationaler Ebene am Beispiel Deutschlands

Gemessen am Umfang übertrifft die Rechtsetzung der EU die der einzelnen Mitgliedstaaten um ein Vielfaches. So wurden in der EU in den Jahren 1998 bis 2004 insgesamt 18.167 Verordnungen

¹ Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa (im Folgenden: VVE), ABl. EU Nr. C 310 vom 16.12.2004. Der Deutsche Bundestag hat das Zustimmungsgesetz zum VVE am 12. Mai 2005 beschlossen (BT-Drs. 15/4900; BT-Plenarprotokoll 15/175, S. 16383). Im Hinblick auf die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren 2 BvE 2/05 und 2 BvR 839/05 ist es bislang nicht ausgefertigt worden.

² Schröder, JZ 2004, S. 8, 12; ders., EuR 2003, S. 301, 314 ff.; zur Funktion des Subsidiaritätsprinzips als Grenze supranationaler Kompetenzausübung vgl. Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, 3. Aufl., Art. 23 Rdnr. 38 f.

³ BVerfGE 89, 155, 191, 212 (Maastricht).

⁴ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005, BGBl. I 2005, S. 3178 ff. (im Folgenden: VVE-Begleitgesetz).

und 750 Richtlinien erlassen, während im gleichen Zeitraum 1.195 Gesetze und 3.055 Rechtsverordnungen des Bundes verkündet wurden.⁵ Dabei ist ein beachtlicher – wohl der deutlich überwiegender – Teil dieser deutschen Rechtsetzung wiederum durch jene Vorgaben der EU veranlasst. Das heute in und für Deutschland verbindlich gesetzte Recht ist damit jedenfalls zu weit mehr als 80 Prozent auf die EU zurückzuführen.

Angesichts der Fülle und Tragweite der EU-Rechtsetzung zeigt sich der Deutsche Bundestag in der Behandlung von EU-Vorlagen sehr zurückhaltend. Er wird zwar von der Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten, umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet⁶ und hat vor der Mitwirkung der Bundesregierung an Rechtssetzungsakten der EU die Gelegenheit zu einer Stellungnahme, welche die Bundesregierung berücksichtigen und ihren Verhandlungen zugrunde legen muss⁷. Doch eine über die bloße Kenntnisnahme hinausgehende inhaltliche Auseinandersetzung mit EU-Vorlagen findet vielfach nicht oder in einer Weise statt, die keine Konsequenzen zeitigt. Regelmäßig befassen sich die parlamentarischen Gremien mit Rechtssetzungsvorhaben der EU erst so spät bzw. nehmen Abgeordnete diese erst so spät wahr, dass eine Einflussnahme nicht mehr möglich ist. Die Diskussion in Deutschland im Jahr 2005 über die Verpflichtungen aus der 1999 verabschiedeten und 2002 in nationales Recht umgesetzten Feinstaubrichtlinie⁸ ist ein augenfälliges Beispiel für diesen Missstand. Schon die bestehenden Beteiligungsrechte werden also nur unzureichend ausgeübt.⁹

Darüber hinaus bleibt die Ausstattung des Deutschen Bundestages mit Beteiligungsrechten in EU-Angelegenheiten bislang bescheiden. So werden etwa die Abgeordneten nicht unterrichtet, wenn ein Mitglied der Bundesregierung gegenüber der Kommission anregt, die Initiative für einen neuen Rechtssetzungsakt der EU zu ergreifen.¹⁰ Auch über die Beratungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter findet keine Unterrichtung des Bundestages statt, obgleich dort mehr als 80 Prozent der EU-Rechtssetzungsvorhaben abschließend verhandelt und daraufhin im Ministerrat im A-Punkte-Verfahren, d.h. in einer Sammelabstimmung ohne Aussprache in beliebiger Ratsformation, beschlossen werden.¹¹ Demgegenüber werden Vertreter der Länder zu nahezu allen Verhandlungen

⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage des Abgeordneten Johannes Singhammer, BT-Drs. 15/5434, S. 15.

⁶ Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG, § 3 EUZBBG.

⁷ Art. 23 Abs. 3 GG, § 5 EUZBBG.

⁸ Vgl. FAZ vom 27.04.2005, S. 25: „Schlechte Karten bei Klagen gegen Feinstaub“, zur Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22.04.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, umgesetzt durch eine Änderung des BImSchG (BGBl. I 2002, S. 3622) und den Erlass der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft – 22. BImSchV (BGBl. I 2002, S. 3626) am 11.09.2002. Ein Gegenbeispiel ist die – vom Verfasser initiierte und einstimmig angenommene – EntschlieÙung zum Europäischen Mahnverfahren, BT-Drs. 15/4415, BT-Plenarprotokoll 15/145, S. 13572.

⁹ Näher zu diesem Befund Töller, ZParl 2004, S. 25, 39 ff.

¹⁰ Selbst die Bundesregierung muss hierüber nicht unterrichtet werden, vgl. § 15 GO-BReg. Jeder Bundesminister kann insoweit in eigener Ressortverantwortung handeln.

¹¹ Den Umfang des A-Punkte-Verfahrens bestätigen Beamte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel. Beispielsweise wurde die Richtlinie über Mindestvorschriften zum Schutz von

in den Beratungsgremien sowohl der Kommission als auch des Rates hinzugezogen,¹² so dass der Bundesrat über einen substanziell besseren Informationsstand als der Bundestag verfügt. Dies gilt namentlich für die Positionierung der Bundesregierung, über die der Bundestag regelmäßig nur skizzenhaft zu Schwerpunkten in Kenntnis gesetzt wird.¹³ Vor allem aber muss die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG Stellungnahmen des Bundestages lediglich berücksichtigen, nicht aber beachten,¹⁴ so dass sie jederzeit und ohne Begründung davon abweichen kann. Schließlich bleibt eine Erfolgskontrolle über die Behandlung von Stellungnahmen des Bundestages aus.

Die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten sind somit nach Inhalt und Wahrnehmung ausbaufähig. Maßstab hierfür ist die zuvörderst den nationalen Parlamenten obliegende Aufgabe, das Handeln ihrer jeweiligen Regierung im Ministerrat zu kontrollieren sowie Öffentlichkeit darüber in ihren Mitgliedstaaten herzustellen.¹⁵ Dass die Erfüllung dieser parlamentarischen Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion gerade in Bezug auf EU-Vorhaben nur unzureichend gelingt, dürfte einer der tragenden Gründe für die steigerungsfähige Akzeptanz der europäischen Integration¹⁶ sein. Eine Neuausrichtung der Beteiligung nationaler Parlamente bietet daher die Chance, dem Postulat von mehr Bürgernähe und Transparenz tatsächlich näher zu kommen.¹⁷

II. Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente nach dem Europäischen Verfassungsvertrag und deren Implementierung durch den Deutschen Bundestag

Im Europäischen Verfassungsvertrag ist die Beteiligung der nationalen Parlamente sachgerecht beim Prinzip der Subsidiarität verankert. Nach Art. I-11 Abs. 3 S. 3 VVE sind die nationalen Parlamente dazu berufen, nach dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (optische Strahlung), KOM 2005, 526 endg., im Rat als A-Punkt beschlossen, Rats-Dok. Nr. 6573/06 vom 22.2.2006, S. 2.

¹² Nach § 6 Abs. 1 EUZBLG umfasst die Teilnahme eines Ländervertreeters jedes Vorhaben, das wesentliche Interessen der Länder berührt, was im Hinblick auf die grundsätzliche Vollzugskompetenz der Länder den Regelfall darstellt.

¹³ Die nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG umfassende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat erstreckt sich nach § 4 S. 2 EUZBBG ausdrücklich auch auf „ihre Willensbildung“ und „den Verlauf der Beratungen“.

¹⁴ Vgl. hierzu nur Streinz, a.a.O. (Fn. 2), Art. 23, Rdnr. 101.

¹⁵ Zur mittelbaren Legitimation der EU-Rechtsetzung im Ministerrat vgl. BVerfGE 89, 155, 185 f. (Maastricht) sowie ausdrücklich Art. I-46 Abs. 2 S. 2 VVE.

¹⁶ Nach der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2005 haben nur 44 Prozent der befragten Unionsbürger und nur 40 Prozent der Deutschen ein positives Bild von der EU, jeweils 20 Prozent dagegen ein negatives, vgl. TNS Opinion & Social, Eurobarometer 64, Nationaler Bericht Deutschland, Herbst 2005, S. 17, veröffentlicht unter http://europa.eu.int/germany/pdf/National_Report_Germany_EB64.pdf.

¹⁷ Vgl. die Kommunikationsstrategie „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ der Kommission vom 13.10.2005, wonach der Dialog über europäische Themen u.a. durch die „Verfügbarkeit der Kommissionsmitglieder für die nationalen Parlamente“ gefördert werden soll, KOM 2005, 494 endg., S. 8. Der Aspekt der Bürgernähe wird auch im 1. Erwägungsgrund des dem VVE beigefügten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden: PSV) hervorgehoben.

durch die Organe der Union zu achten.¹⁸ Darüber hinaus soll mit dem gleichfalls dem Verfassungsvertrag beigefügten Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union¹⁹ eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der EU gefördert werden.²⁰

Obgleich die im Verfassungsvertrag samt Protokollen niedergelegten Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente, die im Wesentlichen Unterrichtung, Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage umfassen, gegenüber Organen und Einrichtungen der EU bestehen, wirft ihre Anwendung Fragen auf, die nur in den Mitgliedstaaten beantwortet werden können. In Deutschland bedarf die Abstimmung mit bereits vorhandenen Unterrichtungspflichten der Bundesregierung ebenso der Klärung wie das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat sowie Bundesregierung bei den Verfahren der Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage.

1. Unterrichtung durch EU-Organen

Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente und das Subsidiaritätsprotokoll etablieren eine direkte Unterrichtung der nationalen Parlamente durch Organe der EU, die im Kern auf Dokumente über Europäische Gesetzgebungsakte beschränkt ist.²¹ Sie umfasst Vorbereitungen²² für, Entwürfe²³ von und Beratungen²⁴ über Europäische Gesetzgebungsakte. Mehrfach ist festgelegt, dass die Unterrichtung zeitgleich mit anderen Beteiligten oder der Öffentlichkeit²⁵ bzw. zeitnah²⁶ erfolgen muss. Diese Informationspflichten der EU-Organen ermöglichen es immerhin, die nationalen Parlamente frühzeitig in diejenigen Tätigkeiten der EU einzubeziehen, die zum Erlass eines verbindlichen Rechtsakts mit Gesetzescharakter führen können. Darüber hinaus beinhaltet der Verfassungsvertrag einige spezifische Unterrichtungspflichten von EU-Organen gegenüber den nationalen Parlamenten.²⁷

¹⁸ Vgl. auch Art. III-259 VVE für Gesetzgebungsvorschläge und –initiativen in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit.

¹⁹ Im Folgenden: PNP.

²⁰ Vgl. PNP, 2. Erwägungsgrund.

²¹ Nach Art. I-33 Abs. 1 i.V.m. Art. I-34 Abs. 1 VVE sind Gesetzgebungsakte das Europäische Gesetz und das Europäische Rahmengesetz.

²² Nach Art. 1 PNP übermittelt die Kommission den nationalen Parlamenten Grünbücher, Weißbücher und Mitteilungen („Konsultationsdokumente“), ihr jährliches Rechtsetzungsprogramm sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien.

²³ Die Unterrichtung obliegt Kommission, Europäischem Parlament oder Rat, vgl. Art. 2 PNP; ebenso Art. 4 PSV.

²⁴ Hierzu zählen nach Art. 4 PSV die Änderungen von Entwürfen Europäischer Gesetzgebungsakte, legislative Entschlüsse des Europäischen Parlaments und Standpunkte des Rates sowie nach Art. 5 PNP die Tagesordnungen und Ergebnisse einschließlich Protokollen von Tagungen des Rates, auf denen über Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten beraten wird.

²⁵ Art. 1, Art. 2 Abs. 3, Art. 5 PNP; Art. 4 Abs. 1 PSV.

²⁶ Art. 4 Abs. 4 PSV („Sobald“).

²⁷ Die nationalen Parlamente sind zu unterrichten über Vorschläge der Kommission zur Anwendung der Flexibilitätsklausel (Art. I-18 Abs. 2 VVE), über Beitrittsanträge (Art. I-58 Abs. 2 S. 2 VVE), über die Bewertung der Durchführung der Unionspolitik über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. III-260 S. 2 VVE) sowie über die Arbeit des Koordinierungsausschusses des Rates nach Art. III-261 S. 4 VVE, über Entwürfe für ordentliche Vertragsänderungen (Art. IV-443 Abs. 1 S. 2 VVE), über Initiativen für vereinfachte Vertragsänderungen (Art. IV-444 Abs. 3 S. 1 VVE, Art. 6 PNP) und über den Jahresbericht des Rechnungshofs (Art. 7 PNP).

Der Deutsche Bundestag genießt demgegenüber das verfassungsmäßige Recht, in Angelegenheiten der Europäischen Union von der Bundesregierung umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet zu werden, Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG. Dabei sind nicht nur keine Dokumente ausgeschlossen; es ist auch nicht mit der bloßen Übermittlung von Dokumenten getan. Vielmehr verlangt § 4 EUZBBG eine qualifizierte Unterrichtung z.B. über den wesentlichen Inhalt und die Zielsetzung eines geplanten Rechtssetzungsaktes sowie über die Willensbildung der Bundesregierung und den Verlauf der Beratungen.

Die Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung wird somit schon deshalb ihre eigenständige Bedeutung behalten, weil sie deutlich weiter reicht als jene durch die EU-Organe. Sie wird aber auch insoweit nicht entbehrlich, als Dokumente über Europäische Gesetzgebungsakte künftig zweifach übermittelt werden. Schließlich bildet sie die Grundlage dafür, dass der Deutsche Bundestag seiner Kontrollaufgabe gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich deren Handelns in der EU nachkommen kann. Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung kann daher nicht, auch nicht teilweise, im Wege einer direkten Unterrichtung durch EU-Organe kompensiert werden, sondern bleibt in vollem Umfang aufrecht erhalten.²⁸

Zu bedenken bleibt indessen, dass die gewaltige Informationsflut in der EU, welche durch eine doppelte Zuleitung identischer Dokumente durch EU-Organe und Bundesregierung noch verschärft würde, die Arbeitsfähigkeit der nationalen Parlamente gefährden kann. Hiergegen sind vielfältige organisatorische Vorkehrungen denkbar. So befasst sich etwa der Deutsche Bundestag in Vorbereitungen mit einer vereinfachten Zuweisung von Unionsvorlagen an die beteiligten Ausschüsse und der Benennung von Subsidiaritäts- bzw. EU-Berichterstattem.²⁹ Das VVE-Begleitgesetz sieht sogar vor, dass der Bundestag auf die Übersendung von oder Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorschlägen, Initiativen oder Anträgen für Rechtsakte verzichten kann, wenn nicht eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages dem widersprechen.³⁰

Weitere Einzelheiten zur Behandlung von Unionsdokumenten bleiben der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sowie einer Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung

²⁸ A.A. wohl Görnitz, ZG 2004, S. 249, 257 f., der sich nur gegen eine „völlige Abschaffung“ der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung ausspricht.

²⁹ Diskussionsentwurf zu § 93 Abs. 3 S. 2 (geänd.), § 93 b Abs. 1, 2 (neu) GO-BT des Sekretariats des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 9.11.2004 (nicht veröffentlicht) auf der Grundlage der Beratungen einer interfraktionellen Gesprächsrunde zur Umsetzung des Verfahrens zur Subsidiaritätskontrolle.

³⁰ Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. b des – insoweit noch nicht in Kraft getretenen – VVE-Begleitgesetzes, a.a.O. (Fn. 4).

nach § 6 EUZBBG vorbehalten.³¹ Letztere soll unabhängig vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrags geschlossen werden.³²

2. Subsidiaritätsrüge

In Art. 3 PNP i. V. m. Art. 6 PSV wird den nationalen Parlamenten das Recht eingeräumt, die Unvereinbarkeit von Entwürfen Europäischer Gesetzgebungsakte mit dem Subsidiaritätsprinzip zu rügen. Eine begründete Stellungnahme hierzu muss binnen sechs Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Europäischen Gesetzgebungsakts bei den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eingereicht werden, Art. 6 Abs. 1 S. 1 PSV.

Der Initiator des fraglichen Entwurfs muss die Subsidiaritätsrüge zunächst nur berücksichtigen, Art. 7 Abs. 1 PSV. Erst wenn die Anzahl der begründeten Stellungnahmen ein Drittel, im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit ein Viertel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht, ist der Entwurf auch zu überprüfen, Art. 7 Abs. 3 PSV. Schließlich kann der Initiator des Entwurfs nach Abschluss der Überprüfung den zu begründenden Beschluss fassen, den Entwurf zu ändern, zurückzuziehen oder an ihm festzuhalten, Art. 7 Abs. 4 PSV.

Die Abgabe einer begründeten Stellungnahme innerhalb der Sechs-Wochen-Frist erfordert ein sehr effizientes Vorgehen der nationalen Parlamente. Zu diesem Zweck hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung zu einer substantiierten Unterrichtung über Subsidiaritätsvorlagen gesetzlich verpflichtet.³³ Die Unterrichtung umfasst alle für die Subsidiaritätsprüfung erforderlichen Informationen einschließlich der offiziellen Stellungnahmen der Bundesregierung gegenüber der EU. Sie muss frühestmöglich, spätestens aber zwei Wochen nach Beginn der Sechs-Wochen-Frist erfolgen, so dass dem Bundestag ein Zeitraum von mindestens vier Wochen zur Beratung verbleibt.

Das weitere Verfahren innerhalb des Bundestages ist in seiner Geschäftsordnung noch zu regeln.³⁴ Die nach interfraktionellen Vorberatungen geplante Einführung eines § 93 b GO-BT (neu) dient vornehmlich dem Ziel, eine zügige und fundierte Subsidiaritätskontrolle sicherzustellen. So sollen die Entwürfe für Europäische Gesetzgebungsakte durch den Bundestagspräsidenten auf Vorschlag des Vorsitzenden des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union – und damit ohne Beteiligung des Ältestenrats – an die Ausschüsse überwiesen werden, wobei der

³¹ §§ 1, 6 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4).

³² Dementsprechend ist Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 VVE-Begleitgesetz zur Neufassung des § 6 S. 1 EUZBBG nach Art. 3 S. 3 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), isoliert am 18.11.2005 in Kraft getreten.

³³ § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

³⁴ Vgl. ebda., § 2 Abs. 2.

Europaausschuss generell die Federführung für die Subsidiaritätsprüfung übernimmt.³⁵ Mit Subsidiaritätsberichterstattern im Europaausschuss und EU-Berichterstattern in den Fachausschüssen³⁶ soll es in jedem Ausschuss für die Subsidiaritätsprüfung verantwortliche Abgeordnete geben. Zur Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist z.B. in sitzungsfreien Zeiten wird vorgeschlagen, dass Sondersitzungen zur Durchführung einer Subsidiaritätskontrolle auch jeder Ausschussvorsitzende mit Genehmigung des Präsidenten einberufen³⁷ und die Entscheidung über eine Subsidiaritätsrüge durch einen plenareretzenden Beschluss des Europaausschusses getroffen werden kann.³⁸

Begründete Stellungnahmen des Bundestages übermittelt dessen Präsident an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und setzt die Bundesregierung davon in Kenntnis.³⁹ Um allerdings die Quoren für die Überprüfung eines Entwurfs eines Europäischen Gesetzgebungsaktes zu erreichen, wird zusätzlich eine Koordinierung mit dem Bundesrat und den nationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten, etwa im Rahmen der COSAC⁴⁰, unerlässlich sein.

Der formale Aufwand für die Geltendmachung der Subsidiaritätsrüge steht in einem auffälligen Missverhältnis zur weitgehenden Substanzlosigkeit des Verfahrens in der Sache.⁴¹ Dass eine Subsidiaritätsrüge lediglich zu ihrer Berücksichtigung, allenfalls zu einer Überprüfung eines Entwurfs für einen Europäischen Gesetzgebungsakt, aber noch nicht einmal zu einer Benachrichtigung über das Ergebnis dieser Berücksichtigung oder Überprüfung verpflichtet, wird die Motivation von Abgeordneten, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, nicht beflügeln. Weshalb sollten sie sich um die Einhaltung der knapp bemessenen Sechs-Wochen-Frist und um das Erreichen der hohen, nämlich auf alle Kammern der nationalen Parlamente bezogenen Quoren bemühen, wenn das gleiche Ziel effizienter im Wege eines informellen Gesprächs mit einem zuständigen EU-Bediensteten erreicht werden könnte?⁴²

Immerhin ist das förmliche Verfahren geeignet, öffentliche Aufmerksamkeit auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip zu lenken und entsprechende Änderungen von Entwürfen für Europäi-

³⁵ Sekretariat des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Diskussionsentwurf, a.a.O. (Fn. 29), § 93 b Abs. 1 S. 1 GO-BT (neu).

³⁶ Ebda., § 93 b Abs. 1, S. 1, Abs. 2 S. 1 GO-BT (neu).

³⁷ Ebda., § 93 b Abs. 4 GO-BT (neu).

³⁸ § 5 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4); Sekretariat des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Diskussionsentwurf, a.a.O. (Fn. 29), § 93 b Abs. 6 GO-BT (neu).

³⁹ § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

⁴⁰ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments), vgl. Ziff. II. des Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union zum Vertrag von Amsterdam, ABI. EU Nr. C 340 vom 10.11.1997.

⁴¹ Ähnlich Schröder, JZ 2004, S. 8, 12.

⁴² Für eine Intensivierung der informellen Kooperation zwischen nationalen Parlamenten und EU-Organen Hofmann, ZG 2005, S. 66, 73.

sche Gesetzgebungsakte zu befördern sowie eine vorbeugende Wirkung gegen die Vorlage von solchen Entwürfen zu entfalten. Zudem kann das Verfahren der Subsidiaritätsrüge es den nationalen Parlamenten erleichtern, ihre Befassung mit EU-Vorlagen zu intensivieren, insbesondere frühzeitig schon die Vorbereitung von Europäischen Gesetzgebungsakten zu begleiten, und ihre Kontrollrechte auch gegenüber den eigenen Regierungen wahrzunehmen.

3. Subsidiaritätsklage

Wegen des Verstoßes eines Europäischen Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip können die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente – in Deutschland also Bundestag und Bundesrat jeweils eigenständig – innerhalb der zweimonatigen Klagefrist des Art. III-365 Abs. 6 VVE eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof anstrengen, Art. 8 Abs. 1 PSV. Der jeweilige Mitgliedstaat „übermittelt“ die Klage entsprechend seiner Rechtsordnung im Namen seines Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments.

Zur näheren Ausgestaltung dieser Subsidiaritätsklage hat der Bundestag zunächst der Bundesregierung wiederum die Verpflichtung zu einer qualifizierten Unterrichtung auferlegt. Sie muss frühestmöglich, spätestens aber eine Woche nach Veröffentlichung eines Europäischen Gesetzgebungsakts über den Abschluss des EU-Gesetzgebungsverfahrens informieren und dabei eine eigene Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip abgeben.⁴³

Der Bundestag – oder an seiner Stelle der Europaausschuss – beschließt die Klageerhebung auf Antrag einer Fraktion, wenn dem nicht zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages widersprechen.⁴⁴ Diese Gestaltung stellt einen Kompromiss zwischen den divergierenden Vorschlägen dar, die Antragsberechtigung einem Drittel der Mitglieder des Bundestages⁴⁵ bzw. jeder Fraktion⁴⁶ einzuräumen. Das erste Konzept charakterisiert die Subsidiaritätsklage als ein Normenkontrollverfahren zur Überprüfung Europäischer Gesetzgebungsakte auf ihre Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Verfassungsvertrag und ist deshalb an der Antragsberechtigung bei der abstrakten Normenkontrolle orientiert, die nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 76 Abs. 1 BVerfGG auch einem Drittel der Mitglieder des Bundestages zukommt. Das zweite Konzept nimmt auf den Umstand Rücksicht,

⁴³ § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn.4), noch nicht in Kraft getreten.

⁴⁴ Ebd., § 3 Abs. 2 S. 1, § 5. Erstmals zur Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht Silberhorn, Überlegungen zur Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2004, www.thomas-silberhorn.de/pdf/positionspapiere/040310EU-BeteiligungBundestag.pdf, S. 4.

⁴⁵ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Entwurf eines Gesetzes zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, BT-Drs. 15/4716, Art. 1 § 7 Abs. 1.

⁴⁶ FDP-Bundestagsfraktion, Entschließungsantrag „Für mehr Mitsprache des Deutschen Bundestages bei der Rechtsetzung der Europäischen Union nach In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags“, BT-Drs. 15/4937, Ziff. 2, 3. Spiegelstrich.

dass die kleineren Fraktionen jeweils nicht das Quorum eines Drittels der Bundestagsmitglieder erreichen. Das Widerspruchsrecht einer Zweidrittelmehrheit dient ferner dem Ziel, Obstruktion in Form einer Klagewelle zu vermeiden,⁴⁷ was aber schon deshalb ungeeignet erscheint, weil ein Kläger kaum bestrebt sein wird, durch erfolglose Klagen sein Scheitern höchstrichterlich dokumentieren zu lassen. Schließlich wurde auf Betreiben der Mehrheitsfraktionen, wenngleich nicht auf sie beschränkt, vorgesehen, dass die Auffassung einer Fraktion, die die Klageerhebung nicht stützt, auf deren Antrag in der Klageschrift deutlich zu machen ist.⁴⁸

Die Verständigung auf ein Minderheitenrecht zur Klageerhebung stärkt namentlich die parlamentarische Opposition, weil die Mehrheitsfraktionen über die von ihr gewählte Bundesregierung im Wege der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV bereits einen mittelbaren Zugang zum EuGH haben. Ohnehin dürfte die Parlamentsmehrheit kein ausgeprägtes Interesse daran haben, vor dem EuGH Klage gegen einen Europäischen Gesetzgebungsakt zu führen, dem die Bundesregierung im Rat zugestimmt hat. Erst als Minderheitenrecht kann die Subsidiaritätsklage daher ihre Kontrollfunktion voll entfalten. Hinzu kommt, dass es mit Blick auf Überlegungen im Bundesrat, schon auf Verlangen eines einzelnen Landes Klage zu erheben,⁴⁹ nicht angemessen wäre, im Bundestag die Antragsberechtigung einer Mehrheit vorzubehalten.

Die Übermittlung der Klage an den EuGH erfolgt unverzüglich durch die Bundesregierung,⁵⁰ die damit eine reine Briefträgerfunktion übernimmt.⁵¹ Sie verfügt weder über einen Ermessensspielraum hinsichtlich des Ob einer Klageübermittlung noch über ein formelles oder materielles Prüfungsrecht. Vor dem EuGH obliegt die Prozessführung dem Bundestag selbst.⁵²

Einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip wird der EuGH nur feststellen können, wenn die EU überhaupt tätig werden durfte. Mithin ist das Bestehen einer Rechtsetzungskompetenz der EU – und zwar außerhalb des Bereichs ihrer ausschließlichen Zuständigkeit, der nach Art. I-11 Abs. 3 S. 1 VVE ausdrücklich ausgenommen ist, was also zu prüfen ist – eine notwendige Vorfrage für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Die Geltendmachung eines Subsidiaritätsverstoßes bein-

⁴⁷ Diese Besorgnis bestand, weil Verfahren vor dem EuGH nach Art. 72 VerfO EuGH grundsätzlich kostenfrei sind.

⁴⁸ § 3 Abs. 2 S. 2 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

⁴⁹ So Ministerpräsident Erwin Teufel am 26.6.2003 vor dem Deutschen Bundestag, BT-Plenarprotokoll 15/53, S. 4316; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Konkretisierung der Länderposition zur Mitwirkung der Länder an der EU-Rechtsetzung – Art. 23 GG, Arbeitsunterlage 0080, S. 8; Ferdinand Kirchhof, DÖV 2004, S. 893, 895 f.

⁵⁰ § 3 Abs. 4 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

⁵¹ Meyer/Hölscheidt, EuZW 2003, S. 613, 621, dies., Integration 2003, S. 345, 347.

⁵² § 3 Abs. 5 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

haltet deshalb auch die Rüge fehlender Kompetenz.⁵³ Dies bestätigt nicht zuletzt die Verpflichtung der Kommission nach Art. I-18 Abs. 2 VVE, die nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle (!) auf Vorschläge zur Kompetenzergänzung aufgrund der Flexibilitätsklausel des Art. I-18 Abs. 1 VVE aufmerksam zu machen. Darüber hinaus dürfte ein Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit regelmäßig zugleich einen Subsidiaritätsverstoß darstellen und insoweit ebenfalls ein zulässiger Klagegrund sein.⁵⁴

Die mögliche Verwerfung eines Europäischen Gesetzgebungsaktes durch den EuGH macht die Subsidiaritätsklage zu einem bemerkenswerten Kontrollinstrument der nationalen Parlamente. Diese werden erstmals in die Lage versetzt, (verfassungs-)vertragswidriges Handeln der EU hinsichtlich des Ob und des Wie ihrer Kompetenzausübung und den darin liegenden Eingriff in die nationale Gesetzgebungshoheit schon auf EU-Ebene abzuwehren. Die bloße Existenz des Klagerechts kann dabei auch eine beachtliche Vorwirkung auf das Rechtsetzungsverfahren entfalten.

Allerdings wird sich der EuGH aufgrund der erheblichen Bewertungsspielräume in Art. I-11 Abs. 3 VVE, deren Ausfüllung zunächst der Rechtsetzung vorbehalten bleiben muss, in richterlicher Zurückhaltung üben. Die Nichtigerklärung eines Europäischen Gesetzgebungsaktes wird folglich auf offenkundige Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip beschränkt bleiben (negative Evidenzkontrolle).⁵⁵ Im Übrigen bleibt der EU die Rückfallposition erhalten, nach Maßgabe der Flexibilitätsklausel des Art. I-18 VVE ergänzende Kompetenzen neu zu begründen. In der Praxis ist daher eine überschaubare Anzahl von Verfahren mit Erfolgsaussichten zu erwarten. Einen ungefähren Hinweis darauf gewähren etwa die jährlichen Subsidiaritätsberichte der Bundesregierung.⁵⁶

4. Brückenklausel

Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. IV-444 VVE sieht vor, dass der Europäische Rat einstimmig den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Beschlussverfahren des Rates bzw. den Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in dem nach Art. III-396 VVE neben der Zustimmung des Rates auch die des Europäischen Parlaments erforderlich ist, beschließen kann. Voraussetzung hierfür ist neben der Zustimmung des Europäischen Parlaments, dass nicht ein nationales Parlament binnen sechs Monaten widerspricht, Art. IV-444 Abs. 3 S. 2 VVE.

⁵³ Ähnlich Callies, zitiert nach Hofmann, ZG 2005, S. 66, 70; Wuermeling, BayVBl. 2004, S. 577, 580; ders., EuR 2004, S. 216, 225; a.A. Ludwigs, ZEuS 2004, S. 211, 222; Straub, ZG 2003, S. 354, 362.

⁵⁴ Zur Verhältnismäßigkeit als Bestandteil der Subsidiaritätsprüfung auch Callies, zitiert nach Hofmann, ebda., S. 71.

⁵⁵ Vgl. zur Prüfung des Verhältnismäßigkeitsprinzips EuGH, Rs. C-280/93, Slg. 1994, S. I-4973 Rn. 89 ff. (Bananenmarktordnung); Langguth, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, 3. Aufl. 2003, Art. 5 Rn. 42 ff.; kritisch zur bloßen Evidenzkontrolle Herdegen, Europarecht, 7. Aufl. 2005, S. 199 f.; Mager, ZEuS 2003, S. 471, 476.

⁵⁶ Vgl. zuletzt Subsidiaritätsbericht der Bundesregierung 2004, BR-Drs. 52/06, wonach von 73 geprüften Vorschlägen für neue Rechtsakte die Bundesregierung einen, der Bundesrat zwölf für teilweise unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip hält.

Den nationalen Parlamenten wird jede Initiative des Europäischen Rates zur vereinfachten Vertragsänderung übermittelt, Art. IV-444 Abs. 3 S. 1 VVE. Darüber hinaus hat der Bundestag eine mehrfache Unterrichtungspflicht der Bundesregierung etabliert: Diese muss den Bundestag bereits über die Befassung des Rates in Vorbereitung einer Initiative für eine vereinfachte Vertragsänderung informieren, ebenso über das Ergreifen einer solchen Initiative durch den Europäischen Rat, über eine Zustimmung des Europäischen Parlaments hierzu und schließlich über die Beschlussfassung des Europäischen Rates.⁵⁷

Das Widerspruchsrecht soll mit jeweils einfacher Mehrheit allein vom Bundestag bzw. allein vom Bundesrat ausgeübt werden können, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes bzw. der Länder betroffen sind.⁵⁸ In allen anderen Fällen können Bundestag oder Bundesrat eine Initiative des Europäischen Rates ablehnen, wobei das jeweils andere Organ die Ablehnung zurückweisen kann; wurde die Ablehnung mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, so erfordert die Zurückweisung ebenfalls ein Zweidrittel-Gegenvotum.⁵⁹ Diese Form des Zusammenwirkens von Bundestag und Bundesrat ist dem Einspruchsrecht des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren nach Art. 77 Abs. 4 GG nachempfunden.

Die Brückenklausel zielt darauf ab, das Erfordernis der Ratifikation von Vertragsänderungen in jedem Mitgliedstaat durch die Möglichkeit eines Vetos der nationalen Parlamente zu ersetzen. Das Zustandekommen einer Vertragsänderung soll also nicht mehr von einem positiven Votum in den Mitgliedstaaten abhängen, sondern nur durch ein negatives Votum verhindert werden können. Durch die Beschränkung des Widerspruchsrechts auf die nationalen Parlamente werden zugleich bestehende Verfahren der Volksabstimmung ausgehebelt. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren schränkt somit den Handlungsspielraum der nationalen Gesetzgeber gravierend ein.

Noch weiter reicht die gesonderte Brückenklausel des Art. I-55 Abs. 4 VVE, wonach der Europäische Rat einstimmig beschließen kann, beim Beschluss des Rates über den mehrjährigen Finanzrahmen von einer einstimmigen zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. Eine Mitwirkung der nationalen Parlamente an diesem Vertragsänderungsverfahren ist nicht vorgesehen. Schon im Vergleich zum vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. IV-444 VVE, vor allem aber angesichts der Bedeutung, welche der Festlegung der Ausgabenobergrenze für das Arbeitsprogramm der EU zukommt, erscheint dies schlicht unangemessen.

⁵⁷ § 4 Abs. 1, 2, 5 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, eingeführt durch Art. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn.4), noch nicht in Kraft getreten.

⁵⁸ Ebda., § 4 Abs. 3 S. 1 Nrn. 1, 2.

5. Sonstige Beteiligungsrechte

Im Bereich der Politik über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren sieht der Europäische Verfassungsvertrag weitere Beteiligungsrechte nationaler Parlamente vor. Deren Anwendung bedarf allerdings vorerst keiner näheren Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten.

a) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden die nationalen Parlamente – abgesehen von spezifischen Informationsrechten⁶⁰ – in die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust und in die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol einbezogen, Art. I-42 Abs. 2 VVE. Die Modalitäten hierfür sind durch Europäische Gesetze festzulegen, Art. III-273 Abs. 1 UAbs. 3, Art. III-276 Abs. 2 UAbs. 2 VVE. Diese Bewertungs- und Kontrollaufgaben stellen eine sinnvolle Ergänzung zur Subsidiaritätskontrolle dar, die den nationalen Parlamenten nach Art. III-259 VVE auch in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit ausdrücklich zugewiesen ist.

b) Ordentliches Vertragsänderungsverfahren

Im Verfahren der ordentlichen Vertragsänderung ist grundsätzlich ein Konvent einzuberufen, dem auch Vertreter der nationalen Parlamente angehören, Art. IV-443 Abs. 2 VVE. Das Modell des Verfassungskonvents fortführend, besteht seine Aufgabe darin, vorgeschlagene Änderungen des VVE zu prüfen und eine im Konsens angenommene Empfehlung an die Regierungskonferenz zu richten. Mangels näherer Angaben im Verfassungsvertrag über die Zusammensetzung des Konvents können seine Mitglieder erst nach seiner Einberufung bestimmt werden. Ihre Auswahl erfordert in Deutschland zumindest eine Abstimmung zwischen Bundestag und Bundesrat, bei letzterem u.U. auch eine Verständigung mit den kommunalen Gebietskörperschaften.

Die Konventsmethode ermöglicht es den nationalen Parlamenten, unmittelbar auf EU-Ebene auf den Inhalt künftiger Vertragsänderungen Einfluss zu nehmen. Bislang bleibt den nationalen Parlamenten regelmäßig nur die Möglichkeit, über bereits ausgehandelte Verträge abzustimmen, die meist komplexe und detailliert abgewogene Paketlösungen darstellen. Die Abgeordneten – namentlich die Mitglieder der Regierungsfractionen – sehen sich daher stets dem klaren Erwartungsdruck ausgesetzt, einer von der eigenen Regierung mit verhandelten und unterzeichneten Ver-

⁵⁹ Ebda., § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 3.

⁶⁰ Unterrichtung der nationalen Parlamente über die Bewertung der Durchführung der Unionspolitik über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten (Art. III-260 S. 2 VVE) und über die Arbeit des Koordinierungsausschusses des Rates (Art. III-261 S. 4 VVE).

tragsänderung zuzustimmen, wollen sie nicht die Regierung selbst in Frage stellen. Demgegenüber gewährleistet die Mitwirkung in einem Konvent immerhin, dass die Anregungen der nationalen Parlamente in den Verhandlungsprozess unmittelbar eingebracht werden können und die Empfehlung des Konvents zum Gegenstand der Verhandlungen auf der Regierungskonferenz werden. Dies könnte letztlich die spätere Ratifizierung von Vertragsänderungen erleichtern.

III. Innerstaatliche Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages in statu nascendi

Der Deutsche Bundestag hat das Ratifikationsverfahren zum Europäischen Verfassungsvertrag zum Anlass genommen, seine Befassung mit EU-Angelegenheiten generell auf den Prüfstand zu stellen und über die im Verfassungsvertrag niedergelegten Beteiligungsrechte hinaus auch innerstaatlich wirkungsvoller zu gestalten. Hierzu gilt es die Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag hinsichtlich ihres Verhaltens im Rat zu verstärken⁶¹ und das Forum des Parlaments besser zu nutzen, um EU-Vorhaben vor der nationalen Öffentlichkeit zu thematisieren. Der Bundestag als Ganzes sollte es sich zur Aufgabe machen, im Wege seiner parlamentarischen Verfahren zur Transparenz und demokratischen Legitimation und damit zu einer höheren Akzeptanz der EU-Rechtsetzung in Deutschland beizutragen.⁶²

Das Begleitgesetz zum Europäischen Verfassungsvertrag beinhaltet bereits diverse Verbesserungen für die Beteiligung des Bundestages in EU-Angelegenheiten. Mit § 6 S. 1 EUZBBG n.F. wurde zudem die Rechtsgrundlage für eine Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag über Einzelheiten hierzu geschaffen.⁶³ Die Verhandlungen über diese Vereinbarung stehen unmittelbar bevor.⁶⁴ Dabei wird erneut zu diskutieren sein, ob einzelne Neuerungen nicht sachgerechter im Wege einer Änderung des EUZBBG oder gar des Art. 23 GG zu verwirklichen sein werden. Ungeachtet dessen sollen im Folgenden die – noch nicht in Kraft getretenen – innerstaatlichen Beteiligungsrechte des VVE-Begleitgesetzes sowie die darüber hinaus gehenden Vorschläge der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für eine Ausweitung der Beteiligungsrechte des Bundestages vorgestellt werden.

⁶¹ Auch im PNP wird im 1. Erwägungsgrund darauf hingewiesen, dass die Kontrolle der Regierungen hinsichtlich der Tätigkeiten der Union, namentlich hinsichtlich ihres Verhaltens im Rat, durch die nationalen Parlamente der verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats vorbehalten bleibt.

⁶² Zur Legitimation durch Verfahren vgl. Mager, ZEuS 2003, S. 471, 482 f.

⁶³ Als einzige Regelung des VVE-Begleitgesetzes ist Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 bereits in Kraft getreten, vgl. oben Fn. 32.

⁶⁴ Gemäß Zeile 6222 f. des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 wird die Bundesregierung unverzüglich Gespräche mit dem Bundestag über den Abschluss der Vereinbarung aufnehmen, <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>.

1. Erweiterte Unterrichtung

Die Forderung nach einer Gleichbehandlung des Bundestages mit dem Bundesrat hinsichtlich seiner Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung findet im Bundestag fraktionsübergreifend Unterstützung.⁶⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Unterrichtung des Bundestages nach Umfang und Inhalt deutlich zu erweitern.

Hierzu ist die Pflicht der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union i.S.d. § 3 EUZBBG dahingehend zu präzisieren, dass sie auf alle Maßnahmen erstreckt wird, durch die zum einen Rechtssetzungsakte der EU vorgeschlagen oder vorbereitet werden oder die zum anderen außerhalb des Rechtsetzungsverfahrens zu Festlegungen führen, die sich auf die Bundesrepublik auswirken können.⁶⁶ Letzteres umfasst z.B. auch Festlegungen im Rahmen der offenen Koordinierung. Einzubeziehen ist ferner die Unterrichtung über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.⁶⁷

Im Einzelnen soll in die geplante Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag ein an der Bund-Länder-Vereinbarung orientierter Katalog an Dokumenten aufgenommen werden, die dem Bundestag zuzuleiten sind.⁶⁸ In Ergänzung der gegenwärtigen Praxis gehören dazu Dokumente informeller Ministertreffen, der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Ratsgremien einschließlich des Ausschusses der Ständigen Vertreter, Sitzungsberichte aus diesen Gremien und aus den Beratungsgremien bei der Kommission, Berichte der Ständigen Vertretung sowie Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für EU-Organe und förmliche Initiativen der Regierungen anderer Mitgliedstaaten gegenüber Rat und Kommission.⁶⁹ Hilfreich wäre darüber hinaus die Übersendung von Dokumenten der Eurogruppe und des Vorsitzes des Rates sowie der Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung über geplante Rechtsakte. Schließlich soll dem Bundestag Zugang zu den Datenbanken der Bundesregierung über EU-Vorhaben und nach Möglichkeit zu den EG-Datenbanken, die den Regierungen der Mitgliedstaaten zugänglich sind, gewährt werden.⁷⁰

Hinsichtlich ihres Inhalts ist die Unterrichtung durch die Bundesregierung mit einer umfassenden Bewertung eines Rechtsetzungsvorschlags zu substantiieren, welche insbesondere eine Prüfung der Rechtsetzungskompetenz der EU sowie die Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismä-

⁶⁵ So z.B. die Abgeordneten Peter Altmaier (CDU), Rainer Steenblock (Bündnis 90/Die Grünen), Gerd Müller (CSU) und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) im Europaausschuss des Bundestages, BT-Drs. 15/5492, S. 19 ff.

⁶⁶ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 3 Abs. 2.

⁶⁷ Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 2.

⁶⁸ Ebda.

⁶⁹ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 2 Ziff. I. Abs. 2, Ziff. II.

⁷⁰ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 2 Ziff. IV.

Bigkeitsprinzips umfasst.⁷¹ Zudem muss die Bundesregierung eine Gesetzesfolgenabschätzung und eine Erfolgskontrolle vornehmen, also sowohl über die Folgen eines EU-Vorhabens für Deutschland in rechtlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Sicht informieren⁷² als auch – unverzüglich nach der Beschlussfassung im Rat – über die Durchsetzung der Stellungnahmen des Bundestages.⁷³

2. Verbindliche Stellungnahmen

Da die Bundesregierung Stellungnahmen des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG lediglich berücksichtigen, nicht aber beachten muss, ist ihre Mitwirkung an der Rechtsetzung im Rat einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen. Dementsprechend kommt dem Bundestag – von ratifikationsbedürftigen Verträgen und Beschlüssen abgesehen – kein nennenswerter Einfluss auf die Entstehung von EU-Recht zu. Vielmehr ist er im Wesentlichen auf die Umsetzung der auch von der eigenen Regierung gesetzten Rechtsakte der EU in nationales Recht beschränkt. Im Hinblick auf Umfang und Bedeutung der EU-Rechtsetzung wird dies der Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Bundesregierung nicht gerecht.

Dem Bundestag muss deshalb die Möglichkeit eröffnet werden, den Verhandlungsauftrag der ohnedies ihm verantwortlichen Bundesregierung für den Ministerrat im Bedarfsfall selbst zu konkretisieren. Zu diesem Zweck ist den Stellungnahmen des Bundestages ein höherer Grad an Verbindlichkeit beizumessen und so die demokratische Legitimation des Regierungshandelns im Rat zu stärken.⁷⁴ Die Parlamente einiger EU-Mitgliedstaaten verfügen bereits über das Recht, ihren Regierungsvertretern im Rat ein verbindliches Mandat zu erteilen. In jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung ist dies z.B. in Dänemark, Finnland, Österreich und Schweden der Fall.⁷⁵ In Deutschland befürwortet eine breite Bevölkerungsmehrheit eine stärkere Rolle des Bundestages in der EU-Rechtsetzung.⁷⁶

⁷¹ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 4 Abs. 2 S. 1, 2; für die Prüfung von Kompetenzgrundlage und Subsidiaritätsprinzip auch Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 2.

⁷² CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 4 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 3.

⁷³ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 5 Abs. 3; ähnlich Bundestagsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entschließungsantrag „Stärkung der Rolle des Deutschen Bundestages bei der Begleitung, Mitgestaltung und Kontrolle europäischer Gesetzgebung“, BT-Drs. 15/4936, S. 2; Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 2.

⁷⁴ Ähnliches fordert der Bundesrat für sich. So wird in einem Positionspapier der Ministerpräsidenten zur Föderalismusreform eine uneingeschränkte Bindung der Bundesregierung an Stellungnahmen des Bundesrates in den Bereichen vorgeschlagen, in denen im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden und ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0045, S. 11.

⁷⁵ Einen Überblick über die parlamentarische Praxis in den EU-Mitgliedstaaten geben Maurer/Becker, Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente, SWP-Studie, 2004, S. 7 ff.

⁷⁶ In einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS-EMNID antworteten 78 Prozent der Befragten auf die Frage „Soll der Bundestag ein Einspruchsrecht gegen EU-Gesetze haben?“ mit Ja, vgl. Focus Nr. 24/2005 vom 8.7.2005, S. 32, 33.

Immerhin steht es dem Bundestag schon heute offen, die Bundesregierung im Wege eines förmlichen Gesetzes zu mandatieren, was allerdings wegen des aufwändigen Verfahrens wenig praktikabel ist. Darüber hinaus ist vorgeschlagen, dass die Bundesregierung von einer Stellungnahme des Bundestages nur abweichen darf, wenn eine maßgeblich zu berücksichtigende Stellungnahme des Bundesrates oder wenn zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dies erfordern.⁷⁷ Die Bundesregierung muss außerdem eine Abweichung zuvor ankündigen und die Gründe dafür darlegen.⁷⁸ Die Möglichkeit der Abweichung erhält der Bundesregierung die nötige Flexibilität für die Ratsverhandlungen, ist aber materiell auf besondere Gründe begrenzt und formell an eine Rückkoppelung mit dem Bundestag geknüpft. Dies erscheint als eine ausgewogene Lösung zwischen den Erfordernissen demokratischer Kontrolle durch den Bundestag und flexibler Verhandlungsführung im Rat durch die Bundesregierung.

Ohnehin wird die Bundesregierung auf das Ob und Wie einer verbindlichen Stellungnahme selbst erheblichen Einfluss haben, weil sie das Vertrauen der Mehrheit des Bundestages genießt. Der Bundestag wird deshalb die Möglichkeit einer Mandatierung der Bundesregierung nur bei Bedarf ergreifen, namentlich wenn kein Einvernehmen zwischen Regierungsfractionen und Bundesregierung zu erzielen ist oder in politisch besonders bedeutsamen Fällen. Dies könnte etwa bei einer drohenden Kompetenzüberschreitung der EU angezeigt sein. Zudem kann ein Mandat flexibel formuliert werden, z.B. indem der Bundesregierung lediglich eine Bemühenspflicht auferlegt wird, auf die allein sich dann die Verbindlichkeit bezieht. Aus diesen Gründen werden bindende Stellungnahmen des Bundestages den Verhandlungsspielraum der Bundesregierung im Rat nicht unzumutbar einschränken.⁷⁹

Allerdings wird die Bundesregierung ein eigenes Interesse daran entwickeln, dass ihre Verhandlungsführung im Rat vom Bundestag mitgetragen werden kann. Ihre Vertreter in den Ratsgremien werden somit gehalten sein, sich in allen Stadien der Rechtsetzung frühzeitig mit den Parlamentariern abzustimmen.⁸⁰ Dies praktiziert die Bundesregierung im Übrigen schon heute, wenn sie im Rat gelegentlich von sich aus einen „Parlamentsvorbehalt“ einlegt, ohne dass ein solcher de iure

⁷⁷ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 1; vgl. auch Silberhorn, a.a.O. (Fn. 44), S. 3; Rupert Scholz am 14.5.2004 und am 4.11.2004 in der Föderalismuskommission, vgl. Kommissionsprotokoll 6, S. 141, sowie Kommissionsprotokoll 10, S. 242; Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages, 2004, Band II/1, S. P 138. Der Vorschlag hat Art. 23 e Abs. 2 Öst. B-VG zum Vorbild. Das „Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Voten des Bundestages aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen“, wurde auch im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005, a.a.O. (Fn. 64), Zeile 6224 ff., festgehalten.

⁷⁸ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 2. Ähnlich Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 2.

⁷⁹ Die Bundesregierung hat bisher z.B. noch nie von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG unter Berufung auf die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes von einer maßgeblich zu berücksichtigenden Stellungnahme des Bundesrates abzuweichen, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Silberhorn u.a., BT-Drs. 15/1961, S. 3, zu Frage 6.

⁸⁰ Mit den Vertretern der Länder konnte die Bundesregierung bislang fast immer Einvernehmen bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition erzielen, vgl. ebda., S. 4, zu Frage 14.

existierte.⁸¹ Offensichtlich ist also dieses Instrument durchaus geeignet, die deutsche Position im Rat zu stärken. Dies muss erst recht für eine verbindliche Stellungnahme auf Initiative des Bundestages gelten.

3. Zustimmungsvorbehalte

Lediglich Vertragsänderungen und vergleichbare Regelungen gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG sowie ratifikationsbedürftige Beschlüsse auf der Grundlage des EGV und EUV⁸² erfordern noch die Zustimmung des Bundestages. In Folge der weit fortgeschrittenen Kompetenzübertragung auf die EU und der Praxis der Kompetenzausübung durch die EU-Organe schwindet die Direktionskraft des vom Bundesverfassungsgericht aus den Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgeleiteten Verfassungsgebots, dass alle wesentlichen Angelegenheiten einer hinreichend bestimmten Regelung durch den Gesetzgeber bedürfen. In Anwendung dieses Rechtsgedankens erscheint es angebracht, die Mitwirkung der Bundesregierung im Europäischen Rat bzw. im Rat in besonders bedeutsamen Angelegenheiten der vorherigen Zustimmung durch den Bundestag zu unterwerfen. Im Einzelnen kommen Parlamentsvorbehalte in folgenden Bereichen in Frage:

Bei den autonomen Vertragsänderungen aufgrund der Brückenklauseln entfällt die Mitwirkung der nationalen Parlamente im Fall des Art. I-55 Abs. 4 VVE ganz oder wird gemäß Art. IV-444 Abs. 3 S. 2 VVE auf ein Widerspruchsrecht reduziert. Beim Übergang von einstimmigen zu Mehrheitsentscheidungen, mit dem die Regierungen ihr eigenes Gewicht zu Gunsten gesteigerter Handlungsfähigkeit des Rates einschränken, sollte die Bundesregierung daher rechtzeitig vor der geplanten Beschlussfassung im Europäischen Rat Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen.⁸³ Gelingt dies nicht, ist die Bundesregierung zu verpflichten, gegen einen entsprechenden Beschlussvorschlag zu stimmen,⁸⁴ also weder zuzustimmen noch sich der Stimme zu enthalten.

Vertragsänderungen und Beitritte zur EU kann der Bundestag nur im Ganzen annehmen oder ablehnen. Nach Abschluss der Verhandlungen und nach Paraphierung eines solchen Vertrags würde jedoch eine Ablehnung nicht nur innenpolitisch die Regierung in Frage stellen, sondern auch außenpolitisch einigen Flurschaden verursachen. Hier ist deshalb gleichfalls zu fordern, dass die Bundesregierung noch vor einem Beschluss des Europäischen Rates zur Aufnahme von Verhandlungen über Vertragsänderungen oder über die Vorbereitung von EU-Beitritten das Einvernehmen

⁸¹ Vgl. Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter über den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz vor elektromagnetischen Feldern, Rats-Dok. Nr. 13428/03 vom 14.10.2003, S. 3; Bericht der Gruppe „Sozialfragen“ für den Ausschuss der Ständigen Vertreter über den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz vor optischer Strahlung, Rats-Dok. Nr. 14287/04 vom 9.11.2004, S. 6.

⁸² Dazu zählen die Evolutivklauseln Art. 22, Art. 190 Abs. 4, Art. 269 Abs. 2 EGV, Art. 42 EUV und die Kompetenzergänzung nach Art. 308 EGV.

⁸³ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 5 Abs. 4 S. 1; FDP-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 46), Ziff. 2, 1. und 2. Spiegelstrich. Auch der Bundesrat fordert für sich das Recht vorheriger Zustimmung, vgl. BR-Drs. 983/04, S. 5.

des Bundestages einholen und bei Nichterteilung dieses Einvernehmens im Europäischen Rat mit Nein stimmen muss.⁸⁵

Bei Anwendung der Kompetenzergänzungsklausel des Art. 308 EGV, deren Fortbestand als Flexibilitätsklausel in Art. I-18 VVE die Systematisierung und Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten relativiert,⁸⁶ ist die Bundesregierung nach Maßgabe des § 5 Abs. 3 EUZBLG verpflichtet, das Einvernehmen mit dem Bundesrat herzustellen. Ebenso muss es dem Bundestag ermöglicht werden, sein vorheriges Einvernehmen zu einem Vorhaben auf dieser Rechtsgrundlage zu erteilen, andernfalls die Bundesregierung im Rat weder zustimmen noch sich enthalten darf.⁸⁷

4. Personalentscheidungen

Soweit die Mitglieder von Organen und Einrichtungen der EU von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt werden, liegt die Benennung der deutschen Kandidaten bislang in der alleinigen Verantwortung der Bundesregierung. Der Bundestag wird in die Personalauswahl allenfalls informell einbezogen. In Anlehnung an die Beteiligung des Bundestages an der Wahl der Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes soll deshalb der Anwendungsbereich des Richterwahlgesetzes auf die deutschen Richter und Generalanwälte am Europäischen Gerichtshof sowie auf die deutschen Richter am Gericht erster Instanz erweitert werden. Persönlichkeiten hierfür können danach neben dem Bundesjustizminister auch die Mitglieder des Richterwahlausschusses vorschlagen.⁸⁸ Die Benennung erfolgt dann durch die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss.⁸⁹ Darüber hinaus wäre eine Mitwirkung des Bundestages an der Benennung der deutschen Mitglieder der Kommission, des Rechnungshofs und ggf. weiterer EU-Einrichtungen zu begrüßen.⁹⁰

IV. Operative Aspekte zur Behandlung von EU-Angelegenheiten im Deutschen Bundestag

Neben dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium an Beteiligungsrechten steht und fällt die Beteiligung des Bundestages in EU-Angelegenheiten mit der Fähigkeit und Bereitschaft der Abge-

⁸⁴ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 5 Abs. 4 S. 2.

⁸⁵ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 5 Abs. 5. Zur entsprechenden Forderung des Bundesrates vgl. BR-Drs. 983/04, S. 6.

⁸⁶ Ebenso kritisch Schröder, JZ 2004, S. 8, 11.

⁸⁷ CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 6. Der Bundesrat fordert eine Klarstellung, dass sich die Bundesregierung bei fehlendem Einvernehmen mit dem Bundesrat nicht enthalten darf, vgl. BR-Drs. 983/04, S. 6.

⁸⁸ Art. 2 Abs. 3 Nr. 3 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

⁸⁹ Art. 2 Abs. 3 Nr. 1 VVE-Begleitgesetz, a.a.O. (Fn. 4), noch nicht in Kraft getreten.

⁹⁰ Vgl. auch Art. 23 c Abs. 2 S. 1 Öst. B-VG, wonach bei der Ernennung von Mitgliedern nicht nur des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, sondern auch der Kommission, des Rechnungshofes und des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen ist.

ordneten und Fraktionen, von diesen Rechten Gebrauch zu machen. Dies setzt eine gewisse Emanzipation des Parlaments gegenüber der Bundesregierung voraus, um deren exekutive Rechtsetzung im Rat wirksam kontrollieren zu können. Ziel muss es dabei sein, dass der Bundestag eine mitgestaltende Rolle wahrnimmt und sich zu diesem Zweck nicht nur akzidentiell, sondern systematisch mit EU-Vorlagen befasst, und zwar so rechtzeitig, dass eine Einflussnahme noch möglich ist.

1. Zur Arbeitsweise

Im Deutschen Bundestag obliegt die Behandlung von EU-Vorlagen nicht generell dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er übt zwar eine Koordinationsfunktion insoweit aus, als EU-Dokumente unmittelbar an ihn und auf Vorschlag seines Vorsitzenden an die einzelnen Ausschüsse überwiesen werden.⁹¹ Diese müssen aber die europapolitische Dimension ihres Fachgebiets jeweils selbst mit bearbeiten. Dementsprechend liegt die Federführung für das europapolitische Tagesgeschäft bei den einzelnen Fachausschüssen, während der Europaausschuss zum einen bei Grundsatzfragen der europäischen Integration wie z.B. Primärrechtsakten und zum anderen bei Querschnittsfragen federführend ist, die nicht anderen Ausschüssen zuzuordnen sind.⁹² Allen Ausschüssen kommt somit die Aufgabe zu, die ihnen überwiesenen EU-Dokumente nach ihrer innenpolitischen Relevanz zu selektieren, zu den als relevant erachteten EU-Vorhaben die Position des Bundestages zu formulieren und das Verhalten der deutschen Vertreter im Rat zu überwachen.

Im Interesse einer sinnvollen Auswahl der im Bundestag zu beratenden EU-Angelegenheiten empfiehlt es sich zunächst, schon im Vorfeld zu beobachten, mit welchen Themen sich die EU künftig beschäftigen will. Unabdingbar hierfür ist eine gründliche Analyse der legislativplanerischen Arbeiten von Europäischem Rat, Rat und Kommission. Dazu zählen die Schlussfolgerungen des Vorsitzes und die Strategie- und Arbeitsprogramme des Rates ebenso wie das Jahresarbeitsprogramm, die jährliche Strategieplanung und das Fünfjahresprogramm über Rechtsetzungsvorhaben der Kommission. Bereits in diesem Stadium sollten die Ausschüsse die sie interessierenden EU-Vorhaben identifizieren und deren Fortgang gezielt weiter verfolgen.

Förmliche Stellungnahmen des Bundestages werden im Wesentlichen nur zu EU-Vorlagen in Betracht kommen, die ein Tätigwerden des nationalen Gesetzgebers erfordern oder unmittelbar Verbindlichkeit für Deutschland entfalten. Es bietet sich daher an, die parlamentarische Beratung von EU-Angelegenheiten auf ratifikationsbedürftige Verträge und Beschlüsse, auf prälegislative Akte wie Grün- und Weißbücher und auf verbindliche Rechtsakte – also Verordnungen und Richtlinien,

⁹¹ Vgl. § 93 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GO-BT.

⁹² Zur Überweisung an einen federführenden Ausschuss vgl. § 93 Abs. 3 S. 2 GO-BT.

an die Bundesrepublik gerichtete Entscheidungen, Beschlüsse und Rahmenbeschlüsse in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, Gemeinsame Aktionen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – zu konzentrieren.⁹³ Demgegenüber sind postlegislative Akte wie z.B. Mitteilungen der Kommission und unverbindliche Rechtsakte für eine Positionierung des Bundestages regelmäßig von untergeordneter Bedeutung.

Um Stellungnahmen zügig erarbeiten und breit kommunizieren zu können, müssen die Ausschüsse des Bundestages sowohl untereinander als auch mit allen weiteren Akteuren gut vernetzt sein. Hierzu finden etwa gemeinsame Ausschusssitzungen⁹⁴ und Berichterstattergespräche statt, was auch im Hinblick auf die unterschiedliche Ressortverteilung in Kommission und Bundesregierung Beachtung verdient. Die Kooperation mit anderen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, mit ihren Ausschüssen und Berichterstattern könnte hingegen intensiviert werden.⁹⁵ Gleiches gilt in Bezug auf eine konkrete Positionierung des Bundestages – also jenseits eines allgemeinen Informationsaustauschs – für die Pflege von Kontakten zur Kommission und zu sonstigen Organen und Einrichtungen der EU⁹⁶ sowie zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel.

Schließlich sollte Angelegenheiten der Europäischen Union im Plenum des Deutschen Bundestages ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Hierbei kommt es darauf an, nicht nur regelmäßige europapolitische Grundsatzdebatten wie z.B. vor den Tagungen des Europäischen Rates zu führen,⁹⁷ sondern mehr und mehr spezifische, nämlich aus nationaler Perspektive relevante EU-Vorhaben zu erörtern. Eine Plenardebatte über das jährliche Rechtsetzungs- und Arbeitsprogramm der Kommission kann dazu ebenso hilfreich sein wie die Einführung einer quartalsmäßigen Fragestunde zu Themen europäischer Politik.⁹⁸ Vor allem aber bedarf es einer kontinuierlichen Mitberatung von ausgewählten aktuellen Rechtsetzungsvorhaben der EU mit dem Ziel, eigene Stellungnahmen des Bundestages hierzu zu beschließen. Bedenkenswert wäre es auch, deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments für die Beratung von EU-Vorlagen ein Rederecht im Deut-

⁹³ Silberhorn, a.a.O. (Fn. 44), S. 6 f.

⁹⁴ Eine gemeinsame Ausschusssitzung soll anberaumt werden, wenn der Europaausschuss im Wege eines plenareretzenden Beschlusses von der Stellungnahme eines Fachausschusses abweichen will, § 93 a Abs. 3 S. 3 GO-BT.

⁹⁵ Nach § 93 Abs. 5 S. 2 GO-BT können Ausschüsse des Bundestages Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten. Vgl. auch Art. 9 PNP, wonach das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemeinsam festlegen, wie ihre Zusammenarbeit gestaltet und gefördert werden kann, sowie Art. 10 PNP zur Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente.

⁹⁶ Die Ausschüsse des Bundestages können nach § 93 Abs. 5 S. 1 GO-BT Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu ihren Beratungen hinzuziehen und nach Maßgabe des § 93 Abs. 6 GO-BT Delegationen zu EU-Organen entsenden.

⁹⁷ Die Gruppe IV „Rolle der einzelstaatlichen Parlamente“ des Europäischen Verfassungskonvents hat in ihrem Schlussbericht die EU-weite Einführung einer jährlichen „europäischen Woche“ für Debatten in den nationalen Parlamenten vorgeschlagen, CONV 353/02 vom 22.10.2002, S. 15.

⁹⁸ Vgl. Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 4.

schen Bundestag einzuräumen, sofern die Fraktionen des Bundestages, deren Parteien die betreffenden Europaabgeordneten angehören, dies jeweils wünschen.⁹⁹

2. Zur sachlichen und personellen Ausstattung

Eine systematische und frühzeitige Mitgestaltung von EU-Vorhaben durch den Deutschen Bundestag erfordert eine angemessene Ausstattung sowohl der Verwaltung als auch der Fraktionen mit Sachmitteln und Personal. Im Zentrum der Überlegungen steht dabei die von allen Fraktionen gewünschte Einrichtung eines Verbindungsbüros des Bundestages in Brüssel.¹⁰⁰ Daneben ist die Arbeitsfähigkeit von Bundestagsverwaltung und Fraktionen¹⁰¹ auch in Berlin den Anforderungen der nach Umfang und Bedeutung gewachsenen EU-Angelegenheiten anzupassen. Gegenüber Bestrebungen, den im April 2005 beim Direktor des Deutschen Bundestages eingerichteten Aufbaustab Europa¹⁰² zu einer eigenen Unterabteilung Subsidiaritätskontrolle auszubauen, ist allerdings Skepsis angebracht. Sinnvoller erscheint es, vorrangig die näher am parlamentarischen Geschehen stehenden Ausschusseksretariate besser auszustatten.

Das Bundestagsbüro in Brüssel soll keine Repräsentanz, sondern eine ausgelagerte Verwaltungseinheit werden, der auch Mitarbeiter der Fraktionen¹⁰³ angehören. Den Verwaltungsmitarbeitern wird man Aufgaben übertragen können, die für alle Fraktionen gleichermaßen bzw. für den Bundestag als Ganzes wahrzunehmen sind. Dazu können etwa die Erfassung, Kategorisierung und Zuleitung eingehender EU-Dokumente zählen, die Analyse legislativplanerischer Arbeiten der EU-Organe und – nach der Verabschiedung einer Stellungnahme durch den Bundestag – die Kommunikation mit den EU-Organen sowie mit den nationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten, z.B. im Hinblick auf eine Subsidiaritätsrüge. Demgegenüber liegt es in der Natur der Sache, dass zur Selektion der für eine parlamentarische Beratung relevanten EU-Vorhaben und zur Vorbereitung einer Stellungnahme des Bundestages einschließlich der Organisation dafür erforderlicher Arbeitskontakte nur Fraktionsmitarbeiter eingesetzt werden können. Insbesondere könnten Mitarbeiter der Bundestagsfraktionen in Brüssel an den Sitzungen der Fraktionen und nationalen Gruppen des Europäischen Parlaments teilnehmen.

Zu klären bleibt, ob das Verbindungsbüro des Bundestages in Brüssel in den Räumen der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU untergebracht werden kann, was die Unterrichtung durch

⁹⁹ Bislang sind die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments im Rahmen des § 93 a Abs. 6 GO-BT nur zur Mitwirkung im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union berechtigt.

¹⁰⁰ Vgl. Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 4.

¹⁰¹ Ebd., S. 3.

¹⁰² Hierzu erging die Hausverfügung Nr. 1/2005 des Direktors beim Deutschen Bundestag vom 11.4.2005 (nicht veröffentlicht); vgl. auch Subsidiaritätsbericht der Bundesregierung 2004, BR-Drs. 52/06, S. 23.

¹⁰³ Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 15/5493, S. 4.

die Bundesregierung beschleunigen und erleichtern könnte.¹⁰⁴ Ein mittlerweile vom Europäischen Parlament zur Verfügung gestellter Büroraum sollte dennoch weiter genutzt werden, um die Vernetzung mit den nationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten zu erhalten, die ihre Verbindungsbüros in unmittelbarer Nachbarschaft eingerichtet haben. Offen ist ferner die organisatorische Anbindung des Verbindungsbüros an den Bundestagspräsidenten oder den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Letzteres erscheint aufgrund der bestehenden Koordinierungsaufgaben des Ausschussesekretariats einschließlich des dort angesiedelten Europabüros vorzugswürdig.

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass Reisen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu EU-Institutionen nach Brüssel seit dem 1. April 2003 nicht mehr der Genehmigung des Bundestagspräsidenten bedürfen.¹⁰⁵ Reisekosten hierfür werden wie bei Mandatsreisen im Inland erstattet.¹⁰⁶ Die Begleitung und Mitgestaltung von EU-Vorhaben durch den Bundestag wird dadurch erheblich befördert.

V. Ausblick

Die Neugestaltung der parlamentarischen Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Europäischen Verfassungsvertrag einerseits und die geplante Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag andererseits ermöglicht es, sowohl das Verhalten der deutschen Vertreter im Rat wirksamer zu kontrollieren als auch eine höhere Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit für EU-Vorhaben zu erzielen. Der Bundestag kann damit einen wertvollen Beitrag zu einer stärkeren demokratischen Legitimation der EU-Rechtsetzung und zu einer besseren Akzeptanz in der Bevölkerung leisten. Vor allem aber werden die Abgeordneten, wenn sie mit effektiven Instrumenten der Mitgestaltung wie namentlich dem Recht zur Abgabe verbindlicher Stellungnahmen ausgestattet werden, sehr viel größere Mitverantwortung für die EU-Rechtsetzung übernehmen müssen. Infolgedessen werden Volksvertreter und Regierende eigenes kritikwürdiges Tun oder Unterlassen dann nicht mehr einfach mit einem Verweis auf vermeintliche Zwänge in der Europäischen Union kaschieren können.

Ungeachtet dieser erfreulichen Entwicklung sei darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Beteiligung in EU-Angelegenheiten an anderen Stellen Lücken aufweist. So sind nationale wie EU-

¹⁰⁴ Ein Recht, in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU vertreten zu sein, fordern für den Bundestag die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 45), Art. 1 § 8, und für jede Fraktion die FDP-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Fn. 46), 4. Spiegelstrich.

¹⁰⁵ Ausführungsrichtlinien für Reisen gemäß § 17 Abs. 5 Abgeordnetengesetz i.d.F. vom 1.4.2003, Nr. 4; ebda., i.d.F. vom 18.12.2005, Nr. 3 Abs. 1 S. 1.

¹⁰⁶ Ebda., i.d.F. vom 18.12.2005, Nr. 5 Abs. 5 S. 1. Nach S. 5 sind allerdings Übernachtungskosten nur erstattungsfähig, wenn die Reise als Dienstreise genehmigt wurde.

Gesetzgeber dem Initiativmonopol der Kommission weitgehend ohnmächtig ausgeliefert, insbesondere wenn sie Handlungsbedarf für eine Änderung des *acquis communautaire* erkennen.¹⁰⁷ Des Weiteren wird parlamentarische Kontrolle dadurch ausgehöhlt, dass in wachsendem Umfang Regelungen allein durch die Exekutive in Expertengremien und internationalen Organisationen getroffen werden. Unter dem Aspekt demokratischer Legitimation wird daher die Beteiligung der Parlamente an der Setzung verbindlichen Rechts weiterhin auf der Tagesordnung stehen.

¹⁰⁷ Für ein generelles Vorschlagsrecht des Europäischen Parlaments daher Wuermeling in einem Beitrag für den Europäischen Verfassungskonvent, CONV 279/02 vom 1.10.2002, S. 5.