

Kietz, Daniela

Research Report

Der Bundestag in der Europapolitik: Bestehende Potentiale und vom Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeiten besser nutzen

SWP-Aktuell, No. 19/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kietz, Daniela (2005) : Der Bundestag in der Europapolitik: Bestehende Potentiale und vom Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeiten besser nutzen, SWP-Aktuell, No. 19/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254546>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Bundestag in der Europapolitik

Bestehende Potentiale und vom Verfassungsvertrag eröffnete Möglichkeiten besser nutzen

Daniela Kietz

Mehrere nationale Parlamente in der EU nehmen die Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) zum Anlaß, ihre Mitwirkung an der nationalen EU-Politik effizienter zu gestalten. Auch der Deutsche Bundestag möchte am 12. Mai, dem Tag der Ratifizierung des Verfassungsvertrags, ein Begleitgesetz zur Stärkung des deutschen Parlaments in EU-Angelegenheiten verabschieden. Dem Bundestag mangelt es dabei nicht an formalen Mitwirkungsrechten, sondern er nimmt seine Rolle im EU-Gesetzgebungsprozeß nur unzureichend wahr. Ein Vergleich mit der parlamentarischen Praxis und den Reformanstrengungen der baltischen Staaten, Finnlands, Frankreichs und Großbritanniens zeigt, daß diese ihre Rolle als Kontroll- und Legitimationsinstanzen teilweise schon jetzt effizienter wahrnehmen und zukunftsweisende Reformvorschläge diskutieren.

Die laufende Debatte über die Verfassungsmäßigkeit des Europäischen Haftbefehls führt eine notorische Malaise in der nationalen Gestaltung von EU-Politik vor Augen: Viele nationale Parlamente weisen immer noch große Defizite in der Begleitung und der Kontrolle der von ihren Regierungen im Ministerrat gefällten Entscheidungen auf. Denn wie sonst läßt sich erklären, daß beispielsweise die Bundesregierung mit dem Einverständnis des Bundestags einem EU-Rahmenbeschluß zustimmt, der dann durch das Parlament ohne größere Probleme in nationales Recht umgesetzt wird, bis schließlich in der Anwendung die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem deutschen Grundgesetz in Frage gestellt wird? Die

darán anknüpfende Debatte hätte viel früher geführt werden müssen, nämlich bereits vor und während der Verhandlungen des Rahmenbeschlusses in den EU-Gremien. Denn in diesen Phasen können nationale Parlamente über ihre Regierungen immerhin noch Einfluß auf den Inhalt von Entscheidungen ausüben.

In den letzten 20 Jahren sind kontinuierlich Gesetzgebungskompetenzen der nationalen Parlamente an den Ministerrat übertragen worden, vor allem in sensiblen Kernbereichen nationaler Souveränität wie der Innen- und Justizpolitik. Vor diesem Hintergrund wächst den Parlamenten immer mehr die Pflicht zu, diesen Kompetenzverlust durch eine antizipative

Begleitung der EU-Politik ihrer Regierungen zu kompensieren. Hinzu kommt, daß der Ministerrat Rahmenbeschlüsse in der Innen- und Justizpolitik, wie denjenigen zum Europäischen Haftbefehl, nur nach Anhörung des Europäischen Parlaments faßt, die Europaabgeordneten somit kaum Kontrollmöglichkeiten haben. Die nationalen Parlamente sind insofern um so mehr gefordert, solche Beschlüsse über die Kontrolle ihrer Regierungen im Ministerrat zu legitimieren.

Eine neue Runde parlamentarischer Anpassung

Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags wird eine immer größere Zahl von Entscheidungen nicht mehr von den Parlamenten selbst, sondern von den EU-Gremien getroffen. Die Parlamente führten daher Mechanismen ein, die es ihnen dennoch ermöglichen, Einfluß auf die Entscheidungsfindung auf der EU-Ebene zu nehmen und damit neben dem Europäischen Parlament zur demokratischen Legitimation der EU-Beschlüsse beizutragen. Alle Parlamente beziehen – über den EU-Ausschuß oder das Plenum – Stellung zu EU-Geszentwürfen. Die Regierungen sind bei der Abstimmung im Ministerrat dann mehr oder weniger stark an die Position ihrer Parlamente gebunden. Zwischen den heutigen 25 Mitgliedstaaten variiert jedoch der Grad der De-jure- und De-facto-Beteiligung der Parlamentarier beträchtlich.

Die laufende Ratifizierung des VVE leitete in vielen Parlamenten einen neuen Schub von Reformvorhaben ein. *Erstens* sollen die *aus der Verfassung erwachsenden Rechte* und Pflichten der nationalen Parlamente antizipiert werden. Das betrifft vor allem die Umsetzung des neuen Verfahrens der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente. *Zweitens* gibt der Vertrag – als weiterer Schritt zur Vertiefung der europäischen Integration – denjenigen Parlamenten, die ihre Kontroll- und Mitwirkungsmechanismen bislang eher unzureichend wahrgenommen haben, erneut

Anlaß, ihre *bestehenden Praktiken parlamentarischer Begleitung der nationalen EU-Politik zu überprüfen* und gegebenenfalls zu ändern.

In Frankreich wurde bereits im Februar dieses Jahres die Verfassung auf der Grundlage von zwei umfassenden Berichten der Nationalversammlung geändert. Auch das britische Unterhaus und das finnische Parlament haben umfangreiche Bewertungen ihrer bisherigen Arbeit und erste Reformvorschläge vorgelegt. Eine Reihe von Parlamenten der neuen Mitgliedstaaten haben den Vertrag bereits ratifiziert und zumindest formal sehr effiziente parlamentarische Praktiken zur Begleitung der EU-Politik eingeführt. Der Deutsche Bundestag will anlässlich der geplanten Ratifizierung des VVE am 12. Mai 2005 ein Begleitgesetz über die »Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union« verabschieden. Die Verhandlungen zu Detailfragen und eine im Begleitgesetz vorgesehene Vereinbarung zwischen Bundestag und Regierung stehen noch aus.

Subsidiaritätskontrolle

Da sich die formale Umsetzung der neuen Rechte zum ersten Mal direkt aus dem Vertrag ergibt, vollzieht sie sich in den meisten Mitgliedstaaten in einer ähnlichen Form. Der VVE sieht vor, daß die nationalen Parlamente EU-Geszentwürfe daraufhin überprüfen, ob sie das Subsidiaritätsprinzip einhalten. Dazu übermittelt ihnen die EU-Kommission die Entwürfe, bevor sie in den normalen Gesetzgebungsprozeß eingebracht werden. Innerhalb von sechs Wochen können die Parlamentskammern einzeln Stellungnahmen an die Kommission richten. Meldet ein Drittel der Kammern Bedenken an, muß die Kommission den Vorschlag zumindest überdenken, eventuell ändern oder gar zurückziehen. Sollte dennoch ein EU-Gesetz verabschiedet werden, das nach Ansicht einer Parlamentskammer gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, kann diese gegen das Gesetz vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klagen.

Ob die Parlamente ihre neuen Rechte bei der Subsidiaritätsprüfung nutzen können, kommt ganz auf die Detailregelungen in den Geschäftsordnungen, Ressortabsprachen oder Vereinbarungen zwischen Regierung und Parlament an. Einige Parlamente der neuen Mitgliedsstaaten haben die Einführung des »Subsidiaritätschecks« bereits im letzten Jahr vorweggenommen und ihre intraparlamentarischen Verfahren entsprechend angepaßt. In allen drei baltischen Parlamenten beispielsweise wird der Subsidiaritätscheck in den regulären, für EU-Angelegenheiten geltenden Kontrollprozeß eingebaut. Der EU-Ausschuß übernimmt die zentrale Koordinierungs- und Entscheidungsfunktion. Regierung wie Fachausschüsse fügen ihren Positionen zu EU-Gesetzesentwürfen eine Einschätzung der Subsidiaritätsfrage bei. Falls festgestellt wird, daß ein EU-Gesetzesentwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, wird die Angelegenheit zur Abstimmung ins Plenum gegeben. Auch viele alte Mitgliedsstaaten tendieren dazu, die Subsidiaritätskontrolle in die bereits existierenden Kontrollverfahren einzubauen, wobei die Letztentscheidung beim Plenum der jeweiligen Kammer liegt.

In der Praxis wird dieser Mechanismus jedoch nur begrenzt Anwendung finden. Das finnische Parlament weist zu Recht auf die bereits bestehenden Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle hin. In der Gemeinschaftsrechtssetzung legt die EU-Kommission bei allen ihren Vorschlägen dar, daß sie das Subsidiaritätsprinzip eingehalten hat; ein interinstitutionelles Abkommen verpflichtet zudem auch den Rat und das Europäische Parlament zur Prüfung. Schließlich hielte die nationalen Parlamente schon jetzt nichts davon ab, im Rahmen der üblichen inhaltlichen Kontrolle der EU-Politik ihrer Regierung auch einen Subsidiaritätscheck durchzuführen und ihre Regierung im Zweifelsfall gegen ein Gesetzesvorhaben stimmen zu lassen. Das neue Verfahren spielt also höchstens eine ergänzende Rolle. Bei der innerparlamentarischen

Umsetzung der Subsidiaritätsprüfung sollte vor allem darauf geachtet werden, daß Kammern als Ganzes und nicht Minderheiten das Klagerecht gegenüber dem EuGH wahrnehmen können. Denn selbst wenn eine unbegründete Klage vor dem Gerichtshof keine Aussicht auf Erfolg hätte, könnte allein die Hinterlegung der Klage von euroskeptischen Parteien medienwirksam instrumentalisiert werden.

Trotz dieser Einschränkung kann das neue Verfahren bei wohlbedachter Anwendung einen Beitrag zur Stärkung der nationalen Parlamente im EU-Institutionengefüge leisten. Die Volksvertreter können jetzt vor dem eigentlichen Gesetzgebungsprozeß ohne Umweg über ihre Regierungen prüfen, ob die von ihnen selbst durch die Ratifizierung der Gemeinschaftsverträge etablierte Kompetenzordnung eingehalten wird. Die Subsidiaritätsrügen können bereits bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen disziplinierend auf die EU-Kommission wirken. Ob die Kommission letztendlich Änderungen an Gesetzesentwürfen vornimmt, wird im Einzelfall maßgeblich davon abhängen, wie viele Parlamente Vorbehalte äußern. Hier müssen sich die Parlamente insofern dringend überlegen, wie sie sich untereinander abstimmen.

Die Option der Parlamente, nach Verabschiedung eines Entwurfs vor dem EuGH zu klagen, ist nach mehrheitlicher Einschätzung der Parlamente als *worst case*-Instrument zu betrachten. Auch der EuGH selbst rechnet nicht damit, daß häufig davon Gebrauch gemacht wird. Die Möglichkeit der Klage soll vor allem die Kommission, aber auch den Rat und das Parlament davon abschrecken, rechtliche Belange gegen den Willen nationaler Parlamente auf der EU-Ebene zu regeln. Sollten dennoch Parlamente vor dem EuGH klagen, könnte dies den positiven Nebeneffekt haben, daß der Gerichtshof durch seine Rechtsprechung zur rechtlichen Klärung des inhaltlich schwammigen Begriffs der Subsidiarität beiträgt.

In der Praxis wird die Subsidiaritätsprüfung mit den gewachsenen, zum Teil

seit 40 Jahren bestehenden Kontrollverfahren in EU-Angelegenheiten verflochten. Dadurch sind alle 25 Parlamente gezwungen, sich kritisch mit ihrer Rolle im EU-Gesetzgebungsprozeß auseinanderzusetzen. Vor diesem Hintergrund sind – wie einleitend angesprochen – viele Parlamente im Begriff, ihre allgemeinen Mitwirkungs- und Kontrollmechanismen zu überprüfen und effizienter zu gestalten.

Antizipative Begleitung der EU-Politik

Bereits seit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht ist ein Trend zu wachsender parlamentarischer Beteiligung an der Regierungspolitik in EU-Angelegenheiten zu beobachten. Dieser Trend läßt sich als Reaktion der Parlamente auf die vertiefte politische Integration begreifen. Ihr Ziel ist dabei, die tief in nationale gesellschaftliche Belange eindringenden Entscheidungen demokratisch zu legitimieren. Der Verfassungsvertrag vertieft die europäische Integration in weiteren Politikbereichen und fordert die Parlamente dazu auf, ihre Arbeitsabläufe entsprechend anzupassen. Im Zentrum der daran anknüpfenden Debatte steht der Ruf nach (1) einer antizipativeren Arbeit der Parlamente, (2) einer effizienteren Selektion der EU-Dokumente, (3) einer Anpassung an die Vertiefung der Integration im Bereich der Innen- und Justizpolitik, (4) einer verbesserten Kommunikationspolitik der Parlamente.

Stärkung der prä-legislativen Arbeit

Ein Großteil der Entscheidungen im Ministerrat wird in seinen vorgelagerten Gremien gefällt, etwa den Arbeitsgruppen oder dem Ausschuß der Ständigen Vertreter. Wollen Parlamentarier über ihre Regierungen auf die Entscheidungsfindung einwirken, müssen sie diese frühzeitig durch ihre Stellungnahme beeinflussen. In der Praxis heißt dies, daß die Parlamente schon kurz nach Unterbreitung eines Gesetzesentwurfs durch die Kommission in der Lage

sein müssen, eine inhaltliche Stellungnahme abzugeben. Dazu muß sich das Parlament aber zuvor bereits mit dem Sachverhalt auseinandergesetzt haben. Da nur einige aus der Masse an EU-Entscheidungen vitale nationale Interessen berühren, ist zudem eine Auswahl der Dokumente erforderlich.

Selektion und Antizipation sind sehr wohl möglich, wie die Praxis beispielsweise der baltischen Parlamente zeigt. Das litauische Parlament entwickelte ein ausgefeiltes Selektionssystem, um sich vor einer Überflutung mit EU-Dokumenten zu schützen. Alle Fachausschüsse beraten über das jährliche Gesetzgebungs- und Arbeitsprogramm der Kommission und unterbreiten dem EU- und dem Auswärtigen Ausschuß die Legislativvorschläge, unterteilt in sehr relevante, relevante und nicht relevante Vorhaben. Je nach Relevanz befaßt sich das Parlament dann mehr oder weniger intensiv mit dem Gesetzesentwurf, sobald er von der Kommission unterbreitet wurde. Das Parlament weiß also lange im voraus, mit welchen Gesetzesentwürfen es sich im Laufe des Jahres zu befassen hat und welche sich aktuell im Gesetzgebungsprozeß befinden. Das jährliche Gesetzgebungsprogramm ist im Internet zugänglich, inklusive umfangreicher Erläuterungen und Statistiken. Größer kann die Planungssicherheit eigentlich kaum sein.

Auch die Subsidiaritätskontrolle wird vereinfacht, wenn die Vorbereitungen dafür bereits vor der offiziellen Unterbreitung eines Vorschlags beginnen. So befassen sich auch die Ministerien nicht erst nach offizieller Unterbreitung eines Gesetzesentwurfs durch die Kommission mit der Thematik. Sie können verpflichtet werden, die parlamentarischen Ausschüsse zuvor mit Informationen zu versorgen. In Finnland etwa leitet die Regierung ihre Informationen zu geplanten Gesetzesentwürfen bereits dann dem Parlament zu, wenn die EU-Kommission noch informelle Konsultationen auf der Ebene der ihr beigeordneten Expertengruppen durchführt. Zusätzlich ist die

eigenständige Erfassung von regierungs-unabhängigen Informationen erforderlich.

Neben dem jährlichen Gesetzgebungsprogramm gibt es weitere Dokumente, die Möglichkeiten antizipativer Behandlung von EU-Angelegenheiten bieten: Die Kommission gibt ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre sowie Grünbücher zu Themenbereichen heraus, in denen in den Folgejahren Gesetzgebungsprojekte anstehen. Diese Dokumente eignen sich hervorragend zur Einschätzung der »Richtung« künftiger Kommissionsvorschläge. Außerdem führt die Kommission in der prä-legislativen Phase Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Beratungen zu geplanten Gesetzesentwürfen durch – das Beispiel der EU-Chemikalienrichtlinie REACH hat allen parlamentarischen Akteuren deutlich vor Augen geführt, wie weit sich Nichtregierungs- und Nichtparlamentsinstitutionen an informellen EU-Verfahren beteiligen lassen. EU-Gesetzesinitiativen kündigen sich somit lange im voraus an. Nicht zuletzt verfaßt der Rat seit kurzem dreijährliche, jährliche und halbjährliche Strategie- bzw. Arbeitsprogramme. An diesen lassen sich zwar keine konkreten Gesetzgebungsprojekte ablesen, wohl aber die geplanten Schwerpunkte der Gesetzgebung des Rates. Sie geben darüber hinaus Einblick in die außerhalb der Gemeinschaftssphäre stattfindende Rechtsetzung im Rahmen der Koordinierung der Beschäftigungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik. Diese Prozesse sollten von den nationalen Parlamenten aufmerksamer begleitet werden, zumal sich das Europäische Parlament nicht an ihnen beteiligt.

Fünf vor zwölf:

Gesetzesinitiative der EU-Kommission

Nach der förmlichen Unterbreitung eines Gesetzentwurfs durch die Kommission leiten die nationalen Regierungen ihren Parlamenten den Gesetzestext, die Regierungsposition sowie je nach Land eine Reihe von Zusatzinformationen zu. Je früher dies geschieht, desto größer ist die

Chance parlamentarischer Einflußnahme. Anstatt einen Gesetzesvorschlag der Kommission als Initialmoment der parlamentarischen Behandlung zu sehen, sollte dessen Eingang der *späteste Zeitpunkt* der Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt sein. Die Regierungen der baltischen Staaten leiten den EU-Ausschüssen sehr frühzeitig alle Dokumente zu. In Litauen muß die Regierungsposition im Falle von sehr relevanten und relevanten Vorlagen innerhalb von 15 Tage nach Eingang des Gesetzesvorschlags (inklusive Zusatzinformationen!) den EU-Ausschuß erreicht haben. Die Ausschüsse haben somit die Möglichkeit, den Text noch vor Beginn der Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen zu behandeln. Ausarbeitung und Weiterentwicklung der Positionen von Regierung und Parlament verlaufen dann parallel zu den Verhandlungen in den EU-Institutionen und sind für alle Beteiligten über ein spezielles elektronisches Informationssystem transparent mitzuvollziehen.

Neue Herausforderung: direkte Zuleitung

Eine Reihe von Einzelbestimmungen des VVE und das dem Vertrag angehängte Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente sehen eine direkte Zuleitung einer Vielzahl von EU-Dokumenten durch die EU-Institutionen an die nationalen Parlamente vor. Bisher werden die Dokumente von den Regierungen an die Parlamente weitergeleitet – selektiv und mit teilweise größeren Zeitverzögerungen. Die neue Regelung soll sicherstellen, daß alle nationalen Parlamente ihre Kontrollrechte umfassend und frühzeitig wahrnehmen können. Alle Parlamente erhalten jetzt gleichzeitig unter anderem sämtliche Gesetzentwürfe, Konsultationsdokumente und Rechtsetzungsprogramme. Die Weiterleitung ist allerdings auf die in Artikel I-34 VVE definierten Gesetzgebungsakte beschränkt, nämlich die Europäischen Gesetze und Rahmengesetze. Insofern müssen sich die Parlamente weiterhin auf den guten Willen ihrer Regierungen verlassen, wenn sie

Dokumente beispielsweise aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der Methode der offenen Koordinierung einsehen wollen. An diesen Bereichen wird das Europäische Parlament zudem gar nicht oder nur rudimentär beteiligt: Die nationalen Parlamente müssen sich daher gerade hier besonderen Verpflichtung zur parlamentarisch-demokratischen Rückkoppelung des Ministerrates bewußt werden.

Viele Parlamente sehen sich jedoch mit der im VVE angekündigten direkten Zuleitung der Dokumente durch die Kommission überfordert. Sie fürchten, von EU-Dokumenten überflutet und insofern an der Wahrnehmung der eigentlichen Kontrollaufgabe gehindert zu werden. Hier ist Selektion gefordert. Bereits jetzt sollten Parlamente ohne Einschränkungen darauf bestehen, selbst zu bestimmen, mit welchen Dokumenten sie sich befassen möchten. Dies erfordert einen erhöhten Personaleinsatz, um Dokumente von Interesse zu identifizieren. Angesichts der Tatsache, daß mindestens 50 Prozent der nationalen Gesetzgebung ihren Ursprung in EU-Regelungen haben und sich die Regelungskompetenz der Union auf fast alle – teilweise hochsensible – Bereiche der Innenpolitik erstreckt, sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, personelle und technische Ressourcen in diesem Bereich zu bündeln. Wenn sich Parlamente unter Hinweis auf knappe personelle Ressourcen weigern, EU-Politik entsprechend ihrer Wichtigkeit zu behandeln, ist dies unter demokratischen Gesichtspunkten prekär.

Als Folgerung aus der Einsicht, daß EU-Politik de facto Innenpolitik ist und einen entsprechend hohen Arbeitsaufwand fordert, haben beispielsweise alle drei baltischen Parlamente die EU-Ausschüsse mit einer relativ großen Zahl an Abgeordneten und Mitarbeitern ausgestattet. Im Parlament Litauens etwa ist der EU-Ausschuß mit 25 Mitgliedern und neun Mitarbeitern mit Abstand der größte Ausschuß. Außerdem verfügt jeder Fachausschuß in den baltischen Staaten über mindestens einen in

EU-Angelegenheiten spezialisierten Berater. Alle drei Länder haben zudem ein bis zwei Mitarbeiter in die Direktion des Europäischen Parlaments für Beziehungen zu den nationalen Parlamenten entsandt, um die Parlamente frühzeitig auf für nationale Belange relevante Entwicklungen aufmerksam zu machen. Das hohe Ansehen der EU-Angelegenheiten zeigt sich auch in der Besetzung der EU-Ausschüsse mit hochrangigen Politikern.

Das European Scrutiny Committee des britischen Unterhauses setzt sich aus 16 Mitgliedern zusammen, die von 16 Mitarbeitern unterstützt werden. Seine Hauptaufgabe besteht vor allem im Filtern der jährlich rund 1000 dem Parlament von der Regierung zugeleiteten legislativen und nicht-legislativen Dokumente aus allen drei Säulen der Union. Das Parlament legt ausdrücklich Wert darauf, extensiv mit Informationen versorgt zu werden, um dann relativ unabhängig deren Relevanz beurteilen zu können. Im Jahr 2004 wurden 559 Dokumente als rechtlich oder politisch relevant eingestuft, 53 Dokumente wurden nach eingehender Prüfung zur weiteren Behandlung an andere Ausschüsse empfohlen.

Integration der Innen- und Justizpolitik

Der Zugang zu Dokumenten und das Recht zur Stellungnahme im Rahmen der zweiten und dritten Säule – der Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – variieren stark in den verschiedenen Parlamenten. In diesem Zusammenhang ist auf den dynamischsten Bereich zu verweisen, den der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, der seit dem Vertrag von Amsterdam stark an Bedeutung gewonnen hat. Er erstreckt sich bislang auf die erste und dritte Säule und umfaßt traditionelle Kernbereiche nationaler Souveränität wie Polizei und Justiz, Einwanderungs- und Asylpolitik. Mit der Ratifizierung des VVE werden in diesem Bereich Mehrheitsentscheidungen im Rat und das Mitent-

scheidungsverfahren weitgehend zur Regel. Außerdem wird die Säulenstruktur der EU aufgehoben und es werden alle Aspekte der Innen- und Justizpolitik in einem Vertragstitel zusammengefaßt. In der Folge wird die Kontrolle durch das Europäische Parlament und den EuGH gestärkt. Initiativen in diesem Sektor sollten nun automatisch auch in den Kontrollbereich derjenigen nationalen Parlamente fallen, die heute noch nicht zur Stellungnahme befugt sind. Alle nationalen Parlamente sollten der vertieften Integration dieses hochsensiblen Bereichs verstärkt Aufmerksamkeit schenken und ihre Kontrollrechte umfassend nutzen. Gerade die Integration der unterschiedlichen rechtlichen Vorschriften im Zivil- und Strafrecht birgt die Gefahr einer Kollision mit verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten, wie der Fall des Europäischen Haftbefehls zeigt.

Da die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik tragende Elemente der europäischen Rechtsstaaten berührt, wurden im Vertrag selbst spezifische Kontrollrechte der nationalen Parlamente verankert. Die Parlamente werden demnach in die Evaluierung von Europol, Eurojust, die Gesamtevaluierung des Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts einbezogen und über die operative Koordinierung zwischen den nationalen Behörden in diesem Bereich informiert. Wie dies genau geschehen soll, wird in Europäischen Gesetzen festzulegen sein. Spätestens hier sollten die Parlamente die Chance ergreifen, diese Gesetze aktiv über ihre Regierungen mitzugestalten. Das französische Parlament erwägt, zumindest in diesem Bereich die unverbindlichen Stellungnahmen durch für die Regierung verbindlichere Verhandlungsmandate zu ersetzen.

Kommunikationspolitik und Europäisierung

Viele Unionsbürger sind momentan von Euroskepsis oder Apathie erfaßt. Der schwierige Verlauf des VVE-Ratifizierungs-

prozesses in mehreren Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft illustriert dies. Eine der Ursachen für diese Befindlichkeit ist sicherlich die Tatsache, daß die wenigsten Parlamente ihre Kommunikationsfunktion gegenüber der Bevölkerung im nötigen Umfang wahrnehmen. Über diesen Mißstand wurde anlässlich der letzten Wahlen zum Europäischen Parlament eine leider nur kurzatmige Diskussion geführt. Aber nicht nur die Bürger, sondern auch die Parlamentarier selbst sind nur ungenügend über europäische Belange informiert. In den meisten Parlamenten gibt es auch 50 Jahre seit Schaffung der EU nur einen kleinen, im EU- und Auswärtigen Ausschuß versammelten Kreis von gut informierten Spezialisten. Der Großteil der Parlamentarier in den Fachausschüssen ist sich der Einwirkungschancen auf den EU-Gesetzgebungsprozeß nicht einmal bewußt. Es ist an der Zeit, daß sich nationale Parlamentarier als Teil eben dieses Gesetzgebungsprozesses begreifen. Allzu oft wird die nationale Gesetzgebung noch als unabhängig von der Brüsseler Gesetzgebung oder gar als antagonistisch zu ihr verstanden.

Um dem abzuhelpen, wurden in verschiedenen Ländern unter anderem folgende Maßnahmen getroffen bzw. werden folgende Maßnahmen diskutiert:

- ▶ In Frankreich, Großbritannien und Finnland wird die Abhaltung regelmäßiger Plenardebatten zu wichtigen EU-Themen angestrebt. Obwohl sie rechtlich zum größten Teil längst möglich sind, wird von derartigen Debatten bisher zu wenig Gebrauch gemacht.
- ▶ Bereits seit 2003 wird im Plenum der französischen Nationalversammlung monatlich eine mehrstündige, im Fernsehen übertragene Fragerunde ausschließlich EU-Themen gewidmet.
- ▶ Frankreich diskutiert die Einrichtung parlamentarischer Europatage, an denen etwa das jährliche Gesetzgebungsprogramm der EU-Kommission vom gesamten Parlament diskutiert werden könnte.
- ▶ Alle Parlamente wollen die Zusammenarbeit mit EU-Politikern verstärken.

- ▶ Die baltischen Staaten haben an der jährlichen Berichterstattung des Premiers aus der Vorbeitrittszeit festgehalten.
- ▶ In Litauen berät das gesamte Parlament das jährliche Gesetzgebungsprogramm der Kommission.
- ▶ Finnland und Frankreich haben die EU-Webseiten ihrer Parlamente ausgeweitet und prominent auf ihrer Homepage plaziert.
- ▶ In Frankreich ist die Einrichtung eines Internetforums vorgesehen, das der zivilgesellschaftlichen Konsultation zu EU-Gesetzentwürfen dienen soll.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364

»Europatauglichkeit« des Bundestages

Der Deutsche Bundestag gehört zu den formal mit weitreichenden Mitwirkungsmöglichkeiten ausgestatteten europäischen Parlamenten. Er schöpft seine Möglichkeiten in der Praxis der EU-Gesetzgebung jedoch nicht annähernd aus. Formal hat der Bundestag längst umfassende Informationsrechte in allen drei Säulen der Union. Der EU-Ausschuß kann gegenüber der Regierung Stellungnahmen zur deutschen Position im Ministerrat abgeben, was in Sachfragen allerdings selten geschieht. Will der Bundestag den wiederholt erhobenen Vorwurf geringer Europatauglichkeit entkräften, muß er genauer über die bestehenden Rechte Bescheid wissen und sie auf dieser Basis effektiver wahrnehmen. Zu oft findet keine sachangemessene aktive Auseinandersetzung der Fachausschüsse mit der Regierung über Inhalte von EU-Gesetzentwürfen statt. Ein häufiger Grund dafür ist das unzureichende Wissen der Parlamentarier über die möglichen Wirkungen europäischer Gesetzgebung, über den europäischen Politikzyklus und die eigenen Einflußmöglichkeiten.

Der Bundestag befindet sich mit allen anderen nationalen Parlamenten der EU-Staaten in einem Wettbewerb um Information, Beteiligung und effektiven Zugang zu den EU-Organpraktiken. Alarmierend sollte die Tatsache wirken, daß einige der jungen

osteuropäischen Parlamente den Bundestag in diesem Wettbewerb bereits überholt haben.

EU-Regelungen ziehen sich mittlerweile durch alle Lebensbereiche der Bürger, ohne daß diese sich des Gesamtausmaßes der Durchdringung völlig bewußt sind. Die unzureichende parlamentarische und mediale Begleitung von EU-Entscheidungen wie in den Fällen des EU-Haftbefehls oder der Antidiskriminierungsrichtlinie wirkt sich negativ auf die Einstellungen der Bürger zur EU und zum Bundestag aus. Mehr Informationen, mehr und frühzeitig anberaumte inhaltliche Diskussionen, die Aktivierung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Übersetzung komplizierter Sachverhalte in kommunizierbare Aussagen könnten das Interesse an Europa-Themen bei Bürgern und Entscheidungsträgern beleben.

Analog zum nationalen Gesetzgebungsprozeß muß sich die Regierung auch in der Europapolitik auf einen stetigen Verhandlungsprozeß mit der Opposition und vor allem intern mit den eigenen Fraktionen im Parlament einlassen. Dazu ist eine aktive Mitwirkung des Parlaments erforderlich, dessen Fokus auf einer antizipativen und kontinuierlichen *Begleitung* der EU-Politik der Regierung liegen sollte. Beispielfähig ist das finnische Parlament mit seinen richtlinienvorgebenden Stellungnahmen. Das finnische Modell genießt schon seit längerem den Ruf, effizient und praxistauglich zu sein. Der Deutsche Bundestag täte gut daran, sich in der Austarierung seiner künftigen europapolitischen Beteiligungsregeln mit dem finnischen Modell kritisch auseinanderzusetzen und sich womöglich von ihm inspirieren zu lassen.