

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über ihre Bemühungen zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments 2000

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Kurzfassung	1
II. Langfassung	2
1. Regierungskonferenz 2000	2
2. Erfahrungen mit dem Mitentscheidungsverfahren	2
3. Rahmenabkommen EP-Kommission	3
4. Grundrechtecharta	3
5. Abgeordnetenstatut	3

I. Kurzfassung

Die Entwicklungen, die im Jahre 2000 zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP) geführt haben, lassen sich unter vier Stichpunkten zusammenfassen:

- Das durch den Vertrag von Amsterdam mit Wirkung vom 5. Mai 1999 in Kraft gesetzte neue Verfahren der Mitentscheidung des EP hat sich in seiner praktischen Anwendung bewährt; die Fälle, in denen der in diesem Verfahren vorgesehene Vermittlungsausschuss zwischen Rat und EP eingesetzt werden musste, halten sich in zufriedenstellenden Grenzen.
- Die Regierungskonferenz 2000 konnte die Erwartungen des EP, dass die Zahl der mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu entscheidenden Gesetzgebungsakte

deutlich ausgeweitet und zugleich auch dem EP in diesen Fällen das Mitentscheidungsrecht eingeräumt würde, nicht voll erfüllen. Neben zahlreichen Fällen, bei denen die Mitentscheidung eingeführt wird, stehen einige Bereiche, wo die Mitentscheidung trotz des Legislativcharakters nicht durchgesetzt werden konnte. Zugleich wurde aber die demokratische Legitimation der EP-Entscheidungen gestärkt, indem die Verteilung der Sitze künftig stärker der Bevölkerungsgröße der einzelnen Mitgliedstaaten entspricht.

- Das EP hat mit der Kommission am 5. Juli 2000 ein Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit abgeschlossen, das eine bessere Beteiligung des EP und einen besseren Zugang zu Informationen aus der Kommission vorsieht.
- Das EP war durch Entsendung von 16 MdEP in den unter Leitung von Bundespräsident a. D. Roman Herzog arbeitenden Konvent eng an der Ausarbeitung der europäischen Charta der Grundrechte beteiligt. Die Charta ist auf dem Europäischen Rat (ER) in Nizza gemeinsam von den Staats- und Regierungschefs, der Präsidentin des EP und dem Kommissionspräsidenten feierlich verkündet worden.

Über das Feld der gesetzgeberischen Befugnisse hinaus hat sich die Bundesregierung auch im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und bei der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dafür eingesetzt, dass der Rat und der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik das EP möglichst umfassend über außenpolitische Vorhaben der EU unterrichtet.

II. Langfassung

1. Regierungskonferenz 2000

Mit Blick auf die Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments wurden seitens des EP besondere Erwartungen an die in Nizza mit der Tagung des Europäischen Rates (7. bis 11. Dezember) abgeschlossene Regierungskonferenz geknüpft.

Die Beteiligungsrechte des EP werden durch den Vertrag von Nizza insofern gestärkt, als eine Reihe von Politikfeldern bei Rechtsakten vom Einstimmigkeitsprinzip in die qualifizierte Mehrheit in Form des Mitentscheidungsverfahrens überführt werden. Dies betrifft u. a. Fördermaßnahmen gegen Diskriminierung, Teile des vergemeinschafteten Bereichs der Justiz- und Innenpolitik (z. T. aber mit zeitlicher Verzögerung bzw. nach einstimmigem Ratsbeschluss), die Industriepolitik, spezielle Aktionen außerhalb der Strukturfonds und die Festlegung des Statuts der europäischen Parteien.

Bei der Entscheidung über eine Verstärkte Zusammenarbeit wird die Stellung des EP derjenigen im Gesetzgebungsverfahren angeglichen: Im Bereich des EG-Vertrages ist die Zustimmung des EP in den Bereichen erforderlich, die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen; in den übrigen Politikbereichen der 1. Säule und im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (3. Säule) wird das EP angehört. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) hat der Hohe Vertreter das EP laufend über die Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zu unterrichten.

Eine starke Position erhält das EP im Bereich des neugeschaffenen Frühwarnsystems bei drohender Verletzung von Prinzipien der Union durch einen Mitgliedstaat (Artikel 7 Abs. 1 – neu – EU-Vertrag). Hier erhält das Parlament ein Initiativrecht und muss den Beschlüssen des Rates auch zustimmen.

Gestärkt werden durch den Vertrag von Nizza auch die Klage- und Antragsbefugnisse des EP vor dem Europäischen Gerichtshof.

Dennoch wurden die Erwartungen des EP an Nizza insgesamt nicht voll erfüllt, vor allem weil deutlich weniger Politikfelder von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit überführt wurden, als es aus Sicht des EP und auch der Bundesregierung wünschenswert gewesen wäre.

Die Bundesregierung hat beim Übergang zur qualifizierten Mehrheit in legislativen Bereichen grundsätzlich die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens befürwortet.

2. Erfahrungen mit dem Mitentscheidungsverfahren

Der Vertrag von Amsterdam (1997) hat eine Revision der interinstitutionellen Vereinbarung zum Verfahren der Mitentscheidung ermöglicht. Das Europäische Parlament, der

Rat und die Kommission (KOM) haben am 4. Mai 1999 eine gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-V) unterzeichnet. Darin geht es im Wesentlichen um den praktischen Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens und um die Modalitäten im Vermittlungsausschuss. Einberufung, Vorsitz, Terminierung sowie Arbeits- und Verfahrensweise des Vermittlungsausschusses werden in der gemeinsamen Erklärung detailliert geregelt. Im Vermittlungsausschuss nehmen der Präsident des Europäischen Parlaments und der Präsident des Rates den Vorsitz gleichberechtigt wahr.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Nizza einen Bericht des Vorsitzes und des Generalsekretariates des Rates über eine effizientere Gestaltung des Mitentscheidungsverfahrens entgegengenommen. Der Bericht bewertet zunächst die bisher gesammelten Erfahrungen, nicht zuletzt auf der Grundlage eines gemeinsam von Rat, EP und KOM durchgeführten Seminars (November 2000) als sehr positiv. Dies belegen u. a. die folgenden statistischen Daten: die Anzahl der über ein Jahr im Rahmen der Mitentscheidung behandelten Verfahren ist auf das Zweieinhalbfache gestiegen. 25 % dieser Dossiers wurden in der ersten Lesung abgeschlossen. Etwas mehr als 50 % wurden in der zweiten Lesung abgeschlossen, d. h. nach der Billigung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates durch das EP oder nach der Billigung der Abänderungen des EP am Gemeinsamen Standpunkt durch den Rat. 25 % schließlich wurden in der Vermittlungsphase abgeschlossen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass beinahe 50 % dieser Angelegenheiten der letzten genannten Kategorie abgeschlossen werden konnten, ohne dass der Vermittlungsausschuss formell zusammentreten musste. Das bedeutet im Ergebnis, dass eine Einigung zwischen Rat und EP in 75 % der Fälle vor der Vermittlungsphase erzielt wurde und es in 85 % der Fälle möglich war, ohne dass der Vermittlungsausschuss zusammentritt.

Die Vermittlung bleibt gleichwohl ein wesentliches Element des Mitentscheidungsverfahrens. Der Rahmen ist durch rechtliche Vorgaben, nämlich Erfolg oder Scheitern, sowie durch praktische Zwänge abgesteckt: es ist kaum möglich, den Vermittlungsausschuss häufiger als durchschnittlich 5- oder 6-mal pro Halbjahr einzuberufen. Alle Ratsvorsitze haben daher zur besseren Vorbereitung der Vermittlung einen Teil der Zweitlesung im EP für so genannte Trilog-Gespräche zwischen EP, Rat und Kommission genutzt.

Im Bericht an den Europäischen Rat (Nizza) wird festgestellt, dass die Zahl der Vorgänge, für die mindestens eine Sitzung des Vermittlungsausschusses erforderlich ist, verringert werden müsse. Dazu wird eine engere zeitliche Koordinierung zwischen Behandlung der Kommissionsvorschläge im Rat und im EP sowie eine intensivere Nutzung des Trilog empfohlen. Der ER Helsinki hat die Notwendigkeit, das Verfahren der Mitentscheidung zu verbessern, in Ziffer 18 und 19 seiner Entscheidung wie folgt aufgegriffen:

„18. Der Vorsitz wird, als fester Bestandteil seiner Programmplanung, gebührend dem Erfordernis Rech-

nung tragen, dass die Termine für Vermittlungsverfahren und vorbereitende Sitzungen unter Berücksichtigung der für die Mitentscheidungsverfahren geltenden Fristen vorab festgesetzt werden. Mit dem Europäischen Parlament müssen in der Zeit der ersten und der zweiten Lesung Kontakte aufgenommen werden, damit das Verfahren so rasch wie möglich zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht wird.

19. Der Vorsitz und das Generalsekretariat werden ersucht, bis Ende 2000 im Lichte der mit der Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 gesammelten Erfahrungen weitere Änderungen der Arbeitsweise des Rates in Bezug auf Mitentscheidungs-texte vorzuschlagen.“

3. Rahmenabkommen EP-Kommission

Kommission und EP haben am 5. Juli 2000 – ohne Beteiligung des Rates – ein bilaterales Abkommen zur verbesserten Zusammenarbeit beschlossen. Sein Ziel ist, den Dialog und die politische Zusammenarbeit auszubauen, den Informationsfluss zu verbessern und das Europäische Parlament zu den administrativen Reformen innerhalb der Kommission zu konsultieren und darüber zu unterrichten. Ferner werden im Rahmenabkommen eine Reihe von spezifischen Durchführungsmaßnahmen zum Legislativverfahren, zu Internationalen Übereinkommen und zur Erweiterung sowie zur Übermittlung von vertraulichen Dokumenten und Informationen der Kommission vereinbart.

Das Europäische Parlament hat mit diesem Abkommen seine Position gegenüber der Kommission deutlich gestärkt. So hat es u. a. erreicht:

- dass es in jedem Stadium des Legislativ- und Haushaltsprozesses gleichrangig mit dem Rat unterrichtet wird.
- dass die Kommission die Aufnahme von Mitgliedern des Europäischen Parlaments als Beobachter in Verhandlungsdelegationen der Gemeinschaft bei multilateralen Übereinkommen, in denen die Gemeinschaft allein von der Kommission vertreten wird, erleichtert.
- die Kommission dem EP sämtliche für die Ausübung seiner Kontrollbefugnisse erforderlichen vertraulichen Informationen übermittelt.

Da dieses Abkommen ohne Beteiligung des Rates vereinbart wurde, hat dieser am 31. Juli in einer rechtswahrenden Erklärung darauf hingewiesen, dass der Rat sich an die Bestimmungen des zwischen EP und Kommission geschlossenen Abkommens nicht gebunden fühle.

Im Laufe des zweiten Halbjahres 2000 fanden zwischen der französischen Ratspräsidentschaft und Vertretern des EP erste Gespräche über eine Vereinbarung zwischen Rat und EP hinsichtlich des Zugangs des EP zu vertraulichen Dokumenten des Rates aus dem Bereich der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik statt. Diese Gespräche sollen unter der schwedischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 fortgeführt werden.

4. Grundrechtecharta

Das EP ist bereits seit Ende der 70er-Jahre für den Ausbau des Grundrechtsschutzes in der damaligen EWG eingetreten¹. Auf deutsche Initiative beschloss der ER Köln (3./4. Juni 1999), „*dass ein Entwurf einer solchen Charta der Grundrechte von einem Gremium ausgearbeitet werden sollte, das aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente besteht.*“ Der ER Tampere (15./16. Oktober 1999) legte die Zahl der vom EP benannten Vertreter in diesem Gremium („Konvent“) auf 16 fest², neben 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, einem Beauftragten des Präsidenten der KOM und 30 Mitgliedern der nationalen Parlamente (2 pro MS). Die Gruppe der MdEP im Konvent wählte den Spanier Inigo Mendez de Vigo zu ihrem Vorsitzenden, der zugleich einer von drei Stellvertretern des Konventsvorsitzenden war. Das EP trat für eine umfassende Grundrechtecharta ein, die zur Aufnahme in die Verträge geeignet war. Da die Charta in der Regierungskonferenz 2000 nicht in die Verträge aufgenommen werden konnte, forderte das EP zumindest eine Erwähnung in Artikel 6 II EUV, womit es sich aber nicht durchsetzte. Die vom Konvent erarbeitete Charta hat die Rolle des EP dennoch gestärkt:

- Das EP war an der Erarbeitung des Chartatextes maßgeblich beteiligt und stellte zusammen mit den Mitgliedern der nationalen Parlamente gegenüber den Beauftragten der Staats- und Regierungschefs die Mehrheit im Konvent.
- Die Charta konnte, entgegen dem Widerstand aus einigen Mitgliedstaaten, umfassend formuliert werden und ist zur Aufnahme in die vertraglichen Grundlagen der EU geeignet.
- Das EP hat seine Ausgangsposition für die Beteiligung an ähnlichen Gremien, die in Zukunft möglicherweise eine Änderung der Vertraglichen Grundlagen der Union vorbereiten, gestärkt.

5. Abgeordnetenstatut

Das Europäische Parlament kann gemäß Artikel 190 Abs. 5 EGV nach Anhörung der Kommission und mit einstimmiger Zustimmung des Rates ein Abgeordnetenstatut festlegen. Im Vorgriff auf das Inkrafttreten dieses in Amsterdam beschlossenen Artikels hat das EP am 3. Dezember 1998 einen Entwurf vorgelegt. Die Kommission hat dazu am 9. März 1999 Stellung genommen. Die Dis-

¹ Gemeinsame Erklärung von EP, Rat und KOM vom 5. April 1977; Erklärung des EP über Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989; vom institutionellen Ausschuss des EP erarbeiteter, jedoch vom EP Plenum nicht verabschiedeter Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union, der auch einen Grundrechtskatalog enthält.

² Deutsche MdEP im Konvent: Vizepräsident des EP Ingo Friedrich (EVP), Martin Schulz (SPE), Sylvia-Yvonne Kaufmann (vereinigte Linke)

kussionen unter deutscher Präsidentschaft im Rat führten am 26. April 1999 zu einer einstimmig beschlossenen Stellungnahme, deren Inhalt das alte europäische Parlament am 5. Mai 1999, d. h. kurz vor dem Ende der Legislaturperiode unter Bestätigung seines eigenen Entwurfes abgelehnt hat. Diese Haltung wurde am 27. Oktober 1999 durch das neu gewählte Plenum formell bestätigt. Das Europäische Parlament hat daraufhin eine Kontaktgruppe bestehend aus seiner Präsidentin, den deutschen MdEP Rothley, Friedrich und Quisthoudt-Rowohl sowie den MdEP Wibenga, Marinho und Palacio gebildet. Diese hat mit der Ratspräsidentschaft Gespräche geführt, um zu einem Statutentwurf zu gelangen, dem auch der Rat, entsprechend der geltenden Rechtslage – einstimmig zustimmen kann. Diese Gespräche haben in

Teilbereichen zu Ansätzen der Übereinstimmung geführt, konnten aber hinsichtlich des zentralen Anliegens des Abgeordnetenstatutes, der materiellen Gleichbehandlung aller Abgeordneten, noch zu keinem Ergebnis gebracht werden. In den Beratungen des Rates trat die Bundesregierung in Kenntnis der interfraktionellen Entschließung des Bundestag-Europaausschusses vom 23. März 2000 dafür ein, auf der Grundlage eines am 10. November 2000 von der Präsidentin des EP, Nicole Fontaine, vorgelegten neuerlichen Statutentwurfes des EP, zu einem raschen Ergebnis zu kommen. Entsprechend trat die Bundesregierung auch dafür ein, das Statut in die Gruppe jener Angelegenheiten zu überführen, in die künftig im Rat mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden sein sollte.