



Aktueller Begriff Europa

Parlamentsbeteiligungsrechte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) besitzen die Regierungen der Mitgliedstaaten eine starke Stellung. Gleichwohl bestehen auch hier parlamentarische Unterrichts- und Mitwirkungsrechte sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene.

Europäisches Parlament: Die EU-Verträge weisen dem Europäischen Parlament (EP) eine begrenzte Rolle im Bereich der GASP zu. Bei der Festlegung und Durchführung der GASP hat das EP kein Mitentscheidungsrecht. Es ist im Wesentlichen auf sein Frage- und Unterrichtsrecht (Art. 36 EUV) beschränkt. Wenn die EU im Bereich der GASP völkerrechtliche Übereinkünfte schließt (Art. 37 EUV), die ausschließlich die GASP betreffen, bleibt das EP vom Verfahren der Aushandlung und des Abschlusses einer solchen Übereinkunft ausgeschlossen. Weder eine Anhörung noch eine Zustimmung des EP ist erforderlich (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV). Jedoch sieht Art. 218 AEUV ein einheitliches Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die EU in grundsätzlich allen Politikbereichen, einschließlich der GASP, vor. Dementsprechend gilt Art. 218 Abs. 10 AEUV auch für alle Verfahren der Union zum Abschluss internationaler Übereinkünfte. Danach muss das EP bei der Verhandlung und beim Abschluss internationaler Übereinkünfte in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet werden. In seinem Urteil vom 14. Juni 2016 (Rechtssache C-263/14 (EP/Rat), Rn. 68 ff.) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die aus Art. 218 Abs. 10 AEUV resultierenden Informationserfordernisse (vgl. EuGH, Rs. C-658/11 (EP/Rat), Rn. 69 ff.) weiter konkretisiert und die Rechte des EP gestärkt.

Der EuGH bekräftigt, dass die unverzügliche Unterrichtung in einer Art und Weise erfolgen muss, die dem EP genügend Raum zur wirksamen Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion belässt. Im Sinne einer wirksamen demokratischen Kontrolle sind die Unterrichtungserfordernisse des Art. 218 Abs. 10 AEUV nicht auf die Beschlüsse des Rates zur Einleitung und zum Abschluss des Verfahrens beschränkt. Das EP ist vielmehr in allen Phasen des Verfahrens einschließlich der Verhandlungsphase fortlaufend zu informieren. Die Unterrichtungspflicht gegenüber dem EP umfasst die Aufnahme von Verhandlungen einschließlich der Details zu dem seitens der EU angestrebten Inhalt der geplanten Übereinkunft, die Festlegung der Verhandlungsrichtlinien sowie die Benennung des Verhandlungsführers der EU und gegebenenfalls eines speziellen Ausschusses. Weiterhin fallen hierunter, der Abschluss der Verhandlungen, die Genehmigung der Unterzeichnung der Übereinkunft und unter Umständen den Beschluss zur vorläufigen Anwendung sowie den Abschluss der Übereinkunft. Schließlich ist das EP über

Nr. 05/16 (29. Juli 2016) © 2016 Deutscher Bundestag

Verfasser: ORR Hannes Rathke, LL.M. (PE 6), RD Florian Rohde (PE 3)

Fachbereich Europa (PE 6), Telefon: +49 30 227-33614, vorzimmer.pe6@bundestag.de

Die Wissenschaftlichen Dienste und der Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung.



die Verhandlungsphase, d.h. über erzielte Zwischenergebnisse und wesentliche Verhandlungsfortschritte zu informieren, so dass es auch über die Entwürfe des jeweiligen Abkommens und der diesbezüglichen Beschlüsse zu unterrichten ist, soweit diese Entwurfstexte dem jeweiligen Vertragspartner im Hinblick auf den Abschluss des Abkommens übermittelt worden. Gegebenenfalls sind geeignete Vorkehrungen für die vertrauliche Behandlung sensibler Informationen zu treffen. Begrenzt wird die Unterrichtungspflicht jedenfalls im Hinblick auf die lediglich vorbereitenden, internen Vorgänge der anderen Unionsorgane.

Die Unterrichtungserfordernisse gemäß Art. 218 Abs. 10 AEUV gewährleisten einerseits eine Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU (Art. 21 Abs. 3 EUV). Andererseits bringen sie die Grundsätze der Transparenz und der demokratischen Kontrolle zum Ausdruck (Art. 1 Abs. 2, Art. 2 EUV). Die Unterrichtung ermöglicht die Teilhabe des EP an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt, welche sich nicht in der Ausübung formeller Mitspracherechte erschöpft. Sie stellt sicher, dass die gewählten Vertreter im EP demokratische Kontrolle über das Außenhandeln der EU in voller Kenntnis der Sachlage ausüben können, indem sie über außenpolitische Angelegenheiten der EU öffentlich debattieren, das gesamte Verfahren kritisch begleiten und auf diese Weise auch ohne formales Mitentscheidungsrecht inhaltlich auf die geplante Übereinkunft Einfluss nehmen können. Zudem wird durch die Unterrichtung gewährleistet, dass das EP die Wahl der formellen und materiellen Rechtsgrundlage durch den Rat fortlaufend kritisch prüfen und potenziell bestehende Mitwirkungsrechte wirksam verteidigen kann. Ein Verstoß gegen Art. 218 Abs. 10 AEUV beeinträchtigt die Bedingungen, unter denen das EP seine Funktionen auf dem Gebiet der GASP ausübt. Er verletzt mithin eine wesentliche Formvorschrift, was zur Nichtigkeit des damit behafteten Rechtsakts führt.

Deutscher Bundestag: Der Abschluss von Übereinkommen im Rahmen der GASP auf Grundlage von Art. 37 EUV erfordert als EU-Abkommen in Deutschland keine Mitwirkung des Bundestages gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. Handlungen im Rahmen der GASP können jedoch als Angelegenheit der EU Gegenstand der besonderen parlamentarischen Mitwirkung gemäß Art. 23 GG anzusehen sein (vgl. BVerfGE 131, 152 (202)). Durch Art. 23 GG wird das Spannungsverhältnis zwischen exekutiver Außenvertretung und parlamentarischer Verantwortung in EU-Angelegenheiten auf spezifische Weise ausgestaltet (BVerfGE 131, 152 [196]). Danach hat der Bundestag das durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzte Recht auf umfassende und frühestmögliche Unterrichtung durch die Bundesregierung (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG, vgl. §§ 3 und 7 EUZBBG). Die informierte Mitwirkung dient der organadäquaten Teilhabe des Bundestages an der erforderlichen internen Willensbildung des Bundes im Hinblick auf die Beteiligung Deutschlands in EU-Angelegenheiten. Im Rahmen eines solchen auswärtigen Handelns kann der Bundestag insbesondere sein Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, seine Kontroll- und Haushaltsbefugnisse wahrnehmen und dadurch auf die Entscheidungen der Regierung einwirken.

Im Hinblick auf die Fragen, ob und in welchem Umfang Handlungen im Rahmen der GASP eine Angelegenheit der EU im Sinne von Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG sind und dementsprechende Beteiligungsrechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung in GASP-Angelegenheiten bestehen, bleibt der Ausgang von Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Aktenzeichen 2 BvE 3/15 und 2 BvE 7/15) zu der Frage abzuwarten, ob die Bundesregierung ihre Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG bei der Festlegung einer Operation im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verletzt hat.

Quellen: EuGH, Urteil vom 14. Juni 2016, Rs. C-263/14 (EP/Rat); EuGH, Urteil vom 24. Juni 2014, Rs. C-658/11 (EP/Rat); BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11.