

Mehr Demokratie und Transparenz in EU-Angelegenheiten - Deutschland braucht ein neues Europagesetzbuch

Die FDP hat die Europäische Integration von Beginn an leidenschaftlich unterstützt. Liberale Außenminister haben Europas größtes Friedensprojekt maßgeblich gestaltet. Nicht zuletzt deshalb erlebt Deutschland die längste Friedens- und Wohlstandsperiode seiner Geschichte.

Die FDP-Bundestagsfraktion hat dem Vertrag von Lissabon zugestimmt, da er die Europäische Union handlungsfähiger, transparenter und demokratischer macht. Er ist die Grundlage für weitere Integrations- und Erweiterungsschritte.

In seinem Urteil vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union derzeit nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet sind, und eine stärkere Beteiligung des Gesetzgebers an wesentlichen Entscheidungen auf europäischer Ebene gefordert.

In den letzten Jahren – u.a. auch bei den Beratungen zum Begleitgesetz zum Lissabonner Vertrag - war es vor allem die FDP-Bundestagsfraktion, die im Deutschen Bundestag angemahnt hat, vorhandene Rechte auch wahrzunehmen. Denn ohne politischen Willen zur Mitwirkung nutzen die stärksten Rechte nichts. Die stärkere Beteiligung des Bundestages macht die EU demokratischer, für die Bürger transparenter und ist Voraussetzung für weitere Integrationsschritte.

Darüber hinaus lässt sich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch entnehmen, dass die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte auf gesetzlicher Grundlage erfolgen soll. Eine Regelung durch Vereinbarung wie bisher in der BBV (BT-Drs. 16/2620) wird als nicht ausreichend empfunden.

Der Bundespräsident darf nach der Entscheidung den Vertrag von Lissabon erst ratifizieren, wenn diese gesetzliche Ausgestaltung der Beteiligungsrechte in Kraft getreten ist.

Die FDP-Bundestagsfraktion will, dass dieses Gesetzgebungsverfahren vor der Bundestagswahl am 27.09.2009 abgeschlossen ist und Deutschland die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon Anfang Oktober 2009 abschließen kann.

In der Diskussion um die Neuregelung der Mitwirkungsrechte vertritt die FDP-Bundestagsfraktion folgende Positionen:

- Die FDP-Bundestagsfraktion begrüßt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Sie hat in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass die dem Bundestag grundgesetzlich verliehenen Rechte endlich wirksamer und europafreundlicher ausgestaltet werden müssen. Dabei gilt es grundlegende Rechte und Rechte, die speziell auf den Vertrag von Lissabon zugeschnitten sind, zu

unterscheiden. Unabhängig vom gewünschten Inkrafttreten des Vertrages müssen die grundlegenden Mitwirkungsrechte des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates gesetzlich normiert werden.

- Die Neuregelung soll rechtssicher und transparent sein. Die derzeitige Aufsplitterung in Begleitgesetz, verschiedene Zusammenarbeitsgesetze und vertragliche Vereinbarungen sollte beseitigt und die Regelungen so bald wie möglich in einem „Europagesetzbuch“ zusammengeführt werden.
- Das Europagesetzbuch muss die Beteiligungsrechte des Gesetzgebers in allen Angelegenheiten der Europäischen Union umfassen. Dazu gehören vor allem die Verfahren bei sekundärrechtlichen Vorhaben, Beitrittsverhandlungen und Regierungskonferenzen zu Vertragsänderungen, Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren, die Nutzung von Brückenklauseln, Vereinbarungen über die verstärkte Zusammenarbeit und der politischen Einigung zur finanziellen Vorausschau der Union sowie allen anderen Deutschland finanziell verpflichtenden Maßnahmen.
- Der Bundesregierung berücksichtigt Stellungnahmen des Deutschen Bundestages in allen Angelegenheiten der Europäischen Union. Weicht sie von ihnen ab, legt sie dem Deutschen Bundestag hierfür ausführlich ihre Gründe dar.
- Die Zustimmung zur Eröffnung oder Schließung einzelner Verhandlungskapitel während laufender Beitrittsverhandlungen obliegt auch weiterhin der Bundesregierung.
- Die Beteiligungsrechte der Länder entsprechend der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung sind in vollem Umfang zu wahren.
- Die Neuregelung soll vollumfänglich und zügig betrieben werden. Das Gesetzgebungsverfahren soll vor der Bundestagswahl 2009 abgeschlossen sein.
- Eine Ratifikation des Vertrages von Lissabon unter völkerrechtlichen Vorbehalt ist aus Sicht der FDP-Bundestagsfraktion weder nötig noch möglich.
- Die Beratungsabläufe im Bundestag müssen daraufhin untersucht werden, wie eine schnellere und effizientere Mitwirkung erreicht werden kann. Insoweit ist zu überlegen, ob die Regelung des Art. 45 S. 2 GG – unter Beteiligung der mitberatenden Ausschüsse – auf weitere Ausschüsse ausgeweitet werden sollte.
- Bevor ein speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenes verfassungsgerichtliches Verfahren eingeführt wird, muss geprüft werden, ob die bestehenden Verfahren dazu ausreichen.

Zur Umsetzung dieser Positionen wird die FDP-Bundestagsfraktion in den anstehenden Verhandlungen folgende Vorschläge unterbreiten:

- Die Zustimmung zu Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren¹ kann erst erteilt werden, wenn Bundestag und Bundesrat ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben.²
- Der deutsche Regierungsvertreter im (Europäischen) Rat darf der Anwendung der allgemeinen Brückenklauseln³ nur zustimmen, nachdem Bundestag und Bundesrat ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben.⁴
- Der deutsche Regierungsvertreter im (Europäischen) Rat darf der Anwendung einer speziellen Brückenklauseln⁵ nur zustimmen, nachdem der Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, der Bundesrat ihre Zustimmung erteilt haben.⁶
- Wird ein Vorhaben auf die Flexibilitätsklauseln gem. Art. 352 AEUV gestützt, darf der deutsche Regierungsvertreter im Rat nur zustimmen, nachdem Bundestag und Bundesrat ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben.⁷ Um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung nicht unnötig einzuschränken, soll ein solches Zustimmungsgesetz nach der politischen Einigung aber zwingend vor der förmlichen Zustimmung erlassen werden.
- Der deutsche Regierungsvertreter im (Europäischen) Rat darf einer Ausweitung der Bereiche, in denen die Europäische Union Strafvorschriften erlassen kann⁸, bzw. der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft⁹ sowie einer Änderung der Satzung der Europäischen Investitionsbank¹⁰ nur zustimmen, nachdem Bundestag und Bundesrat ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben.¹¹

¹ Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 (Einführung einer gemeinsamen Verteidigung), 48 Abs. 6 EUV (vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren), 25 Abs. 2 (Erweiterung der Rechte von Unionsbürgern), 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 (Beitritt der EU zur EMRK), 223 Abs. 1 UAbs. 2 (Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP), 262 (Zuständigkeit der EU zur Schaffung Europäischer Rechtstitel für geistiges Eigentum), 311 Abs. 3 (Festlegung der Eigenmittel der EU) AEUV.

² BVerfG, Rn. 312 f., 412.

³ Art. 48 Abs. 7 EUV (Brückenklauseln) (insbesondere bei Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d (Strafprozessrecht), 83 Abs. 1 UAbs. 3 (Ausweitung Zuständigkeit im Bereich materielles Strafrecht)AEUV), 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV (Familienrecht).

⁴ BVerfG, Rn. 319, 366, 414.

⁵ Art. 31 Abs. 3 EUV (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik), 153 Abs. 2 UAbs. 4 (Arbeitnehmerrechte), 192 Abs. 2 UAbs. 2 (Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik), 312 Abs. 2 UAbs. 2 (Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens), 333 Abs. 1, 2 (Abstimmungsverfahren im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit) AEUV.

⁶ BVerfG, Rn. 320 f., 416.

⁷ BVerfG, Rn. 328, 417.

⁸ Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV.

⁹ Art. 86 Abs. 4 AEUV.

¹⁰ Art. 308 Abs. 3 AEUV.

¹¹ BVerfG, Rn. 363, 419.

- In Fällen, in denen der Vertrag von Lissabon die Möglichkeit zur Aussetzung von Gesetzgebungsverfahren („Notbremse“¹²) eröffnet, muss die Bundesregierung von diesem Recht Gebrauch machen, sofern der Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat dies beschließen.¹³
- Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV ist dahingehend zu verstehen, dass er für Maßnahmen nach Art. 81 Abs. 2 AEUV im Bereich des Familienrechts ein besonderes Gesetzgebungsverfahren festlegt. Sollten auf europäischer Ebene auf dieser Grundlage weitergehende Maßnahmen im Bereich des Familienrechts erlassen werden, darf der deutsche Regierungsvertreter im Rat nur zustimmen, nachdem Bundestag und Bundesrat ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben.¹⁴
- Für die Entscheidung von Bundestag und Bundesrat sind Fristen zu normieren, um die Beschlussfassung auf europäischer Ebene nicht zu verzögern. Schweigen bedeutet jedoch keine Zustimmung. Ebenso wenig darf es eine Ablehnung von Vorhaben allein durch Nichtbefassung geben. Bundestag und Bundesrat stehen vielmehr in europapolitischer Verantwortung, diese Fristen einzuhalten.¹⁵
- Die BBV muss in Gesetzesform überführt¹⁶ und in das neue Europagesetzbuch integriert werden.
- Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in allen Angelegenheiten der Europäischen Union, insbesondere auch hinsichtlich eigener förmlicher Initiativen, umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt.¹⁷
- Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag insbesondere auch über die Aushandlung und den geplanten Abschluss völkerrechtlicher Abkommen durch die EU, auch bevor das förmliche Ratifizierungsverfahren eingeleitet wurde.¹⁸
- Bei vorgeschlagenen Maßnahmen geht die Bundesregierung in ihrer Unterrichtung darauf ein, ob sich die Maßnahme im Rahmen der der Europäischen Union übertragenen Kompetenzen hält, den Grundsätzen von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit genügt und die verfassungsrechtliche Identität der Bundesrepublik Deutschland wahrt.¹⁹
Betrifft die vorgeschlagene Maßnahme das Straf- oder Strafrecht, begründet die Bundesregierung zudem, ob die vom Bundesverfassungsgericht verlangte besondere Rechtfertigung für ein Vorgehen auf europäischer Ebene vorliegt.²⁰ Dazu gehört bei Maßnahmen auf der Basis der strafrechtlichen

¹² Art. 48 Abs. 2 (Notbremse soziale Sicherheit), 82 Abs. 3, 83 Abs. 3 (Notbremsen Strafrecht) AEUV.

¹³ BVerfG 365, 400, 418.

¹⁴ BVerfG, Rn. 369.

¹⁵ S. dazu BVerfG, Rn. 319 f., 366, 414, 416.

¹⁶ S. dazu BVerfG, Rn. 410.

¹⁷ S. dazu Art. 23 Abs. 2 GG.

¹⁸ S. dazu BVerfG, Rn. 375.

¹⁹ S. dazu BVerfG, Rn. 298 ff., 336, 339.

²⁰ S. dazu BVerfG, Rn. 358 ff.

Annexkompetenz²¹ der Nachweis, dass ein gravierendes Vollzugsdefizit tatsächlich besteht und nur durch Strafandrohung beseitigt werden kann.²²

- Bei allen Deutschland finanziell verpflichtenden Maßnahmen der EU (z.B. EEF, Globalisierungsfonds, etc.) führt die Bundesregierung eine Stellungnahme des Deutschen Bundestages herbei.
- Die Bundesregierung berücksichtigt Stellungnahmen des Bundestages zu allen Angelegenheiten der Europäischen Union. Stellungnahmen können nicht nur zu förmlichen Rechtsakten abgegeben werden.²³
- Die Bundesregierung legt vor dem Bundestag Rechenschaft ab über ihre Tätigkeit in Angelegenheiten der Europäischen Union.²⁴ Sie muss ihm insbesondere ausführlich ihre Gründe darlegen, falls sie von einer vom ihm erlassenen Stellungnahme abgewichen ist.
- Der Kandidat/die Kandidatin, den/die die Bundesregierung zur Besetzung des deutschen Kommissarspostens vorzuschlagen gedenkt, stellt sich vor der förmlichen Übermittlung des Vorschlags einer Anhörung im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.
- Die von der Bundesrepublik zur Ernennung von Richtern und Generalanwälten des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts vorzuschlagenden Persönlichkeiten werden von der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss benannt.²⁵
- Das Europagesetzbuch wird um die Rechte der nationalen Parlamente zur Kontrolle von Europol und Eurojust erweitert, sobald die entsprechenden Verordnungen auf europäischer Ebene erlassen sind.²⁶

²¹ Art. 83 Abs. 2 AEUV.

²² S. dazu BVerfG, Rn. 361 f.

²³ S. dazu R. Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 23, Rn. 111.

²⁴ S. dazu Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV-Lissabon.

²⁵ Art. 2 Abs. 4 Begleitgesetz.

²⁶ S. dazu Art. 86 Abs. 1 UAbs. 3, 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV-Lissabon.