

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union

Im Kontext der Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa hatte der 15. Bundestag ein verstärktes Mitwirkungsrecht in EU-Angelegenheiten angemahnt. Rechtzeitig vor Übernahme der deutschen Ratspräsidentschaft präzisiert nun eine vom Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Bundeskanzlerin zu unterzeichnende Vereinbarung die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union. Am kommenden Freitag wird sich der Bundestag im Rahmen einer Debatte mit der Vereinbarung befassen. Erweiterte und zeitlich gestraffte Unterrichtungspflichten, Fristverkürzungen für die Vorlage von Ressortberichten und eine ausdifferenzierte Berichtspflicht zu den Räten sollen künftig beitragen, die gegenwärtig als verbesserungsbedürftig empfundenen Mitwirkungsrechte neu auszugestalten.

Europapolitik ist Innen- und Außenpolitik. Die Anzahl der durch europarechtliche Vorgaben veranlassten nationalen Gesetzgebung steigt, während gleichzeitig die Anzahl der Stellungnahmen des Bundestages zu EU-Vorlagen sinkt. Auch ohne das Regelwerk des Vertrages über eine Verfassung für Europa geben dynamische Entwicklungen auf europäischer Ebene, darunter eine zunehmende Verrechtlichung im grundrechtsrelevanten Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und der GASP sowie die Verfahren zur Koordinierung nationaler Politiken ausreichend Anlass zu einer verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente.

Die „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (nachfolgend: BBV) wird das jüngste Glied in der langen Kette der Vorschriften sein, die die parlamentarische Kontrolle und Mitwirkung des Bundestages regeln. Pate stand die bereits 1993 getroffene und 1998 ergänzte Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder in EU-Angelegenheiten (Bund-Länder-Vereinbarung), mit der der Bundestag nun im Wesentlichen „gleichzieht“. Das Grundgesetz (GG), das bereits erwähnte Gesetz über die Zusammenarbeit (EUZBBG), die Geschäftsordnung des Bundestages, eine Ressortabsprache zwischen Ministerien des Bundes, die Grundsätze des EU-Ausschusses für die

Behandlung von EU-Vorlagen und nun die neue Vereinbarung bilden ein mehrschichtiges, fein verästeltes Regelwerk, das - einmal aufeinander abgestimmt - helfen soll, mittels rechtzeitiger, kontinuierlicher und systematischer Mitwirkung durch Kontrolle und Gestaltung demokratische Legitimation sicherzustellen. Als Rechtsgrundlage der Vereinbarung war Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in EU-Angelegenheiten vorab in Kraft gesetzt worden.

Art. 23 Abs. 2 GG legt auf Ebene der Verfassung bereits fest, dass die Bundesregierung den Bundesrat *und* Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten hat.

Die Vereinbarung präzisiert, dass die Bundesregierung den Bundestag frühzeitig, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der EU unterrichtet. Dazu übersendet sie die in Teil I Ziffer 2 und in Anlage 1 BBV aufgezählten Unterlagen auf dem kürzesten Weg, Teil I Ziffer 6 BBV. Über aktuelle politische Entwicklungen hat die Bundesregierung im Rahmen politischer Vorwarnung zu informieren.

Zu den Vorhaben gehören u.a. der Bereich der GASP einschließlich der ESVP, Maßnahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, die Handelspolitik sowie völkerrechtliche Verträge, die eine besondere Form der Zusammenarbeit zum Gegenstand haben. Ausdrücklich aufgenommen sind damit Vorschläge für Rechtsakte der sog. dritten Säule. So schafft die Vereinbarung klare Regeln über das Gemeinschaftsrecht hinaus.

Die Unterrichtung erfolgt – wie bislang auch - durch Übersendung von Dokumenten. Die Liste der Dokumente ist umfangreich und enthält neben den Kommissionsdokumenten einschließlich der vorbereitenden Papiere („non-paper“) Berichte der Ständigen Vertretung in Brüssel (sog. Drahtberichte), einschließlich der regelmäßigen Frühwarnberichte, Berichte und Mitteilungen über Sitzungen des Europäischen Rates, des Rates und der informellen Ministertreffen, der Ratsarbeitsgruppen. Letztere umfassen die Arbeitsgruppe „Freunde der Präsidentschaft“, „Antici-Gruppe“ (Vorbereitung für den ASTV II), den Koordinierungsausschuss Art. 36 EU (Koordinierungsausschuss in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), den Ausschuss 133 (Verhandlungen über Abkommen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik) und den Sonderausschuss Landwirtschaft (Vorbereitung Rat Landwirtschaft). Der Bundestag seinerseits verpflichtet sich, für eine vertrauliche Behandlung der Dokumente Sorge zu tragen. Er erhält weiter die Angaben der Kommission, die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (ein Verfahren, das die Kommission seit einigen Jahren planmäßig erweitert und standardisiert hat) erarbeitet wurden.

Die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung umfassen wie bisher die Vorlage eines sog. Berichtsbogens, der in Anlage 2 BBV enthalten ist, sowie eine umfassende Bewertung durch die Bundesregierung, die ebenfalls eine Gesetzesfolgenabschätzung beinhaltet. Die Frist für die Vorlage des Berichtsbogens, der wie bisher auch neben einer Darstellung der inhaltlichen Schwerpunkte eine Einschätzung der politischen Bedeutung und die Darstellung des besonderen deutschen Interesses umfasst, verkürzt sich durch die Vereinbarung von derzeit 5 Sitzungstagen auf künftig 10 Arbeitstage. Die umfassende Bewertung ist spätestens bis zum Beginn der Beratungen in den Ratsgremien vorzulegen. In den Ausschüssen hat die Bundesregierung eine „geeignete politische Vertretung“ sicher zu stellen.

Teil II der Vereinbarung hat die Stellungnahmen des Bundestages zum Inhalt. Die Bundesregierung hat dem Bundestag in einem frühen Verhandlungsstadium Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und mitzuteilen, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme noch berücksichtigt werden kann. Auch sieht Ziffer 4 vor, dass im Falle einer Stellungnahme des

Bundestages gem. Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG die Bundesregierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt einlegen wird, „wenn der Beschluss des Deutschen Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist.“. Gleichwohl, so sieht es die Vereinbarung vor, bleibt das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Voten des Parlamentes „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen“, unberührt.

Wie für den Bundesrat ist nun auch für den Bundestag festgelegt, dass die Bundesregierung die Fachausschüsse mündlich über die Sitzungen der Eurogruppe, des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees sowie des Wirtschafts- und Finanzausschusses informiert.

Die sog. Vor- und Nachberichte über Sitzungen der Räte und des Europäischen Rates bleiben erhalten, werden aber ausgeweitet auf eine regelmäßige und umfassende Berichterstattung.

Die Ressortabsprache spricht von „Erwartungen des Bundestages“. Die Vereinbarung präzisiert nunmehr auf gleicher Augenhöhe Einzelheiten der verfassungsrechtlich vorgegebenen Mitwirkung. Zwar sind die in der Vereinbarung niedergelegten Rechte und Pflichten nicht grundsätzlich neu, aber die Präzisierungen und erweiterten Informationsrechte signalisieren die Absicht des Parlamentes, sich der EU-Themen frühzeitiger und intensiver als bislang anzunehmen (Ein Verzicht auf die Übersendung oder Unterrichtung ist gegen den Widerspruch einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages nicht möglich.). Zur weiteren Ausgestaltung des internen Verfahrens können die Anpassungen der Geschäftsordnung beitragen, die den Ausschüssen etwa die mehrfache Befassung mit überwiesenen Vorlagen erleichtern, das Überweisungsverfahren straffen und beschleunigen helfen und die Folgedokumente einbeziehen.

Die Vereinbarung wird - zufällig - fast zeitgleich mit dem neuen Verfahren der unmittelbaren Zuleitung zahlreicher Kommissionsdokumente seitens der Kommission wirksam. Überdies ist der Bundestag Gastgeber der nächsten COSAC während der deutschen Ratspräsidentschaft, die sich u.a. des Austauschs über die nationalen Debatten in den Parlamenten über das jährliche Arbeitsprogramm und der parlamentarischen Beratung der Politikstrategie der Kommission angenommen hat.