

Dreizehnter Bericht und Empfehlung der Europa-Kommission

zur Institutionalisierung einer Europa-Kommission des Deutschen Bundestages

A. Problem

Durch Beschluß des Bundestages vom 16. Juni 1983 (Drucksache 10/161) wurde die Europa-Kommission als Enquete-Kommission eingesetzt. Mit dem Ablauf der 10. Wahlperiode muß die Europa-Kommission ihre Arbeit einstellen. Für eine Wiedereinsetzung in der 11. Wahlperiode ist ein Beschluß des 11. Deutschen Bundestages erforderlich.

B. Lösung

Die Europa-Kommission ist der Auffassung, daß der Koordinierungsbedarf zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Europäischen Parlament mit zunehmender Integration weiter ansteigen wird. Die Entscheidungsvorbereitung wechselnder Einzelthemen der Europapolitik ist ein auf Dauer gerichteter Auftrag, der die Fortsetzung der Arbeit der Europa-Kommission in den künftigen Wahlperioden notwendig macht.

Die Europa-Kommission erkennt an, daß sie wegen der Mitgliedschaft von nicht dem Bundestag angehörenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments nur als Enquete-Kommission organisiert werden kann. Nach ihrer Auffassung kann § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages dem auf Dauer angelegten Auftrag, der Zusammensetzung, der Arbeitsweise und der Funktion der Europa-Kommission jedoch nur unzureichend gerecht werden.

Sie empfiehlt deshalb, durch eine Ergänzung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine den Besonderheiten der Europa-Kommission entsprechende organisatorische Grundlage zu schaffen, die auch eine Wiedereinsetzung dieses Gremiums in jeder Wahlperiode vorsieht.

Einstimmigkeit in der Kommission.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bericht

I.

Zur Vorbereitung europapolitischer Entscheidungen hat der Deutsche Bundestag in der 10. Wahlperiode erstmals eine Europa-Kommission eingesetzt. Er hat am 16. Juni 1983 einstimmig den interfraktionellen Antrag auf Drucksache 10/161 angenommen.

Die Europa-Kommission erhielt den Auftrag, insbesondere

- Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik von grundsätzlicher Bedeutung,
- institutionelle Fragen der Europäischen Gemeinschaften,
- Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Europäischen Parlament

zu beraten und dem Deutschen Bundestag dazu in Berichten Empfehlungen zu unterbreiten.

Der Einsetzungsbeschluß bestimmte, daß sich die Europa-Kommission aus elf Mitgliedern des Deutschen Bundestages und einer gleichen Anzahl von deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die nach Maßgabe des § 56 GO BT berufen werden, zusammensetzt. Für jedes Mitglied wurde ein Stellvertreter bestellt. Die Europa-Kommission wurde verpflichtet, jährlich mindestens zwei Sitzungen durchzuführen.

II.

Die konstituierende Sitzung der Europa-Kommission fand am 14. Oktober 1983 statt. Die Europa-Kommission bestimmte ein Mitglied des Deutschen Bundestages zu ihrem Vorsitzenden und ein Mitglied des Europäischen Parlaments zu ihrem stellvertretenden Vorsitzenden.

Bis jetzt hat die Europa-Kommission 34 Sitzungen abgehalten, darunter eine Anhörung. Sie hat in zwölf Berichten zu europapolitischen Fragen Empfehlungen abgegeben. In zwei Fällen hat die Europa-Kommission zu Fragen von Fachausschüssen des Deutschen Bundestages gutachtliche Stellungnahmen erarbeitet.

Vertreter der Bundesregierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in den Sitzungen zu einzelnen Punkten der Tagesordnung berichtet und auf Fragen der Mitglieder der Europa-Kommission geantwortet. Mitglieder des Europäischen Parlaments, die nicht Mitglieder der Europa-Kommission sind, wurden als Sachverständige zur Auskunft über Einzelfragen eingeladen.

Die Europa-Kommission hielt zwei Sitzungen in Straßburg und jeweils eine Sitzung in Brüssel und Berlin ab. Delegationen der Europa-Kommission besuchten korrespondierende Ausschüsse in den Parlamenten von Großbritannien, Frankreich, Irland, Dänemark, Luxemburg, Belgien.

III.

Ihm Rahmen ihres Auftrages hat die Europa-Kommission vor allem Themen beraten, die sich in der parlamentarischen Diskussion befanden. Dazu gehörten in erster Linie die Initiativen zur Reform der Europäischen Gemeinschaft. Breiten Raum haben deshalb der „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“ (Drucksache 10/1423), verabschiedet vom Europäischen Parlament am 14. Februar 1984, das „Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat — Vollendung des Binnenmarktes“ (Drucksache 10/5013), die „Regierungskonferenz von Luxemburg“ und deren Arbeitsergebnis, die „Einheitliche Europäische Akte“ (Drucksache 10/6392) sowie die Erhöhung der eigenen Einnahmen der Gemeinschaft, verbunden mit dem Beitritt von Spanien und Portugal zur Europäischen Gemeinschaft, eingenommen. Die Europa-Kommission hat ihre Aufmerksamkeit auch auf Themen gerichtet, die nach ihrer Auffassung eine beschleunigte Beschlußfassung durch die Bundesregierung erforderten, wie etwa die Einführung des Europapasses in der Bundesrepublik Deutschland. Sie hat beabsichtigte Maßnahmen der Bundesregierung zur Luftreinhaltung in der Europäischen Gemeinschaft durch ihre Stellungnahme unterstützt.

Zu Gegenständen der Beratung, die einer parlamentarischen Aussage bedürfen, hat die Europa-Kommission in Berichten Empfehlungen an den Bundestag abgegeben.

Die Europa-Kommission hat außerdem die Europa-Politik der Bundesregierung, deren Vertreter in allen Sitzungen zu Problemen berichtet und auf Fragen geantwortet haben, kritisch begleitet. Zu den weitaus meisten Beratungsgegenständen haben auch Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Stellung genommen.

Durch Reisen zu anderen mitgliedstaatlichen Parlamenten hat die Europa-Kommission deutlich gemacht, daß der Prozeß der europäischen Einigung eine gemeinsame Aufgabe aller Parlamente in der Gemeinschaft ist. Die Gespräche mit Parlamentariern anderer Mitgliedstaaten dienten dazu, sich mit den Vorbehalten einzelner Länder gegen weitere Integrationsschritte auseinanderzusetzen.

IV.

Die Begründung des Einsetzungsbeschlusses interpretiert den Auftrag der Europa-Kommission so, daß „nur eine möglichst lückenlose Information beider Seiten über Entscheidungsprozesse auf nationaler und transnationaler Ebene ... die Voraussetzungen für eine Formulierung der Europapolitik mit gemeinsamen Ausgangspunkten schaffen“ kann. „Die Europa-Kommission soll im Grenzgebiet nationaler und europäischer Politik arbeiten und zwischen den nationalen und europäischen Gremien koordinierend tätig sein.“

Der unmittelbare Austausch von Informationen zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Europäischen Parlament ist durch die Zusammensetzung der Europa-Kommission gewährleistet. Darüber hinaus erfüllt die Europa-Kommission ihre koordinierende Funktion durch die Verknüpfung von nationaler und europäischer Politik, weil zu der Mehrzahl der Beratungsgegenstände Vertreter der Bundesregierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Stellungnahme eingeladen sind. Diese gleichzeitige Anwesenheit eröffnet eine Gesprächsebene, die es ermöglicht, Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik aus der Sicht des Deutschen Bundestages, des Europäischen Parlaments, der Bundesregierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu erörtern.

Die Europa-Kommission hat sich als ein Forum erwiesen, auf dem die politischen Grenzen eines europäischen Vorhabens ausgelotet, Mißverständnisse zwischen einem Mitgliedstaat und den Gemeinschaftsinstitutionen ausgeräumt und nationale Vorbehalte auf ihre Berechtigung geprüft werden können. Die traditionellen Gesetzgebungsaufgaben der mitgliedstaatlichen Parlamente sind durch die vertraglich vereinbarten Strukturen in der Gemeinschaft auf eine immer kleiner werdende Rolle beschränkt worden, während das Europäische Parlament noch nicht an der gemeinschaftlichen Gesetzgebung beteiligt ist. Solange die legislative und exekutive Gewalt im Rat vereint ist, fällt deshalb den Parlamenten die neue Aufgabe zu, mit den Inhabern der legislativen Gewalt zu einem Konsens zu gelangen, wenn der parlamentarische Einfluß auf die im Rat handelnden und entscheidenden Regierungen erhalten bleiben soll. Diese Konsenssuche setzt eine verstärkte Kontrolle der Regierung auf Grund fundierten Sachwissens voraus.

Konsenssuche und sachkundige Kontrolle sind nach dem Selbstverständnis der Europa-Kommission ihre Hauptaufgaben. Die Betonung ihrer Arbeit liegt auf der Förderung der Gemeinschaft unter Berücksichtigung berechtigter nationaler Einwände. In der gleichzeitigen Befassung einer Vorlage durch die Europa-Kommission und durch einen Fachausschuß des Deutschen Bundestages ist deshalb keine Konkurrenz zu sehen, sondern eine Ergänzung.

V.

Der Einsetzungsbeschluß bestimmte, daß die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach Maß-

gabe des § 56 GO BT in die Europa-Kommission berufen werden. Die angestrebte gleichberechtigte Zusammenarbeit aller Mitglieder dieses Gremiums ließ sich nach geltendem Recht nur herstellen, wenn die Europa-Kommission nach dem Vorbild der Enquete-Kommissionen organisiert wurde.

Nach Zusammensetzung und Auftrag ist die Europa-Kommission jedoch ein Gremium, das sich von herkömmlichen Enquete-Kommissionen in folgenden Punkten unterscheidet:

1. Die Europa-Kommission setzt sich nicht aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Persönlichkeiten zusammen, für deren Mitgliedschaft besonderer Sachverstand auf dem Aufgabengebiet der Enquete-Kommission die einzige Voraussetzung ist. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Mitgliedschaft in der Europa-Kommission ist — soweit es sich nicht um Mitglieder des Deutschen Bundestages handelt — das Erfordernis, deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments zu sein. Alle Mitglieder der Europa-Kommission sind also unmittelbar gewählte „Vertreter des ganzen Volkes“ (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG) oder „Abgeordnete(r) der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten“ (Artikel 1 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. September 1976). In jedem Falle sind sie die demokratischen Repräsentanten des ganzen Volkes, allerdings in zwei verschiedenen Parlamenten.
2. Der Auftrag der Europa-Kommission besteht nicht darin, einen umfangreichen und bedeutsamen Sachkomplex für die Entscheidung des Deutschen Bundestages aufzubereiten. Der Einsetzungsbeschluß nennt als Auftrag die „Vorbereitung europapolitischer Entscheidungen“ und präzisiert dies mit drei Schwerpunkten. Damit wird der Rahmen angegeben, innerhalb dessen die Europa-Kommission die ihr vordringlich erscheinenden Probleme zu beraten hat. Bei der Auswahl dieser Themen ist die Europa-Kommission frei.
3. Für jedes Mitglied der Europa-Kommission ist nach der Bestimmung des Einsetzungsbeschlusses ein Stellvertreter zu bestellen. Dies entspricht der Regelung für die Mitglieder der Ausschüsse (§ 57 Abs. 2 GO BT).

Die Europa-Kommission ist trotz der offensichtlichen Unterschiede in Auftrag und Zusammensetzung an die geschäftsordnungsrechtlichen Regeln für Enquete-Kommissionen gebunden. Für die parlamentarische Behandlung der Berichte und Empfehlungen der Europa-Kommission bedeutet dies, daß sie an die zuständigen Fachausschüsse überwiesen werden mit der Maßgabe, daß der Ausschuß „dem Plenum ... einen Bericht über das Ergebnis der Beratungen vorzulegen“ hat (Amtliches Protokoll der 74. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. Juni 1984).

Dieses Verfahren läßt die Arbeitsergebnisse der Europa-Kommission erst mit Verzögerung ihre Wirkung entfalten. Der Verlust an Aktualität wird allein dadurch gemindert, daß bisher die Berichte und

Empfehlungen bei der ersten Lesung im Plenum in verbundener Debatte erörtert wurden.

VI.

Die Europa-Kommission ist der Überzeugung, daß durch ihre Arbeit eine institutionelle und inhaltliche Verbindung zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Europäischen Parlament hergestellt wurde, die den Informationsaustausch zwischen beiden Parlamenten intensiviert, eine Abstimmung unterschiedlicher nationaler und gemeinschaftlicher Standpunkte förderte und damit auf die Formulierung europapolitischer Entscheidungen des Deutschen Bundestages eingewirkt hat.

Nach Auffassung der Europa-Kommission wird der Koordinierungs- und Beratungsbedarf künftig bei fortschreitender Integration noch zunehmen. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft verlangt fortlaufend Entscheidungen, die auf sich ändernden politischen Beurteilungen beruhen. Dieser Überlegung trug bereits der Einsetzungsbeschluß Rechnung, der die Europa-Kommission mit der Entscheidungsvorbereitung wechselnder Einzelthemen im Rahmen der Europapolitik beauftragte. Der Auftrag ist auf Dauer angelegt. Die Europa-Kommission ist deshalb der Auffassung, daß nach der erfolgreich abgeschlossenen „Erprobungsphase“ in der 10. Wahlperiode die Arbeit dieses Gremiums fortgesetzt werden muß.

Andere mitgliedstaatliche Parlamente haben die Einsetzung der Europa-Kommission und ihre Arbeit aufmerksam verfolgt. Das belgische Abgeordnetenhaus hat nach diesem Vorbild ein Comité d'Avis chargé de questions européennes eingesetzt. Zusammensetzung und Auftrag entsprechen dem deutschen Modell. Dagegen ist die Wiedereinsetzung nach jeder Neuwahl vorgeschrieben. Die Parlamente von Italien und den Niederlanden planen ebenfalls die Einsetzung paritätisch besetzter Kommissionen.

Die Europa-Kommission hält die Wiedereinsetzung dieses Gremiums in jeder Wahlperiode für notwendig. Sie ist jedoch der Auffassung, daß seine Zusammensetzung, Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Funktion durch § 56 GO BT nur unzureichend geregelt werden können.

VII.

Die Europa-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, durch folgende Ergänzung der Geschäftsordnung eine organisatorische Grundlage für die Europa-Kommission zu schaffen, die ihren Besonderheiten entspricht:

Zur Vorbereitung europapolitischer Entscheidungen setzt der Bundestag eine Europa-Kommission ein. Die Europa-Kommission hat den Auftrag, insbesondere

- Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik von grundsätzlicher Bedeutung,
- institutionelle Probleme der Europäischen Gemeinschaften,
- Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Europäischen Parlament

zu beraten und dem Deutschen Bundestag dazu in Berichten Empfehlungen zu unterbreiten.

Die Europa-Kommission setzt sich aus elf Mitgliedern des Deutschen Bundestages und einer gleichen Anzahl von deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammen, die vom Präsidenten entsprechend § 56 Abs. 2 GO BT berufen werden. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter bestellt.

Die Berufung der Mitglieder des Europäischen Parlaments ist nach jeder Bundestagswahl und jeder Europa-Wahl zu erneuern.

Im übrigen gilt § 56 GO BT entsprechend.

Bonn, den 7. November 1986

Die Europa-Kommission

Frau Dr. Hellwig

Vorsitzende

