

Nationale Parlamente in der Europäischen Union

Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland

Dissertation

der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Zürich zur Erlangung der
Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Philippe A. Weber-Panariello

von Wohlen AG

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Daniel Thürer

Inhalt

Einleitung	17
I. Problem	17
II. Untersuchungsgegenstand und Ziel der Arbeit	19
III. Aufbau der Arbeit	21
Teil I. Vereinigtes Königreich	23
Kapitel 1. Verfassungsrechtliche Stellung und Funktion des Parlaments	23
§ 1. Das britische Parlament in der lebenden Verfassung	23
I. Einleitung: Parliamentary Sovereignty und Party Government	23
II. Kompetenzen und Funktion des Parlaments	27
A. Gesetzgebung	27
B. Kontrolle	30
C. Kreation und Rekrutierung	33
D. Kommunikation: Das britische Parlament als "Redeparlament"	34
§ 2. Parlament und auswärtige Angelegenheiten im besonderen	35
I. Allgemeines	35
II. Rechtliche Grundlagen der britischen EU-Mitgliedschaft - Annahme und Abänderung der Gemeinschafts verträge	37
A. Verhältnis innerstaatliches Recht und Gemeinschaftsrecht: Auswirkungen auf den Grundsatz der Parliamentary Sovereignty	37
B. Mitwirkung des Parlaments bei Änderungen des UnionsV im Überblick	40
Kapitel 2. Regierungsinterne Willensbildung in EU-Angelegenheiten	41
§3. EU-Politik im Netzwerk des Kabinetts	41
I. Überblick	41
II. Das European Secretariat als zentrale Koordinierungsstelle der Regierung	42
III. Departementsinterne Anpassungen	44
IV. Zusammenfassung und Bewertung	45
Kapitel 3. Innerstaatliche Beteiligung des Parlaments an EU-Angelegenheiten	46
§4. House of Commons	47
I. Select Committee on European Legislation (SCEL)	47
A. Organisation des SCEL	48

B.	Aufgaben des SCEL	49
C.	Information des SCEL gestützt auf St. Order HC No. 127(1)(2)	49
D.	Weitere Informationsquellen des SCEL	51
a)	Beizug von Specialist Advisers und Anhörungen	51
b)	Informationsreisen	52
c)	House of Commons Department of the Library	53
d)	Integrationsberichte der Regierung	53
e)	Schriftliche Antworten der Regierung in Hansard	53
E.	Praxis des SCEL	55
II.	European Standing Committees A and B (ESC A/B)	58
A.	Entstehungsgeschichte und Verfahren	58
B.	Vor- und Nachteile der ESC	61
III.	Plenum	63
A.	EU-spezifische Verfahren	63
B.	Allgemeine Instrumente	66
IV.	Der Grundsatz der Parliamentary Reserve	66
A.	Bisherige Regelung	66
B.	Regelungslücken mit Inkrafttreten des UnionsV	68
V.	Die Rolle der Departmentally-related Select Committees	72
§ 5.	House of Lords	77
I.	Die besonderen Rahmenbedingungen im House of Lords	77
II.	Select Committee on the European Communities (SCEC)	78
A.	Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlage	78
B.	Organisation des SCEC	79
C.	Aufgaben und Praxis des SCEC	81
D.	Unterausschuss E (Law and Institutions)	86
III.	Rolle des Plenums	88
IV.	Bewertung	88
A.	Allgemein	88
B.	Verbraucht das SCEC zu viele Ressourcen des House of Lords?	91
§ 6.	Beteiligung des Parlaments an EU-Vorhaben gemäss Titel V und VI UnionsV sowie an Regierungskonferenzen gemäss Art. N UnionsV	93
I.	Beteiligung an EU-Vorhaben gemäss Titel V und VI UnionsV: Informationspflicht und Parliamentary Reserve	93
A.	Vorschläge des SCEC	93
B.	Ausgangsposition der Regierung	95
C.	Vorläufige Lösung	97
II.	Beteiligung an den Regierungskonferenzen von 1991	99
III.	Vorbereitungen für die Regierungskonferenz von 1996	103
	Schlussbemerkungen zu Teil I.	106

Teil II. Frankreich	110
Kapitel 1. Verfassungsrechtliche Stellung und Funktion des Parlaments in der V. Republik	110
§ 7. Das französische Parlament in der lebenden Verfassung	110
I. Das schwere Erbe der III. und IV. Republik	110
II. Rechtsstellung des Präsidenten und dessen Verhältnis zum Parlament	112
A. Die direkt-demokratische Legitimation des Staatspräsidenten	112
B. Der Staatspräsident als starker Teil der Exekutive	112
C. Verhältnis von Staatspräsident und Parlament	113
III. Verhältnis von Parlament und Regierung	114
A. Parlament und Regierung als getrennte Gewalten	114
B. Kontrolle	115
C. Gesetzgebung	118
a) Allgemeines	118
b) Elemente des Parlamentarisme rationalise	118
IV. Kommunikation: Ein Parlament abseits des tagespolitischen Geschehens?	123
V. Fazit	125
§ 8. Parlament und auswärtige Angelegenheiten im besonderen	125
I. Allgemeines	125
A. Verhältnis Völkerrecht und innerstaatliches Recht	125
B. Auswärtige Angelegenheiten im Spannungsfeld der Kompetenzen von Regierung und Staatspräsident	126
C. Stellung des Parlaments in den auswärtigen Angelegenheiten	127
II. Annahme und Abänderung der Gemeinschaftsverträge - Verhältnis nationales Recht und Gemeinschaftsrecht im Überblick	131
A. Parlamentarische Mitwirkung bei EU-Vertragsänderungen	131
B. Verhältnis von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht	131
Kapitel 2. Regierungsinterne Willensbildung in EU-Angelegenheiten	133
§ 9. Französischer Zentralismus und Brüsseler Herausforderung	133
I. Einleitung	133
II. Das SGCI als zentrale Koordinierungsinstanz der Regierung	135
III. Bewertung	139
Kapitel 3. Innerstaatliche Beteiligung des Parlaments an EU-Angelegenheiten	141
Einleitender Überblick	141
§ 10. Die EU-Delegationen der Nationalversammlung und des Senats	143
I. Entstehungsgeschichte und Rechtsgrundlage	143
A. Die ursprüngliche Regelung vom 6. Juli 1979	143

IV. Bisherige Problembereiche	186
A. Ungenügende Information vor Verabschiedung von Resolutionen	186
B. Ungenügende Information im Anschluss an die Verabschiedung von Resolutionen	188
C. Koordination zwischen Nationalversammlung und Senat	189
V. Fazit	189
Schlussbemerkungen zu Teil II.	192
Nachtrag: Die Verfassungsreform vom 4. August 1995	194
Teil III. Bundesrepublik Deutschland	197
Kapitel 1. Verfassungsrechtliche Stellung und Funktion von Bundestag und Bundesrat	197
Einleitung	197
§ 12. Der Deutsche Bundestag in der lebenden Verfassung	199
I. Gesetzgebung	199
A. Die Rechtsetzungsprärogative des Bundestags und deren Schranken	199
B. Der Bundestag als "Fraktionenparlament"	204
II. Kontrolle	207
III. Kreation und Rekrutierung	209
IV. Kommunikation	210
§ 13. Der Bundesrat als Organ "sui generis"	213
I. Funktionen des Bundesrats	213
II. Struktur und Arbeitsweise des Bundesrats	214
III. Legitimation des Bundesrats	216
§ 14. Funktion und Kompetenzen von Bundestag und Bundesrat in den auswärtigen Angelegenheiten im besonderen	217
I. Allgemeines	217
A. Verhältnis Völkerrecht und innerstaatliches Recht	217
B. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Überblick	217
C. Bundestag und auswärtige Angelegenheiten	219
a) Auswärtige Angelegenheiten als Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung	219
b) Genehmigungsrechte	221
c) Kontrollrechte	222
D. Bundesrat	224
II. Verhältnis zwischen innerstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht im besonderen - Annahme und Abänderung der Gemeinschaftsverträge	224
A. Art. 23 GG: Der neue Europa-Artikel	224
a) Motive und Inhalt	224

b)	Staatszielbestimmung und Strukturklausel	225
c)	Übertragung von Hoheitsrechten	226
d)	Öffnung des innerstaatlichen Bereichs gegenüber Gemeinschaftsrecht	227
B.	Die Ratifikation des UnionsV durch Bundestag und Bundesrat	228
Kapitel 2. Regierungsinterne Willensbildung in EU-Angelegenheiten		231
§ 15.	Koordination und Entscheidungsfindung im Spannungsfeld von Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip	231
I.	System der regierungsinternen Willensbildung	231
II.	Regierungsinterne Willensbildung in EU-Angelegenheiten	233
A.	Überblick: Europapolitik als "verwaltete Politik"	233
B.	Europapolitik im Spannungsfeld der Ressortinteressen	235
III.	Bewertung	238
Kapitel 3. Innerstaatliche Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an EU-Angelegenheiten		240
§ 16.	Bundestag	242
I.	Bisherige Situation	243
A.	Überblick	243
B.	Bisherige Behandlung von EG-Vorlagen im einzelnen	246
a)	Zuleitung an den Bundestag	246
b)	Überweisung an die Ausschüsse	247
c)	Behandlung der EG-Vorlagen in den Ausschüssen	248
d)	Behandlung der EG-Vorlagen im Plenum	253
C.	Unterrichtungen des Europäischen Parlaments	255
D.	Zusätzliche Informationsquellen - Fachbereich XII (EG)	255
E.	Die Rolle der Fraktionen	256
II.	Die Vorgänger des Europaausschusses i.S.v. Art. 45 GG	258
A.	Europa-Kommission	258
B.	Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der EG	259
C.	EG-Ausschuss	260
a)	Rechtliche Ausgestaltung und Organisation	260
b)	Funktionenbilanz	261
III.	Beteiligung des Bundestags an den Regierungskonferenzen von 1991	263
IV.	Bewertung der bisherigen Mitwirkungsverfahren	266
V.	Überblick über die neuen Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 23 und 45 GG sowie deren Ausführungserlasse	268
A.	Entstehungsgeschichte	268
B.	Kommentar zu Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sowie §§ 3ff. EUZBTG: Die neuen Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestags	270
a)	Rechtsgrundlagen	270
b)	Informationsrechte des Bundestags gestützt auf §§ 3f. EUZBTG	271
c)	Recht zur Stellungnahme und Parlamentsvorbehalt	274

VI. Funktion, Kompetenzen und Unterstützung des Europaausschusses: Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Diskussionsansätze in der 12. Wahlperiode	276
A. Ausgangslage	276
B. Grundzüge des Antrags der SPD-Fraktion vom 10. Juni 1994	277
a) Aufgabenkatalog zugunsten des Europaausschusses im Ein- setzungsbeschluss	277
b) Vorschlag für einen revidierten § 93 GOBT	278
c) Vorschlag für einen neuen § 93a GOBT	279
C. Umwandlung des Fachbereichs XII in ein "Europabüro" des Bundestags?	282
VII. Fazit	283
Nachtrag zu § 16: Die Revision der GOBT vom 15. Dezember 1994	284
I. § 93 GOBT (Unionsvorlagen)	284
II. § 93a GOBT (Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union)	286
§ 17. Bundesrat	288
I. Historische Entwicklung der Beteiligungsrechte bis zur Einführung der neuen Verfahren gemäss Art. 23 GG	288
II. Beteiligung des Bundesrats an EU-Angelegenheiten gestützt auf den neuen Art. 23 GG und dessen Ausführungsbestimmungen	291
A. Unterrichtungspflicht der Bundesregierung	291
a) Unterrichtung des Bundesrats über EU-Vorhaben	291
b) Verarbeitung der Unterrichtungen über EU-Vorhaben	291
B. Recht des Bundesrats zur Stellungnahme	293
a) Rechtliche Ausgangslage	293
b) Bisherige Praxis	296
C. Hinzuziehung von Ländervertretern	297
a) Festlegung der deutschen Verhandlungsposition	297
b) Teilnahme von Ländervertretern an Sitzungen der EU-Gremien Rückkoppelung der Ländervertreter an den Bundesrat	297
D. Beteiligung des Bundesrats an Regierungskonferenzen	300
E. Europakammer des Bundesrats	301
III. Weitere Beteiligungsmöglichkeiten der Länder im Überblick	302
A. Unmittelbare Beziehungen der Länder zu den EU-Institutionen	302
B. Europaministerkonferenz	304
IV. Schlussbemerkungen	304
Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	306
I. Allgemeines	306
II. Probleme bei der parlamentsinternen Aufgabenverteilung im besonderen	307
III. Kommunikation als Grundanliegen parlamentarischer Beteiligung	309

IV. Interparlamentarische Zusammenarbeit und deren Institutionalisierung auf EU-Ebene	311
V. Regierungsinterne Willensbildung in EU-Angelegenheiten	314
VI. EG- und EU-Angelegenheiten	315
VII. Demokratisierung oder Instrumentalisierung?	316
Anhänge	318
I. Liste der Gesprächspartnerinnen	318
II. Vereinigtes Königreich	320
A. Resolution des House of Commons vom 24. Oktober 1990	320
B. St. Order HC No. 127	320
C. Prüfverfahren für EU-Vorlagen i.S.v. St. Order HC No. 127 im House of Commons	322
III. Frankreich	323
A. Art. 6bis Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblees parlementaires	323
B. Art. 151-Iff.RAN	324
C. Art. 73bis RS	325
D. Circulaire du 19 juillet relative à la prise en compte de la position du Parlement francais dans l'elaboration des actes communautaires	326
E. Prüfverfahren für EU-Vorlagen i.S.v. Art. 88-4 Cf. in der französischen Nationalversammlung	329
IV. Bundesrepublik Deutschland	330
A. Art. 23 GG	330
B. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBTG) vom 12. März 1993	330
C. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12. März 1993	331
D. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des EUZBLG (EUZBLV) vom 29. Oktober 1993	334
E. §§ 93 und 93a GOBT	339
F. Grundsätze für die Arbeit des Europaausschusses gem. § 93a Abs. 7 GOBT (Entwurf)	341
Literatur	345
Abkürzungen	366