



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 106

27.07.2015

Christian Calliess/Timm Beichelt:

**Die Europäisierung des Parlaments:  
Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat in  
rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und vergleichender  
Perspektive**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 106, S. XX.



***Prof. Dr. Christian Calliess und Prof. Dr. Timm Beichelt\****

Dieser Beitrag basiert auf der 2013 von der Bertelsmann-Stiftung publizierten Kurzstudie von Christian Calliess und Timm Beichelt („Auf dem Weg zum Europäisierung Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?“) und wird in der hier vorliegenden Form unter gleichnamigem Titel im Herbst 2015 im Verlag der Bertelsmann-Stiftung in Buchform erscheinen.

## **Die Europäisierung des Parlaments**

### **Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat in rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und vergleichender Perspektive**

---

\* Christian Calliess ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin sowie eines Ad Personam verliehenen Jean Monnet Chairs, dem die Forschungsstelle „Der Bürger im Staaten- und Verfassungsverbund“ angegliedert ist.

Timm Beichelt ist Inhaber der Professur für Europa-Studien an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

Die Studie entstand unter Mitarbeit von Christiane Barnickel, Dana Burchardt, Irene Hahn-Fuhr sowie Daniela Kietz.

## Vorwort

Diese Studie entstand im Rahmen eines Projekts der Bertelsmann Stiftung, deren Mitarbeiter Isabell Hoffmann und Joachim Fritz Vannahme seit Jahren und mit großem Engagement die demokratische Legitimation der Europäischen Union und in diesem Kontext ganz konkret die Rolle des Bundestages in wissenschaftlicher und praktischer Hinsicht beleuchten. Erste Ergebnisse des Projektes wurden in einer von der Bertelsmann-Stiftung veröffentlichten Kurzstudie publiziert (Calliess und Beichelt 2013), die im Rahmen der Tagung „Parlamente in der Europäischen Integration“ am 27. Februar 2013 mit Vertretern aus Politik und Wissenschaft diskutiert wurde. Die Abschlussdiskussion der Tagung mit dem Präsidenten des Bundestages Prof. Dr. Norbert Lammert, dem Präsidenten des BVerfG Prof. Dr. Andreas Voßkuhle und Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Link wurde vom Fernsehsender Phoenix übertragen und in zahlreichen Medien rezipiert. Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die umfangreichen Vorarbeiten eine weitere Veröffentlichung rechtfertigen würden. Insoweit musste die rechtliche Lage rund um die Beteiligung des Bundestages an der Europapolitik vertiefend und in vergleichender Perspektive aufgearbeitet werden. Vorarbeiten bestanden außerdem in einer größeren Zahl an Interviews, die im Bundestag geführt wurden, sowie in vier Fallstudien, die die parlamentarische Europapolitik in ihren verschiedenen Facetten erfassen.

Bei der Darstellung der komplizierten Materie standen die Verfasser vor einem Dilemma. Einerseits verbietet die monographische Darstellung Wiederholungen. Andererseits sind einzelne Regelungen mitunter schwer verständlich, wenn nicht auf grundlegende Sachverhalte, z.B. hinsichtlich zentraler gesetzlicher Regelungen oder einschlägiger Entscheidungen des BVerfG, verwiesen wird. Um die Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen, haben wir uns dafür entschieden, auch in Unterkapiteln mitunter auf Gesetze, Normen und Entwicklungen hinzuweisen, die bereits an anderer Stelle ausführlicher behandelt wurden.

Bewusst legen wir unseren Überlegungen eine interdisziplinäre Sichtweise zugrunde, in denen die rechts- und politikwissenschaftlichen Teile ineinander greifen. Einzelne Abschnitte sind dennoch zuzuordnen. Kapitel 3 („Europäische Demokratie und nationale Parlamente“), Kapitel 4 („Ausgangspunkt des Mitwirkungsproblems: Parlament und Außenpolitik“), Kapitel 5 („Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext des Vertrags von Lissabon“), Kapitel 8 („Das neue EUZBBG“) und Kapitel 9 („Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU im Rechtsvergleich“) sowie die beiden ersten Teile von Kapitel 7 („Der Bundestag und die Krise in der Eurozone“) entstammen im Wesentlichen der Feder von Christian Calliess. Kapitel 6 („Das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik“) wurde überwiegend von Timm Beichelt geschrieben. In allen übrigen Kapiteln vermischen sich die Verantwortlichkeiten. An der Erstellung von Kapitel 6 sowie an vielen weiteren Stellen haben Christiane Barnickel und Irene Hahn-Fuhr mitgewirkt. Der dritte Teil von Kapitel 7 („Der Bundestag und die Krise in der Eurozone“) wurde von Daniela Kietz verfasst; hier handelt es sich um eine der vier Fallstudien. Sie ist auch schon an einer anderen Stelle veröffentlicht (Kietz 2013), bereitet aber in Zusammenschau mit der rechtswissenschaftlichen Analyse von Christian Calliess (Kap. 7.1. und 7.2.) ein vertieftes Verständnis dieses zentralen Bereichs parlamentarischer Mitwirkung. Die übrigen drei Fallstudien des Projekts, die von Johanna Kardel, Linn Selle und Nora Vierling verfasst wurden, finden sich

in einer zusammengefassten Form am Anfang von Kapitel 6 („Das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik“).

In der Abschlussphase des Buchprojekts hat sich Dana Burchardt, ehem. Doktorandin und Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Christian Calliess an der FU Berlin, durch ihre umsichtige und kompetente Unterstützung bei der Aktualisierung und Überarbeitung des Gesamtwerks große Verdienste erworben.

Wir möchten der Bertelsmann Stiftung – und hier konkret Isabelle Hoffmann – ganz herzlich für die gute Zusammenarbeit danken. Ihre Initiative hat das Projekt angestoßen und ermöglicht. Ihre Kommentare und Anregungen im Hinblick auf verschiedene Aspekte des Themas, vor allem aber die von ihr organisierten begleitenden Veranstaltungen mit in der Europapolitik engagierten Abgeordneten des Bundestages, des Europäischen Parlaments sowie im Thema engagierten Wissenschaftlern aus den Bereichen Politik, Recht und Wirtschaft sind der Arbeit in dem Projekt inhaltlich zugute gekommen. Ebenso waren ihre Gesprächsbereitschaft und Offenheit für Ideen, aber auch ihre freundliche und beharrliche Erinnerung an die Fertigstellung des vorliegenden Buches samt der von ihr angeregten Veröffentlichung von großer Bedeutung für unsere Arbeit.

Berlin, Frankfurt a.O. im August 2014

Christian Calliess

Timm Beichelt

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Europäisierung nationaler Parlamente: ein integrierter rechts- und politikwissenschaftlicher Analyserahmen</b> .....	<b>12</b>
2.1. <i>Schwindende Bedeutung des Parlaments? Institutionelle und habituelle Ambivalenzen</i> .....	12
2.2. <i>Analyseansatz: Parlamentarische Europäisierung</i> .....	15
<b>3. Europäische Demokratie und nationale Parlamente</b> .....	<b>21</b>
3.1. <i>Die Herausforderung der Demokratie durch die Märkte im Rahmen der EU</i> .....	22
3.2. <i>Defizite bei der Lösung der Demokratiefrage: der zweifelhafte Ansatz des Lissabon-Urteils</i> .....	24
3.3. <i>Alternativen zum Demokratiekonzept des BVerfG: Bausteine eines unionspezifischen Demokratiekonzepts</i> .....	29
3.3.1. <i>Der Bürger als Ausgangspunkt</i> .....	31
3.3.2. <i>Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der dualen Legitimation</i> .....	31
3.3.3. <i>Die korrespondierende Integrationsverantwortung des deutschen Parlaments</i> .....	34
3.3.4. <i>Ergänzende Elemente partizipativer Demokratie</i> .....	36
3.3.4.1. <i>Zur Koppelung von individuellen Partizipationsrechten und Demokratie</i> .....	36
3.3.4.2. <i>Konkrete Ausprägungen partizipativer Demokratie im Recht der EU</i> .....	37
3.4. <i>Parlament und Europapolitik</i> .....	39
3.4.1. <i>Einführung</i> .....	39
3.4.2. <i>Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes und seine Grenzen</i> .....	42
3.5. <i>Zwischenergebnis</i> .....	45
<b>4. Die parlamentarischen Kompetenzen in der Europapolitik: konzeptionelle, historische und institutionelle Grundlagen</b> .....	<b>47</b>
4.1. <i>Ausgangspunkt des Mitwirkungsproblems: Parlament und Außenpolitik</i> .....	47
4.1.1. <i>Auswärtige Gewalt als Prärogative der Exekutive</i> .....	47
4.1.2. <i>Die tradierte Rolle des Parlaments im Bereich der Auswärtigen Gewalt</i> .....	48
4.1.3. <i>Grundlage der Parlamentskompetenz: „große“ und „kleine“ parlamentarische Mitwirkung</i> .....	50
4.2. <i>Die Beteiligung des Bundestages in historischer Perspektive</i> .....	54
4.2.1. <i>Von den Anfängen bis zum Maastricht-Vertrag</i> .....	55
4.2.2. <i>Die Maastricht-Regeln</i> .....	56
4.3. <i>Zum Vergleich: Beteiligung des Bundesrates</i> .....	67
<b>5. Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext des Vertrages von Lissabon</b> .....	<b>71</b>
5.1. <i>Beteiligungsrechte im nationalen Recht: Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, Bundesverfassungsgericht und Integrationsverantwortung</i> .....	72
5.1.1. <i>Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon vor dem Urteil des BVerfG (sog. Ausweitungsgesetz)</i> .....	74
5.1.1.1. <i>Die Regelung der parlamentarischen Beteiligung bei immanenten Vertragsänderungen (sog. Passarellen)</i> .....	75
5.1.1.2. <i>Delegation von Bundestagsrechten auf den EU-Ausschuss</i> .....	75
5.1.2. <i>Vorgaben des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts</i> .....	76
5.1.2.1. <i>Integrationsverantwortung und Vertrag von Lissabon</i> .....	77
5.1.2.2. <i>Defizite mit Blick auf die Integrationsverantwortung</i> .....	78

5.1.3.	Nach dem Lissabon-Urteil: Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Begleitgesetzgebung, Herbst 2009 bis Sommer 2013 .....	79
5.1.3.1.	Beteiligungsrechte im „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung (EUZBBG und EUZBLG) 80	
5.1.3.2.	Beteiligungsrechte für den Sonntag der europäischen Gesetzgebung (IntVG).....	84
5.1.3.2.1.	Allgemeine Regelungen .....	84
5.1.3.2.2.	Mitwirkungsrechte des Bundestages bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	84
5.1.3.2.3.	Mitwirkungserfordernisse in sonstigen Fällen.....	89
5.2.	<i>Die unmittelbare Beteiligung des Parlaments auf europäischer Ebene in Form von Subsidiaritätsrüge und -klage und ihre Umsetzung im deutschen Recht.....</i>	92
5.2.1.	Die Ex-Ante-Kontrolle mittels der Subsidiaritätsrüge, das sog. Frühwarnsystem .....	93
5.2.2.	Die Ex-Post-Kontrolle mittels der Subsidiaritätsklage.....	96
5.2.3.	Streit um Inhalt und Reichweite der Subsidiaritätsprüfung.....	97
5.2.4.	Die Umsetzung von Subsidiaritätsrüge und -klage im deutschen Recht .....	99
5.2.4.1.	Die Regelung im Ausweitungsgesetz vor dem Lissabon-Urteil .....	99
5.2.4.2.	Grundgesetzänderungsgesetz.....	100
5.2.4.3.	Die Regelung von Subsidiaritätsrüge und -klage im geltenden Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).....	102
5.3.	<i>Zwischenbilanz.....</i>	103
<b>6.</b>	<b>Das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik .....</b>	<b>105</b>
6.1.	<i>Europapolitik im Bundestag: multiple Arenen.....</i>	106
6.1.1.	Parlamentarische Europapolitik in der vorinstitutionellen Phase: die Frauenquote in Unternehmensführungen .....	108
6.1.2.	Der integrationistische Minimalkonsens: parlamentarische Behandlung der Europäischen Bürgerinitiative.....	111
6.1.3.	Der „Normalfall“ des komplexen Mehrebenenparlamentarismus: die ÖPNV-Verordnung.....	116
6.2.	<i>Institutionelle Rekalibrierung .....</i>	122
6.2.1.	Die Bundestagsverwaltung: Kampf mit der Informationsflut .....	122
6.2.2.	Die Ausschüsse: Bedeutungszuwachs der Fachausschüsse zulasten des EU-Ausschusses.....	126
6.2.3.	Die Fraktionen: „eingefleischte Europapolitiker“ als eigene Akteursgruppe .....	131
6.2.4.	Interparlamentarische Zusammenarbeit .....	135
6.3.	<i>Habituelle Neuausrichtung: Nutzung der neuen Rechte und Erfüllung der neuen Pflichten .....</i>	136
6.3.1.	„Europäische“ Rechte und Pflichten: Subsidiaritätscheck und Vertragsänderungsverfahren .....	137
6.3.2.	„Nationale“ Rechte und Pflichten .....	138
6.3.3.	Binäre Strategien der Informalität: Mehrheits- vs. Oppositionsfraktionen .....	142
6.4.	<i>Zwischenfazit.....</i>	148
<b>7.</b>	<b>Der Bundestag und die Krise in der Eurozone .....</b>	<b>155</b>
7.1.	<i>Die Stabilisierungsmechanismen und ihre Umsetzung im Kurzüberblick.....</i>	155
7.2.	<i>Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext der Staatsschuldenkrise in der EU .....</i>	159
7.2.1.	Europäische Koordinierung im Rahmen der Staatsschuldenkrise und nationale Parlamente.....	159
7.2.1.1.	Die Methode der wirtschaftspolitischen Koordinierung .....	160
7.2.1.2.	Von der Gemeinschaftsmethode zur Unionsmethode? .....	162
7.2.1.3.	Demokratische Defizite der Koordinierung.....	163
7.2.2.	Die demokratische Legitimation der Nothilfen im Rahmen von EFSF und ESM .....	164
7.2.2.1.	Beteiligung des Parlaments im Hinblick auf die europarechtliche Legitimation des ESM durch den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV .....	164

7.2.2.2.	Beteiligung des Parlaments bei der Ein- bzw. Errichtung des ESM durch den ESM-Vertrag 166	
7.2.2.3.	Die Beteiligung des Parlaments im Rahmen der Arbeit des ESM .....	167
7.2.2.3.1.	Die Rechtsprechung des BVerfG.....	167
7.2.2.3.2.	Budgetverantwortung und Art. 23 GG .....	169
7.2.2.3.3.	Umsetzung des Konzepts der Budgetverantwortung durch den Bundestag .....	171
7.2.2.3.3.1.	EFSF- Beteiligungsgesetz (StabMechG) und Neunergremium vor dem BVerfG	172
7.2.2.3.3.2.	Die Rolle des Bundestages nach dem ESM-Beteiligungsgesetz.....	175
7.3.	<i>Fiskalpakt und ESM: das Parlament als intergouvernementaler Mitspieler</i> .....	179
7.3.1.	Die parlamentarischen Aktivitäten .....	179
7.3.1.1.	Bundestag .....	179
7.3.1.2.	Bundesrat .....	183
7.3.2.	Das Primat der Exekutive: Aushandlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen.....	184
7.3.2.1.	Griechenlandprogramm und EFSF: schnell und alternativlos .....	184
7.3.2.2.	ESM: völker- oder europarechtlich?.....	185
7.3.3.	Parlamentarische Praxis in Angelegenheiten der EFSF und des ESM .....	189
7.3.3.1.	Bundestag: Mitwirkung qua gerichtlicher Anordnung .....	189
7.3.3.2.	Bundesrat: Im Schlepptau des Bundestages.....	192
7.3.4.	Zaudern, zögern, zustimmen: die Debatte über die Stabilisierungsmechanismen.....	193
7.3.4.1.	Die Position der Koalition: Solidarität nur bei Fiskaldisziplin .....	193
7.3.4.2.	Die Positionierung der Opposition: Wachstum statt Austerität .....	197
7.4.	<i>Politische Spiegelung der Bundestagsbeteiligung im Kontext der europäischen Schuldenkrise</i> .....	200
<b>8.</b>	<b>Seit Juli 2013: Das neue EUZBBG</b> .....	<b>204</b>
<b>9.</b>	<b>Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU im Rechtsvergleich</b> .....	<b>217</b>
9.1.	<i>Dänemark</i> .....	218
9.1.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	218
9.1.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	220
9.1.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	221
9.1.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	221
9.1.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	221
9.2.	<i>Frankreich</i> .....	221
9.2.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	221
9.2.1.1.	Nationalversammlung (Assemblée Nationale) .....	222
9.2.1.2.	Senat (Sénat).....	223
9.2.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	224
9.2.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	224
9.2.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	225
9.2.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	225
9.3.	<i>Niederlande</i> .....	226
9.3.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	226
9.3.1.1.	Repräsentantenhaus (Tweede Kamer) .....	226
9.3.1.2.	Senat (Eerste Kamer).....	227
9.3.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	228
9.3.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	228
9.3.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	228
9.3.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	228
9.4.	<i>Österreich</i> .....	228
9.4.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	228

9.4.1.1.	Nationalrat .....	229
9.4.1.2.	Bundesrat .....	231
9.4.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	231
9.4.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	232
9.4.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	232
9.4.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	232
9.5.	<i>Polen</i> .....	233
9.5.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	233
9.5.1.1.	Unterhaus (Sejm).....	234
9.5.1.2.	Senat .....	234
9.5.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	235
9.5.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	235
9.5.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	235
9.5.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	236
9.6.	<i>Spanien</i> .....	236
9.6.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	236
9.6.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	237
9.6.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	238
9.6.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	238
9.6.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	238
9.7.	<i>Vereinigtes Königreich</i> .....	238
9.7.1.	Parlamentarische Mitwirkung .....	238
9.7.1.1.	Unterhaus (House of Commons) .....	240
9.7.1.2.	Oberhaus (House of Lords).....	241
9.7.2.	Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung .....	242
9.7.3.	Subsidiaritätskontrolle.....	242
9.7.3.1.	Subsidiaritätsrüge .....	242
9.7.3.2.	Subsidiaritätsklage.....	243
9.8.	<i>Schlussfolgerungen: Ausgestaltung und Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte im Bundestag</i> .....	243
<b>10.</b>	<b>Ergebnis und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>250</b>
<b>11.</b>	<b>Zitierte Literatur .....</b>	<b>260</b>

## 1. Einleitung

Über viele Jahrzehnte galt der Bundestag als nachgeordneter Akteur in der Europapolitik (hier verstanden als Politik innerhalb der EU). Zunächst verfügte er insoweit nur über gering ausgeprägte Kompetenzen. Mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung eines neuen Europartikels in das Grundgesetz (Art. 23 GG) änderte sich dies. Jedoch waren die Parlamentarier aus verschiedenen Gründen (auf die in den nachfolgenden Ausführungen eingegangen wird) zunächst nicht in der Lage, gegenüber der Bundesregierung aktiv und eigenständig aufzutreten. Noch Mitte der 2000er Jahre lautete der Tenor der gesamten einschlägigen Forschung, der Bundestag leiste außer einer punktuellen und nachgängigen Kontrolle keinen nennenswerten Beitrag zur Europapolitik.

In den letzten Jahren hat sich diese Wahrnehmung grundlegend gewandelt, und zwar aus drei Gründen. Erstens hat der Vertrag von Lissabon die Rolle der nationalen Parlamente aufgewertet. Dies geschah vor allem durch Art. 12 des EU-Vertrags (EUV), der den nationalen Parlamenten in Verbindung mit zwei Protokollen eine aktive Funktion in der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips zubilligt. Während der Lissabon-Vertrag die Parlamente so einerseits aufwertete, bewirkte er andererseits doch auch weitere Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene. Gestützt auf die hierauf gegründete Behauptung der verfassungswidrigen Aushöhlung mitgliedstaatlicher Souveränität (Art. 79 Abs. 3 GG) gab es aus den Reihen des Bundestages Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Das Gericht hielt den Vertrag von Lissabon im Ergebnis zwar für verfassungsgemäß rückte aber unter dem Topos der „Integrationsverantwortung“ zugleich den Bundestag verstärkt in das Zentrum der deutschen Europapolitik. Das Konzept einer primär beim Bundestag angesiedelten, aber vom BVerfG jederzeit kontrollierbaren Integrationsverantwortung stellt den zweiten Grund für den Bedeutungszuwachs des Bundestages dar. Schließlich ist der Bundestag – wiederum mit dem „Rückenwind“ des BVerfG, diesmal unter dem Topos der „Budgetverantwortung“ – bei der Bewältigung der europäischen Finanz- und Schuldenkrise dort über seine tradierte Rolle als nachträglicher Kontrolleur hinausgewachsen, wo es um haushaltsrelevante Ausgaben, z.B. im Kontext des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), geht.

Die Autoren des vorliegenden Buches haben es sich zur Aufgabe gemacht, die neue Dynamik in der parlamentarischen Europapolitik zu erfassen und, soweit möglich, einer ersten Bewertung zu unterziehen. Dabei sollen die genannten Ursachen – der Lissabon-Vertrag, das Bundesverfassungsgericht, die Schuldenkrise – in möglichst chronologischer Reihenfolge betrachtet werden, um die dahin führende Entwicklung samt der beträchtlichen Anpassungen innerhalb des Bundestages besser verstehen zu können. Der Sache entsprechend haben wir versucht, die rechtlichen sowie politischen Gegebenheiten des Institutionenwandels zu bearbeiten. Die rechtswissenschaftliche Analyse stellt dabei zum einen die Basis für die Untersuchung der politisch-institutionellen Anpassungen dar. Zum anderen zeigt sich jedoch an vielen Stellen, dass erst ein Bewusstseinswandel der parlamentarischen Akteure die Voraussetzung für rechtliche Nejustierungen gewesen ist. Dementsprechend verzahnen wir in unserer Darstellung die rechts- und politikwissenschaftlichen Untersuchungsteile, um dem Gesamtphänomen, also dem seit einigen Jahren zu verzeichnenden symbolischen und realen Bedeutungszuwachs der parlamentarischen Europapolitik, gerecht werden zu können.

Besteht aber aus verfassungsrechtlicher und außenpolitischer Perspektive überhaupt die Notwendigkeit, das Parlament in die Ausgestaltung der Europapolitik stärker einzubeziehen? Im Bereich der Außenpolitik weist das Grundgesetz zunächst ganz klassisch der Regierung die maßgebliche Rolle zu. Sie ist für diese komplexe Aufgabe mit ihren Ministerien, insbesondere dem Auswärtigen Amt, dafür auch am besten ausgestattet. Der Gesetzgeber nimmt im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands zumeist „nur“ im Nachhinein ansetzende Kontrollrechte wahr; seine Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der sog. Auswärtigen Gewalt sind in der Folge begrenzt: Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der (nachträglichen) Zustimmung des Gesetzgebers. Allein weil in Art. 59 Abs. 2 GG für die dort genannten Fälle die Form des Gesetzes vorbehalten sei, so das BVerfG (BVerfGE 1, 372, 394), gebe dies dem Bundestag noch kein Recht, (generell) in den (originären) außenpolitischen Zuständigkeitsbereich der Exekutive einzugreifen.

Unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallen alle bedeutsamen völkerrechtlichen Verträge und damit auch die europäischen Verträge, vom EGKS-Vertrag angefangen, über den EWG-Vertrag bis hin zum EU-Vertrag. Seit der im Jahre 1992 erfolgten Verfassungsänderung kommt für alle Verträge, die die Entwicklung der EU betreffen, parallel der sog. Europaartikel, Art. 23 Abs. 1 GG, zur Anwendung. In der Folge ist jeder qualitative, mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbundene Schritt der europäischen Integration mit Zustimmung der im Bundestag repräsentierten Bürger (sowie des die Länder repräsentierenden Bundesrates) erfolgt. Seit Einfügung des Europaartikels ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG insoweit sogar zumeist eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich. Jeder Integrationsschritt durch Vertragsänderung ist also durch den Bundestag in besonderer Weise demokratisch kontrolliert und legitimiert. Damit kann jede Vertragsänderung als erneute demokratische Bestätigung des Prozesses der europäischen Integration verstanden werden.

Worin besteht dann aber das viel diskutierte „Demokratiedefizit“ des europäischen Integrationsprozesses? Wie hängen Demokratiedefizit und parlamentarische Mitgestaltungslücken zusammen? Warum geriet der als „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ im Jahre 2003 gestartete und nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum bloßen Reformprojekt abgespeckte Vertrag von Lissabon so sehr in die Kritik? Ist – wenn auch nicht aus der Sicht des Rechts, so doch aus der Perspektive der Politik – der jeweils entscheidende Integrationsschritt vielleicht nicht im vertraglichen Kompetenztransfer zu sehen, sondern in der eigentlichen Kompetenzausübung, im Zuge derer die übertragene Kompetenz durch europäische Gesetzgebung ausgefüllt wird? Insoweit kann man dann mit guten Gründen fragen: Ist Europapolitik überhaupt noch Außenpolitik? Oder handelt es sich hier nicht eigentlich um eine neue Form der Politik, eine Art „europäisierte Innenpolitik“ (vgl. zum Begriff Calliess 2006 und 2012). Müsste dann aber in europapolitischen Entscheidungen nicht der Bundestag als gewählter Repräsentant des Souveräns, also des Volkes, stärker im Zentrum der Entscheidungsfindung stehen?

Nicht zuletzt deswegen ist die Demokratiefrage mit guten Gründen umso stärker in den Vordergrund der politischen und rechtlichen Debatte gerückt, je mehr Zuständigkeiten der EU von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Auch wenn es sich hierbei kaum um ausschließliche Zuständigkeiten der EU, sondern in der Regel um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten

ausgeübte, sog. geteilte Zuständigkeiten handelt, so führt doch deren Inanspruchnahme durch die EU dazu, dass die nationalen Parlamente aufgrund der Sperrwirkung des Unionsrechts Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verlieren (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 AEUV). Insofern erfüllt das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV) eine wichtige Funktion, als mit seiner Hilfe die Weiche für die jeweilige Handlungsebene gestellt wird. Seiner konsequenten Beachtung kommt im Alltag des Entscheidungsprozesses der EU eine entscheidende Bedeutung für den autonomen Gestaltungsspielraum der nationalen Parlamente zu. Dementsprechend haben in der Konstruktion des Lissabon-Vertrags vor allem die nationalen Parlamente die Aufgabe erhalten, den europäischen Subsidiaritätsgedanken mit Leben zu füllen und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren (vgl. Art. 12 EUV).

Wenn vor diesem Hintergrund um die Rolle des Bundestages in der Europapolitik gerungen wird, so steht dabei also zu Recht die Demokratiefrage im Mittelpunkt. Zweifellos geschieht dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der deutschen Nachkriegsgeschichte. Bei der Arbeit am Grundgesetz, aber auch in der politischen Rhetorik der ersten Nachkriegsjahrzehnte, wurde die parlamentarische Republik gewissermaßen als Gegenentwurf zum System der Weimarer Republik entwickelt. Im bundesrepublikanischen System wurde die Regierung, insbesondere das Amt des Bundeskanzlers, in besonders starkem Maße in den Bundestag und seine Mehrheitsverhältnisse eingebettet. Einerseits ist deshalb von einem System zu sprechen, für das weniger die Gewaltenteilung als vielmehr die Gewaltenschränkung zwischen Bundestagsmehrheit und Regierung konstitutiv ist (Möllers, 2005 und 2008b, spricht u.a. auch deswegen von Gewaltengliederung). Das Parlament wird darin ganz selbstverständlich „als Teil der politischen Führung“ (Hesse und Ellwein 2004: 236) angesehen. Andererseits wird durch die zentrale Rolle des Parlaments der einzelne Abgeordnete zu einem besonders pflegebedürftigen Legitimationsobjekt. Wird dieser in seiner Handlungsfähigkeit beschnitten, steht leicht das Demokratieprinzip als Ganzes auf dem Prüfstand. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass die Diskussion um die Europafähigkeit des Bundestages – gerade auch vor dem BVerfG – im Hinblick auf die Frage geführt wurde, ob mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Ebene der EU die freie Ausübung des Abgeordnetenmandats nach Art. 38 Abs. 1 GG und im Zuge dessen die über das Wahlrecht vermittelte Teilhabe der Bürger an der (repräsentativen) Demokratie ausgehöhlt wird.

Die überkommene Aufgabenteilung wird zunehmend durch den europapolitischen Auftrag des Bundestages – in den Worten des BVerfG: durch seine Integrationsverantwortung – herausgefordert. Im Zuge dessen ist die klassische Rolle des Parlaments in der Außenpolitik und damit die Gewaltengliederung im Bereich der Auswärtigen Gewalt zu überdenken (Calliess 2006; Möllers 2008b, Eberbach-Born und Kropp 2013).

Entsprechend treten sich auch in der europapolitischen Debatte in Deutschland zwei Haltungsmuster gegenüber. Einerseits wird die Europapolitik nach wie vor – und wie oben bereits angedeutet – als Domäne der Außenpolitik angesehen. In dieser Sichtweise wird zwar anerkannt, dass der Bundestag insbesondere auf der Grundlage von Art. 23 GG über bedeutende Mitwirkungsrechte verfügt. Als wichtigster – und zugleich greifbarster – Repräsentant der deutschen Europapolitik wird indes weiterhin die Bundesregierung angesehen, die demzufolge über die Aktivitäten im Rat als europäischer Primärgesetzgeber tätig ist. Dieses Verständnis der Europapolitik als Außenpolitik stellt gewissermaßen das traditionelle Muster dar,

das im Zuge der Krise im Euroraum und der von Bundeskanzlerin Merkel postulierten „Unionsmethode“ (dazu Calliess 2012) derzeit wieder erstarkt.

Andererseits jedoch haben die beträchtlichen Zuwächse an Informations- und Mitwirkungsrechten, die der Bundestag in den letzten Jahren erhalten hat, zu einem konkurrierenden Gedankengerüst geführt, das Europapolitik als europäisierte Innenpolitik versteht und dementsprechend im Wesentlichen als einen „Normalfall“ parlamentarischer Gesetzgebung sieht. Besonders deutlich wird dies im Falle der Gesetzgebung durch EU-Richtlinien, an deren Entstehung der Bundestag über den deutschen Regierungsvertreter im Rat (vgl. Art. 23 Abs. 3 GG) und im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung mitwirkt (vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV). In diesem Paradigma wird der Bundestag als primär legitimes Organ der Normsetzung angesehen, das dem Souverän gegenüber auch dann verantwortlich ist, wenn deutsche Gesetze auf EU-Vorgaben zurückgehen. Aus dieser Perspektive gibt es kaum einen Anlass, der Bundesregierung die Kompetenz zur umfassenden Vorformulierung von Gesetzesakten vollständig zu überlassen. Letztlich würde damit gerade gegen das Gebot der Gewaltengliederung verstoßen, demzufolge die Legislative den demokratischen Willensbildungsprozess initiiert und organisiert (Möllers 2008b: 95 ff.).

Beide Muster, das ist schon bei einer oberflächlichen Betrachtung zu erkennen, stehen in der Debatte um die Rolle des Bundestages nebeneinander. Sie stellen keine einander ausschließenden Optionen dar, sondern sind vielmehr als Abbild zweier Traditionen zu sehen, die lange Jahrzehnte in ihren jeweiligen Sphären – Regierung, Parlament – ohne innere Widersprüche entwickelt werden konnten. Das Problem heute besteht allerdings darin, dass die in diesen Traditionen verankerten Praktiken in ein Spannungsverhältnis geraten sind. In unserer Studie zeigen wir, wie mit dem Spannungsverhältnis institutionell sowie strategisch umgegangen wird.

Vor diesem Hintergrund ist mit unserer Studie zunächst das Interesse verbunden, die Entwicklung des rechtlichen Rahmens für das europapolitische Handeln des Bundestages zu beschreiben und zu bewerten. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund wird dieser durch europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben definiert. Maßgeblich sind insoweit einerseits die Art. 9 bis 12 des EU-Vertrages, die das europäische Demokratieprinzip konkretisieren, und andererseits der Europaartikel des deutschen Grundgesetzes, Art. 23 GG, der durch verschiedene Zusammenarbeits- und Begleitgesetze sowie die erwähnte Rechtsprechung des BVerfG konkretisiert und ergänzt wird. Daran anknüpfend interessieren uns einerseits die institutionellen Gegebenheiten, unter denen Europapolitik im Bundestag stattfindet. Andererseits fragen wir uns, wie die einzelnen Akteure mit den neuen Rahmenbedingungen umgehen. In diesem Zusammenhang wurden über 20 Interviews mit Akteuren und Kennern der Europapolitik des Bundestages geführt. Die Interviews fließen anonymisiert in unsere Studie ein. Dabei wird sich als Quintessenz dieses Teils unserer Studie erweisen, dass die vielfältigen rechtlichen Anpassungen der letzten Jahre mittlerweile eine Konstellation herbeigeführt haben, in denen der Bundestag seinen Kontroll- und Mitwirkungspflichten in der europäisierten Innenpolitik weitgehend nachkommen kann.

## **2. Europäisierung nationaler Parlamente: ein integrierter rechts- und politikwissenschaftlicher Analyserahmen**

### **2.1. Schwindende Bedeutung des Parlaments? Institutionelle und habituelle Ambivalenzen**

Aussagen über die Relevanz des Bundestages in der Europapolitik sind auf eine eigentümliche Weise zweischneidig. Auf der einen Seite findet sich eine große Zahl an Einschätzungen, die von einer insgesamt schwachen Rolle des Bundestages ausgehen. So ist die Rede von „Entparlamentarisierung“ (Börzel 2000) oder dem Bundestag als „Juniorpartner“ (Sturm und Pehle 2012: 67) in der europäischen Politikformulierung. Prominent positionierten sich der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog und Lüder Gerken, die von einer umfassenden „Entmachtung“ sprechen („Europa entmachtet uns und unsere Vertreter“, Herzog und Gerken 2007).

Dem gegenüber stehen allerdings viele Aussagen, die den Bundestag als im internationalen Vergleich starken europapolitischen Akteur charakterisieren. Dann wird der Bundestag als „effektivstes Parlament“ bezeichnet (Hix und Goetz 2000: 148), das den übrigen gesetzgebenden Kammern in Europa vieles voraus habe. Beide Aussagen schließen sich logisch nicht aus. Sie verweisen aber darauf, dass die Rolle eines nationalen Parlaments vor dem Horizont des europäischen Regierungssystems gesehen werden muss, in dem nationale Parlamente letztlich über einen begrenzten Handlungshorizont verfügen.

Die legislative Europäisierung ist diejenige Dimension, die dazu geführt hat, nationale Parlamente als die „Verlierer“ (Maurer und Wessels 2001) der Integration zu bezeichnen. Dies begründet sich aus dem Kompetenzverlust, der dadurch entsteht, dass Gesetzgebungsmaterien auf die europäische Ebene übertragen werden und damit der Gestaltungs- und Handlungsspielraum des Parlaments (potentiell) eingeschränkt wird (vgl. z.B. Börzel und Sprungk 2009: 367 f.). Vor einigen Jahren argumentierte Klaus von Beyme: „Es besteht schon jetzt kein Zweifel, daß Prozesse oberhalb und unterhalb nationaler Systeme den Entscheidungsspielraum nationaler Parlamente einengen. [...] In einem Prozeß der Europäisierung werden immer mehr Materien, die den nationalen Parlamenten vorbehalten schienen, von Europa her geregelt“ (Beyme 1998: 27).

Zu differenzieren ist dabei nach dem Ausmaß der Einschränkung der Spielräume des Parlaments. Elisabeth Töller (2004: 32) differenziert zwischen totaler und partieller Einschränkung. Im ersten Fall entfällt die Befugnis des Bundestags zur gesetzgeberischen Tätigkeit, im zweiten ist er durch Vorgaben gebunden. In diesem Zusammenhang wird meist auf die hohe Anzahl an Verordnungen abgestellt, die dem Bundestag im Vergleich zu Richtlinien Spielraum nehmen (Beyme 1998: 25 f.; Janowski 2005). In der Forschung ist dabei strittig, in welchem Umfang europäische Vorgaben tatsächlich die deutsche Europapolitik beeinflussen (vgl. hierzu König und Mäder 2008; Töller 2008). Relevanter erscheint sowieso, dass in einem verschränkten Regierungssystem in Verbindung mit einem Arbeitsparlament eine generell geringe Neigung der Parlamentsmehrheit besteht, die Regierung straff zu kontrollieren. Stattdessen findet im kooperativen Parlamentarismus Kontrolle über parlamentarische Mitwirkung statt; die Europapolitik bildet hier keine Ausnahme. Vor dem Hintergrund der Gewaltenver-

schränkung lässt sich die These der schwindenden Bedeutung des Parlaments in Europafragen in eine institutionelle sowie eine habituelle Komponente aufteilen. In der institutionellen Dimension bezieht sich die Aussage vorrangig auf die Aspekte der Kontrolle sowie der Mitwirkung.

Hinsichtlich der institutionellen Kontrolle von Regierungsentscheidungen ist zunächst zu beachten, wie sich im Zuge der Europäisierung der Spielraum für autonomes Handeln der Exekutive gewandelt hat. Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik ist traditionsgemäß schwach. Weder kann der Bundestag die Aufnahme von Verhandlungen über völker- und europarechtliche Verträge verhindern, noch die Bundesregierung in diesem Kontext rechtlich binden. Allein die nachgeschaltete Umsetzung des vereinbarten Vertrages gem. Art. 59 Abs. 2 GG als Teil des Ratifikationsverfahrens vermag eine politische (Vor-) Wirkung zu entfalten. Ebenso fallen die Mitwirkungsrechte des Parlaments in den Bereichen der materiellen Vertragsanpassung, einseitiger Akte sowie bindender Beschlüsse im Rahmen internationaler Organisationen nicht unter Art. 59 Abs. 2 GG, der die Mitwirkung des Parlaments bei außenpolitischen Vertragsschlüssen regelt.

Aus Sicht des Parlaments (sowie der Verfassungslehre) gilt dieser Sachverhalt in der Regel weder als strittig noch als problematisch, solange die völkerrechtliche Dimension eindeutig gegeben ist. Bis in die 90er Jahre erstreckte sich das stillschweigende Einverständnis als Regelfall auch auf die europäische Politik. Die europäische Integration in Form der sog. Gemeinschaftsmethode führte dabei zu einer schleichenden Stärkung der Exekutive – neben der Europäischen Kommission vor allem in den verschiedenen Formationen des Ministerrates (vgl. Hayes-Renshaw und Wallace 2006). Dies beeinflusste das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament nicht nur dahingehend, dass die Legislativkompetenzen auf europäischer Ebene an die nationale Regierung übergingen. Auf der EU-Ebene – in Brüssel – erarbeiteten sich exekutive Akteure auch einen endemischen Informationsvorsprung gegenüber allen nationalen Parlamenten. Dadurch wurde es für Parlamente im Laufe der Zeit immer schwieriger, ihre nationalen Regierungen zu kontrollieren (vgl. z.B. Beyme 1998: 29; Hix und Goetz 2000: 6, 11 ff.; Raunio und Hix 2000; Töller 2004: 15 f.; Auel 2006; Schüttemeyer 2009: 3, 10; etwas abweichend Ismayr 2012: 275 ff., Abels 2013).

Das Einfügen von Art. 23 GG und die daran anknüpfenden gesetzlichen Konkretisierungen, wie etwa das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), sind zunächst als Ausweitung des parlamentarischen Kontrollanspruchs anzusehen. Die Idee der „Mitwirkung“ versetzt das Parlament in die Lage, das Wirken der Regierung durch höhere Informationsrechte, einen höheren Informationsstand und gezielte Meinungsäußerungen stärker als zuvor zu binden. In diesem Sinne werden die erweiterten Rechte im Zuge der EU-bezogenen Mitwirkungsgesetzgebung in aller Regel auch als Zugewinn für den Bundestag interpretiert.

An dieser Stelle wird sichtbar, dass die Aspekte der Kontrolle sowie der Mitwirkung auf einigermaßen komplizierte Weise miteinander verwoben sind. Beide Begriffe nehmen – anders als in der klassischen Gewaltenteilungslehre – für die Regierungs- und Oppositionsfractionen unterschiedliche Bedeutung an und sind daher mit unterschiedlichen Praktiken verknüpft. Aus der Sicht der Opposition beschränkt sich echte Kontrolle auf Instrumentarien der Geschäfts-

ordnung (z.B. Anfragen) sowie jene wenige Abstimmungen, in denen die Koalitionsfraktionen Risse zeigen. Die seit Maastricht kontinuierlich erweiterten Informationsrechte führen hier also nur zu einer begrenzten Erweiterung der Kontrollfunktion. Aus der Perspektive der Regierungsfractionen sind die Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierung dagegen deutlich gewachsen, da die Exekutive durch das mehrheitliche Handeln des Bundestages oder eines Ausschusses deutlich stärker gebunden werden kann.

In diesem Sinne lassen sich die Veränderungen bei der traditionell im Zentrum stehenden Kontrollfunktion überwiegend als Dynamik des parlamentarischen Mitwirkungspotenzials betrachten. Während die Parlamente in der Gesamtbetrachtung an Gestaltungspotenzial verloren haben, wurden sie im Rahmen des geschrumpften Manövrierraums in ihrem Mitwirkungsmöglichkeiten gestärkt (Beichelt 2012). Daher wäre es verfehlt, die These vom Bedeutungsverlust an einer immer weiter eingeschränkten Gesetzgebungsfunktion festzumachen. Vielmehr hat es in jüngerer Zeit vielfache institutionelle Reaktionen zur Wiedergewinnung gesetzgeberischer Gestaltungsmacht gegeben.

Ein weiteres ambivalentes Element entsteht aus der nicht selten auftretenden Konstellation, dass strittige Dossiers in Brüssel auf die Chefebene (Ministerrat, Europäischer Rat) verschoben und dort gewissermaßen „in letzter Minute“ entschieden werden. Die dabei präsentierten Kompromisse sind für ein nationales Parlament letztlich nur in Form eines Misstrauensvotums korrigierbar – ein sehr hoher Preis. Gleichzeitig sieht das Kontroll- und Mitwirkungsgestüst um Art. 23 GG und das EUZBBG (siehe unten) in der Regel ein Zustimmungsvotum des Bundestages vor. Die Bundestagsabgeordneten werden dann als „Abnicker in der Zwickmühle“ (siehe [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de), 1. Dezember 2012) dargestellt. Die Zwickmühle besteht darin, der Bundesregierung durch zustimmende Entscheidungen zu einer Legitimation zu verhelfen, während die Regierung – gewollt oder ungewollt – den Bundestag als willensbildende Kraft kaum einbezieht.

Während die institutionellen Aspekte der Bedeutungslosigkeitsthese ambivalente Komponenten aufweisen, hat die Literatur eine eindeutige Position, was die habituelle Ebene angeht. Bis in die jüngere Zeit wird die Auffassung vertreten, die Politikpraktiken der Parlamentarier seien entscheidend für die schwache Rolle des Parlaments in der Europapolitik (Hölscheidt 2008b; Hölscheidt 2008a). Würde der Bundestag, so der Kern von Hölscheidts Argumentation, die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente entschlossen nutzen, wäre es auch um dessen Machtposition wesentlich besser bestellt. Daher seien auch gesetzliche Besserstellungen wie z.B. das Integrationsverantwortungsgesetz unter dem Strich kaum geeignet, das Parlament im Verhältnis zur Regierung zu stärken (Hölscheidt, Menzenbach und Schröder 2009).

Warum also nutzt der Bundestag die ihm gegebenen Machtinstrumente nicht? Folgende Argumente sind diesbezüglich zentral (Beichelt 2009: 264 ff.):

- Ein wichtiger Gesichtspunkt besteht darin, dass sich die Wiederwählbarkeit eines jeden Abgeordneten fast ausschließlich auf der nationalen Ebene entscheidet. Bis auf wenige Fachpolitiker – die so genannten „Europäer“ – genießen daher bei Parlamentariern europäische Themen einen sekundären Status, solange sie nicht nationale Debatten und Prozesse direkt berühren.

- Der nationale und der europäische Politikzyklus sind nur in begrenztem Maße aufeinander abgestimmt (der erste ist für die Reproduktion durch Wahlen, der zweite für die Entscheidungsfindung relevant). Die Verschränkung von Regierung und Parlament wird empfindlich eingeschränkt, wenn sich während eines europäischen Gesetzgebungsverfahrens die Zusammensetzung der Akteure ändert. Der Bundestag wird bekanntlich alle vier Jahre neu gewählt; der Durchlauf eines Dossiers durch den europäischen Politikzyklus dauert indes häufig länger.
- Meinungsumfragen zeigen, dass die deutsche Bevölkerung häufig gerade diejenigen Politikfelder für besonders wichtig hält, in denen die europäische Ebene nur wenige und/oder indirekte Kompetenzen erhalten. Beispiele sind Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder soziale Sicherung.
- Wenn ein auf einen Richtlinienvorschlag zurückgehendes Gesetzesvorhaben den Bundestag erreicht, hat es im europäischen Politikzyklus bereits mehrere vorgeschaltete Lobbying-Phasen durchlaufen. Selbst nationale Interessengruppen – von transnationalen oder Euro-Verbänden ganz zu schweigen – sehen zunächst in der Kommission, dem Europäischen Parlament oder der Regierung den natürlichen Ansprechpartner. Europapolitisch engagierte Mitglieder des Bundestages sind daher nur nachrangig in für die Wiederwahl relevante Netzwerke eingebunden.
- Hinzu kommt die im Vergleich zum nationalen Willensbildungsprozess deutlich erhöhte Komplexität der inhaltlichen und institutionellen Gesetzgebungsarbeit. Die Verankerung in EU-weiten Netzwerken erfordert überdurchschnittliche Sprach-, Zeit- und Finanzressourcen. In Brüssel mit seinem weit verzweigten Entscheidungssystem sind besondere Insiderkenntnisse nötig, um die gegebenen Einflussmöglichkeiten auf die Willensbildung zu nutzen.
- Die hohe Komplexität der Europapolitik erschwert solche Tätigkeiten, an die Parlamentarier „Herzblut“ verschenken: Polarisierung, inhaltlicher Streit, Durchsetzung weltanschaulicher Prinzipien. Wenn Parlamentarier den Schulterschluss mit der Regierung suchen, ist es diese, die auf der EU-Ebene politische Erfolge einführt. Suchen sie jedoch den Organkonflikt, fallen sie nominell den eigenen außenpolitischen Akteuren in den Rücken und vermindern damit erneut ihre Chancen auf Wiederaufstellung.

Aus dieser langen Liste wird deutlich, dass formale Ausstattungsrechte für reale Mitwirkung unter bestimmten Bedingungen wenig relevant sind (Schulz 2011: 139). Es ist aber nicht etwa das Desinteresse von Abgeordneten als Grund für das – wenigstens in den letzten Jahrzehnten – eher schwache Engagement in der Europapolitik verantwortlich zu machen. Vielmehr entfacht die europäische Ebene einen Handlungshorizont, der mit den hergebrachten Praktiken des Bundestages nur bedingt kompatibel ist.

## **2.2. Analyseansatz: Parlamentarische Europäisierung**

Wie lassen sich die institutionellen und habituellen Aspekte der Beteiligung des Bundestages an der Europapolitik analytisch erfassen? Wir orientieren uns an drei Konzepten, die zum Teil

aus der nationalstaatlich orientierten Parlamentarismusforschung, zum Teil aus der Europawissenschaft stammen. Damit reagieren wir darauf, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Rolle nationaler Parlamente im Kontext der Supranationalisierung vergleichsweise lange auf sich warten ließ. Mittlerweile ist allerdings ein Literaturkorpus entstanden, der sich der parlamentarischen Europäisierung sowohl auf empirischer wie auch auf konzeptioneller Ebene intensiv widmet.

Dieser Korpus lässt sich in vier Phasen unterteilen. Für die Zeit vor dem Maastricht-Vertrag finden sich nur vereinzelte Äußerungen. Bereits hier ist von möglichen „Funktionsverlusten“ des Bundestages durch europäische Integration die Rede (Schüttemeyer 1979). Das Maastricht-Urteil des BVerfG bildete den Anlass für die zweite Phase, mit der eine verstärkte Beschäftigung von Rechts- und Politikwissenschaft mit der europäischen Dimension des politischen Handelns im Bundestag einsetzte. In den Schriften dieser Phase ging es zum einen darum, die Bundestag-EU-Beziehungen zu systematisieren. Zum anderen rückte jedoch auch jene Frage in den Mittelpunkt, die seither den Kern der deutschen Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Europäisierung ausmacht: die legitimatorische Balance zwischen dem Parlament als grundgesetzlich wichtigstem Volksrepräsentanten und der Aussicht auf supranationale Effektivitätsgewinne durch den Gewichtszuwachs der EU-Ebene (Ipsen 1994; Töller 1995; Hansmeyer 2001).

Die nächste Phase der wissenschaftlichen Auseinandersetzung galt zunächst dem Vergleich der Rolle von Parlamenten (Maurer 2002; Maurer 2004; Töller 2004; Auel 2005; Auel und Benz 2005; Janowski 2005; Auel 2006). Der Bundestag wurde hier nicht mehr als Einzelphänomen betrachtet, sondern stellvertretend für andere nationale Parlamente untersucht und mithin auch als Teil eines größeren Institutionensystems analysiert. In dieser Phase wurde auch die These weitergeführt, die recht schwache Mitwirkung aller nationalen Parlamente könne sich zu einem legitimatorischen Problem des europäischen Parlamentarismus entwickeln.

Die letzte Phase der einschlägigen Forschung richtet sich bereits auf die Verfassung für Europa bzw. den Lissabon-Vertrag. Dort finden sich mithin auch deutlichere Referenzen an die Neuerungen des Vertrages, zum Beispiel an die Subsidiaritätskontrolle (Schulz 2011). Zugleich wird im neuesten Schrifttum der Vergleich zwischen den nationalen Parlamenten viel stärker systematisiert als zuvor (Chardon 2008; Auel und Raunio 2012a; M. Mayer 2012).

Der Ansatz, den wir in diesem Buch verfolgen, baut auf all diesen Schriften auf. Es lassen sich drei Kernkonzepte benennen. Von der allgemeinen Parlamentarismusforschung übernehmen wir den Fokus auf Parlamentsfunktionen, gerade im Hinblick auf deren Transformation durch die europäische Integration. Der Europawissenschaft entlehnen wir die Konzepte des europäischen Politikzyklus sowie der Europäisierung. Gegenüber den länderübergreifenden Übersichten der einschlägigen Literatur (Auel und Raunio, Benz, Chardon, Janowski, Mayer) verfolgen wir die Intention, die systematischen Elemente am Beispielfall des Bundestages vertieft zu betrachten. Gegenüber den ausführlicheren Fallübersichten (z.B. Töller, Schulz) sollte unsere Studie den Vorteil genießen, die neueren Entwicklungen z.B. in der deutschen Gesetzgebung oder dem Bundestags-Verwaltungsaufbau, zu reflektieren. Im Einzelnen verwenden wir die Konzepte wie im Folgenden beschrieben.

## *Europäischer Politikzyklus*

Unsere Untersuchung der Europapolitik des Bundestages geht zunächst davon aus, dass heute der größte Teil der EU-induzierten Gesetzgebung einem regelmäßigen Ablauf folgt. Selbst einige Teile der Reaktion auf die Schulden- und Finanzkrise wie das „Six Pack“ wurden nach den Beschlüssen auf außerordentlichen Sitzungen des Europäischen Rates in den regulären Gesetzgebungsprozess überführt. Dieses reguläre Verfahren, das im Einzelnen an vielen Stellen beschrieben ist (siehe z.B. Wessels 2008: 344 ff.), vollzieht sich in drei grundsätzlichen Phasen: der Willensbildung auf EU-Ebene, der anschließenden Willensbildung auf der nationalen Ebene sowie später der Umsetzung und Implementation. Folgt man dem rechtlichen Rahmen, beschränkt sich die gesetzgeberische Rolle des Bundestages auf die zweite und dritte Phase; sei es unmittelbar im Rahmen einer Umsetzungsverpflichtung (z.B. bei einer Richtlinie) oder mittelbar in Reaktion auf von der EU herrührende Impulse jeglicher Art. In der zweiten Phase lassen sich die Prozesse der Artikulation sowie der Aggregation von Interessen sowie die eigentliche Entscheidungsfindung als Bestandteile der Willensbildung benennen.

Vor diesem Hintergrund findet sich bis in die jüngere Zeit weit verbreitet die Einschätzung, der Bundestag sei im Großen und Ganzen auf die Rolle festgelegt, auf politische Impulse von der EU-Ebene lediglich reagieren zu können. Der Bundestag wird entsprechend als „nachgelagerte Instanz“ (Beichelt 2009: 226) bezeichnet, eben weil politische Vorhaben der EU in der ersten Phase vorgeprägt und in der zweiten Phase nur nachjustiert werden können. Gewisse Spielräume bestehen dann bei der gesetzgebenden Umsetzung von Richtlinien. Viele andere EU-Vorlagen werden dem Bundestag lediglich zur Kenntnis gegeben, womit eine substantielle parlamentarische Befassung selbst in der zweiten Phase häufig nicht möglich sei.

Befunde über die vermeintlich schwache Rolle des Bundestages beziehen sich mithin auf zwei Aspekte, die unterschieden werden sollten. Erstens wird konstatiert, der Bundestag als eigentlich zentrales Gesetzgebungsorgan verfüge über geringe Einflussmöglichkeiten auf die Politikformulierung, also auf das Geschehen in der ersten Phase des EU-Politikzyklus (Töller 1995; Hansmeyer 2001; Auel 2006). Dies ist natürlich in erster Linie eine Folge der vertragsrechtlich abgesicherten Kompetenzverlagerung an die EU. Das EU-Institutionengefüge sieht für nationale Parlamente jenseits der Subsidiaritätskontrolle keine Rolle. Deshalb steht in diesem Zusammenhang häufig die – mittlerweile gesetzlich sehr detailliert geregelte – Interaktion zwischen Bundesregierung und Bundestag im Mittelpunkt. Denn als wichtigster Akteur der ersten Phase des EU-Politikzyklus verfügt die Regierung über einen natürlichen Wissens- und Ressourcenvorteil, den das Parlament kaum wettmachen kann.

Zweitens steht die Frage im Raum, ob und auf welche Weise der Bundestag die ihm zugesicherten Verfahren der europapolitischen Beteiligung nutzt und nutzen kann. Hierbei ist vor allem die zweite Phase betrachtenswert: Von Interesse ist der Bundestag in seiner Eigenschaft als an der Europapolitik direkt beteiligter Gesetzgeber (Ismayr 2012: 275 ff.). Hinsichtlich dieses Aspekts wurde dem Bundestag des Öfteren vorgehalten, er übe seine Gestaltungskompetenzen nur zurückhaltend aus. Dies wurde zum einen auf das Wesen des verschränkten Regierungssystems zurückgeführt, in welchem die für die Gesetzgebung entscheidenden Mehrheitsfraktionen der Regierung einen hohen Vertrauensvorschuss gewähre (Hölscheidt 2001). Auf einer anderen Ebene finden sich Hinweise, dass auch integrationspolitische Überzeugun-

gen eine Rolle für die Zurückhaltung spielten – viele Bundestagsabgeordnete beurteilten das Europaparlament als gewissermaßen natürlichen Ort des europäischen Parlamentarismus und sahen den Bundestag als unwillkommene Konkurrenz zu diesem (Weßels 1995; 2003; 2005).

Allerdings: Im Hinblick auf beide Aspekte bestehen mittlerweile deutliche Zweifel, ob die These des „schwachen“ Bundestages in einer generalisierten Form noch zutrifft. Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Untersuchungen legen nahe, dass der Bundestag in seinen EU-orientierten Tätigkeiten nicht allein in der zweiten Phase des europäischen Politikzyklus tätig ist. So argumentiert die Governance-Forschung, dass Regelsetzung immer in einem „Schatten der Hierarchie“ (Fritz Scharpf) stattfindet, dass mithin in der EU-Willensbildungsphase die möglichen Interessen der nationalen Parlamente bereits berücksichtigt werden. Andernfalls liefen die in der EU-Willensbildung tätigen Akteure – insbesondere in der Kommission, im Rat und in den Verbänden – Gefahr, dass ihre Vorschläge auf der nationalen Ebene stark abgeändert oder unvollständig implementiert würden (Garrett und Weingast 1993). Daher ist nicht verwunderlich, dass die Compliance-Forschung eine Reihe von Strategien ermittelt hat, mit denen sich nationale Verwaltungen und Legislativen einer umfassenden und zügigen Umsetzung von EU-Vorgaben widersetzen (Börzel 2002) und mithin eine durchaus nennenswerte Rolle spielen.

Auch lässt sich nicht verkennen, dass in den vergangenen Jahren erhebliche institutionelle Vorkehrungen zur Kompensation des gesetzgeberischen Bedeutungsverlusts getroffen wurden. Sie werden weiter unten ausführlicher behandelt, können aber schon hier genannt werden: das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“, die „Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (BBV), die später in das – damit ausgeweitete – „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG) überführt wurde. Die Bundestagsverwaltung wurde zwei Mal – in den Jahren 2006 sowie im Jahr 2013 – im Hinblick auf die EU-Fähigkeiten des Parlaments um- und in beträchtlichem Maße ausgebaut. Im Jahr 2007 wurde in Brüssel ein Verbindungsbüro des Bundestages eröffnet. Nach dem Lissabon-Urteil des BVerfG kam das „Integrationsverantwortungsgesetz“ (IntVG) hinzu, und das EUZBBG wurde weitere Male ergänzt.

Obwohl die Zahl gesetzlicher und institutioneller Änderungen zunächst wenig über die Qualität der EU-politischen Befassung aussagt, finden sich erhebliche Anhaltspunkte dafür, dass der Bundestag seine Kompetenzen und Fähigkeiten sowohl in der ersten als auch der zweiten Phase des europäischen Politikzyklus erweitert hat. Die Fallstudien, die im Zusammenhang mit unserem Projekt erstellt wurden, zeigen dementsprechend auch, dass Akteure im Bundestag a) bereits in der ersten Phase des EU-Politikzyklus aktiv werden und b) bei ihrem Handeln die Informations- und Kontrollrechte gegenüber der Bundesregierung in großem Umfang wahrnehmen (siehe unten, Kap. 6.1 sowie 7.3).

## *Europäisierung*

Neben dem Politikzyklus verwenden wir in unserer Studie ein zweites Konzept, dasjenige der „Europäisierung“. Der Begriff wird in der Politik- und Rechtswissenschaft in vielfältiger Weise verwendet (Axt, Miloski und Schwarz 2007), am häufigsten im Sinne einer politischen Anpassung der nationalen Ebene an Impulse, die von der EU-Ebene herrühren. In diesem Sinne lässt sich auch der Wandel des Bundestages als Reaktion auf eine Entwicklung verstehen, zu der sich parlamentarische Akteure verhalten müssen, ohne die Rahmenbedingungen der Integration entscheidend beeinflussen zu können.

In einer Arbeit von Annette Elisabeth Töller finden sich mehrere Dimensionen, die für die parlamentarische Europäisierung relevant sind. Töller (2004: 29 ff., 35 f.) spricht zunächst von legislativer Europäisierung, die sich auf einer basalen Ebene darauf bezieht, dass der Bundestag durch Kompetenzverlagerung in seiner Gesetzgebungsfunktion eingeschränkt ist. Dazu gehört nicht nur, dass der Bundestag Richtlinien umsetzen muss, die er kaum beeinflussen kann, gleichwohl aber dafür verantwortlich zeichnet. Weiterhin geht dem Bundestag durch inhaltliche Restriktionen durch EU-Recht Handlungsspielraum verloren. Das Parlament kann z.B. nicht tätig werden, wenn europäisches Recht existiert. Zudem ist der Bundestag dadurch eingeschränkt, dass er in manchen Sachbereichen (z.B. Außenpolitik der EU) über eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt.

Neben der legislativen spricht Töller von institutioneller Europäisierung: die „Herausbildung institutioneller und prozeduraler Vorkehrungen, die dazu dienen sollen, europapolitische Einflussnahme zu organisieren beziehungsweise zu ermöglichen“ (Töller 2004: 29). Betont werden hierbei insbesondere die Bedeutung des Einflusses auf die Bundesregierung und dabei vor allem der Informationsanspruch, die Einrichtung spezialisierter Instanzen und Kapazitäten sowie die verfahrenstechnische Bewältigung der europäischen Abläufe.

Ein dritter Typ von Töller lautet strategische Europäisierung. Diese bezieht sich auf eine Veränderung der Art und Weise, wie der Bundestag und seine Parlamentarier agieren. Ein Beispiel wäre eine Verhaltensänderung in dem Sinne, dass Parlamentarier in europäischen Themen nicht länger die Regierung als alleinige Ansprechpartnerin wahrnehmen, sondern ihr Handeln direkt auf die EU-Ebene richten, z.B. über Kontakte zu ihren Kollegen im Europäischen Parlament. Während das Parlament in der ersten Dimension als Objekt der Europäisierung begriffen werden kann, ist er in der zweiten und dritten Europäisierungsdimension als Subjekt konzeptualisiert. In Anschluss an Töller nimmt auch Katrin Auel eine ähnliche Differenzierung zwischen aktiver und passiver Europäisierung vor (vgl. Auel 2007: 487; Auel 2011: 65).

## *Parlamentsfunktionen*

Die Rolle des Parlaments bei der Formulierung von Politik ist vielgestaltig. In einem grundlegenden Text werden nicht weniger als neun Aufgaben bzw. Funktionen von Parlamenten genannt: Vernetzungsfunktion, Responsivitätsfunktion, Darstellungsfunktion, kommunikative Führungsfunktion, Regierungsbildungsfunktion, Regierungskontrolle, Gesetzgebungsfunktion, Selbstorganisation, normative Selbstreproduktion, personelle Selbstreproduktion (Patzelt

2003). Wenngleich sich alle der genannten Aspekte auch in der parlamentarischen Europapolitik finden lassen, lässt sich die vorliegende Forschung im Wesentlichen drei Funktionsbereichen zuordnen.

Traditionell wird die europapolitische Rolle nationaler Parlamente zunächst im Sinne der Kontrollfunktion gesehen (paradigmatisch für den Bundestag Hansmeyer 2001; vergleichend Sprungk 2010; Karlas 2012). Der Kontrollbegriff umfasst dabei auch indirekte Aspekte, denn es werden nicht nur direkt kontrollierende Handlungen wie beispielsweise die parlamentarische Überprüfung eines europapolitischen Gesetzesaktes eingezogen. Behandelt werden auch die Binnenorganisation des Bundestages sowie die – im verschränkten Regierungssystem immer gegebenen – Einschränkungen bei der Kontrolle der „eigenen“ Regierung durch die Parlamentsmehrheit. Der Fokus auf parlamentarische Kontrolle wird durchaus bis in die jüngere Zeit aufrechterhalten. So kommen Andreas Maurer und Stephan Vogel zu dem Schluss, die Parlamente seien an der europäischen Gesetzgebung in einer „kontrollierenden bis blockierenden Funktion“ beteiligt (Maurer und Vogel 2009: 30); Carina Sprungk spricht von einer Rolle als „Integrationswächter“ (Sprungk 2011: 211). Ein großer Teil der einschlägigen Literatur geht also – etwas überspitzt formuliert – von folgender Position aus: Da die Regierungskontrolle als „primäre Funktion“ (Sturm und Pehle 2012: 83) des Parlaments in der Europapolitik angesehen wird, werden weitere Funktionen gewissermaßen unter den Kontrollbegriff subsumiert.

Ein weiterer Literaturstrang, der den Bundestag in der Europapolitik beleuchtet, konzentriert sich auf die Funktion des Parlaments zur öffentlichen Legitimierung der europäischen Integration. Bereits vor 15 Jahren wurde darauf hingewiesen, dass die nationalen Parlamente bei der Überwindung des europäischen Demokratiedefizits helfen könnten (Norton 1996). Dies könne durch „Re-Parlamentarisierung“ (Goetz und Mayer-Sahling 2008: 6) geschehen. Über deren Zweckdienlichkeit und Ausmaß wird zwar in der Literatur heftig gestritten (ebd.). Es finden sich jedoch in jüngerer Zeit mehrere Autoren, die sich ausdrücklich mit der Öffentlichkeitsfunktion parlamentarischer Europapolitik auseinandersetzen: insbesondere zu nennen sind Katrin Auel und Tapio Raunio (Auel und Raunio 2012b; Auel und Raunio 2012a).

Im Prinzip schließen sich unsere folgenden Ausführungen dieser Position an. Wir orientieren uns allerdings nicht an der Öffentlichkeitsfunktion, sondern an der Akteursqualität des deutschen Bundestages in der Europapolitik. Damit konzentrieren wir uns auf den Aspekt der Mitwirkung und entlehnen den Begriff dabei Art. 23 GG, der seinerseits einer Reihe von weiterführenden Gesetzesakten zugrunde liegt (siehe unten). Betrachtet werden dabei unterschiedliche Parlamentsfunktionen: neben der Kontrolle der Regierung vor allem die Gesetzgebungsfunktion. Darüber hinaus sind für unseren Zugriff auch die Vernetzungsqualitäten, die Rückbindung an Wähler und Interessengruppen (Responsivität) und die Selbstorganisation des Parlaments zentral.

### **3. Europäische Demokratie und nationale Parlamente**

Die europäische Demokratiedebatte hat ihren Ursprung in der Koppelung von Markt und Demokratie im Staat. Mit der auf freiem Wettbewerb basierenden Industriegesellschaft entwickelte sich der moderne Staat mit seiner Fähigkeit, den im Markt konkurrierenden Unternehmen im Interesse des Gemeinwohls Mindestbedingungen der sozial- und umweltverträglichen Produktion vorzuschreiben. Jene historische Symbiose von marktwirtschaftlichem Wettbewerb und staatlicher Regulierung war im Nationalstaat trotz aller Konflikte und Defizite grundsätzlich funktionsfähig, solange es gelang, die den Unternehmen auferlegten Anforderungen in gleicher Weise gegenüber allen Konkurrenten durchzusetzen und damit den Wettbewerb zu flankieren. Jedoch wurde und wird die Möglichkeit nationaler flankierender Maßnahmen zur Lösung von Konflikten und Defiziten der Marktwirtschaft in dem Maße eingeschränkt, wie die ökonomischen Zusammenhänge sich internationalisieren und miteinander verflechten.

Im Kontext der europäischen Integration waren die Funktionsverluste nationaler Parlamente in keiner Phase primär als politische Kompetenzverschiebungen zwischen den Ebenen geplant. Auf der rhetorischen Ebene lassen sich natürlich viele Äußerungen und Dokumente finden, die die Integration als politisches Projekt zur Verbesserung der europäischen Demokratie darstellen (siehe etwa die Beiträge in Gasteyer 2006). Im Kern des Integrationsprojekts stand allerdings – man denke an die Verträge von Paris (1951), Rom (1957) und Maastricht (1991) – die Schaffung gemeinsamer Märkte für den Austausch von Wirtschaftsgütern. Sowohl Produzenten als auch Konsumenten, aber auch Arbeitnehmer und Selbstständige könnten, so die Idee der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, von einem vergrößerten Wirtschaftsraum in enormem Ausmaß profitieren.

Als Kehrseite des Größerwerdens der Märkte im europäischen und globalen Maßstab werden der innenpolitischen (nationalen) Sphäre Regelungsbereiche entzogen. Dies geschieht in zweierlei Hinsicht. Zum einen verlieren nationale Regelungsräume an Bedeutung, wenn (wirtschafts)politisch relevante Entscheidungen nicht mehr in den nationalen Hauptstädten, sondern auf EU-Ebene getroffen werden. Zum anderen verschieben sich insgesamt die Gewichte von der politischen Sphäre in die Wirtschaft, wenn der Dynamik der Märkte ein größerer Entfaltungsraum gewährt wird – öffentliche Güter werden zunehmend von Privaten zur Verfügung gestellt und können folglich vom Staat nur noch indirekt beeinflusst werden.

Nationale Parlamente geraten also durch die europäische Integration von zwei Seiten unter Druck. Erstens sehen sich alle Parlamente des EU-Raums dadurch herausgefordert, dass das EU-Institutionensystem die nationalen Institutionen überwölbt. Selbst mit dem Lissabon-Vertrag werden in Brüssel keine wichtigen Entscheidungen ohne den Ministerrat getroffen. Politische Entscheidungen stehen folglich unter einem institutionell bedingten Exekutivierungsdruck, der durch das Initiativmonopol der Europäischen Kommission (Art. 17 Abs. 2 EUV) gewiss nicht verringert wird. Zweitens müssen sich die Parlamente der Eigenlogik der Märkte erwehren, um soziale Prozesse weiterhin politisch gestalten zu können. Gesellschaften, ob nun national oder europäisch konnotiert, wurden im Nationalstaatsmodell der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert über den Modus der repräsentativen Demokratie gesteuert. Dabei standen Sozial- und Wohlfahrtsstaat, also die politisch motivierte Bändigung kapitalis-

tischer Kräfte und Logiken, durchaus im Vordergrund (vgl. hierzu prominent Streeck 2011; 2013). Eine europäische Integration, die sich bis vor kurzem ganz dezidiert und überwiegend der Schaffung von Märkten verschrieben hat, stellt mithin weniger die Parlamente als vielmehr die Regelungsmacht der Politik insgesamt in Frage.

In unserem Kontext bedeutet dies, dass die Frage über das Wie der europäischen Demokratie im Spannungsverhältnis zwischen einer durch den Binnenmarkt unterstützten Wirtschaftsglobalisierung und einer durch die europäische Integration gefährdete nationale Demokratie angesiedelt ist. Handeln wir uns mit der Globalisierung, die sich im europäischen Kontext im EU-Binnenmarkt spiegelt, das „Ende der Demokratie“ ein (Guéhenno 1996; vgl. auch Brunkhorst 2009; Möllers 2008a: 87 ff. und 118)?

### **3.1. Die Herausforderung der Demokratie durch die Märkte im Rahmen der EU**

In der EU lässt sich das Reibungsverhältnis zwischen Marktschaffung und Demokratie wie in einem Brennglas beobachten. Der bereits mit der Gründung der EWG im Jahre 1957 angestrebte europäische Binnenmarkt zielt auf eine Verschmelzung der nationalen Märkte, auf einen umfassenden Wegfall aller Hindernisse für den grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr (vgl. Art. 26 Abs. 2 AEUV). Die damit verbundenen transnationalen „Marktbürgerrechte“ der Grundfreiheiten (Art. 28 bis 37 sowie 45 bis 66 AEUV) vergrößerten die Freiheit der Marktteilnehmer über die Grenzen der jeweiligen Demokratien hinweg. Mit der Öffnung der Grenzen werden so individuelle Freiheitsgewinne, die mobile Individuen und Unternehmen begünstigen, geschaffen, ohne dass diese durch demokratische Gegenprozesse aufgefangen werden können (Möllers 2008c: 87 ff.; Calliess 2010a: 359 ff.). Denn die europarechtlich induzierte „Entgrenzung“ beschränkt die staatlichen Möglichkeiten zur ordnungspolitischen Flankierung des Marktes, etwa im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes. Von nationalen Parlamenten beschlossene Gesetze stehen in der Folge als potentielle Wettbewerbsverzerrung „unter Generalverdacht“.

Hinzu kommt eine problematische Form des Regulierungswettbewerbs: Wenn nationale Unternehmen im Binnenmarkt auf Konkurrenten treffen, die nicht den gleichen Produktions- oder Produktanforderungen unterworfen sind, können im nationalen Markt (unter gleichen Wettbewerbsbedingungen) noch verkraftbare Belastungen zum existenzbedrohenden Wettbewerbsnachteil werden (Scharpf 1989: 13 ff.). Denn im europäischen Binnenmarkt können die nationalen Gesetzgeber die heimischen Produzenten nicht mehr vor dem Wettbewerb ausländischer Anbieter schützen. Rechtlich gesehen verhindern dies die Grundsätze des Vorrangs und der Sperrwirkung des Unionsrechts. In der Folge wird neben dem wirtschaftlichen Wettbewerb ein Wettbewerb der Ordnungssysteme in Gang gesetzt. Fritz Scharpf beschreibt dies treffend als einen Zustand, den

„...man je nach Standpunkt entweder als neoliberalen Wunschtraum oder als ordnungspolitischen Alptraum charakterisieren könnte: Die ungehinderte Konkurrenz zwischen den Unternehmen zieht dann einen Wettbewerb der Standortbedingungen der Produktion und somit auch zwischen den dort jeweils geltenden Ordnungssystemen nach sich, bei dem am Ende der Markt und nicht mehr die Politik

darüber entscheidet, welche Regelungen durchgesetzt bzw. weiter durchgehalten werden können.“ (Scharpf 1989: 16)

Der Wettbewerb der Normen mag im Bereich der technischen Standards und Verfahren bei entsprechender Verbraucherinformation noch einen vertretbaren Deregulierungsschub darstellen, wird aber schon im Bereich der produktbezogenen Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutznormen fragwürdig und muss gegenüber den Schutzzwecken von Umwelt- oder Arbeitssicherheitsnormen vollkommen versagen. Denn der Markt ist zumindest im Hinblick auf letztere völlig unsensibel, da sie sich nicht auf das Produkt selbst, sondern ausschließlich auf das Produktionsverfahren bzw. den Produktionsstandort beziehen. Somit kann ein Wettbewerb der Systeme nur zur Verdrängung der teureren durch die kostengünstigere Norm führen. Die unterschiedliche „Sensibilität des Marktes“ (Scharpf 1989: 17) erlaubt daher allenfalls teilweise einen Wettbewerb der Normen.

Deutlich wird hieran auch, dass die wirtschaftliche Integration zum Binnenmarkt ein zentrales Regelungs- und Harmonisierungsbedürfnis in den flankierenden Politikbereichen nach sich zieht. Im Interesse des durch diese Politiken definierten Gemeinwohls muss eine Hochzoning dieser Politikbereiche auf die europäische Ebene erfolgen (Joerges 1991: 225, 228, 251 ff.). Daraus folgt, dass bestimmte Aufgaben zur Sicherung des Gemeinwohls durch die EU geregelt werden müssen und dieser daher eine entsprechende Kompetenz zustehen muss. Mit anderen Worten: Soll der Binnenmarkt nicht an unterschiedlichen nationalen Standards im Bereich des Umwelt-, Gesundheits- oder Verbraucherschutzes scheitern, so ist seine europäische Flankierung erforderlich, die in der EU vom europäischen Gesetzgeber, konkret von Rat und Europäischem Parlament, wahrgenommen werden kann und ausweislich der der EU – seit den Vertragsreformen der Einheitlichen Europäischen Akte über den Vertrag von Maastricht bis hin zum Vertrag von Lissabon – übertragenen Kompetenzen auch wahrgenommen werden muss. Eine Rückkehr zur nationalen Regelungshoheit war und ist daher keine Alternative.

Die Herausforderungen der Globalisierung samt der damit einhergehenden Internationalisierung und Europäisierung von politischen Entscheidungen (Beichelt 2009: 20 ff., 32 ff.) führen jedoch unter zwei Gesichtspunkten zu Demokratiedefiziten: Zum einen hat im Bereich der nationalen Außenpolitik, wie vorstehend gezeigt wurde, die Exekutive die Prärogative (Calliess 2006: Rn. 43). Es entscheiden hier zuvorderst Regierungen in einem demokratisch nur schwach rückgekoppelten Verfahren. Die Legislative nimmt im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands primär „nur“ Kontrollrechte wahr, ihre Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der sog. Auswärtigen Gewalt sind in der Folge begrenzt (Möllers 2008c: 94 ff.; Calliess 2006: Rn. 24 ff., insbes. 35 ff). Diese Logik setzt sich auf EU-Ebene fort, wenn in den Arbeitsgruppen des Rates Regierungsvertreter sitzen und mithin die europäischen Entscheidungen maßgeblich prägen.

Zum anderen fehlt es im entgrenzten Marktraum in der Regel (die EU bildet mit dem Europäischen Parlament insoweit eine Ausnahme) an grenzüberschreitenden Mechanismen der Demokratie. Gerade auch in den klassischen Internationalen Organisationen des Völkerrechts, etwa den Vereinten Nationen (UNO) oder der Welthandelsorganisation (WTO), fehlt es an eigenen, internen demokratischen Mechanismen. Insoweit geht das Demokratiedefizit auf die historisch gewachsene Symbiose von Nationalstaat und Demokratie zurück, die bis heute prä-

gend für die meisten Demokratietheorien ist (vgl. Möllers 2008c: 82; Nettesheim 2005: 143 ff., insbes. 164 ff.).

### 3.2. Defizite bei der Lösung der Demokratiefrage: der zweifelhafte Ansatz des Lissabon-Urteils

Für den Bedeutungszuwachs des Bundestages in der Europapolitik ist das BVerfG mitverantwortlich. Das Gericht kann zweifellos als ein wesentlicher Motor für die europapolitische Einbeziehung des Bundestages bezeichnet werden. Seine Ausführungen zum Verhältnis von Bürgern, Staaten und Demokratie sind allerdings umstritten. Einerseits wird es für seine Rolle als Agent der nationalstaatlich verfassten Demokratie gewürdigt (Lhotta und Ketelhut 2009). Andererseits wird mitunter beklagt, die perspektivische Verengung auf das nationale Modell der Demokratie habe zur Folge, dass sich im Integrationsprojekt selbst angelegte Demokratieimpulse nicht hinreichend entfalten können (vgl. z.B. Tomuschat 1993, Müller-Graff 2009; Fischer 2009).

In seinem – gerade in diesem Punkt heftig umstrittenen (Überblick bei Ruffert 2009a: 381 ff.) – Urteil zum Vertrag von Lissabon hat das BVerfG ausführlich versucht, Demokratie und die europäische Integration mit ihrer Marktschaffungslogik aufeinander zu beziehen. Dabei stellt es – trotz gegenteiliger Beteuerungen (BVerfGE 123, 267, Rn. 272) – das nationale Demokratieprinzip in den Mittelpunkt und entwickelt die These, dass der Gesetzgebungsprozess in der EU unter dem Aspekt der Gleichheit der Wahl ein demokratisches Defizit aufweise (BVerfGE 123, 267, Rn. 276 ff., insbes. 280 ff.). Die Lissabon-Entscheidung reiht sich ein in eine ganze Reihe von Europaentscheidungen, die das Verhältnis des Bundestages insbesondere zur Bundesregierungen austarieren und rechtlich rahmen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Den Diskurs prägende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Urteil	Wichtigste Komponenten
<p>Maastricht 12. Oktober 1993 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 Kläger: u.a. MdB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestätigung der Rechtsprechung zu "Solange II" hinsichtl. Grundrechtsschutz</li> <li>• Demokratieprinzip: Legitimation über zwei Stränge; jedoch primär über nationale Parlamente, EP tritt hinzu; stützende Funktion des EP, die ausgebaut werden kann</li> <li>• Verneinung der Kompetenz-Kompetenz der EU</li> </ul>

<p>Europäischer Haftbefehl</p> <p>18. Juli 2005</p> <p>2 BvR 2236/04</p> <p>Kläger: der deutsche und syrische Staatsangehörige D.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Gesetz zum Europäischen Haftbefehl wird für nichtig erklärt, da es unverhältnismäßig in die Auslieferungsfreiheit eingreife (Art. 16 Abs. 2 GG) und da es gegen die Rechtswegegarantie verstoße (Art. 19 Abs. 4 GG)</li> <li>• Bundestag ist für verfassungskonforme Umsetzung von Europarecht verantwortlich</li> </ul>
<p>Lissabon</p> <p>30. Juni 2009</p> <p>2 BvE 2/08</p> <p>Kläger: Fraktion DIE LINKE, mehrere MdB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarkeit VvL und Zustimmungsgesetz mit GG</li> <li>• In Teilen Verstoß der Begleitgesetzgebung gegen Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 GG</li> <li>• In der Folge Gesetzesänderungen (insbes. EUZBBG/2009 und IntVG)</li> </ul>
<p>Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm</p> <p>07. September 2011</p> <p>2BvR 987/10</p> <p>Kläger: Gruppe von Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern; 1 MdB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen</li> <li>• Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz und Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz verfassungskonform, Art. 38 Abs. 1 GG nicht verletzt, Haushaltsautonomie und Budgetrecht des BT gewahrt</li> <li>• Vorschriften zur Auslegung des §1 Abs.4 Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz (vorab Zustimmung Haushaltsausschuss durch BReg einzuholen)</li> </ul>
<p>Organstreit Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF</p> <p>28. Februar 2012</p> <p>2 BvE 8/11</p> <p>Kläger: 2 MdBs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In Teilen Regelungen zum Sondergremium (Eilausschuss) nicht ausreichend zur Wahrung der Rechte der Abgeordneten</li> </ul>
<p>Organstreit ESM und Euro-Plus-Pakt</p> <p>19. Juni 2012</p> <p>2 BvE 4/11</p> <p>Kläger: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN • Feststellung der Verletzung der Unterrichtsrechte des BT durch BReg bei ESM und Euro-Plus-Pakt</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ESM und Euro-Plus-Pakt werden von BVerfG als Angelegenheiten der EU und damit von Art. 23 Abs. 2 S.1 GG umfasst eingestuft</li> <li>• In der Folge Gesetzesänderung (EUZBBG/2013)</li> </ul>

<p>Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM und Fiskalpakt</p> <p>12. September 2012</p> <p>2 BvR 1390/ und 2 BvR 1824/12</p> <p>Kläger: Fraktion DIE LINKE, weitere Gruppen u.a. MdB</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ablehnung der Anträge unter Bedingung, völkerrechtlich sicherzustellen, dass das Haftungskapital begrenzt bleibt und dass Unterrichtsrechte des BT durch ESM-Vertrag nicht verletzt werden</li> </ul>
<p>ESM-Entscheidung vom 18. März 2014</p> <p>2 BvR 1390/12</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• durch ESM keine unbegrenzten Zahlungsverpflichtungen begründet</li> <li>• ESM-Vertrag steht einer hinreichenden parlamentarischen Kontrolle des ESM durch den BT und seiner umfassenden Unterrichtung nicht entgegen</li> <li>• haushaltspolitische Gesamtverantwortung des BT setzt voraus, dass der Legitimationszusammenhang zwischen ESM und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen wird</li> </ul>

Seine Überlegungen zum Lissabon-Vertrag stützt das BVerfG auf die an und für sich richtige These, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament unter dem Aspekt der Gleichheit der Wahl (One Man, One Vote) ein demokratisches Defizit aufweisen (BVerfGE 123, 267, Rn. 276 ff., inbes. 280 ff.). Nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität, das dem völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit (One State, One Vote) geschuldet ist, weist im Hinblick auf das Europäische Parlament die Stimme eines Wählers aus einem kleinen Mitgliedstaat (wie Luxemburg oder Malta) in der Tat einen etwa zehnmal höheren Erfolgswert auf als die Stimme eines Wählers aus einem großen Mitgliedstaat (wie Deutschland).

So richtig die Problematik vom BVerfG beschrieben wird, so wenig überzeugend sind jedoch die daran anknüpfenden Schlussfolgerungen des Lissabon-Urteils: Das solchermaßen festgestellte strukturelle Defizit könne nicht durch das relative Übergewicht der insoweit großen Mitgliedstaaten im Rat oder anderweitig ausgeglichen werden, sondern allein durch eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente.

So wichtig die vom BVerfG hervorgehobene Rolle der nationalen Parlamente ist, so problematisch ist die dem Europäischen Parlament im Urteil zugewiesene Nebenrolle, die weder der rechtlichen noch der politisch-praktischen Wirklichkeit entspricht (Calliess 2010a: 167 f. und 250 ff.). Insbesondere aber kann sich demokratische Legitimation nicht allein an den Wahlregeln zum Europäischen Parlament messen. In vielen föderalen Systemen, etwa in den USA, der Schweiz und auch Deutschland selbst, führen direkte Repräsentation des Bürgers (1. Kammer) und Staatenrepräsentation (2. Kammer) zu Mischsystemen der politischen Macht ausübung (Schönberger 2009a; Halberstam und Möllers 2009). Auch das Prinzip der degressiven Proportionalität selbst ist insoweit demokratisch, als es dem Minderheitenschutz dient und so die Akzeptanz des Europäischen Parlaments in kleineren Mitgliedstaaten fördert. Nicht

zuletzt bestehen auch im Rahmen der Wahlen nationaler Parlamenten manchmal Minderheitenquoten oder aber ungleich zugeschnittene Wahlkreise.

Vor allem aber verzichtet das BVerfG darauf, sich auf das europäische Demokratieprinzip einzulassen. Gerade der Vertrag von Lissabon hat mit den Artikeln 9 bis 12 EUV insoweit wichtige Eckpunkte eines spezifisch europäischen Demokratieverständnisses formuliert (Ruffert 2011: Art. 9, Rn. 4 ff. und Art. 10, Rn. 1 ff.), die das Lissabon-Urteil weitgehend ignoriert. Dies gilt nicht zuletzt auch für das zwar angesprochene, aber nicht weiter aufgenommene – in Art. 10 Abs. 2 EUV nunmehr explizit geregelte – sog. duale Legitimationsmodell, in dem sich die beiden Legitimationsstränge Rat und nationale Parlamente einerseits und Europäisches Parlament andererseits ergänzen.

Letztlich orientiert sich das BVerfG mit seiner Sichtweise an der überkommenen Unterscheidung von Staats- und Völkerrecht; „tertium non datur“. Insoweit ist es schwer nachvollziehbar, wenn das Gericht im Lissabon-Urteil damit nun gerade an jener Organisation ein demokratisches Exempel statuiert, die im Unterschied zu den klassischen Internationalen Organisationen wie UNO und WTO überhaupt über ein eigenes Parlament verfügt, das zudem noch von den Bürgern direkt gewählt wird und mit weitreichenden Mitentscheidungs- und Kontrollbefugnissen ausgestattet ist (Calliess 2010a: 170).

Vernachlässigt wird damit nicht zuletzt auch die mancherorts geschätzte Bedeutung der EU als Gegenentwurf zu einer enthemmten Ökonomisierung und Entdemokratisierung der Lebenswelten, die die Globalisierung weltweit mit sich bringt oder wenigstens bringen könnte. Aufgrund der ihr im Konsens von den nationalen Parlamenten übertragenen Zuständigkeiten ist es im europäischen Raum möglich, die entgrenzten Märkte durch eine sozial- und umweltpolitische Flankierung des europäischen Gesetzgebers einzuhegen und auf diese Weise einen „Markt ohne Staat“ zu verhindern. Denn gerade wer keinen „Markt ohne Staat“ will, muss auf gemeinsame Regelungen und damit auf Europäisierung setzen. Den Markt flankierende Gemeinwohlbelange müssen statt wie bisher durch nationale nunmehr zunehmend durch europäische Gesetzgebung verwirklicht werden. Freilich wird diesbezüglich angemerkt, dass bis zu einer solchen markteinhegenden Politik sowohl ein mentaler Wandel der Entscheidungsträger als auch möglicherweise eine weitere Vertiefung der europäischen Institutionenordnung ansteht (Habermas 2008; Habermas 2013).

Von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der EU ist, dass das BVerfG unter Berufung auf das Demokratieprinzip und seine sehr weitreichende Koppelung an die sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG ein demokratisches Dilemma formuliert (Schönberger 2009a: 1210; Halberstam und Möllers 2009: 1251): Einerseits genügt der gegenwärtige Zustand der EU nicht den Vorgaben des – im Lichte des Grundgesetzes vom BVerfG interpretierten – Demokratieprinzips, andererseits kann die EU dessen Maßstäbe nur erfüllen, wenn sie ein Bundesstaat wird, was aber möglicherweise wiederum durch die sog. „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG ausgeschlossen sein könnte (BVerfGE 123, 267, Rn. 276 ff.).

Ganz konkret wird dies mit Blick auf die vom BVerfG im Lissabon-Urteil definierten identitätsbestimmenden Staatsaufgaben deutlich (BVerfGE 123, 267, Rn. 252 ff.). Insoweit besteht die Gefahr, dass diese eine für jede grundlegende Reform unüberwindbare Grenze definieren. So hat das BVerfG z.B. das Budgetrecht des Bundestages in Anlehnung an das Lissabon-

Urteil auch im EFSF-Urteil als Teil der Verfassungsidentität definiert und auf diese Weise – vermittelt über seine Verankerung im Demokratieprinzip – an die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG gekoppelt. In der Folge ist das Budgetrecht des Parlaments in einem – weitgehend vom Gericht zu bestimmenden Umfang – „europafest“ (BVerfGE 129, 124, Rn. 125 ff.). Eine verfassungswidrige Übertragung wesentlicher Bestandteile des Budgetrechts des Bundestages soll mitunter dann vorliegen, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde.

Dieser Ansatz gerät jedoch in ein Spannungsverhältnis zu einer anderen Urteils Passage, in der das Gericht unter Verweis auf seine insoweit maßgebliche Maastricht-Entscheidung nochmals betont, die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft sei Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 129, 124, Ls. 4, Rn. 125 ff.). Die solchermaßen grundgesetzlich geforderte und vertragliche festgelegte Sicherung der Stabilitätsgemeinschaft vermag jedoch nur zu gelingen, wenn die Krise als Chance begriffen wird, die Währungsunion im Wege entsprechender Vertragsänderungen um eine über die bisherigen Koordinierungsmaßnahmen hinausgehende Wirtschafts- und Fiskalunion samt europäischer Haushaltskontrolle zu ergänzen und im Sinne der dualen Legitimation des Art. 10 Abs. 2 EUV demokratisch zu flankieren. In der Interpretation des BVerfG würde das Grundgesetz die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zwar voraussetzen, notwendigen Maßnahmen zur nachhaltigen und demokratisch abgesicherten Stabilisierung des Euro aber zugleich einen Riegel vorschieben (erläuternd Huber 2011; Voßkuhle 2011).

Der von zwei Richtern des BVerfG in Interviews (Huber 2011; Voßkuhle 2011) gegebene Hinweis, dass im Hinblick auf die europäische Integration die (wenn überhaupt) nur nach Art. 146 GG überwindbare Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen erreicht sein kann (F.C. Mayer 2012), vermag vor dem geschilderten Hintergrund nicht zu überzeugen. Denn was wäre die Konsequenz? Wenn die deutschen Bürger, repräsentiert durch eine verfassungsändernde Mehrheit von zwei Dritteln in Bundestag und Bundesrat, in Übereinstimmung mit dem Integrationsauftrag des Art. 23 Abs. 1 S. 1 die EU fortentwickeln wollten, dann würden sie vom BVerfG vor eine Wahl gestellt, die ein Großteil der Bürger nicht will: Sie müssten sich im Wege einer Volksabstimmung vom bewährten Grundgesetz zugunsten einer „europäischen Oberverfassung“ (Murswiek 2009) verabschieden. Treffend bringt Christoph Möllers das damit begründete demokratische Dilemma auf den Punkt, wenn er schreibt:

„Die entscheidende Norm, Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, zieht der Änderung der Verfassung Grenzen. Die demokratische Ordnung darf sich nicht selbst abschaffen. Diese Norm war dazu gedacht, Deutschland vor einem neuen Abgleiten in den Totalitarismus zu bewahren. Das Bundesverfassungsgericht entnimmt ihr recht konkrete absolute Grenzen des europäischen Integrationsprozesses, die rechtsvergleichend einmalig sind. Wenn wir Deutschen, in der Nachfolge Konrad Adenauers, Willy Brandts und Helmut Kohls, repräsentiert durch eine verfassungsändernde Mehrheit von zwei Dritteln von Bundesrat und Bundestag die europäische Integration vertiefen und das Europäische Parlament weiter stärken wollen, droht uns das Gericht im Namen der Demokratie mit einer irritierenden Alternati-

ve: Entweder müsst ihr per Volksabstimmung das Grundgesetz außer Kraft setzen – oder wir stoppen beim nächsten Mal die Integration. Auch Kritiker der Integration sollten dies nicht zwingend für demokratisch halten.“ (Möllers 2009)

Fast unüberwindbar eingefroren würde die europäische Integration, wenn die Richter noch einen – verfassungsrechtlich konsequenten, wenn auch umstrittenen – Schritt weitergehen wollten (BVerfGE 123, 267, Rn. 276 ff.): Man könnte dem Urteil eine Tendenz (vgl. aber Rn. 217) dahingehend entnehmen, dass selbst der radikaldemokratische Schritt einer Volksabstimmung unter Aufgabe des Grundgesetzes am Maßstab der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG unter der Aufsicht von Karlsruhe stehen soll. Allein das souveräne deutsche Volk könnte dann durch einen revolutionären Akt kraft seiner ursprünglichen verfassungsgebenden Gewalt seine eigene Grundentscheidung in einem neuen verfassungsgebenden Akt revidieren (Schönberger 2009b: 553 ff.; Nettesheim 2009: 2868; Halberstam und Möllers 2009: 1255 f.; Calliess 2009a: 574 ff.).

### **3.3. Alternativen zum Demokratiekonzept des BVerfG: Bausteine eines unionsspezifischen Demokratiekonzepts**

Zu den – aus den genannten Gründen – zweifelhaften Schlussfolgerungen des BVerfG existieren alternative Grundüberlegungen, wie sich eine parlamentarische Demokratie auf europäischer Ebene entfalten könnte. Im Mittelpunkt steht dabei ein unionsspezifisches Demokratiekonzept, das die Besonderheiten des institutionellen Gefüges der EU ernst nimmt und so die notwendige Begrenztheit einer bloßen 1:1-Übertragung des nationalen Demokratieverständnisses auf den europäischen Kontext überwindet.

Die EU sieht sich – seit dem Vertrag von Maastricht auch explizit – ebenso wie ihre Mitgliedstaaten dem Grundsatz der Demokratie verpflichtet. In Anknüpfung an Art. 6 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Nizza bezeichnet Art. 2 EUV des Vertrags von Lissabon Demokratie als einen Wert, auf den sich die EU gründet und der allen Mitgliedstaaten gemeinsam ist. Demokratie ist also nicht nur ein Struktur- und Leitprinzip der Mitgliedstaaten, sondern auch eines der Union.

Obwohl die Bestimmung des Art. 2 EUV mit dem Verweis auf den Wert der Demokratie auf einen Begriff zurückgreift, der in erster Linie im staatlichen Bereich geprägt wurde, können sich die Anforderungen, die an die demokratische Legitimation der Union gestellt werden, nicht nach einem mitgliedstaatlichen Demokratiebegriff bemessen. Dies gilt umso mehr, als „die“ nationalstaatliche Demokratietheorie nicht existiert, sondern in den Mitgliedstaaten, was die konkreten Ausprägungen der Demokratie betrifft, erhebliche Unterschiede bestehen (Bieber, Epiney und Haag 2009: § 37 Rn. 12). Mithin kann und darf die EU als nichtstaatliche Organisationsform nicht ohne weiteres an staatlichen Demokratiekonzepten gemessen werden. Trotz dieser Erkenntnis bleibt die Versuchung hierzu groß – auch jenseits des BVerfG (vgl. dazu Franzius 2010: 95).

Ausweislich des Art. 2 EUV können sich aber aus den staatlichen Demokratiekonzepten durchaus Anhaltspunkte ergeben, um das europäische Demokratieprinzip mit Inhalt zu füllen. Auf solche Impulse aus den mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen ist der Staaten- und

Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten gemeinsam bilden, angewiesen. Dies gilt insbesondere, wenn es um die Bestimmung des Inhalts gemeinsamer Werte, Grundsätze und Prinzipien geht (ausführlich Calliess 2007). Im Ergebnis gilt es also, für die EU ein spezifisches Demokratiekonzept zu entwickeln, das sich aus der überkommenen Symbiose von Staat und Demokratie löst (vgl. auch Franzius 2010: 94 ff., 96). Demokratische Regierungssysteme auf staatlicher Ebene stellen in der Regel Mischformen aus verschiedenen theoretisch entwickelten „Demokratiemodellen“ dar. Gleiches kann auch für die EU gelten. Ein Blick in die politik- und rechtswissenschaftliche Literatur zeigt dabei, dass liberale bzw. repräsentative, partizipative sowie assoziative Elemente herangezogen werden können.

Nach dem liberalen Modell von Demokratie wird Herrschaft durch gewählte Repräsentanten ausgeübt, deren Macht durch Gewaltenteilung und die Garantie von Grundrechten beschränkt wird. Für das deutsche Demokratieverständnis steht das vom Parlament beschlossene Gesetz im Zentrum, das im Wege einer sog. Legitimationskette alle Hoheitsgewalt demokratisch rückbindet (BVerfGE 38, 258, 271; E 47, 253, 272 und 275; E 93, 37, 66 ff.). Gekoppelt mit einem Regierungssystem, in dem die Gesetzgebungsmacht bei der Parlamentsmehrheit und die Exekutivmacht bei der von der Parlamentsmehrheit abhängigen Regierung konzentriert ist, findet sich dieses Modell der repräsentativen Demokratie in den meisten Mitgliedstaaten und wird auch für die EU selbst favorisiert. Entsprechend formuliert Art. 10 Abs. 1 EUV: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie“. Insoweit wird – auch vom BVerfG – eingewandt, dass es auf europäischer Ebene an der erforderlichen Öffentlichkeit fehle (BVerfGE 89, 155, 185; vgl. dazu auch Calliess 2005a: 307 ff.). Gefragt wird insoweit nicht zu Unrecht nach den europäischen Diskussionsforen, Parteien und Medien, die in der Tat erst in Ansätzen erkennbar sind.

Anknüpfend an diese Kritik plädieren die Verfechter einer partizipativen Demokratie (zumeist ergänzend) dafür, Beteiligungschancen zu optimieren, so dass die Bürger direkt auf die Inhalte der Herrschaftsausübung durch Parlamente, Regierungen und Verwaltungen einwirken können. Darüber hinaus wird – da sich die unmittelbare Einflussnahme auf EU-Ebene nur schwer organisieren lässt – eine Referendumsdemokratie angeregt, deren Wirkung primär in der Ausübung von Vetomacht gegen Entscheidungen europäischer Organe gesehen wird (Zürn 1996: 49 f.; Weiler 1997). Der Vertrag von Lissabon nimmt den Gedanken in Art. 11 Abs. 4 EUV auf und wendet ihn konstruktiv in ein europäisches Bürgerbegehren, demzufolge eine Million EU-Bürger die Kommission zu einem Gesetzesvorschlag auffordern können (Heinig 2009).

Die organisatorischen Grenzen partizipativer Demokratie begründen jedoch berechtigte Einwände für große Staaten und erst recht die EU. Um diese Defizite zu vermeiden, setzen Konzepte assoziativer Demokratie auf die Verhandlung zwischen den gewählten Vertretern in Parlament und Regierung und den Repräsentanten kollektiver Interessen (Cohen und Rogers 1994; Hirst 1994). Im Kontext dieser somit institutionalisierten sog. Verhandlungs- oder Konkordanzdemokratie (Lord 1998: 46 ff.; Schmitter 2000; kritisch Haltern 2007: 147 f.) können Entscheidungen nicht allein aus dem politischen Wettbewerb zwischen den Parteien heraus im Wege von parlamentarischen Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, sondern auch auf einem Konsens zwischen Regierung und relevanten gesellschaftlichen Gruppen basieren (Benz 2005: 264). Da es in diesem Verhandlungsprozess zu Gemeinwohldefiziten

kommen kann, verlangt das Modell der deliberativen Demokratie ergänzend, dass nur solche kollektiven Interessen berücksichtigt werden, die verallgemeinerungsfähige Positionen formulieren (Habermas 1992; Eriksen und Fossum 2000). Auch insoweit finden sich Ansätze in der Realität des europäischen Entscheidungsprozesses (vgl. jetzt auch Art. 11 Abs. 1-3 EUV).

### **3.3.1. Der Bürger als Ausgangspunkt**

Die liberal-repräsentativen, partizipativen und assoziativen Aspekte eines unionspezifischen Demokratiekonzepts verdeutlichen zwar, dass sich Demokratie über eine Vielzahl von Strategien verwirklicht (Nettesheim 2005: 164 ff.; Franzius 2010: 100). Letztlich steht jedoch der einzelne Bürger im Mittelpunkt jeder demokratischen Konfiguration. Denn Demokratie ist schon „nach ihrem Grundprinzip eine Sache mündiger, informierter Staatsbürger“ (Hesse 1995: Rn. 152). Entsprechend müssen auch in der EU die Unionsbürger (vgl. Art. 20 ff. AEUV) zum Ausgangspunkt demokratischer Legitimation werden.

In Anlehnung an John Locke glaubt die Demokratie an den vernunftbegabten, rational handelnden, gemeinwohlorientierten Aktivbürger (Kotzur 2005: 355 ff.), den Citoyen. Insoweit verschließt sich die gerade in der deutschen Staats- und Verfassungsrechtslehre anzutreffende Konzentration auf die Volkssouveränität der menschenrechtlichen Rückbindung von Demokratie. So wichtig diese Perspektive im Zuge der Aufklärung war, indem sie das Volk zum Subjekt der Herrschaft machte und den Staat über die Fiktion des Gesellschaftsvertrages in seiner freiheitsgefährdenden Allmacht eingrenzte, so sehr geriet damit die „Bürgerdemokratie“ aus dem Blickfeld (ausführlich Kotzur 2005: 355 ff.). Im Ergebnis muss das Volk zwar Legitimationssubjekt bleiben, jedoch muss sein Wille in öffentlichen Verfahren herauskristallisiert werden, die die pluralistische Vielfalt der Legitimationsträger gerade angesichts der veränderten Wirklichkeit der Globalisierung und Europäisierung stärker in den Blick nimmt. Dementsprechend genügt es nicht, (europäische) Demokratie nur von der Frage her zu definieren, wie die Interessen der Bürger in den politischen Prozess eingebracht und im Parlament vertreten werden können. Die abnehmende Legitimationsleistung der repräsentativen Demokratie samt ihrer insoweit zu konstatierenden Steuerungs- und Verantwortungsverluste ist mit dem Ziel – das Demokratieprinzip wirkt insoweit als Optimierungsgebot – eines hinreichenden und bestmöglichen Legitimationsniveaus gerade auf europäischer Ebene kompensatorisch zu entfalten (Lübbe-Wolff 2001).

### **3.3.2. Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der dualen Legitimation**

Ähnlich den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten stellt Art. 10 EUV den Grundsatz der repräsentativen Demokratie in das Zentrum des europäischen Demokratieprinzips. Sein Absatz 2 konkretisiert die repräsentative Demokratie im Sinne des Konzepts einer dualen Legitimation:

- (2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten.

Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen. [...]

Die duale Legitimation konstituiert Demokratie – entsprechend dem doppelten Status des Unionsbürgers (vgl. Art. 20 Abs. 1 AEUV) – in der EU als supranationale Organisationsform der Unionsbürger im Europäischen Parlament einerseits sowie der Staatsbürger im Tandem Rat und nationale Parlamente andererseits (ausführlich Calliess 2005b, von Achenbach 2009). Dementsprechend sind die Bürger in der EU einerseits als Staatsbürger in ihrer nationalen Gliederung als Staatsvolk, vertreten über die nationalen Parlamente im Rat, und andererseits als Unionsbürger in ihrer Gesamtheit als „europäisches Volk“, vertreten im Europäischen Parlament, in den Blick zu nehmen (von Achenbach 2009: 200 ff.).

Entsprechend dem Konzept der dualen Legitimation setzte die institutionelle Stärkung des Demokratieprinzips im Rahmen des Vertrags von Lissabon gem. Art. 10 Abs. 2 EUV an den beiden Säulen der demokratischen Legitimation an: Die unmittelbare demokratische Legitimation wurde gestärkt, indem das Europäische Parlament im Gesetzgebungsverfahren der meisten europäisierten Politikbereiche neben dem Rat gleichberechtigt mitentscheidet. Einzig ein formales Initiativrecht fehlt dem Europäischen Parlament (noch). Parallel hierzu wurden dafür aber seine Kontrollrechte gegenüber der Kommission, die bislang das sog. Initiativmonopol innehat, erweitert (Calliess 2010a: 170 ff.).

Die mittelbare demokratische Legitimation – vermittelt über die nationalen Parlamente – erfährt über die Beteiligung und Mitwirkung der nationalen Volksvertretungen an den Gesetzgebungs- und Kontrollprozessen der Union im Rat (in Deutschland Bundestag und Bundesrat über Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG) hinaus nunmehr auch auf europäischer Ebene (vgl. Art. 12 EUV) eine erhebliche Aufwertung. Es geht damit immer auch um die Frage, wie die Entscheidungen der verschiedenen Repräsentationsorgane, der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, mit Blick auf die Verflechtung der Zuständigkeiten im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund in Einklang gebracht werden können (Calliess 2010a: 70 ff. und 182 ff.).

Angesichts der Tatsache, dass eine europäische Öffentlichkeit nur in Ansätzen existiert, kommt unter Legitimationsgesichtspunkten den nationalen Öffentlichkeiten eine wichtige Rolle zu. Europäische Demokratie verlangt daher institutionelle Vorkehrungen, die als effektive Machtbegrenzungen wirken können. Dazu zählen in prozeduraler Hinsicht Abschwächungen von Mehrheitsentscheidungen und in materieller Hinsicht Kompetenzausübungsregeln wie das Subsidiaritätsprinzip, das ein europäisches Handeln nur erlaubt, wenn die Mitgliedstaaten allein überfordert sind (vertiefend Calliess 1999: 25 ff.).

In diesem Zusammenhang ist dann auch zukünftig die gestärkte Rolle (Weber 2008: 11) der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene von großer Bedeutung. Ihre Aufwertung zum unmittelbaren europäischen Akteur zeigt sich zunächst einmal darin, dass diese im Vertrag von Lissabon insgesamt elf Mal und im AEUV acht Mal Erwähnung finden, während sie in den Verträgen in der Fassung von Nizza – abgesehen von einem „Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU (1997)“ – nicht genannt wurden. Besonders

bemerkenswert ist die Tatsache, dass man sich bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon im Unterschied zum Verfassungsvertrag darauf verständigte, einen eigenständigen Artikel (Art. 12 EUV) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Union in den Vertrag einzufügen (Hänsch 2007: 501). Dieser enthält eine Zusammenfassung aller Beteiligungsformen der nationalen Parlamente, die durch zwei bereits im Vertrag von Nizza enthaltene, nun aber inhaltlich grundlegend geänderte Protokolle – das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ (Protokoll Nr. 34, im Folgenden: Parlamenteprotokoll) sowie das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (Protokoll Nr. 27, im Folgenden: Subsidiaritätsprotokoll) – konkretisiert werden.

Gemäß Art. 12 lit. b) EUV sorgen die nationalen Parlamente dafür, „dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird.“ Dazu erhalten die nationalen Parlamente neben den Organen der Union eine eigene Kontrollmöglichkeit im Rahmen der europäischen Gesetzgebung (Wuermeling 2004: 560), indem ihnen durch ein sog. Frühwarnsystems ex ante die Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge (Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll) sowie ex post die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH eröffnet wird (Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll). Die nationalen Parlamente werden somit erstmals auf europäischer Ebene als eigenständiger Akteur mit Mitwirkungsrechten wahrgenommen und tragen künftig aktiv zur Stärkung des europäischen Parlamentarismus und zum guten Funktionieren der EU bei.

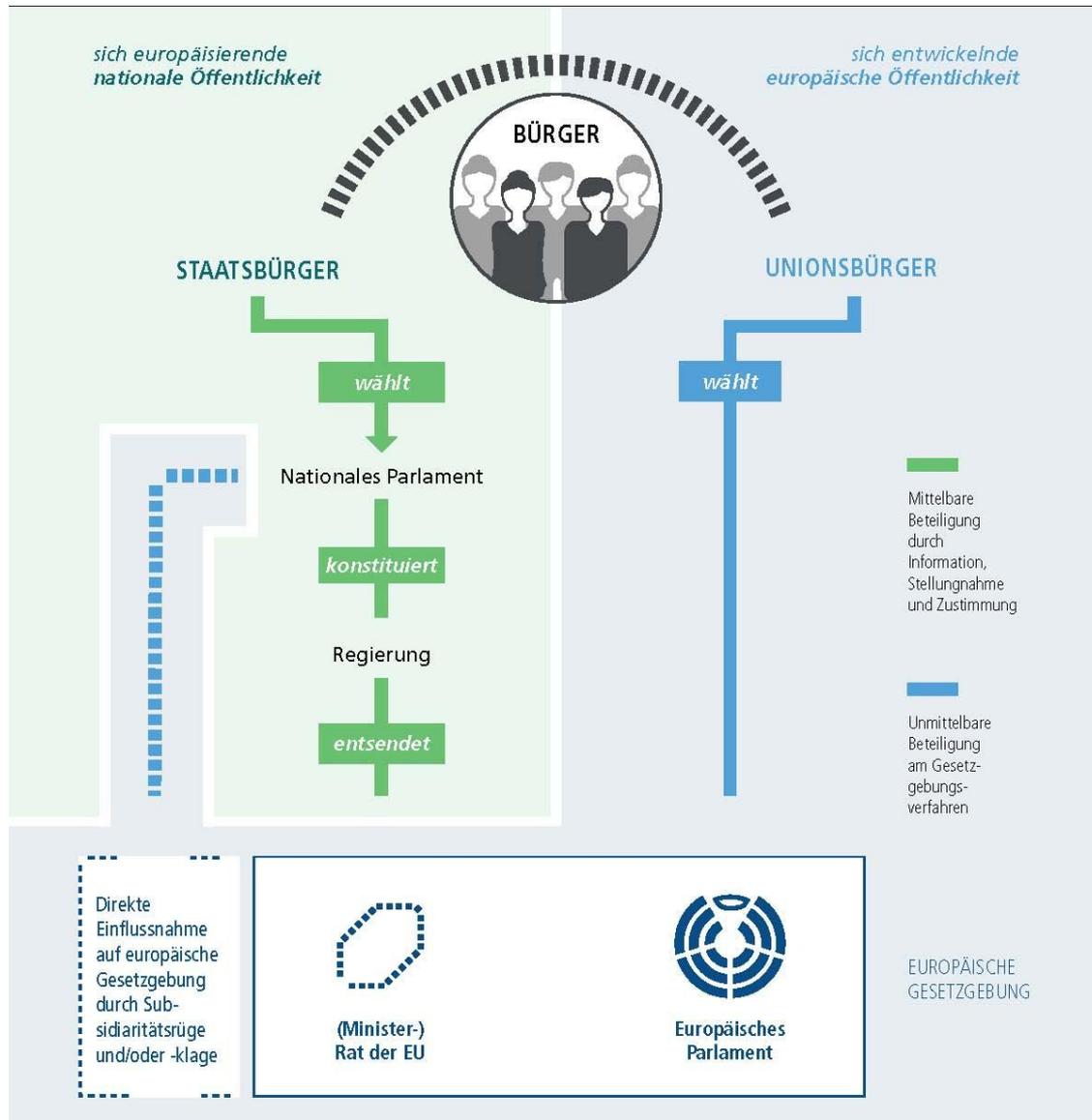
Indem die nationalen Parlamente die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen, hüten sie zugleich ihre legislativen Zuständigkeiten und damit ein Stück weit auch die Demokratie auf der nationalen Ebene. Diese gelungene Koppelung der Kompetenzfrage mit der Demokratiefrage (Art. 12 EUV steht nicht von ungefähr im Titel II des EUV mit der Überschrift „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) korrespondiert der dualen Legitimation.

Dieses vom BVerfG zwar erkannte, aber nicht weiter aufgenommene Demokratiekonzept der dualen Legitimation erklärt sich aus einem Verständnis, das die EU als föderativ organisierten Verbund (Oeter 2009: 88), konkret als Staaten- und Verfassungsverbund begreift (Calliess 2007). Die normative Klammer im Staaten- und Verfassungsverbund (vgl. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG einerseits und Art. 2, 10 Abs. 2 EUV andererseits) ermöglicht auf diese Weise eine gemeinsamen Legitimationsleistung mit einem kompensatorisch wirkenden Legitimationsniveau (vgl. auch Hertel 1999: 216 ff.; Schliesky 2004: 715 ff.).

Insbesondere wenn das Europäische Parlament keinen oder nur einen geringen Legitimationsbeitrag leistet, ist es daher nicht nur eine Vorgabe des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern die für das europäische Demokratieprinzip charakteristische duale Legitimation, in deren Rahmen die nationalen Parlamente einen maßgeblichen Legitimationsbeitrag leisten. In diesem – freilich interpretationsbedürftigen – Punkt besteht die maßgebliche Schnittstelle zur vom BVerfG im Lissabon-Urteil angemahnten Integrationsverantwortung des deutschen Parlaments.

Abbildung 1: Das Europäische Demokratieprinzip: Duale Legitimation

## Das Europäische Demokratieprinzip: Duale Legitimation



### 3.3.3. Die korrespondierende Integrationsverantwortung des deutschen Parlaments

Mit dem Ziel der Wahrung des in Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung entnimmt das BVerfG Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip die Notwendigkeit eines hinreichend bestimmten Integrationsprogramms der Europäischen Union (BVerfGE 123, 267, Rn. 236 ff.). Sofern eine dynamische Vertragsentwicklung gewollt werde, „obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung)“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 239).

Als primären Träger der auf die Eingrenzung dynamischer Vertragsgestaltung gerichteten Integrationsverantwortung nimmt das Gericht zunächst die Gesetzgebungsorgane in die Pflicht. Insoweit führt das Gericht aus, die Integrationsverantwortung sei darauf gerichtet, „bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der EU demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 245). Verpflichtet sind demnach aber nicht nur Bundestag und Bundesrat, sondern alle deutschen Verfassungsorgane – also auch das BVerfG selbst. In der Folge liegt die letztentscheidende Integrationsverantwortung dann beim BVerfG, das mit einer (erst im Honeywell-Urteil europafreundlich als Auffangverantwortung konkretisierten, vgl. BVerfGE 126, 286, Rn. 66) „Ultra-Vires-Kontrolle“ und einer in ihrer Reichweite nach wie vor unbestimmten „Identitätskontrolle“ sowohl die tägliche Arbeit der EU als auch ihre Zukunft unter eine – zumindest potentiell – sehr weitreichende und mit Blick auf die einheitliche Anwendung Europarechts in allen Mitgliedstaaten nicht unproblematische Aufsicht stellt (dazu Calliess 2010a: 262 ff.).

Parlamentarische Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der EU sind freilich ebenso wenig wie der Gedanke der Integrationsverantwortung eine Erfindung des Lissabon-Urteils des BVerfG. Sie sind notwendiger Bestandteil des Demokratiekonzepts der dualen Legitimation, das für die EU als Staaten- und Verfassungsverbund prägend ist. Ihre Tradition reicht nicht von ungefähr bis in die Anfänge der europäischen Integration zurück (zum Ganzen Lang 1997: 31 ff.). Im Umfeld des Vertrages von Maastricht wurden sie jedoch grundlegend ausgebaut und verfassungsrechtlich in Art. 23 GG verankert. Ausgangspunkt der parlamentarischen Integrationsverantwortung ist seither der erwähnte Art. 23 GG, der in seinen Absätzen 2 bis 6 ein ausdifferenziertes System von Mitwirkungsrechten von Bundestag und Bundesrat etabliert, das durch Ausführungsgesetze auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG für den Bundestag sowie Art. 23 Abs. 7 GG für den Bundesrat weiter konkretisiert wurde.

Im Lissabon-Urteil bindet das BVerfG die Integrationsverantwortung freilich nicht hinreichend an den verfassungsrechtlich einschlägigen Art. 23 GG zurück. In der Folge wird die Integrationsverantwortung vom BVerfG eher defensiv, ja fast abwehrend verstanden: Die deutsche Staatlichkeit soll vor einer zu weitgehenden Öffnung des „Souveränitätspanzers“ (zum Begriff Bleckmann 1980: 57) geschützt werden (Möllers 2009).

Soweit Art. 23 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG eine solche Perspektive fordert, ist dies nachvollziehbar. Zu wenig entfaltet wird in diesem Kontext jedoch der aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas (BVerfGE 123, 267, Rn. 225). So wird zum einen die europäische Dimension der Integrationsverantwortung (vgl. Art. 12 EUV) nicht hinreichend berücksichtigt. Zum anderen wird gerade aus dem in Art. 23 Abs. 1 S. 1 zum Ausdruck kommenden Kontext der Integrationsverantwortung deutlich, dass diese auch eine konstruktiv mitwirkende Dimension haben muss. Wenn das Europäische Parlament keinen oder nur einen geringen Legitimationsbeitrag leisten kann, ist nach dem für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund verbindlichen Demokratieprinzip (vgl. Art. 2 und 10 EUV sowie Art. 23 Abs. 1 S.1 GG) sowohl auf Basis der verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung als auch der europarechtlich

maßgeblichen dualen Legitimation aus Gründen der Kompensation eine verstärkte Legitimation durch den Bundestag erforderlich.

Insoweit weist Art. 23 GG i.V.m. den ihn konkretisierenden Begleitgesetzen den Weg (Calliess 2010a: 273 ff.). Das hiermit angebotene Modell sollte mit Blick auf neue Herausforderungen an die Integrationsverantwortung ausgebaut werden, es sollte jedoch zugleich auf nationaler Ebene als verfassungsrechtlicher und politischer Grundkonsens zur Ausgangsbasis demokratischer Legitimation der Regierung in europäischen Entscheidungen gemacht werden. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass Integrationsverantwortung als Teil des das europäische Demokratieprinzip konstituierenden dualen Legitimationskonzepts definiert und in der Folge nicht als Verhinderungs-, sondern als Gestaltungsverantwortung verstanden wird.

### **3.3.4. Ergänzende Elemente partizipativer Demokratie**

#### **3.3.4.1. Zur Koppelung von individuellen Partizipationsrechten und Demokratie**

Aus dem Kontext der historischen Entwicklung heraus sieht die deutsche Staatsrechtslehre (vgl. nur Starck 2005) ganz überwiegend in der demokratischen und grundrechtlichen Freiheitsidee zwei zu differenzierende Legitimationsquellen des Staates. Jedoch sind grundrechtliche Freiheit vom Staat und demokratische Teilhabe durch Partizipation in der modernen Demokratie immer schwerer zu trennen. Vielmehr beruhen sie – wie auch das BVerfG interessanterweise in seinem Lissabon-Urteil hervorhebt (BVerfGE 123, 267, Rn. 211 ff.) – auf einer gemeinsamen Denkvoraussetzung in Form der Menschenwürde. Sowohl die EMRK als auch die EU-Grundrechtecharta sind einem Menschenbild verpflichtet, das individuelle Freiheit, Gleichheit, soziale Gebundenheit und politische Partizipationsmöglichkeiten zu einem Bürgerbild verbindet (Bergmann 1995: 48 ff.; Kotzur 2005: 382 ff.; Nettesheim 2005: 164 ff.).

Ganz konkret geht es im Hinblick auf die Koppelung von Demokratie und Bürgerrechten in der EU um Partizipation und Teilhabe (vgl. auch Franzius 2010: 100). Neben die für eine repräsentative Demokratie typische Teilhabe der Allgemeinheit am Entscheidungsprozess, vermittelt über Wahlen und Abstimmungen gem. Art. 20 Abs. 2 GG sowie die Mitwirkung durch Parteien, Verbände, Interessengruppen und Medienöffentlichkeit, tritt insoweit die Befugnis Einzelner, an staatlichen Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Dabei stehen eine Fülle von in ihrer Intensität abgestuften Partizipationsformen zur Verfügung: Sie reichen von der Mitwirkung, etwa durch Anhörung, Erörterungstermine, Informationszugangs- oder auch Vorschlagsrechte, bis hin zur Mitentscheidung von Sachverständigen, Kollegialorganen oder Konsensrunden (grundlegend Schmitt Glaeser 1972: 184 ff.). Das Demokratieprinzip konkretisiert sich insoweit in bürgerschaftlicher Partizipation an allen drei staatlichen Gewalten. Legitimationsgrund ist ein pluralistisches Gemeinwohlverständnis, das gerade darauf angewiesen ist, dass an staatlichen Entscheidungsverfahren Bürger und Bürgergruppen als nichtstaatliche Beteiligte partizipieren (Schmitt Glaeser 1972: 192). Insoweit sind die Grundrechte das Verbindungsglied zum Demokratieprinzip, da sich in ihnen Demokratie als „funktionaler Teil staatlicher Verfahren“ realisiert (Schmitt Glaeser 1972: 192, 223, 226).

Gleichzeitig wird auf diese Weise eine Ergänzung der sog. „input-orientierten“ Aspekte von Demokratie (Regieren durch das Volk) durch „output-orientierte“ Ansätze zur Verwirklichung von Demokratie (Regieren für das Volk) ermöglicht (Scharpf 1970; 1999). Denn bei einem output-orientierten Demokratieverständnis rückt die inhaltliche Richtigkeit einer Entscheidung in das Zentrum der Aufmerksamkeit, es erfolgt eine materielle Aufladung des Demokratieprinzips, die eine Schnittstelle zum Rechtsstaatsprinzip samt Bürgerrechten markiert (vgl. dazu von Arnim 2002: 26 f.). Insoweit geht es der partizipativen Demokratie um eine ergebnisorientierte Teilhabe, im Zuge derer sich input-bezogene und output-bezogene Aspekte des Demokratieprinzips vermischen können. Partizipation verfolgt insoweit den Zweck, die inhaltliche Richtigkeit einer gesetzgeberischen Entscheidung (spätestens im Gesetzesvollzug) zu erhöhen.

#### **3.3.4.2. Konkrete Ausprägungen partizipativer Demokratie im Recht der EU**

Partizipationsrechte haben in der Geschichte der europäischen Integration Tradition. Diese nimmt mit dem Urteil des EuGH im Fall van Gend & Loos ihren Anfang. Indem der EuGH in jenem bahnbrechenden Urteil den Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen eine unmittelbare Wirkung zugunsten des Einzelnen zuerkannte, wurde dieser um Garantien für die dezentrale Durchsetzung europarechtlicher Vorgaben (Masing 1997: 42 f, 45). Zwar erfasst das Europarecht den Einzelnen damit lediglich als Marktbürger (Ipsen 1972: 187, 250 ff.), weil die als subjektiv-öffentliche Rechte in Frage kommenden Normen, allen voran die Grundfreiheiten, an Arbeit, Güter und Kapital gebunden sind (Kadelbach 2009: Rn. 4 ff.). Dies war aber ein erster wichtiger Schritt, mit dem sich das Europarecht vom klassischen staatszentrierten Völkerrecht emanzipierte (Grabitz 1970: 68).

Partizipative Elemente sind im Recht der EU in durchaus ausgeprägter Weise vorhanden. Bereits im Jahre 1992, mit dem Vertrag von Maastricht, wurde mit der Einführung der Unionsbürgerschaft (Art. 20 ff. AEUV) ein Signal gesetzt, mit dem eine Hinwendung von der Integration der Märkte zum Politischen angestrebt wurde. Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen von Generalanwalt Maduro, der in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache Rottmann explizit einen Zusammenhang zwischen den aus dem Unionsbürgerstatus fließenden subjektiven Rechten und dem Entstehen eines europäischen politischen Raums herstellt:

„Der Zugang zur Europabürgerschaft wird durch die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vermittelt, die durch das nationale Recht geregelt wird, aber, wie jede Form der Bürgerschaft, bildet sie die Grundlage für einen neuen politischen Raum, aus dem Rechte und Pflichten erwachsen, die durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt werden und nicht vom Staat abhängen. Dies ist es, was im Gegenzug die Autonomie und die Autorität der Gemeinschaftsrechtsordnung legitimiert.“ (Schlussanträge vom 30. September 2009, Rs. C-135/08, Rn. 23)

Sichtbare Zeichen für diesen neuen politischen Status des Bürgers in der EU sind das aktive und passive Wahlrecht des im Kontext von europäischen und kommunalen Wahlen (Art. 39,

40 GRCh), die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 11 GRCh) sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 12 GRCh). Hinzu treten „Grundrechte“ auf Politikgestaltung im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes (Art. 37, 38 GRCh; dazu Jarass 2011).

Von besonderer Bedeutung sind auch die prozeduralen Rechte auf ergebnisorientierte Teilhabe am demokratischen Prozess, die allesamt auf nationaler und europäischer Ebene (vgl. Art. 41, 42 GRCh) grundrechtlich abgesichert sind (ausführlich Calliess 2001: 463 ff.). Angesprochen ist damit aus der Perspektive des Bürgers zunächst der Grundsatz der Transparenz, der als eine wesentliche Bedingung von Demokratie bezeichnet werden kann (Franzius 2010: 100). Nach Art. 15 Abs. 3 AEUV hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat „das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“. Die nunmehr in Art. 15 Abs. 1 AEUV explizit hervorgehobene Transparenz ist mit der Informationsfreiheit nach Art. 15 Abs. 3 AEUV als Voraussetzung der Partizipation aktiver Bürger ein wichtiger Bestandteil des Demokratieprinzips (GA Tesauero, Schlussanträge Rs. C-58/94, Slg. 1996, I-2169, 2179, Rn. 15.). Dies unterstreicht nunmehr auch Art. 42 der EU-Grundrechtecharta, der ein korrespondierendes Recht auf Zugang zu Dokumenten enthält.

Auf Ebene der Gesetzgebung macht Art. 11 EUV in seinen Absätzen 1 bis 3 deutlich, dass die Zivilgesellschaft, konkret Bürger, repräsentative Verbände und Betroffene durch Kommunikation, Dialog und Anhörungen in die politische Willensbildung auf europäischer Ebene eingebunden werden sollen. Und Absatz 4 etabliert mit dem europäischen Bürgerbegehren einen Ansatz partizipativer Demokratie, indem eine über die Teilnahme an der Ausübung von Hoheitsgewalt hinausgehende Form demokratischer Teilhabe ermöglicht wird (Guckelberger 2010). Im Verfassungsvertrag fand sich das europäische Bürgerbegehren dementsprechend noch explizit unter der Überschrift „Grundsatz der partizipativen Demokratie“. Ergänzt um Aspekte der Verhandlungs- und Konkordanzdemokratie, die sich in Art. 11 Abs. 1 und 3 EUV finden und die Organe der EU zu einem institutionalisierten Dialog mit der Zivilgesellschaft verpflichten, birgt der Vertrag von Lissabon mit der partizipativen Demokratie ein „beachtliches Innovationspotential, indem (...) die demokratische Dimension politischer Mitwirkungsrechte jenseits des Wahlakts ausdrücklich anerkannt“ (Franzius 2010: 100) wird.

Die vielfältigen Vorschläge für die Einführung von Formen direktdemokratischer Partizipation auf europäischer Ebene verfolgen allesamt das Ziel, die nicht zuletzt im Zuge der Globalisierung abnehmende Legitimationsleistung der Parlamentsakte zu kompensieren, indem sie den Einzelnen eine den individuellen Präferenzen angemessene Entscheidung erlauben (Lübbe-Wolff 2001: 275). Die direktdemokratischen Partizipationsformen werden dabei in erster Linie als ein Mittel zur Verringerung der Bürgerferne der EU angesehen. Durch sie soll eine „die Nationen übergreifende politische Mobilisierung“ erreicht werden, die möglicherweise der Entstehung einer europäischen Identität den Weg ebne (dazu von Arnim 2002: 284 ff.). Die unmittelbare Beteiligung der Bürger am politischen Geschehen auf europäischer Ebene wird als ein Mittel angesehen, mit dem das Demokratiedefizit an beiden Enden zugleich abgebaut werden kann: Einerseits werde die politische Handlungsfähigkeit gestärkt, andererseits die Bürgerpartizipation verbessert (Zürn 1996: 49 f.; Weiler 1997).

Das genaue Verfahren des europäischen Bürgerbegehrens wird gemäß Art. 24 Abs. 1 AEUV durch eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates konkretisiert (ABl. Nr. L 65 vom 11. März 2011, S. 1). Die primärrechtlichen Vorgaben des Art. 11 Abs. 4 EUV machen jedoch bereits deutlich, dass das Bürgerbegehren nicht zu einer Durchbrechung des grundsätzlichen Initiativmonopols der Kommission führt: Die europäischen Bürger können die Kommission lediglich dazu auffordern, geeignete Vorschläge zu dem von ihnen gewünschten Thema zu unterbreiten; ob diese einer solchen Aufforderung Folge leistet, liegt in ihrem Ermessen (Guckelberger 2010; Heinig 2009). Eine erste Antwort der Kommission auf eine abgeschlossene Initiative liegt nun auch in Gestalt des Maßnahmenpapiers zur Bürgerinitiative „Recht auf Wasser“ vor (KOM (2014) 177 endg.). Ob mit dem Bürgerbegehren freilich die passende Form direkter Demokratie auf europäischer Ebene gefunden worden ist und ob direkte Demokratie auf der zentralen, hochkomplexen europäischen Ebene überhaupt sinnvoll praktiziert werden kann, wird sich aber erst noch erweisen müssen (Heinig 2009; Guckelberger 2010: 754).

### **3.4. Parlament und Europapolitik**

#### **3.4.1. Einführung**

Die europäische Integration ist nicht auf eine Wiederholung der Nationalstaatswerdung des 19. Jahrhunderts angelegt, sie versteht sich vielmehr traditionell als Gegenentwurf zur durch unzählige Kriege diskreditierten nationalen Idee. Typisch war für die Integration seit jeher der prozesshaft fortschreitende Ausbau der Verflechtung der Mitgliedstaaten, der sich, im Gegensatz zu den „großen Würfeln“, in der Praxis immer wieder als erfolgreich erwies. Durch die schrittweise Verflechtung der Wirtschafts- und Rechtsordnungen sollte nicht nur der Frieden gesichert werden, sondern – daran anknüpfend – auch eine Integration der europäischen Staaten und Völker auf der politischen Ebene motiviert werden. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Kontext immer schon das Recht, nicht von ungefähr sprach Walter Hallstein schon früh von der EWG als „Rechtsgemeinschaft“ (vgl. Ipsen 1972: 140 f.; Calliess 2010a: 15 ff.).

In rechtlicher Hinsicht kam das „Integrationsprinzip“ von Beginn an in der – insoweit unverändert in den EU-Vertrag überführten – Präambel des Vertrages zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 zum Ausdruck, die, ebenso wie heute Art. 1 Abs. 2 EUV, das Ziel eines „immer engeren Zusammenschluss der Völker Europas“ (in der englischen Fassung ist von einer „ever closer union among the peoples of europe“ die Rede) formuliert.

Stellt man sich bildhaft einen Fluss vor, so bewegt sich die EU nach wie vor zwischen dem Ufer der völkerrechtlichen Internationalen Organisation, das sie freilich längst verlassen hat, und dem Ufer der Staatlichkeit, das sie noch nicht erreicht hat, vielleicht aber – zumindest im Verständnis der klassischen Kategorien – auch nicht erreichen muss oder soll. Mit der in den Gründungsverträgen angelegten Dynamik zur Erreichung der Vertragsziele, dem Integrationsprinzip, ist die EU in einem Entwicklungsprozess der Vergemeinschaftung begriffen, der in Qualitätsveränderungen in Richtung auf eine neue, bisher unbekannte Organisationsform,

angelehnt an föderative Modelle, zum Ausdruck kommt (von Bogdandy 1999: 9 ff.; umfassend zur Föderation Oeter 2003; Calliess 2010a: 43 ff.).

Im Zuge ihrer Mitwirkung an der europäischen Integration wurde die Bundesrepublik Deutschland zum integrierten Staat, der sich in immer größeren quantitativen und qualitativen Anteilen seiner Aktivitäten im wahrsten Sinne des Wortes als „Mitglied-Staat“ und nicht mehr als singuläres und souveränes (Staats-)Subjekt erlebt und definiert. In diesem Sinne war und ist der Integrationsauftrag des Grundgesetzes zugleich der Türöffner für ein neues Staatsverständnis (eingehend zur Veränderung des Staatsbegriffs Schliesky 2004: 444 ff.), das sich im Begriff des „offenen Verfassungsstaats“ Ausdruck verschafft.

Im Grundgesetz äußerte sich die offene Staatlichkeit von Beginn an in der Präambel, insbesondere aber in Art. 24 Abs. 1 GG. Es handelt sich bei dieser treffend als „Integrationshebel“ (begriffsprägend Ipsen 1972: 58) bezeichneten Vorschrift um eine Schlüsselnorm des gesamten Grundgesetzes, die für das Selbstverständnis Deutschlands als offener Verfassungsstaat prägend ist (vgl. Hobe 1998: 409 ff.; Wahl 2003: 20 ff.). Schon die Verfassung selbst nimmt den ausschließlichen Herrschaftsanspruch des Staates zurück und gibt, wenn auch vermittelt über die Brücke des jeweiligen Zustimmungsgesetzes, der unmittelbaren Anwendbarkeit und dem Vorrang des Europarechts Raum. Diese Funktion des Art. 24 Abs. 1 GG wird anschaulich als Aufbrechen des „Souveränitätspanzers“ des Nationalstaats beschrieben (Bleckmann 1980: 57). Dies mit der Folge, dass die staatliche Souveränität „hochgezont“ und – jedenfalls wenn man dem Verständnis der amerikanischen Federal Papers von der „Dual Sovereignty“ folgt – „geteilt“ wird (Calliess 2010a: 70 ff.; Schliesky 2004: 530 und passim).

Die Spezialregelung der Integrationsgewalt in Art. 23 Abs. 1 GG wurde durch den Fortschritt der europäischen Integration veranlasst. Sie ist Grundlage für die durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon bewirkten Kompetenztransfers im Hinblick auf die angestrebte „immer engere Union“.

Hintergrund ist der Erfolg der europäischen Integration. Ihr zentrales Ziel war zunächst die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, in einem ersten Schritt für die kriegswichtigen Industriezweige Kohle und Stahl im Rahmen der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), dann mit der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ergänzt um die Europäische Atomgemeinschaft (EAG), für die gesamte Wirtschaft (EWG). Wie schon die Gründungsverträge der EWG u.a. mit ihrer Präambelformulierung „an ever closer union“ deutlich machten, sollte durch die Verflechtung der Wirtschafts- und Rechtsordnungen der Frieden gesichert werden (vgl. Ipsen 1972: 140 ff.; Streinz 2005: Rn. 5) und daran anknüpfend eine Integration der europäischen Staaten und Völker auch auf der politischen Ebene motiviert werden. Zur Erreichung dieser Ziele wurden der damaligen EWG seitens der Mitgliedstaaten Hoheitsrechte übertragen, die im Zuge der Integrationsdynamik immer mehr Bereiche des wirtschaftlichen und politischen Lebens erfassten.

Mag die Entwicklung der EWG zunächst auch auf politischen Entscheidungen basiert haben, so wurden diese jedoch in Rechtsformen gegossen und in rechtsförmigen Verfahren beschlossen. Dementsprechend wird immer wieder auf die Bedeutung des Rechts für den Zusammenhalt der Gemeinschaft hingewiesen, die nicht zuletzt deswegen als „Rechtsgemeinschaft“

(Hallstein 1969: 33) bezeichnet wird (Zuleeg 1993: 486 f., 495; ders. 2004: 22, 135 ff.; Pernice 2006: Rn. 56 ff.). Die besondere Leistung der Integration beruht zu weiten Teilen auf der rechtlichen Verankerung der Vertragsziele sowie der rechtlichen Verpflichtung auf gemeinsame Werte, abgesichert durch ein unabhängiges Gericht, den EuGH, der dem gemeinsamen Recht konkrete Gestalt verleiht und seine Durchsetzung gerade auch im Verhältnis zu den Bürgern der Mitgliedstaaten gewährleistet. Hierin lag von Anfang an der entscheidende Unterschied zu den klassischen Internationalen Organisationen des Völkerrechts und hierin bestand zugleich der Ausgangspunkt der Emanzipation des Europarechts vom Völkerrecht. Motor dieser Entwicklung sind sodann die vom EuGH entwickelten europarechtlichen „Verfassungsgrundsätze“ des Vorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit geworden, im Zuge derer das Europarecht die ihm eigene, besonders nachhaltige Durchgriffswirkung auf die nationalen Rechtsordnungen bewirken konnte. In der Folge ist das Europarecht aus dem Rechtsalltag nicht mehr wegzudenken, weite Teile des deutschen Rechts weisen Bezüge zum Unionsrecht auf, immer mehr Gesetze gehen auf europäische Rechtsakte zurück.

Dieser Entwicklung war im Zuge der Fortentwicklung der europäischen Integration durch den Vertrag von Maastricht Rechnung zu tragen. Schon deswegen sollte sich die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates, die im Januar 1992 zusammentrat, mit dem Problemkreis „Grundgesetz und Europa“ befassen. Hinzu kam, dass für die Ratifizierung des neuen Vertrages Grundgesetzänderungen betreffend das Kommunalwahlrecht und die Stellung der Deutschen Bundesbank für erforderlich gehalten wurden (vgl. zur Entstehungsgeschichte Schmalenbach 1996: 32 ff.; König 2000: 138 ff.). Vor allem aber wurde bezweifelt, ob die bislang geltende (völkerrechtliche) Integrationsermächtigung des erwähnten Art. 24 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG für das Zustimmungsgesetz zum Maastrichter Vertrag noch ausreicht, wenn die EU mit der Fixierung einer Wirtschafts- und Währungsunion, der Einbeziehung von Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer europäischen Innen- und Justizpolitik von einem auf bloße Wirtschaftsintegration gerichteten Integrationsverband zu einem immer stärker politisch ausgerichteten, föderativ organisierten Integrationsverbund werde. Diese Entwicklung sollte durch die Schaffung einer spezifischen Rechtsgrundlage für die Interaktion Deutschlands in eine EU abgedeckt werden (vgl. den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5. November 1993, S. 20; vgl. auch Breuer 1994: 420; Di Fabio 1993: 193 f.; Scholz 1992: 2594).

Die neue Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG lautet:

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

Wie schon Art. 24 Abs. 1 GG, aber mit einer noch eindeutigeren Festlegung („vereintes Europa“), konkretisiert der neue Europaartikel den Integrationsauftrag des Grundgesetzes, der (auch im Grundgesetz) dynamisch angelegt ist. Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes ist durch die integrationsfördernde Staatszielbestimmung auf der einen und die integrationsbegrenzenden Schranken auf der anderen Seite geprägt. Dazwischen liegt der Bereich verfassungsrechtlich zulässiger und teilweise gebotener Integration. Bei der Bestimmung dieses Integrationsbereichs kommt neben den Normen des Grundgesetzes vor allem deren – wenngleich die Formulierung hier nur teilweise passt – Konkretisierungen durch die Rechtsprechung des BVerfG maßgebliche Bedeutung zu. Dem insoweit zentralen Lissabon-Urteil ist es wohl geschuldet, dass sich in der Debatte normative und dogmatische mit theoretischen Fragen vermischen.

Konkret ergibt sich der Integrationsauftrag aus der Präambel des Grundgesetzes und Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG. Das schon nach der Präambel anzustrebende vereinte Europa wird in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG als zu erreichendes Staatsziel wiederholt. Zudem heißt es, die Bundesrepublik Deutschland wirkt „[z]ur Verwirklichung eines vereinten Europas [...] bei der Entwicklung der Europäischen Union [...]“ mit.

### **3.4.2. Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes und seine Grenzen**

Im Hinblick auf die Reichweite des Integrationsauftrags ist zunächst umstritten, wie der Begriff der Europäischen Union in der Integrationsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG zu verstehen ist. Im Lissabon-Urteil legt das BVerfG die Bundesrepublik auf die Mitwirkung an einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union fest und definiert zugleich den Begriff des Staatenverbundes:

„Art. 23 Abs. 1 GG unterstreicht ebenso wie Art. 24 Abs. 1 GG, dass die Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union mitwirkt, auf die Hoheitsrechte übertragen werden. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 229, Unterstreichung und Hervorhebung nicht im Original)

Diese immanente Einengung des Integrationsauftrags hat zu Recht Kritik erfahren (siehe oben, Kap. 3.2). Noch im Maastricht-Urteil wurde der Begriff des Staatenverbundes deskriptiv verwendet. Das Lissabon-Urteil erhebt ihn nun offenbar zum normativen Inhalt des nach Art. 23 GG verbindlichen Integrationsziels, er verdichtet sich „von einer analytischen Zustandsbeschreibung zu einer verfassungsrechtlichen Zustandsvorgabe.“ (Thym 2009: 561). Vor allem aber würde die Beschränkung auf eine als Staatenverbund konzipierte EU einen Schutz der souveränen Staatlichkeit in den Integrationsauftrag einbauen. Das ist aber weder mit dem Wortlaut noch mit der Systematik des Art. 23 GG zu vereinbaren.

Zum einen ist der Begriff des vereinten Europas weiter als derjenige der Europäischen Union, diese kann in ein darüber hinaus weisendes vereintes Europa münden. Damit wird zwar nicht unmittelbar konkretisiert, wie ein vereintes Europa auszugestaltet ist, jedoch wird die Entwicklung einer insoweit näher bestimmten Europäischen Union als Zwischenschritt festgelegt (Pernice 2006: Rn. 33). In der Folge genügt der Staatszielbestimmung eine Integration in Form einer klassischen internationalen Organisation oder eines lose gefügten Staatenbundes in Relation zur erreichten Supranationalität nicht (mehr). Jedweder Rückschritt oder gar ein Austritt aus der Europäischen Union ohne existenziell wichtigen Grund ist damit ausgeschlossen.

Zum anderen wäre mit einer Einengung des Integrationsauftrags der Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat bereits auf dieser Ebene verfassungswidrig. Eine Verfassungswidrigkeit dieses Ziels kann sich systematisch und normhierarchisch jedoch allenfalls aus Art. 79 Abs. 3 GG ergeben und ist daher im Rahmen der dann ohnehin verletzten Bestandssicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG aufzugreifen. Darüber hinaus können die Merkmale der Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG – obgleich sie zunächst nur auf den Begriff der Europäischen Union anwendbar sind – für die inhaltliche Bestimmung des vereinten Europas nicht folgenlos sein.

Nach der Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG darf Deutschland nur in einer EU mitwirken, die „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“.

Umstritten ist vor allem das Verhältnis der sog. Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG zur sog. Bestandssicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG. Die Problematik ergibt sich daraus, dass beide Normen zumindest ähnliche Schutzgüter haben: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, Grundrechtsschutz und Föderalismus sind sowohl Gegenstand der Struktursicherungsklausel als auch der Ewigkeitsgarantie (vgl. auch BT-Drs. 12/3338, 4). Die schwierige Unterscheidung zwischen der Kategorie der Integrationsbedingungen, wie sie sich in der Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG Ausdruck verschaffen, und der Kategorie der Integrationsgrenzen, wie sie in der Bestandssicherungsklausel gem. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG formuliert werden, wird auch in der Rechtsprechung des BVerfG sichtbar. So heißt es im Hinblick auf das Strukturmerkmal der Demokratie im Lissabon-Urteil:

„Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG begrenzt das in der Staatszielbestimmung angesprochene Mitwirkungsziel auf eine Europäische Union, die in ihren elementaren Strukturen den durch Art. 79 Abs. 3 GG auch vor Veränderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützten Kernprinzipien entspricht. Die Ausgestaltung der Europäischen Union im Hinblick auf übertragene Hoheitsrechte, Organe und Entscheidungsverfahren muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Die konkreten Anforderungen an die demokratischen Grundsätze hängen vom Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und vom Grad der Verselbständigung europäischer Entscheidungsverfahren ab.“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 261)

Hier werden augenscheinlich die Merkmale des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG mit den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Merkmalen gleichgesetzt. Damit würde dessen Wirkung auf den Integrationsauftrag erstreckt. Hierauf deutet eine Passage des Urteils hin, wonach Art. 23 GG als Ganzes den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG zu eröffnen scheint:

„Ein nach Art. 23 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht hinnehmbares strukturelles Demokratiedefizit läge vor, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes (staatsanaloges) Niveau erreichte, weil etwa die für die demokratische Selbstbestimmung wesentlichen Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene ausgeübt würden.“ (BVerfGE 123, 267)

Das erforderliche Legitimationsniveau sei im Fall eines auf dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung beruhenden Verbunds souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit durch die über die Mitgliedstaaten vermittelte Legitimation und die abstützende Legitimation des Europäischen Parlaments gewahrt (BVerfGE 123, 267, Rn. 262). Diese Form der Legitimation reiche im Fall eines europäischen Bundesstaats samt nationalem Souveränitätsverzicht jedoch nicht mehr aus (BVerfGE 123, 267, Rn. 263).

An anderer Stelle stellt das Gericht demgegenüber jedoch fest:

„Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt allerdings im Hinblick auf die Einhaltung demokratischer Grundsätze durch die Europäische Union keine „strukturelle Kongruenz“ [...] oder gar Übereinstimmung der institutionellen Ordnung der Europäischen Union mit der Ordnung, die das Demokratieprinzip des Grundgesetzes für die innerstaatliche Ebene vorgibt. Geboten ist jedoch eine dem Status und der Funktion der Union angemessene demokratische Ausgestaltung [...]. Aus dem Sinn und Zweck der Struktursicherungsklausel folgt, dass das Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht in gleicher Weise auf europäischer Ebene verwirklicht werden muss, wie es noch in den 1950er und frühen 1960er Jahren für zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG gefordert worden war [...].“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 266)

Damit wird Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG im Ergebnis dann wohl auch vom BVerfG ein eigenständiger, von Art. 79 Abs. 3 GG verschiedener Inhalt zugeschrieben.

Dieser Ansatz korrespondiert auch eher der vom BVerfG im Lissabon-Urteil immer wieder hervorgehobenen „Europafreundlichkeit des Grundgesetzes“. Letztere spricht für eine europaspezifische Auslegung der Strukturmerkmale. Diese verlangt die Berücksichtigung sowohl der Verfassungen und Verfassungstraditionen aller Mitgliedstaaten als auch der jeweiligen Verfasstheit der EU selbst. Abzustellen ist im Ergebnis allein „auf den wesentlichen Kern jener Prinzipien, der allen Mitgliedstaaten – ungeachtet unterschiedlicher Ausprägungen – gemeinsam ist“ (Breuer 1994: 417). Dies gilt umso mehr, als sich *innerstaatliche* Vorstellungen nicht ohne weiteres auf die Europäische Union als ein von Staaten zu unterscheidendem Gebilde übertragen lassen (vgl. BT-Drs. 12/3338, 6; Pernice 2006: Rn. 51; Streinz 2011: Rn.

21 f.). Nicht zuletzt ist in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG explizit von „Grundsätzen“ die Rede. Grundsätze sind in Abgrenzung zur konkreten grundgesetzlichen Ausgestaltung zu verstehen. So sind etwa „demokratische Grundsätze“ nicht gleichbedeutend mit der konkreten parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes.

Im Ergebnis gilt, dass der verfassungsrechtliche Integrationsauftrag samt der Integrationsbedingungen, denen die Europäische Union genügen muss, damit sich der deutsche Staat in sie integrieren darf, nicht – wie es im Lissabon-Urteil des BVerfG zumindest teilweise geschieht – mit den Integrationsgrenzen vermischt werden darf. Art. 23 Abs. 1 S. 1 ist nicht nur Struktursicherungsklausel, sondern vor allem auch Staatszielbestimmung. Die Integrationsklausel wird insofern zu Recht als „Offensive der Europäisierung“ (Breuer 1994: 422) bezeichnet, die die Staatsorgane der Bundesrepublik zur aktiven und konstruktiv-gestaltenden Mitwirkung an der Entwicklung der EU verfassungsrechtlich ermächtigt und verpflichtet (statt vieler Pernice 2006: Rn. 46; Classen 2005: Rn. 10). Die strukturelle Determination der EU als Gegenstand der Staatszielbestimmung setzt dem Integrationsprozess gleichzeitig insoweit Grenzen, als dass Pflicht und Ermächtigung nur zur Mitwirkung an einer diesen Strukturvorgaben entsprechenden EU bestehen. Die Struktursicherungsklausel formuliert folglich Integrationsbedingungen in Bezug auf den Übertragungsadressaten, die EU.

Der Bestandssicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG ist hingegen eine integrationsbegrenzende Wirkung zu entnehmen. Sie ist vielmehr als „Defensive des Grundgesetzes“ (Breuer 1994: 422) ausgestaltet, indem sie ausdrücklich dessen Kernbestände auch vor integrationsbedingten Beeinträchtigungen schützt. Nur die Bestandssicherungsklausel kann daher als Integrationsgrenze in Bezug auf die deutsche Verfassungsordnung und damit das übertragende Subjekt bezeichnet werden.

Die Integrationsbedingungen der Struktursicherungsklausel konkretisieren somit „nur“ den Integrationsauftrag, formulieren insoweit jedoch keine Integrationsgrenzen. Letztere ergeben sich aus Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG. Insoweit ist der gleiche Maßstab anzulegen wie bei einer innerstaatlichen Verfassungsänderung. Daraus folgt wiederum, dass die im Lissabon-Urteil unter dem Aspekt der Verfassungsidentität formulierten sog. identitätsbestimmenden „Staatsaufgaben“ (vgl. BVerfGE 123, 267, Rn. 252 ff.) nicht generell mit dem von der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich gleichgesetzt werden dürfen.

### **3.5. Zwischenergebnis**

Jeder Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene durch Vertragsänderung bedarf nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch europarechtlich (vgl. Art. 48 EUV) der Zustimmung der nationalen Parlamente und kann solchermaßen zugleich als erneute demokratische Bestätigung des (bisherigen) Prozesses der europäischen Integration verstanden werden. Entscheidend für die „Demokratie in Europa“ ist daher die Ebene der Kompetenzausübung, in deren Folge die übertragenen Kompetenzen durch europäische Gesetzgebung ausgefüllt werden. Vielleicht liegt – wenn auch nicht aus der Sicht des Rechts, so doch aus der Perspektive der Politik – hierin der jeweils entscheidende Integrationsschritt. Im europäi-

schen Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden, ist die Frage nach der demokratischen Legitimation europäischer Gesetzgebung in den Kontext des europäischen Demokratieprinzips einzubetten, das sich zuvorderst über das in Art. 10 Abs. 2 EUV niedergelegte Konzept der dualen Legitimation definiert. Die solchermaßen definierte Form repräsentativer Demokratie weist den nationalen Parlamenten auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene, aber auch dem Europäischen Parlament eine gleichermaßen bedeutsame Legitimationsleistung zu.

Letztere gewichtet das BVerfG im Lissabon-Urteil zu gering, mit der Folge, dass diejenige des Bundestages übergewichtet wird. Damit wird die spezifische Legitimationsleistung des europäischen Demokratieprinzips nicht hinreichend ausgelotet. Das diesem zugrundeliegende Konzept einer föderalen „Verbunddemokratie“, die im Bürger ihre Legitimationsgrundlage findet (ausführlich zu alledem Callies 2010a: 164 ff.; vertiefend von Achenbach 2009: 196 ff.), gerät aus dem Blick (von Achenbach 2009: 200 ff.; ebenso im Kontext des ideengeschichtlichen Überblicks Kotzur 2005: 355 ff.). In diesem föderalen Verbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden, besteht ein dynamisches Zusammenwirken von demokratischen Institutionen und gesellschaftlichen Voraussetzungen von Demokratie. Schritt für Schritt, in einem Prozess der „Koevolution“, begünstigen die institutionellen Strukturen zwischen nationalen Parlamenten, Ministerrat und Europäischem Parlament die Entwicklung von Mehrfachidentitäten als Voraussetzung einer vertikal gegliederten europäischen Öffentlichkeit (Benz 2005: 271 ff.).

## **4. Die parlamentarischen Kompetenzen in der Europapolitik: konzeptionelle, historische und institutionelle Grundlagen**

### **4.1. Ausgangspunkt des Mitwirkungsproblems: Parlament und Außenpolitik**

Im Hinblick auf die völkerrechtlich wirksam gewordene Außenpolitik spricht man im Verfassungsrecht von Auswärtiger Gewalt (Schuppert 1973: 40 ff.; Geiger 2002: 117; Streinz 2011: Rn. 3). Der Begriff steht als Bindeglied zwischen staatlicher und internationaler Sphäre, er verbindet die einschlägigen Normen des Grundgesetzes (vgl. etwa Art. 24, 25, 32 oder 59 GG) mit dem Völkerrecht (Kluth 1996: 199; Calliess 2006). Bei der Auswärtigen Gewalt handelt es sich aber nicht etwa um eine aus dem klassischen Gewaltenteilungsschema herausgelöste vierte Gewalt. Vielmehr sind nach Konzeption des Grundgesetzes alle drei Gewalten beteiligt (ausführlich Möllers 2005: 369; Schorkopf 2007: 284 ff.).

Die Rede von der Auswärtigen Gewalt impliziert eine Trennung zwischen Innen- und Außen-sphäre des Staates, die historisch gewachsen ist (vgl. bereits Hegel 1821: § 259; Locke 1690: Kap. 12 § 146). Traditionell ist der Nationalstaat in den Außenbeziehungen der zentrale Akteur. Er agiert als eine von der Gesellschaft isolierte Einheit, die durch ihn mediatisiert wird. Diese traditionelle Sichtweise wird jedoch durch verschiedene Entwicklungen herausgefordert, die gemeinhin unter den Stichworten der Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung zusammengefasst werden. Die globale Finanzkrise und die mit ihr im Zusammenhang stehende Staatsschuldenkrise in der Eurozone rücken diese Entwicklung einmal mehr in den Fokus (Calliess 2012: 115 ff., 121 ff.; Schorkopf 2012: 189 ff.).

Auf diese Herausforderung ist das Grundgesetz an und für sich gut vorbereitet. Mit den Öffnungsklauseln zur Übertragung von Hoheitsrechten in Art. 24 Abs. 1 und 23 Abs. 1 S. 1 GG, aber auch Art. 25 i.V.m. Art. 100 Abs. 2 GG, definiert sich der Staat des Grundgesetzes als offener Verfassungsstaat (vgl. Vogel 1964: 28 f., 33 f.; Hobe 1998: 409 ff.), der – in den Grenzen der Verfassung (Art. 23 Abs. 1 S. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) – rezeptionsbereit auf die Entwicklungen des Völker- und Europarechts reagieren will.

#### **4.1.1. Auswärtige Gewalt als Prärogative der Exekutive**

Traditionell fallen die wesentlichen außenpolitischen Entscheidungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung (vgl. Grewe 1996: Rn. 40 ff.). Dies betrifft sowohl die Einleitung von Vertragsverhandlungen, den selbständigen Abschluss von Regierungs- und Ressortabkommen als auch Verwaltungsaufgaben wie die Führung des Auswärtigen Dienstes. Dabei kann die konkrete Aufgabenverteilung zwischen dem die Richtlinien der Politik bestimmenden Bundeskanzler und den einzelnen Fachministern in auswärtigen Angelegenheiten nicht abstrakt festgelegt werden, sondern ist der politischen Entscheidung vorzubehalten. Die außenpolitische Zuständigkeit liegt innerhalb der Bundesregierung federführend beim Außenminister. Nach § 9 GOBReg ist dessen konkreter Geschäftsbereich jedoch wiederum vom Bundeskanzler abzustecken. Besondere Bedeutung kommt im Rahmen der auswärtigen Beziehungen dem Auswärtigen Amt zu. § 11 GOBReg bestimmt, dass Verhandlungen mit dem Ausland und der

Empfang auswärtiger Vertreter vom Auswärtigen Amt begleitet werden. Die anderen Fachminister haben folglich kein eigenes außenpolitisches Mandat.

Eine besondere Rolle kommt den Ministern und ihrem Ministerium überdies bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten im Rat der EU zu, der regelmäßig in fachspezifischer Besetzung tagt. Hier, auf der europäischen Ebene, schlüpfen sie in eine neue Rolle, indem sie als Mitglieder des Rates, der zusammen mit dem Europäischen Parlament für die europäische Gesetzgebung zuständig ist, unmittelbar legislative Aufgaben wahrnehmen. Im Rat wird also die Exekutive der Mitgliedstaaten zur Legislative. In diesem Kontext entstehen mit Blick auf die Verwirklichung des europäischen Demokratieprinzips auch besondere Verantwortlichkeiten gegenüber dem Bundestag, die ihren Ausdruck unter anderem in dessen Mitwirkungsrechten nach Art. 23 Abs. 2 bis 5 GG gefunden haben. Dies macht deutlich, wie sehr sich die europäische Ebene aus dem Bereich der Auswärtigen Gewalt herausentwickelt hat.

#### **4.1.2. Die tradierte Rolle des Parlaments im Bereich der Auswärtigen Gewalt**

Aufgrund der geschilderten verfassungsrechtlich dominierenden Stellung der Exekutive im Bereich der Auswärtigen Gewalt hat diese ein „natürliches“ Initiativrecht; der Bundestag hat vor allem die allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber der Regierung. Auch im Bereich völkerrechtlicher Verträge stehen dem Bundestag nur eng begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten zu, die sich zumeist auf eine Ex-Post-Kontrolle beschränken (Hillgruber 1999: 65). Insbesondere kann der Bundestag nicht verhindern, dass die Regierung Vertragsverhandlungen aufnimmt oder Vertragsentwürfe mit einem bestimmten Inhalt gestaltet (vgl. BVerfGE 68, 1, 85 f.; 90, 286, 358). Erst im innerstaatlichen Verfahren nach Art. 59 Abs. 2 GG hat der Bundestag die Möglichkeit, auf den von der Exekutive ausgehandelten und unterzeichneten Vertrag Einfluss zu nehmen – er kann diesen dann allerdings nur noch nachträglich im Paket ablehnen, nicht aber einmalige Änderungen verlangen. Dadurch wird berücksichtigt, dass die Vertragstexte schon ausgehandelt wurden und mit Blick auf die völkerrechtliche Vertragstreue nicht einseitig abgeändert werden können.

Eine mittelbare inhaltliche Mitgestaltung ist aber über Änderungsanträge zum Vertragsgesetz (BVerfGE 77, 170, 231; Mosler 1956) und die Beschlussfassung mit der Maßgabe möglich, dass ein bestimmter Vorbehalt (wie jetzt beim ESM) erklärt wird (Wiese 1975: 77). Vor diesem Hintergrund können die außenpolitischen Entschlüsse des Bundestages zu politischen Fragen als „Weisungen“ an die Exekutive angesehen werden (Menzel 1954: 219). Die Vorstellung allerdings, dass der Bundestag die Bundesregierung von vornherein auf einen bestimmten Vertrag bzw. Vertragstext verpflichten können müsse, kollidiert im Bereich der klassischen Außenpolitik nicht nur verfassungsrechtlich mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung (BVerfGE 68, 1, 86 f.; Fastenrath 1986: 235), sondern würde die Regierung völkerrechtlich betrachtet auf internationalem Parkett auch weitgehend handlungsunfähig machen.

Im diesem Kontext ist auch die Frage eines Initiativrechts des Bundestages im Bereich der Außenpolitik zu beantworten (Kutschmer 1994: 537 f.; Wolfrum 1997: 48). Ein Initiativrecht begegnet solange keinen Bedenken, wie die Stellung der Regierung nicht tangiert wird. Demgemäß kann die Exekutive vom Parlament zwar nicht auf einen bestimmten Vertragsschluss

verpflichtet werden, politischer Druck darf jedoch ausgeübt werden (Fastenrath 1986: 240; Wolfrum 1997: 48).

Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen „nur“ Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgeberischen Körperschaften. Dem Grundverständnis der Auswärtigen Gewalt nach regelt die Norm nur die Beteiligung des Bundestages an einem Akt der Exekutive. Es handelt sich hierbei jedoch nicht etwa um einen Einbruch in einen exekutiven Ausschließlichkeitsbereich, sondern um eine Verteilung der Wahrnehmung der Auswärtigen Gewalt durch das Grundgesetz, die auf eine lange verfassungsrechtliche Tradition zurückblicken kann. Bereits im 19. Jahrhundert setzte sich Stück für Stück die Ansicht durch, dass gewichtige völkerrechtliche Verträge nicht ohne Mitwirkung des Parlaments abgeschlossen werden sollten. Dementsprechend wurden im Grundgesetz – nach dem Vorbild der US-Verfassung – die Kontrollrechte des Bundestages auf die Vertragsgewalt erstreckt (Grewe 1996: Rn. 15 ff.).

Das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung verfolgt einen doppelten Zweck (Geiger 2002: 130). Mit ihm soll zum einen das Rechtsetzungsmonopol des Parlaments und somit die innerstaatliche Umsetzung des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages gesichert werden (BVerfGE 1, 372, 390). Zum anderen garantiert das Zustimmungserfordernis eine parlamentarische Kontrolle, im Zuge derer Rechte und Pflichten der Staatsbürger nur durch einen Akt der von ihnen gewählten Repräsentanten festgelegt werden können. Auf diesem Wege sichert das Grundgesetz die demokratische Legitimation außenpolitischer Entscheidungen. Das Erfordernis der Zustimmung soll das Parlament davor schützen, präjudiziert zu werden. Dies folgt aus der Zweckrichtung des Zustimmungsgesetzes. Entsprechend ermächtigt auch erst das Zustimmungsgesetz den Bundespräsidenten, den Vertrag zu ratifizieren (Streinz 2011: Rn. 59).

Die Beteiligung der Legislative ist – mit Blick auf die federführende Rolle der Exekutive im Bereich der Auswärtigen Gewalt – nach Art. 59 Abs. 2 GG also nicht immer erforderlich:

- Nach dem eindeutigen Wortlaut sind die gesetzgebenden Körperschaften nur bei zwei- oder mehrseitigen Vertragsverpflichtungen zu beteiligen. Demgemäß sind materielle Vertragsanpassungen durch Fortentwicklung völkerrechtlichen Vertragsrechts, einseitige Akte, bindende Beschlüsse im Rahmen internationaler Organisationen sowie die Mitwirkung an der Bildung von sog. Soft Law grundsätzlich nicht von Art. 59 Abs. 2 GG umfasst. Die enge Auslegung ist angesichts der zunehmenden Internationalisierung und Europäisierung des Rechts und der damit eingehend schwindenden parlamentarischen Legitimation nicht unproblematisch.
- Nach Art. 59 Abs. 2 GG unterliegen der parlamentarischen Zustimmung ferner nur solche Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln. Darunter sind nach der vom Schrifttum geteilten Auffassung des BVerfG nur Verträge zu verstehen, die wesentlich und unmittelbar die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft, letztlich also seine Souveränität, berühren. Als Beispiele nennt das Gericht Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-,

Neutralitäts- und Abrüstungsverträge sowie Schiedsverträge (BVerfGE 1, 372, 380 f.; zuletzt bestätigt in BVerfGE 90, 286, 359). Es geht insoweit also um hochpolitische Verträge (Kempen 2010: Rn. 63; vgl. BVerfGE 40, 141, 164). Umfasst ist auch die vertragliche Änderung zustimmungsbedürftiger Verträge.

- Ferner unterliegen nach Art. 59 Abs. 2 GG auch Verträge der parlamentarischen Zustimmung, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Ein Vertrag bezieht sich dann auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, wenn im konkreten Fall zur Umsetzung ein Gesetz notwendig ist (BVerfGE 1, 372, 388). Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, den innerstaatlichen Gesetzesvorbehalt vor einer Erosion zu schützen. Die Feststellung, ob eine Regelung nur durch ein formelles Gesetz getroffen werden kann, richtet sich nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen zum Gesetzesvorbehalt (Wesentlichkeitstheorie) gem. Art. 20 Abs. 3 GG (Geiger 2002: 135). So sind insbesondere Verträge, die Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger haben können, durch parlamentarisches Gesetz umzusetzen. Allgemein anerkannt ist mit Blick auf Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG auch die Notwendigkeit eines Zustimmungsgesetzes für finanzwirksame Verträge mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Fastenrath 1986: 224 ff.).
- Im Umkehrschluss aus Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG müssten alle verbleibenden Verträge gem. Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG in Form von Verwaltungsabkommen vereinbart werden können. Verwaltungsabkommen sind so gesehen Verträge, die keine politischen Beziehungen regeln und deren Vollzug durch Rechtsakte der Exekutive möglich ist (Rojahn 2001: Rn. 51; a.A. Grewe 1996: Rn. 67). Vor dem Hintergrund des Entstehens eines zunehmend internationalisierten Verwaltungshandelns samt transnationalen Verwaltungsrechts, das sich zunehmend auf für die Grundrechtsverwirklichung wesentliche Bereiche bezieht, ist allerdings fraglich, ob ein solches Verständnis noch zeitgemäß ist. Im Zweifel ist daher immer ein Vertrag mit Bezug zur Bundesgesetzgebung anzunehmen, was voraussetzt, dass die Wesentlichkeitstheorie in diesem Kontext streng angewandt bzw. weit verstanden wird.

#### **4.1.3. Grundlage der Parlamentskompetenz: „große“ und „kleine“ parlamentarische Mitwirkung**

Trotz des generellen außenpolitischen Vorrangs der Bundesregierung in auswärtigen Angelegenheiten existiert also selbst dann eine Reihe von Parlamentskompetenzen, wenn Europapolitik als „reine Außenpolitik“ verstanden wird. Nun kennt das GG allerdings, wie in Kapitel 3 bereits diskutiert, die explizite Unterscheidung zwischen Außen- und Europapolitik, die sich in Art. 23 GG Ausdruck verschafft. Insoweit kann zwischen einer „großen“ und einer „kleinen“ parlamentarischen Mitwirkung unterschieden werden: Die große Mitwirkung bezieht sich auf verfassungsändernde, die kleine Mitwirkung auf einfachgesetzliche Regelungen.

Grundsätzlich ermächtigen Art. 23 GG Abs. 1 S. 2 und 3 GG den Bund zur Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz auf die EU (zu den aktuellen Entwicklungen im Lichte der Praxis Hölscheidt 2012: 107 ff.). Einfache Integrationsgesetze bedürfen nach Art. 23 Abs. 1 S. 2

GG neben der Zustimmung des Bundestages immer auch der Zustimmung des Bundesrates, jeweils mit den „normalen“, einfachen Mehrheiten.

Hingegen ist die Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Länderstimmen im Bundesrat erforderlich, wenn das Zustimmungsgesetz verfassungsändernden Charakter hat. Das ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG der Fall, wenn es um „die Begründung der Europäischen Union sowie [...] Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden“ geht. Die vertraglichen Grundlagen der EU werden durch Änderungs- und Beitrittsverträge geändert. Als „vergleichbare Regelungen“ kommen z.B. sog. Evolutiv- oder Brückenklauseln in Betracht, wodurch die jeweiligen Verträge durch Beschluss des Rates und anschließender Annahme durch die Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen ergänzt werden können.

Unklar und dementsprechend umstritten ist die Abgrenzung zwischen Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG. Mit dem Verweis in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG auf Art. 79 Abs. 2 GG soll „Verfassungsdurchbrechungen“ vorgebeugt werden (Scholz 1993: 821). Daher wird angenommen, dass im Rahmen des Art. 23 Abs. 1 GG Hoheitsrechtsübertragungen immer nur mit verfassungsändernden Mehrheiten möglich seien (Radelshofer 1992: Rn. 203 f.; Streinz 2011: Rn. 65). Demgegenüber wird allerdings geltend gemacht, dass dann die Ermächtigung nach Art. 23 Absatz 1 S. 2 GG überflüssig würde, es sei denn, dass zwischen einfachen Hoheitsrechtsübertragungen im Sinne des Satz 2 und solchen mit verfassungsändernder Qualität im Sinne des Satz 3 unterschieden würde (Scholz 1993: 822). Hiermit wird zutreffend auf den materiellrechtlichen Gehalt und damit die Qualität der jeweiligen Hoheitsrechtsübertragung abgestellt (Scholz 2009: Rn. 83; Selmayr und Prowald 1999: 271).

- Die unterschiedlichen Auffassungen wurden im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zum Vertrag von Nizza relevant, als die Bundesregierung zunächst davon ausging, hierfür reiche nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG die einfache Mehrheit, sich dann aber durch den Widerstand im Bundestag davon überzeugen ließ, dass eine Zweidrittelmehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG erforderlich sei.
- Im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon wurde von allen beteiligten Organen die Zweidrittelmehrheit für erforderlich gehalten.
- Auch im Rahmen der Frage, ob der sog. Fiskalpakt und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) einer Zweidrittelmehrheit im Parlament bedürfen, wurde die Abgrenzung zwischen den verschiedenen verfassungsrechtlichen Mehrheitserfordernissen relevant. Nach dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) sollte der sog. Fiskalvertrag über Art. 59 Abs. 2 GG hinaus gem. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ratifiziert werden (BT-Drs. 17/9046, 4). Mit Blick auf die im Fiskalvertrag getroffenen Regelungen ist keineswegs evident, dass dieser aus verfassungsrechtlicher Sicht von solcher Tragweite ist, dass eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit zwingend erforderlich ist. Zur Begründung der qualifizierten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wird angeführt, dass sich die Bun-

desrepublik Deutschland mit dem Fiskalvertrag völkerrechtlich bindet, keine Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse (Art. 109, 115 GG) vorzunehmen. Dahinter scheint die Annahme zu stehen, dass der Fiskalvertrag die grundgesetzliche Schuldenbremse – scheinbar dauerhaft – der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entziehe, diese quasi in eine Art. 79 Abs. 3 GG nicht unähnliche Stellung bringe. Demgegenüber ist jedoch zweierlei zu bedenken: Zum einen zeigt Art. 16 VSKS, dass der Fiskalvertrag schnellstmöglich in Unionsrecht überführt werden soll, also anschließend auch den vertraglich vorgesehenen Änderungsmechanismen unterliegt (Art. 48, 50 EUV). Zum anderen ist der Fiskalvertrag bereits jetzt nach den allgemeinen völkervertraglichen Regelungen kündbar (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. b), 60, 62 WVRK). Zudem stellt sich – insoweit in Parallele zum ESM – die normenhierarchische Frage, ob ein einfacher völkerrechtlicher Vertrag, der im Range unterhalb des Grundgesetzes steht, überhaupt eine solche Bindungswirkung entfalten kann, wie sie insoweit teilweise unterstellt wird. Im Übrigen mangelt es auch hinsichtlich des Fiskalvertrages an einer Hoheitsrechtsübertragung, da sich nur die Vertragsstaaten binden, ohne dass Maßnahmen mit Durchgriffswirkung auf den Bürger vorgesehen sind.

- Ebenso umstritten waren die Mehrheitserfordernisse im Ratifikationsverfahren hinsichtlich des ESM und hinsichtlich der Einführung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV, der die Rechtsgrundlage für den ESM darstellt. Darauf wird später noch zurückzukommen sein.

Die „kleine“ Mitwirkung des Parlaments im Gesetzgebungsalltag der EU ist in Art. 23 Abs. 2-6 GG geregelt (Hölscheidt 2012: 108 ff.):

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminde-

rungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass in Angelegenheiten der Europäischen Union der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder „mitwirken“. Die Bestimmung zieht die Konsequenz aus dem mitgliedstaatlichen und parlamentarischen Kompetenzverlust einerseits und der Notwendigkeit effektiver demokratischer Kontrolle im Zuge der europäischen Integration andererseits. Sie zeigt aber vor allem, dass Fragen der europäischen Integration nicht als klassische auswärtige Angelegenheiten zu behandeln sind, sondern Bestandteil innerstaatlichen Rechts und innerstaatlicher Politik sind (Streinz 2011: Rn. 91). Es geht im Rahmen der Europapolitik letztlich um europäisierte Innenpolitik (vgl. Calliess 2006: Rn. 12).

Infolge der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU tritt die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zunehmend an die Stelle des Parlaments. Denn auf europäischer Ebene erfolgt die Gesetzgebung im Tandem von Europäischem Parlament und Rat; im letzteren sitzen die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten. Dies hat zur Konsequenz, dass der politische Prozess – zumindest aus nationaler Perspektive – entparlamentarisiert wird. Insoweit schafft Art. 23 mit seinem Abs. 2-6 GG einen „funktionalen Kompetenzausgleich“ im Hinblick auf die Zuständigkeitseinbußen, die mit den Befugnissen der Bundesregierung im Rahmen der EU für Bundestag und Bundesrat einhergehen, indem diese an der Willensbildung des jeweiligen deutschen Vertreters im Rat (dem thematisch zuständigen Fachminister) beteiligt werden (Pernice 2006: Rn. 93). Dadurch wird der Kompetenzverlust des Parlaments teilweise ausgeglichen und dessen demokratische Mitverantwortung im Hinblick auf die Rechtsetzung der EU verbessert. Eine volle Kompensation kann gleichwohl nicht geleistet werden, da Bundestag und Bundesrat durch den deutschen Regierungsvertreter mediatisiert werden. Dieser braucht nicht nur einen gewissen Handlungsspielraum, um im Rat politische Kompromisse schließen zu können, er kann vor allem auch im Falle von im EU-Vertrag vorgesehenen qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat (die durch eine Mitentscheidungsbefugnis des Europäischen Parlaments begleitet werden) überstimmt werden (vgl. Dann 2004: 210 ff.; kritisch auch Huber 2001: 35).

Eine organisationsrechtliche Ergänzung zu Art. 23 Abs. 3 GG bildet für den Bundestag die Einrichtung eines Europaausschusses nach Art. 45 GG, der den Bundestag – insbesondere mit Blick auf den hohen Zeitdruck – entlasten kann und theoretisch auch die Aufgaben des Bundestages gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen könnte. In dieser Funktion ist der Europaausschuss bislang aber nicht eingesetzt worden. Für den Bundesrat sieht Art. 52 Abs. 3a GG die Einrichtung einer speziellen Europakammer vor. Insgesamt bleibt es aber – abgesehen von der Sonderregelung des Art. 23 Abs. 6 GG für den besonderen Vertreter der Bundeslän-

der – dabei, dass die Repräsentation der Bundesrepublik in und gegenüber der EU grundsätzlich Sache der Bundesregierung ist, die in ein Netz von Mitwirkungsrechten eingebunden ist. Dadurch soll der Balanceakt zwischen effektiver Außenvertretung und binnenorientierter Bewahrung des Bundesstaatsprinzips gelöst werden.

Voraussetzung einer effektiven Mitwirkung ist außerdem die Information der Beteiligten über relevante Entwicklungen. Deswegen hat die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG in Angelegenheiten der EU umfassend und zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Die einzelnen Voraussetzungen, Arten und Verfahren der Mitwirkung sind in Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG für Bundestag und Bundesrat detailliert geregelt und konkretisieren so das in Absatz 2 grundsätzlich anerkannte Mitwirkungsrecht. Die Einzelheiten sind in den Beteiligungsgesetzen immer wieder neu geregelt worden (dazu im Überblick Hölscheidt 2012: 107 ff.). Darauf wird später ausführlich einzugehen sein.

#### **4.2. Die Beteiligung des Bundestages in historischer Perspektive**

Die Beteiligung des Bundestages an der Europapolitik lässt sich in vier Phasen einteilen (vgl. für das Folgende Selle 2012: 26 f.). In der ersten Phase, die von den Anfängen der Integration bis in die 70er Jahre andauerte, gab es wenige Interaktionen zwischen der EU-Ebene und nationalen Parlamenten. Ab Mitte der 70er Jahren begannen erste Parlamente mit der Einrichtung sachgebundener EU-Ausschüsse (zweite Phase); auch die Gründung der „Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires“ (COSAC) rührt aus jener Zeit.

Der Vertrag von Maastricht markiert den Beginn der dritten Phase. Das Ausmaß der Souveränitätsübertragung war so groß geworden, dass Parlamente und andere politische Akteure von zwei Fragen umgetrieben wurden. Zum einen musste eine Antwort auf den drohenden Mitwirkungs- und Kontrollverlust für die Parlamente als „Herzstücke“ der repräsentativen Demokratie (Abels und Eppler 2011a: 19) gefunden werden. Zum anderen interessierte man sich für die legitimatorischen Folgen der Souveränitätsverschiebung, bei der eine Entleerung national-parlamentarischer Beteiligungs- und Kontrollrechte vermeintlich mit einem Verlust an Demokratie einherging (wegweisend Kielmansegg 1996). Im ersten Jahrzehnt nach Maastricht wurden diese Fragen zwar diskutiert. Dennoch galten in jener Phase die nationalen Parlamente als „Nachzügler“ der Europäischen Integration, wie eine damals einschlägige Publikation diagnostizierte (Maurer und Wessels 2001).

Die vierte Phase der „aktiven Teilhabe“ (Selle 2012: 27) nahm mit dem EU-Konvent ihren Anfang, der eine eigene Arbeitsgruppe zu den nationalen Parlamenten einsetzte und schließlich die prominente Nennung der nationalen Parlamente an mehreren Stellen der Verfassung – später des Vertrags von Lissabon – durchsetzte. Die primärrechtliche Stärkung ging in vielen Staaten mit einer Umorganisation der europapolitischen Beteiligung von Parlamenten einher. Deutschland stellt hier mithin keinen Einzelfall dar (vgl. Raunio 2009; Abels und Eppler 2011b). Diese institutionelle Dynamik ist dabei nicht nur auf organisationspraktische Beweggründe zurückzuführen. Sie entspricht vielmehr dem Grundprinzip der dualen Legitimierung der europäischen Politik, wie es der Vertrag von Lissabon in Art. 10 Abs. 2 EUV explizit

festschreibt. Dies zieht eine Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Gesetzgebung zwingend nach sich.

Für unsere nachstehende Darstellung vereinfachten wir die Phasendarstellung von Selle, indem wir den Maastricht-Vertrag als wichtigsten historischen Einschnitt für die Mitwirkungsrechte des Parlaments setzen.

#### **4.2.1. Von den Anfängen bis zum Maastricht-Vertrag**

In den ursprünglichen Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften von 1957 waren keine Bestimmungen zu den nationalen Parlamenten enthalten. Allein das deutsche Zustimmungsgesetz enthält im Gegensatz zu denen der anderen fünf Gründungsstaaten eine Regelung, nach der die Bundesregierung zuständig für die Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat war (Art. 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957, BGBl. 1957 II, S. 753,; Maurer 2002: 231 f.; Lang 1997: 32 ff.). Das Zustimmungsgesetz sah lediglich eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag vor, der zufolge die Parlamentarier über das Geschehen auf europäischer Ebene zu informieren waren (Maurer 2002: 232). Diese Information wurde durch einen 1965 gegründeten Integrations-Ältestenrat, der die Annahme und Weiterleitung der Dokumente an die zuständigen Fachausschüsse übernehmen sollte, unterstützt (Mellein 2007: 278; Hauck 1999: 28).

Als nach den Römischen Verträgen die Beteiligung des Bundestages an den Angelegenheiten der drei europäischen Gemeinschaften zum ersten Mal kodifiziert wurde (Art. 2 des Vertragsgesetzes zu den EG-Verträgen), bestand das Europäische Parlament (bis 1962 die „Europäische Versammlung“) aus nationalen Parlamentariern (vgl. Beichelt 2009: 248ff.). Dadurch war in der Frühphase der Integration eine starke Verklammerung zwischen dem Parlamentarismus auf deutscher und europäischer Ebene gegeben. Erst ab dem Jahr 1979 differenzierte sich durch die Direktwahl des Europäischen Parlaments die parlamentarische Vertretung zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten aus (vgl. für das Folgende Töller 2004: 36 ff.; Sturm und Pehle 2006: 67 ff.).

Bis zur Einheitlichen Europäischen Akte sah der Bundestag dennoch keine Notwendigkeit, sich durch institutionelle Reformen auf den Bedeutungszuwachs der europäischen Ebene einzustellen. Europapolitik wurde weiterhin als Außenpolitik behandelt, und auf der parlamentarischen Ebene galt eher das Europäische Parlament als ein nationales Parlament als „natürlicher“ Ort eines sich entwickelnden europäischen Parlamentarismus.

Bis zur Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 bestand zusätzlich ein Doppelmandat, im Zuge dessen Bundestagsabgeordnete zugleich die deutschen Sitze im Europäischen Parlament innehatten. Die damit verbundene Verzahnung zwischen nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament gewährleistete einen kontinuierlichen Austausch zwischen europäischer und nationaler Ebene. Mit Wegfall des Doppelmandats entstand ein Informationsdefizit, dem man 1983 im Bundestag mit Etablierung einer Kommission für die EG begegnete (Sterzing und Tidow 2001: 275). Diese war rechtlich wie eine Enquête-Kommission nach § 65 GOBT ausgestattet (Hansmeyer 2001: 274) und sollte neben

der Vorbereitung europaspezifischer Themen für das Plenum des Bundestages die Kooperation zwischen Bundestag und Europäischem Parlament fördern (Hauck 1999: 30). Ihr stand jedoch kein Recht zu, Beschlussempfehlungen in das Plenum des Bundestages einzubringen, ihre Aufgabe lag vielmehr in der Anfertigung von Gutachten (Hansmeyer 2001: 274).

Im europäischen Vertragswerk wurden die nationalen Parlamente erstmals in zwei Erklärungen zum Vertrag von Maastricht erwähnt. Allerdings fielen die vertraglichen Formulierungen recht vage aus. Es wurde lediglich konstatiert, „eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union [sei] zu fördern“ (Erklärung zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union sowie Erklärung zur Konferenz der Parlamente). Im Vertrag von Amsterdam wurde der Bestand der Erklärung zu den einzelstaatlichen Parlamenten in ein Protokoll überführt, in dem die Zuleitung von Dokumenten sowie eine sechswöchige Frist zwischen einem europäischen Vorschlag und einem europäischen Beschluss eingeführt wurde, während derer sich nationale Parlamente zu Wort melden konnten (vgl. Chardon 2008:174).

Die eigenständige Befassung von Unionsfragen im Ausschusswesen des Bundestages hatte indes bereits im Jahre 1987 begonnen. Im Rahmen des Auswärtigen Ausschusses wurde ein Unterausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaft gebildet, in dem jeweils 13 Mitglieder des Bundestages und des Europäischen Parlaments – letztere ohne Antrags- und Stimmrecht – vereint waren. Das formale Recht von deutschen EU-Parlamentariern auf Präsenz im Bundestag, wie es sich bis heute im freien Zugang zum EU-Ausschuss sowie mit einem Büro im Bundestag niederschlägt, hat ihre Wurzel somit in der Frühphase des europäischen Parlamentarismus. Im Zuge der Verabschiedung des Maastricht-Vertrags wurde der Unterausschuss des Auswärtigen zum EG-Ausschuss aufgewertet (Maurer 2002: 238). Den Vertrag selbst hatte allerdings ein eigener Ausschuss, der „Sonderausschuss Europäische Union“, begleitet.

#### **4.2.2. Die Maastricht-Regeln**

Im Zuge des Ratifizierungsprozesses zum Vertrag von Maastricht 1992 wurde durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes nicht nur Art. 23 in das Grundgesetz eingefügt, sondern auch die Art. 45, 50 und 52 GG geändert (Magiera 1994: 7), um die verstärkte Beteiligung von Bundestag und Bundesrat verfassungsrechtlich festzuschreiben. Art. 45 enthält die besondere Möglichkeit einer Ermächtigung des Ausschusses zur eigenen Wahrnehmung der Rechte des Plenums gegenüber der Bundesregierung, des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU, sog. EU-Ausschuss (Maurer 2002: 238; Sterzing und Tidow 2001: 276). Auf diese Weise soll die Beteiligung des Bundestages effektiver und effizienter gestaltet werden können (vgl. die Ausführungen bei Lang 1997: 295 f.; Hölscheidt und Schotten 1994: 231 f.). Die Einzelheiten der Aufgabenwahrnehmung sind in § 93 und 93a GOBT geregelt, die 1994 den neuen Gegebenheiten angepasst wurden.

Dem EU-Ausschuss kommt einerseits zwar die Aufgabe eines „Integrationsausschusses“ zu, dem die Behandlung von Angelegenheiten der europäischen Integration obliegt. Andererseits stellt er jedoch in darüber hinausgehenden Fällen lediglich einen die Beratungen in den Fach-

ausschüssen koordinierenden „Querschnittsausschuss“ dar (Sterzing und Tidow 2001: 277 f.). Als problematisch wird daher die Koexistenz des Ausschusses mit den anderen Fachausschüssen gesehen, da diese auch weiterhin für in ihre Fachgebiete fallende Angelegenheiten der Union zuständig sind und als Folge ein „dezentraler“, wenn nicht sogar „fragmentierter“ Umgang mit Unionsvorlagen im Bundestag bestehen bleibt (Wissmann 2006: 240). Der Ausschuss kann jedoch bei Fragen europapolitischer Natur, die anderen Fachausschüssen zugewiesen sind, mitberatend tätig werden und zudem für den Fall einer Ermächtigung gemäß Art. 45 S. 2 GG für den Bundestag eine abschließende Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung abgeben (kritisch hierzu Hölscheidt und Schotten 1994: 232 f.).

Die Leistungen des EU-Ausschusses werden nicht einheitlich bewertet. Einerseits wird er als „Partner der Bundesregierung bei der Formulierung und Durchsetzung der Europapolitik“ angesehen und für seine durch seine Arbeit erlangte herausgehobene Position gelobt (so zumindest Pflüger 2006). Andererseits wird er dafür kritisiert, dass er bisher seinen spezifischen Aufgaben nicht gerecht werden konnte und insbesondere von seinen Sonderrechten noch keinen Gebrauch gemacht hat (Sterzing und Tidow 2001: 279). Die plenareretzende Funktion des Ausschusses kann daher vernachlässigt werden (Schulz 2011: 84).

Im Zentrum des Interesses standen daher von Anfang an die Mitwirkungsrechte des Bundestages. Für die politische Praxis relevant erscheinen vor allem drei Begriffe aus den letzten beiden Sätzen des bereits zitierten Art. 23 Abs. 2 GG:

In Angelegenheiten der Europäischen Union *wirken* der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder *mit*. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat *umfassend* und *zum frühest möglichen Zeitpunkt* zu unterrichten.

(1) Was bedeutet in der Parlamentspraxis eine „umfassende“ Unterrichtung? Dabei muss geklärt werden, welche konkreten Dossiers als „Angelegenheiten der Europäischen Union“ aufzufassen sind. Traditionell fallen hierunter alle Rechtsetzungsakte der EU, aber auch „sonstige Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen nach den EG-Verträgen“, des weiteren „völkerrechtliche Abkommen der Mitgliedstaaten“, sofern sie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen sowie „allgemeine politische Programme, Mitteilungen, Grün- und Weißbücher der Kommission“ (Rojahn 2001: 160 f.).

Trotz – oder gerade wegen – dieser weiten Auslegung der Unterrichtungsgegenstände gab es in den Jahren nach Maastricht immer wieder offene oder latente Konflikte zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung, welche Gegenstände unterrichtungsrelevant seien. Im Zuge der Beratungen um den Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie den so genannten Fiskalpakt wurde dieser Konflikt allerdings gelöst, und zwar im Sinne einer möglichst weiten Interpretation. Nicht nur alle eigenen Angelegenheiten der EU, sondern auch völkerrechtliche Regelungsmaterien mit einem Zusammenhang zur europäischen Politik zählen zu den „Angelegenheiten der EU“. Das BVerfG stellte am 19. Juni 2012 fest:

„Um eine Angelegenheit der Europäischen Union handelt es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Maßgebend dafür ist

eine Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich der Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen.“ (BVerfGE 131, 152)

Damit ist der Begriff der „Angelegenheit der Europäischen Union“ heute als sehr umfassend zu verstehen: Die Bundesregierung ist gehalten, im Grunde jeden Sachverhalt als „europäisch“ zu behandeln, der eine Beziehung zur Brüsseler Ebene des europäischen Politikzyklus aufweist.

(2) Zentral ist weiterhin der Begriff der „Mitwirkung“. Zum einen sind damit „prozedurale Pflichten zur bundesstaatlichen Zusammenarbeit und Rücksichtnahme“ (Rojahn 2001: 159) gemeint, durch die festgeschrieben ist, dass Art. 23 GG die Zuständigkeit der Exekutive nicht vollständig durchbricht: „Der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus“ (ebd.: 162, vgl. auch Kap. 4.1). Zum anderen eröffnet die europapolitische Mitwirkung das Feld der begleitenden gesetzgeberischen Mitarbeit und ändert damit den bis dahin rein nachholenden Charakter der Regierungskontrolle.

(3) Die meisten Auseinandersetzungen hat es seit der Einführung von Art. 23 GG um den Begriff der „frühest möglichen Unterrichtung“ des Parlaments durch die Bundesregierung gegeben. Verbunden ist damit zunächst die Verpflichtung, dem Bundestag eine effektive Wahrnehmung der Regierungskontrolle in allen EU-Angelegenheiten zu ermöglichen. Die frühest mögliche Unterrichtung geht insofern über ein reines Recht auf Information zu Teilhabezwecken hinaus. Andererseits kann die Bundesregierung auch nicht darauf verpflichtet werden, dem Bundestag jegliche gewünschte Information kraft eigener Gewalt zu beschaffen. Die Regel der umfassenden Unterrichtung erzwingt also in gewisser Weise eine binnenorganisatorische Aufstellung des Bundestages, mittels derer dieser a) seine eigenen europapolitischen Ziele zu formulieren in der Lage ist, und b) mit der die Schnittstellen und Abgrenzungen zur Bundesregierung möglichst widerspruchsfrei definiert werden.

Die Entwicklung der europäischen Begleitgesetzgebung kann als Geschichte der fortwährenden Präzisierung im Hinblick auf diejenigen Dokumente gelesen werden, die dem Bundestag zur Verfügung zu stellen sind, um (auch) in jenen Phasen in die europäische Gesetzgebung eingreifen zu können, in denen die einzelnen Dossiers noch gestaltbar sind. Die zeitliche Komponente war dabei selten strittig – „frühest möglich“ ist immer mit „ohne Zeitverzug“ zu übersetzen. Verdichtet wurde dagegen das Netz an Kommunikationsakten, die den Arbeitsablauf der Bundesregierung prägen. Das Bestreben des Bundestages ging in den letzten beiden Jahrzehnten dahin, immer stärker auch über die in frühen Phasen der Entscheidungsfindung vorhandenen Sachverhalte und Materien informiert zu werden.

Im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 12. März 1993 wurden solchermaßen die in Art. 23 Abs. 2 GG vorausgesetzten Unterrichtungspflichten der Bundesregierung konkretisiert und im Laufe der Zeit immer weiter ausgebaut. Die erste Fassung der EUZBBG hatte daher vor allem die Funktion, die Verfassungsregeln nach Art. 23 GG auf bundesgesetzlicher Ebene – und zwar größtenteils wortgleich – zu wiederholen.

Bereits nach wenigen Jahren kristallisierte sich heraus, dass die Regelungen für eine umfassende Unterrichtung des Bundestages nicht hinreichend konkret formuliert waren (Saalfeld 2003; Töller 2004; Auel 2006). Aus Art. 23 Abs. 2 GG ergibt sich für die Bundesregierung keine Pflicht zur Informationsbeschaffung (Rojahn 2001: 163). Daher muss das Parlament konkret einfordern, in welchen Feldern und über welche Prozeduren es eine Unterrichtung wünscht. Seitens der Bundesregierung stand der Unterrichtungspflicht entgegen, dass sich im Prinzip alle Dossiers auf EU-Ebene in einem fortwährenden Verhandlungsprozess befinden, in dem nicht eine einzelne Regierung, sondern die jeweilige Ratspräsidentschaft den Gang der Dinge bestimmt. Die Arbeit in den Arbeitsgruppen des Rates, in denen eine Möglichkeit zur frühzeitigen Beeinflussung bestünde, wird nach Brüsseler Praxis in sehr kurzfristigen Zyklen organisiert. Unmittelbar zur Stellungnahme berechtigt sind zunächst die federführenden Referate in den Ministerien, die gewissermaßen ad hoc auf Änderungs- und Kompromissvorschläge der Präsidentschaft reagieren müssen. Einer Feinsteuerung durch den Bundestag steht nicht nur das Prinzip der exekutiven Autonomie, sondern auch der Zeitplan des Ministerrates entgegen. Da zudem im Regelfall von einer politischen Übereinstimmung von Bundestagsmehrheit und politischer Führung eines Ministeriums ausgegangen werden kann, bestanden in jener Zeit für einzelne Regierungsbeamte nur geringe Anreize, dem Bundestag mehr als (im Zweifelsfall veraltete) Ratsdokumente zukommen zu lassen.

Als Reaktion auf diese allseits erkannten Defizite sollte eine gesetzliche Änderung 2005 im Zuge des Verfassungsvertrages mit dem „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU“ (BGBl. I, 2005, 3178) erfolgen. Aufgrund des Scheiterns des Verfassungsvertrags ist jedoch bis auf Art. 2 Abs. 1 Nr. 2, der eine Änderung von § 6 EUZBBG enthielt, keine Vorschrift dieses Gesetzes in Kraft getreten.

Die an die Informationsrechte anknüpfenden Beteiligungsrechte des Bundestages im Hinblick auf die Mitwirkung der Bundesregierung im Rat der EU sind nach dem bis heute unveränderten Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG auf eine „Gelegenheit zur Stellungnahme“ beschränkt, die die Bundesregierung (konkret der jeweilige Fachminister) bei den Verhandlungen im Rat der EU „berücksichtigt“ (Penice 2006: Rn. 104; Streinz 2009: Rn. 101). Bereits der Wortlaut verdeutlicht, dass die Position der Bundesregierung durch die Stellungnahme des Bundestages nicht verbindlich festgelegt wird (Breuer 1994: 426), sondern diese lediglich in den Willensbildungsprozess und die Verhandlungsstrategie der Bundesregierung einzubeziehen ist. Insoweit hat die Bundesregierung die Argumente des Bundestages zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie in ihre Entscheidung mit einzubeziehen (Pernice 2006: Rn. 104).

Während der ganz überwiegende Teil der Regelungen des EUZBBG lediglich die grundgesetzlichen Vorschriften ausformt und konkretisiert, sah § 5 S. 3 des Gesetzes (jetzt § 8 Abs. 2 S. 1 EUZBBG) abweichend vom Wortlaut des Art. 23 Abs. 3 GG vor, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages „ihren Verhandlungen zugrunde legt“. Die Verfassungsmäßigkeit dieser inhaltlich weitergehenden Fassung, die eine über Art. 23 Abs. 3 GG hinausgehende Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages nahelegt, ist im Schrifttum umstritten. Im Gesetzgebungsverfahren hat der Bundestag die abweichende Formulierung damit gerechtfertigt, dass „berücksichtigen“ den gesamten Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene meine, „zugrundelegen“ hingegen nur dessen Anfang, so dass ledig-

lich eine Verpflichtung der Bundesregierung anzunehmen sei, sich bei der Festlegung des Verhandlungsziels an der Stellungnahme zu orientieren (BT-Drs. 12/3896, 19; ebenso Mellein 2007: 288).

Eine solche strengere Bindung im ersten Verhandlungsstadium, die ein Abweichen der Bundesregierung nur zulässt, wenn die Verhandlungen ein solches Verhalten erforderlich machen, erscheint in der Tat mit Art. 23 Abs. 3 GG vereinbar. Jedenfalls kann der in den unterschiedlichen Formulierungen liegende Widerspruch aber nach zutreffender herrschender Ansicht durch eine verfassungskonforme Auslegung aufgelöst werden, wenn „zugrundelegen“ reduzierend dahin gedeutet wird, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages bei der Festlegung ihrer Position mitberücksichtigt, ohne daran gebunden zu sein (so etwa auch Rojahn 2001: Rn. 62; Streinz 2009: Rn. 101).

Auf dieser Basis wurde 2006 die „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBGVbg, BGBl. I, 2006, 2177) getroffen. Die Vereinbarung konkretisierte das EUZBBG und somit mittelbar wiederum Art. 23 Abs. 2 und 3 GG (Hoppe 2007: 1541). Die Vereinbarung enthielt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer vertieften Einbindung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Der Bundestag erlangte durch sie einen deutlichen Zugewinn an Mitwirkungsrechten, sowohl in Bezug auf seine Informationsrechte als auch bezüglich der Berücksichtigung seiner Stellungnahmen durch die Bundesregierung. Im Rahmen der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag führte die EUZBBVbg in Punkt I. auf, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, den Deutschen Bundestag „frühzeitig, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ zu unterrichten und präzisieren, über welche Vorhaben der Bundestag zu informieren ist (Nr. 1) sowie welche Dokumente dem Bundestag dabei zu übermitteln sind (Nr. 2).

Zudem wurde der Bundesregierung die Pflicht auferlegt, zu jedem Vorhaben einen Berichtsbogen zu übermitteln und bei Rechtssetzungsakten eine umfassende eigene Bewertung beizufügen (Nr. 4). Hieran schloss sich eine umfassende Unterrichtungspflicht über erlassene europäische Rechtsakte an, die neben Richtlinien auch umsetzungsbedürftige Rahmenbeschlüsse des Rates umfasste (Mellein 2007: 368). Eine stärkere Beteiligung des Bundestages war zudem auch im Rahmen von Beitritten und Vertragsrevisionen (Punkt VI. EUZBBVbg) vorgesehen. Neben der frühzeitigen Information hatte sich die Bundesregierung so vor der abschließenden Entscheidung im Rat um das Einvernehmen mit dem Bundestag zu bemühen.

Die EUZBBVbg konzentrierte sich auf den Informationsfluss zwischen der EU-Ebene, der Bundesregierung und dem Bundestag (siehe Baddenhausen 2006; Hölscheidt und Molls 2006). Im Gegensatz zu den vorherigen Regelungen wurde eine Reihe konkreter Dokumente genannt, die zuzuleiten waren: Kommissionsschriftstücke, vorbereitende Papiere („Drahtberichte“) sowie die regelmäßigen Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung sowie Berichte und Mitteilungen über Sitzungen des Europäischen Rates und des Ministerrates inklusive informeller Ratsreffen. Weiterhin wurden einige besonders zentrale Ratsarbeitsgruppen (z.B. die „Antici-Gruppe“ zur Vorbereitung des AStV-II) explizit aufgeführt, von deren Treffen die

Bundesregierung ihre Berichte ebenfalls weiterzugeben hatte. Außerdem wurde kodifiziert, dass die Bundesregierung ihre Gesetzesfolgenabschätzung mitzuteilen habe. Eine zusätzliche Erweiterung gegenüber dem EUZBBG bestand darin, dass die Bundesregierung zu jedem Verfahren mitzuteilen hatte, bis wann eine Stellungnahme des Bundestages noch berücksichtigt werden könne. Insgesamt erhöhte die BBV daher den Unterrichtsaufwand für die Bundesregierung erheblich, was aus Sicht von Parlamentariern als Erfolg gewertet wurde (vgl. Schäfer, Roth und Thum 2007).

Desweiteren hatte sich durch die EUZBBVbg der Umfang der Berücksichtigung der Stellungnahmen durch die Bundesregierung insoweit geändert, als dass letztere gemäß Punkt II. Nr. 2 EUZBBVbg nun die Stellungnahme des Bundestages ihrer Verhandlung zu Grunde zu legen hatte und gemäß Punkt II. Nr. 4 EUZBBVbg verpflichtet war, „im Rat einen Parlamentsvorbehalt einzulegen, wenn der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist“. Auch wenn „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ weiterhin die Möglichkeit für die Bundesregierung bestand, abweichende Entscheidungen zu treffen (Punkt II Nr. 4 Satz 2 EUZBBVbg), enthielt die Regelung eine wesentlich weitere Bindung als Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG, sprach dieser doch lediglich von einer Berücksichtigung der Stellungnahme.

Die Bundesregierung hatte sich hierdurch freiwillig über die Pflicht des Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG hinaus gebunden und war daher nun aufgrund der EUZBBVbg und des allgemein geltenden Grundsatzes der Organtreue verpflichtet, die Stellungnahme des Bundestages ihrer Position zu Grunde zu legen (vgl. hierzu Hoppe 2007: 1541 ff.). Insoweit stellte sich die im Hinblick auf § 5 S. 3 EUZBBG (jetzt § 8 Abs. 2 S. 1 EUZBBG) diskutierte verfassungsrechtliche Problematik freilich nicht: Denn es steht der Bundesregierung im Rahmen einer nichtgesetzlichen Vereinbarung grundsätzlich frei, sich über den Wortlaut des Art. 23 Abs. 3 GG hinaus zu binden, solange sie sich innerhalb des Gestaltungsspielraums der Verfassung und der Unionsverträge bewegt und das Integrationsziel des Art. 23 GG sowie das Gebot der Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV nicht gefährdet (Hoppe 2007: 1541). Erst mit der gesetzlichen Verankerung der Regelung im Zuge des Vertrages von Lissabon stellen sich insoweit Fragen, auf die zurückzukommen sein wird.

**Abbildung 2: (Quasi)gesetzliche Regelungen zur Beteiligung des BT im Zeitverlauf**

<b>Art. 23 und 45 GG</b>	Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992; Bundesgesetzblatt (1992)	<p><b>Art. 23</b></p> <p>(1) Mitwirkung BRD bei Entwicklung der Union, Übertragung von Hoheitsrechten, Verweis auf 79II und III GG</p> <p>(2) Mitwirkung BT und BR, frühestmögliche Unterrichtungspflicht BReg</p> <p>(3) BReg gibt BT Gelegenheit zur Stellungnahme vor Mitwirkung an Rechtsetzungsakten, Berücksichtigung der Stellungnahmen</p> <p><b>Art. 45</b></p> <p>EU-Ausschuss, Ermächtigung, die Rechte des BT gemäß Art. 23 gegenüber BReg wahrzunehmen</p>
	Geändert: 28.08.2006 Bundesgesetzblatt (2006a)	<p><b>Art. 23</b></p> <p>Regelung der Wahrnehmung der Rechte durch BR</p>
	Geändert: 08.10.2008; Bundesgesetzblatt (2008)	<p><b>Art. 23</b></p> <p>Eingefügt: (1a) Klagerecht BT und BR bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzip</p> <p><b>Art. 45</b></p> <p>Eingefügt: Wahrnehmung der Rechte aus vertraglichen Grundlagen der EU durch Ausschuss</p>
<b>Zustimmungsgesetz zu Römischen Verträgen</b>	Bundesgesetzblatt (1957)	<p><b>Informationsanspruch und Unterrichtung</b></p> <p>Art. 2: Informationsanspruch BT; Pflicht BReg zu laufender Unterricht über Entwicklung im Rat; Zeitpunkt der Unterrichtung</p>
<b>EUZBBG</b>	Bundesgesetzblatt (1993)	<p><b>EU-Ausschuss und Stellungnahmen</b></p> <p>Bestellung EU-Ausschuss, Ermächtigung Stellungnahmen abzugeben</p> <p><b>Unterrichtung/Informationsrechte</b></p> <p>BReg unterrichtet BT umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EU, die für BRD von Interesse sein könnten</p> <p>Regelung von Prinzipien der Übersendung und Unterrichtung</p> <p><b>Rechte zur Stellungnahme</b></p> <p>BReg gibt BT vor Zustimmung zu Rechtsetzungsakten Gelegenheit zur Stellungnahme; Regelung zu Fristen</p>

		BReg legt Stellungnahme der Verhandlung zugrunde
	Geändert durch Gesetz vom 17.11.2005; Bundesgesetzblatt (2005)	Verweis auf Vorbehalt von Regelung der Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des BT für BBV
	Geändert durch Gesetz vom 22.9.2009; Bundesgesetzblatt (2009b)	<b>Informationsrechte/Unterrichtung</b> Überführt im wesentlichen BBV, neu sind v.a. präzisierte Regelungen zur GASP und GSVP
	Geändert durch Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion; Bundesgesetzblatt (2012b)	<b>Unterrichtung/Informationsrechte</b> Ausweitung des Begriffs der EU-Vorhaben auf u.a. völkerrechtliche Verträge und sonstige Vereinbarungen wenn sie in Näheverhältnis zum Unionsrecht stehen sowie um Beratungsgegenstände etc. im Rahmen des Fiskalvertrags Ausweitung der Unterrichtungspflichten auf Eurogruppe, Eurogipfel und Treffen der Mitgliedstaaten im Rahmen der o.g. Vorhaben
	geändert durch Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU vom 4. Juli 2013; BGBl. I S. 2170	<b>Unterrichtung/Informationsrecht</b> Ausweitung und Konkretisierung der zuzuleitenden Dokumente und Art der Unterrichtung durch die BReg (grundsätzlich schriftlich) Zentrale Definition des Begriffs „Angelegenheiten der Europäischen Union“ in § 1 <b>Rechte zur Stellungnahme</b> Konkretisierung und explizite Ausweitung auf Beitritt zu Euro  Überführung der Bestimmungen zum Verbindungsbüro
<b>BBV</b> (Regeln wurden 2009 in EUZBBG sowie IntVG überführt)	Bundesgesetzblatt (2006b)	<b>Unterrichtung/Informationsrechte</b> Frühzeitige, fortlaufende und schriftliche Unterrichtung über alle Vorhaben Übersendung von Dokumenten Übermittlung von Berichtsbogen und bei Rechtssetzungsakten umfassende Bewertung. Information zu Rechtsakten und Umsetzung, Verfahren vor EuGH, über geplanten Übergang von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheid, Beitritten und Vertragsrevisionen <b>Recht zu Stellungnahme</b>

		<p>In frühem Verhandlungsstadium, angemessene Frist; BReg legt Stellungnahme des BT ihren Verhandlungen zugrunde; Sollten nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt worden sein, legt BReg Gründe dar</p> <p><b>Parlamentsvorbehalt</b></p> <p>Macht BT von Gelegenheit zur Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG Gebrauch, wird BReg im Rat Parlamentsvorbehalt einlegen, wenn Beschluss des BT in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar. Vor abschließender Entscheidung im Rat bemüht sich BReg, Einvernehmen mit BT herzustellen. Recht BReg, aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abzuweichen</p>
<p><b>Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union/ Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)</b></p>	<p>Stand: 1.12.2009 Bundesgesetzblatt (2009a; 2009c)</p>	<p><b>Beratung BT/BR</b></p> <p>BT und BR sollen über Vorlagen in angemessener Frist beraten und Beschluss fassen und dabei die für die Beschlussfassung auf der Ebene der EU maßgeblichen Fristvorgaben berücksichtigen</p> <p><u>Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren und Besondere Vertragsänderungsverfahren</u> nach Art. 48 Abs. 6 UA 2 und 3 EUV sowie Art. 218 Abs. 8 UA 2 Satz 2 oder gem. Art. 311 Abs. 3 AEUV: Zustimmung BRD erfolgt durch Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 GG</p> <p><u>Beschluss zu gemeinsamer Verteidigung</u> (Art. 42 Abs. 2 UA 1 Satz 2 EUV): Vertreter in ER darf Beschlussvorschlag nur zustimmen oder sich enthalten nachdem BT hierzu Beschluss gefasst hat; andernfalls: Ablehnung; nach Beschlussfassung erfolgt Zustimmung der BRD durch Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 GG</p> <p><u>Brückenklauseln/Kompetenzerweiterungsklauseln/Satzungsänderungen/Flexibilitätsklausel</u> (Art. 48 Abs. 7 UA 1 Satz 1 oder UA 2 EUV, Art. 81 Abs. 3 UA 2 AEUV, Art. 83 Abs. 1 UA 3 oder Art. 86 Abs. 4 AEUV, Art. 308 Abs. 3 AEUV, Art. 352 AEUV): Vertreter darf Beschlussvorschlag nur zustimmen oder sich enthalten, nachdem Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft; andernfalls: Ablehnung</p> <p><u>Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln</u> (Art. 48 Abs. 7 UA 3 EUV, Art. . 81 Abs. 3 UA 3 AEUV)</p> <p><u>Besondere Brückenklauseln</u> (Art. 31 Abs. 3 EUV, Art. 312 Abs. 2 UA 2 AEUV, Art. 153 Abs. 2 UA 4, Art. 192 Abs. 2 UA 2 oder Art. 133 Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV): Vertreter darf Beschlussvorschlag nur zustimmen oder sich enthalten, nachdem BT hierzu Beschluss gefasst hat</p> <p><u>Notbremsemechanismus</u> (Art. 48 Abs. 2 Satz1, Art. 82, Abs. 3 UA 1, Satz 1 und Art. 83 Abs. 3 UA 1 Satz 1 AEUV): Vertreter muss beantragen, den ER zu befassen, wenn BT ihn hierzu durch Beschluss angewiesen hat</p> <p><u>Subsidiaritätsklage</u>: auf Antrag ¼ der MdBs ist BT verpflichtet Klage gem. Art. 8 PSV zu erheben; auf Antrag ¼ die die Klage nicht stützen ist deren Auffassung in Klage darzulegen</p> <p><b>Informationsrechte/Unterrichtung</b></p>

		Beziehen sich im Wesentlichen auf o.g. Regelungen
<b>Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG)</b>	07.05.2010 Bundesgesetzblatt (2010b)	Regelungen zu Gewährleistungen für Griechenland Unterrichtung des Haushaltsausschusses
<b>Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus</b>	22.05.2010 Bundesgesetzblatt (2010a)	<b>Recht zu Stellungnahme und Unterrichtung</b> BReg versucht Übernahme von Gewährleistungen Einvernehmen herzustellen; Recht des Haushaltsausschusses auf Stellungnahme Unterrichtung Vierteljährliche Unterrichtung über Gewährleistungen und Verwendung Regelungen zu Überschreitung des Gewährleistungsrahmens
	Geändert durch Gesetz vom 09.10.2011 Bundesgesetzblatt (2011)	Haushalts- und Stabilitätsverantwortung des BT Parlamentsvorbehalt Beteiligung des Haushaltsausschusses Regelungen der Unterrichtung
	Geändert durch Gesetz vom 23.05.2012 Bundesgesetzblatt (2012d)	Regelungen zum Sondergremium
<b>Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des</b>	13.09.2012 Bundesgesetzblatt (2012a)	Bundesgesetz nötig bei Änderung des Stammkapitals Deutscher Vertreter darf Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nur zustimmen oder sich enthalten wenn durch Bundesgesetz ermächtigt

<b>Europäischen Stabilitätsmechanismus</b>		
<b>ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG)</b>	13.09.2012 Bundesgesetzblatt (2012c)	<p>Haushalts- und Stabilitätsverantwortung des BT</p> <p>Haushaltspolitische Gesamtverantwortung und Parlamentsvorbehalt</p> <p>Wenn haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen vom Plenum wahrzunehmen</p> <p>Regierung darf in diesen Fällen nur zustimmen wenn vorher Beschluss durch Plenum; sonst: Ablehnung</p> <p>Beteiligung Haushaltsausschuss</p> <p>Wenn Beteiligung Plenum nicht nötig: Haushaltsausschuss</p> <p>Detaillierung von Vorhaben, die Zustimmung Haushaltsausschuss benötigen</p> <p>Stellungnahmerechte</p> <p>Informationsrechte</p> <p>Regelungen zu Sondergremium</p> <p>Unterrichtungspflichten der Bundesregierung</p>
<b>Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013</b>	BGBl. S. 2170	<p><b>Ausweitung Informationsrechte</b></p> <p>Vorhabenbegriff ersetzt durch umfassendere Bezugnahme auf „Angelegenheiten der Europäischen Union“</p> <p>umso intensivere Unterrichtung je komplexer ein Vorgang</p> <p>Qualitätsanforderungen an Information</p> <p>Unterrichtung zum frühestmöglichen Zeitpunkt und grundsätzlich schriftlich</p> <p>Grenze: Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung unter Bezug auf Barnickel (2010: 113-115).

Abbildung 2 systematisiert die hohe Dynamik bei den gesetzlichen Regelungen zur Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten. Im Kern ging es bei den jeweiligen Neuregelungen darum, die Dichte der zwischen Bundesregierung und Bundestag ausgetauschten Informationen zu erhöhen. Glaubt man den Parlamentsakteuren, die wir für die vorliegende Studien interviewt haben, verlief der Beginn dieses Prozess kaum nach einem langfristigen Plan. Vielmehr kamen zwei Ereignisse zusammen. Erstens hatte der rot-grüne Wahlsieg 1998 zur Ablösung von zwei Fraktionen bzw. drei Parteien (CDU, CSU, FDP) geführt, die sich sehr lange auf den Regierungsapparat hatten stützen können. In dieser Phase führte die traditionelle Zurückhaltung der Ministerialbürokratie bei der Unterrichtung des Bundestages insbesondere bei der CDU/CSU-Fraktion wiederholt zu Anläufen, die Unterrichtsprozeduren zu schärfen. In den Jahren 1998 bis 2005 trat das bürgerliche Lager als Vorkämpfer für die Parlamentsrechte in Europafragen auf.

Zweitens traf dann die Verkündung von Neuwahlen im Frühjahr 2005 alle Akteure unvermittelt. Nach Beginn der Großen Koalition sah sich die CDU-Fraktion – nun wieder in Regierungsverantwortung – mit der Forderung der neuen Oppositionsfraktionen konfrontiert, die ehemaligen eigenen Vorschläge nun auch umzusetzen. Ohne Gesichtsverlust ließ sich dem nicht widersprechen. Erst aufgrund dieser Konstellation wurden bald nach der Bundestagswahl das bereits erörterte „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005“ (BGBl. 2005 I, 3178) sowie die „Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (BBV, BGBl. 2006 I, 2177) verabschiedet.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass die Änderungen der Jahre 2005 und 2006 bereits im Schatten des europäischen Verfassungsprozesses standen. Der Verfassungsvertrag war schließlich schon im Jahr 2004 fertig gestellt worden. Trotz der ablehnenden Referenden unter anderem in Frankreich und den Niederlanden gingen die beteiligten Akteure davon aus, die dort niedergelegten Regeln zu einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente im nationalen Recht berücksichtigen zu müssen. Dennoch kam es mit der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags noch einmal zu beträchtlichen Verschiebungen. Auslöser war das bereits diskutierte Verfahren vor dem BVerfG, das zum „Lissabon-Urteil“ führte (BVerfGE 123, 267).

#### **4.3. Zum Vergleich: Beteiligung des Bundesrates**

Als Konsequenz des deutschen Föderalismus haben die im Bundesrat vertretenen Bundesländer bereits frühzeitig auf eine Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften hingewirkt. So einigten sich Bayern und Baden-Württemberg bereits 1956 auf einen Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, der die Länder über Entwicklungen auf europäischer Ebene auf dem Laufenden halten und Kontakt zur EG-Kommission und der Bundesregierung aufnehmen sollte (Mellein 2007: 281 f.; Lang 1997: 37). Hinzu trat die Möglichkeit der Beteiligung von Ländervertretern an deutschen Delegationen im Ministerrat, wenn es um spezifische die Länder betreffende Tätigkeiten ging (Mellein 2007: 282). Im Bundesrat selbst wurde bereits 1957 ein „Sonderausschuss Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ gegründet, der 1965 in „Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaf-

ten“ und 1993 in „Ausschuss für Fragen der Europäischen Union“ (EU-Ausschuss) umbenannt wurde (Lang 1997: 35). Seine Aufgabe bestand und besteht vor allem in der Beschaffung von Informationen sowie der Vertretung der Länderinteressen gegenüber der Bundesregierung (Lang 1997: 35). Zusätzlich wurde in einer Vereinbarung zwischen den Ministerpräsidenten der Länder und dem Bundeskanzler 1979 das so genannte Länderbeteiligungsverfahren beschlossen, durch das sich die Bundesregierung zur Unterrichtung der Länder über Vorhaben auf Ebene der EG verpflichtete, die in Gesetzgebungsbereiche der Länder fallen, und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme eröffnen sollte (Maurer 2002: 234).

Die erste gesetzliche Verankerung der Beteiligung des Bundesrates erfolgte 1986 im Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte. Das so genannte „Bundesratsverfahren“ (vgl. Lang 1997: 53) war in Art. 2 EEAG geregelt und gab dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme, die durch die Bundesregierung berücksichtigt werden musste (Mellein 2007: 283). Aufbauend auf Art. 2 EEAG erging 1987 die Bund-Länder-Vereinbarung (BLVEU; GMBL 1989, 697), die die Details der Beteiligung des Bundesrates regeln sollte. Durch sie wurde einem Beschlussgremium des Bundesrates die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen für den Bundesrat gegeben, so dass hierfür im Anschluss die Europakammer gegründet wurde (Halfmann 2000: 45).

Trotz dieser Entwicklung beklagten die Länder aufgrund der relativ spät erfolgenden Information weiterhin mangelnde Einflussmöglichkeiten auf die europäische Gesetzgebung, so dass sie zunehmend eigene Länderbüros in Brüssel eröffneten (ausführlich Lang 1997: 47 ff.). deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit war zunächst umstritten, wurde im Zuge des Ratifizierungsprozesses zur Einheitlichen Europäischen Akte aber faktisch anerkannt (Halfmann 2000: 46). In der Folge sind die von der Bundesregierung zunächst als den Ländern nicht zustehende „Nebenaußenpolitik“ (Maurer 2002: 235) kritisierten Büros mittlerweile weithin akzeptiert. Aufgrund ihres informellen Charakters sind sie auch mit Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar (Classen 2005: Rn. 66).

Die wesentlichen gesetzlichen Veränderungen erfolgten schließlich auch für den Bundesrat im Zuge des Ratifizierungsprozesses des Vertrages von Maastricht, durch den Art. 23 in das GG eingefügt sowie die Art. 50 und 52 GG ergänzt wurden. Die Regelungen des Art. 23 Abs. 2 sowie Abs. 4 bis 7 GG ersetzen das bisherige Bundesratsverfahren nach dem EEAG (vgl. hierzu die Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 12/3450, 5) und sichern die Beteiligung des Bundesrates unter „Wahrung der bundesstaatlichen Verfassungsstruktur“ (Magiera 1994: 9) erstmals verfassungsrechtlich ab. Die Regelung sieht eine nach dem Grad der jeweiligen Länderbetroffenheit abgestufte Beteiligungsintensität des Bundesrates vor (Pernice 2006: Rn. 106).

Die in Art. 23 Abs. 4 und 5 GG über den Bundesrat vermittelte Beteiligung der Länder an der Willensbildung der Bundesregierung in Angelegenheiten der EU reicht interessanterweise zum Teil weiter als diejenige des Bundestages (vgl. Calliess 2000: 13 ff.; Lang 1997: 130 ff.). Hier sind nach dem Grad der jeweiligen Länderbetroffenheit abgestufte Beteiligungsrechte des Bundesrates vorgesehen. Der Grundtatbestand des Art. 23 Abs. 4 GG wird durch die in den Absätzen 5 und 6 vorgesehenen, unterschiedlichen Stufen der Beteiligungsintensität konkretisiert:

- Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes hat nach Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG die Berührung von Länderinteressen eine im Ergebnis nicht verbindliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates zur Folge. Demnach sind die Argumente des Bundesrates von der Bundesregierung „nur“ zur Kenntnis zu nehmen; sie muss sich nicht mit ihnen auseinandersetzen und sie in ihre Entscheidung einbeziehen.
- Sind im Schwerpunkt Kompetenzen der Länder betroffen, ist die Auffassung des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich zu berücksichtigen“, d.h. von der Bundesregierung als Ziel und Richtung der deutschen Position anzusehen (Pernice 2006: Rn. 113). Über die exakte Bedeutung der Formulierung „maßgeblich zu berücksichtigen“ besteht indes Uneinigkeit im Schrifttum: Von weiten Teilen der Literatur wird diese Formulierung als Letztentscheidungsrecht des Bundesrates interpretiert (Kamann 1997: 89; Lang 1997: 179 f.). Einen Anhaltspunkt für eine solche Auslegung wird dabei in der einfachgesetzlichen Ausformung des § 5 Abs. 2 S. 5 EUZBLG gesehen, derzufolge die Auffassung des Bundesrates „maßgebend“ ist, sofern das anzustrebende Einvernehmen zwischen Bundesrat und Bundesregierung nicht zustande kommt und der Bundesrat seine Auffassung daraufhin mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt. Andere Stimmen gehen davon aus, dass für die Bundesregierung nach wie vor die Möglichkeit eines begründeten Abweichens besteht (Streinz 2009: Rn. 110), da in dem Begriff „berücksichtigen“ keine Grundlage für ein Letztentscheidungsrecht des Bundesrates gesehen werden könne (Rojahn 2001: Art. 23 Rn. 92; Hilf 1994: 18). § 5 Abs. 2 S. 5 EUZBLG sei in diesem Lichte verfassungskonform auszulegen. Für ein Letztentscheidungsrecht spricht aber gerade das Wort „maßgeblich“ in Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG; § 5 Abs. 2 EUZBLG hat insoweit nur klarstellende Bedeutung. Das in ihm geregelte Verfahren zur Erzielung eines Einvernehmens zwischen Bundesregierung und Bundesrat lässt das Letztentscheidungsrecht ohnehin nur als ultima ratio erscheinen. Begrenzt wird der Einfluss des Bundesrates überdies durch die auch ihm obliegende Pflicht zur Wahrung der gesamtdeutschen Verantwortung. Hieraus folgt jedoch keine Prerogative der Bundesregierung dergestalt, dass das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates gänzlich überspielt werden könnte (so aber Schede 1994: 142 ff.; Lang 1997: 186 ff.).
- Weitergehende Mitwirkungsrechte enthält Art. 23 Abs. 6 GG, nach dem die Wahrnehmung der Rechte des Bundes im Rat auf einen Vertreter der Länder übertragen werden, „wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind“.

Auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 7 GG wurde 1993 zur genaueren Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Bundesrates das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU“ (EUZBLG) sowie auf § 9 EUZBLG aufbauend (Mellein 2007: 304) die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU“ (Bund-Länder-Vereinbarung, EUZBLV) erlassen. Gemäß § 2 EUZBLG hat die Bundesregierung den Bundesrat „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen

Union [zu unterrichten], die für die Länder von Interesse sein könnten“. Über die Gelegenheit zur Stellungnahme hinaus (§ 3 EUZBLG) „beteiligt die Bundesregierung vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder an Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben“ (§ 4 EUZBLG), soweit der Bundesrat bei einem äquivalenten innerstaatlichen Vorhaben zu beteiligen oder die Länder zuständig gewesen wären.

Neben Art. 23 GG garantiert Art. 50 GG allgemein die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union. Art. 52 Abs. 3a GG eröffnet weiterhin dem Bundesrat die Möglichkeit der Einsetzung einer Europakammer zur effektiven und effizienten Wahrnehmung der neuen Mitwirkungsrechte. Zur Konkretisierung dieser Rechte aus dem Grundgesetz hat der Bundesrat die §§ 45a-k GOBR in seine Geschäftsordnung aufgenommen. § 45a GOBR regelt dabei das Vorgehen bei der Zuweisung von Informationsmaterial durch den Präsidenten des Bundesrates an die Ausschüsse, §§ 45b-k GOBR beziehen sich auf die Europakammer und regeln ihre Zusammensetzung, ihre Kompetenzen und das Verfahren bei Sitzungen der Kammer, § 45l GOBR enthält zudem Regelungen für den Fall der Bestellung eines Ländervertreeters.

Die vorstehenden Ausführungen zu den vergleichsweise weitreichenden Beteiligungsrechten des Bundesrates machen deutlich, dass in der (aus der Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG zu erklärenden) politisch motivierten Differenzierung zu den Beteiligungsrechten des Bundestages eine unter Aspekten des Demokratieprinzips relevante Problematik schlummerte, die im Schrifttum bereits früh – nicht zuletzt vom späteren Bundesverfassungsrichter Di Fabio, dem Berichterstatter im Lissabon-Urteil – aufgegriffen und kritisiert wurde (vgl. Di Fabio 1993: 202).

## **5. Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext des Vertrages von Lissabon**

Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die EU ein neues Regelwerk gegeben, das seit dem 1. Dezember 2009 gültig ist. Anders als in den Vorgängerverträgen – anders im Übrigen auch als im vom Konvent ausgearbeiteten und gescheiterten Verfassungsvertrag – wird den nationalen Parlamenten darin erstmals unmittelbar eine Rolle auf europäischer Ebene zugewiesen. Konkret werden die nationalen Parlamente in Titel II des EU-Vertrages (Art. 9-12 EUV), der die Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze der EU enthält, zweimal genannt.

Zum einen geschieht dies in Art. 10 Abs. 2 EUV. Dieser legt fest, dass die Arbeitsweise der Union auf repräsentativer Demokratie beruht und führt dann das Prinzip der dualen Legitimation ein (siehe oben, Kap. 3.3):

Art. 10 Abs. 2 EUV:

Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

Nachdem Art. 11 EUV den Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Rolle zuspricht und in Art. 11. Abs. 4 die europäische Bürgerinitiative eingeführt wird, wendet sich der Vertrag zum anderen den nationalen Parlamenten in einem ganzen Artikel zu:

Artikel 12 EUV:

Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie

- a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;
- b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird;
- c) sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden;
- d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 dieses Vertrags beteiligen;
- e) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 dieses Vertrags unterrichtet werden;

f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.

Der Text des Artikels verweist mithin auf weitere Regelungen innerhalb des Vertrags von Lissabon; genannt werden das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ (Parlamentsprotokoll) sowie das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (Subsidiaritätsprotokoll). Auch hier werden die nationalen Parlamente mehrfach erwähnt; auf die Einzelheiten wird weiter unten einzugehen sein.

Die Analyse dieser durch die Verträge vorgegebenen Rahmenbedingungen reicht indes nicht, um die Dynamik der Rechtsentwicklung zu verstehen, die sich in den vergangenen Jahren in Deutschland vollzogen hat. Die für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund typische Verzahnung nationalen Verfassungsrechts mit europäischem Recht stellt nur eine Dimension des legalen Gefüges dar. Ebenso bedeutend ist die innere Logik des deutschen Parlamentarismus: Das Prinzip der Gewaltenschränkung, die Abhängigkeit der gewählten Parlamentarier von der Verwaltung sowohl des Bundestags wie in den Ministerien spielen ebenso eine Rolle wie die Prinzipien, mit denen Abgeordnete ihre Chancen auf Wiederwahl erhöhen. Diese sind nicht automatisch mit jenen Erfordernissen kompatibel, die für eine sachgerechte, kompetente und kontinuierliche Europapolitik nötig sind.

Vor diesem Hintergrund erscheint uns bei der Darstellung folgendes Vorgehen adäquat. Zunächst analysieren wir die rechtlichen Regelungen rund um die Parlamentsbeteiligung in der deutschen Europapolitik und den Einfluss des Vertrags von Lissabon auf diese (Kap. 5). Sodann zeigen wir in Kap. 6, welche politischen Logiken für das Verständnis der spezifischen Rolle des Bundestages von Bedeutung sind. Im Anschluss betrachten wir die Rolle des Bundestages in dem spezifischen Kontext der Krise in der Eurozone (7), bevor wir einen vergleichenden Blick auf die Regelungen anderer EU-Staaten werfen (Kap. 9).

### **5.1. Beteiligungsrechte im nationalen Recht: Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, Bundesverfassungsgericht und Integrationsverantwortung**

Grundsätzlich sollte hinsichtlich der durch den Lissabon-Vertrag induzierten Regeln zwischen zwei Sachverhalten unterschieden werden.

(1) Zum einen regelt der Vertrag viel genauer als bisher, auf welchen Wegen Veränderungen im Vertragsgefüge möglich sind. Daraus entstehen Beteiligungsrechte, die im Zusammenhang mit der Ratifizierung ebensolcher Vertragsveränderungen stehen. Wie wir in Kap. 4.1 gesehen haben, steht die damit verbundene „große“ parlamentarische Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V. mit Art. 59 Abs. 2 GG in der politischen und rechtlichen Tradition der Außenpolitik. Einerseits verfügt das Parlament damit immer über das scharfe Schwert, Entscheidungen von EU-konstitutioneller Tragweite in Form von Vertragsänderungen nicht zu ratifizieren und damit endgültig zu verhindern. Andererseits besteht sowohl rechtlich wie auch politisch kaum ein Zweifel daran, dass es sich hier um einen völkerrechtsnahen Bereich handelt. Dadurch kommt der Regie-

rung, und hier im Wesentlichen dem Auswärtigen Amt sowie dem Bundeskanzleramt, die Rolle des Hauptakteurs zu.

Die entsprechenden Regelungsbereiche gehen neben den regulären Vertragsänderungen nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V. mit Art. 59 Abs. 2 GG mit einer Reihe weiterer Verfahren einher: der vereinfachten Vertragsrevision (Art. 48 Abs. 6 EUV), den generellen sowie besonderen Brückenklauseln (Art. 48 Abs. 7 EUV sowie Art. 81 Abs. 3 AEUV), den Kompetenzerweiterungsklauseln (Art. 83 Abs. 1 sowie Art. 86 Abs. 4 AEUV), der Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) sowie dem „Notbremsemechanismus“ (Art. 48 Abs. 2 EUV, Art. 82 Abs. 3 AEUV, Art. 83 Abs. 3 AEUV). Auf diese Sachverhalte bezieht sich das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG), das vor allem die Beteiligung des Bundestages jenseits von formellen Vertragsänderungen im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren normiert. Vertragsänderungen sind jedoch eher selten, so dass man das Integrationsverantwortungsgesetz als „Sonntagsgesetz“ bezeichnen kann.

(2) Zum anderen weist der EU-Vertrag den nationalen Parlamenten Beteiligungsrechte im Alltag der europäischen Gesetzgebung zu. Dies betrifft im Grunde jeden Rechtsakt der EU, denn nach Art. 2 des Parlamentsprotokolls werden den nationalen Parlamenten alle „an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Entwürfe von Gesetzgebungsakten (...) zugeleitet“. Auf diese Zuleitungen können nationale Parlamente mit gewissen Fristen mittels einer Subsidiaritätsrüge und einer Subsidiaritätsklage reagieren; die Einzelheiten werden weiter unten erläutert.

Subsidiaritätsrügen und Subsidiaritätsklagen werden ebenfalls durch das IntVG geregelt. Es muss allerdings bedacht werden, dass die Unterrichtungen des Parlaments durch die EU nicht allein den Zweck hat, nach Subsidiaritätsverstößen zu fahnden. Vielmehr bietet es dem Bundestag in seiner Rolle als erster Repräsentant des Souveräns in politischer Hinsicht die Gelegenheit, jede mögliche Auswirkung von EU-Gesetzgebung auf deutsche Rechtsakte zu registrieren und potenziell zu kontrollieren.

Bei allen Zuleitungen jenseits direkter oder indirekter Vertragsveränderungen greifen schließlich die Regeln der „kleinen“ parlamentarischen Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 2-6 GG (siehe oben, Kap. 4.1). In diesem Zusammenhang ist dann nicht das IntVG einschlägig, sondern alle weiteren, in Kap. 4.2 bereits im Ansatz angesprochenen gesetzlichen und quasi-gesetzlichen Regelungen, die man daher als „Alltagsgesetze“ bezeichnen kann.

Die Genese der einschlägigen Regelungen gestaltete sich wenig geradlinig. Die zur Ausübung der neuen Rechte notwendigen Normen wurden ursprünglich durch das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon“ (nachfolgend: sog. Ausweitungsgesetz; BT-Drs. 16/8489) sowie ein Grundgesetzänderungsgesetz (BGBl. 2008 I, S. 1926) geschaffen. Die (anfangs nicht vorgesehene) Änderung des Grundgesetzes war dabei insbesondere einer sich erst im Zuge der Rezeption des Ausweitungsgesetzes entwickelnden Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit einiger im Gesetz enthaltenen Regelungen geschuldet.

Nachdem das BVerfG das Ausweitungsgesetz in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 jedoch insoweit für verfassungswidrig erklärt hatte, als Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt worden waren, verabschiedeten Bundestag und Bundesrat in Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben am 8. September 2009 vier neue Begleitgesetze zum Lissaboner Vertrag:

- Das neuformulierte „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ mit dem bereits angesprochenen Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) als „Sonntagsgesetz“ (BGBl. 2009 I, S. 3022),
- ein „Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“ (BGBl. 2009 I, S. 3822), sowie als „Alltagsgesetze“
- ein Gesetz zur Änderung des EUZBBG (BGBl. 2009 I, S. 3026),
- und ein Gesetz zur Änderung des EUZBLG (BGBl. 2009 I, S. 3031).

Zum besseren Verständnis dieser komplexen Folge von Änderungen soll zunächst die ursprüngliche Fassung der Begleitgesetzgebung in Form des alten Ausweitungsgesetzes dargestellt werden, bevor nach einer Erläuterung des Lissabon-Urteils des BVerfG der Blick auf die Umsetzung der Vorgaben des Urteils im Rahmen der Neufassung der Begleitgesetze zu richten ist.

### **5.1.1. Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon vor dem Urteil des BVerfG (sog. Ausweitungsgesetz)**

Bereits das zum Vertrag von Lissabon vorgesehene Ausweitungsgesetz war inhaltlich nicht völlig neu, sondern entsprach aufgrund der vergleichbaren Regelungen weitgehend dem zum Verfassungsvertrag vorgesehenen Begleitgesetz (BGBl. 2005 I, S. 3178).

Art. 1 Ausweitungsgesetz enthielt ein aus sechs Paragraphen bestehendes „Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“. Art. 1 § 1 erlaubte Bundestag und Bundesrat, in ihrer Geschäftsordnung die Art und Weise zu regeln, mit der eingehende Unionsdokumente behandelt werden. Art. 1 §§ 2 und 3 beschäftigten sich mit der Ausgestaltung von Subsidiaritätsrüge und -klage, Art. 1 § 4 stellte Regelungen zu den Mitwirkungsrechten des Bundestages bei der Wahrnehmung der Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV durch den Rat auf. Art. 1 § 5 ermöglichte es dem Bundestag, den EU-Ausschuss zu der Wahrnehmung der im Ausweitungsgesetz niedergelegten Rechte des Bundestages zu ermächtigen und Art. 1 § 6 stellte eine Verbindung zur BBV her. In Artikel 2 enthielt das Gesetz Änderungen des BVerfGG, des EUZBBG und EUZBLG sowie des Richterwahlgesetzes.

#### **5.1.1.1. Die Regelung der parlamentarischen Beteiligung bei immanenten Vertragsänderungen (sog. Passarellen)**

In Art. 1 § 4 des Ausweitungsgesetzes wurde die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat mit ihrem Recht zur Stellungnahme für den Fall geregelt, dass der Rat gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV mit einem Beschluss vom einstimmigen zum mehrstimmigen Abstimmungsmodus oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übergehen möchte. Ein solcher Beschluss kann gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV nicht erlassen werden, wenn nur ein einziges nationales Parlament eine ablehnende Stellungnahme abgibt. Art. 1 § 4 Abs. 3 Begleitgesetz regelte die innerstaatlichen Anforderungen an eine solche Stellungnahme durch Bundestag oder Bundesrat: Gemäß Nr. 1 sollte der Bundestag diese mit einfacher Mehrheit abgeben können, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes betroffen sind, nach Nr. 2 sollte dem Bundesrat dieses Recht zustehen, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Für alle anderen Fällen sah Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 des Ausweitungsgesetzes vor, dass sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat die Ablehnung beschließen können. Im Falle einer mit einfacher Mehrheit beschlossenen Ablehnung sollte diese durch das jeweils andere Organ gemäß Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 S. 3 ebenfalls mit einfacher Mehrheit überstimmt werden können. Im Falle einer Ablehnung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit durch ein Organ regelten Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 S. 4 und 5 des Ausweitungsgesetzes, dass für die Überstimmung der Ablehnung des jeweils anderen Organs ebenfalls eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist.

Im Hinblick auf die Zwei-Drittel-Mehrheit wurden Änderungen des Grundgesetzes gefordert (vgl. etwa Koriath 2005: Rn. 12; Pieroth 2009: Rn. 6), die durch das Grundgesetzänderungsgesetz erfolgt sind. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

#### **5.1.1.2. Delegation von Bundestagsrechten auf den EU-Ausschuss**

Als verfassungsrechtlich problematisch wurde im Schrifttum auch Art. 1 § 5 Begleitgesetz erachtet, der den Bundestag ermächtigen sollte, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (sog. EU-Ausschuss) mit der Wahrnehmung der Rechte des Bundestages aus dem Begleitgesetz zu betrauen. In der Folge hätte der EU-Ausschuss die vorstehend beschriebenen neuen Rechte des Bundestages unmittelbar gegenüber den Organen der Europäischen Union ausüben können. Mit Art. 45 S. 2 GG gibt es zwar bereits eine solche Delegationsermächtigung, diese gilt jedoch nur für die Ermächtigung des EU-Ausschusses zur Wahrnehmung der Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung. Da in Art. 23 GG die dem Bundestag durch das Begleitgesetz übertragenen Rechte nicht vollständig enthalten sind, insbesondere die Subsidiaritätsrüge auch nach der Änderung des Grundgesetzes nicht in Art. 23 GG verankert wurde, erschien die Verfassungsmäßigkeit einer einfachgesetzlichen Delegation der Aufgaben des Bundestages auf den EU-Ausschuss jedenfalls ohne Grundgesetzänderung fraglich.

Die Delegation von Beschlussbefugnissen auf einen Ausschuss ist schon in grundsätzlicher Hinsicht problematisch, da allen Abgeordneten gleichermaßen die Aufgabe der Teilhabe an der Willensbildung zukommt (BVerfGE 80, 188, 218). Nur so kann die Repräsentation des

Volkes vom Parlament als Ganzem, d. h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder bewirkt werden (ebd.). Durch die Ermächtigung eines Ausschusses, die Befugnisse des Plenums wahrzunehmen, werden jedoch alle nicht im Ausschuss vertretenen Abgeordneten von der Wahrnehmung ihrer Rechte ausgeschlossen. Zu Recht lehnt das BVerfG daher die Delegation zentraler Kompetenzen des Bundestages, wie z.B. den Erlass von Gesetzen, ab (BVerfGE 1, 144, 154; BVerfGE 44, 308, 317). Art. 45 S. 2 GG macht jedoch deutlich, dass eine Delegation in gewissen Grenzen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages zulässig sein kann (Hansmeyer 2001: 312). Zwar kann eine Delegation auf den EU-Ausschuss zur effektiven Wahrnehmung der Rechte des Bundestages beitragen. Der Ausnahmecharakter der Delegationsmöglichkeit von Befugnissen des Plenums auf einen Ausschuss spricht gleichwohl dafür, anstelle einer generellen Delegation von Fall zu Fall zu prüfen, ob eine solche notwendig ist (vgl. § 93a GOBT; Hölscheidt und Schotten 1994: 232; Lang 1997: 299; weitere Ausführungen zum EU-Ausschuss siehe unten; Kap. 6.2.2).

### **5.1.2. Vorgaben des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts**

In seiner hinsichtlich des Ergebnisses einstimmig und hinsichtlich der Gründe mit 7:1 Stimmen ergangenen Entscheidung erklärt der Zweite Senat des BVerfG zwar das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon sowie das Grundgesetzänderungsgesetz „nach Maßgabe der Gründe“ für verfassungsgemäß:

„Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist mit den Anforderungen des Grundgesetzes, insbesondere mit dem Demokratieprinzip, vereinbar. Das Wahlrecht aus Art. 38 GG ist nicht verletzt. Mit der freien und gleichen Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und mit entsprechenden Wahlakten in den Ländern bestimmt das Deutsche Volk in Bund und Ländern nach wie vor über wesentliche politische Sachverhalte. Mit der Wahl des deutschen Kontingents von Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist für das Wahlrecht der Bundesbürger eine ergänzende Mitwirkungsmöglichkeit im europäischen Organsystem eröffnet, die im System der übertragenen Einzelermächtigungen ein ausreichendes Legitimationsniveau vermittelt. Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren noch verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird. Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben. Dem Deutschen Bundestag verbleiben noch eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem Gewicht.“ (BVerfGE 123, 267, Rn. 273.)

Im nachfolgenden Teil seiner Urteilsbegründung setzt sich das BVerfG im Einzelnen mit der Frage auseinander, ob der Bundesrepublik Deutschland auch nach dem erneuten Ausbau der Kompetenzen der EU durch den Vertrag von Lissabon für zentrale Regelungs- und Lebensbereiche substantielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben (BVerfGE 123, 267,

Rn. 351 ff.). Das Gericht untersucht detailliert und in Auseinandersetzung mit den neuen Zuständigkeiten der EU die Bereiche der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, der Außenwirtschaftsbeziehungen, der gemeinsamen Verteidigung und der sozialen Belange mit Blick auf eine mögliche Verletzung des von ihm so bezeichneten „demokratischen Primär-raums“ (dazu Ruffert 2009b: 1202 ff.). Eine solche wird zwar in allen Gebieten im Ergebnis verneint, herausgestellt wird aber zugleich, dass die Handlungsmöglichkeiten der Union eng auszulegen und unter Beachtung der demokratisch gebotenen Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat auszuüben seien.

Auch gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) bestehen nach Auffassung des BVerfG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. In knapper Form stellt das Gericht fest, dass Art. 23 Abs. 1a GG, der das Recht zur Erhebung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht ausgestaltet und das Quorum auf ein Viertel der Mitglieder des Bundestages festsetzt, schon deshalb mit demokratischen Grundsätzen und mit dem Mehrheitsprinzip des Art. 42 Abs. 2 GG vereinbar sei, weil es bei dem Minderheitenrecht nicht um den Erlass verbindlicher Entscheidungen, sondern um die Befugnis zur Anrufung eines Gerichtes gehe (kritisch Uerpman-Witzack und Edenharter 2009). Schließlich bedeute auch die Möglichkeit der Delegation bestimmter Rechte des Bundestages auf den EU-Ausschuss gem. Art. 45 GG keine Verletzung demokratischer Grundsätze.

#### **5.1.2.1. Integrationsverantwortung und Vertrag von Lissabon**

Jedoch sahen die Richter im Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union insoweit einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG, als Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden.

Ausgangspunkt der Überlegungen des BVerfG ist das in Art. 5 Abs. 2 EUV explizit niedergelegte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das die EU von der sog. Kompetenz-Kompetenz eines Staates unterscheidet. Ihm zufolge kann die EU nur diejenigen Zuständigkeiten wahrnehmen, die ihr die Mitgliedstaaten im Vertrag übertragen haben. In Konkretisierung dieses Erfordernisses einer Wahrung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung entnimmt das BVerfG Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip die Notwendigkeit eines hinreichend bestimmten Integrationsprogramms der Europäischen Union (BVerfGE 123, 267, Rn. 236 ff.). Da das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus von Verfassung wegen nicht unbegrenzt sein könne, dürfe keine Blankett-ermächtigung zur Ausübung öffentlicher Gewalt erteilt werden (BVerfGE 123, 267, Rn. 236, 238).

Als problematisch erscheinen dem BVerfG im Hinblick hierauf insbesondere die im Vertrag von Lissabon enthaltenen sog. dynamischen Vertragsvorschriften, die in einer „verfassungsrechtlich bedeutsame(n) Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ stünden (BVerfGE 123, 267, Rn. 238). Als dynamische Vertragsvorschriften gelten nach der Definition des BVerfG Normen, die „eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Rati-

fikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union“ ermöglichen (BVerfGE 123, 267, Rn. 236).

An dieser Stelle bringt das Gericht den neuen Begriff der Integrationsverantwortung ins Spiel: Sofern eine dynamische Vertragsentwicklung gewollt werde, „obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung).“ Um dieser Integrationsverantwortung nachzukommen, sei es von Verfassung wegen gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht vertraglich zu vereinbaren oder – wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden könnten, die die nationale Integrationsverantwortung wahre – jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung derselben zu treffen (BVerfGE 123, 267, Rn. 239). Das Integrationsvertragswerk darf mit anderen Worten nicht so „auf Räder gesetzt werden“, dass eine angemessene parlamentarische Beteiligung bei seiner Weiterentwicklung unterbleibt (Ruffert 2009b: 1200).

Auf der Grundlage des neu eingeführten Konzepts der Integrationsverantwortung stellt das BVerfG sodann konkrete Anforderungen an die Interpretation des Art. 23 Abs. 1 S. 2 bzw. S. 3 GG. Dieser sei so auszulegen, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst werde. Die Folge dieser Vorgabe wird im Rahmen der Subsumtion deutlich, wenn das BVerfG die im ursprünglichen Ausweitungsgesetz vorgesehenen Beteiligungsrechte des Bundestages für teilweise verfassungswidrig erklärt, da dieses keine ausreichenden innerstaatlichen Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der Integrationsverantwortung in sämtlichen Fällen dynamischer Vertragsentwicklung enthalte.

#### **5.1.2.2. Defizite mit Blick auf die Integrationsverantwortung**

In gerade einmal 14 der insgesamt 421 Randnummern des Urteils stellt das BVerfG sodann dar, dass das Ausweitungsgesetz insoweit gegen das Grundgesetz verstoße, als Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Deutschen Bundesrates nicht im erforderlichen Ausmaß ausgestaltet worden seien.

In Anlehnung an seine vorstehend geschilderte Interpretation des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, der zufolge jede Änderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, folgert das Gericht, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung in sämtlichen Fällen, also auch ohne formelles Ratifikationsverfahren veranlasst allein oder maßgeblich durch Organe der EU, wahrnehmen müssen.

Dies bedeutet konkret, dass neben den ordentlichen Vertragsänderungsverfahren von Verfassung wegen auch primärrechtliche Veränderungen im vereinfachten Verfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV sowie die auf bestimmte Sachbereiche bezogenen, besonderen vereinfachten Verfahren eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedürfen (BVerfGE 123, 267, Rn. 412). Auch im Rahmen des allgemeinen Brückenverfahrens des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV sowie der Brückenklausel im Familienrecht (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV) darf der deutsche Vertreter einem Beschluss im Europäischen Rat bzw. im Rat nur zustimmen, wenn er zuvor ausdrücklich durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat durch ein Gesetz

im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG dazu ermächtigt worden ist. Nach Auffassung des BVerfG darf ein Schweigen dieser Verfassungsorgane nicht – wie in Art. 1 § 4 Abs. 3 des Ausweitungsgesetzes in Anlehnung an die europarechtliche Ausgestaltung vorgesehen – als Zustimmung gewertet werden. Die im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Normen stärker tatbestandlich eingegrenzten speziellen Brückenklauseln (Art. 31 Abs. 3 EUV, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art 333 Abs. 1 und 2 AEUV) erfordern dagegen kein Gesetz, aber eine Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften durch einfachen Beschluss.

Ebenfalls ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ist nach den Ausführungen des Gerichts für die Anwendung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV erforderlich. Im Bereich der so genannten Notbremseverfahrens der Art. 48 UAbs. 2, 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV, bei denen die Mitgliedstaaten die Aussetzung von EU-Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Straf- und Sozialrechts veranlassen können, unterliegt die Bundesregierung den Weisungen des Bundestages und nach Maßgabe der innerstaatlichen Gesetzgebungsregelungen auch des Bundesrates.

### **5.1.3. Nach dem Lissabon-Urteil: Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Begleitgesetzgebung, Herbst 2009 bis Sommer 2013**

An die Stelle des im Urteil für teilweise verfassungswidrig erklärten Ausweitungsgesetzes aus dem Jahr 2008 sind in Umsetzung der Vorgaben des BVerfG nunmehr die vier bereits erwähnten neuen Begleitgesetze getreten: die Neufassung des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU mit dem sog. Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) als Kernstück, das „Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“, das Gesetz zur Änderung des EUZBBG sowie das Gesetz zur Änderung des EUZBLG.

Das IntVG, das in Umsetzung der Vorgaben des BVerfG insbesondere die nationale Voraussetzungen für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zur Nutzung der im Vertrag von Lissabon enthaltenen Elemente dynamischer Vertragentwicklung enthält, stellt wie bereits erwähnt eher ein „Sonntagsgesetz“ dar – es ist zu erwarten, dass die diesbezüglichen Kompetenznormen eher selten zur Anwendung gelangen werden. Von größerer Bedeutung für den politischen „Alltag“ erscheinen dagegen die Änderungen der Art. 23 GG konkretisierenden „Alltagsgesetze“ des EUZBBG sowie des EUZBLG. Das EUZBBG allerdings hatte in seiner Neufassung von 2009 nur vier Jahre Bestand. Im Verlauf des Jahres 2012 wurde es, erneut im Zusammenhang mit Urteilen des BVerfG, noch einmal gründlich überarbeitet und in seiner Neufassung am 13. Juli 2013 in Kraft gesetzt.

In der Darstellung nehmen wir auf die historische Genese der Gesetzgebung Rücksicht. Deshalb werden hier zunächst die Änderungen des Jahres 2009 diskutiert. Kap. 5.1.3 enthält mithin Ausführungen zu den Jahren 2009 bis 2013, die zwar im Hinblick auf das EUZBBG nicht mehr alle aktuell sind, die aber dennoch unerlässlich sind, um die Logik der gesetzlichen Dynamik in diesem Bereich zu verstehen. Im Kap. 7, das sich der Entwicklung der parlamentari-

schen Mitwirkung im Rahmen der Krise in der Eurozone widmet, wird dann – wiederum in den historischen Kontext gebettet – die Neufassung des EUZBBG/2013 in kondensierter Form vorgestellt. Wann immer wir uns auf eine nicht mehr gültige Fassung beziehen, markieren wir dies mit einer Jahreszahl hinter der Gesetzesabkürzung (z.B. EUZBBG/2009).

#### **5.1.3.1. Beteiligungsrechte im „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung (EUZBBG und EUZBLG)**

Das Gesetz zur Änderung des EUZBBG in der Fassung des Jahres 2009 überführte weitgehend die Regelungen der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU (BBV) aus dem Jahr 2006 in neuer Systematik in das EUZBBG. Eine solche Überführung in Gesetzesform war vom BVerfG im Lissabon-Urteil zwar nicht unmittelbar gefordert, aber durch den Verweis auf die „nicht eindeutige Rechtsnatur“ der Vereinbarung angeregt worden (BVerfGE 123, 267, Rn. 410). Bei der Überführung in Gesetzesform wurden auch die Erfahrungen eingearbeitet, die in den vergangenen Jahren mit der Anwendung der Vereinbarung und in zwei sog. Monitoringverfahren und Berichten der Bundestagsverwaltung über die Umsetzung der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gewonnen worden sind (Badenhausen, Schopp und Steinrück 2009: 536), um eine Verbesserung der informatorischen Infrastruktur des Bundestages erreichen zu können.

Die Bundesregierung hatte überdies im Koalitionsvertrag angekündigt, im Verlauf der Legislaturperiode zu bewerten, ob die durch die Begleitgesetze eröffneten Möglichkeiten größerer parlamentarischer Kontrolle den Anforderungen der Praxis genügen, um daran anknüpfend gegebenenfalls entsprechende Initiativen zu ergreifen (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 115). Dies geschah in Form der erwähnten Neufassung des EUZBBG. Insoweit wirkte zwar zunächst das BVerfG als Katalysator, indem es insbesondere in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 Anlass sah, die Bundesregierung für ihre Unterrichtspraxis im Zusammenhang mit dem ESM und dem Euro-Plus-Pakt zu rügen und erneut die Kontroll- und Informationsrechte des Parlaments zu betonen (BVerfGE 131, 152). Erst daraufhin war die Regierung bereit, das EUZBBG erneut zu ändern. Im Ergebnis reagieren die Änderungen des EUZBBG/2013 allerdings nicht nur auf die Rechtsprechung, sondern sie stellen nunmehr auch ein integrales Konzept zum Umgang des Bundestages mit EU-Angelegenheiten zur Verfügung (siehe unten, Kap. 7.2.3).

#### *Rechte des Bundestages auf Information*

Eines der Kernelemente der Neuregelung war die dem Vertrag von Lissabon angepasste, gegenüber der BBV noch einmal ausgeweitete Definition des Vorhabenbegriffs in § 3 EUZBBG/2009 als Ausgangspunkt für die der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag obliegenden Unterrichtungspflichten. Durch die erweiterte Regelung wurde etwa die Gemeinsame Handelspolitik in den Vorhabenbegriff gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG/2009 überführt. Darüber hinaus erhielt der Bundestag nunmehr auch Beschlüsse, durch die die Kommission zur Verhandlung über völkerrechtliche Verträge ermächtigt wird. Damit bekam er die

Gelegenheit, bereits in einem frühen Stadium eine Stellungnahme abgeben zu können, bevor der endgültige Vertragstext ausgehandelt ist.

Weitere Kernelemente im Bereich der Informationsrechte waren die Neufassung der Grundsätze der Unterrichtung und der Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten in den §§ 4, 5 EUZBBG/2009, die Betonung der Frühwarnung (§§ 4 Abs. 3 und 5 Abs. 1 Nr. 3 lit. e) EUZBBG/2009), die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die förmliche und allgemeine Zuleitung einschließlich Zuleitungsschreiben (§ 6 EUZBBG/2009), eine umfassendere Unterrichtung des Bundestages über die Arbeitsgruppen des Rates (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 lit. e) EUZBBG/2009), die Integration der ausführlichen Unterrichtung im Zusammenhang mit dem Verfahren der Subsidiaritätsrüge in einem Berichtsbogen samt einer sog. Umfassenden Bewertung (§ 5 Abs. 3 EUZBBG/2009) sowie eine Regelung zur Unterrichtung im Bereich der GASP bzw. GSVP (§ 8 EUZBBG/2009).

Ergänzend war im Gesetzgebungsprozess diskutiert worden, den Begriff des „Gesetzgebungsaktes“ (etwa in § 3 Abs. 1 Nr. 3 EUZBBG/2009) durch den umfassenderen Begriff des „Rechtsaktes“ zu ersetzen, was eine erhebliche Ausweitung des Vorhabenbegriffs bedeutet hätte. Da nach dem Vertrag von Lissabon auch sämtliche Durchführungsbeschlüsse der Kommission, die von etwa 270 Komitologieausschüssen beraten und beschlossen werden, Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV sind, erscheint die letztlich getroffene Entscheidung gegen eine solche Ausweitung im Ergebnis nicht zielführend, zumal wenn Fragen von politischer Bedeutung entschieden werden.

Ein Filterinstrument wurde dem Bundestag überdies mit § 4 Abs. 5 EUZBBG/2009 an die Hand gegeben, demzufolge dieser auf die Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorhaben verzichten kann, es sei denn, dass eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages widersprechen. Im Gesetzgebungsprozess geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Verzichtsmöglichkeit (vgl. etwa Hillgruber 2009: 8) erscheinen nicht zwingend, da angesichts der jährlich über tausend zugeleiteten Vorhaben der Verzicht auf die Zuleitung weniger relevanter Dokumente eine wirksame Kontrolle geradezu ermöglichen kann. Zudem ist durch die gesetzliche Ausgestaltung sichergestellt, dass ein solcher Verzicht nicht gegen den Willen einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages erklärt werden kann.

### *Rechte des Bundestages auf gestaltende Mitwirkung*

Die Art. 23 Abs. 3 GG konkretisierenden Regelungen zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundestag fanden sich in § 9 EUZBBG/2009. Soweit dieser in Abs. 2 die erwähnte Formulierung des „Zugrundelegens“ aus § 5 S. 3 EUZBBG/2005 wortgleich übernahm, stellten sich dieselben, über eine verfassungskonforme Auslegung zu lösenden Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 23 Abs. 3 GG wie bei der alten Fassung. Sofern die Formulierung „berücksichtigen“ auf den gesamten Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene bezogen wird, „zugrundelegen“ hingegen nur auf dessen Anfang, so bestehen insoweit keine Bedenken (BT-Drs. 12/3896, 19; ebenso Mellein 2007: 288). Jedenfalls kann der in den unterschiedlichen Formulierungen liegende Widerspruch nach zutreffender herrschender Ansicht durch

eine verfassungskonforme Auslegung aufgelöst werden, wenn „zugrundelegen“ reduzierend dahin gedeutet wird, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages bei der Festlegung ihrer Position mitberücksichtigt, ohne daran gebunden zu sein (so etwa Rojahn 2001: Rn. 62).

Darüber hinaus war die Neuregelung in § 9 Abs. 4 EUZBBG/2009 (jetzt §8 Abs. 4 EUZBBG/2013) von Interesse, denn sie regelte den bis heute gültigen Umgang der Bundesregierung mit Stellungnahmen des Bundestages:

[...] (4) <sup>1</sup>Macht der Bundestag von der Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes Gebrauch, legt die Bundesregierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt ein, wenn der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist. <sup>2</sup>Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in einem gesonderten Bericht unverzüglich darüber. <sup>3</sup>Dieser Bericht muss der Form und dem Inhalt nach angemessen sein, um eine Beratung in den Gremien des Bundestages zu ermöglichen. <sup>4</sup>Vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. <sup>5</sup>Dies gilt auch dann, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt. <sup>6</sup>Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt. [...]

Dieser Regelungssachverhalt ging auf die im Umfeld des Vertrages von Lissabon ausgehandelte Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag über die Zusammenarbeit in europäischen Fragen (EUZBBVbg, kurz: BBV) zurück. Nach der Überführung der Regelungen in ein Gesetz, eben das EUZBBG, sind die dortigen Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte in Art. 23 Abs. 3 GG zu überprüfen. Denn nur im Rahmen einer bloßen Vereinbarung wie der EUZBBVbg steht es den Verfassungsorganen frei, sich über den Wortlaut des Art. 23 GG hinaus zu binden (Hoppe 2007: 1541).

Soweit nunmehr vorgesehen ist, dass die Bundesregierung im Falle einer nicht durchsetzbaren Stellungnahme des Bundestages einen Parlamentsvorbehalt im Rat einlegt, erscheint die Regelung ohne weiteres mit Art. 23 Abs. 3 GG vereinbar. Denn ein solcher Vorbehalt bedeutet lediglich, dass sich die Bundesregierung in den Fällen, in denen die Auffassung des Bundestages nicht mit der Auffassung der Bundesregierung und der Mehrheitsauffassung im Rat in Einklang zu bringen ist, noch nicht auf eine verbindliche Position festlegen darf, sondern vor der abschließenden Entscheidung im Rat ein Einvernehmen mit dem Bundestag anzustreben verpflichtet ist.

Freilich bleibt offen, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen, um dessen Herstellung sich die Bundesregierung nach Satz 4 „bemüht“, nicht erzielt werden kann. Insoweit besteht eine Lücke, die durch Auslegung zu schließen ist. Denkbar wäre es, dass sich in diesem Fall grundsätzlich die Position des Bundestages durchsetzt. Für eine solche implizite Bindungswirkung könnte Satz 6 der Regelung sprechen, wonach das Recht der Bundesregierung, aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu tref-

fen, unberührt bleiben soll. Denn ein solches Recht der Bundesregierung, so ließe sich argumentieren, wäre überflüssig, wenn sich im Falle fehlenden Einvernehmens im Ergebnis ohnehin die Position der Bundesregierung durchsetzen würde.

Mit dem Wortlaut des höherrangigen Art. 23 Abs. 3 GG, der eine bloße Berücksichtigungspflicht der Bundesregierung formuliert, wäre eine Bindungswirkung der Stellungnahme jedoch nicht vereinbar. Wenn also § 9 Abs. 4 EUZBBG/2009 (bzw. § 8 Abs. 4 EUZBBG/2013) in Ausfüllung der vom BVerfG angemahnten Integrationsverantwortung auf einen konstruktiv-kritischen Dialog zwischen Bundesregierung und Bundestag ausgerichtet ist, dann erscheint eine prozedurale Lösung näher liegend, die es bei dem Bemühen um Einvernehmen belässt. Dementsprechend bezieht sich das Abweichungsrecht der Bundesregierung aus Satz 6 auf Satz 1 und bringt zum Ausdruck, dass die Bundesregierung aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen davon absehen kann, einen Parlamentsvorbehalt einzulegen. So gesehen ist die vorstehende Interpretation von Satz 4 in Zusammenschau mit Satz 6 nicht zwingend, da für Satz 6 auch im Falle fehlenden Einvernehmens ein Anwendungsbereich verbleibt.

Gegen eine implizite Verbindlichkeit der Stellungnahmen des Bundestages spricht auch eine historische Auslegung: So wurde bei der Neufassung des EUZBBG/2009 nicht die Formulierung des § 5 Abs. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union der CDU/CSU-Fraktion vom 25. Januar 2005 gewählt, der eine weitreichende Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages vorsah. Stattdessen wurde eine Überführung der BBV in Gesetzesform beschlossen. Und im Hinblick auf diese ist den Äußerungen des MdB Thomas Silberhorn im Rahmen der Beratung des Antrags auf Annahme der BBV (BT-Drs. 16/2620) im Bundestag eindeutig zu entnehmen, dass die Abgeordneten mit Blick auf Ziffer II.4. der BBV gerade nicht von einer grundsätzlichen Bindungswirkung ihrer Stellungnahmen ausgingen (BT-Plenarprotokoll 16/52, 5067).

Kommt also ein Einvernehmen nicht zustande, so ist die Stellungnahme des Bundestages – anders als z.B. im Falle des dänischen und österreichischen Parlaments – für die Regierung nicht verbindlich. Im Unterschied zum Bundesrat kommt dem Bundestag also im Ergebnis kein Letztentscheidungsrecht im Hinblick auf das europäische Gesetzgebungsverfahren zu.

#### *Im Vergleich: Bundesrat*

Auch die 2008 ausgehandelte, aber nicht in Kraft getretene Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 EUZBLG (Bund-Länder-Vereinbarung, BLV) ist im Zuge der Neufassung der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon in Gesetzesform überführt worden. Sie findet sich nunmehr – wenig transparent – mit lediglich redaktionellen Anpassungen in der Anlage zu § 9 EUZBLG. Auch hier war die Überführung in Gesetzesform nicht unmittelbar vom BVerfG gefordert worden. Die entsprechende Novellierung des EUZBBG wurde jedoch zum Anlass genommen, im sensiblen Bereich der Mit-

wirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union die vorhandene gesetzliche Grundlage um die Elemente der BLV zu ergänzen.

### **5.1.3.2. Beteiligungsrechte für den Sonntag der europäischen Gesetzgebung (IntVG)**

#### **5.1.3.2.1. Allgemeine Regelungen**

Eine Vielzahl weiterer Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat findet sich in dem am 22. September 2009 als Artikel 1 des neuen Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union verabschiedeten Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG). Nach langen politischen Diskussionen insbesondere zwischen den Unionsparteien einigte man sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses darauf, sich ganz überwiegend auf eine saubere 1:1-Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben aus Teil C.II.3. des Lissabon-Urteils des BVerfG vom 30. Juni 2009 zu beschränken. Eine weitergehende, grundsätzliche Neuordnung des grundgesetzlichen Außen- und Europaverfassungsrechts wurde insbesondere in Anbetracht des engen zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmens – der Gesetzgebungsprozess musste noch vor der Bundestagswahl am 27. September 2009 abgeschlossen sein – zunächst nicht erwogen.

§ 1 Abs. 1 IntVG hebt die vom BVerfG angemahnte Integrationsverantwortung zunächst in allgemeiner Form hervor. Zutreffend wird dabei formuliert, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung „insbesondere“ nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahrnehmen, um hervorzuheben, dass das vom Gericht entwickelte Konzept der Integrationsverantwortung sich nicht in den im Gesetz geregelten konkreten Fällen erschöpft, sondern auch nach Art. 23 GG und anderen Vorschriften wahrgenommen wird.

Abs. 2 gibt beiden Organen auf, über Vorlagen nach dem IntVG in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen und dabei die für die Beschlussfassung auf der Ebene der EU maßgeblichen Fristvorgaben zu berücksichtigen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist die Ausgestaltung der Norm an Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG angelehnt (BT-Drs. 16/139023, 7). § 1 Abs. 2 IntVG kommt angesichts der Soll-Formulierung lediglich Appellcharakter zu (Hahn 2009: 760); er soll dazu dienen, einer Verschleppung des Verfahrens entgegenzuwirken.

#### **5.1.3.2.2. Mitwirkungsrechte des Bundestages bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Im Abschnitt C.II.3. seines Lissabon-Urteils führt das BVerfG aus, dass die gesetzliche Ausgestaltung des ersten Ausweitungsgesetzes, das neben Regelungen für die Erhebung der Subsidiaritätsrüge und -klage lediglich Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat für die Nutzung der Passerelle des Art. 48 Abs. 7 EUV statuierte, zur Erfüllung der den nationalen Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung unzureichend sei. Aus einer Interpretation von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG in dem Sinne, dass jede Änderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, folgert das Gericht, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung vielmehr in sämtlichen Fällen, in denen Änderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, wahrnehmen müssen.

### *Vereinfachte Vertragsänderungen gem. Art. 48 Abs. 6 EUV*

Dies bedeutet konkret, dass neben den ordentlichen Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV) von Verfassung wegen zunächst auch primärrechtliche Änderungen im vereinfachten Verfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedürfen:

#### Art. 48 EUV

[...] (6) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union vorlegen.

Der Europäische Rat kann einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen.<sup>2</sup> Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank.<sup>3</sup> Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Der Beschluss nach Unterabsatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen.

Dieses Gebot einer positiven gesetzlichen Zustimmung auf Basis des Art. 23 Abs. 1 GG gilt gleichfalls für die auf bestimmte Sachbereiche bezogenen, der Norm des Art. 48 Abs. 6 EUV nachgebildeten besonderen vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (vgl. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2, Art. 311 Abs. 3, Art. 25 Abs. 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 AEUV; Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV).

Die Vorgaben werden in den §§ 2, 3 IntVG vollständig umgesetzt. Die Frage, ob ein solches Zustimmungsgesetz dabei einer qualifizierten Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG bedarf, wurde vom Gesetzgeber – wie auch an allen anderen Stellen des Gesetzes – bewusst offen gelassen. Jedenfalls im Rahmen der §§ 2, 3 IntVG ist die offene Formulierung insofern nachvollziehbar, als auch das BVerfG selbst mit Blick auf die nationalen Anforderungen an eine Zustimmung im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens von einem Gesetz „nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3“ spricht (BVerfGE 123, 267, Rn. 412). Auch unter Berücksichtigung des unklaren, im Schrifttum umstrittenen Verhältnisses der beiden Sätze zueinander erscheint es daher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten vertretbar, die genaue Abgrenzung der zukünftigen Praxis zu überlassen. Aufgrund der insofern bestehenden Unsicherheiten und um verfassungsrechtliche Probleme zu vermeiden, stimmte der Bundestag auch dem Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (BT-Drs. 17/9047) mit einer Mehrheit von mehr als zwei Dritteln der Stimmen zu.

Schwer nachvollziehbar erscheint dagegen die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 3 IntVG, die für den Fall eines Beschlussvorschlags nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV (Einführung einer gemeinsamen Verteidigung) abweichend von den anderen Konstellationen besonderer vereinfachter Vertragsänderungsverfahren ein kompliziertes zweistufiges Verfahren vorsieht: Danach wird in einem ersten Schritt die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat zu einem solchen Beschlussvorschlag zunächst an einen Beschluss des Bundestages gebunden. Darüber hinaus ist – wie in den anderen Fällen vereinfachter Vertragsänderungsverfahren – nachträglich ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich. Diese doppelte Beteiligung des Bundestages wurde vom BVerfG nicht gefordert und ist im Schrifttum als nicht erforderlich und das Verfahren zusätzlich verkomplizierend kritisiert worden (von Bogdandy 2009: 9). In der Tat erscheint es wenig plausibel, für die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung innerstaatlich ein Verfahren vorzusehen, das aufwändiger ist, als dies bei einer regulären, d.h. nicht vereinfachten Vertragsänderung der Fall ist.

#### *Gesetzliche Ermächtigung bei Brückenklauseln*

Die Forderung des BVerfG, auch im Rahmen der Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV (bei der es um den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat bzw. den Übergang zum sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Europäischen Parlament geht) sowie der inhaltlich korrespondierenden Brückenklausel im Familienrecht (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV) dürfe der deutsche Vertreter einem Beschluss im Europäischen Rat bzw. im Rat nur zustimmen oder sich enthalten, wenn er zuvor ausdrücklich durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat durch ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG dazu ermächtigt worden ist, nimmt der Gesetzgeber in § 4 IntVG auf.

#### § 4 IntVG

(1) <sup>1</sup>Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 1 Satz 1 oder Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. <sup>2</sup>Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.

(2) <sup>1</sup>Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 81 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. <sup>2</sup>Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen. [...]

Ein Schweigen dieser Verfassungsorgane wird dabei also – anders als noch in Art. 1 § 4 Abs. 3 des alten, für verfassungswidrig erklärten Ausweitungsgesetzes – nicht mehr als Zustimmung gewertet. Erforderlich ist vielmehr auch hier eine ausdrückliche positive gesetzliche Zustimmung. Zusätzlich ist in § 4 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 IntVG noch einmal explizit

normiert, dass der deutsche Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ohne ein solches Gesetz ablehnen muss. Anders als im Rahmen der §§ 2, 3 IntVG wäre in § 4 dabei durchaus eine konkrete Bezeichnung von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG als Grundlage für das Zustimmungsgesetz möglich gewesen, da auch das BVerfG an dieser Stelle seines Urteil explizit vom Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG spricht (BVerfGE 123, 267, Rn. 319, 414).

Im Zusammenhang mit § 4 ist § 10 IntVG zu lesen, der die innerstaatliche Ausgestaltung des in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV sowie Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV verankerten Ablehnungsrechts der nationalen Parlamente bei Initiativen des Europäischen Rates gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1, 2 EUV bzw. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV regelt. Nach § 10 Abs. 1 IntVG soll der Bundestag die Ablehnung der Initiative beschließen können, sofern bei dieser im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind. In allen anderen Fällen können sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat das Ablehnungsrecht ausüben. Die Gesetzesbegründung zu § 4 führt zum Verhältnis der beiden Normen aus, dass in den Fällen dieser Brückenklauseln die Besonderheit bestehe, dass die nationalen Parlamente bereits die Initiative des Europäischen Rates innerhalb von sechs Monaten ablehnen könnten. Dieses primärrechtliche vorgesehene Ablehnungsrecht sei in § 10 des Gesetzes näher ausgestaltet. Hiervon zu unterscheiden sei die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an einem späteren Beschluss des Europäischen Rates über die Anwendung der Brückenklausel, die sich nach § 4 richte.

Diese Erläuterungen offenbaren, dass nach dem Willen des Gesetzgeber das in § 10 geregelte Ablehnungsrecht und das Zustimmungserfordernis des § 4 in einem Stufenverhältnis zueinander stehen: Eine auf der Grundlage des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2 EUV ergriffene Initiative des Europäischen Rates soll zunächst entsprechend dem in § 10 IntVG umgesetzten Vetorecht des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV abgelehnt und damit eine Beschlussfassung im Europäischen Rat verhindert werden können. Gleiches gilt für einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates gemäß Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV. Sofern diese Ablehnung der Initiative weder durch Bundestag oder Bundesrat noch durch ein anderes nationales Parlament erfolgt, ist sodann gemäß § 4 IntVG vor der endgültigen Beschlussfassung durch den Europäischen Rat bzw. Rat eine Ermächtigung des deutschen Vertreters durch ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 (S. 2) GG erforderlich. Diese kann auch dann verweigert werden, wenn das Ablehnungsrecht aus § 10 IntVG zuvor nicht ausgeübt wurde (Hillgruber 2009: 6). Insofern ist die Regelung des Ablehnungsrechts in § 10 IntVG entgegen dem ersten Anschein ungeachtet der gesetzlichen Zustimmungspflicht des § 4 IntVG nicht entbehrlich. Übersichtlicher wäre es aber gewesen, die §§ 4 und 10, die solchermaßen in einer engen Beziehung zueinander stehen, auch gesetzessystematisch zusammen zu regeln.

Zur Vermeidung von Unsicherheiten, die aus dieser doppelten Mitwirkungsmöglichkeit resultieren könnten, ist eine Passage in die Gesetzesbegründung aufgenommen worden, die verdeutlicht, dass auch die durch § 4 IntVG geforderte Ermächtigung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG als „zweite Stufe“ innerhalb der an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV angelehnten Frist von sechs Monaten erfolgen muss. Diese gesonderte Unterstreichung der bereits in allgemeiner Form in § 1 Abs. 2 IntVG enthaltenen Regelung ist geeignet, mögliche Einwände zu zerstreuen, über die

Etablierung zweier zeitlich aufeinander folgender Stufen solle eine über die Sechs-Monats-Frist des Art. 48 Abs. 7 EUV hinausgehende Möglichkeit zur Verhinderung einer entsprechenden Initiative geschaffen werden.

### *Zustimmung bei besonderen Brückenklauseln*

Die im Gegensatz zu Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 81 Abs. 3 AEUV stärker tatbestandlich eingegrenzten speziellen Brückenklauseln ohne Ablehnungsrecht (Art. 31 Abs. 3 EUV, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV) erfordern gemäß den §§ 5, 6 IntVG kein Gesetz, aber eine vorherige Zustimmung des Bundestages durch einfachen Beschluss.

#### § 5 IntVG

(1) <sup>1</sup>Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 31 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union oder gemäß Artikel 312 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat. <sup>2</sup>Einen entsprechenden Antrag im Bundestag kann auch die Bundesregierung stellen. <sup>3</sup>Ohne einen solchen Beschluss des Bundestages muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.

#### § 6 IntVG

(1) <sup>1</sup>Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 153 Absatz 2 Unterabsatz 4, Artikel 192 Absatz 2 Unterabsatz 2 oder Artikel 333 Absatz 1 oder Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat. <sup>2</sup>§ 5 Absatz 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

Zusätzlich ist nach § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 iVm § 5 Abs. 2 auch ein Beschluss des Bundesrates erforderlich, wenn der europäische Beschlussvorschlag Gebiete betrifft, für die eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder besteht oder deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Eine schwerpunktmäßige Betroffenheit dieser Gebiete ist dabei nicht erforderlich; ein Randbezug genügt. Ob und inwieweit diese ergänzende Zustimmungspflicht des Bundesrates verfassungsrechtlich erforderlich und angemessen ist, ist dabei in ersten Anmerkungen unterschiedlich bewertet worden (kritisch von Bogdandy 2009: 12 ff.; anders Hahn 2009: 761).

Ebenfalls ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG ist gemäß § 7 Abs. 1 IntVG für eine Nutzung der Kompetenzerweiterungsklausel des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Befugnis zum Erlass europäischer Straftatbestände in weiteren als den in UAbs. 2 genannten Kriminalitätsbereichen) erforderlich. In Ergänzung der Vorgaben des BVerfG wurde dieser Gesetzesvorbehalt in den abschließenden Beratungen zum IntVG auch auf eine Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 Abs. 4 AEUV) sowie auf Änderungen

der Satzung der Europäischen Investitionsbank nach Art. 308 Abs. 3 AEUV ausgeweitet (Baddenhausen, Schopp und Steinrück 2009: 537). Angesichts der Aufnahme dieser beiden Fälle erscheint es zunächst widersprüchlich, dass die diesen Normen ähnelnde Kompetenzerweiterung nach Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d) AEUV – anders als im Gesetzgebungsprozess diskutiert – keinem Gesetzesvorbehalt unterworfen wurde (Hahn 2009: 761; Nettesheim 2010: 180). Insofern ist allerdings zu berücksichtigen, dass die nationalen Interessen im Rahmen des Art. 82 anders als in den anderen Konstellationen zusätzlich durch das in Art. 82 Abs. 3 AEUV verankerte Notbremseverfahren geschützt sind.

#### **5.1.3.2.3. Mitwirkungserfordernisse in sonstigen Fällen**

Das BVerfG hält eine verstärkte Wahrnehmung der Integrationsverantwortung jedoch nicht nur in den Fällen für erforderlich, in denen (immanente) Änderungen des Primärrechts ohne ordentliches Ratifikationsverfahren alleine oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, sondern verlangt darüber hinaus auch bei bloßen Veränderungen eine gesteigerte Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat. Konkret soll es um solche Konstellationen gehen, in denen die Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung durch Befugnisse der EU ausgehöhlt zu werden droht, die in ihrer sachlichen Breite oder in ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit kein vorgezeichnetes Integrationsprogramm erkennen lassen (Nettesheim 2010:180).

#### *Flexibilitätsklausel*

Als einen solchen Fall, der aufgrund der Weite der Kompetenzbestimmung innerstaatliche Sicherungen verlangt, benennt das BVerfG insbesondere die früher als Kompetenzergänzungsklausel bezeichnete, heute als Flexibilitätsklausel bekannte Norm des Art. 352 AEUV, die wie folgt formuliert ist:

(1) Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften. Werden diese Vorschriften vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen, so beschließt er ebenfalls einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(2) Die Kommission macht die nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union auf die Vorschläge aufmerksam, die sich auf diesen Artikel stützen.

Der Gesetzgeber hat die diesbezügliche Vorgabe des BVerfG in § 8 IntVG aufgenommen und die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einer Anwendung der Flexibilitätsklausel

sel, die einstimmig erfolgen muss, vom vorherigen Inkrafttreten eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG abhängig gemacht:

#### § 8 IntVG

Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Vorschlag zum Erlass von Vorschriften gemäß Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist.  
<sup>2</sup>Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Vorschlag zum Erlass von Vorschriften ablehnen.

Es ist zu erwarten, dass diese Regelung des IntVG im Alltag die größten Auswirkungen in der Praxis haben wird, da die Flexibilitätsklausel Art. 352 AEUV in der Vergangenheit jährlich (häufig in Kombination mit anderen Kompetenzgrundlagen) etwa 30 Mal genutzt wurde (vgl. Becker und Maurer 2009: 4 f.).

#### *Notbremseverfahren*

Auch im Bereich der so genannten Notbremseverfahren der Art. 48 UAbs. 2, 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV, bei denen die Mitgliedstaaten die Aussetzung von EU-Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Straf- und Sozialrechts veranlassen können, unterliegt die Bundesregierung gemäß § 9 IntVG den Weisungen des Bundestages:

#### §9 IntVG

(1) Der deutsche Vertreter im Rat muss in den Fällen des Artikels 48 Absatz 2 Satz 1, des Artikels 82 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 1 und des Artikels 83 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beantragen, den Europäischen Rat zu befassen, wenn der Bundestag ihn hierzu durch einen Beschluss angewiesen hat.

(2) Wenn im Schwerpunkt Gebiete im Sinne des § 5 Absatz 2 betroffen sind, muss der deutsche Vertreter im Rat einen Antrag nach Absatz 1 auch dann stellen, wenn ein entsprechender Beschluss des Bundesrates vorliegt.

Sie unterliegt zusätzlich den Weisungen des Bundesrates, sofern im Schwerpunkt Gebiete betroffen sind, für die keine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes besteht, die Länder gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Recht zur Gesetzgebung haben, die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 oder Art. 84 Abs. 1 GG abweichende Regelungen treffen können oder deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Der Wortlaut der Vorschrift lässt zunächst offen, ob die Bundesregierung zusätzlich auch ohne Weisung des Bundestages oder des Bundesrates den Notbremsemechanismus auslösen und damit die Befassung des Europäischen Rates beantragen kann. Angesichts des Wortlauts des Urteils des BVerfG erscheint ein solches eigenes Recht der Bundesregierung zunächst eher fernliegend, da hier an mehreren Stellen explizit ausgeführt wird, im Rahmen der Notbremseverfahren könne die Bundesregierung nur auf entsprechende Weisung des Bundestages bzw. des Bundesrates handeln (BVerfGE 123, 267, Rn. 365, 400, 418). Eine solche

Auslegung, nach der eine entsprechende Weisung notwendige Bedingung eines Auslösens der Notbremse ist, erscheint gleichwohl mit Blick auf den Normzweck wenig überzeugend: So ist zu bedenken, dass der mit der Notbremse verfolgte Schutzzweck nicht gefährdet, sondern gerade zusätzlich geschützt wird, wenn auch die Bundesregierung aufgrund ihrer autonomen Entscheidung das Notbremseverfahren auslösen kann. Diese Interpretation wird durch die Gesetzesbegründung zu § 9 IntVG gestützt, in der ausdrücklich hervorgehoben wird, dass die Bundesregierung auch ohne Weisung die Befassung des Europäischen Rates beantragen kann (BT-Drs. 16/13923, 12).

Ein weiteres, im Gesetzgebungsprozess intensiv diskutiertes Problem im Zusammenhang mit § 9 IntVG betraf die Reichweite des Weisungsrechts von Bundestag und Bundesrat. Von verschiedenen Seiten war insoweit angeregt worden, das Weisungsrecht von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des § 9 IntVG nicht lediglich auf das Auslösen der Notbremse im Rat, sondern darüber hinaus auch auf die „zweite Stufe“ der Aussprache im Europäischen Rat zu erstrecken. Die Formulierung des IntVG macht deutlich, dass diese Forderung letztlich nicht durchgesetzt wurde; die Weisung bezieht sich ausweislich des Wortlauts der Norm nur auf die „erste Stufe“, nicht aber auf ein etwaiges späteres Lösen der Notbremse durch den deutschen Vertreter im Europäischen Rat. Diese Entscheidung erscheint insofern gerechtfertigt, als Bundestag (und Bundesrat) im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung in § 9 IntVG auf der zweiten Stufe im Europäischen Rat gleichwohl nicht ohne jeden Einfluss sind. Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass sich das Weisungsrecht von Bundestag und Bundesrat nicht auf ein simples „Stopp“ beschränkt, sondern auch eine inhaltliche Komponente aufweist, wie der vom BVerfG gewählte Begriff der „Weisung“ bereits impliziert.

Diese inhaltliche Komponente gibt der vom BVerfG angemahnten Integrationsverantwortung erst Gestalt, indem der deutsche Gesetzgeber so der Bundesregierung im Beschluss nach § 9 IntVG seine Erwägungen und Bedingungen für den Fortgang des Entscheidungsprozesses mit auf den Weg geben kann. Ein solches inhaltlich verstandenes Weisungsrecht von Bundestag und Bundesrat erscheint notwendig, um die Integrationsverantwortung in angemessenem Umfang wahrnehmen zu können; zugleich bleibt dem deutschen Regierungsvertreter im Europäischen Rat auf diese Weise die notwendige Flexibilität erhalten. Diese Flexibilität ist gerade im Notbremseverfahren, das durch die Kombination von Vetorecht und nachfolgenden politischen Verhandlungen auf höchster Ebene im Europäischen Rat den Gedanken des sog. Luxemburger Kompromisses von 1966 aufnimmt, zur Erreichung von Kompromissen unabdingbar. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass der durch das Notbremseverfahren ausgesetzte Entwurf eines Gesetzgebungsaktes im Fall eines Lösens der Notbremse durch den Regierungsvertreter im Europäischen Rat nicht bereits beschlossen ist, sondern an den Rat zurückverwiesen wird, wodurch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wieder aufgenommen wird. In dessen Rahmen verfügen Bundestag und Bundesrat sodann über ihre regulären Mitwirkungsrechte gemäß Art. 23 Abs. 3 und Abs. 5 GG in Verbindung mit den Vorschriften des EUZBBG sowie des EUZBLG.

## **5.2. Die unmittelbare Beteiligung des Parlaments auf europäischer Ebene in Form von Subsidiaritätsrüge und -klage und ihre Umsetzung im deutschen Recht**

Kommen wir nun etwas detaillierter zu denjenigen Beteiligungselementen, die durch den Lisabon-Vertrag von der EU-Ebene aus Eingang in das deutsche Regierungssystem gefunden haben. Dass wir sie nach den nationalen Regeln zur parlamentarischen Europapolitik behandeln, hat zwei Gründe. Erstens erschließt sich ihre Implementierung besser, wenn sie in die geschichtliche Darstellung der Parlamentsbeteiligung eingebettet wird. Zweitens verbindet sich damit aber auch die These, dass die von den EU-Verträgen insinuierte Rolle der Parlamente als Subsidiaritätswächter den realen Gegebenheiten höchstens teilweise gerecht wird. Aus dem Bisherigen erschließt sich leicht, dass Bundestag und Bundesrat mit den ihnen zugedachten Funktionen der Kontrolle und Mitwirkung auf weit vielfältigere Weise eingebunden sind.

Der zentrale Ausgangspunkt der primärrechtlich verankerten Position der nationalen Parlamente findet sich in Art. 12 EUV (Wuermeling 2004: 560):

Art. 12 [Beteiligung der nationalen Parlamente]:

Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie

- a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;
- b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird;
- c) sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden;
- d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 dieses Vertrags beteiligen;
- e) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 dieses Vertrags unterrichtet werden;
- f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.

Damit werden die nationalen Parlamente gem. Art. 12 a) und b) EUV – in Ergänzung der bisherigen defizitären Kontrollmechanismen (Calliess 2005a: 281 ff.) – zu den „Hütern“ der Subsidiarität (Heise 2012). Dieser neue Einfluss der nationalen Parlamente auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips führt zu einer Koppelung der Demokratiefrage mit der im Post-

Nizza-Prozess zentralen Frage der vertikalen Kompetenzverteilung: Indem den nationalen Parlamenten die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle zugesprochen wird, hüten sie zugleich ihre eigenen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und damit ein Stück weit die Demokratie auf nationaler Ebene. Mit der Etablierung eines sog. Frühwarnsystems verfügen die Parlamente ex ante über das politische Kontrollinstrument einer Subsidiaritätsrüge, darüber hinaus steht ihnen ex post das gerichtliche Instrument einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH zu.

### **5.2.1. Die Ex-Ante-Kontrolle mittels der Subsidiaritätsrüge, das sog. Frühwarnsystem**

Die Subsidiaritätsrüge ist in Art. 12 lit. b) EUV geregelt, demzufolge die nationalen Parlamente dafür Sorge tragen, „dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird.“

Die nationalen Parlamente, in Deutschland sind dies Bundestag und Bundesrat, erhalten gem. Art. 12 lit. a) EUV i.V.m. Art. 2 des Parlamenteprotokolls sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten (Vorschläge der Kommission, Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des EP, Anträge des Gerichtshofs oder der EIB sowie Empfehlungen der EZB) nunmehr unmittelbar von der Kommission, zeitgleich mit der Übermittlung an die anderen Organe. Dieses unmittelbare – nicht mehr wie bislang über die Regierungen der Mitgliedstaaten vermittelte – Informationsrecht ist wesentlicher Bestandteil des Frühwarnsystems, indem es Voraussetzung für eine effektive Wahrnehmung der Subsidiaritätsrüge ist.

Gemäß Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls können die nationalen Parlamente „binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union in einer begründeten Stellungnahme an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.“ Der Verfassungsvertrag sah für diese Stellungnahmen noch eine Frist von lediglich sechs Wochen vor, die jedoch angesichts der zu erwartenden Flut von europäischen Dokumenten sowie des Arbeitspensums, das nationale Parlamentarier bereits in Bezug auf die nationale Rechtsetzungsarbeit zu leisten haben, recht knapp bemessen schien und in der Literatur entsprechend kritisiert wurde (vgl. etwa Davies 2003: 695).

Auf die dadurch bestehende Gefahr, dass den nationalen Parlamenten die Zeit fehlt, sich angemessen mit den zugeleiteten Dokumenten auseinander zu setzen und von ihrem Kontrollrecht Gebrauch zu machen (Meyer und Hölscheidt 2003), wurde mit einer Ausdehnung der Frist auf acht Wochen reagiert (vgl. Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007, Dok. Nr. 11177/07, S. 17; Art. 4 Parlamenteprotokolls, Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll). Diese Frist muss regelmäßig ab der Zuleitung eines Vorschlags verstreichen, bis dieser „zwecks Erlass oder zur Festlegung eines Standpunktes im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens auf die vorläufige Tagesordnung des Rates gesetzt“ werden darf, so dass innerhalb dieser Frist nicht bereits eine anderweitige (informelle) „Einigung über den Entwurf eines Gesetzgebungsaktes festgestellt werden“ darf (Art. 4 Parlamenteprotokoll). Gleichwohl erscheinen acht Wochen als relativ kurze Zeit. Jedoch kündigt sich ein geplanter

Rechtsakt der EU in der Regel mit langer Vorlaufzeit an, etwa in den Aktions- und Gesetzesprogrammen und sog. Grün- und Weißbüchern der Kommission.

Die Überprüfung des Gesetzgebungsvorschlags sowie die Erarbeitung einer entsprechenden negativen Stellungnahme wird dabei durch die Verpflichtung der Kommission erleichtert, jeden ihrer Vorschläge mit einem spezifischen „Subsidiaritätsbogen“ auszustatten, der „detaillierte Angaben“ zur Begründung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips enthalten muss (Art. 5 Subsidiaritätsprotokoll).

Die durch die nationalen Parlamente abgegebenen Stellungnahmen sind durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission grundsätzlich nur zu „berücksichtigen“ (detaillierte Darstellung in Art. 7 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll). Zu Recht wird im Schrifttum dafür ein ernsthaftes Überdenken, mithin eine inhaltliche Prüfung der begründeten Stellungnahmen und eine Auseinandersetzung mit ihnen gefordert, deren Ergebnis den betreffenden nationalen Parlamenten mitgeteilt werden sollte (Groh 2009: 89).

Eine weitergehende Rechtsfolge, nämlich die zwingende Überprüfung des gerügten Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes, ergibt sich gemäß Art. 7 Abs. 2 des Subsidiaritätsprotokolls, sofern die Anzahl der ablehnenden Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen erreicht. Die Gesamtzahl der Stimmen bestimmt sich dabei nicht nach der Gesamtzahl der nationalen Parlamente in einem Mitgliedstaat. Den nationalen Parlamenten stehen gemäß Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 des Protokolls vielmehr pro Mitgliedstaat jeweils zwei Stimmen zu, die sich in einem Zweikammersystem auf die beiden Kammern, in Deutschland Bundestag und Bundesrat, aufsplitten. Das Drittel ist bei 28 Mitgliedstaaten (56 Stimmen) also erreicht, wenn 19 Stimmen zusammenkommen.

Die Überprüfung des Entwurfs des Gesetzgebungsaktes wird ergebnisoffen vorgenommen; nach ihrem Abschluss kann der Gesetzgebungsvorschlag beibehalten, abgeändert oder zurückgezogen werden. Selbst bei Erreichen des Quorums von einem Drittel können die nationalen Parlamente einen Gesetzgebungsakt mithin nicht allein durch ihre begründeten Stellungnahmen verhindern (bemängelt etwa von Davies 2003: 692).

Im Unterschied zum bloßen Berücksichtigungserfordernis bedarf die Entscheidung nach Überprüfung des Gesetzgebungsaktes aber jedenfalls eines formellen Beschlusses (Molsberger 2009: 213). Der Vorschlag muss somit noch einmal unter Kompetenzgesichtspunkten überdacht und die Entscheidung für die Beibehaltung, Abänderung oder Rückziehung gemäß Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 des Subsidiaritätsprotokolls ausreichend begründet werden (Schwarze 2003: 546; vgl. Art. 7 Subsidiaritätsprotokoll). Zudem kann die Erhebung der Subsidiaritätsrüge durch eine Vielzahl nationaler Parlamente derartigen politischen Druck erzeugen, dass der Urheber des gerügten Entwurfs faktisch zur Rückziehung oder Abänderung gezwungen ist (Semmler 2010).

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sieht der erst durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügte Art. 7 Abs. 3 des Subsidiaritätsprotokolls vor, dass der Gesetzgebungsvorschlag zwingend zu überprüfen ist, sofern die Anzahl begründeter Stellungnahmen die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stim-

men erreicht. Diese ist bei 28 Mitgliedstaaten (56 Stimmen) erreicht, wenn 29 Stimmen zusammenkommen.

Unklar ist das Verhältnis dieser Regelung zu Art. 7 Abs. 2 des Protokolls, der ein Quorum von einem Drittel der Gesamtzahl der Stimmen festsetzt (vgl. dazu Baret 2008: 76 f.): Der Wortlaut des Absatzes 3 („Außerdem“ bzw. „Furthermore“, „En outre“, „Además“) sowie Sinn und Zweck der Vorschrift, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken, sprechen dafür, dass Abs. 3 die Regelung des Abs. 2 ergänzen, aber nicht insgesamt verdrängen soll (Groh 2009: 91), dass also die beiden Absätze kumulativ anzuwenden sind. Eine alternative Anwendung erschiene in der Tat nicht gerechtfertigt, da in diesem Fall durch den Lissabonner Reformvertrag ausgerechnet in dem als Regelverfahren vorgesehenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ein höheres Quorum für die Überprüfung eines Entwurfs festgesetzt worden wäre (so auch Groh 2009: 91). Eine solche Erschwerung der Kontrolle wäre mit dem im Mandat für die Regierungskonferenz 2007 erklärten Vorsatz, die Rolle der nationalen Parlamente im Vergleich zu den auf der Regierungskonferenz 2004 vereinbarten Bestimmungen des Verfassungsvertrages weiter zu stärken (vgl. Vermerk des Generalsekretariats des Rates vom 26. Juni 2007, Dok. Nr. 11218/07, Nr. 11), nicht zu vereinbaren. In diesem Mandat findet sich zudem ausdrücklich die Absicht, einen „verstärkte(n) Subsidiaritätskontrollmechanismus“ vorzusehen. Auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist daher ein Entwurf schon dann gemäß Abs. 2 zu überprüfen, wenn die Anzahl der ihn ablehnenden Stimmen mindestens ein Drittel der Gesamtstimmen erreicht.

Abs. 3 ist somit dahingehend zu verstehen, dass im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für den Fall, dass die Schwelle der einfachen Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen erreicht wird, zusätzlich ein besonderes Verfahren ausgelöst wird, das teilweise jedoch auch das Verfahren des Abs. 2 modifiziert und somit partiell überlagert (ausführlich dazu Calliess 2010a: 194 ff.).

Letztlich sind diese recht rätselhaften Abweichungen vom Verfahren des Abs. 2 jedoch von nur geringem Gewicht. Entscheidender ist das Verfahren, das sich nun anschließt und eine Neuerung enthält: Gemäß Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 des Protokolls wird die begründete Stellungnahme der Kommission zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem EU-Gesetzgeber zur Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren übermittelt. Dieser muss vor Abschluss der ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht und hierbei die Stellungnahmen der nationalen Parlamente sowie der Kommission berücksichtigen. Ist der Gesetzgeber dabei mit der Mehrheit von 55 Prozent der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im EP der Meinung, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehe, wird er nicht weiter geprüft (Art. 7 Abs. 3 a) und b) des Subsidiaritätsprotokolls).

Damit gibt Art. 7 Abs. 3 zum ersten Mal die Möglichkeit, einen Vorschlag im Subsidiaritätskontrollsystem aufgrund seines mutmaßlichen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip von der Agenda des europäischen Gesetzgebers zu nehmen (Baret 2008: 80). Dies kann zwar nicht unmittelbar durch die nationalen Parlamente, sondern lediglich durch den Rat oder das Parlament erfolgen. Die nationalen Parlamente verfügen aber zumindest über die Möglichkeit, das Verfahren zu initiieren, das die Verabschiedung des gerügten Rechtsaktes sodann mögli-

cherweise – bei entsprechender Mitwirkung von Rat oder Parlament – verhindert. Insoweit ist allerdings zu beachten, dass diese beiden Organe im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bereits bislang über die Option verfügten, Gesetzgebungsvorschläge zurückzuweisen. Die Vermutung liegt mithin nicht fern, dass in dem in Abs. 3 vorgesehenen Verfahren in der Regel nur solche Entwürfe von Gesetzgebungsakten scheitern werden, die mangels entsprechender Mehrheiten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ohnehin keine Aussicht auf Erfolg hätten. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass die Regelung mehr als nur symbolische Bedeutung erlangen wird, da die hohe Anzahl negativer Stellungnahmen der nationalen Parlamente die Mitglieder im Rat und im Parlament für die Frage der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips besonders sensibilisieren und in der Folge dazu führen kann, einen Gesetzgebungsvorschlag bewusst im Rahmen des Verfahrens des Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 lit. b) des Subsidiaritätsprotokolls – und damit noch vor Abschluss der ersten Lesung – scheitern zu lassen, den sie ansonsten im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (ggf. mit einigen Änderungen) angenommen hätten (vertiefend Calliess 2010a: 194 ff.).

### **5.2.2. Die Ex-Post-Kontrolle mittels der Subsidiaritätsklage**

Nach Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls ist der „Gerichtshof (...) für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Art. 263 (...) von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden“. Im letzten Teil dieser Bestimmung wird bisweilen eine Schwachstelle des Klagerechts gesehen, weil die konkrete Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten bzw. ihren Kammern und den jeweiligen Regierungen vom Erlass nationaler Regelungen abhängig gemacht wird (Schröder 2004: 12; Davies 2003: 692). Aus dem Normzweck des Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll folgt jedoch eine konkrete Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Klagerecht ihres nationalen Parlaments vor dem EuGH nicht durch die innerstaatliche Ausgestaltung seiner Wirkung zu berauben (Mellein 2007: 258; Thiele 2010: 47); die nationalen Rechtsordnungen sollen lediglich die verfahrensmäßige Ausgestaltung zwischen Parlament und Regierung regeln.

Hierbei ist zu beachten, dass die förmliche Klageerhebung gem. den primärrechtlichen Vorgaben zwar dem jeweiligen Mitgliedstaat obliegt, um den Kreis der vor dem Gerichtshof zur Klage Berechtigten nicht weiter auszudehnen und zu gewährleisten, dass ein Mitgliedstaat vor dem EuGH mit einer Stimme spricht (Schwarze 2009: 19; Everling 2009: 76). Jedoch wird aus der in Art. 8 UAbs. 1 Alt. 2 Subsidiaritätsprotokoll gewählten Formulierung deutlich, dass den Mitgliedstaaten eine bloße Mittlerrolle zukommt, so dass es sich um eine Klage des jeweiligen nationalen Parlamentes handelt (Groh 2009: 97). Dies sollte sich auch im Hinblick auf die Prozessführung widerspiegeln: Während die Mitgliedstaaten bei Verfahren vor dem EuGH in der Regel Fachbeamte der innerstaatlich zuständigen Ministerien bevollmächtigen, sollte den nationalen Parlamenten im Rahmen von Subsidiaritätsklagen Gelegenheit gegeben werden, bei der Vertretung ihres Standpunktes vor dem EuGH eigenständig wirken oder zumindest inhaltlich mitwirken zu können.

Das Protokoll enthält keine Ausführungen dazu, inwieweit die Klagemöglichkeit von einem vorhergehenden erfolglosen Einbringen einer Subsidiaritätsrüge abhängig ist. Da eine solche Voraussetzung – anders als im Abschlussbericht der AG I „Subsidiarität“ des Verfassungskonvents angedacht (vgl. CONV 286/02, Schlussbericht der Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“, S. 7) – nicht explizit in das Protokoll überführt worden ist, ist davon auszugehen, dass das Rechtsschutzbedürfnis auch dann besteht, wenn das jeweilige nationale Parlament im Rahmen des Frühwarnsystems keine Stellungnahme abgegeben hat (so schon zum Verfassungsvertrag Hölscheidt 2005: 449). Dies erscheint auch insofern plausibel, als die Klageerhebung ansonsten selbst dann ausgeschlossen wäre, wenn erst eine Änderung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu einem Verstoß des Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip führt (so auch Groh 2009: 98; Fn. 111). Gleichwohl empfiehlt sich eine vorherige Subsidiaritätsrüge, da sich für den EuGH aus dem „Vorverfahren“ wesentliche Anhaltspunkte für eine Substantiierung der Klage ergeben werden, die bis in die Zulässigkeit der Klage (Stichwort: Rechtsschutzbedürfnis) reichen könnten.

Offen ist freilich, wie der EuGH mit der neuen Klagemöglichkeit der nationalen Parlamente umgehen wird. Mit Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls hat jedenfalls die bisher in der Literatur kontrovers diskutierte Frage nach der Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips eine explizite Klärung gefunden. Abzuwarten bleibt jedoch, ob der EuGH allein aufgrund dieser Änderung seine bisher zurückhaltende Rechtsprechung ändern wird.

### **5.2.3. Streit um Inhalt und Reichweite der Subsidiaritätsprüfung**

Umstritten ist, wie weit das parlamentarische Rüge- und Klagerecht inhaltlich reicht. Nach verbreiteter Ansicht im Schrifttum bezieht sich die Kontrollbefugnis der nationalen Parlamente einzig auf etwaige Verstöße gegen das in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip (vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“, CONV 286/02, S. 6; Uerpmann-Witzak 2009: 463). Sowohl die Frage nach einer Kompetenz der Union im Einzelfall als auch jene nach der Verhältnismäßigkeit der in Frage stehenden Maßnahme blieben demnach ausgeklammert (Everling 2009: 77; Uerpmann-Witzak 2009:462). Aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 S. 1 des Subsidiaritätsprotokolls, demzufolge die nationalen Parlamente die Unvereinbarkeit des Gesetzgebungsentwurfs „mit dem Subsidiaritätsprinzip“ rügen können, könnte dies in der Tat gefolgert werden.

Auch die Materialien des Europäischen Konvents, auf die die heutigen Regelungen zurückgehen, scheinen für ein restriktives Verständnis des Rügeomfanges zu sprechen: Ein Vorschlag, das Frühwarnsystem auch auf die vorgelagerte Frage, ob die Union überhaupt eine Kompetenz besitzt sowie die nachgelagerte Frage der Verhältnismäßigkeit auszudehnen, wurde dort explizit abgelehnt (vgl. Entwurfsbegründung im Dokument CONV 724/03, Anlage 2, S. 145.). Zur Begründung hieß es im Konvent, das Subsidiaritätsprinzip sei vorrangig politischer Natur, die beiden anderen Prinzipien hingegen vorrangig rechtlicher Natur.

Demgegenüber spricht zunächst die Praxis für ein weitergehendes Verständnis des Rügeomfanges. Die erste eingereichte Subsidiaritätsrüge sowohl des Bundesrats als auch des Bundestags bezog sich ausdrücklich auf die Nichteinhaltung des Prinzips der begrenzten Einzeler-

mächtigung und die Verhältnismäßigkeit (Beschluss des Deutschen Bundesrates vom 26. März 2010, BR-Drs. 43/10.). Zur Begründung trug der Bundesrat vor, dass der Subsidiaritätsgrundsatz ein Kompetenzausübungsprinzip sei, gegen das auch dann verstoßen werde, wenn keine Kompetenz der Union bestehe. Daher müsse im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung zunächst die Frage der Rechtsgrundlage geprüft werden. Auch eine vom Bundestag durchgeführte Sachverständigenanhörung zum Thema stützte mehrheitlich die extensive Auslegung des Rügeumfangs.

Entscheidend ist aus rechtlicher Sicht aber, ob eine getrennte Prüfung der kompetenzrechtlichen Schrankentrias des Art. 5 Abs. 2 bis 4 EUV überhaupt möglich und sinnvoll ist. So stellt die Frage nach der Kompetenzgrundlage eines Handels der EU im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 eine notwendige Vorfrage für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dar (so auch Streinz, Ohler und Hermann 2010 : 74). Dies macht schon die systematische Verknüpfung der Absätze 2 bis 4 im Rahmen der Schrankentrias, die Art. 5 für jede Kompetenzausübung der EU formuliert, deutlich. Auch legt der Verweis in Art. 5 Abs. 3 EUV auf die Prüfung der jeweiligen Zuständigkeitsart (Frage nach der ausschließlichen Zuständigkeit) nahe, dass die Frage der Kompetenzgrundlage von der Subsidiaritätsprüfung nicht getrennt werden kann.

Entscheidend ist aber der Gedanke, dass viele Kompetenznormen Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips enthalten, die in die Subsidiaritätsprüfung einfließen können und müssen (vertiefend Calliess 1999: 113 ff.). Nicht zuletzt wäre es geradezu absurd, wenn sich die Subsidiaritätsklage unter den Gesichtspunkten der Kompetenzgrundlage und der Verhältnismäßigkeit nicht auf jene Aspekte des Art. 5 EUV beziehen könnte, die der EuGH bislang am intensivsten geprüft hat: So war es gerade die konkrete Überprüfung der Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 EUV, im Hinblick auf die der EuGH – zu undifferenziert (Calliess 2003: 184 ff.) – in seiner bisherigen Rechtsprechung größte Zurückhaltung hat walten lassen. Für einen weiten Prüfungsumfang spricht zuletzt, dass die neue Subsidiaritätsklage einen Spezialfall der auf „Unzuständigkeit“ der Unionsorgane gerichteten Nichtigkeitsklage i.S.d. Art. 263 Abs. 2 AEUV darstellt (Molsberger 2009: 21).

Subsidiaritätsrüge und –klage umfassen nach Sinn und Zweck auch die Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (anders Ritzer und Ruttloff 2006: 132 ff.; Groh 2009: 87 f). So erscheint eine umfassende Überprüfungsmöglichkeit schon deshalb geboten, weil eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Rechtsetzungskompetenzen der nationalen Parlamente in gleicher Weise betreffen kann wie ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip (Mellein 2007: 197 f.). Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, die ohnehin dazu neigt, nicht immer sauber zwischen beiden Prüfungen zu differenzieren, etwa wenn die „Regelungsdichte“ (auch) im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung erörtert wird (EuGH Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453, Rn. 184). Die Möglichkeit einer umfassenden Überprüfbarkeit auch des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann darüber hinaus auch damit begründet werden, dass das Frühwarnsystem im Subsidiaritätsprotokoll normiert ist, das zudem im Rahmen seines Art. 5 auch die Pflicht zur Begründung von Gesetzgebungsakten auf die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erstreckt (ebenso etwa Hölscheidt 2005: 449 f.). Eine Begrenzung allein auf die Prüfung, ob der Entwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne nach Art. 5 Abs. 3 EUV vereinbar ist, ist daher zugunsten einer

umfassenden Überprüfbarkeit der Schrankentrias des Art. 2-4 EUV durch die nationalen Parlamente abzulehnen.

#### **5.2.4. Die Umsetzung von Subsidiaritätsrüge und -klage im deutschen Recht**

##### **5.2.4.1. Die Regelung im Ausweitungsgesetz vor dem Lissabon-Urteil**

Gemäß Art. 1 § 2 Abs. 1 des Ausweitungsgesetzes sollte die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten der EU frühestmöglich – spätestens jedoch zwei Wochen nach Beginn der Achtwochenfrist des Art. 6 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll – eine ausführliche Unterrichtung übermitteln, die die erforderlichen Informationen zur Bewertung der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip umfassen sollte. Darüber hinaus sah die Norm nur wenige Regelungen mit Blick auf die innerstaatliche Ausgestaltung der Erhebung der Subsidiaritätsrüge vor. Bundestag und Bundesrat sollte es gemäß § 2 Abs. 2 selbst überlassen bleiben, in ihren Geschäftsordnungen zu regeln, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme herbeizuführen ist. Abs. 3 der Vorschrift sah für den Fall einer Abgabe einer begründeten Stellungnahme weiterhin vor, dass diese durch den Präsidenten von Bundestag bzw. Bundesrat an die Präsidenten von Rat, Parlament und Kommission übermitteln werden.

Art. 1 § 3 des Ausweitungsgesetzes befasste sich mit der innerstaatlichen Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage und regelte in Abs. 2 die Anforderungen an ihre Erhebung durch den Bundestag. Danach sollte der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet sein, eine Klage nach Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erheben. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die die Erhebung der Klage nicht stützen, sollte deren Auffassung in der Klageschrift deutlich gemacht werden. Eine nähere Regelung blieb auch hier der Geschäftsordnung des Bundestages überlassen. Hinsichtlich dieser Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht bestand die Sorge, dass die Regelung zur „innenpolitische[n] Instrumentalisierung“ (Mellein 2007: 385) missbraucht werden könne. Bereits die hohe politische Bedeutung der neuen Mitwirkungsrechte (BT-Drs. 16/8488, 1, 5) sprach jedoch dafür, auch Minderheiten die Subsidiaritätsklage zu ermöglichen (anders Uerpmann-Witzak und Edenharter 2009). Für eine Ausgestaltung als Minderheitenrecht wurde zudem vorgebracht, dass für die Mehrheit im Parlament bereits über die Einflussnahme auf die von ihr getragene Bundesregierung die (mittelbare) Möglichkeit einer Klage zum EuGH bestehe (Mellein 2007: 385); eine Regelung, die sich am Quorum einer einfachen Mehrheit orientiert, hätte also in der Praxis keine wesentlichen Änderungen zu Folge. Überdies sollte ein Gleichklang zwischen Subsidiaritätsklage und abstrakter Normenkontrolle bestehen; auch bei letzterer reicht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG aber eine Minderheit (bislang ein Drittel, nunmehr ein Viertel) im Bundestag aus, um eine Klage zu erheben (Altmaier 2006: 318).

Mit Blick auf die Gefahr einer innenpolitischen Instrumentalisierung der Subsidiaritätsklage wurde im Gesetzgebungsprozess erwogen, ein die Klageerhebung verhinderndes Widerspruchsrecht von zwei Dritteln der Mitglieder des Parlaments einzuführen, um so eine rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme des Klagerechts durch die Minderheit im Bundestag

zu verhindern (vgl. die Darstellung bei Mellein 2007: 386). Dies hätte jedoch eine im Grundgesetz neue Konstruktion in Form eines eingeschränkten Minderheitenrechts bedeutet. Grundsätzlich gilt, dass Minderheitenrechte, die – abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip – insbesondere der Gerechtigkeit und dem Rechtsfrieden dienen, nicht durch einen Mehrheitsbeschluss ihrer Wirkung beraubt werden dürfen (Achterberg und Schulte 2005: Rn. 45, 48). Im Gesetzesentwurf zum Ausweitungsgesetz von 2008 wurde daher nur ein Passus aufgenommen, demzufolge die abweichende Meinung eines Viertels der Parlamentarier in der Klageschrift Erwähnung finden soll (Art. 1 § 3 Abs. 2 S. 2 Begleitgesetz).

Die sich im Zuge des Ausweitungsgesetzes entwickelnde Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit einiger seiner Vorschriften betraf auch die gesetzliche Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage: So bestand Streit darüber, ob die einfachgesetzliche Eröffnung des Klagerechts für ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Verstoß gegen Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG darstellen könnte, der festlegt, dass „zu einem Beschlusse des Bundestages [...] die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich [ist], soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“ (Kritik bereits geäußert gegenüber dem Begleitgesetz zum Verfassungsvertrag, vgl. Mellein 2007: 386). Gegen einen solchen Verstoß wurde angeführt, dass es sich bei der Entscheidung nicht um einen „Beschluss“ des Bundestages im eigentlichen Sinne handele (so Morlok 2006: Rn. 39). Ein solcher wird als „Äußerungsform, in der der Bundestag seine Meinung und seinen Willen als Kollegialorgan erkennbar und verbindlich feststellt, insbesondere seine Entscheidungen trifft“, definiert (Magiera 2007: Rn. 8). Bei Minderheitenrechten wie in Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG handele es sich, so das Argument, vielmehr um reine „Antragsrechte“, denen der Bundestag erst noch durch einen Beschluss zu entsprechen habe. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG sei deswegen nicht anwendbar (BT, Wissenschaftliche Dienste WD 3 – 019/08, S. 6).

Demgegenüber wurde zu bedenken gegeben, dass der Bundestag durch die Entscheidung einer Minderheit genauso gebunden werde wie durch Entscheidungen einer Mehrheit. Eine einfachgesetzliche Abweichungsmöglichkeit beeinträchtige zudem die Rechtssicherheit und umgehe Sinn und Zweck des Art. 42 Abs. 2 GG, der die erlaubten Ausnahmen eng umgrenzt. Im Ergebnis ging die überwiegende Meinung daher zu Recht davon aus, dass die Abweichung von der einfachen Mehrheit des Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG wie in allen anderen Fällen auch für die Erhebung der Subsidiaritätsklage im Grundgesetz selbst geregelt werden musste (so auch Mellein 2007: 386).

Wenn also die Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht ausgestaltet werden soll, dann muss eine Abweichung von der einfachen Mehrheit des Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG, wie in allen anderen Fällen auch, ausdrücklich im Grundgesetz selbst geregelt werden (so auch Mellein 2007: 386).

#### **5.2.4.2. Grundgesetzänderungsgesetz**

Vor diesem Hintergrund wurde eine die neuen Beteiligungsrechte unterstützende Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagen. Das am 8. Oktober 2008 verabschiedete Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93; BGBl. 2008 I, 1926) sollte die Vorschriften

des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (2008) verfassungsrechtlich absichern.

Da dieses Gesetz im Lissabon-Urteil des BVerfG nicht beanstandet wurde, konnte es mit dem Vertrag von Lissabon am 4. Dezember 2009 unverändert in Kraft treten. Insoweit ergab sich ein Problem daraus, dass das BVerfG unter Punkt 4.b) des Urteilstenors formuliert hatte, dass die Ratifikationsurkunde der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Lissabon nicht vor Inkrafttreten der im Urteil angemahnten verfassungsgemäßen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte hinterlegt werden durfte. Die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat in den neuen Begleitgesetzen erforderte jedoch wieder ein vorheriges Inkrafttreten des Grundgesetzänderungsgesetzes, da erst damit sichergestellt war, dass einige der im Gesetz vorgesehene Neuregelungen, wie etwa diese Ausnahmen von den Mehrheitsregelungen der Art. 42 Abs. 2 S. 2 und Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG, verfassungsgemäß sind. Das insoweit maßgebliche, bereits beschlossene Grundgesetzänderungsgesetz trat gemäß seinem Art. 2 aber erst an dem Tag in Kraft, an dem der Vertrag von Lissabon für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft trat. Dieser wiederum konnte jedoch nur in Kraft treten, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. So gesehen hatte das BVerfG für den Gesetzgeber ein nur schwer auflösbares Paradoxon formuliert. Dieses konnte nur im Wege einer komplizierten Aufspaltung erst in ein Gesetz und dann wiederum in ein Änderungsgesetz aufgelöst werden, im Zuge dessen dann die Regelung der Subsidiaritätsklage nachträglich in das geltende Integrationsverantwortungsgesetz eingefügt wurde.

Die wichtigste Änderung betrifft Art. 23 GG, in den folgender Absatz 1a neu eingefügt wurde:

Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 zugelassen werden.

Mit dieser Änderung soll nicht nur das Recht von Bundestag und Bundesrat zur Erhebung der Subsidiaritätsklage vor dem EuGH, sondern insbesondere auch deren Ausgestaltung als Minderheitenrecht verfassungsrechtlich abgesichert werden. In Satz 3 werden explizit Modifizierungen des Mehrheitsprinzips für die Beschlussfassungen von Bundestag und Bundesrat zugelassen.

Zu den Veränderungen des Art. 23 GG tritt im Hinblick auf den EU-Ausschuss eine Ergänzung des Art. 45 GG um folgenden Satz 3 hinzu:

Er (Anm. des Verf.: gemeint ist der Bundestag) kann ihn (Anm. des Verf.: gemeint ist der EU-Ausschuss) auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.

Der Bundestag hat hiernach die Möglichkeit, den EU-Ausschuss zu ermächtigen, eigenständig in den vorstehend dargestellten, europarechtlich relevanten Bereichen gegenüber den Organen der EU tätig zu werden.

#### **5.2.4.3. Die Regelung von Subsidiaritätsrüge und -klage im geltenden Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)**

Nachdem die Vorschrift zur Subsidiaritätsrüge im ursprünglichen Ausweitungsgesetz aus dem Jahr 2008 (Art. 1 § 2) vom BVerfG in seinem Lissabon-Urteil nicht beanstandet worden war, konnte diese mit lediglich geringen Abänderungen in das neue IntVG übernommen werden. § 11 IntVG sieht in Abs. 1 vor, dass Bundestag und Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen regeln können, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls herbeizuführen ist. Gemäß Abs. 2 übermittelt der Präsident des Bundestages oder der Präsident des Bundesrates die begründete Stellungnahme an die Präsidenten der zuständigen Organe der Europäischen Union und setzt die Bundesregierung darüber in Kenntnis.

Auch die innerstaatlichen Bestimmungen zur Wahrnehmung des Rechts von Bundestag und Bundesrat zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage ist angesichts der Billigung durch das BVerfG mit lediglich redaktionellen Änderungen aus dem Ausweitungsgesetz 2008 übernommen worden.

Die Umsetzung der Vorgaben des Art. 8 zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage erfolgt auf einfachgesetzlicher Ebene in § 12 IntVG:

- (1) Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist der Bundestag verpflichtet, eine Klage gemäß Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erheben. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die die Erhebung der Klage nicht stützen, ist deren Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen.
- (2) Der Bundesrat kann in seiner Geschäftsordnung regeln, wie ein Beschluss über die Erhebung einer Klage gemäß Absatz 1 herbeizuführen ist.
- (3) Die Bundesregierung übermittelt die Klage im Namen des Organs, das über ihre Erhebung gemäß Absatz 1 oder gemäß Absatz 2 beschlossen hat, unverzüglich an den Gerichtshof der Europäischen Union.
- (4) Das Organ, das die Erhebung der Klage gemäß Absatz 1 oder gemäß Absatz 2 beschlossen hat, übernimmt die Prozessführung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union.
- (5) Wird im Bundestag oder im Bundesrat ein Antrag zur Erhebung einer Klage gemäß Absatz 1 oder gemäß Absatz 2 gestellt, so kann das andere Organ eine Stellungnahme abgeben.

Die Regelung, die dem neu eingefügten Absatz 1a in Art. 23 GG korrespondiert, konnte aufgrund der erwähnten problematischen Vorgabe des BVerfG im Lissabon-Urteil erst nachträg-

lich durch das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in das Integrationsverantwortungsgesetz eingefügt werden.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses geäußerte Forderungen, die Formulierung des § 12 IntVG dahingehend zu ergänzen, dass unter Berufung auf Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls nicht nur Verstöße gegen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gerügt werden können, sondern auch geltend gemacht werden kann, dass die EU nicht über die Kompetenz zum Erlass des streitigen Rechtsakt verfüge, haben keinen Niederschlag in der endgültigen Fassung des Gesetzes gefunden. In Anbetracht der Tatsache, dass die dem § 12 IntVG – bei geringfügigen Änderungen im Wortlaut – entsprechende Regelung des § 3 des Aussetzungsgesetzes 2008 vom BVerfG nicht beanstandet wurde und dem Urteil insoweit mithin kein zwingender Änderungsbedarf zu entnehmen war (vgl. aber BVerfGE 123, 267, Rn. 305.), erscheint dies verfassungsrechtlich unbedenklich. Dennoch gehen manche Beobachter von einer „geringe[n] Schubkraft“ der neuen Subsidiaritätsregelungen aus und kommen zu dem Schluss, dass „Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage [...] sich rechtlich als stumpfes Schwert erweisen [werden]“ (Hölscheidt 2008a : 264; ähnlich auch Koch und Kullas 2012).

### **5.3. Zwischenbilanz**

Der Verwirklichung des Demokratieprinzips im Staaten- und Verfassungsverbund der EU entspricht eine aktive Begleitung und Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess. Da die Verzahnung von nationalem und europäischem Verfassungsrecht mit Blick auf das Demokratieprinzip hier mit Leben gefüllt wird, ist die deutliche Stärkung der Rolle insbesondere des Bundestages, aber auch des Bundesrates durch die vom BVerfG aufgestellten und nun im EUZBBG, EUZBLG, GG und IntVG umgesetzten Vorgaben des Lissabon-Urteils sinnvoll. Wenn ein Großteil der nationalen Gesetzgebung durch europäische Vorgaben überformt ist, ist dies eine längst fällige Konsequenz. Voraussetzung für eine derartige Verzahnung ist jedoch, dass Bundestag und Bundesrat ihre neuen Mitspracherechte aktiv nutzen und bereit sind, künftig mehr europapolitische Verantwortung zu übernehmen. Dies wiederum kann nur gelingen, wenn sie die mehrstufige Gesetzgebung im Staaten- und Verfassungsverbund und ihre diesbezügliche Rolle verinnerlichen und sich entsprechend organisieren.

Gerade mit Blick auf die Mitwirkungsrechte im IntVG liegt in dem erweiterten Einfluss von Bundestag und Bundesrat jedoch zugleich auch eine Gefahr begründet. Es ist zu befürchten, dass die Flexibilität, die mit der Vereinbarung dynamischer Vertragsvorschriften auf europäischer Ebene intendiert war, durch die verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Mitwirkung ausgeschaltet werden könnte (Terhechte 2009: 727). Hier und dort hat das BVerfG in seinem Urteil – und damit notgedrungen auch der Gesetzgeber im IntVG – überzogen, etwa bei der Ergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV oder bei den zum Teil übertrieben hohen Anforderungen an Form und Verfahren der konkreten Zustimmung (vgl. z.B. §§ 4-6 IntVG). Die Gefahr fehlender Flexibilität wird freilich dadurch gemindert, dass die Ausrichtung des IntVG – wie beschrieben – auf besondere Situationen dynamischer Vertragsveränderungen

erwarten lässt, dass es abgesehen von den Vorschriften zur Flexibilitätsklausel sowie zur Subsidiaritätsrüge und -klage im politischen Alltag keine maßgebliche Rolle spielen wird.

Bedauerlich erscheint, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung der Subsidiaritätsrüge in Art. 23 Abs. 1a GG unterblieben ist. Eine solche Regelung der Kompetenz des Bundestages zur Abgabe von Stellungnahmen im Grundgesetz ist zwar nicht zwingend erforderlich (dazu Mellein 2007: 380), sie wäre jedoch aus Gründen der systematischen Klarstellung sinnvoll gewesen, zumal die konstruktiv auf eine Ex-Ante-Kontrolle angelegte Subsidiaritätsrüge und die auf eine Ex-Post-Kontrolle angelegte Subsidiaritätsklage eng miteinander zusammenhängen. Die einseitige Regelung der Subsidiaritätsklage im Grundgesetz verschiebt den Fokus nun möglicherweise zu sehr auf die Ex-Post-Kontrolle, ohne das politische Potential der Subsidiaritätsrüge ausreichend zu berücksichtigen.

Allgemein ist bei einer Gesamtschau der neuen Gesetze eine hohe Unübersichtlichkeit und Intransparenz zu beklagen. Zwar hat die Neufassung des EUZBBG die Begleitgesetzgebung stärker systematisiert. Dennoch kann von einer Gesetzgebung aus einem Guss keine Rede sein. Insbesondere das IntVG ist angesichts vielfältiger Verweise auf inhaltlich nicht näher bezeichnete Vorschriften der EU-Verträge nur schwer lesbar (Lecheler 2009: 1160) und bestätigt damit gängige Vorbehalte der angeblichen Intransparenz europäischer Entscheidungen. Das Nebeneinander der beschriebenen Vielzahl von Gesetzen zur Regelung der Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU (GG, EUZBBG, EUZBLG, IntVG, Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat sowie die fortbestehenden BBV und BLV) kann langfristig gesehen nur eine Zwischenlösung auf dem Weg zu einem einheitlichen „Europagesetzbuch“ sein (so auch Hahn 2009: 762).

## **6. Das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik**

Kapitel 5 hat die rechtliche Dimension der parlamentarischen Europapolitik in Deutschland beleuchtet. Dabei standen zwei Konzepte im Mittelpunkt, die sowohl in der rechts- wie politikwissenschaftlichen Parlamentarismusforschung verwendet werden: Kontrolle und Mitwirkung. In den ersten Jahren der Beteiligungsgesetzgebung stand zweifellos die Kontrollfunktion im Mittelpunkt sowohl der gesetzgeberischen Gestaltung wie auch der beobachtenden wissenschaftlichen Literatur. Trotz der Mitwirkungsmöglichkeiten, die der Maastricht-Vertrag und die Begleitgesetzgebung boten, beschränkte sich der Bundestag weitestgehend auf eine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung – und diese wurde nicht übermäßig intensiv wahrgenommen (Hölscheidt 2001).

Seit den mit dem Lissabon-Vertrag einhergehenden Neuerungen zeigt der Bundestag jedoch das Bestreben, sein Mitwirkungspotenzial in reales Mitwirkungshandeln zu übertragen. Damit stellt sich nun die Frage, in welcher Weise sich diese neue Bereitschaft zu aktivem Handeln niederschlägt. Dies geschieht selbstredend vor dem Hintergrund der hergebrachten Handlungsmuster des deutschen Parlamentarismus. Als dessen Kernbestandteile können gelten:

- die Lagerung in der Gewaltenverschränkung, die zu einem dualen Gegeneinander von Regierungs- und Oppositionsparteien führt;
- die starke Stellung der Fraktionen, die durch die Verankerung der Parteien im Grundgesetz (Art. 21 GG) sowie deren starke Ressourcenausstattung im Rahmen der Parteienfinanzierung abgesichert ist;
- den kooperativen Parlamentarismus, der aus den Kooperationsimperativen des Föderalstaats gespeist wird und eine Tendenz zu intensivem Verhandeln und einvernehmlichem Entscheiden mit sich bringt;
- der arbeitsparlamentarische Charakter des Bundestages mit seinen Ausschüssen und dem Drang zur detaillierten, möglichst wenig durch die Verwaltung auslegbaren, Gesetzgebung;
- direkt sowie über Listen gewählte Abgeordnete, die hinsichtlich ihrer Wiederwahl unterschiedlichen Handlungslogiken folgen.

In der Europapolitik gelten diese Bedingungen des deutschen Parlamentarismus fort. Einerseits gestaltet sich dann die Europapolitik wie eines der vielen anderen Politikfelder, z.B. Gesundheits- oder Sozialpolitik. Innerhalb des Parlaments spezialisieren sich einige Abgeordnete, die dann – je nach Geschick und Aufwand – zu Wortführern der Politikgestaltung werden, in ihren Bereichen Netzwerke aufbauen und pflegen sowie einen Politikstil zwischen Konfrontation (Parteienwettbewerb) sowie Kooperation (Föderalismus) entwickeln.

Andererseits bricht die Europapolitik in vielerlei Hinsicht aus diesem Muster aus. Eigentlich handelt es sich gar nicht um ein Politikfeld, sondern um die Querschnittsaufgabe, in sehr vielen Politikfeldern die Impulse einer zusätzlichen Politikebene zu verarbeiten. Europapolitiker werden damit zu Übersetzern zwischen den Ebenen, für die im Hinblick auf Rekrutierung und Karriereaussichten abweichende Gesetzmäßigkeiten gelten. Bereits die Formulierung der „deutschen“ Europapolitik weist darauf hin, dass hier nationale Interessen innerhalb des

Mehrebenensystems eine politikverändernde Rolle spielen: Während in den meisten Politikfeldern der innerdeutsche Parteienwettbewerb einfach ausgefochten werden kann, reiben sich in der Europapolitik die Bezugssysteme der deutschen auf der einen und der europäischen Solidarität auf der anderen Seite. Europapolitiker, selbst wenn sie allein in einem deutschen Kontext gewählt werden, müssen in ihrer täglichen Arbeit einen zusätzlichen – eben den europäischen – Bezugsraum berücksichtigen, um dem Streben nach Gemeinwohl gerecht zu werden.

All diese Gesichtspunkte können von einer rechtswissenschaftlichen Analyse, wie wir sie in Kap. 5 durchgeführt haben, nur am Rande berücksichtigt werden. Für uns bedeutet dies, dass die gesetzlichen Regeln zwar zum einen genau erfasst werden müssen, um die Handlungsmuster in der deutschen Europapolitik zu verstehen. Zum anderen müssen indes zusätzliche Elemente einbezogen werden, um die „politischen“ – d.h. programm-, ideologie- und machtbezogenen – Aspekte der deutschen Europapolitik ebenfalls in den Blick zu bekommen.

Dies versuchen wir im nun folgenden Kapitel. Dabei gehen wir einigermaßen eklektisch und induktiv vor. Wir orientieren uns an denjenigen Gegebenheiten, die uns aus einer langjährigen nahen Beobachtung der deutschen Europapolitik sowie aus einer größeren Zahl von Interviews als relevant erscheinen. Wir stellen dabei zunächst fest, dass die deutsche Europapolitik nicht einheitlichen Gesetzmäßigkeiten folgt. Verantwortlich dafür sind die unterschiedlichen (und unübersichtlichen) Regeln, die aus den EU-Verträgen für die Behandlung einzelner Politiken folgen. Beispielsweise wird die Agrarpolitik eher technisch und regulativ behandelt, die Haushaltspolitik zunehmend in einem politisierten Rahmen, die GASP unter der Maßgabe des Intergouvernementalismus. Daher zeigen wir zunächst einige Arenen, in denen Europapolitik auf unterschiedliche Weise gestaltet wird (Kap. 6.1): in der vorinstitutionellen Phase, im konstitutionellen Modus, im „Normalfall“ des komplexen Mehrebenenparlamentarismus.

Mit diesem Wissen um die Unübersichtlichkeit der parlamentarischen Europapolitik wenden wir uns dann den Institutionen zu (Kap. 6.2). Hier betrachten wir nicht mehr die gesetzliche Entwicklung, die in Kap. 5 ausführlich diskutiert wurde. Wir wenden uns stattdessen den zentralen Institutionen oder Gremien zu, die Europapolitik gestalten: der Bundestagsverwaltung, den Ausschüssen des Bundestages, den Fraktionen. Anschließend wechseln wir nochmals die Ebene und thematisieren, welche Handlungsstrategien Europapolitiker im Bundestag einschlagen, wenn sie ihre Ziele verfolgen (Kap. 6.3). Auch hierbei lernen wir, dass sich deutsche Europapolitik im Parlament nur eingeschränkt mit pauschalen Thesen – die das ganze Parlament umfassen würden – belegen lässt. Vielmehr sind es immer einzelne Gruppen innerhalb des Parlaments, die sich in einzelnen Teilbereichen und damit in einzelnen Politikfeldern im Mehrebenensystem bewegen.

## **6.1. Europapolitik im Bundestag: multiple Arenen**

Wenn wir von „der“ Europapolitik sprechen, so birgt der Begriff erhebliche Unschärfen. Gängigerweise wird er so verwendet, dass damit die Gesamtheit der auf die EU gerichteten Politik gemeint ist. Unterscheiden lassen sich dabei die gewissermaßen traditionelle, an konstitutionellen Fragen der Integration orientierte und die mit dem EU-Alltagsgeschäft befasste

Europapolitik. Als Faustregel ließe sich für erstere formulieren, dass der EU-Ausschuss federführend befasst ist. Hier geht es um Vertragsveränderungen, die Aufnahme von Mitgliedern in die EU oder in den Euroraum oder um genuin EU-politische Dossiers wie etwa die Europäische Bürgerinitiative. Die europäische Alltagspolitik subsumiert die große Zahl weiterer Bereiche, die mit der EU zu tun haben. Richtlinien müssen umgesetzt werden, in Reaktion auf Verordnungen müssen sekundäre Gesetzgebungsakte erlassen werden. Die zu behandelnden Dossiers erstrecken sich über im Grunde alle Politikfelder, die im EU-Vertrag geregelt oder in den Ausschüssen des Bundestages behandelt werden.

In unserem Projekt haben wir vier Fallstudien erstellen lassen, die die große Vielfalt der Europapolitik zwar nicht vollständig abdecken, aber doch in verschiedenen Facetten erfassen soll. Es ging uns darum, die Europapolitik des Bundestages in unterschiedlichen parlamentarischen Konstellationen zu betrachten. Sowohl der EU-Ausschuss als auch andere Ausschüsse sollten untersucht werden. Innerhalb des europäischen Politikzyklus sollten unterschiedliche Phasen betrachtet werden, an denen der Bundestag als nationales Parlament beteiligt ist. Zudem sollten Dossiers mit einer unterschiedlichen politischen Aufladung – also mit unterschiedlichem Ausmaß an politischem Streit – analysiert werden, um der Frage nachzugehen, inwiefern der Bedeutungszuwachs „Europas“ in der Arbeit des Bundestages eine Politisierung nach sich zieht.

Die Fallstudien wurden zudem dadurch motiviert, dass unser Wissen über den EU-Bezug des Bundestages ganz überwiegend in Arbeiten gewonnen wurde, die sich dem Bundestag als Ganzem genähert haben (siehe z.B. Hansmeyer 2001; Auel 2006; Schulz 2011). Dadurch sind besonders jene kollektiven Akteure in den Blick geraten, die für die Gesamtheit des Bundestages stehen: das Plenum, die Bundestagsverwaltung sowie der plenareretzende EU-Ausschuss (Art. 45 GG). Bei drei unserer vier Fallstudien stehen indes andere Ausschüsse im Mittelpunkt, sodass wir hoffen, ein differenzierteres – wenngleich noch kein systematisches – Bild zeichnen zu können. Im Einzelnen handelt es sich um vier Studien:

1. *Frauenquote in Unternehmensleitungen*: Dieses Dossier wurde gewählt, um Aktivitäten des Bundestages in einer Phase abzubilden, die es nach europäischer Rechtslage gar nicht geben dürfte: im Vorfeld eines Kommissionsvorschlags. Wir dokumentieren, auf welche Weise der Bundestag im Grunde als Lobby-Akteur auf die Ankündigung und spätere Veröffentlichung des Vorschlags der Kommissarin Viviane Reding aus dem Jahr 2012 Einfluss genommen hat. Verfasst wurde die Studie von einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag.
2. *Europäische Bürgerinitiative*: Das Vorhaben erschien uns von Bedeutung, da wir aus mehreren Quellen wissen, dass der Bundestag – in diesem Fall der EU-Ausschuss – das Dossier als besonders wegweisend für die Legitimation der EU erachtet hat. Daher lässt sich an der Europäischen Bürgerinitiative zeigen, wie ausgeprägt EU-politische Mitwirkungsrechte des Bundestages sein können. Damit wird in der inversen Betrachtung zugleich deutlich, wo die gegenwärtigen Mitwirkungsgrenzen des Bundestages liegen. Verfasst wurde die Fallstudie von Linn Selle (Europa-Universität Viadrina).
3. *ÖPNV-Richtlinie*: Im europäischen Mehrebenensystem treten weder die nationalen Parlamente noch die nationalen Regierungen als einzige Akteure auf. Deswegen haben wir ein

Vorhaben aus einem Politikfeld gesucht, in dem etablierte Netzwerke bestehen, um das Eingebundensein des Bundestages näher beleuchten zu können. Johanna Kardel (Europa-Universität Viadrina) widmet sich der parlamentarischen Behandlung der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes, mit der eine EU-Verordnung aus dem Jahr 2007 im Hinblick auf die Belange des ÖPNV sowie des Fernbusverkehrs geändert wurde.

4. *Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)*: Der Vorgang steht wie vielleicht kein anderer für die möglichen Abgrenzungsprobleme zwischen Bundestag und Bundesregierung. Viele der bereits herausgearbeiteten Aspekte – der hohe Zeitdruck, die Eigendynamik der EU-Ebene, die fiskalische Verantwortung des Bundestages – finden sich in diesem Dossier, das von Daniela Kietz (Senatskanzlei Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin) erarbeitet wurde.

Die ersten drei Fallstudien werden im Folgenden kurz zusammengefasst; im weiteren Verlauf wird dann wiederholt auf sie eingegangen. Die Fallstudie zum Europäischen Stabilitätsmechanismus wird wegen der politischen Bedeutung des Vorgangs für die europapolitische Emanzipation des Bundestages in voller Länge als Kap. 7.3 abgedruckt.

### **6.1.1. Parlamentarische Europapolitik in der vorinstitutionellen Phase: die Frauenquote in Unternehmensführungen**

Die Debatte um eine Frauenquote in Deutschland wird seit Jahren quer durch die Fraktionen und unter einzelnen Abgeordneten im Plenum und in den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages kontrovers geführt: Der Deutsche Bundestag hat das Thema in der 17. Wahlperiode in zehn Plenardebatten inkl. Aktueller Stunden diskutiert. Diese Fallstudie zur Frauenquote zeigt auf, wie eine nationale politische Debatte durch Aktivitäten auf EU-Ebene plötzlich an Fahrt gewinnen kann, indem eine Initiative der EU-Kommission wie ein Beschleuniger auf den an sich innerdeutschen Prozess wirkt.

Die Debattenlage um die Frauenquote in Deutschland bezieht sich auf folgende Fakten: Laut dem Women-on-Board-Index (kurz WoB-Index; erhoben von der Initiative „Frauen in die Aufsichtsräte“, kurz FidAR) liegt der Frauenanteil in Vorständen und Aufsichtsräten der 160 Unternehmen im DAX, MDAX, SDAX und TecDax bei 8,7 Prozent. Im ersten Halbjahr 2012 waren durchschnittlich 13,7 Prozent der Mitglieder deutscher Aufsichtsräte weiblich (2011: 10,0 Prozent). Die meisten Frauen benannte dabei die Arbeitnehmerseite – die Gewerkschaften –, während es auf Seiten der Anteilseigner nur 5,4 Prozent waren. In den Vorständen lag der Frauenanteil 2011 bei 3,7 Prozent. Seit die zuständige Kommissarin Vivien Reding im März 2011 eine freiwillige Selbstverpflichtung für eine Steigerung des Frauenanteils in Leitungsetagen großer Unternehmen initiierte, hat sich der Frauenanteil im Vergleich zum Vorjahr (2011: 13,6 Prozent) kaum verändert. Die Selbstverpflichtung wurde von nur 24 Unternehmen in ganz Europa unterzeichnet, darunter von keinem einzigen deutschen Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund ist wenig überraschend, dass sich deutsche Unternehmens- und Industrieverbände im Zusammenspiel mit der Bundesregierung, insbesondere der damaligen Ministerin Kristina Schröder, gegen eine Quote positionieren. Ihnen standen als Befürworter einer gesetzlichen Frauenquote die Frauen- und Gleichstellungsverbände, die Gewerkschaften

sowie alle deutschen Oppositionsparteien gegenüber. Das Regierungslager zeigte ebenfalls Risse, da sich die Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen zugunsten einer Frauenquote in Unternehmensführungen geäußert hatte.

Im Frühjahr 2012 kündigte die EU-Kommissarin Viviane Reding an, eine legislative Initiative für eine gesetzliche Frauenquote vorzubereiten und im Herbst 2012 vorzulegen. In diesem Stadium des Agenda Setting, der ersten Phase der Willensbildung auf EU-Ebene, artikulierten die relevanten Akteure im Mehrebenensystem ihre Interessen und versuchten, die Kommission im Vorfeld des zu erwartenden Vorschlags zu beeinflussen. Für die Erarbeitung des Gesetzesvorschlages für eine verbindliche Quote eröffnete die EU-Kommission einen Konsultationsprozess zur Einsammlung der unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten, Verbände, Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft und auch Einzelpersonen.

Unterstützung für das Gesetzesvorhaben wurde von Seiten des Europäischen Parlaments geäußert. Die Mehrheit der Abgeordneten hatte bereits im Juli 2011 einen Bericht verabschiedet, in dem die Europäische Kommission aufgefordert wurde, „(...) bis 2012 legislative Maßnahmen einschließlich Quoten zur Steigerung der Vertretung von Frauen in den Führungsgremien von Unternehmen auf 30 Prozent bis 2015 und auf 40 Prozent bis 2020 vorzuschlagen (...)“ (vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2011 zu Frauen in wirtschaftlichen Führungspositionen 2010/2115 (INI)). Für die befürwortenden Akteure im Bundestag stellte die Stellungnahme einen wichtigen Bezugspunkt dar.

Zurückzuführen sind die unterschiedlichen Initiativen im Mehrebenensystem darauf, dass die Gleichstellungspolitik als Unterkapitel der Sozialpolitik nach Art. 4 AEUV einer geteilten Zuständigkeit von Union und Mitgliedsstaaten unterliegt. Im Primärrecht ist der Grundsatz der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Mann und Frau gleich an mehreren Stellen festgeschrieben: Art. 2 EUV nennt die Gleichheit von Mann und Frau als Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der Staatengemeinschaft der EU. Nach Art. 3 fördert die EU die Gleichstellung beider Geschlechter und bekämpft Diskriminierungen. In Art. 8 verpflichtet sich die Union, bei all ihren Tätigkeiten darauf hinzuwirken, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

Über sein Brüsseler Verbindungsbüro ist der Deutsche Bundestag auf der Arbeitsebene personell einigermaßen eng mit der EU-Ebene vernetzt (siehe unten, Kap. 6.2 und 6.3). Die Brüsseler Fraktionsmitarbeiter haben bei der Quoten-Initiative von Kommissarin Reding frühzeitig Informationen an die Kollegen im Deutschen Bundestag übermittelt, die dadurch die Möglichkeit strategischer Planung und rechtzeitiger Reaktion hatten. Auch die Fraktionen im Europäischen Parlament wurden über den Verlauf der Debatten im Bundestag und/oder die Konfliktfelder in Kenntnis gesetzt. Neben den offiziellen interinstitutionellen Begegnungen im Arbeitsalltag wurde zu diesem Thema ein enger Draht zwischen den Fraktionen der nationalen und der europäischen Ebene gehalten.

Die Versuche der Einflussnahme auf die Debatte auf nationaler sowie auf EU-Ebene haben in diversen Formen stattgefunden. Entweder wurde die EU-weite Quoteninitiative genutzt, um die eigene Argumentation zu untermauern, wie z.B. von Seiten der SPD bei der Vorstellung des eigenen Gesetzentwurfs (Drs. 17/8878, 7):

„Auch von europäischer Ebene gibt es die Ankündigung, sich im Frühjahr 2012 für einen Legislativvorschlag einzusetzen, der auch vom Europäischen Parlament unterstützt wird. Neben der EU-Kommissarin Viviane Reding für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft hat sich auch der Binnenmarktkommissar Michel Barnier für europaweite gesetzliche Frauenquoten ausgesprochen.“

Die Gegner des Vorschlags verwendeten dagegen vor allem das Argument, die Kommission verfüge im Bereich der Frauenquoten in Unternehmensführungen über keine einschlägigen Kompetenzen. Ministerin Schröder erklärte, „dass Brüssel uns keine Quote ohne unsere Zustimmung vorschreiben kann“ (Der Spiegel, 13/2012, S. 34 ff.). Bekräftigt wurde diese Position auch von der CDU-Abgeordneten Nadine Schön (Plenardebatte am 8. März 2012, Protokoll S. 19536): „Wir müssen uns zusammen mit der Wirtschaft doch ehrlich fragen, ob wir wirklich die Europäische Union brauchen, um in Deutschland zu mehr Frauen in Führungspositionen zu kommen.“

Andere Vertreter der CDU/CSU folgten dagegen der EU-Kommissarin weitgehend (Böhmer 2012): „Im Gespräch mit Viviane Reding haben wir den engen Schulterschluss für eine Frauenquote von 40 Prozent in Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen bis 2020 bekräftigt.“ Ähnliches lässt sich an einem Redebeitrag der CSU-Abgeordneten Dorothee Bär am 8. März 2012 ablesen (Plenardebatte am 8. März 2012, Protokoll S. 19532.): „Vor diesem Hintergrund freue ich mich (...) auf Unterstützung aus Brüssel. Frau Reding sagt, sie möge die Quote nicht, brauche sie aber für Ergebnisse. Ich denke, ganz genau darauf kommt es an.“ Die Liste der Zitate und Kommentare aus der nationalen Debatte, die sich auf die EU-Initiative beziehen, ließe sich weit fortführen. Wie eine Kronzeugin wurde die Initiative der EU-Kommission von Abgeordneten der Opposition, aber auch der Koalition (vgl. „Quotenstreit in der Koalition – Frauenaufstand gegen Schröder“, Spiegel Online vom 6. März 2012) herangezogen, um andere Abgeordnete argumentativ zu überzeugen. Gleichzeitig haben die Quotenbefürworter der deutschen Debatte mit dafür gesorgt, dass eine Gesetzesvorlage auf EU-Ebene erarbeitet und vorgelegt wird.

Am Beispiel der Frauenquote lässt sich zeigen, dass die Interaktion zwischen EU-Ebene und dem Bundestag während der Entstehung eines Kommissionsentwurfs weitgehend auf der diskursiven Ebene verläuft. Akteursgruppen mit gleichlautenden Policy-Zielen beziehen sich aufeinander und versuchen, ihren inhaltlichen Mitstreitern auf der jeweils anderen Ebene kommunikativ zu helfen. Es handelt sich um indirekte Interaktionen gleichgesinnter Akteure. Nicht beobachten lässt sich dagegen, dass Arbeitseinheiten der beiden Ebenen miteinander in direkten Kontakt treten. Anders gesagt: Die Möglichkeiten der Beteiligung des Bundestages im Vorfeld einer Kommissionsinitiative beschränken sich auf kommunikative Kanäle.

Diese werden durch den Bundestag indes weniger im Sinne diskreter Einflussnahme genutzt, wie es die Forschung andeuten würde (Greenwood 2011). Vielmehr nutzen Abgeordnete des Bundestages ihre legitimatorische Position, um nicht direkt gewählte Vertreter auf der EU-Ebene zu beeinflussen. Die in der deutschen parlamentarischen Arena verwendeten Argumentationsfiguren folgen dabei einem leicht durchschaubaren Muster. Stimmen deutsche Vertreter mit den von der EU-Ebene ausgehenden Vorschlägen überein, wird die zugehörige europäische Institution als zusätzliche Legitimitätsressource betrachtet. Besteht dagegen eine an-

tagonistische Position, wird nicht auf inhaltliche Aspekte eingegangen, sondern vielmehr die privilegierte Legitimationsposition eines gewählten Volksvertreters hervorgehoben.

### **6.1.2. Der integrationistische Minimalkonsens: parlamentarische Behandlung der Europäischen Bürgerinitiative**

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist eine bedeutende Neuerung des Vertrags von Lissabon (Art. 11 Abs. 4 EUV). Mit der Unterstützung von einer Million EU-Bürgerinnen und Bürgern aus mindestens sieben Mitgliedstaaten kann durch die Initiative die Europäische Kommission zu einem Rechtsakt aufgefordert werden. Die EBI ist – als quasi-konstitutionelles Dossier – ein interessantes Fallbeispiel für die Verknüpfung nationaler und europäischer Politik. Es wurde auf deutscher sowie europäischer Ebene von einem breiten Konsens getragen und dennoch intensiv diskutiert. Die konkrete Ausgestaltung der Bürgerinitiative im Vertrag von Lissabon wurde einer Verordnung überlassen.

Im Prozess der Verordnungsdiskussion gab es keinen politischen Widerstand gegen das Instrument der EBI an sich, die Konfliktlinien betrafen vor allem die konkrete Ausgestaltung der Verordnung. Diese Konflikte fanden im Spiegel zweier unterschiedlicher Auffassungen hinsichtlich der Offenheit des Instruments statt. Während auf der einen Seite die Sorge bestand, dass zu niedrige Zugangshürden zu einer Ausnutzung des Instruments durch politisch extreme Forderungen führen könnte, hatte die andere Seite die Befürchtung, dass zu hohe Hürden abschreckend wirken und die Initiative nutzlos machen würden (Schnellbach 2011: 2). In diesem Spannungsfeld können die meisten Kontroversen um die Ausgestaltung der Verordnung verortet werden.

Auf europäischer Ebene führte – gemäß dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV – das institutionelle Dreieck, bestehend aus Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament, den Prozess an. Deren Positionen während des Arbeitsprozesses spiegeln die jeweiligen institutionellen Rollen und damit verbundenen Interessen wider. Auf Seiten der Kommission wurde eine gewisse Skepsis gegenüber der Bürgerinitiative deutlich (Kammel und Möller 2010: 3), die mit ihren institutionellen Interessen, insbesondere der Beibehaltung ihres Initiativrechts, erklärt werden kann (vgl. hierzu den Verordnungsvorschlag KOM(2010) 119 endg.). Die Interessen des Rats betrafen vor allem Fragen der nationalstaatlichen Umsetzung, wie beispielsweise die Zertifizierung von Unterschriften und Online-Sammelsystemen (vgl. Rat 2010). Demgegenüber hat sich das Europäische Parlament für die niedrigsten Hürden ausgesprochen und war ein stark proaktiver Akteur in diesem Dossier. In vielen Fällen war das Parlament erfolgreich darin, möglichst geringe bürokratische Hürden durchzusetzen und die Bürgerinitiative bürgerfreundlicher auszugestalten als dies Kommission und Rat vorgesehen hatten (Bouza Garcia 2012: 34). Einige kritische Punkte innerhalb des Rates und zwischen Rat und Europäischem Parlament wurden letztlich der nationalstaatlichen Regelung überlassen. Dies betrifft vor allem die Frage nach der Vorlage von Personalausweisnummern bei der Zeichnung einer Initiative (Art 5 (4) VO 211/2011).

Die deutsche Bundesregierung nahm im Prozess der Verordnungsdiskussion eine eher zurückhaltende Rolle ein. Wichtige Themen waren für die Bundesregierung insbesondere sol-

che, die in den Mitgliedstaaten geregelt werden würden, wie beispielsweise die Ausgestaltung der Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen und die innerstaatliche Umsetzung der Verordnung (Auswärtiges Amt 2010; Bundestag 2010d). Die Regierung unterstützte den Vorschlag der Kommission, ein Minimum von einem Drittel der Mitgliedstaaten als „erheblich“ zu definieren und eine Zulässigkeitsprüfung nach 100.000 Unterschriften durchzuführen.

Im Deutschen Bundestag war das Dossier selbst – wie auch im Europäischen Parlament – Konsens zwischen den Fraktionen. Durch die allgemein positive Besetzung der EBI sowohl als „klassisches parlamentarisches Thema“ und als „relativ einfach zu erklärendes Thema“ (Interviews mit MdBs) lag der rhetorische Schwerpunkt aller Fraktionen auf einer bürgerfreundlichen Ausgestaltung der EBI – allerdings mit recht unterschiedlichen Prioritätensetzungen.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion unterstützte die EBI vor allem auf Grundlage des Kommissionsvorschlages. Danach wurden gewisse Hürden als nötig erachtet, um den Missbrauch des Instruments zu vermeiden (Holmeier 2010). Dies wurde unter anderem mit einem gewissen Spannungsverhältnis erklärt, das im Zusammenhang mit der Ablehnung direktdemokratischer Elementen auf Bundesebene steht (Interview mit MdB der CDU/CSU-Fraktion). Die FDP strebte eine Balance zwischen Effektivität und Nutzerfreundlichkeit einerseits und dem Schutz vor Missbrauch durch Unternehmens- oder Verbandsinteressen andererseits an (Ruppert 2010). Für die SPD-Fraktion war die Bürgerinitiative auch insofern ein wichtiges Thema, da diese durch einen SPD-Abgeordneten im Konvent eingebracht und maßgeblich durchgesetzt wurde. Im Interesse der SPD lag u.a. eine möglichst unbürokratische Ausgestaltung (SPD 2010). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen strebte ebenfalls möglichst geringe Hürden an, was durch die tiefe Verankerung direkt- und basisdemokratischer Elemente in der Programmatik der Partei erklärt werden kann. Dementsprechend wurde auch für eine möglichst unkomplizierte Nutzung plädiert, die beispielsweise die Möglichkeit von Onlineunterschriften umfasste (Interview mit MdB der Fraktion). Die Fraktion Die Linke kritisierte die EBI als „zahnloses Instrument“ und „unverbindliche Massenpetition“ (Dehm 2010: 4382f.), da die Kommission nicht an Forderungen gebunden werden könne und Primärrechtsänderungen durch die Initiative ausgeschlossen seien. Im Sinne eines ersten Schritts zu partizipativer Demokratie sollte die EBI so transparent und unbürokratisch wie möglich ausgestaltet sein (Die Linke 2010). Insgesamt haben sich also, abgesehen von der Unionsfraktion, alle Bundestagsfraktionen für einfachere und niedrigere Hürden zur Europäischen Bürgerinitiative ausgesprochen und standen somit in einer Linie mit dem Europäischen Parlament.

Im Rahmen des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist die Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative in zwei Phasen zu unterteilen: Einerseits die maßgeblich auf der EU-Ebene angesiedelte Diskussion der Verordnung, andererseits die Durchführungsgesetzgebung, die vom Bundestag im Anschluss an einen Gesetzentwurf der Bundesregierung beraten und beschlossen wurde. Insgesamt waren beide Phasen der Gesetzgebung nicht sonderlich weit oben auf der parlamentarischen Agenda in Deutschland angesiedelt. Ein Indiz dafür besteht darin, dass bei drei der vier Beratungen im Plenum des Bundestages die Reden allein zu Protokoll gegeben wurden (Bundestag 2010a; Bundestag 2011; Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 17/7575).

In der Bundesregierung wurde die Verordnungsdiskussion vom Auswärtigen Amt begleitet und gesteuert, das im Rat für Allgemeine Angelegenheiten die Interessen der Bundesregierung repräsentierte. Im Deutschen Bundestag war während der Ratsphase der EU-Ausschuss federführend. Mitberatende Ausschüsse waren der Petitionsausschuss, der Innenausschuss und der Rechtsausschuss (Bundestag 2010e). Das Durchführungsgesetz wurde seitens der Bundesregierung vom Innenministerium begleitet und ausgearbeitet. Der Bundestag war in dieser Phase des Politikprozesses durch den Innenausschuss federführend vertreten. Mitberatend waren der Petitionsausschuss, der Rechtsausschuss, der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Petitionsausschuss sowie der EU-Ausschuss.

Die innerfraktionelle Verarbeitung der Bürgerinitiative war bei den einzelnen Fraktionen recht ähnlich. Aufgrund des in der Sache unstrittigen Themas war die EBI in den Fraktionssitzungen „nicht das ganz große Diskussionsthema“ (Interview mit Mehrheits-MdB). Die Fraktionen haben den Prozess aber „wohlwollend begleitet“ (Interview mit Oppositions-MdB) und die vorformulierten Positionen der jeweiligen Berichterstatter des EU-Ausschusses bestätigt. In den meisten Fraktionen wurde die Positionierung zur EBI durch die jeweiligen Europa-Arbeitsgruppen vorbereitet. Insofern haben die Fraktionen als Ort der Entscheidung eine eher geringe Rolle gespielt. Die parlamentarische Beschäftigung mit der EBI begann für die Fraktionen allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Während die CDU/CSU-Fraktion sich erst mit Beginn der Überweisung des Verordnungsentwurfes durch die Kommission im Mai 2010 detaillierter mit der EBI auseinandersetzte, wurde in den anderen Fraktionen bereits die vorgeschaltete Grünbuchkonsultation der Kommission wahrgenommen.

Nach der Überweisung des Verordnungsentwurfes an den EU-Ausschuss am 7. Mai 2010 (gemäß Art. 3 GO BT) stellte die Grünen-Fraktion (Bündnis90/DieGrünen 2010) und in der Folge auch die SPD-Fraktion (SPD 2010) und die Fraktion Die Linke (Die Linke 2010) Anträge auf Stellungnahme. Die drei Stellungnahmen wurden am 9. Juni 2010 im EU-Ausschuss öffentlich beraten; außerdem wurden in derselben Sitzung zwei Experten zum Thema angehört (und zwar Gabriele Bischoff, Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes – Bereich Europa, und Christian Wohlfahrt, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht). Der Ausschuss stimmte in dieser Sitzung ebenfalls über eine Beschlussempfehlung an das Plenum des Bundestags ab. Die drei Anträge wurden mit den Stimmen der Regierungsmehrheit aus CDU/CSU und FDP abgelehnt. Dieser Empfehlung schloss sich am folgenden Tag auch das Plenum des Bundestags an (Bundestag 2010b: 4716). Weiterhin fand am 30. September 2010 ein Vernetzungstreffen zwischen nationalen Parlamentariern und den die EBI begleitenden Ausschüssen im Europäischen Parlament statt. Von deutscher Seite nahm ein Vertreter an dem Treffen teil (obwohl Bundestag und Bundesrat insgesamt vier mit dem Thema befasste Vertreter hätten entsenden können).

Die Ausarbeitung des Durchführungsgesetzes übernahm nach dem Beschluss der Verordnung im Februar 2011 das Bundesministerium des Innern (BMI). Durch schriftliche Anfragen der SPD und der Grünen wurden von Seiten des Parlaments zusätzliche Informationen von der Regierung angefordert. Auch aufgrund der in der Folge entstandenen medialen Aufmerksamkeit wurde der Vorschlag in Einzelpunkten geändert (BT-Drs. 17/7575). Dem Entwurf der Bundesregierung wurde nach einer dementsprechenden Beschlussempfehlung des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse von allen Fraktionen, bei Enthaltung der Fraktion

Die Linke, am 15. Dezember 2011 zugestimmt. Die formelle parlamentarische Befassung mit der EBI und der Charakter der Entscheidungsfindung ähnelten somit der klassischen parlamentarischen Auseinandersetzung: Die Opposition nutzte das Instrument der Stellungnahme, schriftlicher Fragen und Medienarbeit, um die EBI zu diskutieren und in die Öffentlichkeit zu bringen, während sich die Regierungsmehrheit (und hier vor allem die Unionsfraktion) weitestgehend zurückhielt.

Beim EBI-Dossier wurde deutlich, dass die parlamentarische Erfahrung in europapolitischen Dossiers Einfluss auf die Aktivität und Sichtbarkeit der Parlamentarier hat. Der Beginn der Verordnungsdiskussion im November 2009 ging einher mit der konstituierenden Phase des Deutschen Bundestags der 17. Wahlperiode. Dies führte dazu, dass die etablierten Europapolitiker im EBI-Dossier aktiver waren als ihre „jüngeren“ Kollegen. Dies gilt sowohl während der Grünbuchkonsultation als auch während der Weiterverfolgung des Dossiers auf deutscher und europäischer Ebene sowie der Mediennutzung (Interview MdB). Gerade für neue Abgeordnete ist es also offenbar schwierig, sich in kurzer Zeit an das europäische Mehrebenensystem anzupassen. Vielmehr waren es die erfahrenen „Europapolitiker“, die den Umsetzungsprozess in dieser Phase wachsam verfolgt und schriftliche Fragen und Stellungnahmen angeregt haben.

Neben den parlamentarischen Mechanismen, die im Diskussionsprozess zum Tragen kamen, spielte fraktionsübergreifend das damalige Referat PA1 mit seinem Brüsseler Büro eine wichtige Rolle, das sowohl für die Regierungs- als auch die Oppositionsfractionen eine wichtige Anlaufstelle war.

Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit im parlamentarischen Prozess ist festzuhalten, dass die Berichterstatter der SPD und der Grünen im EU-Ausschuss den EBI-Prozess durch detaillierte Pressemitteilungen begleiteten. Diese wurden zwar nicht immer von den Medien aufgegriffen; sie haben aber nichtsdestotrotz das Verfahren auf europäischer Ebene begleitet und ihre Positionen eingebracht. Dies kann auch im Zusammenhang gesehen werden mit der größeren europapolitischen Erfahrung der beiden Berichterstatter von SPD und Grünen. Die Zusammenarbeit mit Interessengruppen wurde am meisten von der Grünen-Fraktion und der Fraktion Die Linke forciert.

Tabelle 2: Institutionelle Bearbeitung der EBI im deutschen System

	Teilnahme Grünbuch- konsultation	Kleine Anfrage	Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3)	BT-Büro Brüssel	Öffentlich- keitsarbeit	Zusammenarbeit Zivilgesellschaft
CDU/ CSU	–	–	–	✓	(✓)	–
FDP	–	–	–	✓	(✓)	–
SPD	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)

Grüne	✓	✓	✓	(✓)	✓	✓
Die Linke	–	–	✓	✓	(✓)	(✓)

✓ = Fraktion war deutlich aktiv; (✓) = Fraktion war eingeschränkt aktiv; – = Fraktion war nicht aktiv

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Interviews.

Die klassischen parlamentarischen Instrumente wurden ergänzt durch informelle Arbeit. Dabei rekurrten die Parlamentarier vor allem auf diejenigen Personen und Organisationen, mit denen bereits persönliche Kontakte bestanden. Dies bedeutete häufig, dass neben der parteipolitischen Couleur die regionale Herkunft eine große Rolle spielte. Das nahezu einzige und dementsprechend wichtigste informelle Netzwerk deutscher Abgeordneter war das Europäische Parlament. Alle Fraktionen des Bundestages hatten enge Kontakte dorthin, die Beziehung zwischen beiden Institutionen wurde als „zwei Seiten einer Medaille“ oder „am wichtigsten“ beschrieben (Roth 2010, Interview mit Mehrheits-MdB). Die Abgeordneten kooperierten mit ihren EP-Kollegen im Hinblick auf die Erlangung direkter Informationen und Einschätzungen der Lage vor Ort in Brüssel sowie als „Frühwarnsystem“ im Hinblick auf Entscheidungen und Diskussionen in den europäischen Institutionen, die auch Auswirkungen auf den Bundestag haben könnten. Diese Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle Fraktionen, wobei manche intensiver als andere versucht haben, sich mit ihren europäischen Kollegen abzustimmen und z.T. andere Wege nutzen: Während manche bspw. gemeinsame Arbeitspapiere ausarbeiteten, konnten andere die Kontakte zu Berichterstattern in den befassten EPAusschüssen nutzen.

Tabelle 3: Informelle Kontakte bei der Europäischen Bürgerinitiative

	EU-Ebene				Nationale Ebene		
	KOM	EP		Rat	MPs EU-Staaten	Kanzleramt	Ministerien
	Direkte Kontakte	Informationsaustausch	Positionierung	Direkte Kontakte	Direkte Kontakte	Direkte Kontakte	Direkte Kontakte
CDU/CSU	–	✓	–	–	–	–	–
FDP	–	✓	✓	–	–	–	–
SPD	–	✓	(✓)	–	(✓)	–	–

Grüne	(✓)	✓	✓	–	–	–	–
Die Linke	–	✓	(✓)	–	–	–	–

✓ = Fraktion war deutlich aktiv; (✓) = Fraktion war eingeschränkt aktiv; – = Fraktion war nicht aktiv

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Interviews.

Für die Opposition stellte die Zusammenarbeit mit dem Europaparlament eine Erweiterung ihrer Arbeit dar:

„Aus Oppositionssicht ist es am sinnvollsten, mit der jeweiligen Partnerfraktion im EP zusammenzuarbeiten, die sich dann direkt auf der europäischen Ebene einbringt. Eine Stellungnahme nach Art. 23 funktioniert ja als Oppositionspartei nicht, um über die Bundesregierung Einfluss auf die Verhandlungen im Rat zu nehmen.“ (Interview mit Mitarbeiter Oppositions-MdB).

Diese direkten Informationskanäle führten auch zu einer effektiveren Kontrolle der Regierung in europapolitischen Fragen:

„Wir [haben] von den Kollegen in Brüssel dann erfahren, dass die Bundesregierung plant, die Passnummern [für die Unterzeichnung von EBIs zu fordern] und dann haben wir [...] hier Druck gemacht, dass das nicht geht [...] und dann hat die Regierung diese Position auch räumen müssen“ (Interview mit Oppositions-MdB, vgl. auch Auswärtiges Amt 2010).

Insgesamt entsprach die Position des Europäischen Parlaments weitaus mehr den Prioritäten der im Bundestag vertretenen Parteien – abgesehen von der Unionsfraktion – als der Position der Bundesregierung. Das Europäische Parlament kann also in bestimmten Konstellationen ein wichtiges informelles Instrument der Interessenartikulation und -koordination der deutschen Abgeordneten darstellen; es handelt sich um eine Politik des By-Passing „über Bande“. Dieser Aspekt des Mehrebenenparlamentarismus erlaubt es den Abgeordneten, direkt am EU-Meinungsbildungsprozess teilzuhaben, ohne den Umweg über ihre nationale Regierung nehmen zu müssen. Die Ausrichtung am Europäischen Parlament ist nicht nur ein Ausweg der Opposition, um mehr Gestaltungsspielräume wahrzunehmen, sondern auch eine Möglichkeit für die an der Regierung beteiligten Fraktionen, wie hier der FDP, ihre Positionen einzubringen.

### 6.1.3. Der „Normalfall“ des komplexen Mehrebenenparlamentarismus: die ÖPNV-Verordnung

Im Juli 2000 legte die Kommission den Entwurf einer Verordnung über die „Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Perso-

nenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ vor (KOM (2000) 7 endg.). Damit sollte geregelt werden, unter welchen Bedingungen ÖPNV-Aufträge vergeben und finanziert werden (Bormann u.a. 2011: 3). Nach drei Anläufen und einem EuGH-Urteil (s.u.) trat im Dezember 2009 die Verordnung 1370/2007, die „ÖPNV-Verordnung“, in Kraft. Das war nach deutscher Rechtslage problematisch, da sich das bestehende Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und die Verordnung inhaltlich widersprachen. In diesem Unterkapitel zeigen wir, welche Prozesse sich in einem solchen „Normalfall“ sich widersprechender Rechtsnormen auf deutscher und EU-Ebene abspielen können.

Die Kommission ist traditionell ein Verfechter der Öffnung der Märkte. In diesem Fall stimmte auch das Europäische Parlament zu, wollte dabei jedoch die Sicherung sozialer Standards gewährleisten wissen (Interview MdEP 4. Juni 2012). Gemeinsam sahen sich die beiden Institutionen einer breiten Front von Gegnern gegenüber. Im Rat befürchteten die Mitgliedstaaten vor allem zu Beginn der Verhandlungen einen Kontrollverlust. Gleichzeitig stellten die vielen unterschiedlichen nationalen Regelungssysteme eine Hürde dar (Interview externer Experte, 9. Mai 2012). Auf deutscher Seite war die Regierung zu Beginn der Verhandlungen Teil der Blockade (Interview MdEP, 4. Juni 2012). Nach einer Einigung in für Deutschland wichtigen Punkten und dem Erfolgsdruck aufgrund der deutschen Ratspräsidentschaft kam es unter Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee (SPD) zu einer Verabschiedung der VO im Rat. Im Bundestag konnte anschließend keine gemeinsame Position gefunden werden. Vielmehr gab es deutliche Konfliktpunkte zwischen den Fraktionen, die auch bei Inkrafttreten der Verordnung noch bestanden.

Die ÖPNV-Verordnung ist ein klassisches Beispiel für ein fachpolitisches Thema von gesteigerter Relevanz. Die Masse der ÖPNV-Nutzer, die Berührungspunkte mit anderen Politikbereichen, die finanziellen Implikationen sowie die Bedeutung für andere Bereiche wie Umweltschutz oder Stadtplanung machte die ÖPNV-Verordnung zu einem polarisierenden Thema. Die ÖPNV-Verordnung beschäftigte mehr als eine Dekade Institutionen und Akteure in Deutschland und der Europäischen Union. 1996 wurde der Konsultationsprozess auf europäischer Ebene mit einem Grünbuch angestoßen (Grünbuch – Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft, KOM (96) 583). Der Bundestag äußerte seine Ablehnung zu den wettbewerbsbezogenen und vergaberechtlichen Vorschlägen (vgl. BT-Drs. 14/9131, 8). Zwei Jahre später folgte das Weißbuch zu Verkehrsinfrastrukturgebühren (Weißbuch – Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU, KOM (98) 466 endg.), zu dem der Verkehrsausschuss zu Beginn der 14. Legislaturperiode eine nichtöffentliche Anhörung durchführte (Ausschuss für Verkehr 2002: 2). Die Beratungen zur VO begannen im Juli 2000 mit dem Vorschlag der Kommission (KOM (2000) 7 endg.).

Im Oktober 2000 formulierte das Verkehrsministerium eine erste Position mit der Empfehlung, den Vorschlag nicht anzunehmen. Im Dezember erfolgte die Unterrichtung des Bundestags und die Überweisung an den Wirtschaftsausschuss als federführenden Ausschuss (vgl. BT-Drs. 14/4945, 2). Bereits vor der Unterrichtung reichte die damals oppositionelle CDU/CSU-Fraktion einen Antrag ein, in dem sie vor einem „ruinösen Konkurrenzkampf“ (vgl. BT-Drs. 14/4934) warnte und die Regierung aufforderte, Maßnahmen zu ergreifen, um deutsche Busunternehmen nicht zu benachteiligen. Die Bearbeitung des Verordnungsentwurfs

im Bundestag begann im Januar 2001 mit durchaus kritischen und z.T. ablehnenden Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse (vgl. BT-Drs. 14/9131, 12 zitiert Stellungnahme Innenausschuss sowie BT-Drs. 14/9131, 9 zitiert Stellungnahme Verkehrsausschuss).

Inzwischen war deutlich geworden, dass der Kommissionsvorschlag in der Form keinen Zuspruch finden würde; darauf veränderte die Kommission ihren Vorschlag. Da es sich nun um einen geänderten Vorschlag handelte, war an und für sich keine erneute Konsultation des Bundestags nötig. Dennoch setzte dieser die Befassung fort. Vor allem die CDU/CSU-Fraktion machte hier von dem Instrument der Kleinen Anfrage Gebrauch (BT-Plenarprotokoll 14/222 vom 1. März 2002, BT-Drs. 14/9109 sowie BT-Drs. 14/9211). Im Mai 2002 schloss sich der Wirtschaftsausschuss in seiner abschließenden Beratung dem Verkehrsausschuss mit der Empfehlung auf Ablehnung an (vgl. BT-Drs. 14/9131). Die Grünen im Bundestag stellten im Oktober 2003 ein Gutachten zu den positiven Effekten des Kommissionsvorschlags vor. Die FDP versuchte derweil, eine Marktöffnung von nationaler Seite voranzutreiben und stellte im Oktober 2004 einen Antrag für eine Novellierung des PBefG (vgl. BT-Drs. 15/3953).

Im August 2005 stellte die Kommission einen zweiten geänderten Vorschlag vor (KOM (2005) 319 endg.), der das Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark Trans (C-280/00, Slg. 2003, I-7747) berücksichtigte. Der Bundestag wurde nicht nochmals unterrichtet. Allerdings gab es Anhörungen innerhalb der Fraktionen (vgl. E-Mail Verkehrsausschuss vom 22 März 2012). Da die damals geltende GO-BT (GO-BT a.F. vom 10. März 2005) noch keine „Kenntnisnahme“ nicht überwiesener Dokumente vorsah, muss der geänderte Vorschlag über informelle Wege in die Fraktionen gelangt sein. Zwei Anträge auf Ablehnung im Ministerrat (durch Die Grünen und die FDP) im Jahr 2006 wurden jeweils zurückgezogen, da sie von den Ereignissen überholt wurden (BT-Drs. 16/1065, BT-Drs. 16/1652, BT-Protokoll 16/61, 6050). Unabhängig von der Arbeit an der Verordnung hatten die Grünen und die FDP bereits Anfang 2006 auf eine Novellierung des PBefG gedrängt (BT-Drs. 16/842, BT-Drs. 16/384). Beide Anträge wurden im Dezember vom mittlerweile federführenden Verkehrsausschuss abgelehnt (BT-Drs. 16/3905). Eine anschließende Phase der Bewegung im Rat wurde v.a. von den Grünen kritisch begleitet. Tiefensee konnte bei der Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes von Rat und Europäischem Parlament nicht alle zuvor intendierten Punkte durchsetzen. Dazu gab es im August eine kleine Anfrage der Grünen, die die Verhandlungsweise der Bundesregierung kritisch hinterfragte (vgl. BT-Drs. 16/2339).

Nach einem inoffiziellen Trialog-Verfahren endete im Mai die zweite Lesung im Europäischen Parlament mit einem Kompromiss (Entschließung EP vom 10. Mai 2007, P6 TA(2007)0174), der eine abschließende Regelung zur Direktvergabe den Mitgliedstaaten überließ. Die Kommission änderte ihren Entwurf zugunsten des Ergebnisses der zweiten Lesung (KOM (2007) 460 endg.), welcher dann vom Rat verabschiedet und Anfang Dezember im Amtsblatt (L 315, 1 vom 3. Dezember 2007) veröffentlicht wurde.

Auch wenn die Verordnung für die nationalen Akteure nicht überraschend kam, war die Veröffentlichung der Startschuss für die weitere Bearbeitung. Im Bundestag begann diese mit Anfragen der Oppositionsparteien (vgl. BT-Drs. 16/8351, BT-Drs. 16/8734, BT-Drs. 16/8622, BT-Drs. 16/9680). Im August 2008 legte das Verkehrsministerium einen ersten Entwurf vor, der jedoch in den Ländern und der CDU/CSU keinen Zuspruch fand (Wachinger 2011). Kurz

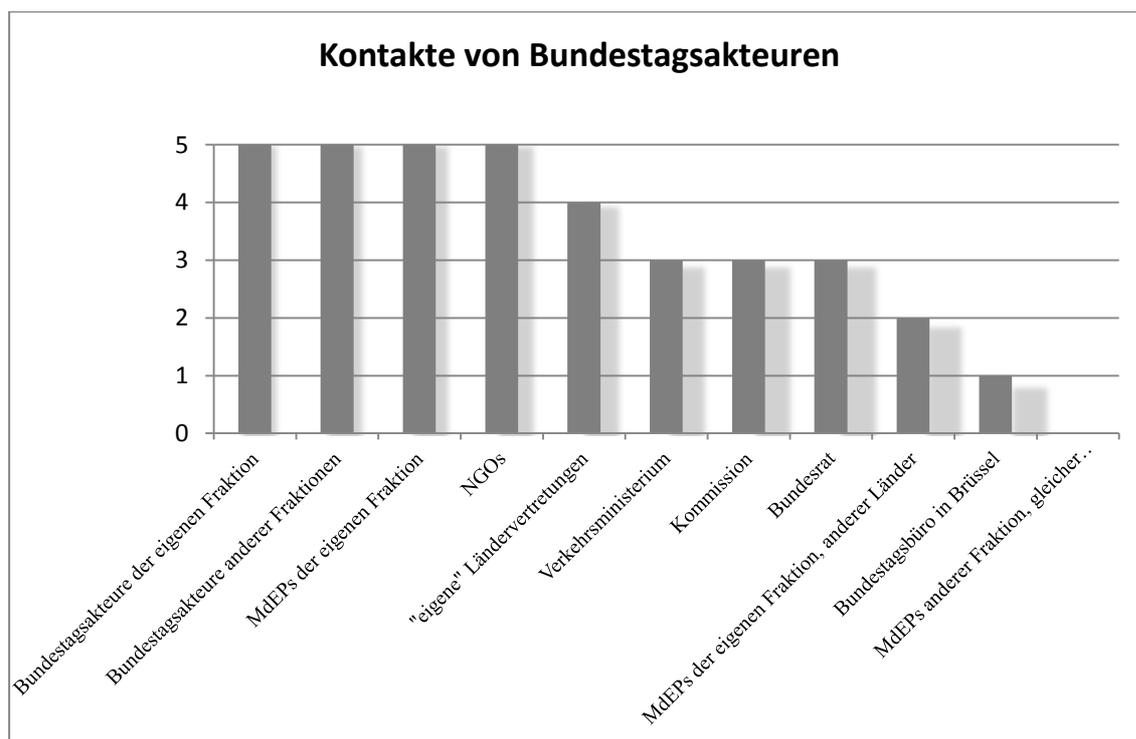
vor Ablauf der 16. Legislaturperiode setzten die Grünen einen eigenen Entwurf auf die Tagesordnung, dessen Ablehnung der Verkehrsausschuss empfahl (vgl. BT-Drs. 16/11635, BT-Drs. 16/12350). Die Novellierung blieb aus, sodass zu Beginn der 17. Legislaturperiode das Thema noch aktuell war.

In der 17. Legislaturperiode starteten die SPD (nunmehr in der Opposition) sowie die Grünen einschlägige Kleine Anfragen (vgl. BT-Drs. 17/145, BT-Drs. 17/2731). Es dauerte noch fast ein halbes Jahr, bis die Regierung einen Gesetzesentwurf vorlegte. Problematisch erwies sich dabei für die Regierungsfraktion der Verlust der Bundesratsmehrheit nach den Wahlen in Baden-Württemberg im Jahre 2010. Im August 2011 beschloss das Kabinett die Novellierung des PBefG und die Liberalisierung des Fernbusverkehrs. Kurz darauf reichten die Oppositionsparteien SPD und Grüne einen eigenen Gesetzesentwurf ein, der in Zusammenarbeit mit den Ländern entstanden war (BT-Drs. 17/7046). Die Linke verfasste einen Antrag auf Ablehnung der Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs (BT-Drs. 17/7487). Ausgehend von den unterschiedlichen Positionen brachte die Regierung einen neuen Gesetzesentwurf ein (vgl. BT-Drs. 17/8233). Im Februar 2012 gab es eine öffentliche Anhörung im Verkehrsausschuss unter Hinzuziehung von Experten (vgl. Protokoll 17/66 Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 29. Februar 2012).

In der politischen Arena waren vor allem die Differenzen zwischen Regierungsmehrheit und Bundesrat problematisch. Der wichtigste Konfliktpunkt war die Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs, den die FDP um jeden Preis wollte, den die Grünen wollten, den die CDU/CSU akzeptierte, den die SPD kritisierte und den die Linke verhindern wollte. Um der Einberufung eines Vermittlungsausschusses und einem Scheitern der Gesetzesentwürfe vorzubeugen, wurde ein Vermittlungsverfahren zwischen Regierungsfraktion, Opposition und Ländervertretungen eingeleitet (Interview Verkehrsreferent Regierungsfraktion, 18. Mai 2012).

Die Verordnung streift inhaltlich zwei Bereiche, was Konsequenzen für die Bearbeitung in den Fraktionen hat. Während kleine Parteien wie die Linke und die FDP den Schwerpunkt auf das Für und Wider der Liberalisierung des Buslinienverkehrs gesetzt haben, überwiegen bei der Frage nach dem PBefG die großen Volksparteien. Hintergrund ist die thematische und verhandlungstechnische Komplexität, die kleine Parteien mit weniger Ressourcen nicht umfänglich bearbeiten können (Interview 2 MdB Regierungsfraktion, 24. Mai 2012). Die starke fachpolitische Prägung trug dazu bei, dass die Spezialisierung zunahm und sich der Kreis der Bearbeiter reduzierte (Interview Mitarbeiter Oppositionsfraktion, 15. Mai 2012). Den Fachreferenten wurde eine erhebliche Machtposition attestiert, da sie über eine Legislaturperiode hinaus arbeiten und relativ ungestört vom politischen Agenda-Setting agieren (Interview 2 MdB Regierungsfraktion, 24. Mai 2012). Nicht nur deswegen konnte in den Fraktionen schnell eine Linie gefunden werden. Anders war es bei Parteien mit starker kommunalpolitischer Bindung. Da der ÖPNV in starkem Maße die Länderinteressen tangiert, haben Kommunalpolitiker eine andere Perspektive als Bundespolitiker. Die CDU hatte daher größere Probleme, eine fraktionsinterne Linie festzulegen als Grüne oder FDP (Interview MdB Oppositionsfraktion, 10. Mai 2012; Interview 2 MdB Regierungsfraktion, 24. Mai 2012).

Abbildung 3: Informelle Kontakte der MdBs beim ÖPNV-Dossier



Quelle: eigene Interviews, eigene Darstellung

Insgesamt verlief die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition nicht sehr ausgeprägt. Obwohl der Legislaturperioden übergreifende Charakter des Dossiers eine solche Kooperation verlangt hätte, um auf dem Brüsseler Parkett ein „deutsches Interesse“ zu vertreten. Im Verlauf der Umsetzung der ÖPNV-Richtlinie wurden nur selten interfraktionelle Anträge getätigt. Der Antrag der Opposition wurde in der Regel von der Regierungsmehrheit abgelehnt (vgl. dazu Ablehnung des CDU/CSU-Antrags in BT-Drs. 14/8352). Um die parlamentarische Beteiligung zu verstärken, weichen vor allem Abgeordnete der Opposition auf informelle Kontakte aus, z.B. zu Interessengruppen oder dem Europäischen Parlament (Interview Verkehrsreferent Regierungsfraktion, 18. Mai 2012). Für die Regierungsfraktion sind solche Anträge nicht unbedenklich. Es besteht die Gefahr, der eigenen Regierung Verhandlungsspielraum auf europäischer Ebene zu nehmen und zu riskieren, dass sie „das Gesicht“ verliert (Interview MdB Oppositionsfraktion, 10. Mai 2012). Deswegen griffen bei der ÖPNV-Verordnung auch sie auf informelle Maßnahmen zurück, bspw. auf Kontakte zu Interessenverbänden (Rundschreiben Nr. 30/2006 des VDV vom 19. Juni 2006, Anlage II). Bei der Untersuchung zur ÖPNV-Verordnung konnten somit viele unterschiedliche informelle Kontakte identifiziert werden (siehe Abbildung 3).

Die wichtigste Quelle von Informationen besteht für alle Abgeordneten in der eigenen Fraktion. Dabei finden sich Hinweise auf eine zunehmende Vernetzung zwischen den Fraktionen auf den unterschiedlichen Ebenen. Die nationalen Verkehrspolitiker üben Einfluss auf die Verkehrspolitiker ihrer Fraktion im EP aus und umgekehrt (Interview MdB Oppositionsfraktion, 11. Juni 2012, Interview MdEP, 4. Juni 2012). Mitunter werden Europaabgeordnete um

Einschätzungen oder Abstimmungsempfehlungen gebeten (Interview Mitarbeiter MdEP, 12. Juli 2012). Dies dient nicht zuletzt dazu, eine Kohärenz der Positionierung auf beiden Ebenen zu erlangen (Interview Mitarbeiter MdEP, 12. Juli 2012). Die fraktionsinternen Kontakte sind auch von Bedeutung, wenn es darum geht, die Fraktionsposition durchzusetzen, ohne die eigene Regierung öffentlich an den Pranger zu stellen (Interview Mitarbeiter MdEP, 12. Juli 2012).

Vielfach ließ sich feststellen, dass versucht wird, Akteure von anderen Ebenen einzubinden, um die Beziehung zwischen den Akteuren zu stärken und den Informationsfluss zu verbessern, bspw. durch Querschnitts-Arbeitsgemeinschaften oder durch Berichte aus Europa in den Arbeitskreisen (Interview 2 MdB Regierungsfraktion, 24. Mai 2012, Interview Mitarbeiter MdEP, 12. Juli 2012). Zudem bestehen Kontakte zu MdEPs der gleichen Fraktion anderer Mitgliedstaaten, v.a. über die Vermittlung eigener nationaler MdEPs (Interview MdB Oppositionsfraktion, 11. Juni 2012). Auch wenn alle befragten Abgeordneten Verbindungen zwischen Bundestag und EP bejahten, ist die Qualität je nach Bereich, Partei und Einzelfall unterschiedlich und stark abhängig von persönlichen Beziehungen. Auch sind die Bindungen nicht immer konfliktfrei, was häufig an persönlichen Dissonanzen oder Kompetenzstreitigkeiten liegt (Interview Mitarbeiter MdEP, 12. Juli 2012, Interview 2 MdB Regierungsfraktion, 24. Mai 2012).

Wichtige informelle Kontakte v.a. zur Informationsbeschaffung sind Interessengruppen. Die Mehrzahl dieser Kontakte betrifft nationale und subnationale Interessengruppen. Kontakte zu europäischen Interessengruppen ließen sich im Beispiel der ÖPNV-Verordnung nicht finden. Auch innerhalb nationaler Interessengruppen entfiel der Großteil auf die großen „zwei“: den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und den Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (BD). Hinzu kamen die kommunalen Spitzenverbände. Während sich die Interessengruppen in der Entwurfszeit eines Gesetzes auf Regierung und Abgeordnete der Mehrheitsfraktion konzentrieren, fokussieren sie ihre Tätigkeit nach der Veröffentlichung des Entwurfes auf die Opposition – in der Hoffnung, „dass die Opposition mit Änderungsanträgen auch noch etwas bewirken kann“ (Interview MdB Oppositionsfraktion, 11. Juni 2012). Wenn auch alle Abgeordneten betont haben, dass sie prinzipiell alle Interessengruppen anhören, zeichnen sich doch gewisse Präferenzen gemäß der Ausrichtung der Partei ab (Interview MdB Oppositionsfraktion, 11. Juni 2012).

Auf der Ebene des Bundestags-Bundesregierungs-Kontakte ließ sich feststellen, dass die Regierungsfractionen mit den Ministerien zusammenarbeiten und dabei über informelle Kanäle weitere Informationen erhalten konnten. Oppositionsfractionen stand diese Option nicht zur Verfügung. Einen gewissen Vorteil hatten ehemalige Regierungsfractionen, die bestehende persönliche Kontakte in Ministerien nutzen konnten (Interview Mitarbeiter Oppositionsfraktion, 15. Mai 2012). Die Beziehungen zwischen Bundesrat und Bundestag verliefen ebenfalls in erwartbaren Bahnen. Ein direkter Kontakt konnte nur für die Regierungsfractionen nachgewiesen werden. Im Bund-Länder-Verhältnis kooperierten alle Fraktionen mit jenen Landesregierungen, die von der jeweils eigenen Partei gestellt wurden.

Zusammenfassend traten am Fallbeispiel der ÖPNV-Verordnung die institutionellen Beschränkungen in der Formulierungsphase auf europäischer Ebene deutlich hervor. Es kann nur

von einer mittelbaren Partizipation des nationalen Parlaments gesprochen werden. Gestört wurde der Einfluss des Bundestages vor allem dadurch, dass immer wieder neue Personen – nach einem Regierungswechsel auch in neuen Positionen – mit der Angelegenheit befasst wurden. Zur Kompensation wurden zahlreiche informelle Kommunikationskanäle genutzt; dabei standen Interessengruppen und Europaparlamentarier der eigenen Fraktion im Vordergrund.

## **6.2. Institutionelle Rekalibrierung**

Eine Bilanz der drei Fallstudien lautet, dass es alles andere als einfach ist, Europapolitik im Bundestag auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Noch am ehesten ließe sich formulieren, dass sich in der Europapolitik viele Regelmäßigkeiten des „normalen“ Gesetzgebungsprozesses spiegeln. Manche Dossiers verlaufen eher konsensual (EBI), andere sind mit vielen Konflikten behaftet (ÖPNV). Zumeist spielt dabei die Trennungslinie Opposition/Regierung die wichtigste Rolle. In eher wertorientierten Dossiers wie der Frauenquote lassen sich aber auch Auseinandersetzungen innerhalb der politischen Lager, mitunter sogar innerhalb einzelner Fraktionen, erkennen. Je näher die Politik an die Lebensumstände der Bürger reicht, desto detaillierter und raffinierter die politischen Auseinandersetzungen (ÖPNV). Diese wenigen Schlussfolgerungen könnten zunächst nahelegen, der supranationalen Ebene komme gar kein systematischer Rang bei der Behandlung europapolitischer Dossiers zu. Dass dem nicht so ist, zeigt indes der Blick auf die wichtigsten Organisationseinheiten des Bundestages: die Bundestagsverwaltung, das Ausschusswesen sowie die Fraktionen.

### **6.2.1. Die Bundestagsverwaltung: Kampf mit der Informationsflut**

Die große Zahl der an den Bundestag gerichteten EU-Zuleitungen erfordert einen wirksamen Filter, der den Ausschüssen und Fraktionen überhaupt erst ein effektives Arbeiten ermöglicht. Dieses Erfordernis hat in den vergangenen Jahren zu mehreren Anpassungen jenes Teils der Bundestagsverwaltung geführt, der die europäische Seite des deutschen Parlamentarismus abdeckt. In diesem Unterkapitel stellen wir die umfänglichen Reformen dar, die in diesen häufig vernachlässigten Aspekt der parlamentarischen Europapolitik in den letzten Jahren betroffen haben.

Bis 1977 erfolgte die Bearbeitung der Vorlagen der damaligen EG durch die Bundestagsverwaltung, die damals aber bei weitem noch nicht mit einem derart spezialisierten Apparat wie heute aufwarten konnte. Mit der Etablierung des EU-Ausschusses wurde dieses System zu Beginn der 90er Jahre überarbeitet. Der EU-Ausschuss bekam mit dem Europabüro eine Verwaltungseinheit, die ihm zuarbeitete. Seine primäre Zuständigkeit lag in der Verteilung der europäischen Dossiers, die vom EU-Ausschuss dann mit Überweisungsvorschlägen versehen wurden (Janowski 2005: 94-95). Die Dokumente wurden dem Bundestag im Wesentlichen durch die Regierung zugeleitet. Dies geschah in der Regel durch das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi). Allerdings wurde diese Zuständigkeit von 1998-2005 unterbrochen, als das Bundesfinanzministerium (BMF) diese Aufgabe übernahm. Seitdem hat wieder das BMWi die Funktion der Weitergabe der Dokumente übernommen. Inzwischen wird ein

Teil der im Parlament so genannten „EU-Vorlagen“ auch durch EU-Organe selbst zugeleitet; in den Jahren 2009 bis 2011 waren dies etwa sieben Prozent (Bundestagsverwaltung 2011: 103).

Die größten Veränderungen der letzten Jahre erfolgten durch eine zweifache Umorganisation der Bundestagsverwaltung. Die erste fand in der Mitte der 2000er-Jahre statt, als in der Bundestagsverwaltung das Europareferat (Referat PA 1) eingerichtet wurde. Dieses erledigte bis Ende 2012 die meisten formalen EU-relevanten Koordinierungsaufgaben innerhalb des Bundestags. Damit löste das Referat den EU-Ausschuss in seiner Rolle als (intendiertes) zentrales Koordinierungsorgan faktisch ab. PA 1 gliederte sich in zwei Teile: in die (größere) in Berlin ansässige Einheit und in das Verbindungsbüro in Brüssel, das im Februar 2007 eröffnet wurde. Das Referat zählte während der Phase von 2007 bis 2012 stets etwa 40 Mitarbeiter. Es verstand sich aus der Perspektive seines Leiters Sven Vollrath als

„administrative Verbindungsstelle des Bundestags gegenüber der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU), es erstellt eine Reihe von Regeldienstleistungen, die als Fokussierungshilfe durch das Dokumentendickicht für alle 22 Fachausschüsse dienen, unterstützt Abgeordnete, Ausschüsse und Fraktionen bei ihrer Europaarbeit, wo dies gewünscht wird und für das Referat leistbar ist, und es wacht zugleich über die Einhaltung und Anwendung der Begleitgesetze“ (Vollrath 2011: 178).

Das Referat PA1 wurde – dies ist der zweite Reformschritt – zu Beginn des Jahres 2013 zur „Unterabteilung PE (Europa)“ aufgewertet. Dieses besteht nunmehr aus insgesamt sechs Referaten:

- dem Ausschussesekretariat des EU-Ausschusses (PE 1),
- dem Referat für EU-Grundsatzangelegenheiten sowie Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (PE 2),
- dem Referat EU-Analyse, Beratung, Prioritätensetzung für Vorhaben der EU (PE 3),
- dem EU-Verbindungsbüro (PE 4),
- der Europa-Dokumentation (PE 5) sowie
- dem „Fachbereich Europa“ (PE 6).

Wie aus dem Organigramm des Bundestages hervorgeht, speist sich diese Zusammensetzung aus verschiedenen Quellen. Das Sekretariat des EU-Ausschusses wird – im Gegensatz zu den meisten anderen Ausschüssen, die der Unterabteilung PA („Ausschüsse“) zugeordnet werden – der Unterabteilung PE zugerechnet. Die Referate PE 2-5 stellen eine Ausdifferenzierung des alten Referats PA 1 dar, das mit dem 1. Januar 2013 aufgelöst wurde. Das Referat PE 6 stellt eine Verlagerung des alten Referats WD 11, also des Europareferats des Wissenschaftlichen Dienstes, dar. In gewisser Weise hat der Bundestag damit einen Schritt getan, der im Hinblick auf die Bundesregierung immer wieder vorgeschlagen, aber nie gegangen wurde: die Bündelung aller für EU-Angelegenheiten relevanten Einheiten unter einem hierarchischen Dach.

Wenn die Entwicklungen im Sinne des Bundespräsidenten – der die Umorganisation aktiv vorangetrieben hat und auch verantwortet – laufen, lassen sich fortan die Fäden besser ver-

knüpfen: die Trennung von Grundsatzangelegenheiten und Analyse/Beratung ermöglicht eine gewisse strategische Ausrichtung, die Europadokumentation (PE 5) soll Vorgänge auf der EU-Ebene sowie in anderen mitgliedstaatlichen Parlamenten erfassen. Gefahren liegen dagegen in einer nur unvollständigen Verschmelzung bisher eigenständiger Referate. Insbesondere die Referate PE 3 und PE 6 scheinen Überschneidungen aufzuweisen.

Damit hat der administrative Unterbau der parlamentarischen Europapolitik innerhalb weniger Jahre eine Reihe von neuen Aufgaben erhalten oder bestehende massiv ausgebaut. Die wichtigste Funktion der EU-bezogenen Verwaltung des Bundestages besteht nach wie vor in der Einordnung und Bewertung von EU-Vorlagen (d.h. allen Dokumenten mit Ursprung aus Brüssel, also vor allem Mitteilungen der EU-Institutionen, Entwürfe für Verordnungen oder Richtlinien samt deren Änderungen sowie Grün- und Weißbücher). Dieser Vorgang wird als Priorisierung bezeichnet. Dabei geht es insbesondere darum, relevante von irrelevanten Vorlagen zu unterscheiden – ein Vorgang, der für die Minderung der Informationslast auf Seiten der Fraktionen und ihrer MdBs von entscheidender Bedeutung ist.

Hierzu werden innerhalb der Unterabteilung Kurzvermerke erstellt, die ebenso Inhaltsangaben zum vorliegenden Dossier enthalten wie ein Votum. In verschiedenen Interviews wurde die Einschätzung geäußert, die Fraktionen würden diesen Voten zu einem Anteil von etwa 90 Prozent folgen. Dies spricht für eine überwiegende Akzeptanz sowohl der Prozedur wie auch der Ergebnisse des Priorisierungsverfahrens. Dies mag nicht zuletzt daran liegen, dass im Zweifelsfall einzelne Dokumente eher eingespeist als aussortiert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass alle relevanten Dossiers den parlamentarischen Betrieb erreichen. Die Ergebnisse der Voten werden den Fraktionen übermittelt, die die endgültige Entscheidung zur Überweisung treffen. Dabei gilt ein Minderheitenrecht; das Überweisungsverlangen einer Fraktion ist ausreichend. Der Überweisungsvorschlag wird durch den Vorsitzenden des EU-Ausschusses notifiziert und durch das Bundestagspräsidium an die Ausschüsse verteilt. Im Zeitraum vom 1. Februar 2010 bis zum 31. Januar 2011 wurden von den insgesamt 1119 Dossiers 514 überwiesen und 605 nicht (Vollrath 2011: 192).

Eine zunehmend wichtige Funktion der Verwaltung besteht in der Folge von Art. 12 EUV darin, Informationen über die Behandlung von EU-Vorlagen in anderen nationalen Parlamenten als dem Bundestag zu gewinnen. Bereits im alten Referat PA 1 hat man sich um den Ausbau einer systematischen Informationsaufbereitung bemüht. Dies geschieht einerseits über das interne System EuDoX, mit dem die Dokumente zu einzelnen Dossiers geschlossen dargestellt werden. Das Ziel der Datenbank besteht darin, Abgeordneten und Mitarbeitern die gesammelten Schriftstücke zu den einzelnen Dossiers zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus ist die europaweite Datenbank IPEX (InterParliamentary EU information eXchange) zu erwähnen. IPEX ist eine Plattform für den Informationsaustausch unter den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer der Europäischen Union sowie zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament in Bezug auf EU-Themen.

In ihr finden sich auch Dokumente anderer nationaler Parlamente, was z.B. für die Abstimmung bei Subsidiaritätsrügen eine wichtige Informationsbasis darstellen kann. Eine kursori-

sche Prüfung im Frühsommer 2014 ergab allerdings, dass bei weitem nicht alle nationalen Parlamente die Datenbank intensiv pflegen.

Des Weiteren ist die Unterabteilung PE auch für Anfragen der Fraktionen zuständig. Einzelne Fraktionen können sich an das Referat richten, z.B. wenn ein bestimmtes Dokument bei der Bundesregierung angefordert werden soll, das diese nicht zugeleitet hat. Gleichzeitig können die Beamten und Mitarbeiter selbst proaktiv tätig werden, z.B. wenn ihnen auffällt, dass die Bundesregierung ihren Zuleitungspflichten nicht nachkommt.

Über die Archivierung hinaus erstellt die Unterabteilung bei als besonders wichtig erachteten Dossiers Zusammenfassungen. Das primäre Ziel besteht dabei in der Verknüpfung von Schriftstücken und Rechtsakten, deren rechtslogische Bezüge und zeitliche Abfolge dargestellt werden müssen, um Abgeordneten und Fraktionsmitarbeitern das nötige Wissen zu vermitteln. Die Verwaltung gerät durch diese Tätigkeit mitunter an die Ränder ihrer Zuständigkeit, da politische Bewertungen nicht vollständig aus den Darstellungen fernzuhalten sind. Zum Beispiel kann es für die spätere politische Beschlussfassung relevant sein, welche Schriftstücke einem Dossier zugeschlagen werden. Damit wandeln die befassten Referate in zweierlei Hinsicht auf einem schmalen Grat. Zum einen kann die Abteilung politisch angreifbar werden. Zum anderen entsteht eine gewisse Konkurrenz zum Wissenschaftlichen Dienst. Mit der Eingliederung des Referats WD 11 in die Unterabteilung wurde indes versucht, diesen latenten Konflikt zu entschärfen.

Bei alledem ist zu bedenken, dass die EU-bezogene Informierung des Bundestages nicht allein über die Kanäle der Bundestagsverwaltung verläuft. So sind für die Bundestagsfraktionen die parallel arbeitenden Einheiten im Europäischen Parlament – Arbeitsgruppen der EP-Fraktionen, deutsche EP-Abgeordnete – eine wesentliche Informationsquelle. Die Brüsseler Schiene wird außerdem häufig verwendet, um neben den Übermittlungen seitens der Bundestagsverwaltung parteipolitische Einschätzungen zu erhalten. Auf diesem Wege müssen auch die Umsetzungen von Parteitagsbeschlüssen, das heißt notwendige Abstimmungsprozesse in parteipolitischen und themenspezifischen Positionierungen, koordiniert werden. Dazu dienen neben den EP-Abgeordneten auch die Mitarbeiter der Fraktionen im Verbindungsbüro, die insgesamt als Anlaufstellen für europapolitisch befasste Akteure in den Berliner Fraktionen dienen.

Das Verbindungsbüro bemüht sich daher neben der Frühwarnung und Vorfeldbeobachtung auch um informationelle Koordinierung. Dazu gehören das Aufrechterhalten der Kommunikation mit den Fachausschüssen des Bundestages, zwischen Gremien des Bundestages und des Europäischen Parlaments sowie der Austausch zwischen dem Bundestag und bestimmten Lobbygruppen in Brüssel. Darüber hinaus verfügen einzelne Abgeordnete und fast alle Mitarbeiter über alternative „direkte Drähte“ nach Brüssel, die sich aus früheren Tätigkeiten oder sonstigen persönlichen Netzwerken ergeben. Dies stellt aber in der Informationsbeschaffung keinen Unterschied zu der Arbeit parlamentarischer Akteure in anderen binnenpolitischen Zusammenhängen dar.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Bundestagsverwaltung seit 2005 in erheblichem Maße europäisiert und die Grundlagen dafür geschaffen hat, den Herausforderungen der Informationsverteilung und -bündelung adäquat zu begegnen.

## 6.2.2. Die Ausschüsse: Bedeutungszuwachs der Fachausschüsse zulasten des EU-Ausschusses

Die Ausschüsse des Bundestages sind für die Europapolitik unter zwei Aspekten von Bedeutung. Zum einen ist die reale Bedeutung des EU-Ausschusses zu diskutieren, der bekanntlich als einer der wenigen Ausschüsse im Grundgesetz Erwähnung findet und formal mit einigen Kompetenzen ausgestattet ist, die ihn als eigenständigen Akteur im Parlament und gegenüber der Bundesregierung positionieren könnten. Zum anderen wirft die Europäisierung aller Politikbereiche die Frage auf, ob und auf welche Weise sich die übrigen Ausschüsse auf die europäische Politik eingestellt haben (siehe hierzu auch Kropp 2013).

### *EU-Ausschuss*

Der EU-Ausschuss wurde nach dem Vertrag von Maastricht eingerichtet. Häufig wird die Meinung vertreten, dieser späte Zeitpunkt sei ein allgemeiner Beleg für die verschlafene Reaktion des Bundestages auf die europäische Integration. Dies gelte nicht zuletzt im Vergleich mit dem Bundesrat, der immerhin seit 1957 über einen eigenen Ausschuss zur Befassung mit EU-Angelegenheiten verfügt (Grünhage 2007: 213 ff.). Es wäre jedoch verfehlt, die Entwicklung des Ausschusswesens im Bundestag bis 1993/94 allein als nachlässige Ignoranz zu charakterisieren. Vielmehr gab es plausible Gründe für die späte Konstituierung des EU-Ausschusses.

Diese bestanden zunächst im Doppelmandat, im Rahmen dessen der Bundestag bis 1979 jeweils zu Beginn einer Wahlperiode 36 Mitglieder ins Europäische Parlament entsandte (vgl. Janowski 2005: 72; Grünhage 2007: 132). Daneben existierte ab 1965 für einige Jahre ein Integrations-Ältestenrat, der sowohl grundlegende Fragen der europäischen Integration als auch Verteilerdienste für EU-Vorlagen zu leisten hatte. Nach dem Ende der Doppelmandatschaft wurde eine Europa-Kommission als „erste[s] echte[s] Europa-Gremium“ (Janowski 2005: 88) eingesetzt. Die Kommission verfügte allerdings nicht über Beschlussfassungsrechte, sondern lediglich über eine beratende Funktion. Trotz ihrer geringen formellen Rechte schaffte sie es indes, Berichte zur Debatte im Plenum vorzulegen und damit eine europapolitische Auseinandersetzung anzureizen (Janowski 2005: 74 f., 88). Die Kommission wurde im Jahr 1987, dem Jahr der Einheitlichen Europäischen Akte, durch den neu eingerichteten EG-Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses abgelöst. Mit dieser institutionellen Zuordnung zeigt sich, dass Europapolitik in den ersten Jahrzehnten der Integration im Paradigma der Außenpolitik angesiedelt war, also einem Feld mit traditionell geringer parlamentarischer Mitwirkung. Janowski (2005: 76) stellt in diesem Zusammenhang die These auf, dies habe die Verankerung der Europapolitik im Bundestag stark behindert.

Die Schwäche des Unterausschusses wurde angesichts der Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag diskutiert; das Resultat war die Entstehung des EG-Ausschusses auf interfraktionellen Antrag aller seinerzeit im Bundestag vertretenen Fraktionen (Grünhage 2007: 139). Der ständige EU-Ausschuss, wie wir ihn heute kennen, wurde schließlich in der 13. Wahlperiode eingesetzt und grundgesetzlich verankert. Erwähnenswert ist, dass dessen Einsetzung nicht nur

ein genuin europapolitisches Projekt war, sondern auch auf eine Empfehlung der Verfassungskommission im Zuge der Wiedervereinigung zurückgeht (Janowski 2005: 83).

In seinem Selbstverständnis ist der EU-Ausschuss als Integrations- und Querschnittsausschuss konzipiert. In dieser Funktion ist er

zuständig für Grundsatzfragen der europäischen Integration wie die institutionelle Reform der Europäischen Union, die Erweiterung der Europäischen Union, die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten. Als Querschnittsausschuss befasst sich der EU-Ausschuss insbesondere mit den europäischen Vorhaben, die mehrere verschiedene Politikfelder betreffen. (Selbstdarstellung des Ausschusses, [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/aufgaben\\_und\\_arbeit/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a21/aufgaben_und_arbeit/index.html), zuletzt abgerufen am 23. Juni 2014).

Des Weiteren soll er in seiner Koordinationsfunktion die Positionen der Fachausschüsse mit europäischen Erfordernissen in Einklang bringen (Janowski 2005: 89).

Seine grundgesetzliche Verankerung verdankt der EU-Ausschuss dem Recht, plenareretzende Beschlüsse zu fassen. Im Einzelfall kann er durch das Plenum ermächtigt werden (Art. 45 GG i.V.m. § 93b GOBT). Diese beiden Sonderrechte zielen – wenngleich sie sich formell unterscheiden – darauf, eine angemessene Reaktionszeit auf EU-Dossiers gewährleisten zu können, z.B. außerhalb der Sitzungswochen des Bundestages. Allerdings wird das Instrument des plenareretzenden Beschlusses selten angewendet. Wenn dies doch geschieht, handelt es sich im Übrigen nicht um „eilbedürftige Sekundärrechtsetzungsakte“, sondern um „integrationspolitische Grundsatzfragen“ wie z.B. die Grundrechtecharta oder den Verfassungskonvent (siehe Janowski 2005: 208; Zitate bei M. Mayer 2012: 247). Auch Ermächtigungen sind eine große Seltenheit. Neben den nationalen Parlamentariern gehören dem Ausschuss auch Mitglieder des Europäischen Parlaments an. Diese haben kein Stimmrecht, sondern sind lediglich mitwirkungs berechtigt (§ 93b GOBT). Dieses Arrangement zielt darauf, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen zu erleichtern und zu fördern. Außerdem tagt der EU-Ausschuss zu einem von den Terminen der Fachausschüsse abweichenden Zeitpunkt. Damit wird den MdBs eine Doppelmitgliedschaft ermöglicht und soll dabei helfen, die Querschnitts- und Koordinationsfunktion des Ausschusses zu erfüllen. So können die Mitglieder sowohl in den Sitzungen der Fachausschüsse als auch des EU-Ausschusses prinzipiell vertreten sein und auf diese Weise den europäischen Blickwinkel in die Fachausschüsse einspeisen (Janowski 2005: 94). Dem gleichen Ziel dient es, in jedem der Fachausschüsse des Bundestages einen Berichterstatler für Europapolitik zu benennen.

Wie wirken sich all diese Regelungen auf das reale Gewicht des EU-Ausschusses aus? Sowohl in der einschlägigen Literatur (Auel 2006; Beichelt 2009; Sturm und Pehle 2012) als auch in den von uns geführten Interviews überwiegt der Eindruck, dem EU-Ausschuss sei es bisher höchstens teilweise gelungen, als zentraler Ort der europapolitischen Mitwirkung im Deutschen Bundestag zu operieren. In gewissem Sinne ist der Ausschuss dabei das Opfer der Verbreiterung der Europakompetenz im Bundestag geworden. Federführend ist der EU-Ausschuss nur bei „reinen“ EU-Themen wie z.B. Vertragsveränderungen nach Art. 48 EUV oder bei Erweiterungen der EU. Solche Dossiers sind zwar wichtig. Bei der Behandlung tre-

ten allerdings zwei Sachverhalte auf, die einer hohen – parlamentsinternen wie öffentlichkeitswirksamen – Bedeutung entgegenstehen. Erstens handelt es sich häufig um Bereiche, in denen das Bundeskanzleramt mit seinem besonderen exekutiven Gewicht eine Rolle spielt. Dem Ausschuss bleibt also, etwa bei einer Erweiterungsentscheidung, häufig nur die Rolle der ex-post-Bestätigung eines Beschlusses, der im Europäischen Rat bereits gefällt wurde. Zweitens fällt der überwiegende Teil der federführend im EU-Ausschuss behandelten Dossiers unter das Paradigma der grundsätzlichen Integrationsfreundlichkeit. Daher entfalten sich eher selten grundsätzliche Konflikte, die die Aufmerksamkeit anderer Institutionen oder der Öffentlichkeit auf sich ziehen könnten. Auf diese Weise wird selbst ein Gegenstand wie die Europäische Bürgerinitiative – die immerhin ein dem nationalen System fremdes Partizipationselement einbringt – weitgehend „technisch“ und geräuschlos behandelt (siehe oben; Kap. 6.1).

In unseren Interviews sind wir daher mehrmals auf die Aussage gestoßen, für den einzelnen Abgeordneten sei der EU-Ausschuss „nicht besonders interessant“. Auch an anderer Stelle finden sich ähnliche Einschätzungen. So falle der Ausschuss etwa durch fehlende Ambitionen auf (Brosius-Linke 2009). Eine andere Arbeit kommt zu der Schlussfolgerung, die schwache Relevanz sei vor allem auf die geringe Zahl an Dossiers zurückzuführen, in denen der EU-Ausschuss per Federführung realen Einfluss nehmen könne (Schulz 2011: 100 ff.). In zwei unserer Interviews wurde uns gegenüber ausgeführt, zu Beginn der 17. Wahlperiode – also zum Zeitpunkt der Verteilung der Ausschusssitze im Jahr 2009 – habe der EU-Ausschuss nicht besonders hoch im Kurs gestanden. Nach dem Lissabon-Vertrag und noch vor dem Ausbruch der Euro-Krise ließ die Agenda der kommenden Jahre keine großen Aufregungen erwarten. Das einzige damals absehbare Großdossier über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU wurde zwar im EU-Ausschuss federführend beraten. Aber auch hierbei handelte es sich um ein stark von der (europäischen) Exekutive getriebenes Projekt mit begrenzten Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme.

Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass dem EU-Ausschuss ein nicht unbeträchtliches symbolisches Gewicht zukommt. Im Gegensatz zu vielen anderen Ausschüssen wird er von der Bundesregierung gepflegt, was sich in regelmäßigen Berichterstattungen von Ministern und auch der Bundeskanzlerin niederschlägt. Auch hochrangige EU-Politiker wie der Präsident der Kommission oder des Europäischen Parlaments sind regelmäßige Gäste. Mitunter – wie beim Besuch des Präsidenten der Europäischen Zentralbank Mario Draghi am 24. Oktober 2012 – fungieren solche Besuche als politisch relevante Mitwirkungsgespräche. Jenseits der symbolischen Bedeutung bleibt der Ausschuss damit auch für „Herzblut-Europapolitiker“ durchaus interessant. Wenn der Ausschuss auch häufig nicht federführend ist, so ist er doch in vielen Fällen mitberatend tätig. Dadurch fließen hier, und nur hier, die Informationen und Interaktionen in allen europapolitischen Belangen zusammen. Einzelne Abgeordnete, z.B. europapolitische Sprecher oder Obleute der Fraktionen, können dadurch bei entsprechendem Engagement zu einem Knotenpunkt für inner- und außerparlamentarische Kommunikation werden. Daher bleibt der EU-Ausschuss trotz aller angeführten Einschränkungen eine wirksame parlamentarische Institution zur ex-post-Kontrolle der Bundesregierung (so bereits Hansmeyer 2001: 135).

*Fachausschüsse*

Die zweite Modalität der europapolitischen Befassung des Bundestages bieten die Fachausschüsse. Dieser Aspekt wurde bisher nach unserer Kenntnis nicht intensiver erforscht, obwohl über 90 Prozent der EU-Vorlagen nicht im EU-Ausschuss, sondern in anderen Ausschüssen federführend behandelt werden (Beichelt 2009: 233). Auch wir können an dieser Stelle nur einige Hinweise geben und auf eine beträchtliche empirische Forschungslücke hinweisen.

In all unseren Interviews haben wir unsere Gesprächspartner darum gebeten, eine Einschätzung zum Arbeitsprofil der Fachausschüsse in der Europapolitik zu geben. Eine wichtige Rolle für deren Effektivität und Effizienz spielt offenbar das individuelle Interesse, das die jeweiligen Ausschussvorsitzenden der europäischen Materie entgegenbringen. Andere Faktoren, etwa die Integrationstiefe eines Politikfeldes, sind ebenfalls von Bedeutung. Ausschüsse, die in stark vergemeinschafteten Politikbereichen tätig sind (z.B. Verkehrs-, Agrar- oder Umweltausschuss), pflegen einen selbstverständlicheren Umgang mit EU-Dossiers. Dadurch sind Abgeordnete, Ausschusssekretariate und Mitarbeiter in der Regel stärker in europapolitische Angelegenheiten eingearbeitet. Allerdings wächst mit der Integrationstiefe auch die Zahl der zu bearbeitenden Dossiers. Als hemmend für die Europaausrichtung werden eine überladene Agenda sowie die öffentliche Exponiertheit eines Ausschusses beurteilt. So verhinderten etwa im Sozialausschuss die schwachen EU-Kompetenzen in diesem Bereich und die hohe innenpolitische Sichtbarkeit der Ausschussarbeit eine verstärkte Ausrichtung auf die EU.

Auf der institutionellen Ebene ragen zwei Ausschüsse aus den insgesamt 24 ständigen Fachausschüssen der 18. Wahlperiode heraus. Sowohl der Rechts- als auch der Haushaltsausschuss haben bereits seit geraumer Zeit Unterausschüsse für europäische Angelegenheiten eingerichtet. Der Unterausschuss Europarecht existiert seit Juni 1988. Hinsichtlich der Arbeitsteilung liegt die Zuständigkeit für EU-Vorlagen beim Unterausschuss, der auch die Beschlussempfehlungen für das Plenum vorzubereiten und dem Hauptausschuss zu präsentieren hat (M. Mayer 2012: 253). Er berät den Hauptausschuss „über die rechtspolitischen Vorlagen der Europäischen Union“ und empfiehlt diesem „die weitere Vorgehensweise“ (vgl. [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a06/a06\\_europarecht](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a06/a06_europarecht), zuletzt abgerufen am 23.06.2014). Er besteht gegenwärtig aus zehn Abgeordneten und führt, allerdings eher selten, eigene Anhörungen und Expertengespräche durch und verfügt damit über ein nicht zu vernachlässigendes Eigengewicht.

Über eine ähnliche Konstruktion verfügt der Haushaltsausschuss, der einen „Unterausschuss Europa“ mit gegenwärtig 12 Mitgliedern gebildet hat. Der Unterausschuss trifft sich deutlich seltener als sein Hauptausschuss – in den vergangenen Jahren vor allem im Zusammenhang mit der Schulden- und Finanzkrise, aber auch mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen. Lange Jahre folgte der Unterausschuss der Tradition, dass sein Vorsitz an einen Parlamentarier der Opposition vergeben wurde. In der 18. Wahlperiode brach allerdings die Große Koalition mit dieser Praxis und benannte Bernhard Schulte-Grügge (CDU/CSU-Fraktion). Ebenso wie der Unterausschuss Europarecht weist der Unterausschuss Haushalt/Europa ein nicht unbeträchtliches Eigengewicht auf. Zum Tragen kam dies vor allem während der Eurozonenskrise. So führten die Mitglieder des Unterausschusses – und nicht etwa der Hauptausschuss – am 8. Juli 2011 ein Gespräch mit EFSF-Chef Klaus Regling. Dies werten wir als Indiz für die Relevanz des Unterausschusses, denn die Struktur und Kompetenzen der EFSF gehörten zu den wichtigsten politischen Themen des Sommers 2011.

Angesichts der politischen Bedeutung der EU-Ebene in den beiden Politikfeldern Haushalts- und Rechtspolitik erscheint die Einrichtung von Unterausschüssen funktional. Untergremien könnten sich in der Zukunft auch für weitere Ausschüsse als Vorbild anbieten. Naheliegender wäre dies in Politikfeldern mit besonderer europapolitischer Durchdringung, z.B. in den Bereichen Verkehr oder Landwirtschaft. Vorteile zeichnen sich vor allem im Hinblick auf die europapolitische Kompetenz einzelner Abgeordneter und die damit mögliche bruchlose Befassung ab. Allerdings sind auch mögliche negative Konsequenzen zu bedenken. So kann die Auslagerung von EU-Themen und EU-Vorlagen in die Unterausschüsse dazu führen, dass „sich die anderen Abgeordneten dann gar nicht mehr mit Europa befassen“ (so die in einem Interview geäußerte Sorge eines Vertreters aus einem Fraktionsvorsitz). Auch ist die Einrichtung eines Unterausschusses keineswegs gleichzusetzen mit einer Stärkung der Integrationsfreundlichkeit des Bundestages. Der Unterausschuss Europarecht wird beispielsweise von manchen engagierten Europapolitikern als „Bremser“ des Integrationsprozesses wahrgenommen, weil dort zuvörderst der nationale Strang der dualen Legitimität nach Art. 10 Abs. 2 EUV gehegt wird.

Zuletzt ist zu bedenken, dass auch die intensivste Ausschussarbeit nur im Zusammenspiel mit den Vorgängen auf der EU-Ebene wirksam werden kann. Eine Mitwirkung durch den Bundestag, die die Prozesse jenseits der eigenen Ministerialbürokratie im Auge hat, muss sich an den eigengesetzlichen Systemen der Ratsarbeitsgruppen sowie des Ausschusswesens im Europäischen Parlament mit seiner Vielfalt an Berichterstatern orientieren. Hier werden die Dinge leicht so verflochten, dass eine gezielte Steuerung kaum noch möglich ist. So hat uns ein naher Beobachter des Geschehens selbstkritisch zu Protokoll gegeben, dass der Haushaltsausschuss „mittlerweile fast zu intensiv an der EU interessiert“ sei. Damit meinte er nicht, ein Bundestagsausschuss sei per se der falsche Ort zur beratenden Mitwirkung. Vielmehr gebe es auf der EU-Ebene nicht genügend Rezeptoren, um Impulse seitens der nationalen Ebene auch wirklich aufzunehmen. Am Ende stehe dann doch wieder die rückwirkende Kontrolle der Bundesregierung, wobei diese allerdings – und darin besteht dann wohl der Fortschritt – viel besser informiert darüber sei, welche Elemente für den Bundestag besonders relevant sind.

Über diese Aspekte hinaus bestehen nur wenige gesicherte Erkenntnisse über das europapolitische Wirken der Fachausschüsse. Recht trivial ist die in unseren Interviews zu Tage gebrachte Einsicht, dass in den letzten Jahren in allen Ausschüssen die Sicherheit beim Umgang mit EU-Vorlagen gewachsen ist – zweifellos auch ein Resultat der Professionalisierung der Verteilung von EU-relevanten Informationen über das Referat PA1 (später die Unterabteilung PE1) inklusive des Brüsseler Verbindungsbüros. Aus der Sicht speziell der europapolitischen Sprecher oder der Obleute von Fraktionen lassen sich offenbar keine Ausschüsse identifizieren, in denen die europapolitische Befassung als wirklich problematisch angesehen wird. Allerdings haben wir bei dieser Frage auch einen Korpsgeist innerhalb des Bundestages ausmachen können, sodass an dieser Stelle die Methode der qualitativen Interviews an ihre Grenze kommt. Als Gremien mit einer besonders intensiven europapolitischen Befassung können die Ausschüsse für Landwirtschaft, Verkehr und Umwelt gelten. Ein gewisses Gegenmodell stellt der Ausschuss für Arbeit und Soziales dar, in dem die nationale Agenda dominiert. Andererseits handelt es sich hier um ein Politikfeld mit letztlich begrenzter Integrationstiefe, in der

auch ein dezidiert europapolitisch ausgerichteter Ausschussvorsitzender nur einen begrenzten Spielraum hätte.

### **6.2.3. Die Fraktionen: „eingefleischte Europapolitiker“ als eigene Akteursgruppe**

Die Rolle von Parteien und Fraktionen in der Europapolitik wird häufig als gering eingeschätzt, wenngleich Europa zunehmend „als organisatorischer und politischer Bezugsrahmen des Parteienwettbewerbs“ (Sturm und Pehle 2012: 173) anerkannt wird. Nicht nur in der Finanzkrise, sondern auch in anderen Bereichen lassen sich mittlerweile viele Felder identifizieren, in denen der Parteiwettbewerb auch die Europapolitik betrifft (Beichelt 2009: 197). Ein weiteres Feld, in dem „Europa“ die Parteien zweifellos transformiert hat, betrifft die Binnenorganisation von Bundestagsfraktionen. Diesem Aspekt wenden wir uns im Folgenden zu.

Zunächst ist grundsätzlich festzustellen, dass bei der Organisation der Europapolitik durch die Fraktionen eine Reihe von Unterinstitutionen in den Blick gerät: Fraktionsvorsitze, Fraktionsgeschäftsführung, innerfraktionelle Arbeitsgruppen, europapolitische Sprecher, europapolitische Obleute, Vertreter in wichtigen Ausschüssen wie z.B. dem Haushalts- oder dem EU-Ausschuss, Mitarbeiter im Brüsseler Verbindungsbüro. Während diese Elemente überall zu finden sind, haben sich die Fraktionen recht unterschiedlich entschieden, der einen oder der anderen Teileinheit das größere organisatorische Gewicht beizugeben. Dabei kommt, wie letztlich in allen Interviews bestätigt wurde, der Organisationsform an sich nur eine nachrangige Bedeutung für die Effizienz und Effektivität zu. Weitaus wichtiger für das innerfraktionelle Funktionieren der Europapolitik ist aus Sicht der Akteure, dass sich in einer Fraktion Persönlichkeiten finden, die sich des Querschnittscharakters des Politikfeldes bewusst sind und sich den daraus entstehenden Herausforderungen stellen.

Diese bestehen darin, die große Zahl an einschlägigen Dossiers nicht nur zu erkennen und zu bearbeiten, sondern sie über verschiedene Politikebenen und Politikfelder permanent aufeinander zu beziehen. Die einflussreichste Untereinheit einer Fraktion besteht dort, wo die meisten Informationen zusammenlaufen und verteilt werden – innerfraktionelle Macht in der Europapolitik definiert sich über das Vermögen eines Akteurs, als diskursiver Knotenpunkt unverzichtbar zu werden.

Um die heutige Binnenorganisation der Fraktionen zu verstehen, muss vor allem auf die Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundestag aus dem Jahr 2005/06 zurückgegriffen werden (siehe Kap. 5.1). Seinerzeit wurde die Europapolitik stark aufgewertet, indem das Parlament in diesem Politikfeld wenigstens potenziell als Mit- oder Gegenspieler der Bundesregierung auftreten konnte. Damit wuchs das Interesse der Politischen Geschäftsführungen; zugleich kam das Thema endgültig in den Fraktionsspitzen an. Die Ressourcen zur Bewältigung von EU-Vorlagen und anderen europapolitischen Herausforderungen nahmen stark zu, zum einen durch den Ausbau innerhalb der Bundestagsverwaltung, zum anderen durch das Platzen von Fraktionsmitarbeitern im Verbindungsbüro in Brüssel. Zudem spielte eine Rolle, dass die BBV und andere gesetzliche Regelungen durch ein gemeinsames Vorgehen aller Fraktionen des Bundestages gegen die Regierung (damals die Große Koalition) durchgesetzt wurden. Dies wurde als originärer parlamentarischer Erfolg gewertet, der jenseits von Oppo-

sitions- oder Regierungsfraktionsgrenzen gefeiert wurde; die wichtigsten Indizien hierfür sind das interfraktionelle Vorgehen sowie die in jener Phase einmütigen Parlamentsentscheidungen zur Reorganisation der Europapolitik zwischen Regierung und Bundestag.

In diesem Sinne markierte die BBV eine Neusortierung der Europa-Kompetenzen in der Binnenorganisation der Fraktionen. Zum einen brauchte es neue personelle Strukturen, die den durch die neuen Rechte gesteigerten Informationszufluss bearbeiteten. Zum anderen erforderte auch die Eröffnung des BT-Verbindungsbüros in Brüssel 2007, in dem auch Fraktionsmitarbeiter zu platzieren waren, neue Logiken der Kommunikation. In der 16. und 17. Legislaturperiode wurden vom Parlamentspräsidium die Fraktionszuschüsse in diesem Zusammenhang erhöht und diese Aufstockung mit der Notwendigkeit der Europakoordinierung begründet. Trotz der erhöhten Aufwendungen sind die Fraktionen allerdings weit von einer Ressourcenausstattung entfernt, die sie zu einem gleichgewichtigen Mit- oder Gegenspieler der Ministerialbürokratie machen könnte. Im Gegensatz zu den Ministerien sind Fraktionen als politische Einheiten sachlich, personell und organisatorisch an die Dauer von Legislaturperioden gebunden (Diskontinuitätsprinzip). Dadurch sind sie von regelmäßiger personeller Fluktuation sowie häufigen Umstrukturierungen geprägt, die sich von der Kontinuität und Hierarchisierung durch vorgegebene Karrierewege und langfristige Arbeitsverträge (Beamte) stark unterscheiden.

Die vier (bis 2013 mit der FDP fünf) Fraktionen im Bundestag haben diese Herausforderung unterschiedlich gelöst und damit die Weichen dafür gestellt, dass sich die europapolitische Binnenorganisation der Fraktionen deutlich unterscheidet. Damit lassen sie sich auch nicht direkt miteinander vergleichen. Vielmehr muss in jedem Einzelfall bestimmt werden, welche Aufgaben von welcher Teileinheit wahrgenommen werden und welches das „funktionale Äquivalent“ in einer anderen Fraktion darstellt.

Grundsätzlich gilt für alle Bundestagfraktionen, dass die Arbeitsgruppen für Europa von den Sprechern beziehungsweise von den Obleuten für Europa koordiniert werden. In fast allen Fraktionen existieren Arbeitsgruppen mit einem spezifischen Europaprofil. Eine Ausnahme stellt die Linkspartei dar, die die Europapolitik auf der Fraktionsebene unter die Außenpolitik subsumiert. Begründet wird dies zum einen mit inhaltlichen Überschneidungen, zum anderen mit der Notwendigkeit, „größere“ Zusammenhänge auch in „größeren“ Organisationseinheiten bearbeiten zu müssen.

Obleute sind in der Regel für die interne Koordinierung der Europapolitik innerhalb der Fraktion und für den Europaausschuss zuständig. In der Obleute-Runde, die immer vor Beginn des EU-Ausschusses tagt, werden Tagesordnungen, Redezeiten, die Einladung externer Gäste und ähnliches ausgehandelt. Europapolitische Sprecher übernehmen dagegen in erster Linie die Sprecherfunktion nach außen. Bei der Frage, ob diese zwei Funktionen von der gleichen oder zwei verschiedenen Personen ausgeübt werden, sind die Fraktionen unterschiedlich vorgegangen. In der CDU/CSU-Fraktion fungiert seit der 15. Wahlperiode Michael Stübgen als Europapolitischer Sprecher; dieser ist zugleich auch Obmann im EU-Ausschuss. In der SPD war in der 15. und 16. Legislaturperiode Axel Schäfer sowohl Obmann wie auch Europapolitischer Sprecher. In der 17. Legislaturperiode hatte Michael Roth diese Doppelfunktion inne, die in der 18. Periode auf Norbert Spinrath überging. Bei Bündnis 90/Die Grünen sind die

Funktionen des Sprechers und des Obmanns traditionell in einer Person vereint: in der 15. und 16. Legislaturperiode Rainer Steenblock und in der 17. sowie 18. Legislaturperiode Manuel Sarrazin. Bei den Linken war von der 16. bis zur 18. Legislaturperiode Diether Dehm europapolitischer Sprecher und Alexander Ulrich Obmann der Fraktion. In diesem Fall ging die Trennung auf die Entstehung der Linkspartei zurück, die sich bekanntlich durch die Fusion der westdeutschen „Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit“ (WASG) sowie der ostdeutschen Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) ergab. Innerhalb der Fraktion kam man überein, die europapolitischen Zuständigkeiten zwischen Vertretern der beiden ehemaligen Parteien aufzuteilen (Dehm/PDS sowie Ulrich/WASG).

Bei der FDP, dies sei der Vollständigkeit halber erwähnt, waren in der 15. Legislaturperiode Helmut Haussmann, in der 16. Markus Löhning und in der 17. Michael Link von 2009-2012 (Nachfolge: Gabriele Molitor) sowohl europapolitische Sprecher wie auch Obmänner bzw. Obfrau der Fraktion.

Über die zentralen Koordinierungsfunktionen hinaus haben die Fraktionen unterschiedliche Aufstellungen von zuständigen Europa-Referenten, die den Sprechern, Obleuten, dem Vorstand oder den Parlamentarischen Geschäftsführern zugeordnet sind. Deutlich werden die verschiedenen Organisationslogiken unter anderem bei der Aufteilung der Zuständigkeiten in Bezug auf die organisationale Andockung des BT-Verbindungsbüros in Brüssel. Bei der CDU/CSU-Fraktion spielte Peter Altmeier während seiner Zeit als Parlamentarischer Geschäftsführer eine zentrale Rolle in der Koordinierung der Europapolitik. Bereits zuvor unter Norbert Röttgen waren die drei Fraktionsreferenten im Verbindungsbüro in Brüssel dem Parlamentarischen Geschäftsführer zugeordnet, bei dem auch ein europapolitischer Referent speziell für die Kommunikationsflüsse zuständig war. In der 18. Wahlperiode ist Hans-Peter Friedrich in der Fraktionsführung für die Europapolitik zuständig.

Bei der SPD-Fraktion verlaufen die Entscheidungen und Zuständigkeitszuordnungen anders. Offiziell laufen die Fäden der Europapolitik-Koordinierung beim zuständigen Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden zusammen. In der 15. und 16. Legislaturperiode war dies Angelika Schwall-Dürren, in der 17. sowie 18. Legislaturperiode Axel Schäfer. Bei der SPD sind Referenten im Verbindungsbüro in Brüssel beim stellvertretenden Fraktionsvorsitz mit der Zuständigkeit Europa angesiedelt. Dem europapolitischen Sprecher kommen indes eigenständige Koordinierungsaufgaben zu, wenn es z.B. um die Koordinierung der Ausschussarbeit geht – sowohl im Europa-Ausschuss wie auch bei Querschnittsthemen mit den weiteren Fachausschüssen, wodurch teilweise Überschneidungen auftreten.

Bei B90/Die Grünen war die Fraktionsreferentin in Brüssel zunächst in der 15. und 16. Legislaturperiode in der inhaltlichen Koordinierung an den europapolitischen Sprecher, seinerzeit Rainer Steenblock, angehängt. Seit der 17. Wahlperiode laufen die Fäden beim Fraktionsvorstand zusammen. Weiterhin verfügt jedoch der europapolitische Sprecher und Obmann eine traditionell starke Position in der Koordinierung der fachlichen Europapolitik der Fraktion.

In der Fraktion Die Linke sind die Referenten im Verbindungsbüro dem europapolitischen Sprecher zugeordnet. Hier herrschen jedoch auch informelle Zuständigkeiten vor, was sich einerseits aus der Teilung von Sprecher- und Obmannfunktion ergibt. Andererseits hatten und

haben sich die Fraktionsspitzen der Linkspartei in besonderem Maße auf die Finanz- und Schuldenkrise konzentriert, sodass sich in der 17. und 18. Wahlperiode viele Akteure die wenigen Mitarbeiter des Verbindungsbüros „teilen“ mussten.

Insgesamt stellt die Anzahl der im Brüsseler Verbindungsbüro platzierten Referenten nicht den einzigen relevanten Indikator für einen gut funktionierenden Frühwarnmechanismus dar. Als ebenso wichtig sehen die von uns interviewten Akteure die Abnehmerstruktur in der Bundestagsfraktion in Berlin an.

Die bis hierher geschilderten personellen Zusammenhänge folgen der inneren Logik des Arbeitsparlaments, nach der Fraktionsspitzen oder Geschäftsführungen eine möglichst hohe Schlagkraft erreichen wollen. Während sie auf der innerparlamentarischen Ebene gut nachzuvollziehen sind, so entstehen durch die Ablauflogik des europäischen Politikzyklus auch einige Bruchstellen.

So erscheinen die Fraktionen insgesamt nur begrenzt in der Lage, sich auf längerfristige und vielschichtige Probleme adäquat einzustellen. In der Regel nehmen Initiativen vom Grün- oder Weißbuch bis zu einer Verordnung oder Richtlinie mehrere Jahre in Anspruch; die ÖPNV-Richtlinie (Kap. 6.1.3) ist hier bei weitem nicht das einzige Beispiel. Nur wenige Akteure bleiben im parlamentarischen Betrieb über eine lange Zeit mit einem Dossier befasst, sodass der Informationsverlust durch Personalwechsel unvermeidlich erscheint. Einige Regularisierungen im politischen Betrieb haben hier eine gewisse Abhilfe geschaffen – zu nennen sind die Frühwarnberichte, die neue Datenbank EuDox oder auch das „europäische Semester“, das durch seine Regelmäßigkeit einen Kompetenzaufbau stärker als bisher ermöglicht.

Ein weiteres Problemfeld für das Parlament stellt die Existenz komplizierter Querschnittsthemen dar. Durchaus ähnlich wie in der Ministerialbürokratie sind klare Zuordnungen bzgl. der Federführung schwierig. Durch die im Vergleich schwächeren Möglichkeiten der Hierarchisierung entsteht allerdings viel leichter eine Kakophonie, wenn Geschäftsführungen, Fraktionsvorstände, Sprecher sowie Berichterstatter sich einerseits koordinieren, andererseits aber der Logik des politischen Wettbewerbs folgen müssen.

Vor diesem Hintergrund haben manche Fraktionen über die tagespolitischen Kommunikationsflüsse hinaus Strukturen etabliert, um ihre Europapolitik breiter zu koordinieren. So lädt zum Beispiel der Europapolitische Sprecher der Grünen-Fraktion ca. zweimal im Jahr zu einem so genannten „Europa-Bund-Länder-Treffen“ ein, zu dem aus allen parlamentarischen Ebenen die jeweiligen Europapolitischen Sprecher aller Grünen Fraktionen zur Koordinierung europapolitischer Positionen zusammenkommen. Beim stellvertretenden Fraktionsvorsitz der SPD-Fraktion findet sich auch eine Querschnittsgruppe zur breiteren Europa-Koordinierung, wobei diese Gruppe sich nur unregelmäßig zusammenfindet. Die FDP-Fraktion hat im Jahr 2006 eine Querschnitts-AG ins Leben gerufen, in die jeder Arbeitskreis der Fraktion einen MdB und Referenten entsendet und MdEPs und MdLs dazu geladen werden. Diese Querschnitts-AG diente primär dem europapolitischen Informationsaustausch und tagte alle sechs bis acht Wochen. Seit dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag ist diese Arbeitsstruktur durch das Fehlen der Bundesebene schwer beeinträchtigt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die genannten organisatorischen Arrangements zwar deutlich voneinander unterscheiden, aber hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität nur schwerlich einzuordnen sind. Zu bedeutend sind andere Faktoren, die nicht primär mit der Europapolitik in Verbindung zu bringen sind: die Leitdifferenz zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen, die absolute Größe von Fraktionen sowie Größenveränderungen im Vergleich zu vorherigen Legislaturperioden, die spezifische institutionelle Konfiguration einzelner Politikfelder. Erst vor dem Hintergrund dieser Gegebenheiten geben sich Fraktionen ihre innere Ordnung im Hinblick auf die Europapolitik.

In allen Fraktionen taucht dabei ein Kern auf, der sich mit dem Terminus der „eingefleischten Europapolitiker“ umreißen ließe. Diese umfassen i.d.R. die europapolitischen Sprecher und Obleute sowie die mit „Europa“ befassten Fraktionsmitarbeiter in Brüssel und Berlin. Meistens – aber nicht immer – gehören einzelne Personen der Fraktionsspitzen dazu, sei es in der Parlamentarischen Geschäftsführung oder in den Fraktionsvorständen. Im Falle der Regierungskoalitionen kommen Personen hinzu, die (vorübergehend) ins Regierungslager gewechselt sind, z.B. in einschlägige Ministerialreferate, Ministerbüros oder als Parlamentarische Staatssekretäre. Betrachtet man diese Gruppe, können einige Aussagen getroffen werden. Zunächst: Je mehr „echte“ Europapolitiker relativ zur Gesamtgröße einer Fraktion existieren, desto höher das Gewicht der Europapolitik in dieser Fraktion. Mangelnde Masse lässt sich allerdings zu einem gewissen Grad dadurch kompensieren, dass Europapolitik an einer mächtigen Stelle in der Fraktionshierarchie angesiedelt und dort auch real betrieben wird. Durch die Kombination dieser Faktoren können in den Fraktionen europapolitische Mentalitäten entstehen, die mit der jeweiligen europapolitischen Aufstellung des Parteiprogramms (sowie ggfs. des Koalitionsvertrags) korrespondieren. Wenn es den eingefleischten Europapolitikern in diesem Kontext gelingt, einen oder mehrere Spitzenpolitiker der jeweiligen Parteien in das europapolitische Gewebe hineinzuziehen, kann ein „starkes“ europapolitisches Profil einzelner Fraktionen entstehen.

#### **6.2.4. Interparlamentarische Zusammenarbeit**

Bei der Frage nach der Ausübung der Subsidiaritätsrechte gerät in den Blick, inwiefern sich die Parlamente untereinander vernetzen. Es wurde bereits berichtet, dass auf der Ebene des formalen Informationsaustauschs die Datenbank IPEX (InterParliamentary EU information eXchange) errichtet wurde. Im Jahr 2014 kann allerdings noch nicht von einer vollen Inbetriebnahme die Rede sein – insbesondere speisen viele nationale Parlamente ihre Daten und Dokumente (noch) nicht in die Datenbank ein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt rücken daher weniger administrativ etablierte als inhaltlich orientierte Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Diese bestehen in einer Reihe interparlamentarischer Foren (Eppler 2013).

Zu nennen ist zunächst die Konferenz der Parlamentspräsidenten und -sprecher (EU-PPK), die sich mit grundlegenden Fragen der Parlamente in der EU befasst. Die Konferenz weist besonders seit dem Lissabon-Vertrag einen recht hohen Aktivitätsgrad auf, der sich in vielen Sitzungen mit unterschiedlichen Zusammensetzungen äußert. Den Präsidenten kommt die Aufgabe zu, den gesamten Bereich der interparlamentarischen Zusammenarbeit zu koordinie-

ren. Besonderes Augenmerk lag in den letzten Jahren auf der besseren Vernetzung der nationalen Parlamente sowie des EP, das ebenfalls in die EU-PPK eingebunden ist. Die Bedeutung der EU-PPK erschöpft sich indes nicht im Abarbeiten von Dossiers, die als Folge von Art. 12 EUV auf die Parlamente zukommen. Ebenso wichtig erscheint, dass durch die ranghohe Besetzung der Konferenz alle nationalen Parlamente in einem Top-Down-Prozess auf die zunehmende Bedeutung der EU geeicht werden und sich über die jeweils spezifischen Herausforderungen informieren können. Norbert Lammert, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, wurde in unseren Interviews ein starkes Engagement in der EU-PPK attestiert.

Seit Mai 1989 existiert die *Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne* – der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC). Die COSAC trifft sich mit sechs Parlamentariern aller Mitgliedstaaten (sowie weiteren Beobachtern) im halbjährlichen Rhythmus. Durch die Nennung in Art. 10 des Protokolls über die Rolle der Nationalen Parlamente kommt der COSAC eine quasi-konstitutionelle Stellung zu. Diese herausgehobene Stellung wird allerdings dadurch relativiert, dass Beschlüsse der COSAC nach dem Vertragstext keine Bindungswirkung entfalten. Laut Protokoll greifen Entscheidungen der COSAC nicht einmal dem Standpunkt der nationalen Parlamente vor. Dementsprechend äußern sich viele Mitglieder des Deutschen Bundestages, auch Mitglieder des Europaausschusses, eher zurückhaltend zur Bedeutung der COSAC. Als Forum zur Vernetzung etablierter Europapolitiker in den Mitgliedstaaten wird sie geschätzt, ihre Bedeutung für das Zustandekommen von Entscheidungen jedoch durchgehend in Frage gestellt.

Neben diesen beiden institutionalisierten Parlamentskooperationen existiert eine Vielzahl an weniger formalisierten Formaten der Zusammenarbeit. In ihrer bereits zitierten Publikation nennt Annegret Eppler a) gemeinsame inhaltliche Beratungen in Ausschusssitzungen, die zwischen nationalen Parlamenten oder aber zwischen EP-Ausschüssen und nationalen Parlamenten organisiert werden können, b) Delegationsreisen einzelner Parlamentarier oder Ausschüsse, c) die Teilnahme einzelner Abgeordneter an Plenar- oder Ausschusssitzungen anderer Parlamente sowie d) den festgeschriebenen Zugang von EU-Parlamentariern zum EU-Ausschuss des Bundestages (Eppler 2013: 34). In den Interviews für unsere Studie sowie in den Fallstudien wurden diese Formen der Zusammenarbeit einerseits selten als besonders bedeutend hervorgehoben. Andererseits ist davon auszugehen, dass Parlamentarier mit ihrer generell knapp bemessenen Zeit rational umgehen; mithin muss es einen Nutzen dieser zahlreichen schwach formalisierten Kooperationsformen geben. Ihre reale Bedeutung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum erforscht.

### **6.3. Habituelle Neuausrichtung: Nutzung der neuen Rechte und Erfüllung der neuen Pflichten**

Lange Zeit wurde dem Bundestag vorgeworfen, er verschlefe auch bedeutsamste Dossiers. Festgemacht wurde dies meist an zwei Beispielen: der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls 2004 sowie der Dienstleistungs-Richtlinie von 2006. Im Zusammenhang mit dem Urteil des BVerfG zum Europäischen Haftbefehl 2005 wurde der Bundestag stark kritisiert: das Gericht müsse die Parlamentarier geradezu drängen, „ihre Kontrollfunktion selbstbewusst und

konsequent wahrzunehmen“ (Hoffmann 2010: 3 f.). Können aber diese beiden Beispiele nach wie vor als „Belege“ für die Untätigkeit des Parlaments herhalten? Schließlich sind seitdem einige Jahre vergangen, in denen sich sowohl die rechtlichen als auch die organisationalen Grundlagen fundamental gewandelt haben.

Wie oben gezeigt, beziehen sich die in den europäischen Verträgen verankerten Rechte vor allem auf Bereiche, die den nationalen Parlamenten eine ex-post Kontrolle möglich machen. Gestaltende Mitwirkung ist hier jedenfalls nicht explizit vorgesehen. Etwas anders verhält es sich mit den Rechten und Pflichten, die in der nationalen Begleitgesetzgebung verankert sind. Wie oben ausgeführt, diente die Novellierung der nationalen Begleitgesetzgebung der Konkretisierung der in den europäischen Verträgen verankerten Bestimmungen. Die im EUZBBG und IntVG festgeschriebenen Informationspflichten der Bundesregierung und die abgestuften Rechte zur Stellungnahme des Bundestags dienen neben der Kontrolle zumindest zum Teil auch der Ermöglichung des gestaltenden Eingreifens. Wie die neuen Rechte und Pflichten des Bundestags genutzt werden, betrachten wir zunächst anhand quantitativer Daten.

### **6.3.1. „Europäische“ Rechte und Pflichten: Subsidiaritätscheck und Vertragsänderungsverfahren**

Der Vertrag von Lissabon schreibt vor, dass nationale Parlamente bestimmte Dokumente nun direkt von der europäischen Ebene zugeleitet bekommen. Die Zuleitung der Dokumente ist auch Voraussetzung für den „Subsidiaritätscheck“, den der Vertrag mit Art. 12 EUV, konkretisiert durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, einführt (siehe oben, Kap. 5.2). Über diesen Frühwarnmechanismus sollen die nationalen Parlamente die Möglichkeit erhalten, die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren. Als letztes Kontrollmittel wird ihnen – wie übrigens in bestimmten Fällen auch dem Ausschuss der Regionen – ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zugestanden, der gegebenenfalls die Nichtigkeit des Rechtsaktes feststellen kann (vgl. Art. 8 Protokoll über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

Obwohl diese Regelungen den nationalen Parlamenten effektive Kontrollrechte zusprechen, haben diese einen nachgelagerten Charakter (vgl. Kap. 5.2). Grundsätzlich weist der Mechanismus den mitgliedstaatlichen Parlamenten lediglich eine Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu. Inhaltliche und politische Einschätzungen, an denen nationale Parlamente interessiert sein dürften, sind hingegen nicht vorgesehen. Eine nachträgliche Überprüfung verfügt nicht über denselben „Biss“ wie eine proaktive und gestaltende Einbringung nationaler Parlamente. Allerdings wird – sofern eine Rechtsetzung auf europäischer Ebene an der Subsidiaritätsprüfung scheitert – eine nationale Regelung der betroffenen Materie möglich, wo die Parlamente dann gestaltend tätig werden können.

Die Beurteilung der Aussichtschanzen der Subsidiaritätsprüfung lässt sich nun mit zeitlichem Abstand zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in der Praxis des Bundestags beurteilen. Der Bundestag gab bisher drei Stellungnahmen zu den Grundsätzen der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung ab (Stand: Juni 2014); davon je eine in den Jahren 2010, 2011 und 2012 (zum optionalen Kaufrecht, zur Einlagensicherung und zum Europäischen Hilfs-

fonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen). Der Bundesrat erwies sich als etwas aktiver und gab im gleichen Zeitraum zehn begründete Stellungnahmen ab (COD/2012/0011, COD/2011/0373, COD/2010/0207, COD/2011/0437, COD/2012/0010, COD/2011/0398, COD/2013/0091, COD/2013/0074, CNS/2013/0343, COD/2011/0297). Beide Zahlen erscheinen niedrig, sodass skeptische Stimmen bestätigt scheinen (Kietz 2008; Kietz und Maurer 2012).

Die Instrumente der Stellungnahmen, insbesondere die Subsidiaritätsstimmungen, werden wenig entschlossen genutzt. Das Instrument erscheint wenig interessant für die Ziele der Parlamentsmehrheit, welche die Stellungnahme verantwortet. Ein Grund besteht darin, dass sich eine Stellungnahme a posteriori auf bereits gelaufene Politikverhandlungen bezieht und daher nicht geeignet ist, a priori inhaltliche Positionen der Bundestagsmehrheit in den Politikprozess einzuspeisen. Die vorliegenden Daten widersprechen jedenfalls der noch vor wenigen Jahren geäußerten Hoffnung, „innerhalb des parlamentarischen Raums [setze sich] allmählich die Tendenz durch, die Subsidiaritätsrüge weniger als rechtliches denn als politisches Instrument anzuwenden“ (Vollrath 2011: 186).

### **6.3.2. „Nationale“ Rechte und Pflichten**

Die Beteiligungsrechte bei vereinfachten Vertragsänderungen sind auf nationaler Ebene – zusammen mit weiteren Materien – im IntVG geregelt (siehe oben Kap. 5.1). Wie häufig wurden sie seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags genutzt? Auskunft darüber gibt der erste Monitoring-Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, eine Erhebung, die das Referat PA 1 im Jahr 2011 durchgeführt hat (veröffentlicht als BT-Drs. 17/14601). Der Bericht umfasst den Erhebungszeitraum zwischen 27. Oktober 2009 bis zum 31. Januar 2011 (ein zweiter Monitoring-Bericht mit aktuelleren Daten existiert noch nicht). Weder für die Brückenklauseln aus §§ 4-6 und 10 IntVG noch für die Kompetenzerweiterungsklauseln nach §7 IntVG gibt es bisher konkrete Beispiele. Für besondere Vertragsänderungsverfahren (§3 IntVG) findet sich ein anhängiger Fall. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach §2 IntVG wurde bei der Ergänzung des Art. 136 AEUV relevant. Insgesamt erscheint bei den geringen Zahlen die Charakterisierung des IntVG als „Sonntagsgesetz“ gerechtfertigt (Vollrath 2011: 182)

Höhere Fallzahlen finden sich hingegen im Anwendungsbereich des EUZBBG, wie Sven Vollrath schreibt:

„29.298 – diese Zahl umreißt quantitativ und qualitativ sowohl den Sachstand als auch die Probleme, vor denen der Deutsche Bundestag in Anwendung seiner neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon und seit Inkrafttreten der Begleitgesetzgebung steht. 29.298, das ist die Anzahl an Dokumenten der Europäischen Union und Unterrichtungen der Bundesregierung, die den Bundestag in der 17. Wahlperiode Ende Oktober 2009 bis zum 31. Januar 2011 erreicht haben.“ (Vollrath 2011: 177)

Im Einzelnen gliedert sich die hohe Zahl wie folgt auf (vgl. Abbildung 4). Im Berichtszeitraum geschahen 792 Zuleitungen durch das Europäische Parlament, 1.239 durch die Kommis-

sion – der Rest erfolgte durch die Bundesregierung. Allein nach der Anzahl der förmlichen Zuleitungen hinsichtlich des EUZBBG handelt es sich gegenüber der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon um eine Steigerung um 20 Prozent. Im Zusammenhang damit stiegen dann auch allgemeine Zuleitungen und übermittelnde Unterrichtungen. Zu bemerken ist, dass die große Mehrheit der Dokumente reine Informationszuweisungen darstellt. Darunter fallen eine große Zahl einzelninformativer Texte, z.B. über 2.000 Dokumente zu Verfahren vor dem EuGH, über 4.400 Dokumente im Zusammenhang mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter, fast 4.500 Drahtberichte zu den Arbeitsgruppen des Rates und über 1.000 Drahtberichte und sonstige Dokumente zu Sitzungen des Rates sowie des Europäischen Rats. Während es sich beim Großteil dieser Dokumente um einzelne – und mitunter sehr kurze – Schriftstücke handelte, hat die Bundesregierung das Parlament in etwa 200 Fällen mit umfassenden Bewertungen unterrichtet. Ebenfalls von größerem Umfang waren die insgesamt vier Frühwarnberichte, die die Ständige Vertretung in Brüssel etwa drei Mal pro Jahr für die Bundesregierung verfasst und die vom Parlament mitgelesen werden.

Abbildung 4: Anwendung der Begleitgesetze Oktober 2009 - Januar 2011

**Statistische Gesamtübersicht zum Ersten Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon**

Zeitraum: 27. Oktober 2009 - 31. Januar 2011

Zuleitung	Anzahl
Förmliche Zuleitung gem. § 6 Abs. 1 EUZBBG <sup>1</sup>	1.407
Allgemeine Zuleitung gem. § 6 Abs. 2 EUZBBG	11.745
Dokumente und Unterrichtungen gem. §§ 4 und 5 EUZBBG	
Dokumente zu Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gem. § 4 Abs. 4 EUZBBG	2.062
Drahtberichte und Unterrichtungen zum Ausschuss der Ständigen Vertreter	1.315
Einzelweisungen für den Vertreter Deutschlands im Ausschuss der Ständigen Vertreter	3.108
Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung	4
Drahtberichte und Unterrichtungen zum Europäischen Rat	20
Drahtberichte und Unterrichtungen zum Rat der EU	1.055
Drahtberichte und Unterrichtungen zum Europäischen Parlament	506
Drahtberichte zu den Vorbereitungsgremien des Rates, insbesondere den Ratsarbeitsgruppen	4.498
Sonstige Unterrichtungen gem. §§ 4 und 5 EUZBBG	150
Berichtsbögen gem. § 7 Abs. 1 EUZBBG	1.203
Umfassende Bewertungen gem. § 7 Abs. 2 EUZBBG	194
Direktzuleitungen durch das Europäische Parlament	792 <sup>2</sup>
Direktzuleitungen durch die Europäische Kommission	1.239
<b>Gesamt</b>	<b>29.298</b>

Quelle: : Drs. 17/14601, 56.

Abbildung 5: Europapolitische Aktivitäten in der 17. Wahlperiode

<b>Europapolitische Aktivitäten in der 17. Wahlperiode</b>	<b>Anzahl</b>
<b>Stellungnahmen gemäß Artikel 23 Abs. 3 GG (Stellungnahmen zu EU-Rechtssetzungsakten)</b>	
Abgegebene Stellungnahmen	7
Durch das Plenum nicht angenommene Vorlagen für Stellungnahmen	19
Durch das Plenum noch nicht behandelte Vorlagen für Stellungnahmen	15
<i>Summe</i>	<b>41</b>
<b>Stellungnahmen gemäß Artikel 23 Abs. 2 GG (Stellungnahmen mit europapolitischem Bezug)</b>	
Abgegebene Stellungnahmen	32
Durch das Plenum nicht angenommene Vorlagen für Stellungnahmen	115
Durch das Plenum noch nicht behandelte Vorlagen für Stellungnahmen	77
<i>Summe</i>	<b>224</b>
<b>Stellungnahmen gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Grundsätze der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung)</b>	
Abgegebene Stellungnahmen	2
Durch das Plenum nicht angenommene Vorlagen für Stellungnahmen	0
<i>Summe</i>	<b>2</b>
<b>Parlamentarische Anfragen mit europapolitischem Bezug</b>	
Befragungen der Bundesregierung	2
Große Anfragen	3
Kleine Anfragen	224
Schriftliche Fragen	469
Mündliche Fragen	179
<i>Summe</i>	<b>875</b>
<b>Umsetzung von EU-Maßnahmen in nationales Recht</b>	
Umsetzung von Richtlinien, Verordnungen und Rahmenbeschlüssen sowie Urteilen	42
Internationale Abkommen	6
Maßnahmen der GASP	4
<i>Summe</i>	<b>52</b>
<b>Europapolitische Debatten ohne Vorhabensbezug</b>	
Aktuelle Stunden	2
Regierungserklärungen mit Aussprache	7
Vereinbarte Debatten	3

Quelle: Drs. 17/14601, 57.

Neben diesen informatorischen Akten verweist der zitierte Bericht auf eine Reihe von europapolitischen Aktivitäten, die der Bundestag in den Jahren 2009 bis Anfang 2011 verzeichnete und mit denen sich die habituelle Ebene des Bundestages in der Europapolitik beurteilen lässt. Das Parlament gab demnach eine Reihe von Stellungnahmen gemäß Art. 23 GG ab (vgl. Abbildung 5). Sieben davon bezogen sich direkt auf EU-Rechtssetzungsakte, wobei weitere 19 Vorlagen für Stellungnahmen seitens der Opposition abgelehnt wurden. Umfangreicher waren die abgegebenen Stellungnahmen mit allgemeinem europapolitischem Bezug (Art. 23 Abs. 2 GG): 32 wurden angenommen und 115 durch die Regierungsmehrheit abgewiesen. Stellungnahmen beziehen sich weder auf Informationsgewinnung noch auf eine Beeinflussung der Politikgestaltung, sondern geben lediglich die Meinung zu einem bestimmten Sachverhalt ab.

In den 15 Monaten des Berichtszeitraums fanden sich neun europapolitische Plenardebatten auf der Tagesordnung des Bundestags. Abgeordnete und Fraktionen des Bundestages stellten drei Große Anfragen, 224 Kleine Anfragen sowie etwa 650 weitere Fragen an die Bundesregierung. Auffällig hieran ist, dass die Mehrheit der europapolitischen Aktivitäten „parlamentarische Anfragen mit europapolitischem Bezug“ ausmachen. Die Mehrheit der europapolitischen Aktivitäten bezieht sich lässt sich daher als aktive Informationsgewinnung der Parlamentarier charakterisieren.

Im Berichtszeitraum wurden 52 EU-Maßnahmen in nationales Recht umgesetzt. Setzt man diesen 52 Umsetzungen die gesamte Zahl der Zuleitungen von 29.298 gegenüber, wird deutlich, dass die wesentliche Herausforderung die Filterung der entscheidenden Information eher bei der Verwaltung als bei den gewählten Parlamentariern liegt.

Die dargestellten Zahlen lassen den Schluss zu, dass sich das Parlament in vielen Bereichen aktiv mit europapolitischen Sachthemen befasst. Die Aufnahme der vielen Vorlagen aus dem Brüsseler Raum spricht nicht nur für einen prinzipiell leistungsfähigen und diversifizierten Umgang mit Vorlagen, die den Bundestag von der EU-Ebene erreichen. Sie lässt auch vermuten, dass die beteiligten Akteure ihren Einfluss systematisch auszudehnen versuchen. In dieselbe Richtung weisen auch die bedeutenden Änderungen des Jahres 2013: zum einen die erneute Umstrukturierung aus Ausweitung der EU-bezogenen Bundestagsverwaltung sowie das nochmals erneuerte und erweiterte EUZBBG. Wir kommen also hinsichtlich der Bedeutung der Beteiligungsrechte des Bundestages zu einer insgesamt vorsichtig positiven Bilanz.

### **6.3.3. Binäre Strategien der Informalität: Mehrheits- vs. Oppositionsfraktionen**

In der einschlägigen Forschung zur europapolitischen Rolle des Bundestages findet sich eine Reihe von Hinweisen darauf, dass der Bundestag Defizite bei der Mitwirkungsfunktion durch den Aufbau informeller Kontakte zu kompensieren versucht. Dies treffe insbesondere für die Frühphase von Kommissionsinitiativen zu (Auel 2006). Insgesamt sei zu beobachten, dass Akteure im Bundestag zunehmend versuchen, gestaltend und politikformulierend in die Europapolitik einzugreifen (vgl. Beichelt 2009: 292). Um diese Eindrücke zu systematisieren, lässt sich prinzipiell zwischen drei Strategien informeller Einflussnahme unterscheiden (Selle 2012: 32): der Herstellung von Öffentlichkeit, der informellen horizontalen Kooperation und

dem vertikalen By-Passing der Exekutive. Alle drei Strategien haben wir auch in unserer Untersuchung beobachten können.

### *Herstellung von Öffentlichkeit*

Das klarste Beispiel für die Herstellung von Öffentlichkeit lässt sich in der Fallstudie zur Frauenquote erkennen, die eingangs dieses Kapitels vorgestellt wurde (siehe Kap. 6.1). Bei der Analyse der parlamentarischen Aktivitäten rund um die Ankündigung der EU-Kommissarin Viviane Reding zur Vorlage eines Kommissionsvorschlags für eine verbindliche Frauenquote in Unternehmensführungen ist zutage getreten, dass Abgeordnete aller Fraktionen mit kommunikativen Mitteln versuchen, auf die Kommission Einfluss zu nehmen. Die Initiative für eine Frauenquote in Unternehmensführungen stellte und stellt ein in Deutschland und Europa deutlich politisiertes Thema dar. Deshalb ist wenig verwunderlich, wenn sich – mit der EU-Kommissarin sowie zwei Bundesministerinnen – hochrangige Politikerinnen in der Debatte engagiert haben. Im Gegensatz zu den Ergebnissen früherer Forschungsprojekte (vgl. Auel und Benz 2004: 18 ff.; Obrecht 2006: 269; Auel und Benz 2007: 67) kommt unsere Fallstudie allerdings zu dem Ergebnis, dass in diesem „reinen“ Fall der frühzeitigen Einbindung keine direkte Einflussnahme stattgefunden hat. Stattdessen beschränkten sich die Akteure im Bundestag offenbar auf die Schaffung von Öffentlichkeit, um ihre jeweiligen Positionen kundzutun.

Ein anderer Aspekt der Öffentlichkeitsschaffung besteht im Herstellen von Transparenz zwischen den Ebenen des Systems. Eine stark ausgeweitete Reisetätigkeit von Abgeordneten hat generell die Kontakte zwischen dem Bundestag und anderen Parlamenten sowie der EU-Ebene befördert. Ein dienstrechtliches Detail dabei ist, dass Reisen nach Brüssel nicht (mehr) als Auslandsreisen mit besonderen Antrags- und Abrechnungsmodalitäten behandelt werden. Zu den Reisen gehören Delegationsreisen der Fachausschüsse nach Brüssel, interparlamentarische Treffen oder Teilnahmen an Anhörungen von EP-Ausschüssen. Auch die Kooperation zwischen den Fachausschüssen des Bundestags und des Europäischen Parlaments hat sich verstärkt. Damit zeigt sich, dass die stärkste Schiene des informellen Informationsaustausches aus Sicht des Bundestages das Europäische Parlament betrifft. Aber auch die mehr oder weniger institutionalisierten Treffen im Rahmen der COSAC und die Parlamentspräsidentenkonferenz sind zu nennen (siehe Kap. 6.2.4).

Wenn es um die Kontakte deutscher Parlamentier zu anderen nationalen Parlamenten geht, wird häufig das österreichische Parlament – das offenbar von seiner Regierung bevorzugter informiert wird als das deutsche – als Teil eines Informationsnetzwerkes genannt (vgl. im Detail Obrecht 2006: 271; Vollrath 2011: 188 ff.). In unseren Interviews wurde auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bundestag und der französischen Assemblée Nationale erwähnt; allerdings mit unklaren Wertungen über deren Nützlichkeit. Mit IPEX steht seit 2012 eine Plattform für den interparlamentarischen Austausch bereit (siehe Kap. 6.2.1).

Als weiteres informelles Instrument kann der politische Dialog, auch bekannt als Barroso-Initiative, gezählt werden. In diesem Verfahren können die nationalen Parlamente Stellung zu Legislativentwürfen und Konsultationsdokumenten nehmen, die ihnen von der Kommission

zugeleitet werden. Dadurch soll gewährleistet werden, dass sich die Quantität parlamentarischer Stellungnahmen stetig erhöht. Ebenso ist das Instrument für die Subsidiaritätsprüfung von Bedeutung (vgl. Preising 2011: 152 ff.).

### *Horizontale Kooperation*

Informelle horizontale Kooperation in der Europapolitik bedeutet, dass Akteure des Bundestages innerhalb ihres Segments im Mehrebenensystem – also in diesem Fall der nationalen institutionellen Sphäre – jenseits der gesetzlichen Vorgaben mit anderen Institutionen interagieren. Dafür kommen prinzipiell Verbände, der Bundesrat sowie die Bundesregierung in Frage. Die Forschung zur sektoralen Interessenvermittlung war vor einigen Jahren besonders intensiv (vgl. insbesondere Eising 2003; Eising 2004; Eising und Kohler-Koch 2004; Beyers, Eising und Maloney 2008). Nationale Parlamente standen nicht im besonderen Fokus der genannten Arbeiten. Dennoch lassen sie sich dahingehend zusammenfassen, dass die europäische Ebene zu den existierenden Netzwerken der nationalen Interessenvertretung hinzutritt. Nationale Verbände oder andere Interessengruppen erleiden im Kontext der Europäisierung also nicht per se einen Bedeutungsverlust, sondern müssen sich mit zusätzlichen Organisationen und Institutionen auseinandersetzen. Aus der Sicht nationaler Parlamentarier bedeutet dies, dass auch in der Europapolitik nationale Verbände eine wichtige Rolle spielen, während europäische Interessenstrukturen punktuell hinzukommen. Bestätigt werden diese allgemeinen Ergebnisse durch die ÖPNV-Fallstudie von Johanna Kardel, in der außerdem Unterschiede hinsichtlich der verbandlichen Kontakte zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktionen festgestellt werden (vgl. Kap. 6.1).

Bezüglich des Bundesrates können wir auf die von Daniela Kietz verfasste Fallstudie zu Fiskalpakt und ESM zurückgreifen (siehe unten, Kap. 7.3). In ihr wird deutlich, dass im Zusammenhang mit dem permanenten Rettungsschirm die Rechte des Bundesrates im Grunde ähnlich beschnitten wurden wie die Rechte des Bundestages. Der Charakter des Bundesrates als quasi-gouvernementale Institution hat also dessen Stellung nicht positiv beeinflusst. Informelle Kontakte zwischen Bundestag und Bundesrat erstrecken sich damit in der Europapolitik auf die gewissermaßen üblichen Netzwerkkontakte. Dabei spielen besonders Kontakte zwischen gleichparteilichen Fraktionen und Landesregierungen eine hervorgehobene Rolle (Beichelt 2009: 289).

Die informellen Kontakte mit der Bundesregierung unterscheiden sich von den Netzwerken mit Verbänden sowie dem Bundesrat in einem wichtigen Punkt: Über die Regierung können Parlamentarier versuchen, bestimmte inhaltliche Positionen aktiv in den politischen Prozess einzuspeisen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die formellen Instrumente von Parlamenten mitunter als kontrollierend, die informellen dagegen als gestaltende Mechanismen eingeordnet werden (vgl. Preising 2011: 154). Ganz allgemein lautet der Tenor der einschlägigen Literatur, dass es sich bei der informellen Teilhabe zwar um ein Instrument mit wachsender, aber zugleich auch beschränkter Bedeutung handele (vgl. z.B. Auel 2006: 265, Schüttemeyer 2009).

Aufgrund der Sichtung der Literatur sowie der Auswertung unserer Interviews schlagen wir – in Anlehnung an Schulz (2011) – eine Dreifachunterscheidung der horizontalen informellen Kontakte vor (siehe Tabelle 4). Zunächst lassen sich einige Praktiken beobachten, die für die Gesamtheit des Bundestages relevant sind. Dazu zählen Kontakte zwischen dem Verbindungsbüro sowie der Ständigen Vertretung in Brüssel sowie die Einbindung von Ministerialbeamten in die fraktionelle Arbeit. Hierdurch versuchen alle Akteure im Bundestag, die Informationsasymmetrie zwischen Brüssel/Berlin einerseits und Regierung/Parlament andererseits zu kompensieren. Jenseits dieser offensichtlichen Punkte scheiden sich die Praktiken der Mehrheits- und Oppositionsfraktionen (Schulz 2011: 129). Mehrheitsfraktionen steht über informelle Kanäle die Möglichkeit der „internen Mitwirkung“ und damit der aktiven Gestaltung von Europapolitik offen. Demgegenüber müssen sich Oppositionsfraktionen vor allem auf Einflussnahme über die Öffentlichkeit sowie gegebenenfalls über den Bundesrat konzentrieren.

Tabelle 4: Informale Kommunikationskanäle zwischen Bundestag und Regierung

Alle Fraktionen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontakt mit Ständiger Vertretung über Verbindungsbüro in Brüssel</li> <li>• Arbeitsgruppen der Fraktionen</li> </ul>	
Regierungsfraktionen	Oppositionsfraktionen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraktionssitzungen</li> <li>• Koalitions-gremien</li> <li>• „Ressortbruderschaften“; Verbindungen der Fraktionen in Fachreferate einzelner Ministerien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Kritik (Öffentlichkeitsfunktion)</li> <li>• Kooperation „über Bande“ mit dem Bundesrat</li> </ul>

Nach: Schulz (2011: 108ff.).

Mitwirkungspotenziale entfalten sich für die Mehrheit durch die Anwesenheit von Ministern oder parlamentarischen Staatssekretären in Fraktionssitzungen, an denen Minister mit einem Abgeordnetenmandat wenigstens von Zeit zu Zeit teilnehmen. Gleiches gilt für Koalitions-gremien wie z.B. den Koalitionsausschuss der Wahlperiode 2009-2013, in denen sich Fraktionsspitzen und Minister oder die Kanzlerin gewissermaßen auf Augenhöhe austauschen und mitunter auch vorprägende Entscheidungen treffen. Unterhalb der Ebene der Spitzenpolitiker entstehen durch die Verflechtung „Ressortbruderschaften“, in denen Fraktionen enge Verbindungen in die Fachreferate einzelner Ministerien unterhalten (Schulz 2011: 110). Aus Sicht der Regierungsfraktionen bietet sich durch die Kontakte mit Ministerien die Gelegenheit, gegenüber der Bundesregierung eine eigene Position zu formulieren und für deren Durchsetzung zu kämpfen, ohne die im Normalfall dominierende Loyalitätspflicht zu verletzen (Schulz 2011: 114).

Tabelle 4 wird vervollständigt durch die weiter oben bereits diskutierten Informalitätsstrategien der Opposition. Diese beschränken sich auf die Aktivierung der Öffentlichkeit sowie die Kooperation mit dem Bundesrat. Wie wir allerdings gesehen haben, bieten beide Wege nur ein begrenztes Mitwirkungs- und – wegen der fehlenden Mehrheit im Bundestag – Kontrollpotenzial. Dies bedeutet, dass trotz des Mehrebenencharakters der Europapolitik die Trennlinie zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen die wichtigste Unterscheidungslinie bleibt.

Eine gewisse Ausnahme von dieser Regel bieten indes Dossiers, bei denen der Bundestag gegenüber der Regierung über ein institutionelles Eigeninteresse verfügt. Darauf sind zwei Autorinnen unserer Fallstudien gestoßen. Erstens hat Linn Selle herausgefunden, dass Regierungs- und Oppositionsfraktionen bei der Umsetzungsrichtlinie der Europäischen Bürgerinitiative auf ähnliche Interaktionsmuster mit der Regierung gesetzt haben. Die Parlamentarier sahen in der direkten Beteiligung von Bürgern am politischen Prozess ein Instrument, um die Exekutiven sowohl in Brüssel als auch in Berlin zu mehr Bürgernähe zu bewegen (Kap. 6.1). Zweitens kommt in der Studie von Daniela Kietz zur Politik der Eurokrise zum Ausdruck, dass der Bundestag als Ganzer Abwehrreaktionen gegenüber der Regierung entwickelt, wenn diese allzu offensichtlich die Rechte des Bundestages zu missachten versucht (Kap. 7.3).

### *Vertikales By-Passing*

Als By-passing wird ein Instrument insbesondere von Oppositionsabgeordneten bezeichnet, bei dem eigene Positionen, die von der Regierung abgelehnt werden, über den Umweg anderer Institutionen in den Willensbildungsprozess eingespeist werden. Die vorrangige Institution hierfür ist das Europäische Parlament, wobei die Fraktionen des Bundestages über unterschiedlich gewichtige Einflussmöglichkeiten verfügen. Im Europäischen Parlament genießen bekanntlich die beiden größten Fraktionen – die Europäische Volkspartei (EVP) sowie die Sozialdemokratische Partei Europa (SPE) – eine privilegierte Position. Diese besteht darin, dass diese – und nur diese – beiden Fraktionen mit nur jeweils einem Partner eine Mehrheit im Parlament stellen können. Durch diese latente Große Koalition entstehen den beiden Fraktionen erheblich geringere Verhandlungskosten als den übrigen Parteien, die immer mindestens zwei weitere Partner finden müssen (Tsebelis und Garrett 2000; Tsebelis u.a. 2001).

Vor diesem Hintergrund haben unsere Interviews in der Tat ergeben, dass in der 17. Wahlperiode seitens der Berliner SPD-Fraktion vergleichsweise intensive Kontakte ins Europäische Parlament gepflegt werden. Dessen Mitglieder stehen nicht nur intensiven Alltagskontakt mit der nationalen Fraktion, sondern nehmen auch regelmäßig an der AG Europa teil. Die MEPs verfügen über einige wenige Mitarbeiter, die in Berlin – und nicht etwa in Brüssel oder in den Wahlkreisen – ihr Büro haben. Im Gegenzug sind die Fraktionsmitarbeiter im Brüsseler Verbindungsbüro in besonderer Weise dazu angehalten, einen breiten Kontakt ins Europäische Parlament zu pflegen. Von Bedeutung ist auch, dass der für Europa zuständige Fraktionsvorsitz in regelmäßigem direkten Austausch mit MEPs steht. Ebenfalls wichtig ist, dass mit Martin Schulz – in seiner Funktion als EP-Präsident – einer der wichtigsten Europaparlamentarier als Ansprechpartner für die Berliner Fraktion fungiert. All diese informellen Kontakte schei-

nen die früher geübte Praxis abgelöst zu haben, dass MEPs im EU-Ausschuss des Bundestages regelmäßige Präsenz zeigen.

Jenseits der Berliner SPD-Fraktion finden sich allerdings weniger klare informelle Verbindungen zwischen nationalem und Europäischem Parlament. Einer unserer Interviewpartner verneinte generell eine enge Verbindung zwischen Berlin und Brüssel – eine Aussage, die wir zwar bei der SPD nicht bestätigt sahen, für die wir aber sonst einige Anhaltspunkte fanden. Ein wichtiges Element besteht in der Größe von Fraktionen. Die Linke, B90/Grüne sowie die FDP müssen ihre Berliner Europa-Expertise auf wenige Personen konzentrieren; zugleich ist der Anteil der deutschen MEPs in den Brüsseler Fraktionen nicht sehr groß. Folglich müssen diese Fraktionen inhaltliche Schwerpunkte setzen. Diese orientieren sich eher an Dossiers, die in Brüssel aktuell sind als an der im Zeitverlauf nachrangigen Umsetzungsgesetzgebung. Ob also ein MdB in seiner Fraktion einen einschlägig arbeitenden Kollegen vorfindet, ist nicht gewiss. Zu den informellen Knotenpunkten der Berliner Fraktionen werden dann jene Persönlichkeiten, die ohnehin über ein reichhaltiges Netzwerk in Brüssel und besonders im EP verfügen.

Tabelle 5: Informelle Praktiken des Bundestages in der Europapolitik

	Parlamentarier der Regierungskoalition	Parlamentarier der Opposition
Herstellung von Öffentlichkeit	Regelfall: Informierung der Öffentlichkeit über Tätigkeiten der Bundesregierung Informationsgenerierung auf Arbeitsebene	Regelfall: „Über Bande“: Propagieren von Themen, für die auf der EU-Ebene Konjunktur besteht, die aber allein im nationalen Kontext nicht durchsetzbar sind Informationsgenerierung auf der Arbeitsebene
Horizontale Interaktion	Regelfall: Kooperation mit Bundesregierung; Abgrenzung zu Oppositionspolitikern	Sonderfall: Kooperation mit Bundesregierung und Schulterschluss mit Parlamentsmehrheit bei integrationistischen Dossiers mit überwiegend konsensuellem Charakter

Vertikale Interaktion	Sonderfall: „By-Passing“ und Kooperation mit Opposition bei Dossiers, in denen die Bundesregierung die eigene Parlamentsmehrheit zu umgehen versucht	Regelfall: „By-Passing“ durch Informationsaustausch und Handlungskoordination mit Akteuren der EU-Ebene
-----------------------	---	--

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Oppositionsfraktionen im Bundestag vor allem die Instrumente der Öffentlichkeitsgenerierung sowie des vertikalen By-Passing anwenden, während sich Regierungsfractionen auf horizontale Kooperation verlegen (siehe Tabelle 5). Es existiert allerdings eine Reihe von Sonderbedingungen, die sich ebenfalls der Tabelle entnehmen lassen.

#### 6.4. Zwischenfazit

Die Ergebnisse unserer Studie sind in drei Punkten zusammenzufassen. Sie betreffen a) die generelle Einschätzung des Kontroll- und Mitwirkungspotenzials des Bundestages in der Europapolitik, b) die Unterscheidung von europapolitischen Akteursgruppen innerhalb des Bundestages sowie c) die Identifikation bestimmter inhaltlicher Profile bei den Akteuren im Bundestag.

##### *Kontroll- und Mitwirkungspotenzial*

Wir haben dargelegt, dass ein guter Teil der einschlägigen Forschung sowie das Meinungsbild in der Öffentlichkeit von der These ausgehen, der Bundestag habe in der und durch die Europapolitik einen bis heute andauernden Bedeutungsverlust erlitten. Dem möchten wir entgegenhalten, dass das europapolitische Handeln des Bundestages vor dem Hintergrund des föderalen Parteienstaates sowie des kooperativen Parlamentarismus bewertet werden muss und aus dieser Perspektive nicht als entleert gelten kann. Im föderalen Parteienstaat genießt politisches Handeln generell eine exekutivistische Tendenz, da letztlich alle Parteien über Länderregierungen sowie den Bundesrat mitregieren und daher fast immer auf exekutive Ressourcen zur Formulierung und Durchsetzung von Positionen zurückgreifen können. Der kooperative Föderalismus ist durch das blockeinheitliche Agieren von Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen und Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite gekennzeichnet. Da die meisten Kooperations- und Mitwirkungsinstrumente des Bundestages mit dem Mehrheitserfordernis verknüpft sind, erscheint ein starkes Eigenleben des Bundestages in der Europapolitik wie in anderen Politikfeldern von vornherein wenig wahrscheinlich.

In unserer Studie haben wir viele Belege dafür gesammelt, dass der Bundestag angesichts dieser strukturellen Lagerungen eine vergleichsweise aktive Europapolitik betreibt. Dies gilt

zunächst für die symbolische Ebene. Die durch das Grundgesetz hervorgehobene Sonderstellung des EU-Ausschusses ist ein Aspekt. Hinzu kommt, dass anders als in vielen Politikbereichen dem Parlament kein eigenes Ministerialressort gegenübersteht. Die Koordinierungskonkurrenz zwischen dem Auswärtigen Amt sowie dem BMWi lässt den Parlamentariern damit gewisse Freiräume (das AA koordiniert die Europapolitik im Hinblick auf den AStV-II, während das BMWi die Koordinierung für den AStV-I übernimmt). Von vielleicht noch größerem symbolischem Gewicht sind die regelmäßigen Regierungserklärungen der Bundeskanzlerin nicht nur vor und nach Krisensitzungen, sondern vor jedem Treffen des Europäischen Rates. Da bei Regierungserklärungen automatisch die Fraktionsspitzen aktiv werden, genießen Europapolitiker einen regelmäßigen Zugang zu den Führungsmitgliedern und -gremien der Fraktionen. Eine Kehrseite dieses Sachverhalts ist, dass sich die öffentliche Wahrnehmung dann eher auf die Spitzenpolitiker als auf die Fachsprecher und/oder Obleute richtet.

Auch im parlamentarischen Alltagsgeschäft lässt sich aus den vorliegenden Daten keine generelle Bedeutungslosigkeit des Bundestages ableiten (Bundestagsverwaltung 2011). Vielmehr ist ein hohes Aktivitätsniveau festzustellen. Eine rege parlamentarische Tätigkeit sagt zwar zunächst nicht viel über die Effektivität dieses Handelns aus. Dennoch lässt sich die These vertreten, dass die Europapolitik des Deutschen Bundestages über eine bemerkenswerte inhaltliche Breite sowie über ein beträchtliches Potenzial zur Fokussierung auf für wichtig erachtete Dossiers verfügt. Die inhaltliche Breite leiten wir aus der hohen Zahl der behandelten Dossiers ab; viele von ihnen werden über mehrere Ausschüsse hinweg mitberatend verhandelt. Nach der Fähigkeit zur Bearbeitung relevanter Dossiers haben wir in unseren Interviews direkt und indirekt gefragt. Kein Akteur ist in der Lage gewesen, ein Dossier zu benennen, in dem Dinge nicht oder angesichts der Gesetzeslage inadäquat behandelt würden. Große Problemfälle, wie es sie in der Vergangenheit beim Europäischen Haftbefehl oder der Dienstleistungsrichtlinie gegeben hat, lassen sich mithin für die jüngere Vergangenheit nicht finden. Wir erklären die mitunter vorzufindende Skepsis bzgl. des Handlungspotenzials des Bundestages zum einen mit den Nachwirkungen der eben genannten Dossiers. Zum anderen ordnen wir sie einem Denkmodell zu, das dem Bundestag gerne generell – und nicht nur in der Europapolitik – ein höheres politikgestaltendes Gewicht zugestehen würde.

Gegen die These des stetigen Bedeutungsverfalls spricht schließlich der große Zuwachs an gesetzlichen und quasi-gesetzlichen Regeln, die den Bundestag gegenüber der Bundesregierung gestärkt haben (siehe Kap. 5). Im EUZBBG betrifft dies vor allem die Ebenen der Information und Kommunikation, auf denen der Bundestag der Regierung eine umfassende Unterrichtungspflicht abringen konnte. In der Tat erfolgten die Zugeständnisse seitens der Regierung bisweilen sehr widerwillig, wofür das Urteil des BVerfG vom 19. Juni 2012 ein gutes Beispiel darstellt. Vor dem Hintergrund bürokratietheoretischer Annahmen (z.B. Niskanen 1971) ist es allerdings keine Überraschung, wenn Regierungen ihre Macht- und Informationspositionen nicht freiwillig mit anderen Akteuren teilen möchten.

Ob sich der in den letzten Jahren stark erhöhte Informiertheitsgrad des Bundestages in eine relativ stärkere Machtposition überträgt, lässt sich nicht ohne weiteres beantworten. „Der“ Bundestag gegen „die“ Bundesregierung – diese Konstellation stellt im gewaltenverschränkten Parlamentarismus eine große Ausnahme dar. Zustande kommt sie nur entweder in Situationen ohne klare parlamentarische Mehrheit (was in der Bundesrepublik jedenfalls seit 1953

nicht vorgekommen ist) oder in Situationen, in denen die Regierung explizit nicht mit der ihr eigentlich zugeneigten Parlamentsmehrheit kooperiert. Das deutliche Murren von Teilen der Regierungsfractionen hinsichtlich des vermeintlich intergouvernementalen Charakters von ESM und Fiskalpakt kann als eines der wenigen Beispiele herangezogen werden. Unsere Analyse hat gezeigt, dass sich der Bundestag in diesem Punkt durchgesetzt hat, wenngleich mit Hilfe des BVerfG. Von höherer alltäglicher Relevanz erscheinen damit solche Dossiers, in denen die Bundestagsmehrheit mit der Regierung eine Handlungseinheit bildet. Um die Handlungsoptionen des Bundestages in der Europapolitik zu ergründen, ist daher ein differenzierter Blick auf verschiedene Gruppen innerhalb des Bundestages notwendig.

### *Akteursgruppen innerhalb des Bundestages*

Um die Prozesse und Ergebnisse der deutschen Europapolitik verstehen zu können, ist es nötig, eine größere Zahl an Gruppen innerhalb des Bundestages zu beachten. Erstens ist die bereits häufig angesprochene Trennung zwischen Mehrheits- und Oppositionspolitikern von Bedeutung. Zunächst gilt hier der binäre Code, dass Mehrheitspolitiker mit der Regierung an einem Strang ziehen, während die Minderheitsfraktionen ihre Oppositionsrolle spielen. Im kooperativen Parlamentarismus läuft dieses Rollenverständnis allerdings nicht auf eine Fundamentalopposition hinaus (Beyme 1997; Ismayr 2012). Vielmehr findet im Arbeitsparlament gemeinsame Arbeit vor allem in den Ausschüssen statt, weshalb in der Europapolitik wie in anderen Politikfeldern ein einvernehmliches Abstimmungsverhalten nicht selten ist.

Dennoch stellt sich das Mehrheits-/Oppositionsverhältnis in der Europapolitik deutlich komplexer dar als in vielen anderen Politikbereichen. Der Grund dafür liegt in der langen Bearbeitungszeit von Dossiers im europäischen Politikzyklus. In der Fallstudie zur ÖPNV-Verordnung (Kap. 6.1.3) werden mehrere Faktoren herausgearbeitet, die das prinzipielle Gegeneinander von Mehrheits- und Oppositionsabgeordneten konterkarieren (können). Vor allem stehen bei einer Dossierlaufzeit von über zehn Jahren alle Abgeordneten vor der Situation, bestimmte Beschlusslagen bereits einmal aus der Oppositions- oder Regierungsperspektive betrachtet zu haben. Wird dies antizipiert, wird dadurch die Bandbreite der möglichen politischen Lösungen verschmälert; es besteht eine starke Tendenz zu konsensualen Ergebnissen.

Grundsätzlich sind die deutschen Akteure im Rat trotz der starken Position Deutschlands zu einem gewissen Grade mit Vorgaben aus Brüssel konfrontiert, die jenseits des Einflusses auch der Mehrheitsabgeordneten liegen. In langfristig angelegten Dossiers kann dies dadurch passieren, dass Forderungen einer alten Bundesregierung von der Kommission oder einer Ratspräsidentschaft aufgenommen werden, mit denen sich dann eine neue Parlamentsmehrheit auseinandersetzen muss. Es kann jedoch auch die Konstellation entstehen, dass bestimmte Positionen von der Kommission grundsätzlich anders propagiert werden als von deutschen Akteuren. All diese Punkte finden sich in der Fallstudie zur ÖPNV-Verordnung. Im Endergebnis bedeutet dies, dass eine Lücke zwischen dem Selbstverständnis und dem tatsächlichen Einflussverhalten von Abgeordneten entsteht bzw. entstehen kann: Während für die politische Bühne – innerhalb und außerhalb des Parlaments – ein prinzipieller Unterschied zwischen Regierungs- und Oppositionsabgeordneten hochgehalten wird, besteht auf der Arbeitsebene ein weit einvernehmlicheres Verhältnis.

Zweitens lässt sich innerhalb des Parlaments eine Trennlinie zwischen „Europapolitikern“ und dem Rest des Parlaments ziehen (siehe Kap. 6.2.3). Die „Europapolitiker“ stehen in gewisser Weise quer zu Fraktionen oder auch zur Trennlinie Verwaltung/Politik. Sie verfügen über vertiefte Kenntnisse des politischen Betriebs in Brüssel und sind (zumeist) prinzipiell integrationsfreundlich eingestellt. Innerhalb ihrer Fraktionen gehören sie damit zu den integrationistischen Triebkräften, was sie in unterschiedliche – und nach Legislaturperiode variierende – Distanz zu den jeweiligen Fraktionsspitzen bringt. Häufig, aber nicht immer, befinden sich die „Europapolitiker“ in einschlägigen Positionen wie z.B. europapolitischer Sprecher, europapolitische Obfrau, für EU-Fragen zuständige Vize-Fraktionschefs. Der Kreis der „Europapolitiker“ lässt sich allerdings nicht auf diese Figuren beschränken; in einem Interview wurde uns gesagt, es sei von etwa 100 Abgeordneten auszugehen, die sich vertieft in europäische Angelegenheiten in ihren jeweiligen Politikfeldern eingearbeitet haben. In den kommenden Jahren wird sich zeigen, inwiefern die realen und symbolischen Kompetenzausdehnungen der jüngeren Zeit dazu führen, dass den „Europapolitikern“ die Meinungsführerschaft über EU-Themen weiterhin zukommt. Ein anderes Szenario bestünde darin, die parlamentarische Europapolitik stärker als bisher mit nationalen Interessen aufzuladen, was dem impliziten Integrationismus der gegenwärtigen „Europapolitiker“ entgegenstünde.

Eine dritte Unterscheidung auf der Ebene der Akteure lässt sich hinsichtlich der exekutiven Orientierung bei Abgeordneten und Fraktionen treffen. Auch hier verbietet es sich, bestimmte Personen oder Gruppen auf Dauer einzuordnen, denn personelle Veränderungen oder Funktionsverschiebungen können ebenso zu neuen Einordnungen führen wie Änderungen durch Wahlen. Einige Tendenzen lassen sich jedoch feststellen. Zunächst verfügen naturgemäß die Fraktionsspitzen von Regierungsparteien über eine eingebaute Antenne für die Bedürfnisse der Exekutive, denn die Stabilität der Regierung und die Fortdauer einer Koalition hängen eng miteinander zusammen. Dies fügt der eben beschriebenen Gruppe der „Europapolitiker“ eine wichtige Nuance hinzu, denn die für EU-Fragen zuständigen Vize-Fraktionsvorsitzenden sehen sich dadurch in eine Koalitionsdisziplin eingebunden, die quer steht zu dem Anspruch auf Eigenständigkeit, die von vielen Abgeordneten und insbesondere den „Europapolitikern“ häufig ausgeht.

Zur Gruppe der exekutiv orientierten Abgeordneten gehören aber, wie unsere Interviews ergeben haben, durchaus auch Politiker der Opposition. Auch bei der Opposition sind es besonders die Fraktionsspitzen, die sich an der Exekutive orientieren. Diese Diagnose beschränkt sich hier allerdings vor allem auf jene Oppositionsfraktionen, die in absehbarer Zeit auf eine Übernahme der Regierung spekulieren können. Da in den Fraktionsspitzen Abgeordnete vertreten sind, die bei einer Regierungsübernahme potentielle Kandidaten auf Regierungämter wären, existiert eine Art vorausschauender Selbstbeschränkung, die einen der Exekutive ferneren Stil in der Europapolitik letztlich auf die Linksfraktion beschränkt. Die Spitzenpolitiker der Mainstream-Parteien dürften sich dagegen noch an das Jahr 2005/2006 erinnern, als die unvermittelt an die Macht gekommene Koalition aus CDU/CSU und FDP im Grunde gegen die eigenen Interessen das Parlament gegen die Regierung stärken musste, weil dieselben Akteure in der Wahlperiode von 2002 bis 2005 lautstark eine Aufwertung des Parlaments gefordert hatten.

Die genannten drei Trennlinien lassen sich instruktiv auf die Parlamentsfunktionen übertragen, die in Kap. 2 vorgestellt wurden. Hinsichtlich der Regierungs- sowie der Gesetzgebungsfunktion gilt, dass die für die Entscheidungsfindung wichtigen Spitzen aller regierungsfähigen Parteien im Bundestag – also nicht nur der Mehrheitsfraktionen – die ministerielle Seite der Europapolitik berücksichtigen. Dies gilt allerdings nicht, wenn die Regierung den Bundestag über die bestehende Gesetzeslage hinaus von ihrer Entscheidungsfindung fernhalten möchte oder wenn institutionelle Interessen des Bundestages insgesamt berührt sind (wie es in der Staatsschuldenkrise einige Male der Fall war). Dann greift die Oppositionsfunktion der Minderheitsfraktionen, die dann als gemeinsamer Block behandelt werden können. Hinsichtlich der Öffentlichkeits- und Informationsfunktion des Bundestages sind die „Europapolitiker“ zu beachten, die sich regelmäßig um die Prominenz europapolitischer Themen bemühen.

### *Inhaltliche Profile in der parlamentarischen Europapolitik*

Bei allen Bemühungen um die Kategorisierung von Gruppen darf nicht vergessen werden, dass in allen Parteien viele Abgeordnete mit unterschiedlichsten inhaltlichen Vorstellungen vertreten sind. Dabei ist eine beträchtliche Varianz von Positionen innerhalb einzelner Fraktionen auffällig. Im Bundestag existiert eine große Bandbreite von inhaltlichen Festlegungen, was die Rolle des Bundestages bzw. des Parlaments als Ganzem in der Europapolitik angeht. Die von uns vorgefundenen Ansichten hierzu stellen wir an dieser Stelle vor. Dabei handelt es sich um tentative Aussagen, da die Form unserer Interviews bei dieser Studie keine systematische Inhalts- und Diskursanalyse zuließ. Wir stützen uns allerdings bei unseren Aussagen auf die Vorstudien einer Mitautorin (Barnickel 2010; Barnickel 2012).

Demnach lassen sich im parlamentarischen Raum wie allgemein in der deutschen Europapolitik fünf verschiedene argumentative Kerne zum Umgang mit der EU und zur Europäisierung der deutschen Politik finden (siehe Tabelle 6). Der erste betrifft den nationalstaatlichen Kern von Politik auch im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Hier wird die Souveränität des Volkes in den Mittelpunkt gestellt, was unter den Bedingungen der Demokratie bedeutet, dass die Repräsentanten des Volkes – also die Abgeordneten – in ihrer Entscheidungsfreiheit über Belange des deutschen Gemeinwesens so wenig wie möglich eingeschränkt werden sollten. Die Position wird in Deutschland durch das BVerfG vertreten. Aber auch im Parlament finden sich einige Anhänger dieser Position.

Zweitens findet sich in der parlamentarischen Arena die Position, ein „europäisches Deutschland“ entspreche der deutschen Staatsraison. Das Konzept der nationalen Souveränität, das in Deutschland bis in die 90er Jahre ein Tabu darstellte, wird hier allerdings anders definiert als im ersten Narrativ. Erstens werden deutsche Interessen explizit in den Kontext der internationalen Politik gestellt, in der sich Deutschland wie Europa gegen die Konkurrenz anderer Weltregionen behaupten müssen. Zweitens verschiebt sich dadurch der Schwerpunkt auf die Exekutive, d.h. in den durch das Grundgesetz determinierten Bereich, wenn Europapolitik in (europäisierte) Außenpolitik übergeht. Die von Angela Merkel bei ihrer Rede in Brügge beschriebene „Unionsmethode“ stellt eine Ausdrucksform dieser Leitidee dar. Entsprechend ist die Sichtweise des „europäischen Deutschland“ besonders in den Regierungsfractionen ver-

treten. Entsprechend unserer Ausführungen oben findet sich die Position jedoch auch in den Fraktionsspitzen anderer Parteien mit Ausnahme der Linken.

Eine dritte Position sieht die deutsche Europapolitik ebenfalls stark in den EU-Institutionen verankert, teilt jedoch nicht die intergouvernementalen Präferenzen der eben genannten Haltung. Während sich Angela Merkel in der Rede dezidiert an der Gemeinschaftsmethode und damit an der zentralen Rolle der Kommission abarbeitet, lässt sich im Bundestag auch die Gegenposition antreffen, die den zukünftigen Entwicklungspfad der EU gerade in der weiteren Stärkung der Gemeinschaftsmethode sieht. Die Haltung mag nicht mehr so dominant sein wie noch vor etwa einem Jahrzehnt (Weßels 2003). Sie ist aber insbesondere bei den „Europapolitikern“ durchaus noch anzutreffen und wird auch argumentativ als dezidierte Gegenposition zu Merkels Unionsmethode gesetzt.

Eine vierte Haltung zur deutschen Europapolitik ist stärker in allgemein gewaltenteilige Überlegungen eingebunden. Hier wird argumentiert, die europäische Integration habe generell die Exekutive gegenüber gewählten Repräsentanten bevorzugt. Anders als von einigen Theoretikern (Majone 1994; Vibert 2007) wird dieser Zustand von den meisten Parlamentariern jedoch nicht befürwortet, sondern ist Anlass für scharfe Kritik. Ein prominenter Vertreter der Position, der Bundestag müsse generell in seiner Rolle gegenüber der Exekutive – auf deutscher wie auf EU-Ebene – gestärkt werden, ist Bundestagspräsident Norbert Lammert. Auch bei den Klägern vor dem BVerfG findet sich diese Argumentationsfigur. In gewisser Weise handelt es sich um eine Position, die konträr zu den integrationistischen Haltungen mancher „Europapolitiker“ steht, denn diese plädieren dafür, das in den Verträgen geschaffene Mehrebenensystem als transnationale Institutionenordnung ernst zu nehmen. Darin haben nationale Parlamente zwar eine für die Subsidiaritätswahrung wichtige Aufgabe, sind aber ansonsten in ein System des Mehrebenenparlamentarismus eingefügt, in dem ihnen keine gesonderte legitimatorische Stellung zukommt (Abels und Eppler 2011a).

Eine letzte vorzufindende Position lautet, den Bundestag als eine von vielen Institutionen zu begreifen, mit denen die Partizipation von Bürgern an der europäischen Politik gesteigert werden kann. Entsprechend argumentiert wurde nicht zuletzt in den Verhandlungen um die Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative (siehe Kap. 6.1.2).

Tabelle 6: Narrative Kerne in der deutschen Europapolitik

Narrativer Kern	Fluchtpunkt	Probleme/Herausforderungen
Souveränität des Volks und seiner Vertreter	Entscheidungsfreiheit des Parlaments bzw. des einzelnen Abgeordneten	Inkorporierung der dualen Legitimität nach Art. 10 Abs. 2 EUV
Bewahrung und Stärkung deutscher Interessen in Europa und der Welt	Policy-Ziele: Entwicklung der Wirtschaftskraft, Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungskraft	Umgang mit divergierenden oder antipodischen Interessen anderer EU-Mitgliedstaaten Hinwendung zu intergouvernementalen Entscheidungs-

		formaten („Unionsmethode“)
Schaffung und Stärkung der europäischen politischen Gemeinschaft	Integration des Parlaments in einen europäischen Mehrebenenparlamentarismus	Umgang mit Politisierung der europäischen Politik; Ausdehnung des politischen Kampfes auf die Europapolitik
Parlament als politischer Ort im Gegensatz zur Regierung als administrativem Feld	Rückgewinnung des Politischen aus den Fängen der Mehrebenenadministration	Limitierte Ressourcen des Parlaments
Bewahrung der partizipativen Teilhabe trotz Europäisierung und Globalisierung	Stärkung der Parteien (evtl. der Zivilgesellschaft) in der Europapolitik	Effektivität und Effizienz der Gemeinschaftsmethode erscheint höher

Die zusammenfassende Tabelle 6 zeigt auch, dass alle der genannten Positionen mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sind. Insofern lässt sich von keiner Haltung sagen, sie stelle einen stabilen Fluchtpunkt für eine zukünftige Grundeinstellung gegenüber der EU oder der europäischen Integration dar. Vielmehr spricht einiges dafür, dass im Feld der Europapolitik auf absehbare Zeit mehrere Haltungen nebeneinander vorzufinden sind, die zueinander in einem Reibungsverhältnis zueinander stehen. Im Grunde wird damit auf der Ebene des Bundestags die Vielfalt von Meinungen reproduziert, die auf der EU-Ebene seit längerem vorzufinden ist. Dem Bundestag ist genauso wenig wie der epistemischen Gemeinschaft in Brüssel gelungen, zu einem Einverständnis über die Finalität Europas zu gelangen.

## **7. Der Bundestag und die Krise in der Eurozone**

Schon wiederholt wurde in den bisherigen Ausführungen angedeutet, dass die europäische Finanz- und Staatsschuldenkrise ein wichtiger Anlass für den Bundestag war, seine Kontroll- und Mitwirkungsrechte auf den Prüfstand zu stellen. Neben den Neuerungen des Lissabon-Vertrags und den Urteilen des BVerfG (siehe Kap. 5) findet sich in der Krise das dritte Ursachenbündel für die Dynamik der parlamentarischen Europapolitik in Deutschland. Daher möchten wir im Folgenden das Verhalten des Bundestages im Kontext der Staatsschuldenkrise behandeln (siehe dazu auch Hölscheidt 2013). Dieser Analyse sei zunächst ein kurzer Überblick über die einzelnen, als Reaktion auf die Krise geschaffenen Mechanismen vorangestellt, im Hinblick auf welche die Beteiligung des Bundestages untersucht werden soll.

### **7.1. Die Stabilisierungsmechanismen und ihre Umsetzung im Kurzüberblick**

Griechenland hatte seit Beginn des Jahres 2010 Schwierigkeiten, seinen Finanzbedarf am Kapitalmarkt zu decken. Anfang April schnellten die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen auf Rekordhöhen, nachdem Ratingagenturen ihre Einschätzung der Kreditwürdigkeit Griechenlands maßgeblich herabgestuft hatten. Um die drohende Zahlungsunfähigkeit des Landes abzuwenden, einigten sich die Finanzminister der Eurozone am 2. Mai 2010 auf ein Stabilisierungsprogramm für Griechenland. Das Verfahren und die genaue Ausgestaltung des Pakets waren zuvor im Auftrag der Staats- und Regierungschefs von den Finanzministern in Abstimmung mit der EU-Kommission, der EZB und dem IWF entworfen und mit der griechischen Regierung verhandelt worden. Das auf drei Jahre angelegte Programm umfasst koordinierte, bilaterale Kredite der Euro-Staaten und des IWF in Höhe von 110 Milliarden Euro (deutscher Anteil bis zu 22,4 Milliarden Euro). Die EU selbst stellte keine Mittel zur Verfügung. Gleichwohl wurde die Kommission von den Mitgliedstaaten mit der Aushandlung des Pakets und der späteren Programmkoordinierung und Verwaltung der Kredite beauftragt. Im Austausch für die Hilfen verpflichtete sich die griechische Regierung auf umfassende wirtschafts- und finanzpolitische Reformen, um mittelfristig seinen Staatshaushalt zu sanieren. Die vertraglichen Details wurden in einer Vereinbarung über die Darlehensfazilität zwischen den Euro-Staaten und Griechenland festgehalten, die am 8. Mai 2010 unterzeichnet wurde. Die in Deutschland für die Kreditvergabe notwendige gesetzliche Ermächtigung wurde am Vortag durch die Verabschiedung des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat erteilt.

Noch während der konkreten Ausgestaltung des Griechenlandprogramms spitzte sich die Krise an den Finanzmärkten dramatisch zu und die Angst vor einer Ausweitung der griechischen Krise auf andere Euro-Staaten stieg. Schon am 7. Mai 2010 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone daher auf die zügige Einrichtung eines mehrgliedrigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Sicherung der Finanzstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet. Es handelt sich hierbei nicht um eine dem EU-Recht zuzuordnende Vereinbarung, sondern um eine zwischenstaatliche Übereinkunft, die in Form eines Beschlusses der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Eurozone vom 9. Mai festgehalten wurde (Ratsdokument 9614/10 vom 10. Mai 2010).

Die tragende Säule des Pakets ist die mit einem effektiven Kreditvolumen von 440 Milliarden Euro ausgestattete Finanzstabilisierungsfazilität EFSF (abgesichert durch Garantien der Euro-Staaten in Höhe von 780 Milliarden Euro; deutscher Anteil bis zu 211 Milliarden Euro). Wiederum handelt es sich um eine koordinierte Kreditvergabe, allerdings anders als beim Griechenlandprogramm werden die Mittel von der privatrechtlich organisierten Zweckgesellschaft EFSF verwaltet. Die Mitgliedstaaten der Eurozone treten als Gesellschafter der EFSF auf, Grundlage für ihre Tätigkeit ist ein privatrechtlicher Rahmenvertrag zwischen den Euro-Staaten und der EFSF. Geleitet wird die Fazilität von Klaus Regling, einem ehemaligen Spitzenbeamten im deutschen Bundesfinanzministerium, der zugleich während seiner Karriere wichtige Posten bei der EU-Kommission, beim Internationalen Währungsfonds und in der Privatwirtschaft innehatte. Wichtige Entscheidungen, z.B. im Zusammenhang mit der Gewährung von Hilfen, werden einstimmig vom Direktorium getroffen. In dieses entsendet jeder der 17 Staaten ein von der Regierung bestelltes Mitglied.

Im Frühjahr 2011 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs eine Reform der EFSF (Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11. März 2011). Ihr Kreditvolumen wurde deutlich erhöht und das Instrumentarium ausgeweitet (ursprünglich umfasste das effektive Kreditvolumen 440 Milliarden Euro, abgesichert durch Garantien der Euro-Staaten in Höhe von 440 Milliarden Euro, mit einem deutschen Anteil von bis zu 123 Milliarden Euro). Damit sollte zum einen die finanzielle Schlagkraft der Fazilität erhöht werden, um an den Finanzmärkten für ihre Anleihen den bestmöglichen Zinssatz (AAA-Rating) zu erreichen, zum anderen die Möglichkeiten zur Unterstützung von verschuldeten Staaten erweitert werden. Zur Stabilisierung des Währungsgebietes kann die EFSF nun neben der Vergabe von Krediten (insb. auch zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten) auch Anleihen von EFSF-Gesellschaftern auf dem Primär- und Sekundärmarkt aufkaufen. Mit der Aushandlung und Überwachung der Umsetzung der Hilfsprogramme haben die Euro-Staaten die Kommission im Konzert mit EZB und IWF beauftragt („Troika-Verfahren“). Aus der EFSF wurden bisher Finanzhilfen an Irland, Portugal, Griechenland und Spanien vergeben (im folgenden „Programmstaaten“).

Die EFSF-Gelder werden durch 60 Milliarden Euro an EU-Mitteln ergänzt. Dazu wurde per Verordnung des Rates ein Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) eingerichtet, der von der Kommission verwaltet wird (Verordnung Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010). Diese nimmt im Namen der EU mit impliziter EU-Haushaltsgarantie auf den Finanzmärkten Mittel auf und reicht diese an den begünstigten Mitgliedstaat weiter. Eine Haushaltlinie im EU-Haushalt garantiert, dass die Anleihen auch bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners zurückgezahlt werden.

Die in Deutschland für die Übernahme der Gewährleistungen im Rahmen der EFSF notwendige gesetzliche Ermächtigung wurde am 21. Mai 2010 durch die Verabschiedung des Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes (StabMechG) erteilt – nur zwei Wochen nach der Zustimmung zum Griechenlandpaket (siehe Anhang I). Die Reform der EFSF wurde durch eine Änderung des StabMechG am 29. September 2010 in Deutschland umgesetzt. Eine Ratifizierung des EFSF-Rahmenvertrags nach Art. 59 Abs. 2 GG, wie sie von einigen Seiten gefordert wurde, war aus Sicht der Bundesregierung nicht nötig, da es sich ihrer Ansicht nach um ein Verwaltungsabkommen und nicht um einen politischen Vertrag völkerrechtlicher Natur handelt.

Gegen Deutschlands Beteiligung am Griechenlandprogramm und an der EFSF waren eine Reihe von Verfassungsbeschwerden beim BVerfG anhängig. Dieses beschied in beiden Fällen jedoch die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Grundgesetz – unter der Voraussetzung, dass die Beteiligung des Bundestages bei den Entscheidungen über Finanzhilfen deutlich ausgebaut würde, um so die Haushaltshoheit des Parlaments zu wahren (BVerfGE 129, 124; siehe Kap. 7.2.3).

Bereits wenige Monate nach Errichtung der EFSF, am 29. Oktober 2010, bekundeten die Staats- und Regierungschefs erstmals ihre Absicht, einen dauerhaften Mechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets einzurichten (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28.-29. Oktober 2010, Punkt 2). Dieser Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sollte den zeitlich begrenzten EFSM und die EFSF ablösen. Auf dem darauffolgenden Decebergipfel einigte man sich auf die grundlegenden Merkmale des ESM, die zuvor in der Eurogruppe abgestimmt wurden. Gleichzeitig beschloss der Europäische Rat die Ergänzung des Art. 136 AEUV, um eine Grundlage für den ESM im EU-Recht zu schaffen. Die Änderung der Verträge wurde über das vereinfachte Änderungsverfahren gem. Art. 48 Abs. 6 AEUV umgesetzt. Der Mechanismus selbst sollte auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Mitgliedern der Eurozone eingerichtet werden (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16./17. Dezember 2010).

Aus dem Wortlaut des zukünftigen Art. 136 Abs. 3 AEUV gehen bereits die zentralen Voraussetzungen für eine Gewährung von Finanzhilfen hervor, die insbesondere auf Drängen der deutschen Regierung formuliert wurden:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ (Ebd.)

Diese Ergänzung war aus Sicht der mitgliedstaatlichen Regierungen – insbesondere der Bundesregierung – nötig geworden, um klarzustellen, dass die Einrichtung des ESM im Einklang mit der Nichtbeistandsklausel in Art. 125 AEUV steht (vgl. Berichtsbogen der Bundesregierung samt Anlage gem. § 7 Abs. 1 EUZBBG zum Entwurf für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Art. 136 AEUV vom 6. Januar 2011). Diese Klausel schließt eine Haftung der EU oder ihrer Mitgliedstaaten für die Schulden anderer EU-Mitgliedstaaten an sich aus. Die maßgeblich auf deutsches Betreiben zurückgehende Nichtbeistandsklausel gilt als wichtiger Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion und soll in Verbindung mit dem in Art. 126 AEUV geregelten Defizitverfahren einen Anreiz zu eigenverantwortlicher Haushaltsdisziplin und solider Haushaltsführung der Mitgliedstaaten setzen. Gerade die deutsche Regierung wollte mit dem neuen Abs. 3 des Art. 136 AEUV Rechtssicherheit dahingehend herstellen, dass die Euro-Staaten unter bestimmten, engen Voraussetzungen Finanzhilfen über den ESM vergeben dürfen, ohne die Nichtbeistandsklausel zu verletzen. Zum einen müssen diese Finanzhilfen unabdingbar sein, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren (und nicht nur um den einzelnen Staat vor der Insolvenz zu bewahren) und gleichzeitig muss die Gewährung der Hilfen strengen Auflagen unterliegen, die den Staat mittelfristig zu einer soliden Haushaltslage zurückführen.

Mit der Ausarbeitung der konkreten Ausgestaltung des ESM wurden die Finanzminister der Eurozone und die Kommission vom Europäischen Rat beauftragt. Nach 15 Monaten der Verhandlung unterzeichneten die Botschafter der Euro-Staaten am 2. Februar 2012 in Brüssel schließlich den „Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“.

Aufbau, Verfahren und Instrumente des ESM sind an die EFSF angelehnt. Anders als bei der Fazilität handelt es sich beim ESM jedoch um eine zwischenstaatliche Finanzinstitution. Der ESM verfügt über ein effektives Kreditvolumen von 500 Milliarden Euro (700 Milliarden nominales Kapitalvolumen, davon 80 Milliarden einzuzahlendes und 620 Milliarden abrufbares Kapital/Garantien; deutscher Anteil 22 Milliarden Euro einzuzahlendes Kapital, 168 Milliarden Euro abrufbares Kapital/Garantien). Geschäftsführender Direktor ist der EFSF-Leiter Klaus Regling. Die wesentlichen Entscheidungen werden einstimmig vom ESM-Gouverneursrat getroffen, in dem die Finanzminister der Euro-Länder zusammenkommen.

In Deutschland bedurfte der völkerrechtliche ESM-Vertrag der Ratifizierung und innerstaatlichen Umsetzung durch Bundestag und Bundesrat. Der Ratifizierungsprozess wurde im März 2012 durch die Vorlage des so genannten „ESM-Pakets“ eingeleitet:

- das ESM-Ratifizierungsgesetz (BGBl. II S. 981),
- das Gesetz zur Finanzierung des deutschen Anteils am ESM (ESM-Finanzierungsgesetz; ESMFinG; BGBl. I S. 1918),
- das Gesetz zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (BGBl. I S. 1914),
- das Gesetz zur Ratifizierung der Änderung des Art. 136 AEUV (BGBl. II S. 978).

Die ESM-Gesetze wurden zusammen mit dem Gesetz zur Ratifizierung des Fiskalpakts vorgelegt, der im Kern die Einführung von nationalen Schuldenbremsen in den Unterzeichnerstaaten vorsah (BGBl. II S. 1006). Aus Sicht der Bundesregierung waren beide Vorhaben eng miteinander verknüpft und zentrale Elemente einer angestrebten „Stabilitätsunion“.

Die Gesetze wurden am 29. Juni 2012 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Wiederrum wurden beim BVerfG zahlreiche Klagen eingereicht, die die Vereinbarkeit des ESM mit dem Grundgesetz und den EU-Verträgen in Frage stellten. Nachdem Karlsruhe am 12. September 2012 die Grundrechtskonformität des ESM bestätigte – wie bereits bei der EFSF u.a. unter der Voraussetzung einer starken parlamentarischen Rückkopplung –, konnte der Ratifizierungsprozess abgeschlossen werden (BVerfGE 132, 195). Am 8. Oktober 2012 nahm der ESM seine Arbeit auf.

Im Überblick stellt sich die Entwicklung der Stabilisierungsmaßnahmen von den Griechenlandhilfen bis zum ESM als ein schrittweiser Prozess der Verstetigung dar, in dem der finanzielle Umfang der aufeinander aufbauenden Maßnahmen kontinuierlich zunahm, die Instrumente und Kompetenzen der Mechanismen ausgeweitet sowie die Verfahren ausdifferenziert und jeweils enger mit den EU-Institutionen verzahnt wurden.

Aus diesen Ausführungen ergeben sich drei zentrale Punkte für die vorliegende Untersuchung: Erstens teilen die Stabilisierungsmaßnahmen eine zentrale Gemeinsamkeit. Es handelt es sich samt um Maßnahmen außerhalb des EU-Rechts. Mit Ausnahme des EFSM haben sie ihre rechtlichen Grundlagen nicht im EU-Primär- oder Sekundärrecht, sondern in intergou-

vernementalen Absprachen und Verträgen. Zwar sind EU-Institutionen – insbesondere die Kommission, der ECOFIN-Rat und die Eurogruppe, die EZB, aber auch der EuGH – eng in die zwischenstaatlichen Verfahren einbezogen, allerdings geschieht dies vorrangig im Weg der Amtshilfe bzw. Organleihe (Thym 2011).

Für die parlamentarische Begleitung der Aushandlung der Maßnahmen auf europäischer Ebene und ihre nationale Umsetzung macht diese zwischenstaatliche Verankerung einen wichtigen Unterschied. Denn im zwischenstaatlichen Bereich ist der Handlungsspielraum der Exekutive selbstverständlich größer als in Angelegenheiten der EU, in denen Bundestag und Bundesrat weitreichende Unterrichts- und Beteiligungsrechte besitzen. Genau in diesem Punkt entspann sich bei der Aushandlung und Umsetzung der Stabilisierungsmaßnahmen ein klassischer interinstitutioneller Konflikt. Hierbei verlief die Konfliktlinie weniger zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen als vielmehr zwischen Exekutive und Legislative.

Eine entscheidende Rolle bei der Lösung dieses Konflikts – dies ist der zweite Punkt – spielten die Urteile des BVerfG und dessen Vorgaben zum Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung im innerdeutschen Entscheidungsprozess. Im Laufe der Befassung mit den Stabilisierungsmaßnahmen wurde die parlamentarische Mitwirkung entlang dieser Vorgaben kontinuierlich ausgebaut; im Zentrum des eingerichteten Beteiligungsmodells steht der Zustimmungsvorbehalt des Bundestages vor allen wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen. Damit setzte sich der spätestens mit dem Lissabon-Urteil gefestigte Prozess der „gerichtlich verordneten Parlamentarisierung der deutschen Europapolitik“ fort (Becker und Kietz 2010: 27).

Drittens gibt der Überblick bereits einen Hinweis auf die Natur der parlamentarischen und außerparlamentarischen Diskussion über die Stabilisierungsmaßnahmen. In der Debatte über Ursachen und Lösung der Krise nehmen rechtliche Fragen nach der Verfassungs- und Primärrechtskonformität der Maßnahmen großen Raum ein und prägen den öffentlichen Diskurs nachhaltig. Es handelt sich in der Tendenz um einen abwehrenden, national-zentrierten Diskurs, in dem die europäische Perspektive und die Einbettung der Krise in eine größere Debatte über den Wert und die Ziele des Integrationsprojektes in den Hintergrund treten.

## **7.2. Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext der Staatsschuldenkrise in der EU**

### **7.2.1. Europäische Koordinierung im Rahmen der Staatsschuldenkrise und nationale Parlamente**

Im Hinblick auf die im Rahmen der Staatsschuldenkrise in der EU ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Zum einen geht es um die sog. Nothilfen im Rahmen der sog. Rettungsschirme, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und ihres Nachfolgers, des vertraglich durch einen neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV abgesicherten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM). Zum anderen geht es um die ebenfalls vielfältigen Maßnahmen, die unter dem unbestimmten Begriff einer die Währungsunion flankierenden „Wirtschaftsregierung“ getroffen worden sind bzw. getroffen werden sollen.

### **7.2.1.1. Die Methode der wirtschaftspolitischen Koordinierung**

Hauptinstrument im Rahmen der Wirtschaftsunion ist bislang die Methode der Koordinierung. Bereits der 1957 in Rom unterzeichnete „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ sah in seinem Art. 105 vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik koordinieren. Die fortschreitende Integration durch den Gemeinsamen Markt, vor allem aber die Währungsunion hat das Anliegen einer wirtschaftspolitischen Koordinierung verstärkt (Schulze-Steinen 1998: 51 ff.). Zuletzt hat die europäische Staatsschuldenkrise die Reformbedürftigkeit bestehender Koordinierungsmechanismen verdeutlicht. So hat die politische Aufarbeitung der Krise durch die Tagungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011 ein umfassendes Maßnahmenpaket forciert, dessen oberstes Ziel die Stärkung wirtschaftspolitischer Steuerung auf europäischer Ebene ist (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25. März 2011, EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3).

Das Maßnahmenpaket umfasst zum einen das sog. Six-Pack, das auf sekundärrechtlicher Ebene vieles von dem beinhaltet, was der Fiskalpakt völkervertraglich auf den Weg bringt (ausführlich dazu Calliess und Schoenfleisch 2012: 488). Zum anderen schließt es das sog. Two-Pack ein, das vor allem die Maßnahmen gegenüber sog. Programmstaaten näher regelt – also Staaten, die aus dem ESM unter „strengen Auflagen“ (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV) Finanzhilfen empfangen. Dazu wurden folgende sog. „Two-Pack“-Verordnungen erlassen: Die erste Verordnung betrifft die Maßnahmen von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, also potenzielle Empfänger von Finanzhilfen beispielsweise der EFSF oder des ESM (VO Nr. 472/2013 vom 21. Mai 2013). Diese werden einer verstärkten Überwachung unterzogen, an deren Ende der Rat vorsorgliche Korrekturmaßnahmen oder den Entwurf eines makroökonomischen Anpassungsprogramms empfehlen kann (Art. 3). Die zweite Verordnung ergänzt im Rahmen der präventiven Überwachung das sog. Europäische Semester um einen gemeinsamen Haushaltszeitplan und vertieft die Aufsicht im Defizitverfahren (VO Nr. 473/2013 vom 21. Mai 2013).

Daneben kommt zwei stark politisch geprägten Instrumenten eine wichtige Rolle zu: der „Strategie Europa 2020“ und dem „Euro-Plus-Pakt“. Die „Strategie Europa 2020“ steckt den allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmen zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise ab und löst als neue allgemeine wirtschaftspolitische Ausrichtung von Union und Mitgliedstaaten die sog. „Lissabon-Strategie“ aus dem Jahr 2000 ab (Europäischer Rat von Lissabon, 23./24. März 2000). Die „Strategie Europa 2020“ bewegt sich innerhalb der Unionsziele und -kompetenzen. Zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 wird eine verbesserte wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen eines sog. „Europäischen Semesters“ angestrebt. In diesem Verfahren der politischen ex-ante Koordinierung mit anschließender Überwachung („peer review“) werden die bestehenden und rechtlich getrennt bleibenden Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene in zeitlicher Hinsicht aufeinander abgestimmt. In diesen Prozess werden die nationalen Verfahren zur Verabschiedung der Haushalte miteinbezogen, so dass sich die Kommission ein umfassendes Gesamtbild machen kann. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommission auf das nationale Haushaltsverfahren beschränken sich dabei

auf unverbindliche Maßnahmen. Stellt sich das „Europäische Semester“ somit überwiegend als zeitliche Abstimmung bestehender Koordinierungsverfahren dar, so ist dies von den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen zur Regelung des jeweiligen Verfahrens gedeckt. Die vorzulegenden Haushaltsentwürfe wird man als erforderliche Daten gemäß Art. 121 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV ansehen können (Ohler 2010: 339).

Hinzu kommt der sog. „Euro-Plus-Pakt“. Als selbstbezeichnete „wirtschaftspolitische Koordinierung von neuer Qualität“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25. März 2011, EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, Anlage I) bleibt dieser freilich in der Sphäre des rechtlich Unverbindlichen. Er dient der politischen Absprache und Koordinierung von in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbliebenen Politikbereichen. Vorgesehen ist zwar, dass jeder Teilnehmer jährlich konkrete Verpflichtungen eingeht. Die Überwachung der Umsetzung erfolgt allerdings auf politischer Ebene durch die Staats- und Regierungschefs der teilnehmenden Länder auf Grundlage von Berichten der Kommission. Nicht zuletzt aufgrund der Nichtteilnahme einiger EU-Mitgliedstaaten bleibt der Pakt institutionell weitgehend außerhalb des Primärrechts. Als rein politische Absprache von Maßnahmen werden keine Kompetenzen übertragen, sodass keine Vertragsänderung erforderlich ist.

Hintergrund all dieser Maßnahmen ist der häufig diskutierte Konstruktionsfehler des Euro (instruktiv dazu etwa Enderlein 2010): Auch die Einführung der gemeinsamen Währung hat nichts daran geändert, dass die Wirtschaftspolitik im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verblieben ist. So war es eine bewusste politische Entscheidung, der vergemeinschafteten Währungspolitik keine umfassende wirtschaftspolitische Gemeinschafts- bzw. Unionskompetenz an die Seite zu stellen. Dies schlägt sich in der zentralen Vorschrift des Art. 121 Abs. 1 AEUV nieder, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik koordinieren. Typisch für den Begriff der Koordinierung ist somit, dass er Bereiche betrifft, die auch in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen (Ipsen 1972: § 44/7; Krämer 1969: 59 f.). Seine Verwendung im Primärrecht deutet darauf hin, dass die Vertragsparteien bei Vertragsschluss auf die materielle Regelung eines Teilgebietes bewusst verzichtet haben, stattdessen „nur“ darüber übereinstimmen, dass auf diesem Gebiet der bestehende Zustand geändert werden muss, wobei erst später über zu treffende Maßnahmen entschieden werden soll.

Die Entscheidung über das Maß der erforderlichen Vereinheitlichung hängt von den mit der Koordinierung verbundenen Vertragszielen ab (Ipsen 1972: § 44/8). Mit anderen Worten ist immer so viel an Integration erforderlich, wie es für das Erreichen des jeweiligen Vertragszieles notwendig ist (Schulze-Steinen 1998: 139). Nun sind Vertragsziele in ihrer Normstruktur gleichermaßen offen wie normativ: Sind bereits die allgemeinen Vertragsziele des Art. 3 EUV schon aufgrund ihres Wortlautes und ihrer Mannigfaltigkeit notwendigerweise offen, so gilt dies für wirtschaftspolitische Zielbestimmungen umso mehr, da diese auch ökonomischen Veränderungen Rechnung tragen müssen (Schulze-Steinen 1998: 111 f.; Nicolaysen 2004: 850 ff.). Zugleich kommt den Vertragszielen eine normative Steuerungsfunktion zu (Reimer 2003: 1003 f). Koordinierung erweist sich unter diesen Prämissen als eine Organisationsform, die als Verfahren die Möglichkeit bietet, mittels Konkretisierung gleichzeitig der Offenheit und Normativität von Vertragszielen zu entsprechen, ohne materiell Kompetenzen zu übertragen (Schulze-Steinen 1998: 118 f.).

Die auf diese Weise ausgedrückte und jedenfalls vorhandene Einigkeit über notwendige Zustandsveränderungen verdeutlicht die integrationstheoretische Bedeutung des Begriffs der Koordinierung (Behrens 1981: 43; Ipsen 1972: § 44/7). So beschreibt Koordinierung ein die mitgliedstaatliche Souveränität schonendes Verfahren der Integration. Dies hat der Begriff mit anderen Methoden der Zusammenarbeit, von der Information, über die Konsultation bis hin zur Vergemeinschaftung gemeinsam (Behrens 1981: 43). Kern all dieser Verfahren ist die Beseitigung oder Verringerung von Unterschieden als Mittel „positiver“, d.h. über den rein „negativen“ Abbau von Handelshemmnissen hinausgehender, wirtschaftspolitischer Integration (Schulze-Steinen 1998: 134).

### **7.2.1.2. Von der Gemeinschaftsmethode zur Unionsmethode?**

Soweit sich die vorstehend genannten Maßnahmen nicht auf die vertraglich vorgesehene Koordinierung stützen ließen, wurden sie auf eine außervertragliche Form gestützt. Mag diese auch pragmatisch aus der Not geboren sein, so ist unter Aspekten der demokratischen Legitimation dennoch problematisch, wenn auf diesem Wege weitreichende Entscheidungen gefällt werden, ohne dass das Europäische Parlament einzubinden wäre. Dieses intergouvernementale Vorgehen im Wege der Koordinierung während der Finanz- und Staatsschuldenkrise könnte als Zeichen der Abkehr von der sog. Gemeinschaftsmethode und als Hinwendung zu einer neuartigen „Unionsmethode“ zu deuten sein. Diesen Begriff prägte Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Rede anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge vom 02. November 2010.

Der Modus der Gemeinschaftsmethode ist Ausdruck des primärrechtlich angelegten „institutionellen Gleichgewichts“ (st. Rspr. des EuGH, vgl. nur EuGH, Rs. 9/56, Slg. 1958, 1) und kann als der „Normalfall“ der supranational organisierten europäischen Gesetzgebung bezeichnet werden (Bast 2005). Offiziell taucht der Begriff soweit ersichtlich erstmals im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Kommission aus dem Jahre 2001 auf (Majone 2005: 44). Kennzeichnend für diese Art der Entscheidungsfindung ist das alleinige Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sowie eine umfassende Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof (KOM (2001) 428 endg., S. 11).

Die so verstandene Gemeinschaftsmethode entspricht somit weitgehend dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289, 294 AEUV. Darüber hinaus werden auch die Komitologie (Art. 290, 291 AEUV), die geteilte Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 2, 4 EUV) als „Regelkompetenz“ sowie der grds. erfolgende mitgliedstaatliche Vollzug von Unionsrecht (Art. 291 Abs.1 AEUV) als für die Gemeinschaftsmethode prägend bezeichnet (Bast 2005: 55). Neben dieser, hauptsächlich von der Kommission eingeführten Begriffsbestimmung, sind mit der Gemeinschaftsmethode auch Supranationalität und unmittelbare Wirkung verbunden (EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1). Supranationalität kann dabei als verfassungsrechtliche Durchsetzbarkeit öffentlicher Gemeinschaftsgewalt gegen Staatsgewalt verstanden werden (Ipsen 1972: § 2/44), zeigt sich also hauptsächlich im Anwendungsvorrang des Unionsrechts (EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251). Aus der hier interessierenden Perspektive des europäischen Demokratieprinzips spiegelt der Entscheidungsmodus der Gemeinschaftsmethode das

in Art. 10 Abs. 2 EUV angelegte duale Legitimationskonzept, indem das Europäische Parlament als Repräsentant der Unionsebene und der Rat – und über ihn die nationalen Parlamenten – als Repräsentant der Mitgliedstaaten grds. gleichberechtigt am Erlass von Rechtsakten beteiligt sind.

Dieses Konzept der Gemeinschaftsmethode soll, wie Bundeskanzlerin Merkel in ihrer sog. „Brügger Rede“ vorschlug, durch eine „Unionsmethode“ ergänzt werden. Diese definiert sie als „[...] Mischung aus Gemeinschaftsmethode und koordinierendem Handeln der Mitgliedstaaten [...]“. Einen Anwendungsfall dieser Methode bilden die zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeitsbereiche, wie sie demonstrativ in Art. 4 Abs. 2 AEUV aufgelistet sind. Die Unionsmethode richte nun Union und Mitgliedstaaten „[...] jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel“ aus. Ein Tätigwerden auf Unionsebene habe sich dabei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf das Wesentliche zu beschränken und erfolge in der gewohnten Gemeinschaftsmethode. Über notwendige weitergehende Ziele sollen sich die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene einigen und diese dann „verantwortlich“ auf mitgliedstaatlicher Ebene umsetzen. Mit anderen Worten, so die Kanzlerin, definiere sich dieser Teil der Unionsmethode durch ein intergouvernementales Vorgehen (ausführlich zum Intergouvernementalismus Moravcsik 1993).

### **7.2.1.3. Demokratische Defizite der Koordinierung**

Man kann die Koordinierung in der europäischen Wirtschaftspolitik vor diesem Hintergrund als Ausdruck der Unionsmethode verstehen. Denn der stark politische Charakter der Koordinierung hat – gepaart mit den schwachen europäischen Kompetenzen – zur Folge, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Koordinierung die entscheidenden Akteure sind. Der Europäische Rat bzw. der Rat der EU setzen die Agenda (Schulze-Steinen 1998: 150); die maßgeblichen Entscheidungen werden somit im Zusammenwirken der Regierungen der Mitgliedstaaten getroffen. Hiermit geht eine schwache Beteiligung des Europäischen Parlaments einher, das z.B. gem. Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 AEUV vom Rat nach Erlass der wirtschaftspolitischen Grundzüge nur unterrichtet wird. Insoweit ist freilich zu bedenken, dass die Grundzüge als unverbindliche Empfehlung ergehen und daher den Mitgliedstaaten genügend Spielraum belassen (Schulze-Steinen 1998: 157).

Zur entscheidenden Institution wird im Rahmen der Koordinierung der Europäische Rat – mit der Folge, dass Aushandlungsprozesse der Staats- und Regierungschefs das Entscheidungsverfahren dominieren. Nur zur Aufbereitung des nötigen „Know Hows“ wird die Kommission einbezogen. Hinsichtlich der parlamentarischen Beteiligung ist im Rahmen der Unionsmethode zu differenzieren: Soweit die Union im Wege der Gemeinschaftsmethode handelt, entspricht auch dies vollständig dem Konzept des Art. 10 Abs. 2 EUV. Soweit sich jedoch die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat koordinieren, fehlt der Legitimationsstrang über das Europäische Parlament, da dieses im Entscheidungsprozess nicht beteiligt ist. Im Sinne der in Art. 10 Abs. 2 EUV ausgedrückten Legitimationsverschränkung (Calliess 2010a: 168 f.) haben die nationalen Parlamente dies aufzufangen und ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen.

Jedoch sind die nationalen Parlamente im Hinblick auf den Europäischen Rat in der Regel auf einen gesetzgeberischen Nachvollzug reduziert. Zum einen kommen die Beteiligungsrechte des Art. 23 GG in diesem Kontext nicht zur Anwendung, zum anderen wird zumindest die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit ihren Regierungschef im Hinblick auf das erzielte Verhandlungsergebnis im Rat nicht bloß stellen wollen.

### **7.2.2. Die demokratische Legitimation der Nothilfen im Rahmen von EFSF und ESM**

Obleich die politischen Entscheidungen über die Einrichtung der sog. Rettungsschirme in den Organen der Europäischen Union von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets getroffen wurden, operieren die EFSF, ebenso wie der diese ablösende ständige Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), auf formell außerhalb der europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Das Europäische Parlament leistet daher keinen Legitimationsbeitrag zur Errichtung und Implementierung des ESM. Insoweit ist es nicht nur eine Vorgabe des grundgesetzlichen, sondern auch des europäischen Demokratieprinzips, konkret der im letzteren verankerten dualen Legitimation (vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV), dass die nationalen Parlamente, in Deutschland Bundestag und Bundesrat, einen maßgeblichen Legitimationsbeitrag leisten.

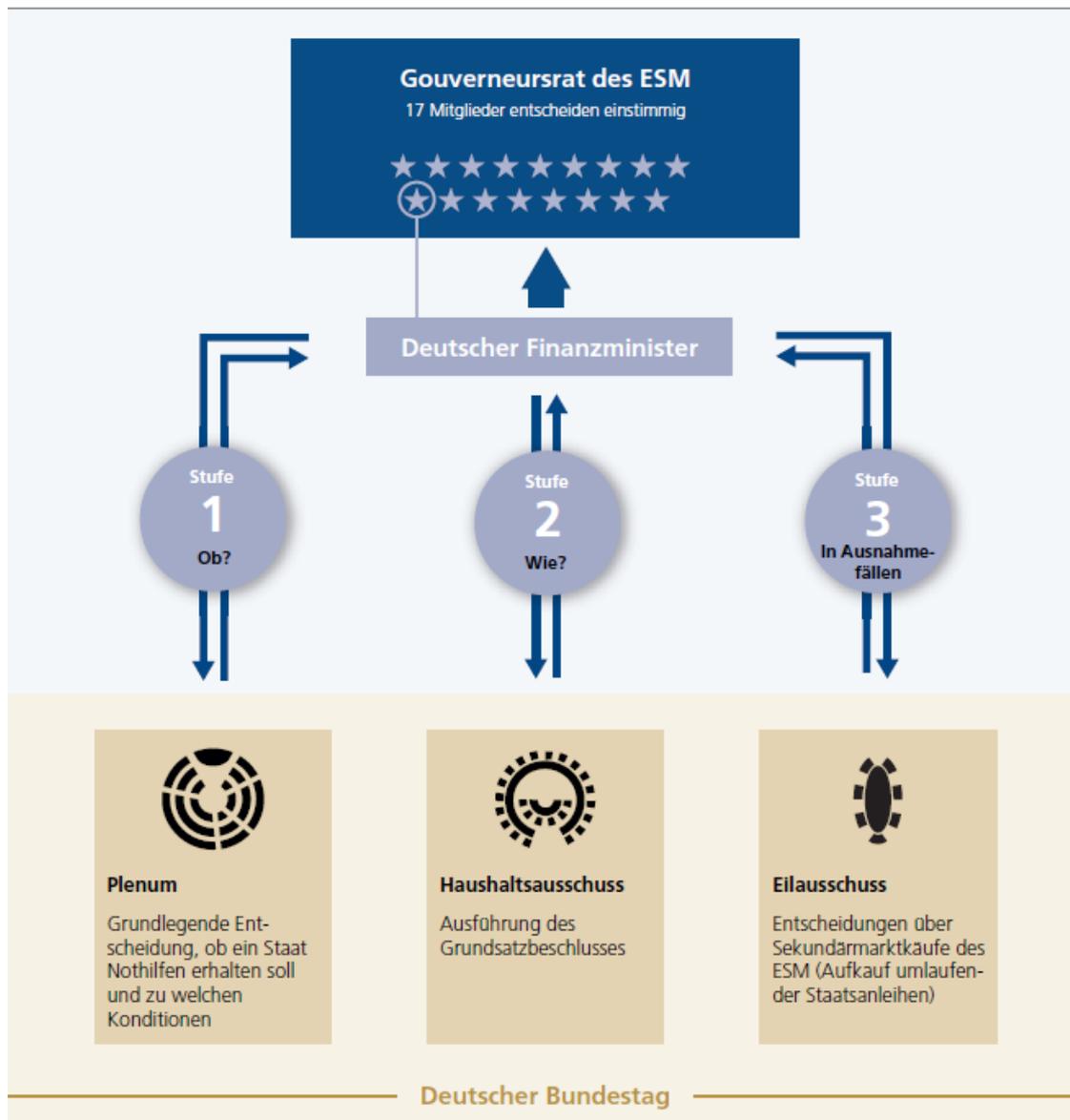
Im Hinblick hierauf sind jedoch verschiedene Fragenkreise zu unterscheiden: Beim ESM, die Ratifikation der Vertragsänderung zur Einführung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV; bei EFSF und ESM, die Frage einer angemessenen Bundestagsbeteiligung hinsichtlich der Errichtung einerseits und konkreten Nothilfemaßnahmen andererseits sowie das Bereitstellen einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung nach Art. 115 Abs. 1 GG.

#### **7.2.2.1. Beteiligung des Parlaments im Hinblick auf die europarechtliche Legitimation des ESM durch den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV**

Die Einführung des ESM wird europarechtlich durch den im Wege des Vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6 EUV) eingeführten Art. 136 Abs. 3 AEUV abgesichert. Diesbezüglich verlangt Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 2 S. 3 EUV über den Beschluss des Europäischen Rates (2011/199/EU) hinaus die mitgliedstaatliche Zustimmung nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die Graphik veranschaulicht die Entscheidungsstruktur im ESM.

Abbildung 6: Drei Stufen der Beteiligung an Entscheidungen des ESM

## Drei Stufen der Beteiligung an Entscheidungen des ESM



Nach dem Grundgesetz besteht insoweit das Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG i.V.m. § 2 IntVG. Zwar übt der rein privatrechtlich agierende und lediglich die Mitgliedstaaten adressierende ESM an sich keine Hoheitsrechte aus, zumal Hoheitsrechtsübertragungen im Wege des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens schon europarechtlich ausgeschlossen sind (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV). Die Rechtsprechung des BVerfG im Lissabon-Urteil hat das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren jedoch einer Übertragung von Hoheitsrechten i.S.d. Art. 23 Abs. 1 GG gleichgestellt (BVerfGE 123, 267, Rn. 312), was einfachgesetzlich durch § 2 IntVG umgesetzt wurde. Ob eine einfache oder eine qualifizierte Mehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich ist, lässt dieser allerdings – ebenso wie das BVerfG – offen. Mit

Blick auf die grundgesetzlich verlangte (BVerfGE 89, 155, 205) und europarechtlich als Stabilitätsgemeinschaft konzipierte Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 123 ff. AEUV) mag es gute Gründe dafür geben, der Etablierung eines ständigen Hilfsmechanismus wie desjenigen des ESM eine solche Tragweite beizumessen, als dass darüber mit qualifizierter 2/3-Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG entschieden werden sollte. Mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG sind diese Gründe jedoch nicht zwingend.

#### **7.2.2.2. Beteiligung des Parlaments bei der Ein- bzw. Errichtung des ESM durch den ESM-Vertrag**

Das Umsetzungsgesetz zum ESM-Vertrag sah ein Ratifikationsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG vor, dem der Bundesrat zuzustimmen hat (BT-Drs. 17/9045, 4.). Anders als bei der Umsetzung der privatrechtlichen EFSF-Rahmenvereinbarung durch das StabMechG, die allein auf die haushaltsrechtliche Ermächtigung des Art. 115 Abs. 1 GG gestützt war, soll der durch völkerrechtlichen Vertrag gegründete ESM ein innerstaatliches Ratifikationsverfahren nach Art. 59 Abs. 2 GG durchlaufen (vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs Steffen Kampeter auf eine dahingehende Frage des Abgeordneten Manuel Sarrazin (Bündnis 90/Die Grünen), BT-PlPr. 17/107, Anlage 28). Zumindest die durch den ESM bezweckte Sicherung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die ihren Niederschlag in Art. 136 Abs. 3 AEUV gefunden hat, ließ jedoch gleichzeitig auch Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG mit seinen spezifischen Mehrheitserfordernissen als einschlägig erscheinen. Unterschiede ergeben sich nicht nur für die Beteiligung des Bundesrates, der hinsichtlich der Einrichtung des ESM ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG forderte (Beschluss des Bundesrates vom 08. Juli 2011, BR-Drs. 369/11), sondern auch hinsichtlich der Frage, ob der Bundestag mit 2/3-Mehrheit entscheiden muss.

Insoweit bestehen einige Unklarheiten. Zunächst ist fraglich, ob der formal außerhalb des Unionsrechts stehende und eigene Rechtspersönlichkeit aufweisende ESM zum von Art. 23 Abs. 1 GG geforderten Zuordnungssubjekt der zu übertragenden Hoheitsrechte, der „Europäischen Union“, zu zählen ist. Der Wortlaut des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG mit seiner Bezugnahme auf die „Entwicklung der Europäischen Union“ nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG („hierzu“) spricht insoweit für ein weites Verständnis.

Entscheidendes Tatbestandsmerkmal des Parlamentsvorbehalts des Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG ist aber die Übertragung von Hoheitsrechten. Insoweit entfernt sich die Rechtsprechung des BVerfG zwar zunehmend von einem „klassischen“ Verständnis, das maßgeblich auf das Kriterium der „Durchgriffswirkung auf den Bürger“ abstellt. Vielmehr legt das Gericht ein weites, über die bisherige Kasuistik (BVerfGE 123, 267, Rn. 306 ff.) jedoch nicht abschließend geklärtes, Begriffsverständnis zugrunde. In der Folge würde sich auf Basis der Rechtsprechung die Frage stellen, ob nicht auch auf den ESM Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG anzuwenden ist, so dass mit 2/3-Mehrheit zu entscheiden ist. Demgegenüber ist jedoch zu bedenken, dass das extensive Verständnis des BVerfG die in der Systematik der Art. 59 Abs. 2, 24, 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG angelegte Differenzierung nivelliert, so dass die notwendige Abgrenzung nur noch unter erheblicher Rechtsunsicherheit möglich ist. Nicht von ungefähr entschied der Bundestag daher über den ESM „sicherheitshalber“ auch mit 2/3-

Mehrheit. Um aber solche Unsicherheiten zu vermeiden, sollte am Merkmal der Durchgriffswirkung als Definitionsmerkmal einer Hoheitsrechtsübertragung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG festgehalten werden (zur Durchgriffswirkung BVerfGE 37, 271, 280). Die privatrechtliche EFSF-Rahmenvereinbarung unterlag somit zu Recht lediglich dem haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 GG (Thym 2011: 171). Hinsichtlich des völkerrechtlichen ESM-Vertrags wäre dann auf das allgemeine Ratifikationserfordernis nach Art. 59 Abs. 2 GG zurückzugreifen.

Die damit verbundene Nichtanwendung von Art. 23 Abs. 1 GG hätte jedoch keineswegs zur Folge, dass die zeitlich vorgelagerten Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 2 GG obsolet würden: Weder verdrängt Art. 59 Abs. 2 GG per se die durch Art. 23 Abs. 2 GG bezweckte zeitliche Vorverlagerung der Parlamentsbeteiligung (Wolfrum 1997: 58), noch ist eine Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG Voraussetzung für die Geltung der in Art. 23 Abs. 2-6 GG vorgesehenen Mitwirkungsrechte.

### **7.2.2.3. Die Beteiligung des Parlaments im Rahmen der Arbeit des ESM**

Wenn es um die Parlamentsbeteiligung geht, rückt bei einem europarechtlichen Sachverhalt – so sollte man jedenfalls meinen – der einschlägige Europaartikel des Grundgesetzes in das Blickfeld. Die in Art. 23 Abs. 2 GG angesprochenen „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gehen über die Inanspruchnahme von Hoheitsrechten, insbesondere im Wege der Rechtssetzung, hinaus und sind begrifflich umfassend zu verstehen (vgl. nur Rojahn 2001: Rn. 56). Die Aufgaben des ESM sind überdies in engem Zusammenhang mit den vertraglichen Regelungen der Wirtschafts- und Währungsunion zu sehen. Gewährt der ESM z.B. Nothilfen, so wirkt dies unmittelbar auf deren Konzeption, etwa die „No-Bail-Out-Klausel“, ein (dazu Calliess 2011a: 277 f.). Dies verdeutlicht nicht zuletzt die institutionelle und materielle Verzahnung der Vergabe von Finanzhilfen mit dem bestehenden Überwachungsrahmen innerhalb der Wirtschaftsunion, vgl. Art. 13 ESM-Vertrag. Diese Einsicht kann für die Arbeit des ESM, insbesondere wenn es um die parlamentarische Beteiligung im Rahmen der Gewährung von Nothilfen geht, nicht ohne Folgen bleiben.

Ob Art. 23 GG jedoch anwendbar ist und welche Rolle er im Kontext der Rettungsschirme spielt, ist zwischen Regierung, Bundestag und Bundesrat heftig umstritten. Mit dem EFSF-Urteil des BVerfG vom 7. September 2011 (BVerfGE 129, 124) und der verfassungsrechtlichen Debatte um die Ratifizierung von ESM-Vertrag und Fiskalpakt im Sommer 2012 hat diese Debatte noch eine weitere Aufladung erfahren.

#### **7.2.2.3.1. Die Rechtsprechung des BVerfG**

Im EFSF-Urteil wird die vom BVerfG im Lissabon-Urteil eingeforderte Integrationsverantwortung des Bundestages um eine Budgetverantwortung ergänzt. Die in letzterem Urteil entfaltete sog. Staatsaufgabenlehre koppelte die parlamentarische Budgethoheit (BVerfGE 123, 267, Rn. 256) an den von Art. 79 Abs. 3 GG erfassten Kern des Demokratieprinzips (Hesse 1995: Rn. 705). Das BVerfG betont freilich seit jeher zu Recht die Kontrollfunktion des Bud-

getrehts, indem es dieses als „eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle“ bezeichnet (BVerfGE 55, 274, 303; BVerfGE 70, 324, 356). Jedoch ist insoweit zu bedenken, dass die Regierung, die sie tragende Parlamentsmehrheit sowie die Parlamentsminderheit insoweit nationalen und europäischen Vorgaben gleichermaßen verpflichtet sind. Solch „europäische“ Haushaltsprämissen akzeptiert auch das BVerfG (BVerfGE 132, 195, Rn. 122).

Überdies kommt es verfassungsrechtlich allein auf den diesbezüglich relevanten Garantiegehalt des Art. 79 Abs. 3 GG an. Ganz in diesem Sinne hatte auch das Lissabon-Urteil bei genauer Betrachtung „nur“ den Kern des Budgetrechts, die Haushaltsautonomie, im Blick (BVerfGE 123, 267, Rn. 256).

Konkret formuliert das BVerfG in seinem EFSF-Urteil, dass die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie konstituieren. Demzufolge kann der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen gerecht werden, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen. Auf dieser Basis findet das BVerfG – im Ergebnis überzeugend – eine prozedurale Lösung dergestalt, dass der Bundestag bzw. sein Haushaltsausschuss künftig der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss (BVerfGE 129, 124, Rn. 140 f.).

Nach der vom BVerfG für verfassungswidrig gehaltenen Rechtslage musste sich die Bundesregierung vor der konkreten Übernahme von Gewährleistungen für Nothilfen im Rahmen des EFSF aber nur „bemühen“, ein Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen (§ 1 Abs. 4 StabMechG a.F.). Die Formulierung war insoweit mehrdeutig, als ihr nicht klar zu entnehmen ist, wie zu verfahren war, wenn das Einvernehmen nicht erzielt werden kann. Nach Auffassung des BVerfG ist diese gesetzliche Vorgabe nun zur Gewährleistung der parlamentarischen Haushaltsautonomie verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Bundesregierung grundsätzlich verpflichtet ist, vor Übernahme von Gewährleistungen jeweils die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen (BVerfGE 129, 124, Rn. 139 ff.).

Überraschend war, dass das BVerfG nicht an dieser Stelle und mit klaren Worten unter bestimmten Voraussetzungen eine Entscheidung des Plenums einfordert. Insoweit führt das Gericht allerdings an anderer Stelle des Urteils zu Recht aus, dass jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden müsse und ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auch bei der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln zu sichern sei (BVerfGE 129, 124, Rn. 122 ff.). Im Lichte dieser allgemein gehaltenen Überlegungen des BVerfG müssten sowohl die grundlegende Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat Hilfen aus dem Rettungsschirm erhalten kann, als auch alle weiteren wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich der Nothilfen im Plenum und nicht im Haushaltsausschuss gefällt werden. Darauf wird noch später zurückzukommen sein.

Offen lässt das EFSF-Urteil die Rolle des Bundesrates, der in den Ausführungen des Senats nur am Rande erwähnt wird (BVerfGE 129, 124, Rn. 122). Der nicht hergestellte Bezug zu Art. 23 GG erschwert auch an dieser Stelle die verfassungsrechtliche Orientierung. Das Ge-

richt liefert nur insoweit einen Anhaltspunkt, als dass es die haushaltsrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Art. 110, 114 GG, als Konkretisierung der demokratischen Funktion des Budgetrechts erörtert (BVerfGE 129, 124, Rn. 121 ff.) und somit letztlich auf das allgemeine Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, 2 GG als normative Grundlage einer möglicherweise auch dem Bundesrat zukommenden Budgetverantwortung verweist.

#### **7.2.2.3.2. Budgetverantwortung und Art. 23 GG**

Das EFSF-Urteil lässt überdies offen, aufgrund welcher verfassungsrechtlichen Vorgaben sich die Auslegung des Gerichts ergibt. Im Lissabon-Urteil wird für die Integrationsverantwortung kein eindeutiger, über das Demokratieprinzip hinausgehender, verfassungsrechtlicher Bezugspunkt benannt. Analog gilt dies für die Budgetverantwortung im EFSF-Urteil. Zustimmung verdient zwar das der Integrations- und Budgetverantwortung zugrundeliegende Anliegen, im Namen des Demokratieprinzips die Beteiligungsrechte des Parlaments bei der Gewährung von Nothilfen zu stärken (Calliess 2010b: 2). Problematisch ist jedoch, dass das BVerfG dabei weder dem Kontext der dualen Legitimationsstruktur der Europäischen Union (Calliess, 2005b: 401 ff.) noch der in Art. 23, 24, 59 Abs. 2 GG angelegten Kompetenzaufteilung zwischen Gesetzgeber – bestehend nicht nur aus dem Bundestag, sondern auch dem Bundesrat – und Bundesregierung gerecht wird. Nur in diesem normativen Kontext kann herausgearbeitet werden, wann dem Gesetzgeber ein nachträgliches Zustimmungsrecht zusteht (Art. 59 Abs. 2 GG), wann er vorgelagerte begleitende Mitwirkungsrechte wahrnehmen kann (Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG) oder gar qualifizierte Mehrheiten erforderlich sind (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Eine nicht normativ zurückgebundene Integrations- bzw. Budgetverantwortung übergeht somit gerade das systematisch differenzierende Konzept des Art. 23 GG (eingehende Kritik bei Jestaedt 2009: 507 ff.).

Wenn Europapolitik heute als europäisierte Innenpolitik und damit immer weniger als Fall der Auswärtigen Gewalt verstanden werden muss, dann ist aus demokratischer und gewaltenteilender Perspektive eine zeitlich vorgelagerte Mitwirkung des Bundestages geboten (siehe oben, Kap. 4.1). Dieser Einsicht korrespondieren zum einen die Vorgaben des gerade deswegen eingeführten Europaartikels des Grundgesetzes (vgl. Art. 23 Abs. 2 bis 6). Der begleitenden Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat liegt der Gedanke zugrunde, eine Kompensation für erfolgte und zukünftige Kompetenzverluste im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu gewährleisten (Rojahn 2001: Rn. 55). Zum anderen spiegelt sich diese Einsicht auch in einfachgesetzlichen Regelungen, etwa wenn § 4 Abs. 4 Nr. 1 EUZBBG/2009 – als Bestandteil der Gesetzeslage, an der sich die Rechtsprechung des BVerfG orientierte – auch völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten in Politikbereichen, die gegenständlich auch in Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union fallen, in die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung mit einbezieht.

Vergegenwärtigt man sich überdies, dass Art. 136 Abs. 3 AEUV die Grundvoraussetzungen ausnahmsweise zulässiger Nothilfen regelt, deren Vergabemodus anschließend durch den ESM-Vertrag konkretisiert wird, so wird deutlich, dass die völkervertragliche Ausgestaltung des ESM zumindest funktional mit legislativer Tätigkeit im Rahmen der EU korrespondiert. In diesem normativen Kontext erscheint die *nachträgliche* Beteiligung des Bundestages an

einem zwischen den Regierungen auf europäischer Ebene erzielten Verhandlungsergebnisses im Hinblick auf Demokratieprinzip und rechtsstaatliche Gewaltenteilung ungeeignet (vgl. Schröder 2002: 311). Die materielle Verzahnung von ESM und Währungsunion, die sich cum grano salis auch für den EFSF feststellen lässt, spricht dafür, die Schaffung des ESM und seine Tätigkeit als Angelegenheit der EU im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG zu begreifen.

Die ambivalente Konstruktion des ESM als völkerrechtlichem Vertrag einerseits und Angelegenheit der EU andererseits führt somit dazu, dass sich die Beteiligungsrechte des Bundestages aus einem Zusammenspiel von Art. 23 GG und Art. 59 GG zu ergeben haben. Das Vorgehen in der Praxis hat insoweit gezeigt, dass aus demokratischer Sicht ein Bedürfnis bestehen kann, beide Vorschriften nebeneinander anzuwenden. Soweit betont wird, der abschließende Charakter des Art. 23 GG verdränge Art. 59 GG (Pernice 2006: Rn. 121), ist dies jedenfalls für solche Maßnahmen zu überdenken, die keine Hoheitsrechtsübertragung nach Art. 23 Abs. 1 GG begründen, aber dennoch eine Angelegenheit der EU nach Art. 23 Abs. 2 GG darstellen und zugleich Art. 59 Abs. 2 GG unterfallen. Der Zweck des Art. 23 Abs. 2 GG, die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat durch zeitliches Vorverlagern zu stärken (Wolfrum 1997: 58), spricht für ein Nebeneinander beider Normen.

In der Folge haben Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG einen umfassenden Anspruch auf Information durch die Bundesregierung. Soweit dieser Informationsanspruch durch einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzt werden soll (Scholz 2009: Rn. 157), entspricht dies weder dem Art. 23 Abs. 2 GG zugrundeliegendem, vom Kompensationsgedanken getragenen Verhältnis kooperativer Zusammenarbeit (vgl. dazu Hansmeyer 2001: 136) noch dem Verständnis von Europapolitik als europäisierter Innenpolitik. Im Zuge dessen hat sich der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht an den weiten Maßstäben der Auswärtigen Gewalt, sondern an den relativ engeren Maßstäben der Innenpolitik zu orientieren (Calliess 2006: Rn. 21 ff. einerseits und 9 ff. sowie 35 ff. andererseits).

Der unklaren verfassungsrechtlichen Lage hinsichtlich des Bundesrates wurde anlässlich der EFSF-Ertüchtigung insoweit abgeholfen, als dass § 5 Abs. 1 S. 2 StabMechG die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nunmehr auch auf diesen erstreckt. Dies stellt das erforderliche Minimum an Beteiligung dar, wie es auch Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG verlangt.

Des Weiteren sind Bundestag und Bundesrat über Angelegenheiten der Europäischen Union nicht nur zu informieren, sondern wirken nach Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG an diesen mit. Sieht man darin nun mehr als eine „systematisierende Einleitungsformel“ (Breuer 1994: 426), dann geht „Mitwirkung“, verstanden als aktive Teilhabe am Entscheidungsprozess (Rojahn 2001: Rn. 58), inhaltlich auch über das Informationsrecht nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG hinaus. Ansonsten wäre der Mitwirkungsgrundsatz überflüssig. Systematisch wird mit Blick auf Art. 23 Abs. 3 GG, der das allgemeine Mitwirkungsgebot für den Bundestag bzgl. der (eine spezielle Form der Angelegenheiten der Europäischen Union darstellenden) europäischen Rechtssetzungsakte (Pernice 2006: Rn. 103), konkretisiert, allerdings deutlich, dass die allgemeine „Mitwirkung“ inhaltlich nicht über die Abgabe zu berücksichtigender Stellungnahmen hinausgehen kann. „Berücksichtigen“ meint dabei keine strikte rechtliche Bindung an die Stellungnahme des Bundestages, sondern legt der Bundesregierung lediglich Befassungs-, Be-

gründungs- und Sorgfaltspflichten auf (so die überwiegende Formulierung: Lang 1997: 308; Hansmeyer 2001: 229). Aus diesen ergibt sich durch die verfassungskonforme einfachgesetzliche Ausgestaltung in § 9 Abs. 4 EUZBBG/2009 eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages, von welcher nur ausnahmsweise abgewichen werden kann (ausführlich Calliess 2010b: 24 ff.).

Im Ergebnis könnte der gebotenen Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat hinsichtlich der Arbeit des ESM durch eine Anwendung des Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG entsprochen werden. Sofern man die Tätigkeit des ESM nicht direkt hierunter subsumieren kann, kommt deren analoge Anwendung in Betracht. Eine Regelungslücke ist insoweit festzustellen, als dass zwar der den Mitwirkungsgrundsatz des Art. 23 Abs. 2 GG tragende Kompensationsgedanke die normativ gebotene parlamentarische Beteiligung aufzeigt, die folgenden – den Grundsatz für Fälle der Rechtssetzung konkretisierenden – Absätze, diese jedoch nicht aufnehmen können. Da die Maßnahmen des EMS funktional einer legislativen Tätigkeit nahestehen, erlaubt die vergleichbare Interessenlage daher den Analogieschluss. Art. 23 GG ist samt seiner einfachgesetzlichen Konkretisierungen Ausdruck des erforderlichen Kompromisses zwischen notwendiger Handlungsfähigkeit nach außen und gebotener parlamentarischer Beteiligung nach innen. Daher ist er geeignet, den verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt für die Rechte von Bundestag und Bundesrat zu bilden.

Im Ergebnis hätten die Beteiligungsrechte des Parlaments in Konkretisierung des Art. 23 Abs. 3 GG an § 9 Abs. 4 EUZBBG/2009 (jetzt § 8 Abs. 4 EUZBBG) angelehnt werden können. Aus dem dort niedergelegten Verfahren ergibt sich im Ergebnis eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages, von der nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann (ausführlich Calliess 2010b). In diesem Rahmen kann sodann die Budgetverantwortung, insbesondere Art. 115 GG, berücksichtigt werden. Das hat die Folge, dass dem Bundestag ein vorheriges Zustimmungsrecht zukommt. Die dem EFSF-Urteil nachfolgende Rechtsprechung tendiert nunmehr ebenfalls dazu, Art. 23 GG stärker in den Mittelpunkt der Beteiligungsrechte des Bundestages zu stellen.

### **7.2.2.3.3. Umsetzung des Konzepts der Budgetverantwortung durch den Bundestag**

Aufgrund der fehlenden Inbezugnahme von Art. 23 GG war es zunächst außerordentlich schwierig, auf Basis der EFSF-Entscheidung Schlüsse für die Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligung zu ziehen. Hinsichtlich der Beteiligung an laufenden Maßnahmen von EFSF (und ESM) verdeutlichen die Ausführungen des Gerichts jedoch, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages in Relation zur Ausgestaltung der Gewährleistungen – konkret ihrer Bestimmtheit, ihrer Höhe, ihres Zweckes, ihrer Vergabemodi, ihres möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungsübernahme – stehen müssen (BVerfGE 129, 124, Rn. 138 ff.). Von entscheidender Bedeutung ist überdies, dass die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen beim Bundestag verbleibt (BVerfGE 129, 124, Rn. 124). Da es sich hierbei um ein zentrales Element demokratischer Willensbildung (BVerfGE 129, 124, Rn. 122) handelt, darf der Bundestag weder seine nicht entäußerbare (BVerfGE 129, 124, Rn. 129) Budgetverantwortung durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen (BVerfGE 129, 124, Rn. 125), noch dauerhaf-

te völkerrechtliche Mechanismen (BVerfGE 129, 124, Rn. 128) schaffen, die sein Haushaltsrecht aushöhlen. Im Ergebnis muss der Deutsche Bundestag daher jede solidarische Hilfsmaßnahme größeren Umfangs im Einzelnen bewilligen (BVerfGE 129, 124, Rn. 128).

Auch wenn das Urteil mit der – an den Grenzen der verfassungskonformen Auslegung arbeitenden (vgl. Calliess 2012: 161) – Inbezugnahme des Haushaltsausschusses zunächst einen anderen Eindruck erweckt, ist ihm doch an anderer Stelle zu entnehmen (BVerfGE 129, 124, Rn. 124 ff.), dass die grundlegenden Entscheidungen, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat Nothilfen erhalten kann, sowie alle weiteren wesentlichen Entscheidungen, zukünftig im Plenum gefällt werden müssen. Die Regierung ist dadurch in der Pflicht, den Bundestag zu überzeugen und kann ihrer Europapolitik auf diesem Wege eine gesteigerte demokratische Legitimation verschaffen. Nur Routinefragen, etwa die konkrete Auszahlung einzelner Tranchen, dürfen unter Verzicht auf eine Erörterung im Plenum allein im zuständigen Ausschuss entschieden werden.

#### **7.2.2.3.3.1. EFSF- Beteiligungsgesetz (StabMechG) und Neunergremium vor dem BVerfG**

Die Neufassung des § 3 Abs. 1 StabMechG sah vor diesem Hintergrund zu Recht vor, dass die Bundesregierung durch ihren Vertreter in der EFSF in allen Angelegenheiten der EFSF, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, nur zustimmen darf, wenn dieser zuvor eingewilligt hat.

Als problematisch erwies sich vor dem Hintergrund des EFSF-Urteils der Vorschlag des Haushaltsausschusses vom 21. September 2011, ein kleinstmögliches Sondergremium, bei dem jede Fraktion mit mindestens einem Abgeordneten vertreten sein muss, einzurichten. In seiner Fassung vom 9. Oktober 2011 übertrug das StabMechG dementsprechend die Beteiligungsrechte und Informationsrechte des Deutschen Bundestages im Rahmen der EFSF in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit sowie im Falle von Notmaßnahmen zur Verhinderung von Ansteckungsgefahren auf dieses kleinstmögliche sog. Neunergremium (§ 3 Abs. 3 StabMechG). In den übrigen Fällen sollte der Haushaltsausschuss am Verfahren beteiligt sein (§ 4 Abs. 1 StabMechG), wobei das Plenum die Befugnisse des Haushaltsausschusses jederzeit durch einfache Mehrheit an sich können sollte (§ 4 Abs. 4 StabMechG).

So berechtigt das hiermit verfolgte Anliegen war, so wichtig erschien es, diese Ausnahme von der Plenumsentscheidung eng zu fassen (vgl. dazu Calliess 2012: 160 f.). Indem aber in der beschlossenen Regelung die Gründe der Vertraulichkeit und Eilbedürftigkeit im Zuge einer sehr weit definierten „Ansteckungsgefahr“ von vornherein vermutet wurden bzw. die Bundesregierung eine solche stets geltend machen konnte (§ 3 Abs. 3 S. 3, 4 StabMechG), das diesbezüglich vorgesehene Widerspruchsrecht des neuen Gremiums jedoch nur per – die Regierung ohnehin tragender – Mehrheit ausgeübt werden konnte (§ 3 Abs. 3 S. 5 StabMechG), musste diese Ausgestaltung im Lichte der Intention des EFSF-Urteils zu verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten führen.

Eine diesbezügliche Organstreitigkeit vor dem BVerfG ließ nicht lange auf sich warten. Zwei Abgeordnete der SPD-Fraktion im Bundestag sahen sich durch § 3 Abs. 3 StabMechG in ih-

ren Abgeordnetenrechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt. Das BVerfG nahm in seinem diesbezüglichen Urteil noch einmal grundlegend zur Rolle des Bundestages Stellung: „Der Deutsche Bundestag ist das unmittelbare Repräsentationsorgan“, seine Funktion übt er „in seiner Gesamtheit, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder, nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit“ aus (BVerfGE 130, 318, Rn. 101 f.). Dies setzt „gleiche Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten“ voraus, insbesondere im Bezug auf die Arbeit des Bundestages, seine Verhandlungen und die Teilhabe an Entscheidungen (BVerfGE 130, 318, Rn. 103). Dabei ist das Budgetrecht das Fundament der demokratischen „Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“, in dem die „Gleichheit der Bürger“ zum Ausdruck kommt (BVerfGE 130, 318, Rn. 105). Daher, so das BVerfG, muss der Deutsche Bundestag „bei der Ausübung des Budgetrechts und der Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“, die auch „in einem System des intergouvernementalen Regierens“ besteht, „die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen“, so dass er nicht in die „Rolle des bloßen Nachvollzuges“ gerät (BVerfGE 130, 318, Rn. 109 f.). Darüber hinaus, betont das Gericht, stellt die „Konkretisierung des demokratischen Parlamentsvorbehalts“ in der „Vorschrift des Art. 115 Abs. 1 GG“ klar, dass das „Budgetrecht des Parlaments“ „nicht im Wege der Kreditaufnahme und/oder Gewährleistungsermächtigung“ durch die Exekutive ausgehöhlt oder umgangen werden darf (BVerfGE 130, 318, Rn. 111). Vielmehr muss der Deutsche Bundestag „Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung [...] durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum“ wahrnehmen (BVerfGE 130, 318, Rn. 113).

Andererseits führt das BVerfG aus: „Im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis“ ist der Deutsche Bundestag grundsätzlich dazu befugt, „Untergremien zu bilden, um eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen“, wobei diese grundsätzlich darauf beschränkt sind, „die Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vorzubereiten“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 120 f.). Daraus resultierende „Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus [bedürfen daher] zu ihrer Rechtfertigung [...] eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 124). Dabei sind der „Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“ sowie die „Informations- und Unterrichtungsmöglichkeiten“ von entscheidender Bedeutung (BVerfGE 130, 318, Rn. 125).

Vor diesem Hintergrund stellte das BVerfG erwartungsgemäß (vgl. dazu Calliess 2012: 160 f.) fest, dass das in § 3 Abs. 3 StabMechG vorgesehene Sondergremium die Abgeordneten in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt. Nur soweit es sich um den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt handelt (§ 1 Abs. 1 S. 2, 5. Var., Abs. 2 S. 3, 3. Var. StabMechG), wird die Zuständigkeit des Sondergremiums als verfassungsgemäß (BVerfGE 130, 318, Rn. 132) angesehen. Zu Begründung führten die Karlsruher Richter aus, dass mit der geplanten Regelung in die Abgeordnetenrechte der nicht im Sondergremium Vertretenen eingegriffen werde, insbesondere in das Frage- und Informationsrecht, das Beratungsrecht und das Kontrollrecht über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen (BVerfGE 130, 318, Rn. 136). Auch wenn es grundsätzlich möglich sei, den Ausschluss bzw. die Beschränkung der Rechte eines Abgeordneten mit der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages zu rechtfertigen, wenn ansonsten eine sachangemessene parlamentsinterne Entscheidungsfin-

derung nicht gewährleistet ist, genügten die vorliegenden Gründe der besonderen Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit nicht, die Abgeordnetengleichheit aufzuwiegen (BVerfGE 130, 318, Rn. 138 ff.).

Zudem entspreche die Regelvermutung im Falle der Ansteckungsgefahr gem. § 3 Abs. 3 S. 3, 4 StabMechG nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben (BVerfGE 130, 318, Rn. 144). Denn sie verfehle „die Beschränkung der Delegationsmöglichkeit auf eng begrenzte Ausnahmefälle, [...] weil die wesentlichen Aufgaben des Plenums ausschließlich und abschließend“ durch das Sondergremium erfüllt werden. Dies schaffe weder eine einzelfallgerechte Behandlung noch habe das Plenum die Möglichkeit, „das Eingreifen der Regelvermutung im Vorfeld zu überprüfen und die zu entscheidende Angelegenheit wieder an sich zu ziehen“. Auf diese Weise sei eine wirksame Kontrolle, „wie sie etwa im Plenum durch die parlamentarische Opposition erfolgen könnte“, nicht gewährleistet (BVerfGE 130, 318, Rn. 152 f.).

Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten sei überdies der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und somit ein angemessener Ausgleich zwischen Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages und den damit kollidierenden Statusrechten der Abgeordneten zu schaffen (BVerfGE 130, 318, Rn. 144). Wenn in Abgeordnetenrechte aufgrund von besonderer Eilbedürftigkeit eingegriffen werden solle, „setzt dies voraus, dass die Maßnahme bei Befassung des Plenums ihren Zweck aus zeitlichen Gründen verfehlen würde“. Ebenso müsse die Größe des Sondergremiums dadurch bedingt sein und die Maßnahme unmittelbar im Anschluss an die Beratung und Beschlussfassung auch tatsächlich umgesetzt werden. Dies ließe sich jedoch, so das BVerfG, für keine der im Maßnahmenkatalog der EFSF enthaltenen Notmaßnahmen feststellen (BVerfGE 130, 318, Rn. 145). Dem geringeren Verwaltungsaufwand durch die Ladung von lediglich neun Sondergremienmitgliedern stehe überdies der Tatsache gegenüber, dass keine Stellvertreter für diese neun vorgesehen sind und somit die „Verhinderung weniger Mitglieder zu seiner Beschlussunfähigkeit führen könnte, was einer besonderen Eilbedürftigkeit gerade zuwider liefe“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 146).

Nach Auffassung des BVerfG ist der aus Gründen der besonderen Vertraulichkeit erfolgende Eingriff in die Statusrechte der Abgeordneten nur dann gerechtfertigt, „wenn über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden müssen, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 149 f.). Bei einem „Ankauf von Staatsanleihen durch die EFSF auf dem Sekundärmarkt [...] [würde das] Bekanntwerden auch nur der Planung einer solchen Maßnahme geeignet [sein], den Erfolg derselben zu vereiteln“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 150). Für die anderen Maßnahmen sei, so das BVerfG, eine solches „Geheimhaltungsbedürfnis“ jedoch nicht ersichtlich, da die europäischen „Guidelines“ bestimmte Vorbereitungsmaßnahmen im Vorfeld der Gewährung erfordern, die regelmäßig nicht vor der Öffentlichkeit verborgen bleiben (BVerfGE 130, 318, Rn. 151).

§ 3 Abs. 3 S. 2 StabMechG sei darüber hinaus mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nur insoweit vereinbar, wie der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt ist und das „Sondergremium ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellt“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 156). Im Übrigen dürften die „Unterrichtungsrechte des Plenums nur so lange suspendiert werden, wie die Gründe

für die besondere Vertraulichkeit“ bestehen. „Nach Fortfall dieser Gründe muss die Bundesregierung den Deutschen Bundestag unverzüglich von sich aus über die Befassung des Sondergremiums und die sie rechtfertigenden Gründe in Kenntnis setzen“ (BVerfGE 130, 318, Rn. 158).

Das im Hinblick auf die Rolle des Plenums leicht falsch zu verstehende EFSF-Urteil wird durch das Urteil zum Neunergremium konkretisiert. Dabei geht es über das EFSF-Urteil hinaus, wenn es feststellt, dass auch der Bundestag selbst seine Budgetverantwortung nicht im Wege der Selbstorganisationsfreiheit (Art. 40 Abs. 1 GG) auf ein durch die Exekutive steuerbares Sondergremium delegieren kann. In diesem Fall kann der Bundestag seine Budgetverantwortung nicht in dem verfassungsrechtlich erforderlichen Maße wahrnehmen. Denn nach dem EFSF-Urteil hat der Bundestag jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme größeren Umfangs im Einzelnen selbst, mithin also im Plenum, zu bewilligen (BVerfGE 129, 124, Rn. 128).

Weitere Präzisierungen im Hinblick auf die Budgetverantwortung enthält das Urteil vom 19. Juni 2012, in dem das BVerfG festhält, dass die Bundesregierung den Bundestag so unterrichten muss, dass es ihm möglich ist, seine Beteiligungsrechte im System intergouvernementalen Regierens wahrzunehmen. Dabei setzt das BVerfG einerseits eine Maxime hinsichtlich des Zeitpunkts und andererseits in Bezug auf den Umfang der Unterrichtung fest: In zeitlicher Hinsicht sei es geboten, die in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG genannte Zeitvorgabe „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ dahingehend auszulegen, dass der Bundestag spätestens zu dem Zeitpunkt zu informieren ist, indem es ihm noch möglich ist, Einfluss auf die nach außen wirksamen Initiativen der Bundesregierung zu nehmen (BVerfGE 131, 152, Rn. 127).

Mit Blick auf den Umfang der Unterrichtung soll eine Art „Je-Desto-Formel“ gelten. Demnach muss die Bundesregierung den Deutschen Bundestag umso intensiver unterrichten, je komplexer die zu behandelnde Materie ist (BVerfGE 131, 152, Rn. 117). Nur so kann eine effektive parlamentarische Beteiligung ermöglicht und sichergestellt werden, die der Tatsache Rechnung trägt, dass „der Deutsche Bundestag der Ort ist, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird“ (BVerfGE 131, 152, Rn. 146) bzw. entschieden werden kann.

#### **7.2.2.3.3.2. Die Rolle des Bundestages nach dem ESM-Beteiligungsgesetz**

Die vorstehend herausgearbeiteten Vorgaben an die Budgetverantwortung hatte der Bundestag nunmehr im Rahmen der Ratifizierung des ESM-Vertrages durch den Erlass entsprechender Begleitgesetze sicherzustellen. Diese Regelungstechnik entspricht der gängigen Praxis, wie sie durch das geschilderte Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG) bzw. das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) hinsichtlich der Europäischen Verträge (EUV/AEUV) etabliert ist.

Konkret ist die Bundestagsbeteiligung in zwei Gesetzen verankert: Dem Gesetz zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Gesetz) und dem Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanis-

mus, dem sog. ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG). Das ESM-Gesetz regelt die Fälle, in denen die Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes zu erfolgen hat. Dies betrifft die Erhöhung des ESM-Stammkapitals sowie eine Änderung der Finanzhilfeeinstrumente des ESM nach Art. 19 ESM-Vertrag (Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 ESM-Gesetz). Das ESMFinG etabliert in seinen §§ 3-7 ein der Budgetverantwortung entsprechend abgestuftes Zustimmungsmodell.

Die Beteiligungsrechte des Bundestages knüpfen an das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters in den relevanten Gremien an und binden dieses an ein vorheriges Votum des Parlaments. Die wichtigsten Entscheidungsgremien des ESM sind der Gouverneursrat (Art. 5 ESM-Vertrag) und das Direktorium (Art. 6 ESM-Vertrag). Das Direktorium gewährleistet die Führung des ESM gemäß den Bestimmungen des Vertrages sowie der Satzung des ESM. Entscheidungen über die Gewährung von Stabilitätshilfe durch den ESM obliegen grundsätzlich dem Gouverneursrat. Jedes ESM-Mitglied stellt seinen Minister für Finanzen als Gouverneur.

In allen finanzrelevanten Fragen entscheidet der Gouverneursrat im gegenseitigen Einvernehmen, d.h. einstimmig (Art. 5 Abs. 6, Art. 4 Abs. 3 ESM-Vertrag). Lediglich ausnahmsweise, im Falle einer von der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission geltend zu machenden Dringlichkeit, entscheidet der Gouverneursrat über die Gewährung von Stabilitätshilfe mit qualifizierter Mehrheit (Art. 4 Abs. 4 ESM-Vertrag). Diese kommt bei einem Stimmenanteil von 85 Prozent der abgegebenen Stimmen zustande, wobei die Stimmengewichtung den Kapitalanteilen am ESM entspricht. Da Deutschland derzeit rund 27 Prozent des Kapitals am ESM hält, kommt dem deutschen Gouverneur bei Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ein Veto-Recht zu.

Über Finanzhilfen des ESM kann daher nicht ohne Zustimmung Deutschlands entschieden werden. Dies gilt auch, falls der Gouverneursrat von seiner Möglichkeit Gebrauch macht, Aufgaben an das Direktorium zu delegieren. Zunächst erfordert der Delegationsbeschluss im Gouverneursrat Einstimmigkeit (Art. 5 Abs. 6 lit. m) ESM-Vertrag). Das betraute Direktorium entscheidet sodann ebenfalls einstimmig (Art. 6 Abs. 5 S. 2 ESM-Vertrag) über die Gewährung der Finanzhilfe.

Das Stimmverhalten des deutschen Vertreters im Rahmen der Institutionen des ESM wird durch die innerstaatlichen Begleitgesetze nun an die vorherige Zustimmung des Bundestages gekoppelt. Der Bundestag handelt überwiegend im Wege des Beschlusses, teilweise ist sogar ein Gesetz erforderlich. Die Begleitgesetzgebung etabliert eine abgestufte Beteiligung des Bundestages auf drei Ebenen. Im Zentrum dieser steht der Gedanke, dass primär dem Bundestag die Haushalts- und Stabilitätsverantwortung für Bestand und Fortentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion obliegt. Mit Blick auf die „Wesentlichkeit“ der Entscheidungen hat – je nach Ausmaß der Betroffenheit der Haushalts- und Stabilitätsverantwortung – entweder das Bundestagsplenum, der Haushaltsausschuss oder – begrenzt auf eine Ausnahme – ein vertrauliches Sondergremium des Haushaltsausschusses zuzustimmen. Verfassungsrechtlicher Hintergrund dieser Abstufung ist der Grundsatz der Parlaments- bzw. Budgetöffentlichkeit. Nur das Plenum tagt grundsätzlich öffentlich. Der Haushaltsausschuss muss erst beschließen, öffentlich zu tagen. Das Sondergremium tagt schon seinem Zweck nach vertraulich.

Die notwendige Basis dieser in den §§ 3-7 ESMFinG geregelten abgestuften Zustimmung bildet die fortlaufende und frühestmögliche Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung. Sie erstreckt sich auch auf den Bundesrat:

#### § 7 ESMFinG

(1) <sup>1</sup>Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten. <sup>2</sup>Sie hat dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten, die seine Kompetenzen betreffen, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen. [...]

Auf der ersten Stufe sind die grundlegenden Entscheidungen, insbesondere also ob ein Staat Nothilfen erhalten soll, sowie alle weiteren wesentlichen Entscheidungen im Plenum des Bundestages zu treffen, um dem Grundsatz der Budgetöffentlichkeit zu entsprechen. Dies betrifft insbesondere die grundlegende Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen (die „Ob-Entscheidung“) gemäß Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag sowie die Annahme des die vom Empfängerstaat zu erfüllenden Konditionen festlegenden so genannten „Memorandum of Understanding“ gemäß Art. 13 Abs. 3, Abs. 4 ESM-Vertrag. Mit anderen Worten: Immer wenn es „ums Geld geht“ ist auf einer ersten Stufe gem. § 4 Abs. 1 ESMFinG das Plenum zuständig:

#### § 4 ESMFinG

(1) In Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, wird diese vom Plenum des Deutschen Bundestages wahrgenommen. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung ist insbesondere betroffen

1. bei der Entscheidung nach Artikel 13 Absatz 2 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, einer Vertragspartei des Europäischen Stabilitätsmechanismus auf deren Hilfsersuchen Stabilitätshilfe in Form einer im Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vorgesehenen Finanzhilfefazilität zu gewähren,

2. bei der Annahme einer Vereinbarung über die Finanzhilfefazilität nach Artikel 13 Absatz 3 Satz 3 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und einer Zustimmung zu einem entsprechenden Memorandum of Understanding nach Artikel 13 Absatz 4 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,

3. bei Beschlüssen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Veränderung des genehmigten Stammkapitals sowie des maximalen Darlehensvolumens nach Artikel 10 Absatz 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus; Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus bleibt unberührt.

(2) In den Fällen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betreffen, darf die Bundesregierung einem Beschlussvorschlag in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem das Plenum hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. Der Vertreter der Bundesregierung hat an der Beschlussfassung teilzunehmen.

Die dort aufgezählten Fälle sind als Regelbeispiele zu verstehen, in denen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages „in der Regel“ berührt ist. Sie kann, wie die Formulierung „insbesondere“ deutlich macht, jedoch auch in anderen Fällen betroffen sein. Dies ist dann denkbar, wenn einmal gewährte Nothilfen im Nachhinein wesentlichen Änderungen unterworfen werden, insbesondere der Höhe nach. Dann ist erneut das Plenum damit zu befassen.

Hieran schließt sich die zweite Stufe an. Soweit Beschlüsse des ESM lediglich in Ausführung des Grundsatzbeschlusses gemäß Art. 13 Abs. 2 ESM-Vertrag ergehen und keine wesentlichen Abweichungen enthalten, es also um die „Wie-Entscheidung“ geht, genügt diesbezüglich die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses. Dies ist nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 ESMFinG beispielsweise dann der Fall, wenn im Rahmen einer bewilligten Finanzhilfe zusätzliche Instrumente zum Einsatz kommen, ohne dass das Gesamtfinanzierungsvolumen oder die Finanzhilfe in ihren wesentlichen Grundzügen geändert wird. Quasi als „Auffangkompetenz“ gewährleistet § 5 Abs. 3 ESMFinG in allen Fällen, die die Haushaltsverantwortung des Bundestages berühren, die fortlaufende parlamentarische Begleitung des ESM. Danach hat der Haushaltsausschuss das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen, die die Bundesregierung zu berücksichtigen hat. Diese Berücksichtigungspflicht ähnelt derjenigen in § 9 EUZBBG/2009 bzw. § 8 EUZBBG, die in der Regel eine Bindung der Bundesregierung an das Votum des Bundestages gewährleistet. Sie kann daher entsprechend interpretiert werden. Im Übrigen kann das Plenum des Bundestages jederzeit beschließen, die hier geschilderten Befugnisse des Haushaltsausschusses selbst wahrzunehmen (§ 5 Abs. 5 ESMFinG).

Auf der dritten Stufe findet sich ein vertraulich beschließendes Sondergremium, das sich aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammensetzt, die vom Bundestag gewählt werden. Das Sondergremium entscheidet – in Übereinstimmung mit dem entsprechenden Urteil des BVerfG (BVerfGE 130, 318) – nur im Falle von Sekundärmarktkäufen des ESM, d.h. wenn dieser umlaufende Staatsanleihen am Markt aufkauft (Art. 18 ESM-Vertrag). Diese Art der Stabilitätshilfe ist vertraulich zu behandeln, da sie anderenfalls ihren Zweck verfehlen würde.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Begleitgesetzgebung sicherstellt, dass die wesentlichen Entscheidungen in den Organen des ESM nicht ohne vorherige Zustimmung des Bundestages, sei es auf Ebene des Plenums oder des Haushaltsausschusses, getroffen werden können. Gegen den Willen des Bundestages kann der ESM insoweit keine Beschlüsse fassen. Im Vergleich zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – und erst recht im Vergleich zur sonstigen Beteiligung in Angelegenheiten der EU – kommen dem Bundestag mit dem Zustimmungsrecht nochmals gesteigerte Mitwirkungsrechte zu. Die Begleitgesetzgebung

begegnet präventiv jedweder verfassungsrechtlichen Kritik, auch wenn diese noch so konstruiert ist. So ist etwa das „verfassungsrechtlich Selbstverständliche“ sichergestellt, nämlich die tatsächliche Teilnahme des deutschen Vertreters in den ESM-Gremien (§ 4 Abs. 2 S. 3, § 5 Abs. 2 S. 5 ESMFinG).

Vor diesem Hintergrund hat das BVerfG den ESM-Vertrag zunächst in seiner Eilentscheidung vom 12. September 2012 und im Anschluss auch in der Entscheidung in der Hauptsache vom 18. März 2014 erwartungsgemäß im Wesentlichen für verfassungsgemäß gehalten.

### **7.3. Fiskalpakt und ESM: das Parlament als intergouvernementaler Mitspieler**

Nach der vertieften juristischen Diskussion wechseln wir nun die Perspektive und behandeln die Bewältigung der Staatsschuldenkrise unter dem Blickwinkel der Reaktion des Parlaments während der Krise. Wie intensiv befassten sich die parlamentarischen Akteure auf den unterschiedlichen Arbeitsebenen mit dem Thema? Wie stark machten sie von ihren Beteiligungsmöglichkeiten Gebrauch? Gab es Unterschiede in der Herangehensweise der Koalitions- und Oppositionsfraktionen? Wie war der parlamentarische Diskurs mit der öffentlichen Debatte verknüpft? Gibt es Anzeichen für einen grundsätzlicheren Wandel im Umgang mit europäischen Themen im Sinne einer stärkeren Einbeziehung in den nationalen Politikdiskurs?

Im Fokus des Unterkapitels steht mithin die parlamentarische Begleitung der Aushandlung und der nationalen Umsetzung des dauerhaften Stabilitätsmechanismus ESM. Seine Einrichtung im Oktober 2012 kann als zwischenzeitlicher Höhepunkt eines dynamischen Prozesses gelten, an dessen Anfang die Abstimmung über eine deutsche Beteiligung am ersten Griechenlandpaket im Mai 2010 stand und der in gerader Linie über die Einrichtung der vorläufigen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF im Juni 2010 zu ihrer späteren Reform im Oktober 2011 führte.

#### **7.3.1. Die parlamentarischen Aktivitäten**

##### **7.3.1.1. Bundestag**

Im Zentrum der parlamentarischen Beratungen standen im Bundestag der Haushaltsausschuss und der EU-Ausschuss. Insgesamt waren in die Beratungen zu den verschiedenen Gesetzen regelmäßig sieben Ausschüsse einbezogen. In den Beratungen über die Änderung von Art. 136 AEUV war der EU-Ausschuss federführend. Die Federführung bei den Griechenlandhilfen, bei EFSF, ESM und Fiskalpakt bzw. den dazugehörigen Umsetzungsgesetzen lag beim Haushaltsausschuss. Fünf weitere Ausschüsse waren jeweils mitberatend tätig: Inneres, Recht, Finanzen, Wirtschaft und Technologie, EU oder Haushalt. Zu einigen Vorlagen und Anträgen wurden zudem der Ausschuss für Wahl, Immunität und Geschäftsordnung sowie der Arbeits- und Sozialausschuss hinzugezogen.

Der Haushaltsausschuss und der Finanzausschuss führten zu den ESM-Gesetzen jeweils eine öffentliche Anhörung durch. Bei diesen diskutierten nicht weniger als 17 bzw. 19 Sachverständige darüber, ob der ESM und der Fiskalpakt ökonomisch sinnvoll und verfassungsrecht-

lich zulässig sind. Seit der Eskalation der Krise hat allein der Haushaltsausschuss damit insgesamt fünf Anhörungen zur den Stabilisierungsmaßnahmen durchgeführt und diverse Fachgespräche abgehalten, u.a. zur parlamentarischen Mitwirkung an der EFSF. Bei den geladenen Sachverständigen handelte es sich vor allem um prominente Vertreter der unterschiedlichen Strömungen der deutschen Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie des deutschen Bankensektors und der Industrie. Regelmäßige Gäste waren beispielsweise die „Wirtschaftsweisen“ Prof. Dr. Peter Bofinger und Prof. Dr. Lars Feld, der Präsident des Ifo-Instituts Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, der Präsident der deutschen Bundesbank a.D. Prof. Dr. Axel Weber und sein Nachfolger Dr. Jens Weidmann sowie verschiedene Prozessbevollmächtigte des Bundestages vor dem BVerfG.

Der EU-Ausschuss führte keine Anhörungen durch, sondern beteiligte sich an der Organisation der Anhörungen des Haushaltsausschusses im April und Mai 2012. Auch eine vom Bundesrat angestrebte, gemeinsame Anhörung der beiden EU-Ausschüsse zu ESM und Fiskalpakt – wie es 2009 bei der Aushandlung der Begleitgesetze zum Lissabonner Vertrag erfolgreich praktiziert wurde – konnte aufgrund interfraktioneller Differenzen im Bundestag nicht umgesetzt werden. Gleichwohl organisierte der EU-Ausschuss Fach- und Expertengespräche, insbesondere zu den Urteilen des BVerfG vom 7. September 2011, 28. Februar 2012 und 19. Juni 2012 unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Mitwirkung. Die Frage der Mitwirkungsrechte des Bundestages in EU-Angelegenheiten ist an sich traditionell beim EU-Ausschuss angesiedelt. Auch suchte der Ausschuss jenseits von Anhörungen den Austausch mit Vertretern der EU-Institutionen, Wissenschaft und Politik. Zur Krisenbewältigung ließen sich unter anderem Jürgen Stark, Direktoriumsmitglied der EZB a.D., oder Jean-Claude Juncker, seinerzeit Vorsitzender der Eurogruppe, ein. Auch Vertreter der Programmstaaten waren zu Gesprächen geladen, darunter der irische Außenminister Michael Martin und die griechische Wirtschaftsministerin Anna Diamantopoulou.

Die Ausschüsse wurden regelmäßig durch Vertreter der Bundesministerien unterrichtet. Nachdem einige Abgeordnete ihren Unmut über eine unzureichende Information bekundet hatten, wurde ein ständiger Unterrichtungspunkt zur aktuellen Situation in der Eurozone in den Sitzungen der vier hauptsächlich beteiligten Ausschüssen vorgesehen – dem EU-, Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss (vgl. Protokoll der 29. Sitzung des EU-Ausschusses vom 19. Januar 2011). Häufig gesehene Gäste waren Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble und Staatssekretäre aus dem federführenden BMF. Vor Entscheidungen von besonderer Tragweite ließ sich auch Bundeskanzlerin Angela Merkel ein.

Dieser kursorische Blick auf die Ausschusstätigkeiten zeigt zunächst eine umfassende Befassung des Bundestages mit der Krisenthematik in ihrer ganzen Breite. Angesichts der vom Bundestag angestrebten Europäisierung des parlamentarischen Geschäfts ist dies eine positive Entwicklung. Gleichzeitig sind zwei Aspekte bemerkenswert: die begrenzte Rolle des Arbeits- und Sozialausschusses sowie die zentrale Rolle des Haushaltsausschusses.

Der Arbeits- und Sozialausschuss gilt, wie wir in unseren Projektinterviews an verschiedenen Stellen erfahren haben, als europapolitisch wenig ambitioniert und konzentriert sich stattdessen auf die sichtbaren nationalen sozialpolitischen Themen. Daher gehörte er nicht zu den regelmäßig mit der Krise befassten Ausschüssen. Dadurch wurden während der Diskussionen

im Bundestag die sozialpolitischen Aspekte der Krise etwas unterbelichtet. Natürlich waren auch in den Ausschüssen für Haushalt, Finanzen und Wirtschaft die sozialen Auswirkungen der Krise Gegenstand der Debatte. Dennoch ist deren Perspektive in erster Linie eine ökonomische. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der thematischen Schwerpunktsetzung in den Anhörungen und den geladenen Sachverständigen. Die stiefmütterliche Rolle der Sozialpolitik fügt sich in das Gesamtbild des gesamtgesellschaftlichen Diskurses über die Stabilisierungsmechanismen ein. Die sozialen Auswirkungen der europaweiten Sparbemühungen auf die europäischen Gesellschaften, insbesondere in den Programmländern, und auf den Zusammenhalt in der EU, gehören zu den Fragen, die über weite Strecken in den Hintergrund traten.

Die prominente Position des Haushaltsausschusses geht auf dessen haushaltspolitische Expertise und die enormen Risiken im Zusammenhang mit den Ausfallbürgschaften im EFSF sowie im ESM zurück. Dadurch entstand ein deutliches Konkurrenzverhältnis zum EU-Ausschuss, der – gemessen an der Tatsache, dass die Bedeutung der Krisenbewältigung für die Entwicklung der EU kaum überzubewerten ist – eine begrenzte operationale Rolle spielte. Stattdessen war es der Haushaltsausschuss, der bei fast allen einschlägigen Gesetzesvorhaben die Federführung übernahm. Wir werten diese Entwicklung als Indiz für eine letztlich begrenzte politische Unterstützung für den EU-Ausschuss innerhalb des Bundestages.

Unter den Mitgliedern und Mitarbeitern des EU-Ausschusses wurde die Debatte über eine stärkere Rolle in den parlamentarischen Beratungen durchaus geführt. Dies geschah allerdings weitgehend ohne Anhörungen. Begründet wurde dies mit dem formalen Einwand, Anhörungen seien den federführenden Ausschüssen vorbehalten (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 27. Juni 2012, Drs. 17/10159, 7). Die Begründung erscheint indes nur bedingt überzeugend. Zum einen hat auch der nicht-federführende Finanzausschuss eine Anhörung mit engem Bezug zu den Stabilisierungsmaßnahmen durchgeführt, zum anderen hätte der EU-Ausschuss an seine Federführung beim Gesetz über die Änderung des Art. 136 AEUV anknüpfen können

Die parlamentarische und außerparlamentarische Debatte hätte davon profitiert, wenn es dem EU-Ausschuss gelungen wäre, die Krisenbewältigungsmaßnahmen frühzeitig stärker in den Kontext der Vertiefungstendenzen der EU bzw. der Eurozone zu setzen. Auch die Frage der Mitwirkungsrechte spielte in der Beratung des Haushaltsausschusses zu Beginn des Krisenprozesses beispielsweise nicht die zentrale Rolle, die angesichts der späteren Urteile des BVerfG angemessen gewesen wäre. Ebenfalls nicht durchsetzen konnten sich die Stimmen, die eine Rolle für den EU-Ausschuss in den eingerichteten parlamentarischen Beteiligungsverfahren in Angelegenheiten der EFSF und des ESM gefordert hatten. Dies blieb allein dem Haushaltsausschuss vorbehalten.

Dieser Punkt lässt sich wie folgt zusammenfassen: Wie ein Problem definiert und unter welchem Blickwinkel es in der öffentlichen Debatte diskutiert wird, hängt maßgeblich davon ab, welche Akteure an der Problemdefinition teilnehmen und sich durchsetzen. Die Teilnahme am Definitionsprozess wiederum wird wesentlich mitbestimmt von den Räumen, in denen die Problemdefinition stattfindet.

Eine fortdauernde Verfestigung der Vorrangstellung des Haushaltsausschusses wäre in diesem Kontext möglicherweise bedenklich, denn damit wäre die Gefahr verbunden, die Debat-

ten über die Vertiefung der Europäischen Integration auf eine ökonomisch-budgetäre Perspektive zu verkürzen. Die grundsätzlichen Fragen nach weiteren Kompetenzübertragungen an die europäische Ebene, nach den Vor- und Nachteilen der zunehmenden Differenzierung innerhalb der EU, nach einer institutionellen Neuordnung etc. gehören zum Kerngeschäft des EU-Ausschusses – unabhängig davon, welches konkrete Politikfeld betroffen ist. Kurzum, der Verlauf der parlamentarischen Behandlung der Krise zeigt, dass der EU-Ausschuss wieder stärker ins Zentrum der Befassung rücken sollte, damit die vom BVerfG angemahnte Integrationsverantwortung nicht einseitig ökonomisch-haushälterisch wahrgenommen wird.

Zudem kann als Lehre aus der Krise gelten, dass sich die Mehrdimensionalität der europäischen Themen stärker in der Organisation der parlamentarischen Gremien niederschlagen sollte. Beispielsweise ließe sich an eine intensivere – möglicherweise institutionalisierte – Kooperation der Ausschüsse denken. Insgesamt erscheinen die horizontalen Strukturen, die für die umfassende Begleitung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU nötig wären, nur begrenzt gegeben. Stattdessen stehen die Expertisen in einer Vielzahl betroffener Ausschüsse – Arbeit und Soziales, Wirtschaft, Finanzen, Haushalt, EU, etc. – eher nebeneinander und können nicht hinreichend sinnvoll aufeinander bezogen werden.

Jenseits der Ausschüsse ist zu vermerken, dass auch die Plenaraktivitäten durchaus bedeutsam waren. Die Zahl der Plenardebatten zur Krisenthematik ist hoch. Allein die Beratung der Gesetze zur Umsetzung der Stabilisierungsmaßnahmen umfasste zwischen Mai 2010 und Dezember 2012 acht Debatten, in der Regel verbunden mit Regierungserklärungen der Kanzlerin. Hinzu kommen die Aussprachen zu Regierungserklärungen der Bundeskanzlerin vor Europäischen Gipfeltreffen, von denen sich zwischen 2010 und 2012 zwölf mit den Stabilisierungsmaßnahmen befassten. Darüber hinaus wurden alle Anträge zur Gewährung von Finanzhilfen im Plenum diskutiert, auch diesen Debatten gingen jeweils Regierungserklärungen voraus.

Seit der Änderung des StabMechG im Herbst 2011 muss der Bundestag per Plenarbeschluss jeder Gewährung von Finanzhilfen vorab zustimmen, entsprechend war das Plenum – auf Grund der Eilbedürftigkeit teils in Sondersitzungen – z.B. mit dem Finanzhilfeersuchen Spaniens befasst (Anträge des Bundesfinanzministeriums, BT-Drs. 17/10321 und 10320). Die jeweiligen Beschlüsse wurden teils mit zusätzlichen Stellungnahmen begleitet, wie im Fall der Griechenlandhilfen 2012 (Anträge des Bundesfinanzministeriums, BT-Drs. 17/8730 und 8731; parlamentarischer Antrag BT-Drs. 17/8742 – CDU/CSU und FDP). Aber auch schon vor Festlegung dieses Zustimmungsrechts wurde der Bundestag bei Unterstützungsersuchen aktiv, wie im Fall der irischen und portugiesischen Anträge. Hier wurde das Recht zur Stellungnahme nach § 9 EUZBBG/2009 (jetzt § 8 EUZBBG) im Rahmen der Gewährung von Mitteln unter dem EFSM gewählt, um Position zu beziehen (BT-Drs. 17/4082 – CDU/CSU und FDP; BT-Drs. 17/5797 – CDU/CSU und FDP). Darüber hinaus positionierte sich der Bundestag auch vor Europäischen Gipfeltreffen, etwa im Oktober 2011 oder März 2012 (BT-Drs. 17/7500 – fraktionsübergreifend; BT-Drs. 17/8739 – CDU/CSU und FDP).

Auch die Fraktionen waren intensiv befasst. Mit wenigen Ausnahmen – wie z.B. der fraktionsübergreifenden Stellungnahme zum Europäischen Rat im Oktober 2011 – beruhen die Stellungnahmen des Bundestages auf Anträgen der Regierungskoalitionen. Dies verdeckt die

hohe Zahl konkurrierender oder zusätzlicher Anträge der Opposition zu Finanzhilfen, Europäischen Räten etc. Seit dem Frühjahr 2010 haben sich alle Partei- und Fraktionsgremien umfassend mit der Krisenthematik befasst. Diese fand sich in allen Fraktionen auf der Tagesordnung fast jeder Fraktionssitzung und war insbesondere in Vorbereitung von Bundestagsbeschlüssen über die Gewährung von Finanzhilfen Anlass für etliche Sondersitzungen. Die Geschäftsführenden Fraktionsvorstände von Union und SPD hielten in der Ratifikationsphase des ESM und Fiskalpaktes im Juni 2012 mehrtägige Sitzungen in Brüssel zum Krisenthema ab.

Auch Anfragen aller Art wurden von den Fraktionen in hoher Zahl an die Bundesregierung gestellt, beispielsweise waren es allein 40 schriftliche Anfragen allgemeiner Art zum ESM. Üblicherweise sind die verschiedenen Formen von Anfragen ein besonders von der Opposition genutztes Instrument. Dies ist auch im vorliegenden Fall so. Allerdings handelt es sich – unüblicherweise – zu einem beträchtlichen Teil um Opposition aus den Reihen der Koalitionsfraktionen. Die ESM-Kritiker Peter Gauweiler (CDU/CSU), Frank Schäffler (FDP), und Monika Bellmann (CDU/CSU) zeichnen mit 13 Fragen für ein Drittel der Anfragen verantwortlich. Erst auf Platz zwei folgt mit zehn Anfragen Die Linke, die die Stabilisierungsmechanismen geschlossen ablehnt. Dies ist ein Indikator für die intensive Debatte über die Maßnahmen innerhalb der Koalitionsfraktionen.

### **7.3.1.2. Bundesrat**

Im Bundesrat lag die Federführung für die Gesetze in Zusammenhang mit dem Griechenlandhilfen, der EFSF, dem ESM sowie dem Fiskalpakt wie bei allen EU-Themen formal beim EU-Ausschuss. Die Positionierung zur Ausgestaltung der Stabilisierungsmechanismen fand jedoch in Abstimmung mit den Fachausschüssen statt, insbesondere dem Finanz- und Haushaltsausschuss. Nicht selten wurden die Entwürfe aufgrund der politischen Brisanz direkt als Plenaranträge eingebracht, ein großer Teil wurde vorab durch eine partei- und länderübergreifende Arbeitsgruppe der Europaministerkonferenz erarbeitet und abgestimmt.

Auch der Bundesrat zeigte sich in Sachen Eurokrise beschlussfreudig und nahm seit Februar 2011 in sechs Fällen Stellung zur Einrichtung der EFSF und des ESM. Dabei ging es vor allem um die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Länder bei der Begleitung der Tätigkeiten der EFSF und des ESM (BR-Beschlüsse Drs. 872/10 (B); 872/10(B)(2); 369/11(B); 369/11(B)(2); 164/12 (B); 401/12 (B)). Konkrete Ersuchen um Finanzhilfe waren auch im Bundesrat Anlass für Plenardebatten (vgl. exemplarisch die Debatte zu Griechenlandhilfen im März 2012, BR-Plenarprotokoll 893), im Gegensatz zum Bundestag besitzt dieser jedoch lediglich ein Recht zur Stellungnahme. Davon machte er z.B. im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen an Spanien im Rahmen einer Sondersitzung der Europakammer am 19. Juli 2012 Gebrauch (BR-Beschluss Drs. 405/12). Die Europakammer kann in eilbedürftigen Fällen plenareretzende Beschlüsse fassen, die Abstimmungsregeln gleichen denen des Plenums. Dieses in der Vergangenheit selten genutzte Gremium – zum letzten Mal trat die Kammer 1999 zusammen – könnte in Zukunft häufiger im Rahmen der Beratung von Finanzhilfersuchen eingesetzt werden.

### **7.3.2. Das Primat der Exekutive: Aushandlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen**

Innerhalb der Bundesregierung war das Bundesfinanzministerium (BMF) federführend in den Verhandlungen zwischen den Euro-Staaten über die Stabilisierungsmaßnahmen. Parallel fand eine enge politische Begleitung durch das Kanzleramt statt. Gleiches gilt für die Ausarbeitung und Begleitung der parlamentarischen Beratung der Umsetzungsgesetzgebung. Damit spiegelte die Zuständigkeitsverteilung auf nationaler Ebene die Verantwortlichkeit auf der europäischen Ebene wider: Die wegweisenden Entscheidungen in der Eurozonenkrise entspannten sich im Tandem des Kanzleramtes und des BMF, während in Brüssel der Europäische Rat in engem Zusammenspiel mit der Eurogruppe (und dem Ecofin) den Takt angaben. Das Auswärtige Amt – dem bereits mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages von vielen Seiten ein Einflussverlust prophezeit wurde – spielte eine Nebenrolle. Allein beim Fiskalvertrag teilte sich das BMF die Federführung mit dem Auswärtigen Amt, da der Vertrag ursprünglich als Änderung der EU-Verträge angedacht war und damit eine traditionelle Zuständigkeit des Amtes berührte.

Im Folgenden soll thematisiert werden, auf welche Weise die Aushandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen vom Bundestag begleitet wurde.

#### **7.3.2.1. Griechenlandprogramm und EFSF: schnell und alternativlos**

Auf die Ausgestaltung des Griechenlandprogramms sowie der EFSF und des EFSM im Frühjahr 2010 nahmen Bundestag und Bundesrat faktisch wenig Einfluss. Im Fall Griechenlands erklärten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone erstmals am 11. Februar 2010 ihre grundsätzliche Bereitschaft, Maßnahmen zur Stabilisierung Griechenlands und der Eurozone zu überdenken. Mit der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010 wurden erste Eckdaten zu den rechtlichen Grundlagen und Verfahren bekannt (vgl. für die genaue Beschlusschronologie Rohleder, Sinn und Zehnpfund 2010). Insgesamt drang wenig über die Verhandlungen nach außen; die Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag war restriktiv (vgl. Plenardebatte vom 7. Mai 2010, Plenarprotokoll des Bundestages 17/41). Der konkrete finanzielle Umfang der Hilfen wurde erst im Nachgang der Einigung der Finanzminister am 2. Mai 2010 bekannt. Einen Tag später wurde das Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz zur innerdeutschen Ermächtigung der Kreditvergabe vorgelegt, das Bundestag und Bundesrat in einem viertägigen Eilverfahren berieten und am 7. Mai 2010 verabschiedeten. Die abschließende Absegnung der Hilfen durch die Staats- und Regierungschefs – ein formaler Akt – fand noch am selben Tag auf einem Gipfeltreffen in Brüssel statt (Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Eurowährungsgebiets vom 7. Mai 2010).

Während der Einigung der Regierungen der Euro-Staaten über die Ausgestaltung der Griechenlandhilfen zumindest einige Wochen der öffentlichen Debatte vorrangigen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs ohne Vorlauf und wortwörtlich „über Nacht“ am 7. Mai 2010, die EFSF und den EFSM einzurichten. Wenige Stunden zuvor, bei der Verabschiedung des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz in Bundestag und Bundesrat, lagen dem Parla-

ment keine Informationen zu diesem weiteren Paket vor. Die Konkretisierungen der Ausgestaltung dieses vorläufigen Stabilisierungsmechanismus wurden noch am selben Wochenende von den Finanzministern vorgenommen. Die Fraktionsspitzen im Bundestag wurden am Montag, den 10. Mai 2010, nach dem Gipfeltreffen telefonisch unterrichtet. Die EFSM-Verordnung wurde direkt am 11. Mai 2010 vom Rat verabschiedet, ohne dass Bundestag oder Bundesrat in den üblichen Verfahren gem. Art. 23 GG Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Am 21. Mai 2010 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das StabMechG zur innerdeutschen Ermächtigung der Kreditvergabe im Rahmen der EFSF. Zum Zeitpunkt des Beschlusses lag der konkrete Text der EFSF-Rahmenvereinbarung noch nicht vor, sondern nur Eckpunkte der Vereinbarung (vgl. zu den Beratungen den Bericht des Haushaltsausschusses vom 20. Mai 2010, BT-Drs. 17/1741, sowie die Plenardebatten vom 19./ 21. Mai 2010, Plenarprotokolle des Bundestages 17/42 und 17/44).

Die Bundesregierung begründete das Vorgehen mit der außergewöhnlichen Eilbedürftigkeit angesichts der Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten. Die Notwendigkeit der erneuten Intervention sei in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar gewesen. Es habe kurzfristig, so Finanzminister Schäuble, deutliche Signale gegeben, „dass unmittelbar eine weltweite Krise der Finanzmärkte droht. Deshalb war rasches Handeln über das Wochenende unausweichlich“ (Plenarprotokoll 17/42, S. 4425). Laut der Bundeskanzlerin waren die Verwerfungen von bis dahin unerreichter Dramatik gewesen und: „Deshalb gab es zur Sicherung der Stabilität des gesamten Euro-Finanzsystems wenige Tage später [d.h. nach der Zustimmung zu den Griechenlandhilfen, Anm. d. A.] keine vernünftige Alternative. Die Ultima Ratio war erreicht; das heißt nichts anderes, als dass der Euro insgesamt in Gefahr war“ (Plenarprotokoll 17/44, S. 4126).

Kritik an diesem Vorgehen gab es in allen Fraktionen. Von den drei Oppositionsfraktionen wurde diese deutlich im Haushaltsausschuss und in den Plenardebatten vorgebracht und mit der Forderung verbunden, die abschließende Beratung zu verschieben, bis alle Vertragsdokumente vorliegen würden (Bericht des Haushaltsausschusses und Plenardebatten vom 19./21. Mai 2010). Die Abgeordneten, so die Kritik, seien zu spät und ungenügend unterrichtet worden, der Zeitdruck in der Beratung des StabMechG unbegründet. Auch innerhalb der CDU/CSU-Fraktion gab es teils deutliche Kritik. So wurde Wolfgang Bosbach, Vorsitzender des Innenausschusses, der später zu einem der deutlichsten Gegner der Stabilisierungsmechanismen avancierte, im Focus zitiert: „Wenn sich die Entscheidungen häufen, die als alternativlos dargestellt werden, schrumpft der Gestaltungsspielraum auf null“ („Euro-Rettungspaket: Die Angst der Abnicker“, Focus, 21. Mai 2010). Dennoch hielt man sich angesichts des wahrgenommenen Handlungsdrucks in den Reihen der Koalitionsfraktionen mit der öffentlichen Kritik insgesamt zurück („Abgeordnete befürchten Entmachtung des Parlaments“, Die Zeit, 21. Mai 2010).

### **7.3.2.2. ESM: völker- oder europarechtlich?**

Auch bei der Aushandlung des ESM-Vertrags wurde der Bundesregierung eine Verletzung ihrer Unterrichtungspflicht vorgeworfen, diesmal auch öffentlich sichtbar aus den Koalitionsreihen. Die Informationspolitik der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Aushandlung

des ESM war restriktiv. Sie informierte unter Verweis auf § 5 Abs. 4 EUZBBG/2009 (vgl. nun die geänderte Regelung in § 4 Abs. 4 EUZBBG) vorrangig mündlich über die Sitzungen der Eurogruppe, ohne die den Beratungen zu Grunde liegenden Dokumente weiterzuleiten; sie verwies regelmäßig auf die nicht abgeschlossene Positionierung innerhalb der Bundesregierung; sie lehnte es trotz diverser Nachfragen der Parlamentsverwaltung, einzelner Fraktionen und Abgeordneter ab, vorbereitende Papiere – u.a. von der EU-Kommission – an den Bundestag weiterzuleiten; sie verneinte mehrfach die Kenntnis oder Existenz von Papieren, die in der Presse zitiert wurden (vgl. für eine ausführliche Darstellung der Unterrichtspraxis der Bundesregierung BVerfGE 131, 152 und die dazugehörige Klageschrift der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen).

Die Bundesregierung argumentierte zudem, dass es sich „um die Vorbereitung eines zwischenstaatlichen Instruments der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und nicht um ein Vorhaben der EU“ handle (BVerfGE 131, 152, Rn. 7). In anderen Worten, die Rechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 GG waren aus Sicht der Bundesregierung ohnehin nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar. Vielmehr handele es sich um einen nach Abschluss der Aushandlung auf Grundlage von Art. 59 GG zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrag. Bundestag und Bundesrat würden über diese Ratifizierung in den Prozess eingebunden. Entsprechend dieser Logik übermittelte die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat auch nicht die ab dem Frühjahr 2011 zirkulierenden Vertragsentwürfe. Diese erhielten die Entwürfe über informelle Wege, u.a. über das österreichische Parlament.

Die Tonlage im Austausch zwischen dem BMF und den parlamentarischen Gremien, insbesondere dem EU-Ausschuss, erreichte in diesem Zeitraum einen Tiefpunkt. Der Präsident des deutschen Bundestages, Norbert Lammert (CDU/CSU) und der Vorsitzende des EU-Ausschusses, Gunther Krichbaum (CDU/CSU), wandten sich in kurzer Abfolge unter Verweis auf die parlamentarischen Beteiligungsrechte nach Art. 23 GG schriftlich an die Kanzlerin (Schreiben vom 9. März 2011 und vom 7. April 2011) und rügten die Informationspolitik der Bundesregierung bezüglich der Krisenpolitik, insbesondere des „Pakts für Wettbewerbsfähigkeit“ (sog. Euro-Plus-Pakt). In einem Fachgespräch mit dem EU-Ausschuss stellte der Bundestagspräsident fest, dass die Unterrichtung über den ESM-Vertrag und den Euro-Plus-Pakt den Beteiligungsrechten des Bundestages bisher nicht entsprochen hätte und wurde darin fraktionsübergreifend unterstützt (Protokoll der 38. Sitzung des EU-Ausschusses vom 11. Mai 2011).

Auch aus Sicht der Oppositionsfraktionen gab es keinen Zweifel daran, dass die Bundesregierung ihre Unterrichtungspflicht umfänglich verletzt hatte und Art. 23 GG für die Beratung des ESM maßgeblich sei (vgl. exemplarisch Schreiben Frank-Walter Steinmeier an Bundeskanzlerin Merkel vom 12. Mai 2011; Antrag der SPD-Fraktion BT-Drs. 17/4881 vom 22. Februar 2011; Klageschrift der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. Juli 2011 im Organstreitverfahren „ESM/Euro-Plus-Pakt“). Allein die umfassende Verschränkung der Arbeit des ESM mit den EU-Institutionen und die im EU-Recht einzufügende Rechtsgrundlage durch die Ergänzung des Art. 136 AEUV zeigten, wie eng der ESM mit dem EU-Rahmen verknüpft sei. Zudem entließ aus Sicht der Opposition die mündliche Unterrichtungspflicht zu einer Sitzung die Regierung nicht aus der Pflicht, nach § 5 Abs. 3 EUZBBG jene Dokumente weiterzuleiten, die den Beratungen zu Grunde lagen (vgl. Antrag der Europa-Arbeitsgruppen von SPD

und Bündnis 90/Die Grünen im EU-Ausschuss vom 23. März 2011, Ausschuss-Drs. 17(21)0499). Exemplarisch für die Debatte stellte die SPD-Fraktion fest:

„Es ist eine tiefe Missachtung des deutschen Parlaments, wenn sich bisher die Bundesregierung jeder Information über ihre Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung des ESM, zu den Verhandlungsprozessen zwischen den Partnern zu diesem Thema und zu möglichen Kompromisslinien verweigert hat [...] Das deutsche Parlament hat keine fundierte Möglichkeit, über dieses Thema von zentraler Wichtigkeit zu beraten.“ (Antrag der SPD-Fraktion vom 22. Februar 2011, BT-Drs. 17/4881, 2)

Schließlich protestierte der EU-Ausschuss fraktionsübergreifend gegen die Informationspolitik der Bundesregierung. Der Ausschussvorsitzende forderte am 12. Mai 2011 in einem Schreiben an den Bundesfinanzminister vom 12. Mai 2011 die Übermittlung der Vertragsentwürfe mit folgenden Worten ein:

„Der Ausschuss empfindet es als zunehmend unbefriedigend, dass dieser seine Informationen zunächst durch Online- oder Printmedien erhält, bevor eine Unterrichtung durch die Bundesregierung erfolgt. Ich halte es in Ansehung der aktuellen Geschehnisse aus Sicht der deutschen Parlamentarier für nicht hinnehmbar, die verschiedenen Entwürfe von den österreichischen Kollegen anfordern zu müssen. (...) Eine gemeinsame Vorgehensweise ist deshalb im Sinne aller Beteiligten und wäre auch ein positives Signal an jene Kollegen, die dem Gesetzesprojekt mittlerweile zögerlich gegenüber stehen“ (zitiert in Klageschrift, S. 20).

Nachdem im selben Zeitraum weitere Beschwerdeschreiben von verschiedenen Fraktionsspitzen an die Bundesregierung ergingen (Schreiben Volker Beck an den Chef des Bundeskanzleramtes Roland Pofalla vom 2. Mai 2012; Schreiben Frank-Walter Steinmeier an Bundeskanzlerin Merkel vom 12. Mai 2011), übermittelte die Bundesregierung schließlich einen Vertragsentwurf – unter Berufung auf die politische Bedeutung des ESM als intergouvernementales Instrument und bewusst nicht als EU-Vorhaben im Rahmen des EUZBBG.

Die Auseinandersetzung darüber, ob es sich bei den Stabilisierungsmechanismen um EU-Vorhaben im Sinne des Art. 23 GG handelt und damit die parlamentarischen Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten greifen, war spätestens zu diesem Zeitpunkt zu einer Hauptkonfliktlinie in der Debatte über die EFSF und den ESM geworden. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen klagte schließlich auf Verletzung der Unterrichtsrechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG vor dem BVerfG. Die Bundesregierung habe durch ihre Informationspolitik verhindert, dass der Bundestag an der Willensbildung des Bundes mitwirken konnte. Dieser konnte mangels Information weder die Willensbildung der Bundesregierung noch den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der EU aktiv begleiten. Die Fraktion kommt zum Schluss, dass

„die wesentlichen Festlegungen hierzu [d.h. zum ESM-Vertrag und Euro-Plus-Pakt, Anm. d. A.] im Frühjahr 2011 praktisch ohne informierte Mitwirkung des Deutschen Bundestages getroffen [wurden]. Die Bundesregierung hat mit einer mehr als bloß restriktiven Handhabung ihrer Unterrichtungspflichten erreicht, dass der Bundestag erst zu einem Zeitpunkt über beide Projekte informiert wurde, als die Würfel längst

gefallen waren“ (Klageschrift der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. Juli 2011, S. 30).

Das Urteil vom 19. Juni 2012, in dem das BVerfG der Klage stattgibt (BVerfGE 131, 152), die Verletzung der Unterrichtsrechte rügt und die Unterrichtspflichten der Bundesregierung präzisiert, wurde fraktionsübergreifend begrüßt (zur ausführlichen Darstellung des Urteils siehe oben, Abschnitt 7.2.2.3.1). Das Urteil sichert für alle zukünftigen Verträge eine frühzeitige Information und Einbeziehung von Bundestag und Bundesrat in den Aushandlungsprozess.

Aus den Ausführungen zur parlamentarischen Begleitung der Einrichtung der Stabilisierungsmechanismen wird zweierlei deutlich. Erstens: die Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag war restriktiv; dessen Möglichkeiten zur Kontrolle und Mitwirkung an der Aushandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen blieben begrenzt. Dies gilt auch für die Abgeordneten aus den Reihen der Koalition, in denen die Kritik an der Unterrichtspraxis der Regierung mit zunehmender Bedeutung der Maßnahmen wuchs. Dieser Sachverhalt trifft insbesondere für den ESM-Vertrag zu, der – anders als die Griechenlandhilfen und die EFSF – nicht über Nacht und „unter dem Druck der Märkte“, sondern über mehrere Monate hinweg ausgehandelt wurde. Hinsichtlich der Koalitionsfraktionen kann zwar immer noch das Argument angeführt werden, dass sich die Bedenken von Teilen der Fraktionen in der Verhandlungslinie der Regierung wiederfanden. Eine wirkliche Kontrolle hierüber ermöglichten die Verfahren aber nicht.

Zweitens gab bereits die im Jahr 2012 gültige Rechtslage den Abgeordneten viele Ansatzpunkte, um eine umfassende Unterrichtung von der Regierung einzufordern. Dabei war jedoch das Ausmaß der Unterrichtung des Bundestages eine Frage der Interpretation. Aus Sicht vieler Abgeordneter in allen Fraktionen handelte es sich bei den Maßnahmen um EU-Angelegenheiten, über die im Rahmen des EUZBBG unterrichtet hätte werden müssen – zumal die Vereinbarungen Gegenstand der Beratungen in der Eurogruppe waren, für die ausdrücklich eine Informationspflicht bestand und besteht. Die Regierung wählte eine andere Interpretation der Rechtslage. Sie ordnete die Maßnahmen dem Privat- und Völkerrecht zu und beharrte darauf, nur mündlich über die Sitzungen der Eurogruppe zu berichten.

Um diese Differenzen abschließend zu klären, hätte es eines offenen Konflikts der Koalitionsfraktionen mit der Regierung bedurft. Da dies politisch so gut wie ausgeschlossen ist, wurde Karlsruhe bemüht, die Grauzone zu tilgen. Das BVerfG verhalf den Parlamentariern zwar ein weiteres Mal zur Ausweitung ihrer Rechte, die schließlich dann mit dem EUZBBG vom Sommer 2013 erfolgte. Auch damit verbleibt indes bei der Regierung ein grundsätzlich eigener Aktions- und Interpretationsspielraum. Das Parlament ist jenseits der rechtlichen Dimension weiterhin auf eine wohlwollend-kooperative Grundhaltung der Regierung angewiesen, um sein Kontroll- und Mitwirkungspotenzial zu verwirklichen.

### **7.3.3. Parlamentarische Praxis in Angelegenheiten der EFSF und des ESM**

#### **7.3.3.1. Bundestag: Mitwirkung qua gerichtlicher Anordnung**

Auch hinsichtlich der Ausgestaltung der kontinuierlichen Kontrolle und Mitwirkung an wesentlichen Entscheidungen der Stabilisierungsmechanismen gingen die Positionen auseinander. Wiederum verlief die Trennlinie in der Tendenz zwischen den Gewalten – anstatt wie zu erwarten zwischen Regierung und Opposition.

Dabei gab es innerhalb aller Fraktionen unterschiedliche Auffassungen über das angemessene Ausmaß der parlamentarischen Beteiligung. Neben den Befürwortern umfassender Parlamentsrechte gab es nicht nur in den Regierungsfractionen, sondern auch in der SPD – also einer damaligen Oppositionspartei mit Regierungsambitionen – Verfechter eines großen exekutiven Handlungsspielraums. Solche Kritiker einer ausgeprägten Parlamentsbeteiligung, insbesondere eines obligatorischen Parlaments- oder Zustimmungsvorbehalts vor jeder Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen, verwiesen auf die Gefahr, die Handlungsfähigkeit des ESM maßgeblich zu beeinträchtigen. Innenpolitische Debatten und Verzögerungen im Rahmen solcher Zustimmungsverfahren könnten, so das Argument, problematische außenpolitische Auswirkungen haben. Der ESM würde bei jeder Entscheidung Geißel einzelner nationaler Parlamente. Im Fall der Stabilisierungsmechanismen zeigte sich dennoch ein übergreifender Trend vom Griechenlandprogramm bis hin zum ESM: Je größer die mögliche Haftungssumme Deutschlands, je umfassender die Kompetenzen der Mechanismen, und je institutionalisierter und dauerhaft ihre Einrichtung, desto stärker pochten die Abgeordneten – auch in den Regierungsfractionen – auf eine parlamentarische Kontrolle.

Die Position der Bundesregierung zur parlamentarischen Beteiligung war von Beginn an restriktiv. Ihr Interesse war es, die Beteiligung des Parlaments möglichst auf die einmalige Zustimmung zur Einrichtung der Mechanismen und damit der maximalen Haftungssumme Deutschlands zu begrenzen. Allenfalls wurde eine Unterrichtung über die Tätigkeiten der EFSF und des ESM in regelmäßigen Intervallen für möglich gehalten. Ein Vetorecht des Bundestages vor jeder Gewährung von Finanzhilfen wurde insbesondere von Finanzminister Schäuble wiederholt ausdrücklich abgelehnt (vgl. exemplarisch Plenardebatte 21. Mai 2010, Plenarprotokolle des Bundestages 17/44, S. 4427).

Sowohl für die Begleitung der Umsetzung des Griechenlandhilfen als auch der Tätigkeiten der EFSF war in den ursprünglichen Gesetzesentwürfen der Regierung lediglich eine Unterrichtung des Haushaltsausschusses vorgesehen, möglichst vor Übernahme von Gewährleistungen, aus zwingenden Gründen aber auch ex-post. Vierteljährlich sollte der Haushaltsausschuss über die übernommenen Gewährleistungen und deren Verwendung unterrichtet werden. Im Fall der Griechenlandhilfen wurden diese Regelungen so verabschiedet (§ 1 Abs. 3 Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz).

Bei der Einrichtung der EFSF hingegen setzte der Haushaltsausschuss – unter besonderem Bemühen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, aber letztlich mit fraktionsübergreifender Unterstützung – durch, die parlamentarische Kontrolle auszubauen (Bericht des Haushaltsausschusses und die Plenardebatten vom 19./21. Mai 2010). Nunmehr erhielt der Haushaltsausschuss ein Recht zur Stellungnahme; die Bundesregierung sollte sich zumindest „bemühen“,

vor Übernahme von Gewährleistungen Einvernehmen mit dem Ausschuss herzustellen. Wenn aus „zwingenden Gründen“ nötig, könne ohne Einvernehmen nachträglich informiert werden, dies müsse aber eingehend begründet werden. Die vierteljährliche Unterrichtung wurde beibehalten (§ 1 Abs. 4 StabMechG).

Anlässlich der Beschlüsse über die Ausweitung der Kompetenzen der EFSF – diese sollte nun auch die umstrittene Befugnis zum Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt erhalten – und der Einrichtung des auf Dauer angelegten ESM, der mit ebenso weitgehenden Kompetenzen ausgestattet sein sollte, wurde die Diskussion über die parlamentarische Beteiligung im Frühjahr und Sommer 2011 mit neuer Intensität geführt. Erneut fraktionsübergreifend sprachen sich Abgeordnete nun dafür aus, die parlamentarische Beteiligung bei der Novelle des StabMechG und in der Begleitgesetzgebung zum ESM deutlich auszubauen. Anlässlich der Beratungen über die Herstellung des Einvernehmens mit der Bundesregierung über die Änderung des Art. 136 AEUV sprachen sich erneut alle Fraktionen für eine umfassende parlamentarische Beteiligung und Kontrolle des ESM aus (vgl. Videoaufzeichnung der öffentlichen Beratung des EU-Ausschusses am 16. März 2011 unter: [www.bundestag.de/Mediathek](http://www.bundestag.de/Mediathek) sowie die dazugehörigen Anträge BT-Drs. 17/4880, 4881, 4882, 4883 vom 22. Februar 2011).

Die Differenzen zwischen der Regierung und den sie stützenden Fraktionen traten dabei klar zu Tage. Prominente Mitglieder der Koalitionsfraktionen forderten öffentlich einen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages, d.h. eine Entscheidung des Plenums vor jeder Gewährung von Finanzhilfen. Darunter befanden sich auch Schwergewichte wie der Vorsitzende der Unionsfraktion Volker Kauder, der damalige FDP-Generalsekretär Christian Lindner und Bundestagspräsident Norbert Lammert („Bundestagspräsident Lammert pocht auf Parlamentsrechte“, Stern vom 26. August 2011; „Lammert fürchtet Entmündigung des Bundestags bei Euro-Rettung“, Die Zeit online vom 24. August 2011; „Bundestagspräsident blockiert Schäubles Blankoscheck-Pläne“, Handelsblatt, vom 24. August 2011). Im Verlauf des Frühjahrs und Sommers 2011 forderte der Bundestag die Regierung wiederholt auf Basis von Anträgen der Regierungskoalitionen dazu auf, zu allen Entscheidungen und Vereinbarungen mit finanzieller Auswirkung die Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen (vgl. exemplarisch BT-Drs. 17/6163). In einem Antrag zur Stärkung der Parlamentsrechte bei der StabMechG-Novelle stellen die Koalitionsfraktionen schließlich fest:

„Mit der Ausweitung der Befugnisse der EFSF muss eine Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte einhergehen. Dabei gilt es, einen Mittelweg zu finden, der einerseits die Handlungsfähigkeit der EFSF im operativen Geschäft gewährleistet, andererseits aber eine umfassende Beteiligung des Deutschen Bundestages bei allen wesentlichen, insbesondere haushaltsrelevanten Fragen sicherstellt.“ (Antrag BT-Drs. 17/6945)

Anders als noch beim Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz zu den Griechenlandhilfen und dem ersten StabMechG enthielt der Regierungsentwurf für die Novelle des StabMechG schließlich keine Regelungen zur Parlamentsbeteiligung. Diese sollten aus dem Bundestag heraus von den Koalitionsfraktionen eingebracht werden.

Bestätigt wurden die Forderungen nach parlamentarischer Rückkopplung durch das BVerfG-Urteil vom 7. September 2011, in dem Karlsruhe die Zulässigkeit der Stabilisierungsmaß-

nahmen von einer weitreichenden Kontrolle des Parlaments abhängig machte. In der Folge normierte der Bundestag im Rahmen der Novelle des StabMechG eine weitreichende parlamentarische Mitwirkung, die nach der Bedeutung der jeweiligen Entscheidung abgestuft ist (siehe dazu ausführlich Kap. 7.2.2).

Die konkrete Abstufung der Zuständigkeit für die Entscheidungen zwischen Plenum, Haushaltsausschuss und Sondergremium war einer der Hauptdiskussionspunkte innerhalb der Regierung sowie zwischen den Koalitions- und Oppositionsfraktionen. Im endgültigen Kompromiss ging etlichen Abgeordneten der SPD-Fraktion die Delegation von Entscheidungsrechten vom Plenum an das Sondergremium zu weit (so die Einschätzung aus teilnehmender Beobachtung). Kritisiert wurden die mangelnde Transparenz und Kontrolle der Entscheidungen sowie die Wahrung der Abgeordnetenrechte. Die Vertraulichkeit konnte ihres Erachtens auch über die bestehenden Geheimschutzvorkehrungen des Bundestages gewahrt werden. Zudem habe gerade die Eurokrise gezeigt, dass kurzfristige Entscheidungen auch durch das Plenum getroffen werden können. Diese Vorbehalte wurden im Urteil des BVerfG vom 28. Februar 2012 bestätigt.

Die Beteiligungsrechte des Bundestages am ESM wurden fast eins zu eins nach den Regelungen des geänderten StabMechG modelliert (§§ 3-7 ESM-Finanzierungsgesetz). Die Passagen zur parlamentarischen Mitwirkung im ESM-Finanzierungsgesetz wurden wiederum aus dem Bundestag eingebracht. In der Praxis hatte das BVerfG-Urteil zum ESM vom 19. Juni 2012, das die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten insgesamt noch einmal präzisiert hatte, nur noch begrenzt Einfluss auf die Regelungen. Denn der Entwurf des ESM-Finanzierungsgesetzes sah zu diesem Zeitpunkt – analog zum StabMechG – bereits sehr ausdifferenzierte Bestimmungen vor, die bereits vor dem neuen EUZBBG/2013 weitergingen als die Regelungen zur allgemeinen Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten.

Die umfassenden Beteiligungs- und Kontrollrechte des Bundestages in Angelegenheiten der EFSF und des ESM sind EU-weit bisher einmalig. Ein Vorbild im deutschen Recht haben sie allein in den Parlamentsvorbehalten im Rahmen der verschiedenen – selten angewendeten – Verfahren zur vereinfachten Änderung der EU-Verträge, die im Zuge der Umsetzung des Lissabonvertrages im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) geregelt wurden. Im deutschen Regierungssystem ist es dabei kaum vorstellbar, dass die Regierungsfaktionen der Position ihrer Regierung hinsichtlich der Gewährung einer Finanzhilfe nicht folgen. Vielmehr werden die neuen Regelungen vor allem dazu dienen, die Transparenz der Verfahren und die Möglichkeit zur Kontrolle und Debatte zu erhöhen – insbesondere nach dem Ausbau des Verwaltungsunterbaus im Jahr 2013. Das dies natürlich auch Gegnern der Finanzhilfen Raum für Profilierung verschafft, ist kein Argument gegen die Regelungen. Vielmehr sollten solche Fälle einen Anreiz für die Mehrheit der Befürworter setzen, ihre Entscheidungen besser zu vermitteln.

Dennoch sind die Bedenken der Kritiker hinsichtlich der Handlungsfähigkeit der Mechanismen nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Sollten die deutschen Regelungen für andere nationale Parlamente Modell stehen – wie es beim IntVG der Fall war – wäre man mit einer Situation konfrontiert, in der die Gewährung jeder einzelnen Finanzhilfe von der Zustimmung einer Reihe nationaler Parlamenten abhängt. Dies würde die Gewährung von Hilfen mit einer

hohen Unsicherheit belasten, zumal nicht in allen Staaten die Regierungen über so klare (und zumeist pro-europäische) Mehrheiten verfügen, wie dies in Deutschland der Fall ist.

### **7.3.3.2. Bundesrat: Im Schlepptau des Bundestages**

Auch im Bundesrat und in der Europaministerkonferenz der Länder zog sich die Frage der parlamentarischen Mitwirkung als interinstitutioneller Konflikt zwischen Exekutive und Legislative durch den gesamten Beratungsprozess.

Weitestgehend unabhängig von der politischen Couleur einer Landesregierung gab es frühzeitig einen breiten Konsens, dass sie entsprechend ihrer etablierten Rechte in EU-Angelegenheiten gem. Art. 23 GG und dem EUZBLG beteiligt werden wollten. Konkret bedeutete dies, dass die Bundesregierung den Bundesrat umfassend über die Tätigkeiten der EFSF und des ESM – auf Augenhöhe mit dem Bundestag – unterrichten und die Stellungnahme des Bundesrates bei ihrer politischen Willensbildung berücksichtigen sollte. Zudem sollte die Regierung das Ausmaß der Berücksichtigung der Bundesratsposition gegenüber den Ländern begründen. Nicht angestrebt wurde hingegen ein parlamentarischer Zustimmungsvorbehalt bei Entscheidungen der EFSF oder des ESM, wie ihn der Bundestag aufgrund seiner Hoheit über den Bundeshaushalt eingefordert hatte (dazu sämtliche Bundesratsbeschlüsse zur EFSF und zum ESM, insb. 164/12 (B)).

Im Sommer 2011 traten Bund und Länder anlässlich der Reform der EFSF in Verhandlungen über die Beteiligungsrechte der Länder ein. An deren Ende stand die Einigung auf eine Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) über die Unterrichtung des Bundesrates in Angelegenheiten der EFSF, die in § 5 des geänderten StabMechG verankert wurde. Die Bundesregierung lehnte zu Beginn der Verhandlungen jegliche Unterrichtung oder Mitwirkung der Länder strikt ab. Die Stabilisierungsmechanismen fielen aus ihrer Sicht allein in den Kompetenzbereich des Bundes. Die Länder, die sich finanziell nicht an den deutschen Gewährleistungen beteiligten, seien nicht in ihren Interessen berührt. Und da es bei der EFSF und dem ESM auch nicht um EU-Angelegenheiten handele, würden auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates nach Art. 23 GG nicht greifen.

Nach zähen Verhandlungen einigte man sich dennoch auf umfassende Unterrichtungsrechte, die an denen des Bundestages angelehnt waren. Aus Ländersicht war dies ein wichtiger Erfolg, da eine umfassende Information die Grundvoraussetzung für informierte Stellungnahmen im Rahmen einer Mitwirkung ist. Sicherlich mit ausschlaggebend für die Durchsetzung ihrer Interessen war die weitgehend parteiunabhängige, einheitliche Position der Länder. Nicht durchsetzen konnten die Länder die Festschreibung eines Rechts auf Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen.

In den anschließenden Verhandlungen über die innerstaatliche Umsetzung des ESM konnten die Länder ihre Mitwirkung weiter ausbauen. Zusätzlich zu einer umfassenden Unterrichtung muss die Regierung beim ESM nun auch die Stellungnahmen des Bundesrates berücksichtigen und ausdrücklich begründen, inwieweit diese in ihre Positionierung eingeflossen ist. Die Beteiligungsrechte der Länder wurden diesmal zudem im ESM-Finanzierungsgesetz selbst verankert, anstatt wie beim StabMechG in einer separat zu verhandelnden Vereinbarung.

Anders als im Falle des Bundestags war das BVerfG-Urteil vom 19. Juni 2012 von erheblicher Bedeutung für die weitgehende Realisierung der Länderforderungen. Das Urteil hatte durch die Einordnung des ESM als EU-Vorhaben gem. Art. 23 GG indirekt auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bestätigt. Zwar hatten die Länder den Fraktionen im Bundestag bereits frühzeitig im parlamentarischen Beratungsprozess konkrete gesetzliche Formulierungsvorschläge unterbreitet (vgl. Beschlüsse des Bundesrats und der EMK vom 7./8. Juni 2011). Sie erfuhren jedoch trotz des regelmäßigen Austausches mit den Fraktionen nur begrenzt Unterstützung. Erst nach dem Urteil des BVerfG und erneutem Lobbying fanden die vorgeschlagenen Passagen in den letzten Tagen der parlamentarischen Beratungen Eingang in das ESM-Finanzierungsgesetz (Schreiben der EuropaministerInnen der Sechs-Länder-Verhandlungsgruppe an die Vorsitzenden der Bundestagsvorsitzenden vom 21. Juni 2012).

Auch die bessere Verhandlungsposition der Länder im Fall des ESM im Vergleich zur EFSF – das ESM-Ratifizierungsgesetz bedurfte der Zustimmung des Bundesrates – wirkte sicherlich zu Gunsten der Länder. In der Tat hatten die Länder mehrfach ihre Zustimmung mit der Umsetzung ihrer Forderungen nach Mitwirkung verknüpft. Dennoch ist dieser Hebel eher formaler Natur. Die Ablehnung eines internationalen Vertrags durch den Bundesrat entspricht nicht den Grundsätzen des deutschen Regierungssystems.

#### **7.3.4. Zaudern, zögern, zustimmen: die Debatte über die Stabilisierungsmechanismen**

In allen Fraktionen des Bundestages gab es intensive Debatten darüber, ob die gewählten Maßnahmen ökonomisch sinnvoll, verfassungskonform und im Einklang mit dem EU-Primärrecht seien. Die vorrangigen Motive waren dabei durchaus unterschiedlich; sie reichten von der Ablehnung einer „Haftungs- und Transferunion“ bis zur Sorge um die Vertiefung der wirtschaftlichen und sozialen Krise in Griechenland oder Spanien.

Überraschend sind vor diesem Hintergrund die letztlich breiten Mehrheiten, die die Fraktionspitzen für die Eurorettung mobilisieren konnten. Bis auf Die Linke stimmten alle Fraktionen für die Einrichtung des dauerhaften Stabilisierungsmechanismus ESM. Die ESM-Debatte zwischen den Bundesländern spiegelte in weiten Teilen die Diskussion in und zwischen den Bundestagsfraktionen. Entsprechend stimmten in der Sondersitzung des Bundesrates am 29. Juni 2012, kurz vor Mitternacht im Anschluss an die Abstimmung im Bundestag, alle Länder für die Ratifizierung des ESM-Vertrags (vgl. Plenarprotokoll der 898. Bundesratssitzung vom 29. Juni 2012). Einzige Ausnahme war das Land Brandenburg, das das ESM-Paket aufgrund der Regierungsbeteiligung der Partei Die Linke ablehnte. Diesem breiten parlamentarischen Konsens stand eine starke außerparlamentarische Opposition und eine zunehmend kritische Öffentlichkeit gegenüber.

##### **7.3.4.1. Die Position der Koalition: Solidarität nur bei Fiskaldisziplin**

Bereits bei der Einrichtung und Ausgestaltung der WWU gehörte es zu den Leitlinien der deutschen Europapolitik, eine ausgeprägte Haushaltsdisziplin und eine eigenverantwortliche Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu fordern, um die finanzpolitische Stabilität in der Eu-

rozone zu gewährleisten. Primärrechtlicher Ankerpunkt ist das in Art. 126 AEUV geregelte Verfahren zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite. Auch die Nichtbeistandsklausel ist Ausdruck dieser Leitlinien. Die Position, die die damalige Bundesregierung und mit ihr die sie tragenden Fraktionen vertraten, liegt auf dieser Linie. Die Ursache der aktuellen Krise ist aus Sicht der damaligen Bundesregierung und der sie stützenden Fraktionen im Bundestag im Wesentlichen in einer „unverantwortlichen Haushaltspolitik“ (Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu Stabilitätsunion, Fiskalvertrag und Europäischer Stabilitätsmechanismus, 29. Juni 2012, Plenarprotokoll 17/188 vom 29. Juni 2012, S. 22699) und der hohen Verschuldung einiger Staaten in der Euro-Zone begründet. Der Schlüssel zur Krisenbewältigung liegt demnach in der langfristigen Stärkung der Haushaltsdisziplin in der Eurozone (vgl. zur Position der Koalitionsfraktionen und der Regierung unter den diversen parlamentarischen Anträgen exemplarisch Drs. 17/3408 und 4880).

Einige Mitglieder der Koalitionsfraktionen befürchteten nun, die Einrichtung des ESM würde genau das Gegenteil bewirken. Sie hatten die Sorge, dass durch die Gewährung von Finanzhilfen der Druck von den Regierungen der verschuldeten Staaten genommen würde, ihre Verschuldung zurückzuführen und zukünftig effizienter zu wirtschaften. Damit würde, so die Kritiker weiter, durch den ESM ein Grundprinzip der gemeinsamen europäischen Währungsordnung, nämlich die finanzpolitische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und ein Urprinzip der Marktwirtschaft, nämlich die Verknüpfung von Risiko und Haftung, ausgehebelt. Jeder Staat müsse das Haftungsrisiko für seine Schulden selber tragen und solle nicht auf die Hilfe der anderen Staaten spekulieren, da nur so der Anreiz für eine hohe Fiskaldisziplin im gemeinsamen Währungsraum aufrecht erhalten werden könne. Nicht ohne Grund sei bei den Maastrichter Vertragsreformen auf deutsches Bestreben die Nichtbeistandsklausel in die EU-Verträge aufgenommen worden. Ideologisch am stärksten verankert war diese Ablehnung einer Haftungsübernahme in der FDP. Sie hatte aber auch in der Union umfassenden Rückhalt. Anders als die grundsätzliche Ablehnung der FDP konnten sich Teile der Unionsspitze eine gemeinschaftliche Haftung aber zumindest auf lange Sicht im Rahmen einer vergemeinschafteten Fiskalpolitik vorstellen (so wiederholt Finanzminister Schäuble, z.B. anlässlich der Ratifizierung des ESM, siehe Plenarprotokoll 17/188 vom 29. Juni 2012, S. 22719).

Trotz dieser Bedenken aus den eigenen Reihen galt es aus Sicht der damaligen Bundesregierung, die verschuldeten Staaten zu unterstützen, da die Krise einzelner Euro-Staaten die Stabilität des gesamten Währungsgebiets gefährden kann. Die politischen und ökonomischen Kosten einer Spaltung der Eurozone waren ihrer Ansicht nach höher als das Risiko einer – vorübergehenden, begrenzten, und auf Einzelfälle beschränkte – Haftungsübernahme. Der ESM verschaffe den Staaten durch vorübergehende finanzielle Unterstützung Zeit und Luft, um die Wirtschaft zu modernisieren und den Haushalt zu konsolidieren (vgl. insb. den Koalitionsantrag BT-Drs. 17/4880 vom 23. Februar 2011).

Die Finanzhilfen unterlagen und unterliegen in der Tat strengen Bedingungen:

- **Konditionalität:** Alle Hilfen sind an ein makroökonomisches Anpassungs- und Reformprogramm zur Verbesserungen der Wirtschaftsstruktur und Wettbewerbsfähigkeit der ver-

schuldeten Staaten zu knüpfen, um sie mittelfristig in die Lage zu versetzen, ihre Staatshaushalte zu konsolidieren.

- **Ultima Ratio:** Hilfen werden nur gewährt, wenn die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaats die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes bedroht. Nur dann sind die Hilfen aus Sicht der Bundesregierung mit der Nichtbeistandsklausel in den EU-Verträgen vereinbar.
- **Begrenzte Haftung:** Die Haftungssumme für die einzelnen Staaten ist zu deckeln, eine gemeinschaftliche Haftung, die weder mit den EU-Verträgen noch mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wird ausgeschlossen.
- **Vetomöglichkeit:** Wesentliche, die EFSF oder den ESM betreffende Beschlüsse müssen einstimmig von den Euro-Staaten gefasst werden.

Diese Konditionierung der Hilfen, die parteiinterne Bedenken gegenüber der Haftungsübernahme einhegen sollte, wurde von der Regierung schon bei der Aushandlung der Griechenlandhilfen formuliert. Sie blieb im Verlauf der Krise zentral für die Aushandlung von EFSF und ESM und findet sich auch in Wortlaut des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV wieder.

Darüber hinaus knüpfte die Bundesregierung die Einrichtung des ESM an die Einwilligung der EU-Mitgliedstaaten zu Reformen, die längerfristig die Haushaltsdisziplin in der Eurozone stärken sollen. Dazu gehört in erster Linie der Fiskalpakt, der die Einführung von nationalen Schuldenbremsen in den 25 Unterzeichnerstaaten vorsieht. Der ESM-Vertrag sieht dabei vor, dass Finanzhilfen ausschließlich von Staaten beantragt werden können, die auch den Fiskalpakt ratifiziert haben. Zu diesem Gesamtpaket gehören aber auch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und eine stärkere gegenseitige Kontrolle über die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Euro-Staaten. Der ESM ist aus dieser Perspektive nur ein Baustein in einem Gesamtpaket zur Schaffung einer „Stabilitätsunion“, durch dessen Umsetzung weitere Krisen künftig vermieden werden sollen (vgl. die Reden von Kanzlerin Merkel und Finanzminister Schäuble, BT-Drs. 17/4880).

Angesichts der weiteren Ausbreitung der Krise und ungeachtet der Konditionierung der Hilfen und ihrer Einbettung in ein Gesamtpaket wuchsen die innerparteilichen Bedenken in den Regierungsfractionen. Stimmt im Mai 2010 sechs Fraktionsmitglieder von CDU/CSU und FDP gegen die Einrichtung der EFSF (bei vier weiteren Enthaltungen), lehnten im September 2011 bereits 14 Koalitionsabgeordnete ihre Ausweitung ab (plus eine weitere Enthaltung). Gegen den ESM stimmten im Juni 2012 bei einer Enthaltung bereits 26 Abgeordnete, darunter auch prominente Gesichter der damaligen Koalition, wie der Vorsitzende des Innenausschusses Wolfgang Bosbach von der CDU/CSU (Plenarprotokolle des Bundestages 17/41 vom 7. Mai 2010; 17/130 vom 29. September 2011; 17/188 vom 29. Juni 2012).

Auch wenn die Regierungsmehrheit im Bundestag bei den namentlichen Abstimmungen nie wirklich gefährdet war, ist die Zahl der offiziellen Abweichler – hinter der nach Meinung von Beobachtern eine höhere Zahl von Kritikern des Krisenkurses steht – bemerkenswert.. Schaut man sich die Abstimmungsprotokolle wesentlicher – auch öffentlich umstrittener – Entscheidungen der vorhergehenden Jahre an (z.B. die Abstimmungen über das 11., 12. und 13. Ge-

setz zur Änderung des Atomgesetzes), so stimmten die Fraktionen der FDP und CDU/CSU fast ausnahmslos geschlossen mit ihrer Regierung.

Welche Sprengkraft das Thema für die Koalition entfaltete, zeigte die Mitgliederabstimmung über den ESM im Herbst 2011, die vom FDP-Finanzpolitiker Frank Schäffler und dem anerkannten Rechtspolitiker und ‚Altliberalen‘ Dr. Burkhard Hirsch auf den Weg gebracht wurde. Die Stabilisierungsmechanismen waren aus Sicht der um Hirsch und Schäffler gruppierten Kritiker ein ordnungspolitischer Sündenfall, verletzen die EU-Verträge durch den Einstieg in eine gemeinschaftliche Haftung und verstießen gegen das Grundgesetz, vor allem da sie die Haushaltshoheit des Bundestages auszuhebeln drohten. Der ESM, mit dem man das „Terrain der Transfer-Union“ (Mitgliederbrief von Burkhard Hirsch und Frank Schäffler vom 8. November 2011) betrete, würde die Krise nicht lösen,

„sondern lediglich dazu führen, die Verschuldung einer wachsenden Reihe europäischer Länder und deren Banken auf die anderen Staaten der Währungsunion zu übertragen. Damit wird der versprochene Gründungsvorbehalt der Währungsunion irreparabel verletzt, dass jeder für seine eigenen Schulden zu haften hat“ (Presseerklärung Hirsch, Schäffler vom 1. Juli 2012).

Statt finanziell unterstützt zu werden, müssten überschuldete Staaten nach Ansicht der liberalen Kritiker gegebenenfalls in einem geordneten Verfahren aus der Eurozone austreten:

„Die von uns gewollte Alternative ist die marktwirtschaftliche Lösung: Jeder Staat haftet für seine eigenen Schulden. Wir bewahren den Zusammenhang zwischen Risiko und Gewinnen sowie Verlust und Haftung. Diese marktwirtschaftliche Lösung funktioniert, sofern ein Staat aus der Euro-Zone ausscheiden kann, wenn er die Stabilitätskriterien nicht erfüllen kann oder will“ (Mitgliederbrief von Burkhard Hirsch und Frank Schäffler vom 8. November 2011).

Die FDP-Parteispitzen und andere einflussreiche Persönlichkeiten wie Hans-Dietrich Genscher wandten sich gegen die parteiinterne Kritik. Sie stellten im Mitgliederentscheid einen Alternativvorschlag zur Abstimmung, in dem sie den Regierungskurs unterstützen. Beide Lager rangen auf mehr als 200 Veranstaltungen mit der Basis und in einer medial intensiv geführten Debatte um die Meinungsführerschaft (vgl. beispielhaft Burkhard Hirschs Replik auf den gemeinsamen Gastbeitrag von Hans-Dietrich Genscher, Klaus Kinkel, Walter Scheel und Guido Westerwelle in der FAZ vom 11. November 2011). Den Kritikern wurde seitens der Parteiführung dabei wiederholt der Vorwurf gemacht, die pro-europäische Tradition der Partei in Frage zu stellen. Auch wenn die Mitgliederabstimmung letztlich knapp am Quorum für die Mindestbeteiligung scheiterte, zeigten die 44 Prozent der Stimmen, die den Antrag der ESM-Gegner unterstützten, wie groß die parteiinterne Diskussion war und auch danach blieb.

Im Frühjahr 2012 starteten zehn Abgeordnete der Union und der FDP einen weiteren, öffentlichkeitswirksamen Aufruf zur Ablehnung des Vertrages und des „Euro-Kurses“ ihrer Regierung. Diese „Allianz gegen den ESM“ wurde zum Aushängeschild eines Bündnisses einer „Anti-ESM-Minderheit“ im Parlament mit einer breiten außerparlamentarischen Opposition. Der Aufruf der Kritiker wurde von etlichen Wirtschaftsverbänden und Organisationen öffentlich unterstützt, darunter dem Bund der Steuerzahler, dem Verband der Familienunternehmer

und dem „Bündnis Bürgerwille“, einem von Professoren und Politikern getragenen Netzwerk. Das Bündnis zeigt, dass sich große Teile der außerparlamentarischen Opposition nicht auf die politischen Ränder der Gesellschaft stützt, sondern der liberal-bürgerlichen Mitte entspringt und vor allem von Ökonomen und Unternehmern getragen wird (für einen guten Überblick „Allianz gegen Merkels Rettungsschirm-Politik, Handelsblatt vom 29. Mai 2012). Bereits beim Mitgliederentscheid der FDP hatten sich rund 50 Wirtschaftsprofessoren in einem Brief an die FDP-Mitglieder gewandt und zur Unterstützung des Antrag der ESM-Gegner aufgerufen (abgedruckt in der FAZ vom 8. November 2011).

Zu den prominenten Köpfen dieser diffusen Bewegung, die in losen, teils überlappenden Koalitionen und Bündnissen organisiert ist, gehören Prof. Hans Werner Sinn, Präsident des Ifo-Instituts, oder der ehemalige BDI-Chef Hans-Olaf Henkel. Sinn war es auch, der die 16 Thesen umfassenden „Bogenberger Erklärung“ initiierte, in der die Krisenpolitik der Bundesregierung insgesamt in Frage gestellt und die von diversen deutschen Spitzenmanagern und Unternehmern unterzeichnet wurde. Henkel warb bereits 2010 in einem Buch zur Krise für die Spaltung der Eurozone in einen nördlichen und südlichen Teil (Henkel 2010). Er wurde insbesondere im Rahmen der „Freien Wähler“ aktiv – einer aus der CDU hervorgegangenen Splitterpartei, die im Bayrischen Landtag vertreten ist. Die „Freien Wähler“ spekulierten zu jener Zeit offenbar darauf, mit euro-kritischen Programmelementen ihre Aussichten bei der nächsten Bundestagswahl zu erhöhen. Im Februar 2013 gründete sich schließlich die Partei Alternative für Deutschland (AfD), die bei der Bundestagswahl im September knapp an der Fünfprozenthürde scheiterte und im Mai 2014 mit 7,0 Prozent der Stimmen und sieben Abgeordneten in das Europäische Parlament einziehen konnte.

#### **7.3.4.2. Die Positionierung der Opposition: Wachstum statt Austerität**

Die Krise in der Eurozone versetzte Teile der parlamentarischen Opposition in einen Zwiespalt. Einerseits wird von einer Opposition erwartet, schlüssige Alternativangebote zur Politik der Regierung vorzulegen. Andererseits hätte ein solches bedeutet, die Stabilitätsorientierung der politischen Kultur und die Geschlossenheit der Europäischen Union in Frage zu stellen. Die Oppositionsparteien der Krisenzeit, d.h. die SPD, die Linke und Bündnis 90/Grüne entschlossen sich sowohl zu gemeinsamen als auch zu voneinander abweichenden Strategien. Gemeinsam stellten die Fraktionen und Parteien das Konzept des Wachstums in den Mittelpunkt ihrer Krisenprogramme. Die Parteien waren sich einig, dass die Krisenpolitik der Regierung durch einen übermäßigen Zwang zur Haushaltskonsolidierung Gefahr lief, die Rezession der verschuldeten Volkswirtschaften zu verstärken und diese noch tiefer in die Krise zu reißen.

Die Linke nahm diese Kritik als Ausgangspunkt für eine geschlossene Ablehnung sowohl der Griechenlandhilfen als auch der EFSF und des ESM (vgl. unter den diversen parlamentarischen Anträgen Drs. 17/9146 vom 23. März 2012 und 9410 vom 25. April 2012). Die mit den Finanzhilfen verbundenen Auflagen zur wirtschaftlichen Restrukturierung und Ausgabenkürzungen führen nach ihrer Ansicht in den Programmstaaten, insbesondere in den ohnehin schon einkommensschwächeren Segmenten der Gesellschaften, zu einem erheblichen Sozialabbau und verschärfen durch ihre pro-zyklische Wirkung die Rezession der Wirtschaft. Zu-

dem werden, so die Partei, durch die ESM-Kredite private durch öffentliche Gläubiger ersetzt; mithin werden Haftungsrisiken „sozialisiert“. Auf Kosten der gesamten Gesellschaft bewahre die Politik diejenigen vor Verlusten, die die Krise maßgeblich mit verursacht haben – nämlich die unregulierte Finanzindustrie – und öffne zugleich die Schere zwischen Arm und Reich noch weiter. EFSF, ESM und Fiskalpakt wurden aus dieser Perspektive als Instrumente einer „neo-liberalen Austeritätspolitik“ gesehen. Nicht die Staatsverschuldung ist aus Sicht der Linken das zentrale Problem, sondern die fehlende Regulierung der Finanzmärkte, die milliardenschweren Bankenrettungen und die makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone.

Bei ihrer Kritik verknüpft Die Linke alternative Vorschläge zur Bewältigung der Krise mit einer nationalen Oppositionspolitik, die sich gegen die damalige Regierungskoalition von 2009 bis 2013 ebenso richtet wie gegen die Großen Koalitionen von 2005 bis 2009 und seit 2013. So müsse etwa das den Programmstaaten auferlegte „Spardiktat“ durch langfristige Investitionsprogramme ersetzt werden. Zudem sei die wesentliche Ursache der makroökonomischen Ungleichgewichte in der Eurozone das deutsche „Lohndumping“ und die damit einhergehende geringe Binnennachfrage. Unterstützt wird Die Linke von einer außerparlamentarischen Opposition gegen den ESM aus dem linken Spektrum, die vor allem von Organisationen wie Attac (vgl. exemplarisch „ESM und Fiskalpakt stoppen“, Attac, offener Brief an Bundestagsabgeordnete vom 26. Juni 2012) und Teilen der Gewerkschaften getragen wird (vgl. exemplarisch „Trotz Klarstellungen des Bundesverfassungsgerichts wirken ESM-Auflagen krisenverschärfend“, Ver.di Pressemitteilung vom 12. September 2012).

SPD und Bündnis 90/Grünen vertraten in weiten Teilen eine ähnliche Position in der Bewältigung der Krise und traten in der öffentlichen Debatte häufig gemeinsam auf. Beiden Parteien – insbesondere der SPD – fiel es schwer, ein schlüssiges oppositionelles Modell der Krisenbewältigung zu definieren. Angesichts der Ambitionen beider Parteien auf eine Regierungsbeteiligung ab 2013 mussten ihre Positionen in Deutschland wählertauglich sein. Gleichzeitig sollten sie auf europäischer Ebene Akzeptanz finden. Eine Fundamentalopposition war daher keine Option. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Krisenpolitik der Bundesregierung verharrte über weite Strecken auf hohem Niveau. Auch auf dem europäischen Parkett erreichte die Regierung einen Konsens über die Grunddeterminanten ihrer Stabilisierungspolitik. Zudem führt eine Kritik der Finanzhilfen, dies zeigte auch die Debatte innerhalb der FDP, schnell zum Vorwurf der Europa- und Euroskepsis, dem sich die deutschen Parteien angesichts des breiten pro-europäischen Konsenses ungern aussetzen.

Neben solchen strategischen Erwägungen gab es aber auch in der Sache nur bedingt Anlass zu grundsätzlicher Kritik am Krisenkurs der Regierung. SPD und Bündnis 90/Die Grünen teilten mit der Partei Die Linke zwar die Kritik an den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der aktuellen Krisenpolitik. Gleichzeitig – und anders als im Fall der Partei Die Linke – stellte aus Sicht einer Mehrheit in SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Rückführung der Verschuldung und eine nachhaltige Finanzpolitik ein zentrales Gut dar. 2009 trieb die SPD zusammen mit der Union die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz maßgeblich voran. Zudem waren es bekanntlich SPD und Bündnis 90/Grüne, die während ihrer Regierungsverantwortung mit der Agenda 2010 ein strenges wirtschaftspolitisches Reformprogramm aufgelegt hatten. Auch wenn es damals intern jeweils zu langen Debatten und Protesten der linken Partei-

flügel kam, die sich beim ESM und Fiskalpakt in geringerem Maß wiederholten, lagen die rot-grüne Mehrheit und die Regierungsmehrheit inhaltlich nicht weit auseinander. Die Verknüpfung der ESM-Hilfen mit Reformauflagen zur Sanierung des Staatshaushaltes und Stärkung der Fiskaldisziplin werden auch von der Mehrheit im rot-grünen Lager nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Vielmehr versuchte Rot-Grün einen Spagat. Haushaltskonsolidierung sei notwendig, aber der alleinige Fokus der Regierung auf Ausgabenkürzungen verschärfe die Rezession. Um nachhaltiges Wachstum zu ermöglichen und Sozialabbau zu vermeiden, müssten die Anpassungsprogramme für die verschuldeten Ländern stärker sozial und ökologisch verträglich ausgestaltet sein, gegebenenfalls müsse mehr Zeit für Reformen zur Verfügung stehen. Daneben sollen zusätzliche Wachstumsimpulse gesetzt werden, u.a. über die Europäische Investitionsbank und die EU-Strukturfonds. Wie Die Linke forderte Rot-Grün zudem, Finanzmärkte und Banken stärker zu regulieren und an den Kosten der Krise zu beteiligen, insbesondere durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (vgl. Gabriel, Steinmeier und Steinbrück 2012; Steinmeier, Künast und Trittin 2012; sowie unter den diversen parlamentarischen Anträgen Drs. 17/1639 vom 6. Mai 2010 und 17/6161 vom 9. Juni 2011).

Am besten ließ sich das Wachstumsargument am Fiskalpakt aufziehen. Anders als der ESM besitzt der Fiskalpakt kein wahrgenommenes Solidaritätselement, sondern zielt ausschließlich auf strengere Haushaltsregeln ab. Dadurch stand letztlich der Fiskalpakt im Vordergrund der parlamentarischen Beratungen der Verträge im Frühjahr 2012. Während ihre Zustimmung zum ESM für SPD und Bündnis 90/Die Grünen nicht zur Disposition stand – die beiden Fraktionen stimmten geschlossener für den ESM als die Regierungsfractionen –, verknüpften sie ihre Zustimmung zum Fiskalpakt mit Forderungen nach einer die Stabilisierungsmaßnahmen ergänzenden Wachstumsstrategie. In einer Serie von Verhandlungen zwischen beiden Fraktionen und der Bundesregierung einigte man sich letztlich auf eine Reihe von Maßnahmen zur Wachstumsförderung und die Lancierung einer Initiative zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer durch eine Gruppe ‚bereitwilliger‘ EU-Mitgliedstaaten (Pakt für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, Gemeinsames Papier der Bundesregierung und der Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 21. Juni 2012, Pressemitteilung Nr. 212/12).

Die Wachstumsdebatte wurde parallel auch auf europäischer Ebene geführt, nachdem etliche Stimmen, darunter insbesondere der neue französische Staatspräsident François Hollande, eine Abkehr vom strikten Sparkurs gefordert hatten. Es gelang den beiden Oppositionsparteien, durch die Verknüpfung mit der europäischen Debatte den Wachstumsbegriff in ihrem Sinne zu besetzen und sich von der Regierungspolitik abzuheben - allerdings nicht im Sinne einer Abkehr, sondern einer Ergänzung der Regierungspolitik.

Ein Themenkomplex, der die Möglichkeit birgt, sich deutlich von der Regierung abzuheben, ohne die aktuelle Krisenpolitik gänzlich in Frage zu stellen, war die gemeinschaftliche Haftung für Schulden der Euro-Staaten. Dazu gehören unterschiedliche Modelle der Eurobonds oder ein gemeinsamer EU-Schuldentilgungsfonds, wie er vom Deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterstützt wird (vgl. das Jahresgutachten vom 9. November 2011 sowie das Sondergutachten „Nach dem EU-Gipfel – Zeit für langfristige Lösungen nutzen“ vom 5. Juli 2012). Für einen EU-Schuldentilgungsfonds,

die ‚light‘-Variante der gemeinsamen Haftung, sprachen sich Bündnis 90/Die Grünen und SPD bereits seit längerem aus. Auch Eurobonds befürwortete man grundsätzlich. Dennoch waren die Fraktionsspitzen vorsichtig, sich – angesichts der Vorbehalte in der Bevölkerung gegen eine weitere Haftungsübernahme Deutschlands – klar zu positionieren.

Anders als die Darstellung großer inhaltlicher Differenzen in der Krisenbewältigung auf Seiten der Medien und Parteien gelegentlich Glauben macht, zeigt die Untersuchung der parlamentarischen Beratungen, dass eine große Mehrheit für die Stabilisierungsmaßnahmen und ein breiter Konsens über die wesentlichen Grundlinien der aktuellen Politik vorliegen. Letzteres gilt insbesondere für den zentralen Stellenwert, der der Fiskaldisziplin eingeräumt wird. Bis auf Die Linke haben Mehrheiten in allen Parteien bei der Einrichtung der Stabilitätsmechanismen den Schulterschluss gesucht. Sicherlich gab es Kritik aus den anderen Oppositionsparteien. Diese waren aber nicht grundsätzlicher, sondern vielmehr ergänzender Natur. Ein solcher Konsens entlang von Inhalten, die parteiübergreifend als mehrheitlich pro-europäisch wahrgenommen werden, ist in Deutschland nicht ungewöhnlich bei Themen, die von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung der EU sind. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass in Krisen traditionell große Mehrheiten angestrebt werden.

#### **7.4. Politische Spiegelung der Bundestagsbeteiligung im Kontext der europäischen Schuldenkrise**

Die intensive parlamentarische Befassung mit der Krise kann als wesentlicher Schritt im Prozess der Politisierung der nationalen Europapolitiken und vor allem der Europäisierung der Parteien gewertet werden. Für viele der Abgeordneten bedeutete die Befassung mit der Krise, sich in einem bislang nicht gekannten Umfang mit den europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren sowie mit dem Zusammenspiel der nationalen und europäischen Ebene auseinanderzusetzen. Zudem wird die erneute Auseinandersetzung mit der Frage nach der angemessenen Rolle des Bundestages in EU-Angelegenheiten und die erneute Ausweitung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte Spuren im parlamentarischen Selbstbewusstsein hinterlassen.

Die Auseinandersetzung des Bundestages mit der Euro-Krise lässt sich in unterschiedliche Konfliktlinien einteilen. Zum einen existierte ein politischer Konflikt über den Umgang mit der Krise. Dabei vertraten vier Fraktionen (CDU/CSU, FDP, SPD, Grüne) die Position, der Finanzsektor sei zwar für den Ausbruch der Krise mitverantwortlich, könne aber durch eine stärkere politische Einhegung zurück zu einer gemeinwohlverträglichen Funktion finden. Die Fraktion der Linkspartei ging dagegen grundsätzlich von einer wohlfahrtsschädigenden Rolle des internationalen Bankensektors bzw. der Finanzindustrie aus. So erklärt sich, dass die Fraktion der Linkspartei bei fast allen inhaltlichen Abstimmungen zur Rettung des Euro isoliert war.

Zum anderen war die Frage umstritten, in welchem Maße Deutschland eine fiskalische Solidarität mit den Krisenstaaten entwickeln solle. Hier zeigte sich ein Konflikt dergestalt, dass die Oppositionsparteien in der Öffentlichkeit eine größere fiskalische Solidarität mit den Eu-

ro-Peripheriestaaten propagierten als die Regierungsfractionen. Hier fanden sich eher jene politischen Stimmen, die Griechenland und andere Euro-Staaten vor die Alternative stellten: Euro-Austritt oder Finanzhilfen bedingt durch Strukturreformen, vielfach als „Austeritätspolitik“ bezeichnet. Insoweit sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Konditionalität der solidarischen Finanzhilfen sowohl nach der Rechtsprechung des EuGH als auch nach Art. 136 Abs. 3 AEUV rechtlich geboten war und ist (dazu Calliess, 2011a und 2013).

In diesem Rahmen hat die Schulden- und Finanzkrise dem Bundestag einen beträchtlichen Machtzuwachs beschert. Während üblicherweise bei der regulären Gesetzgebung davon ausgegangen werden kann, dass die Meinungsführerschaft bei der Regierung liegt, gilt bei haushaltsrelevanten Sachverhalten eine andere Gewichtung. Hier ist die Regierung auf die Zustimmung der Wortführer in den Mehrheitsfraktionen angewiesen. Insoweit lassen sich Belege für die bereits vor 25 Jahren entwickelte Theorie des Two-Level-Game (Putnam 1988) finden: Regierung und Parlamentsmehrheit, die in der Regel als Handlungseinheit anzusehen sind, inszenieren Meinungsunterschiede, um über den Umweg der nationalen Ebene auf dem internationalen Parkett möglichst günstige Lösungen zu erreichen. So ist zu erklären, warum trotz ähnlicher programmatischer Grundaussagen zum Thema „europäische Solidarität“ ein Bruch zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien zu erkennen war. Es handelt sich nicht zwingend um einen ideologischen Bruch, sondern über das politische Ringen um die richtige Lösung hinaus mitunter auch um eine taktisch motivierte Inszenierung des Regierungslagers mit Blick auf die EU-Ebene.

Ein dritter Konflikt betrifft das institutionelle Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung in der Europapolitik. Er tritt selten auf, denn die Dichotomie Regierung/Opposition überlagert im verschränkten Parlamentarismus üblicherweise alle übrigen Konflikte. Im Prinzip bricht sich der Institutionenkonflikt nur dann Bahn, wenn die Regierung ihren Informations- und Entscheidungsvorsprung gegenüber dem Parlament so offensichtlich ausnutzt, dass größere Teile der Regierungsfractionen (oder der von der Mehrheit gestellte Parlamentspräsident) sich temporär dem regierungskritischen Oppositionslager zuordnen. Genau diese Konstellation ist freilich im Zusammenhang mit der Schulden- und Finanzkrise mehrfach eingetreten. Zum einen sah sich die Bundesregierung aufgrund der raschen Abfolge der Krisenereignisse in bestimmten Phasen nicht in der Lage, den Bundestag immer umfassend und rechtzeitig zu informieren. Zum anderen versuchte die Bundesregierung das Krisenmanagement im Zusammenhang mit dem EFSF/ESM, dem Fiskalvertrag sowie dem Euro-Plus-Pakt als Angelegenheiten zu behandeln, die außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union stattfinden und daher nicht Art. 23 GG und den korrespondierenden Beteiligungsgesetzen unterfallen.

An der Oberfläche der Parlamentsarbeit ist dieser Konflikt in konturierter Form kaum zu beobachten. Es gehört normalerweise zu den sakrosankten Prinzipien der Parlamentsarbeit, Loyalität zu den eigenen Fraktionsspitzen zu üben – die ihrerseits fest in dem Rollenverhältnis von regierungsstützender Koalition und regierungskritischer Opposition verwurzelt sind. Deswegen finden sich z.B. keine Abstimmungsergebnisse der Parlamentsmehrheit gegenüber der eigenen Regierung. Auch mit öffentlichen Äußerungen halten sich die Mitglieder von Regierungsfractionen zurück. Mitunter finden sich aber symbolische Akte, die auf ein Span-

nungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament hinweisen. So setzte sich Bundestagspräsident Norbert Lammert im Herbst 2011 über die ausgehandelten Rednerlisten hinweg und erteilte zwei Fraktionsabweichlern der Regierungskoalitionen, Klaus-Peter Willsch (CDU) und Frank Schäffler (FDP), während der Debatte um die Ratifizierung der EFSF gegen die Linie ihrer eigenen Fraktionen das Wort (ZEIT online, 30. September 2011). Damit brüskierte er den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Volker Kauder, der sich seinerseits in der Pflicht sah, ein möglichst geschlossenes Bild der Regierungsfaktionen zu gewährleisten. Allerdings lassen sich solche symbolischen Handlungen vielfältig deuten, und sowohl der Bundestagspräsident als auch der Fraktionsvorsitzende würden vermutlich dem Eindruck widersprechen, hier handele es sich um den Ausdruck eines institutionellen Konflikts.

In Hintergrundinterviews, wie wir sie für unsere Studie geführt haben, drängt sich allerdings ein anderer Eindruck auf. Dieser besteht darin, dass viele Europapolitiker der Regierungsfaktionen die Proteste der Opposition hinsichtlich einer mangelhaften Beteiligung des Bundestags gebilligt oder sogar befürwortet haben. In besonderem Maße betrifft dies die Versuche der Bundesregierung, wider besseres Wissen die Maßnahmen der Euro-Rettung gegenüber dem Parlament als intergouvernementale Angelegenheit darzustellen. Zwar kann der Einstufung von Fiskalvertrag und Euro-Plus-Pakt als völkerrechtliche Dokumente formalrechtlich nicht widersprochen werden. Entworfen und beraten wurden diese jedoch im Rahmen des Institutionengefüges der EU, so dass – wie vorstehend gezeigt wurde – die Regelung der Beteiligungsrechte in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG i.V.m. EUZBBG grundsätzlich anwendbar sind. Die Formulierungen wurden in der Europäischen Kommission sowie dem Europäischen Rat erdacht, beraten wurde auf Treffen der EU-Finanzminister (bzw. der im AEUV erwähnten Eurogruppe) sowie im Rahmen des Europäischen Rates. Auch die Bezeichnung dieses Vorgehens als „Unionsmethode“ impliziert, dass die EU und ihre Institutionen dabei in deutlichem Umfang beteiligt sind. Insoweit soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass auch die vorstehend geschilderte, sich an die verfassungsrechtlichen Probleme Schritt für Schritt herantastende Rechtsprechung des BVerfG unter dem Aspekt der Budgetverantwortung weder auf Art. 23 GG rekurrierte, noch immer ganz klare Signale sandte und so der Einschätzung der Bundesregierung mitunter Vorschub leistete.

Angesichts dessen vermag es nicht zu überraschen, dass sich die erwähnten Widersprüche nicht in offiziellen Dokumenten spiegeln. So kommen etwa der Europa-Ausschuss sowie das ehemalige Referat der Bundestagsverwaltung PA1 in einem einschlägigen Bericht zu der Einschätzung, „dass die Bundesregierung ihren Verpflichtungen aus den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon in zufriedenstellender Weise nachkam, Einzelfälle jedoch von diesem Ergebnis abweichen“ (Bundestagsverwaltung 2011: 74, 85-90, Zitat S. 85). Auch Bundestagspräsident Lammert, der vielleicht am deutlichsten in öffentlichen Aussagen und Zwischentönen die Position des Parlaments gegenüber der Regierung zu bewahren versucht hat, kommt zu einer moderaten Gesamteinschätzung:

„In keiner Legislaturperiode hat es einen stärkeren Zuwachs an parlamentarischer Mitwirkung gegeben als in dieser (...) Europäische Angelegenheiten, die bis vor wenigen Jahren rein exekutives Handeln waren, sind seit dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und dem daraus entwickelten Parlamentsbeteiligungsgesetz die Umwidmung der Europapolitik in Innenpolitik mit anderen Mitteln.

Seitdem muss bei allen europäischen Initiativen das Parlament beteiligt werden. Wir haben in Deutschland zum ersten Mal eine Rollenverteilung, die in der Parlamentsgeschichte untypisch ist, dass wir bei internationalen Verhandlungen quasi mit am Tisch sitzen, und am Ende über einen Vertragstext votieren, dessen Entstehen wir begleitet haben.“ (Interview von Norbert Lammert in der Süddeutschen Zeitung vom 16. Juli 2012)

## 8. Seit Juli 2013: Das neue EUZBBG

### *Entstehungsgeschichte*

Im Verlauf des Jahres 2012 hat sich die Erkenntnis verdichtet, dass erst im Jahr 2009 gründlich überarbeitete EUZBBG genüge nicht im vollen Umfang den Ansprüchen der umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung in EU-Angelegenheiten, wie sie in Art. 23 Abs. 2 GG festgehalten werden.

Zwischen dem Lissabon-Urteil im Jahr 2009 und der erneuten Reform im Jahr 2013 hat es mehrere insoweit relevante Verfahren vor dem Verfassungsgericht gegeben. Sie alle fanden vor dem Hintergrund der europäischen Staatsschuldenkrise und ihrer Bewältigung statt:

- das von einer Gruppe von Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern sowie dem Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler angestrebte Verfahren um die Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum sog. Euro-Rettungsschirm, der Europäischen Finanz- und Stabilisierungsfazilität (EFSF, 2BvR 987/10),
- den von zwei MdBs angestoßenen Organstreit um die Beteiligungsrechte des Bundestages im Zusammenhang mit der EFSF (2 BvE 8/11);
- die von der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen initiierte Organklage hinsichtlich der Unterrichtung des Bundestag im Hinblick auf den ESM sowie den Euro-Plus-Pakt (2 BvE 4/11);
- die von der Bundestagsfraktion Die Linke sowie weiteren Parlamentariern unternommenen Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM und Fiskalpakt (2 BvR 1390/12 und 2 BvR 1824/12).

Zwei der vier Verfahren endeten mit der expliziten Aussage, die Rechte des Bundestages würden verletzt. So vertraten die Verfassungsrichter die Auffassung, die Regelungen zum sogenannten Eilausschuss im Rahmen der Beteiligung verletzten die Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte solcher Abgeordneter, die nicht in dem Eilausschuss vertreten waren.

Mit der Fraktion Bündnis90/Grüne hatte zudem ein Akteur geklagt, der zu den entschiedenen Verfechtern einer pro-integrationistischen Europapolitik gehört. Dies stellte einen großen Unterschied zu den anderen Verfahren vor dem BVerfG dar, nicht zuletzt zu den zentralen Entscheidungen um den Maastricht- sowie den Lissabon-Vertrag. Das ESM- und Fiskalpakt-Verfahren ist insofern als Bruch anzusehen, als die Verfassungsrichter nicht zwischen den Lagern der Europhilen auf der einen Seite und den Integrationsbremsern auf der anderen Seite zu entscheiden hatte. Vielmehr stand angesichts der integrationsbefürwortenden Agenda des Antragstellers die Frage zur Debatte, ob und inwiefern ein starkes nationales Parlament gerade zur prozeduralen Vertiefung – gewissermaßen zur Europäisierung der Europapolitik – beitragen könne.

Am 19. Juni 2012 äußerte sich also das BVerfG erneut mit einer Vorgabe an die Regierung, das Parlament intensiver an der Europapolitik zu beteiligen. In der Öffentlichkeit verstärkte sich damit der Eindruck, das Parlament könne offenbar nur mit der Unterstützung eines ande-

ren Verfassungsorgans seine Rechte gegenüber der Regierung wahrnehmen. Erst dies brachte auch die Parlamentarier der Regierungsmehrheit – also zu jenem Zeitpunkt der CDU/CSU sowie der FDP – dazu, eine Positionierung gegenüber der Regierung anzustreben. Dies geschah, wie in Interviews zu erfahren ist, vor allem durch eine Initiative des Bundestagspräsidenten Norbert Lammert, der eine eigenständige Positionierung des Bundestages für ein Gebot der Zeit hielt.

Eine Komponente der so notwendig gewordenen Neuerungen betraf eine Reorganisation der auf die EU gerichteten Verwaltungseinheiten im Bundestag (siehe oben, Kap. 6.2.1). Darüber hinaus konnten sich die Fraktionen – wiederum mit dem Bundestagspräsidenten als wichtigem Impulsgeber – auf eine neue Fassung des EUZBBG einigen. Die Abgeordneten verzichteten mithin darauf, lediglich die vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 19. Juni 2012 konkret angemahnte Erweiterung des Vorhabenbegriffs in das Gesetz aufzunehmen. Stattdessen entstand ein EUZBBG, das die meisten Aspekte der Bundestag-Bundesregierung-Beziehungen in sich vereint und damit einen deutlich systematisierenden Charakter gewinnt.

Auf Initiative von Bundestagspräsident Norbert Lammert wurde im Sommer 2012 das Referat PE (ehemals PA 1) der Bundestagsverwaltung damit beauftragt, eine Vorlage für eine EUZBBG-Novelle zu erarbeiten, die allen Bundestagsfraktionen vorgelegt wurde. Für den Prozess der erneuten Novellierung des EUZBBG im Zuge der Euro-Krise und der damit zusammenhängenden Bundesverfassungsgerichtsurteile zur Rolle des Bundestages wurde ein neues Verfahren gewählt, das der regulären parlamentarischen Methode vorgeschaltet ist. Es wurde eine interfraktionelle Verhandlungsrunde gegründet, in der aus jeder Fraktion die Parlamentarischen Geschäftsführer, die europapolitischen Sprecher, die haushaltspolitischen Sprecher sowie entweder der rechtspolitische Sprecher oder Justiziar vertreten waren. Diese interfraktionelle Verhandlungsrunde sollte sich zunächst konsensorientiert auf einen neuen Gesetzestext einigen, bevor dieser in den Gesetzgebungsprozess eingespeist wurde.

Die Opposition vertrat dabei einhellig die Position, dass es einer grundsätzlicheren Novellierung des EUZBBG bedürfe. Vor allem Bündnis90/Die Grünen traten dafür ein, alle Beteiligungsgesetze zusammenzuführen. Das implizierte, die im Zuge der Euro-Krise unter anderem entstandenen ESMFinG und StabMechG, in denen jeweils auch die Beteiligungsrechte des Bundestages innerhalb der Verfahren der Rettungsschirme geregelt werden, in das neue EUZBBG zu integrieren. Darüber hinaus sollten Kriterien der Berichterstattung und deren Qualitätssicherung festgeschrieben werden. Die Regierungsfaktionen konzentrierten sich dagegen auf strukturelle Anpassungen des EUZBBG sowie auf die Definition der Bedingungen, unter denen die Bundesregierung keine Informationspflichten zu erfüllen hat.

### *Inhaltliche Neuregelungen*

Das Gesetz erfuhr sowohl eine inhaltliche Konkretisierung als auch eine strukturelle Neuaufstellung. Dies umfasst insbesondere die Ausweitung der Unterrichtungspflichten, die Abgrenzung von EUZBBG, StabMechG und ESMFinG, die Stärkung des Grundsatzes der schriftlichen und frühestmöglichen Unterrichtung, weitere Konkretisierungen der Unterrichtungsrechte, die Stärkung der Mitwirkungsrechte sowie die Einfügung des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung und die Verortung des Verbindungsbüros im EUZBBG (Schäfer und Schulz 2013).

Im Einzelnen stellen sich die Änderungen wie folgt dar (vgl. auch die Synopse in Tabelle 7):

Der neue § 1 unterstreicht zunächst das Recht des Bundestages zur Stellungnahme und die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung (BT-Drs. 17/12816, 8). Die Information muss dabei umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgen, weil es dem Bundestag nur so möglich ist, den regelmäßig durch eine Vielzahl von Akteuren getragenen Entscheidungsprozess in Angelegenheiten der Europäischen Union noch zu beeinflussen. Das hatte auch das BVerfG in seiner Entscheidung vom 19. Juni 2012 betont (BVerfGE 131, 152, Rn. 127).

Satz 2 des neu eingefügten Abs. 2 betrifft den Kern der Klage der Grünen, nämlich den Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“. Der Begriff wird ins Zentrum des Gesetzes gerückt (Schäfer und Schulz 2013: 204) und ist, wie vom BVerfG (BVerfGE 131, 152, Ls. 1) gefordert, weit auszulegen. Es handelt sich um eine nicht abschließende („insbesondere“) Konkretisierung des Begriffs, der nunmehr ausdrücklich völkerrechtliche Verträge und intergouvernementale Vereinbarungen, die in einem besonderen Näheverhältnis zur EU stehen, umfasst (BT-Drs. 17/12816, 8).

Maßgebend für die Auslegung ist eine Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich der Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen (BVerfGE 131, 152, Rn. 100). Für dieses weite Verständnis des Begriffs sprechen erstens der offene Wortlaut ohne Festlegung auf eine bestimmte Gestaltungsform (BVerfGE 131, 152, Rn. 101). Zweitens sind systematische Gesichtspunkte insofern anzuführen, als dass es dem Zweck der Verwirklichung eines vereinten Europas widerspräche, weite Teile des dynamischen und vielgestaltigen Prozesses der Integration von vornherein aus dem parlamentarischen Mitwirkungsrecht auszuklammern (BVerfGE 131, 152, Rn. 102). Drittens, so das Gericht, sei im Sinne einer historischen Auslegung ersichtlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber, der die supranationalen und intergouvernementalen Bereiche trennte, im Jahr 1992 die Mitwirkungsrechte des Parlaments nicht gleichermaßen differenzieren wollte (BVerfGE 131, 152, Rn. 104). Eine abweichende Auslegung ergibt sich nach Ansicht des BVerfG auch nicht aus der Ratifikation des Vertrags von Lissabon, weil nicht erkennbar ist, dass dadurch die Reichweite des Art. 23 Abs. 2 GG eingeschränkt werden sollte (BVerfGE 131, 152, Rn. 104). Im Ergebnis fallen nunmehr auch die Instrumente ESM und EFSF ausdrücklich in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, sodass die Bundesregierung den Bundestag darüber entsprechend unterrichten muss.

Da der Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union im neuen EUZBBG weiter als der vormalige Begriff des Vorhabens reicht, hat die Bundesregierung gemäß § 3 Abs. 1 n.F. nun grundsätzlich über alles zu berichten, was mit der Europäischen Union zu tun hat. Dadurch ist ein struktureller Wandel vollzogen. Ob ein Dokument ein „Vorhaben“ betrifft, wird nur noch für die Art der Zuleitung relevant. Handelt es sich um ein Vorhaben, erfolgt die Unterrichtung im Wege der förmlichen Zuleitung, anderenfalls unterfällt das Dokument der allgemeinen Zuleitung (Schäfer und Schulz 2013: 203).

Nach der alten Rechtslage entstanden in der Praxis trotz des nicht abschließenden Vorhabenkatalogs Probleme hinsichtlich der Unterrichtung, weil sich einige Vorhaben nicht in der Aufzählung befanden (Schäfer und Schulz 2013: 203). Satz 2 konkretisiert nunmehr die Art der Unterrichtung und legt fest, dass sich die Unterrichtung nicht in bloßer Weiterleitung von Dokumenten erschöpft, sondern gegebenenfalls auch eigene Berichte zu übermitteln sind

(BT-Drs. 17/12816, 9), um eine effektive Auseinandersetzung für die Parlamentarier zu ermöglichen. Satz 3 betont mit Nachdruck den Grundsatz, den Bundestag schriftlich zu unterrichten (Schäfer und Schulz 2013: 206).

Die Neufassung des § 3 Abs. 2 legt fest, dass sich die Unterrichtungspflicht auch auf alle vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen erstreckt (BT-Drs. 17/12816, 9). Denn nach dem Urteil des BVerfG vom 19. Juni 2012 ist „Willensbildung der Bundesregierung“ derart zu verstehen, dass durch die Unterrichtung eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf eben jene Willensbildung ermöglicht werden muss (BT-Drs. 17/12816, 9). Anderenfalls drohe, dass im Falle einer umfassenden Vorarbeit in vorbereitenden Gremien eine Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung praktisch unmöglich gemacht (BT-Drs. 17/12816, 9) und der eigentliche Zweck des Gesetzes verfehlt werden würde. Mit Nennung „der informellen Ministertreffen, des Eurogipfels, der Eurogruppe sowie vergleichbarer Institutionen“ in § 3 Abs. 3 wird zudem der Konkretisierung des Umfangs der Angelegenheiten der Europäischen Union Rechnung getragen, wobei sich die Unterrichtungspflicht wiederum auch auf vorbereitende Gremien bezieht (BT-Drs. 17/12816, 9).

Der neu eingefügte § 3 Abs. 4 zeigt die aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung stammenden Grenzen der Unterrichtungspflicht ausdrücklich auf (BVerfGE 131, 152, Rn. 115, 124). Innerhalb der Funktionenordnung kommt der Regierung ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt (BVerfGE 131, 152, Ls. 4). Solange diese interne Willensbildung nicht abgeschlossen ist, besteht kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung (BT-Drs. 17/12816, 9). Die interne Willensbildung ist dabei erst abgeschlossen, wenn sie so weit konkretisiert ist, dass Zwischen- oder Teilergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert werden können oder die entwickelten Positionen in einen Abstimmungsprozess mit Dritten geraten (BVerfGE 131, 152, Rn. 124). Allerdings gilt dieser Grundsatz wohl auch ohne schriftliche Fixierung im Gesetz, da er aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung herrührt.

Auch in § 4, der die Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten regelt, finden sich Neuerungen. Die Formulierung „allen bei der Bundesregierung eingehenden...“ in Abs. 1 umfasst nunmehr auch die allgemeine Zuleitung, die vormals in § 6 Abs. 2 geregelt war (BT-Drs. 17/12816, 9). Durch die in § 4 Abs. 1 Nr. 1 a) neu enthaltene Wortwahl „Organe der Europäischen Union“ konnte auf die ehemalige Erwähnung jedes einzelnen Organs verzichtet und somit eine größere Übersichtlichkeit des Gesetzes geschaffen werden. In Nr. 1 b) kommt wiederum der Kerngedanke des Urteils des BVerfG vom 19. Juni 2012 (BVerfGE 131, 152) zum Tragen (BT-Drs. 17/12816, 9).

Die in § 4 Abs. 1 neu hinzugefügten Sätze 2 und 3 setzen Qualitätsanforderungen fest, um sicherzustellen, dass es dem Bundestag möglich ist, seine Mitwirkungsrechte angemessen wahrzunehmen und nicht in eine bloß nachvollziehende Position zu gelangen (BT-Drs. 17/12816, 10). Dabei wird vor allem in Satz 3 die qualitative Entwicklung des Sach- und Verhandlungsstandes im Beratungsverlauf berücksichtigt (BVerfGE 131, 152, Ls. 2). Diese Mindestanforderungen sollen eine ausreichende Unterrichtung des Bundestages sicherstellen und schlechte Erfahrungen der Vergangenheit, bei denen beispielsweise lediglich die Themen

von Ratssitzungen benannt wurden, ohne jedoch weitergehende Informationen mitzuteilen, vermeiden (Schäfer und Schulz 2013: 207).

§ 4 Abs. 2 wurde formal derart umgestaltet, dass eine Übersichtlichkeit schaffende Nummerierung erfolgte. Außerdem findet sich auch hier die Begriffsausweitung der Angelegenheiten der Europäischen Union wieder. Zudem erfolgte eine Konkretisierung und Ausweitung hinsichtlich der zu übermittelnden Dokumente, wenn nunmehr zusätzlich „Stellungnahmen“, „Konsultationsbeiträge“ und „Programmwürfe“ mit inbegriffen sind. Zweck ist es, den Parlamentariern eine ganzheitliche Befassung mit den Sachverhalten zu ermöglichen.

Der neu hinzugekommene Satz 2 weitet die frühestmögliche Unterrichtung auf „Vorbereitungen“ hinsichtlich der Übersendung von Dokumenten – parallel zu den Grundsätzen der Unterrichtung in § 3 Abs. 3 – aus. Damit soll die Einflussnahme des Bundestages auch für Fälle sichergestellt werden, in denen der Beschluss der Bundesregierung im Vorfeld schon soweit erarbeitet wurde, dass eine Einflussnahme im Wege der frühestmöglichen Unterrichtung im Sinne der Altregelung mangels Inkenntnissetzung des Bundestages nicht möglich wäre (Schäfer und Schulz 2013: 205 f.).

§ 4 Abs. 3 ist nunmehr als zweistufiges Verfahren ausgestaltet. Nachdem in der Vorgängervorschrift zwischen vorbereitenden und inoffiziellen Papieren unterschieden wurde, die jeweils in einem einstufigen Verfahren, d.h. auf Anforderung des Bundestages, zur Verfügung gestellt wurden, muss die Bundesregierung nun in einem ersten Schritt über die ihr vorliegenden inoffiziellen Dokumente Auskunft erteilen, bevor der Bundestag in einem zweiten Schritt die für ihn relevanten Dokumente anfordern kann. Damit ist die Trennung von vorbereitenden und inoffiziellen Papieren weggefallen. Demnach sind inoffizielle Dokumente all diejenigen, welche nicht in den Bereich der regulären Unterrichtungspflicht fallen. Diese auf eine Vorgabe des BVerfG zurückgehende Regelung berücksichtigt zweierlei (BVerfGE 131, 152, Rn. 121, 128): Erstens war es dem Bundestag zuvor teils nicht möglich, bestimmte inoffizielle Dokumente anzufordern, weil schon deren Existenz gar nicht publik war. Nun kann der Bundestag selbst entscheiden, welche inoffiziellen Dokumente er anfordert. Zweitens wurde von einer automatischen Weiterleitung abgesehen, weil dies die Bundesregierung (Verwaltungsaufwand) sowie den Bundestag (Informationsüberflutung) überfordert hätte und somit einer zweckmäßigen Unterrichtung entgegenwirken würde.

In § 4 Abs. 4 werden nunmehr neben dem Europäischen Rat und dem Rat auch informelle Ministertreffen, Tagungen des Eurogipfels, der Eurogruppe und vergleichbarer Institutionen auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen, von der Unterrichtungspflicht erfasst. Die Einfügung dieser Gremien wird der Ausweitung der Angelegenheiten der Europäischen Union gerecht (BT-Drs. 17/12816, 10). Dadurch ist nun eine Reihe von Dokumententypen informationspflichtig geworden, die zuvor einen eher regierungsinternen Charakter trugen. Diese Schriftstücke hatten ursprünglich das Ziel, regierungsinterne Abstimmungen voranzutreiben. Durch die Verwandlung in quasi-öffentliche Dokumente dürfte sich ihr Charakter ändern, wodurch sie für den Bundestag möglicherweise nicht mehr den erhofften Zugewinn an Information bringen.

§ 4 Abs. 6 ermöglicht Parlamentariern die umfassende Auseinandersetzung mit Angelegenheiten, die für die Bundesrepublik mit erheblichen finanziellen Folgen verbundenen sind (BT-Drs. 17/12816, 10). Zuvor wurde dem Bundestag beispielsweise ein Mahnschreiben sowie eine mit Gründen versehene Stellungnahmen in einem Vertragsverletzungsverfahren übersandt, jedoch nicht die Antwortschreiben der Bundesregierung, welches die Befassung mit solchen Sachverhalten für die Parlamentarier erschwerte bis unmöglich werden ließ (Schäfer und Schulz 2013: 207 f.). Daher ist die Bundesregierung nun dazu verpflichtet, dem Bundestag auch erläuternde Informationen und Dokumente, insbesondere die Antwortschreiben der Bundesregierung, zu übersenden, um die Befassung mit jenen Sachverhalten zu ermöglichen. Zudem ist die Unterrichtungspflicht nach § 4 Abs. 6 um eine Nr. 3 ergänzt worden. Diese verpflichtet die Bundesregierung, den Bundestag auf Anforderung über weitere Verfahren vor dem EuGH zu informieren und die entsprechenden Dokumente zu übermitteln. So wird den Parlamentariern auch in solchen Verfahren eine Information und diesbezügliche Auseinandersetzung ermöglicht, in denen es die Bundesregierung nicht für erforderlich hält, mitzuwirken.

In § 5 ist nunmehr der Begriff der Vorhaben der Europäischen Union geregelt (zuvor § 3). Dabei wurde die Aufzählung in Absatz 1 gestrafft, wodurch sich die Nummerierung teils änderte. Nr. 3, der „Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse gemäß Artikel 140 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einführung des Euro“ erfasst, stellt hingegen ein Novum in der Auflistung dar. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund der nunmehr gestärkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages im Zusammenhang mit der Euroeinführung (BT-Drs. 17/12816, 10).

Der neue § 5 Abs. 3 regelt die Abgrenzung zu StabMechG und ESMFinG. Diese wird erforderlich, da das EUZBBG in seiner Neufassung grundsätzlich auch ESM und EFSF erfasst. Dabei sind im EUZBBG die Informationsrechte konkreter ausgestaltet, wohingegen in ESMFinG und StabMechG detailliertere Vorschriften zu den Mitwirkungsrechten zu finden sind (Schäfer und Schulz 2013: 204 f.). Entsprechend sind ESMFinG und StabMechnG – obwohl jeweils *lex specialis* – lediglich für die Mitwirkungsrechte und das EUZBBG hinsichtlich der Informationsrechte anwendbar. Dies ergibt sich aus dem Verweis „gelten unbeschadet der §§ 1 bis 4“ in Nr. 1 und 2 sowie dem entsprechenden Wortlaut des § 7 Abs. 10 ESMFinG (BT-Drs. 17/12816, 11).

§ 6 Abs. 1 ist wortgleich zu seinem Vorgänger § 6 Abs. 1. Der ehemalige § 6 Abs. 2 ist weggefallen, weil die darin geregelte allgemeine Zuleitung nunmehr in § 4 I Nr. 1 aufgegangen ist. Die Absätze 2, 3, 4 und 6 entsprechen Vorgängerregelungen in § 7 und 4 a.F. § 6 Abs. 5 ist neu eingefügt und verpflichtet die Bundesregierung, zu besonders komplexen oder bedeutsamen Vorhaben auf Anforderung vertiefende Berichte zu erstellen. Abs. 5 ist die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG, wonach eine umso intensivere Unterrichtung geboten ist, je komplexer ein Vorgang, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert (BVerfGE 131, 152, Rn. 117). Zudem dient die Regelung dem Ausgleich von damit einhergehenden Informationsasymmetrien zwischen Bundesregierung und Bundestag (BT-Drs. 17/12816, 11 mit Verweis auf BVerfGE 131, 152, Rn. 123).

Auch das Verfahren der Stellungnahmen durch den Bundestag wurde in § 8 Abs. 1 ergänzend geregelt. Vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben übermittelt die Bundesregierung dem Bundestag fortlaufend aktualisierte Informationen über den Beratungsablauf, die es ermöglichen, den für eine Stellungnahme geeigneten Zeitpunkt zu bestimmen, und teilt mit, bis zu welchem Zeitpunkt aufgrund des Beratungsverlaufs eine Stellungnahme angemessen erscheint. Das Ziel dieser die Mitwirkungsrechte stärkenden Konkretisierung ist es, dem Bundestag zu ermöglichen, selbst den Zeitpunkt für eine Stellungnahme bestimmen zu können (BT-Drs. 17/12816, 11).

Die Abs. 2 bis 4 des § 8 entsprechen dem ehemaligen EUZBBG mit der Ausnahme, dass auf die Nennung konkreter Formate und Gremien zur Einlegung eines Parlamentsvorbehalts verzichtet worden ist (vgl. Wegfall von „Europäischen Union“ und „im Rat“), um somit klarzustellen, dass die Bundesregierung bei Verhandlungen von Vorhaben immer auf eine Stellungnahme des Bundestages hinweisen bzw. einen Parlamentsvorbehalt einlegen muss (BT-Drs. 17/12816, 11).

§ 8 Abs. 5 erfuh die Veränderung, dass die Bundesregierung nun bereits „auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages“ verpflichtet ist, die Gründe im Rahmen einer Plenardebatte darzulegen, warum Belange des Bundestages nicht berücksichtigt worden sind (BT-Drs. 17/12816, 11). Das BVerfG sieht den Sinn und Zweck der die Mitwirkungsrechte stärkenden Änderung darin, der Parlamentsminderheit die Möglichkeit zu gewähren, die Rechte des Bundestages auch gegen die die Bundesregierung tragende Mehrheit wahrzunehmen (Schäfer und Schulz 2013: 209).

Der neu eingeführte § 9a unterstreicht das Recht des Bundestages, in Sachen Euroeinführung in einem Mitgliedstaat seine Position darzulegen (BT-Drs. 17/12816, 12). Demnach weist die Bundesregierung mit der Unterrichtung über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse des Rates gemäß Artikel 140 Absatz 2 AEUV zur Einführung des Euro in einem weiteren Mitgliedstaat den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 8 hin. Zudem soll die Bundesregierung vor der abschließenden Entscheidung im Rat mit dem Bundestag Einvernehmen herstellen. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt. Entsprechend handelt es sich nicht um ein Vetorecht des Bundestages, die Bundesregierung ist nicht an die Stellungnahmen des Bundestages gebunden (Schäfer und Schulz 2013: 208).

Im Ergebnis spiegelt die erneute Novellierung des EUZBBG die generelle Ausrichtung der parlamentarischen Europapolitik: Auf der formal-rechtlichen Ebene ist der Bundestag schon seit längerem einigermaßen stark aufgestellt. Die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments sind im Großen und Ganzen gut mit dem Unionsrecht verzahnt, etwa wenn es um die Subsidiaritätskontrolle oder Stellungnahmen geht. Insgesamt haben die Entscheidung des BVerfG vom 19. Juni 2012 und damit das neue EUZBBG einen erneut höheren Standard bei der Parlamentsbeteiligung in Europafragen gesetzt. Eine stärkere Inanspruchnahme dieser Rechte könnte durch habituelle Anpassungen, weniger jedoch durch eine erneute Nachjustierung des Rechtsrahmens erreicht werden.

Tabelle 7: Synopse der wesentlichsten Änderungen des EUZBBG/2013

Altfassung	Neufassung
<p><b>§ 1 Abs. 1</b></p> <p>In Angelegenheiten der Europäischen Union wirkt der Bundestag an der Willensbildung des Bundes mit.</p>	<p><b>§ 1 Abs. 1</b></p> <p>In Angelegenheiten der Europäischen Union wirkt der Bundestag an der Willensbildung des Bundes mit <i>und hat das Recht zur Stellungnahme. Die Bundesregierung hat ihn umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.</i></p>
	<p><b>§ 1 Abs. 2</b></p> <p><i>Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne von Artikel 23 des Grundgesetzes sind insbesondere Vertragsänderungen und entsprechende Änderungen auf der Ebene des Primärrechts sowie Rechtssetzungsakte der Europäischen Union. Um eine Angelegenheit der Europäischen Union handelt es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen und intergouvernementalen Vereinbarungen, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen.</i></p>
<p><b>§ 2</b></p> <p>Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union. Der Bundestag kann den Ausschuß ermächtigen, für ihn Stellungnahmen abzugeben.</p>	<p><b>§ 2</b></p> <p>Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Der Bundestag kann den Ausschuss ermächtigen, für ihn Stellungnahmen abzugeben. <i>Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Er kann ihn auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.</i></p>
<p><b>§ 4 Abs. 1</b></p> <p>Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag nach Maßgabe dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben.</p> <p>- [Satz 2 findet sich nunmehr in § 3 Abs. 2 wieder, siehe unten] -</p> <p>Ergänzend erfolgt die Unterrichtung mündlich. Die Bundesregierung stellt sicher, dass die Unterrichtung über Vorhaben die Befas-</p>	<p><b>§ 3 Abs. 1</b></p> <p>Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in <i>Angelegenheiten der Europäischen Union</i> umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend. Diese Unterrichtung erfolgt grundsätzlich schriftlich <i>durch die Weiterleitung von Dokumenten oder die Abgabe von eigenen Berichten der Bundesregierung</i>, darüber hinaus mündlich. <i>Der mündlichen Unterrichtung kommt lediglich eine ergänzende und erläuternde Funktion zu.</i> Die Bundesregierung stellt sicher, dass diese Un-</p>

<p>sung des Bundestages ermöglicht.</p>	<p>terrichtung die Befassung des Bundestages ermöglicht.</p>
<p><b>§ 4 Abs. 1 S. 2</b></p> <p>Die Unterrichtung erstreckt sich insbesondere auf die Willensbildung der Bundesregierung, den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der Europäischen Union, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die getroffenen Entscheidungen.</p>	<p><b>§ 3 Abs. 2</b></p> <p>Die Unterrichtung erstreckt sich insbesondere auf die Willensbildung der Bundesregierung, <i>die Vorbereitung und</i> den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der Europäischen Union, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die getroffenen Entscheidungen. <i>Dies gilt auch für alle vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen.</i></p>
	<p><b>§ 3 Abs. 3</b></p> <p><i>Die Pflicht zur Unterrichtung umfasst auch die Vorbereitung und den Verlauf der Beratungen der informellen Ministertreffen, des Eurogipfels, der Eurogruppe sowie vergleichbarer Institutionen, die auf Grund völkerrechtlicher Verträge und sonstiger Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen, zusammen-treten. Dies gilt auch für alle vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen.</i></p>
	<p><b>§ 3 Abs. 4</b></p> <p><i>Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung bleibt von den Unterrichtungspflichten unberührt.</i></p>
<p><b>§ 4 Abs. 5</b></p> <p>Der Bundestag kann auf die Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorhaben verzichten, es sei denn, dass eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages widersprechen.</p>	<p><b>§ 3 Abs. 5</b></p> <p>Der Bundestag kann auf <i>einzelne Unterrichtungen</i> verzichten, es sei denn, dass eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages widersprechen.</p>
<p><b>§ 5 Abs. 1</b></p> <p>Die Unterrichtung des Bundestages nach § 4 erfolgt insbesondere durch Übersendung von 1.Dokumenten</p> <p>a)des Europäischen Rates, des Rates, der informellen Ministertreffen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und sonstiger Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates,</p> <p>b)der Europäischen Kommission, soweit sie</p>	<p><b>§ 4 Abs. 1</b></p> <p>Die Unterrichtung des Bundestages nach § 3 erfolgt insbesondere durch Übersendung von <i>allen bei der Bundesregierung eingehenden</i> 1.Dokumenten</p> <p>a)der <i>Organe der Europäischen Union</i>, der informellen Ministertreffen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und sonstiger Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates,</p>

<p>an den Rat gerichtet oder der Bundesregierung auf sonstige Weise offiziell zugänglich gemacht worden sind, einschließlich zu Rechtsakten der Europäischen Kommission im Sinne des Artikels 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,</p> <p>2. Berichten und Mitteilungen von Organen der Europäischen Union für und über Sitzungen a) des Europäischen Rates, des Rates und der informellen Ministertreffen,</p> <p>b) des Ausschusses der Ständigen Vertreter und sonstiger Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates,</p> <p>3. Berichten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union beziehungsweise der Bundesregierung über</p> <p>a) Sitzungen des Rates, der informellen Ministertreffen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und der Arbeitsgruppen des Rates, einschließlich der Arbeitsgruppen des Rates im Hauptstadtformat,</p> <p>b) Sitzungen des Europäischen Parlaments und seiner Ausschüsse,</p> <p>c) die Einberufung, Verhandlungen und Ergebnisse von Trilogen,</p> <p>d) Beschlüsse der Europäischen Kommission und</p> <p>- [§ 5 Abs. 1 Nr. 3 e) nunmehr in § 4 Abs. 4 geregelt] -</p>	<p>b) <i>des Eurogipfels, der Eurogruppe und vergleichbarer Institutionen, die auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen, zusammentreten,</i></p> <p>c) <i>aller die Institutionen nach den Buchstaben a und b vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen;</i></p> <p>2. Berichten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union beziehungsweise der Bundesregierung zu</p> <p>a) Sitzungen der in Nummer 1 genannten Institutionen,</p> <p>b) Sitzungen des Europäischen Parlaments und seiner Ausschüsse,</p> <p>c) Einberufungen, Verhandlungen und Ergebnissen von Trilogen,</p> <p>d) Beschlüssen der Europäischen Kommission.</p> <p><i>Der Bundestag muss bereits im Voraus und so rechtzeitig informiert werden, dass er sich über den Gegenstand der Sitzungen sowie die Position der Bundesregierung eine Meinung bilden und auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen kann. Berichte über Sitzungen müssen zumindest die von der Bundesregierung und von anderen Staaten vertretenen Positionen, den Verlauf der Verhandlungen und Zwischen- und Endergebnisse darstellen sowie über eingelegte Parlamentsvorbehalte unterrichten.</i></p>
<p><b>§ 5 Abs. 2</b></p> <p>Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag zudem Dokumente und Informationen über Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Union, einschließlich der Sammelweisung für den deutschen Vertreter im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie Initiativen der Regierungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber Rat und Europäischer Kommission, die ihr offiziell zugänglich gemacht werden. Infor-</p>	<p><b>§ 4 Abs. 2</b></p> <p>Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag zudem</p> <p>1. Dokumente und Informationen über Initiativen, Stellungnahmen, <i>Konsultationsbeiträge, Programmwürfe</i> und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Union, <i>informelle Ministertreffen sowie den Eurogipfel, die Eurogruppe und vergleichbare Institutionen auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder</i></p>

<p>mationen über Initiativen des Bundesrates und der Länder sind ebenfalls zu übersenden.</p>	<p><i>sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen,</i></p> <p>2.entsprechende Initiativen, <i>Stellungnahmen, Konsultationsbeiträge und Erläuterungen</i> der Regierungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union,</p> <p>3.entsprechende Initiativen, <i>Stellungnahmen, Konsultationsbeiträge und Erläuterungen</i> des Bundesrates und der Länder sowie</p> <p>4.Sammelweisungen für den deutschen Vertreter im Ausschuss der Ständigen Vertreter.</p> <p><i>Dies gilt auch für alle vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen.</i></p>
<p><b>§ 5 Abs. 3</b></p> <p>Auf Anforderung stellt die Bundesregierung dem Bundestag ihr vorliegende vorbereitende Papiere der Europäischen Kommission und des Rates zur Verfügung. Dies gilt auch für inoffizielle Dokumente (non papers).</p>	<p><b>§ 4 Abs. 3</b></p> <p>Die <i>Bundesregierung gibt Auskunft</i> über ihr vorliegende <i>inoffizielle Dokumente zu Angelegenheiten der Europäischen Union</i> und <i>stellt diese auf Anforderung frühestmöglich zur Verfügung.</i></p>
<p><b>§ 5 Abs. 5</b></p> <p>Vor Tagungen des Europäischen Rates und des Rates unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag schriftlich und mündlich zu jedem Beratungsgegenstand. Diese Unterrichtung umfasst die Grundzüge des Sach- und Verhandlungsstandes sowie die Verhandlungslinie der Bundesregierung. Nach Ratstagungen unterrichtet die Bundesregierung schriftlich und mündlich über die Ergebnisse.</p>	<p><b>§ 4 Abs. 4</b></p> <p>Vor Tagungen des Europäischen Rates, des Rates, <i>der informellen Ministertreffen, des Eurogipfels, der Eurogruppe und vergleichbarer Institutionen auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen,</i> unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag schriftlich und mündlich zu jedem Beratungsgegenstand. Diese Unterrichtung umfasst die Grundzüge des Sach- und Verhandlungsstandes sowie die Verhandlungslinie der Bundesregierung <i>sowie deren Initiativen.</i> Nach den <i>Tagungen</i> unterrichtet die Bundesregierung schriftlich und mündlich über die Ergebnisse.</p>
<p><b>§ 5 Abs. 1 Nr. 3 e</b></p> <p>Die Unterrichtung des Bundestages nach § 4 erfolgt insbesondere durch Übersendung von [...]</p> <p>3. Berichten der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union beziehungsweise der Bundesregierung über [...]</p>	<p><b>§ 4 Abs. 5</b></p> <p>Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag <i>regelmäßig, mindestens vierteljährlich, Frühwarnberichte über aktuelle politische Entwicklungen in Angelegenheiten der Europäischen Union.</i></p>

<p>e) geplante Vorhaben, einschließlich der Frühwarnberichte.</p>	
<p><b>§ 4 Abs. 4 Nr. 3, 4</b></p> <p>Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag ferner zum frühestmöglichen Zeitpunkt</p> <p>- [Nr. 1 und 2 nicht mehr § 4 Abs. 6 geregelt] -</p> <p>3.über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach den Artikeln 258, 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union durch Übermittlung von Mahnschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen, soweit diese Verfahren die Nichtumsetzung von Richtlinien durch den Bund betreffen sowie</p> <p>4.über Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Verfahrensbeteiligte ist. Zu Verfahren, an denen sich die Bundesregierung beteiligt, übermittelt sie die entsprechenden Dokumente.</p>	<p><b>§ 4 Abs. 6</b></p> <p>Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag ferner</p> <p>1.über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach den Artikeln 258 und 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union durch Übermittlung von Mahnschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen <i>sowie erläuternden Informationen und Dokumenten, insbesondere der Antwortschreiben der Bundesregierung</i>, soweit diese Verfahren die ausgebliebene, unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien durch den Bund betreffen,</p> <p>2.über Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Verfahrensbeteiligte ist. Zu Verfahren, an denen sich die Bundesregierung beteiligt, übermittelt sie die entsprechenden Dokumente, und</p> <p><i>3. auf Anforderung über weitere Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union und übermittelt die entsprechenden Dokumente, soweit sie ihr vorliegen.</i></p>
	<p><b>§ 5 Abs. 1 Nr. 3</b></p> <p><i>Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse gemäß Artikel 140 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einführung des Euro</i></p>
	<p><b>§ 5 Abs. 3</b></p> <p><i>Für Angelegenheiten</i></p> <p><i>1.des Europäischen Stabilitätsmechanismus gelten unbeschadet der §§ 1 bis 4 die Bestimmungen des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918) in der jeweils geltenden Fassung,</i></p> <p><i>2.der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität gelten unbeschadet der §§ 1 bis 4 die Bestimmungen des Stabilisierungsmechanismusgesetzes vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627) in der jeweils geltenden Fassung,</i></p> <p><i>3.der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits-</i></p>

	<i>politik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt § 7.</i>
	<b>§ 6 Abs. 5</b> <i>Darüber hinaus erstellt die Bundesregierung zu besonders komplexen oder bedeutsamen Vorhaben auf Anforderung vertiefende Berichte.</i>
<b>§ 9 Abs. 1 Satz 2</b> Hierzu teilt die Bundesregierung dem Bundestag mit, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme wegen der sich aus dem Verfahrensablauf innerhalb der Europäischen Union ergebenden zeitlichen Vorgaben angemessen erscheint.	<b>§ 8 Abs. 1 Satz 2</b> Hierzu übermittelt die Bundesregierung dem Bundestag <i>fortlaufend aktualisierte Informationen über den Beratungsablauf, die es ermöglichen, den für eine Stellungnahme geeigneten Zeitpunkt zu bestimmen, und teilt mit, bis zu welchem Zeitpunkt auf Grund des Beratungsverlaufs eine Stellungnahme angemessen erscheint.</i>
	<b>§ 9a</b> <i>(1) Mit der Unterrichtung über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse des Rates gemäß Artikel 140 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einführung des Euro in einem weiteren Mitgliedstaat weist die Bundesregierung den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 8 hin.</i>  <i>(2) Vor der abschließenden Entscheidung im Rat soll die Bundesregierung mit dem Bundestag Einvernehmen herstellen. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt.</i>

## **9. Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU im Rechtsvergleich**

Bis hierher wurde – unter rechtlichen und politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten – die Beteiligung des deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten diskutiert. Zum Abschluss soll nun jedoch noch ein Blick auf die parlamentarische Europapolitik einiger Nachbarstaaten der Bundesrepublik geworfen werden. Dies hat den Vorteil, den Möglichkeitsraum parlamentarischer Beteiligung in empirischer Hinsicht aufzuzeigen. Der inhärente Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten verdeutlicht, wie vielfältig – und von jeweils spezifischen Kontexten abhängig – der Lissabon-Vertrag ausgedeutet werden kann. Es zeigt sich dabei auch, dass die Lage des Bundestages im Hinblick auf die ihm zur Verfügung stehenden Teilhabe- und Kontrollmechanismen möglicherweise nicht befriedigend ist, im Vergleich mit vielen anderen ersten Parlamentskammern indes recht parlamentsfreundlich ausgestaltet ist

Insofern verfolgt das Kapitel das Ziel, unser Wissen bezüglich des Bundestages zu kontextualisieren. Der Überblick wird zeigen, dass es nicht nur für den Bundestag, sondern für viele andere nationale Parlamente schwierig war und ist, gegenüber ihren jeweiligen Regierungen Kontroll- und Mitwirkungsrechte zu erwirken. Es wird deutlich werden, dass die Europapolitik generell eine Herausforderung für die Gewaltenteilung darstellt, die bisher nur in Ansätzen systematisiert wurde (siehe allerdings Möllers 2008b). Es erschließt sich indes auch, wie bestimmend die jeweiligen Kontexte für das Handeln der politischen Akteure in den jeweiligen Regierungssystemen sind. Wenn beispielsweise die Verfassung den Parlamenten eine generell stärkere (Dänemark) oder schwächere (Frankreich) Position gegenüber den Exekutiven zuweist, resultieren daraus andere Praktiken als in Deutschland beobachtet werden können. Dadurch wird auch das Verständnis dafür gestärkt, dass das verschränkte parlamentarische Regierungssystem mit dominanter Regierung, wie wir es in Deutschland haben, einen guten Teil des europapolitischen Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive erklärt.

Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, einen empirischen Überblick über die Parlaments-Regierungsbeziehungen in einigen ausgewählten EU-Ländern zu geben. Die Länder, die wir dabei betrachten, sind nach dem Relevanz- und Kontrastkriterium ausgewählt. Zum einen gehören die im EU-Entscheidungsprozess ambitionierten Staaten Frankreich und Großbritannien zu den betrachtenswerten Fällen. Im Gegensatz z.B. zu Italien treten die Regierungen dieser beiden Länder in ihrer Europapolitik immer wieder mit eigenen Großinitiativen hervor. Dadurch sind die EU-bezogenen Parlamentspraktiken in diesen beiden Staaten automatisch relevant für die (parlamentarischen oder exekutiven) Entscheidungsträger der deutschen Europapolitik. Relevant für die deutsche Europapolitik sind auch die unmittelbaren Nachbarstaaten, da sich hier bilaterale mit gemeinschaftlicher sozialer Kommunikation mischt und organisationell bewältigt werden muss. Deshalb betrachten wir im Folgenden neben Frankreich und Großbritannien auch Dänemark, die Niederlande, Österreich und Polen.

Einige Länder werden indes auch wegen des Kontrasts zur Lage des deutschen Bundestages in den Blick genommen. Das deutsche Regierungssystem gilt nicht zu Unrecht als Kanzlerdemokratie (Nielauß 2004). Dennoch existieren andere Systeme, in denen der Spielraum des Parlaments gegenüber der Regierung sicherlich noch geringer ist als in Deutschland. Dies gilt für Frankreich mit seinem semi-präsidentiellen Regierungssystem (Cole 2008; Kempf 2009)

ebenso wie für Großbritannien mit der extremen Regierungsdominanz des Westminster-Modells (Sturm 2009). Dänemark und Österreich gelten als Staaten, in denen – sei es aus konstitutionellen oder habituellen Gründen – die Regierung dem Parlament eine substantielle Mitwirkung einräumt (Nannestad 2009; Pelinka 2009; siehe auch Pollak und Slominski 2012). Spanien (Morata 2012) und Polen (Ziemer und Matthes 2010) mit ihren vergleichsweise jungen Demokratien, in denen die EU-Mitgliedschaft als bedeutender Transformations- bzw. Modernisierungsfaktor wirkte, stellen weitere Kontrastfälle dar.

Es existiert eine Reihe von Projekten oder Einzelarbeiten, die sich mit dem Parlamentarismus in Europa in vergleichender Perspektive beschäftigen (z.B. Maurer 2002; Maurer 2004; Auel 2005; Janowski 2005; Zehnpfund und Rhomberg 2009; Auel und Raunio 2012a). Aufbauend auf dieser Literatur möchten wir die Regierungs-Parlamentsbeziehungen in ausgewählten Mitgliedstaaten im Hinblick auf die für uns zentralen Dimensionen untersuchen: die gewissermaßen alltägliche parlamentarische Mitwirkung, die Mitwirkung bei dynamischer Vertragentwicklung sowie die Subsidiaritätskontrolle. Anders ausgedrückt: Wir bemühen uns darum, in anderen Mitgliedstaaten die Äquivalente für das EUZBBG („alltägliche Mitwirkung“) sowie für das IntVG (Vertragsdynamik, Subsidiaritätskontrolle) zu ergründen. Die wichtigste Arbeit, auf die wir uns dabei stützen, stammt von Martina Mayer (M. Mayer 2012). Abweichend zum Vorgehen und zur Fragestellung dieser Arbeit konzentrieren wir uns allerdings nicht auf eine größere Reihe von Parlamentsfunktionen, sondern auf die für das Regierungs-Parlamentsverhältnis relevantesten Aspekte der Mitwirkung und Kontrolle. Außerdem weicht unsere Länderauswahl z.T. von der Fallbetrachtung Mayers ab.

## **9.1. Dänemark**

### **9.1.1. Parlamentarische Mitwirkung**

Das dänische Parlament (Folketing) ist als Einkammersystem ausgestaltet. Die Beteiligungsrechte des Parlaments werden maßgeblich vom EU-Ausschuss (Europaudvalget) wahrgenommen (Zehnpfund und Rhomberg 2009: 5). Der Ausschuss besteht aus 17 Mitgliedern, wobei die Stimmengewichtung innerhalb des Ausschusses die Mehrheitsverhältnisse im Parlament abbildet (COSAC 2010: 113; Schymik 2008: 11). Eine Besonderheit des Ausschusses besteht auch in der Doppelmitgliedschaft seiner Mitglieder in einem weiteren Ausschuss, was ein hohes Niveau an fachlicher Expertise mit sich bringt (M. Mayer 2012: 199). Darüber hinaus koordiniert ein Unterausschuss (Underudvalg) dessen Arbeit (M. Mayer 2012: 199; Schymik 2008: 11). Das dänische Parlament kann auf eine sehr lange Praxis parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle in europäischen Angelegenheiten zurückblicken. Ein Vorläufer des heutigen EU-Ausschusses bestand schon im Jahre 1961 (Schymik 2008: 3; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 5).

Bis heute haben die Mitwirkungsrechte des dänischen Parlaments keine verfassungsrechtliche Verankerung erfahren. Auf einfachgesetzlicher Ebene regelt allein das Beitrittsgesetz von 1972 die Beteiligung an europäischen Angelegenheiten (Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, LOV nr 447 af 11/10/1972). Nach Art. 6 Abs. 2 BeitrittsG ist die dänische Regierung verpflichtet, den EU-Ausschuss über europäische Gesetzgebungsvorha-

ben zu unterrichten, die in Dänemark unmittelbare Wirkung entfalten oder eine Mitwirkung des dänischen Parlaments erforderlich machen. Art. 6 statuiert damit lediglich eine Informationspflicht (M. Mayer 2012: 182). Indes sind weder deren konkrete Ausgestaltung noch die Mitwirkungsrechte des Parlaments gesetzlich geregelt.

Vor diesem Hintergrund hat sich eine Praxis etabliert, der zufolge der EU-Ausschuss in Übereinkunft mit der Regierung Berichte (Beretninger) erstellt, die von beiden Seiten als verbindlich angesehen werden (Schymik 2008: 10; zur rechtlichen Qualität der Berichte M. Mayer 2012: 190). Auch der tatsächliche Informationsfluss geht weit über den in Art. 6 Abs. 2 BeitrittsG festgelegten Umfang hinaus, indem er sämtliche der Regierung zur Verfügung gestellten EU-Dokumente erfasst (nach M. Mayer 2012: 183 ist das Parlament durch die Regierung „vollumfänglich informiert“). Berichte des EU-Ausschusses haben die Informationspflichten der Regierung stetig ausgebaut und so ein umfangreiches Informationssystem geschaffen, mit dem eine effektive Beteiligung des dänischen Parlaments gewährleistet werden soll (M. Mayer 2012: 183 f.). Dazu gehören in erster Linie die Grund- und Subsidiaritätsberichte (grund- og nærhedsnotater), die von den Fachministerien erstellt werden und detaillierte Beschreibungen des Vorhabens und seiner Relevanz für Dänemark enthalten müssen (Folketing: 2 f.; M. Mayer 2012: 185 f.; Schymik 2008: 14). Damit verbunden ist zugleich die Formulierung einer vorläufigen Regierungsposition zu dem jeweiligen Vorhaben samt einer Stellungnahme zu dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip (Folketing: 11; M. Mayer 2012: 186; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 6 f.).

Von besonderer Relevanz sind die zusammenfassenden Berichte (samlenotater). Diese werden dem dänischen Parlament unmittelbar vor der Abstimmung im Rat der Europäischen Union zugänglich gemacht. Sie bilden zumeist die Grundlage für die Erteilung eines Verhandlungsmandats (M. Mayer 2012: 187 f.). Neben einer Zusammenstellung aller wesentlichen Dokumente enthält ein zusammenfassender Bericht auch die ausgearbeitete Regierungsposition sowie eine Einschätzung des Abstimmungsverhaltens der anderen Ratsmitglieder (M. Mayer 2012: 187; Schymik 2008: 14). Daran anknüpfend hat die Regierung über den Verlauf des Ratstreffens Bericht zu erstatten (redegørelser fra rådsmøder), um so die Kontrolle des Parlaments zu gewährleisten (M. Mayer 2012: 187 f.).

Nach Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Anlage 2 Nr. 7 der Geschäftsordnung des Parlaments ist der EU-Ausschuss für alle Angelegenheiten zuständig, die von der Europäischen Union behandelt werden (M. Mayer 2012: 201; Schymik 2008: 11). In der Praxis fokussiert sich der Ausschuss jedoch auf die Tagesordnung des Rates und der Arbeit des Europäischen Gerichtshofs, des Europäischen Parlaments und der Kommission (COSAC 2010: 111). Der EU-Ausschuss kontrolliert dabei jedoch nur Vorschläge von „erheblicher Bedeutung“ (im Dänischen: væsentlig betydning) oder „größter Wichtigkeit“ (im Dänischen: større rækkevidde). Die Einordnung der Vorschläge in diese Kategorien obliegt wiederum der Regierung (Folketing: 4; COSAC 2010: 111; Schymik 2008: 12; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 6).

In Relation dazu sind die Mitwirkungsrechte des Parlaments abgestuft. Bei Angelegenheiten von größter Wichtigkeit muss die Regierung bzw. ihr Vertreter im Rat ein parlamentarisches Verhandlungsmandat einholen (COSAC 2010: 113; Calliess 2009b: 25; dazu ausführlich M. Mayer 2012: 188 f.). Dies muss noch vor Festlegung der Verhandlungsposition durch die Re-

gierung geschehen, damit eine inhaltliche Einflussnahme gewährleistet werden kann. Hierfür unterbreitet die Regierung dem EU-Ausschuss ihre Position. Soweit diese nicht mehrheitlich abgelehnt wird, soll sie dem Regierungsvertreter als Verhandlungsmandat dienen (COSAC 2010: 113). Jedoch kommt es im EU-Ausschuss hierbei nicht zu einer förmlichen Abstimmung. Der Vorsitzende stellt gegebenenfalls fest, dass keine Mehrheit gegen die Position zustande gekommen ist (Calliess 2009b: 25; Folketing: 4 f.; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 7 f.). Dies ist als Ausprägung einer auf Konsens ausgerichteten Entscheidungsfindung zu verstehen (M. Mayer 2012: 177).

Eine vollständige Ablehnung des Regierungsvorschlags ist jedoch äußerst selten. Vielmehr kommt es häufig zu Änderungen im Zuge der Verhandlungen im Ausschuss (COSAC 2010: 113; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 7). Erfolgen diese, so muss der dänische Vertreter im Rat seine Position erneut mit dem EU-Ausschuss abstimmen (M. Mayer 2012: 189). Eine rechtliche Bindungswirkung kommt den Verhandlungsmandaten nicht zu, jedoch haben sie hohe politische Bedeutung. Auf eine Missachtung kann mit einem Misstrauensvotum reagiert werden. Dies verleiht dem Parlament gerade im dänischen Regierungssystem, das auch Minderheitenregierungen vorsieht, eine starke Position (M. Mayer 2012: 198). Der EU-Ausschuss hat wiederholt angeregt, die Fachausschüsse – ähnlich wie beim Verfahren zur Subsidiaritätsrüge – in einem früheren Stadium zu beteiligen (M. Mayer 2012: 204).

In Fragen von erheblicher Bedeutung ist der EU-Ausschuss durch die Regierung zu informieren (COSAC 2010: 113; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 6), jedoch wird in diesen Fällen die Regierungsposition nicht vorgestellt und diskutiert (Folketing: 4; M. Mayer 2012: 191), da eine Mandatserteilung durch das Parlament hier nicht vorgesehen ist. Die Regierung holt mitunter aber auch freiwillig ein Verhandlungsmandat des Ausschusses zu einer europapolitischen Frage ein (Schymik 2008: 12).

In Bezug auf die Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs findet eine mündliche Berichterstattung durch die Minister im EU-Ausschuss bezüglich aller Prozesse von erheblicher Bedeutung statt, in denen Dänemark mitwirkt. Auch über den Stand der Vertragsverletzungsverfahren gegen Dänemark wird der Ausschuss informiert (Folketing: 12; COSAC 2010: 113).

### **9.1.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Nach Art. 1 Abs. 2 BeitrittsG bedarf es für eine Änderung der Verträge über eine Passarelle-Klausel – in heutiger Fassung nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV oder Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV – der Zustimmung des dänischen Parlaments (COSAC 2010: 114). Eine solche Zustimmung wird erfahrungsgemäß auf der Basis eines Berichtes des EU-Ausschusses erfolgen (COSAC 2010: 114).

### **9.1.3. Subsidiaritätskontrolle**

#### **9.1.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Die Subsidiaritätskontrolle obliegt dem EU-Ausschuss in gemeinsamer Verantwortung mit dem zuständigen Fachausschuss (COSAC 2010: 112; Folketing: 2; Schymik 2008: 15; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 7). Dabei findet eine erste Bewertung durch den Fachausschuss innerhalb einer Frist von fünf Wochen statt (Folketing: 11; M. Mayer 2012: 206; COSAC 2010: 113). Insoweit kann sich der Ausschuss auch auf den Grund- und Subsidiaritätsbericht der dänischen Regierung stützen, der zu jedem Vorhaben auf europäischer Ebene einzureichen ist. Sollte der Fachausschuss zu dem Ergebnis kommen, dass ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt, so kann er eine Empfehlung an den EU-Ausschuss abgeben. Der EU-Ausschuss entscheidet dann darüber, ob eine begründete Stellungnahme abgegeben wird. Dafür stehen ihm angesichts der europarechtlich determinierten Achtwochenfrist lediglich die verbleibenden drei Wochen zur Verfügung. Bei unterschiedlichen Auffassungen wird ein gemeinsamer Ausschuss zur Einigung einberufen (Folketing: 12; COSAC 2010: 113). Eine Beteiligung des Plenums ist nicht vorgesehen.

#### **9.1.3.2. Subsidiaritätsklage**

Rechtsgrundlage für die Klage des Parlaments wegen Verstoßes eines europäischen Vorhabens gegen das Subsidiaritätsprinzip ist wiederum der Bericht des EU-Ausschusses vom 9. April 2010 (Folketing: 3; M. Mayer 2012: 207). Eine Subsidiaritätsklage ist durch die Mehrheit des Parlaments auf der Grundlage einer Empfehlung des EU-Ausschusses möglich (COSAC 2010: 115; Folketing: 3). Die Prozessvertretung obliegt in diesen Fällen der dänischen Regierung (M. Mayer 2012: 207). Die dänische Delegation umfasst neben den Vertretern des zuständigen Ministerien und des Außenministeriums jedoch auch Parlamentarier (Folketing: 3).

## **9.2. Frankreich**

### **9.2.1. Parlamentarische Mitwirkung**

Die Mitwirkung der beiden Kammern des französischen Parlaments, der Nationalversammlung (Assemblée Nationale) und dem Senat (Sénat), ist rechtlich in Art. 88-4 bis Art. 88-7 der französischen Verfassung verankert. Die Verfassungsreform vom 4. Februar 2008 passte die Mitwirkungsrechte des Parlaments auch in Hinblick auf den Vertrag von Lissabon an. So wurden durch die Verfassungsänderung die Informationsrechte ausgeweitet, die Subsidiaritätskontrolle auf eine rechtliche Grundlage gestellt und auch eine Partizipation bei der Anwendung der Passarelle-Klauseln der Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 81 Abs. 3 AEUV vorgesehen.

Die Informationsrechte von Nationalversammlung und Senat sind übereinstimmend ausgestaltet. Nach Art. 88-4 der Verfassung legt die Regierung den beiden Kammern alle Entwürfe europäischer Gesetzgebungsakte sowie anderer Rechtsakte der EU unmittelbar nach deren

Übermittlung an den Rat der Europäischen Union vor. Die Entscheidung, ob ein europäisches Vorhaben als Rechtsakt zu qualifizieren ist, der einer Weiterleitung bedarf, obliegt dabei der Regierung. Daneben steht es der Regierung jedoch frei, den Kammern weitere EU-Dokumente vorzulegen (Zehnpfund und Rhomberg 2009: 10). Nachdem eine direkte Übermittlung der Dokumente durch die Europäische Kommission erfolgt (vgl. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente, ABl. C 115/203), hielt man eine diesbezügliche Regelung offensichtlich für entbehrlich (M. Mayer 2012: 328). Einfachgesetzlich besteht sie jedoch in Art. 6bis Abs. 2 einer Verordnung von 1958 fort (Ordonnance N° 58-1100 du 17.10.1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires; dazu M. Mayer 2012: 328).

Insgesamt herrscht in der Literatur bezüglich der Rolle des französischen Parlaments in der Europapolitik eine deutliche Skepsis vor. Olivier Rozenberg etwa kommt in einer jüngeren Studie zu dem Ergebnis, die Europäisierung des französischen Parlaments sei sowohl in vergleichender Hinsicht als auch in konkreter Betrachtung bescheiden: „Examples of parliamentary influence in the European field are hard to find“ (Rozenberg 2012: 70). Ein Element dabei sei die schwache bis fehlende Verantwortlichkeit des Präsidenten, der in Frankreich nicht nur in der Außenpolitik, sondern auch bei der Europapolitik das letzte Wort hat, vor dem Parlament (ebd.). Darüber hinaus finden sich viele Hinweise darauf, dass die Parlamentarier selbst nur wenig Neigung verspüren, sich aktiv in die Europapolitik einzubringen. Vor dem Hintergrund der Kompetenzerweiterungen des Lissabon-Vertrags ist die Befassung mit EU-relevanten Fragestellungen sogar zurückgegangen (Navarro und Brouard 2012: 211).

#### **9.2.1.1. Nationalversammlung (Assemblée Nationale)**

Die Beteiligung der französischen Nationalversammlung an Angelegenheiten der Europäischen Union erfolgt hauptsächlich durch die Kompetenzen aus Art. 88-4 Abs. 2 der Verfassung. Danach können die beiden Kammern nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnungen Entschlüsse zu sämtlichen Dokumenten einer Institution der Europäischen Union verabschieden. Die Norm schließt explizit Gesetzesentwürfe und -vorschläge ein, darüber hinaus wurde mit der Verfassungsreform eine Ausweitung auf alle Dokumente vorgenommen (M. Mayer 2012: 315). Um der parlamentarische Beteiligung zur effektiven Durchsetzung zu verhelfen, wurde im Jahr 1994 durch einen Runderlass des Premierministers (Circulaire) ein Parlamentsvorbehalt eingeführt. Durch diesen verpflichtet sich die Regierung selbst, dem Parlament eine Monatsfrist zur Stellungnahme bezüglich eines Gesetzgebungsvorschlags zu gewähren. Signalisiert eine Kammer innerhalb dieser Zeit, dass sie eine Entschlüsse verabschieden will, so ist die Regierung gehalten, im Rat der Europäischen Union alle ihr möglichen Maßnahmen zu treffen, um eine Verzögerung der Abstimmung zu erreichen. Diese Selbstverpflichtung ist jedoch nicht justiziabel und darüber hinaus durch weit gefasste Ausnahmeregelungen abgeschwächt (vgl. hierzu M. Mayer 2012: 352 f.).

Nach Art. 88-4 Abs. 3 der Verfassung ist in jeder Kammer ein Ausschuss für europäische Angelegenheiten einzurichten. In der Nationalversammlung ist dies nach Art. 151-1 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Ausschuss für europäische Angelegenheiten (Commission des affaires européennes). Der Ausschuss setzt sich gemäß Art. 151-1 Abs. 2 aus 48 Mitgliedern

zusammen. Die Mitgliederanzahl wurde um 12 Abgeordnete erhöht, um den gesteigerten Arbeitsaufwand durch den Kompetenzzuwachs, der mit der Verfassungsänderung einherging, aufzufangen (M. Mayer 2012: 320). Der Ausschuss prüft zunächst nach Art. 151-2 Abs. 2 der Geschäftsordnung alle Dokumente, die der Nationalversammlung nach Art. 88-4 der Verfassung übermittelt werden. Diese kann sie dann ggf. mit der Empfehlung zur Einbringung eines Entschließungsantrags an die Fachausschüsse weiterleiten. Zusätzlich besteht jedoch auch die Möglichkeit, Schlussfolgerungen abzugeben. Auf diese Weise kann der Ausschuss neben dem oft langwierigen Entschließungsverfahren schnell zu einer Stellungnahme gelangen (M. Mayer 2012: 335; vgl. hierzu auch Zehnpfund und Rhomberg 2009: 10).

Die Entschließungsanträge werden sodann nach Art. 151-6 Abs. 1 der Geschäftsordnung vom zuständigen Fachausschuss geprüft, der eine Stellungnahme innerhalb eines Monats abgibt. Tut er dies nicht, so gilt gemäß Art. 151-6 Abs. 2 der Text des Ausschusses für europäische Angelegenheiten als angenommen. Nach Art. 151-7 Abs. 1 kann das Präsidium auf Ersuchen der Regierung, eines Fraktionsvorsitzenden oder des Vorsitzenden eines Fach- oder des EU-Ausschusses einen Entschließungsantrag zur Abstimmung auf die Tagesordnung der Nationalversammlung setzen. Wird dies nicht innerhalb von 15 Tagen beschlossen, so gilt der Antrag als verabschiedet. Die Entschliebung ist sodann nach Art. 151-7 Abs. 4 S. 1 der Regierung zu übermitteln.

Die Entschliebungen sowohl der Nationalversammlung als auch des Senats entfalten keine rechtliche Bindungswirkung (M. Mayer 2012: 347; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 10). Jedoch haben die Premierminister wiederholt in Runderlassen zur Berücksichtigung dieser Entschliebungen aufgefordert (zuletzt in *Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen*, JO 22. Juni 2012, vgl. dazu ausführlich M. Mayer 2012: 347 f.). Eine Auseinandersetzung der Regierung mit der Entschliebung legt auch Art. 151-8 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung nahe. Danach hat die Regierung Informationen zur Umsetzung der Entschliebungen an den zuständigen Fachausschuss und den EU-Ausschuss zu übermitteln.

#### **9.2.1.2. Senat (Sénat)**

Dem französischen Senat kommen in Angelegenheiten der EU verfassungsrechtlich die gleichen Befugnisse wie der Nationalversammlung zu. Auch der Senat kann daher gemäß Art. 88-4 Abs. 2 der Verfassung Entschliebungen zu allen EU-Dokumenten verabschieden. Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens ist für den Senat in Art. 73bis bis Art. 73septies seiner Geschäftsordnung ausgestaltet. Der nach Art. 88-4 Abs. 3 der Verfassung einzusetzende Ausschuss ist im Senat der EU-Ausschuss (*Commission des affaires européennes*), bestehend aus 36 Mitgliedern, der in Art. 73bis bis 73quater der Geschäftsordnung des Senats regelt ist.

Das Verfahren ist im Wesentlichen mit dem in der Nationalversammlung vergleichbar. Auch im Senat ist grundsätzlich zunächst der EU-Ausschuss zuständig (Art.73quater Abs. 1 S. 2). Dieser kann ebenfalls einen Entschliebungsantrag empfehlen und eigenständige Schlussfolgerungen treffen. Jedoch besteht im Senat die Besonderheit, dass der zuständige Fachausschuss nach Art. 73quinquies Abs. 2 ein Erstzugriffsrecht hat (M. Mayer 2012: 341), sodass das Ent-

schließungsverfahren unter Umständen nur zweistufig sein kann und der EU-Ausschuss damit nicht an der Prüfung beteiligt ist. In beiden Fällen muss der Fachausschuss die Prüfung mit einer Stellungnahme abschließen. Auch hier wurde eine Annahmefiktion eingeführt, sodass ein Entschließungsantrag des EU-Ausschusses nach Ablauf eines Monats als vom Fachausschuss angenommen gilt (Art. 73quinquies Abs. 4 der Geschäftsordnung). Wird kein Antrag auf Behandlung im Plenum gestellt, so ist die Entschließung nach Art. 73quinquies Abs. 5 angenommen.

### **9.2.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Die Mitwirkung der Kammern bei der Anwendung der Passarelle-Klauseln ist im Zuge der Verfassungsreform von 2008 in Art. 88-7 der französischen Verfassung eingeführt worden. Danach können sich die Nationalversammlung und der Senat durch die Annahme gleichlautender Anträge gegen eine Änderung der Bestimmungen für die Verabschiedung von Rechtssetzungsakten der EU – also gegen die Anwendung der Brückenklauseln der Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV und 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV – aussprechen.

Das Verfahren in der Nationalversammlung diesbezüglich regelt Art. 151-12 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung. Zunächst werden Initiativen zur Anwendung der Klauseln nach Art. 151-12 Abs. 1 im Journal Officiel veröffentlicht. Sodann werden sie nach Abs. 2 im Ausschuss für europäische Angelegenheiten geprüft und gegebenenfalls an die Fachausschüsse weitergeleitet. Nach Abs. 3 kann ein Antrag auf Ablehnung der Anwendung der Brückenklausel durch ein Zehntel der Mitglieder der Nationalversammlung binnen sechs Monaten nach Übermittlung der Initiative eingebracht werden. Dieser Antrag wird anschließend von dem zuständigen Fachausschuss innerhalb eines Monats geprüft (Art. 151-12 Abs. 4). Die Prüfung schließt mit einer Empfehlung bzgl. der Annahme oder Ablehnung des Antrags. Die Annahme erfolgt dann wiederum durch das Plenum der Nationalversammlung. Ist diese erfolgt, so wird der Antrag nach Abs. 6 dem Senat zugeleitet. Im Senat ist dafür jedoch nicht der EU-Ausschuss, sondern nach Art. 73decies der Geschäftsordnung des Senats der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten zuständig, da dieser auch für Vertragsänderungen verantwortlich ist (vgl. ausführlich M. Mayer 2012: 363). Geht der Antrag umgekehrt vom Senat aus, so wird dieser gem. Art. 151-12 Abs. 7 unverzüglich den Fachausschüssen der Nationalversammlung übersandt, ohne vorher den EU-Ausschuss zu passieren. Im Falle der Annahme des Antrags durch beide Kammern wird dieser dem Präsidenten des Europäischen Rates zugeleitet.

### **9.2.3. Subsidiaritätskontrolle**

Die Überprüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität wurde in Art. 88-6 der französischen Verfassung aufgenommen. Nationalversammlung und Senat sind dabei gleichberechtigt und können jeweils unabhängig voneinander Stellungnahmen abgeben.

### **9.2.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Nach Art. 88-6 Abs. 1 der französischen Verfassung können die Kammern eine mit Gründen versehene Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines europäischen Gesetzgebungsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip abgeben. Für die Nationalversammlung ist dies in Art. 151-9 bis 151-11 ihrer Geschäftsordnung näher ausgeführt. Art. 151-9 Abs. 1 erklärt hierfür zunächst das Verfahren der parlamentarischen Beteiligung im Rahmen des Art. 88-4 der Verfassung für anwendbar (COSAC 2010: 149). Jedoch kommt es abweichend von Art. 151-6 nach Art. 151-9 Abs. 3 der Geschäftsordnung bereits 15 Tage nach Übermittlung des Entschließungsvorschlags an die Fachausschüsse zu einer Annahmefiktion. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung, also durch das Plenum, angenommen, da nach Art. 151-4 der Geschäftsordnung die Verfahrensvorschriften über die erste Lesung bei Gesetzgebungsvorschlägen Anwendung finden. Der Präsident der Nationalversammlung übermittelt die Stellungnahme sodann an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, den Präsidenten des Rats der Europäischen Union und den Präsidenten der Europäischen Kommission gem. Art. 88-6 Abs. 1 S. 1 der Verfassung und – insoweit inhaltsgleich – Art. 151-10 S. 1 der Geschäftsordnung.

Das Verfahren im Senat ist in Art. 73octies seiner Geschäftsordnung geregelt (M. Mayer 2012: 362). Nach Abs. 1 ist das Verfahren sowohl auf die Abgabe begründeter Stellungnahmen als auch auf die Klageerhebung wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips anzuwenden. Nach Abs. 2 obliegt es dem EU-Ausschuss des Senats über Entschließungsanträge aus dem Plenum zu entscheiden und gemäß Abs. 3 S. 1 an die Fachausschüsse weiterzuleiten. Diese haben bis zum Ablauf der Achtwochenfrist Zeit, um über den Antrag zu entscheiden, anderenfalls gilt er als angenommen, vgl. Art 73octies Abs. 3 S. 2. Hier besteht die Besonderheit, dass diese gemäß Abs. 4 als Entschließung des gesamten Senats gilt. Eine Beteiligung des Plenums ist in der Abschlussphase grundsätzlich nicht vorgesehen, kann aber gemäß Abs. 5 fakultativ beantragt werden.

### **9.2.3.2. Subsidiaritätsklage**

Art. 88-6 Abs. 2 S. 1 der französischen Verfassung räumt beiden Kammern die Möglichkeit ein, vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen einen europäischen Gesetzgebungsakt wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu erheben. Nach Art. 151-11 der Geschäftsordnung der Nationalversammlung leitet der Präsident der Nationalversammlung die Stellungnahme der Kammer an die Regierung weiter, damit diese – wie in Art. 88-6 Abs. 2 S. 2 der Verfassung vorgesehen – Klage vor dem Europäischen Gerichtshof einreicht. Insoweit kommt der Regierung kein Ermessensspielraum zu (M. Mayer 2012: 360). Ebenso wie in Deutschland ist die Subsidiaritätsklage auch in Frankreich gem. Art. 88-6 Abs. 3 S. 2 der Verfassung als Minderheitenrecht ausgestaltet. Danach ist bei einem Quorum von 60 Abgeordneten oder 60 Senatoren Klage zu erheben.

## **9.3. Niederlande**

### **9.3.1. Parlamentarische Mitwirkung**

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Mitwirkung des niederländischen Parlaments sind Art. 68 und 90 bis 95 der niederländischen Verfassung. Art. 68 regelt die Informationsrechte des Parlaments im Allgemeinen. Die Regierung ist demnach verpflichtet, den Kammern einzeln oder zusammen, mündlich oder schriftlich alle angeforderten Informationen zu geben, solange dies nicht den Interessen des Staates zuwiderläuft. Die Art. 90 bis 95 beziehen sich auf das Verhältnis der niederländischen Rechtsordnung zum Völkerrecht und zur internationalen Rechtsordnung, wobei das Europarecht keine ausdrückliche Erwähnung findet. Neben jenen allgemeinen Regelungen lassen sich nur wenige Rechtsquellen für die Beteiligung der Kammern ausmachen. Mitunter enthalten jedoch die Zustimmungsgesetze zu den EU-Verträgen entsprechende Bestimmungen (Besselink und van Mourik 2012: 31). Die Rechte haben sich oftmals durch parlamentarische Übung verfestigt (Maurer 2002: 249 spricht von „Interaktionspraktiken“). Im Zuge des Vertrages von Lissabon und der mit ihm einhergehenden Stärkung der Rechte nationaler Parlamente wurde auch in den Niederlanden ein System zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips etabliert.

#### **9.3.1.1. Repräsentantenhaus (Tweede Kamer)**

Die Mitwirkung des Repräsentantenhauses in Angelegenheiten der EU ist auf die Überprüfung von Gesetzgebungsvorschlägen und die Treffen des Rats der Europäischen Union fokussiert (COSAC 2010: 346). Zu jedem Gesetzgebungsvorhaben muss die Regierung einen Erklärungsbericht (als Fiches bezeichnet) einreichen (COSAC 2010: 346). In diesen Berichten wird eine kurze Zusammenfassung und eine Einschätzung bezüglich Subsidiarität und Proportionalität des Vorschlages abgegeben sowie die Position der Regierung zu diesem Entwurf und die Auswirkungen auf die niederländische Rechtsordnung dargelegt (Besselink und van Mourik 2009: 310). Der EU-Ausschuss (Commissie voor Europese Zaken), geregelt in Art. 16 der Geschäftsordnung des Repräsentantenhauses, wählt dann Berichte von besonderem Interesse aus und leitet sie den Fachausschüssen zu (Besselink: 29; Besselink und van Mourik 2009: 310). In diesen findet dann die inhaltliche Überprüfung und Auswertung der Vorhaben statt.

Neben dieser koordinierenden Funktion kommt dem EU-Ausschusses die Kontrolle der Ratsitzungen, sowohl des Rats der Europäischen Union als auch des Europäischen Rats, zu. Vor jedem Ratstreffen tagen einschlägig befasste Ausschüsse der Zweiten Kammer (COSAC 2010: 346). Mindestens eine Woche vor einem Ratstreffen muss die Regierung einen Bericht mit den Tagesordnungspunkten der Ratssitzung und ihrer diesbezüglichen Positionen an das Parlament leiten (Besselink und van Mourik 2009: 311). Diese ist dann Diskussionsgrundlage für ein Treffen von Mitgliedern des EU-Ausschusses, der betroffenen Fachausschüsse sowie dem zuständigen Minister (Besselink und van Mourik 2009: 311). Auch nach dem Ratstreffen ist ein Bericht zu verfassen. Nach dem Treffen des Europäischen Rats erfolgt eine Debatte im Plenum (COSAC 2010: 346). Diese Verfahrensweise wird oft als Agenda-Verfahren bezeichnet (Besselink und van Mourik 2012: 36 f.).

Im Zuge des Vertrages von Lissabon wurde ein Prüfvorbehalt eingeführt. Insoweit wählte man einen Kompromiss. Ein Vorbehalt nach dem britischen Modell, der grundsätzlich sämtliche EU-Dokumente unter den Vorbehalt parlamentarischer Überprüfung stellt, wurde als zu weitgehend empfunden, da man die Verhandlungsfähigkeit des zuständigen Ministers im Rat gefährdet sah (Besselink und van Mourik 2009: 313). In der Folge wurde eine Regelung getroffen, im Zuge derer die Regierung für den Fall, dass eine der Kammern ein besonderes Interesse an einem Gesetzgebungsvorhaben signalisiert, diesem Vorhaben im Rat zunächst einmal nicht zustimmt, so dass eine erneute Konsultation mit dem Parlament stattfinden kann (Besselink und van Mourik 2009: 313). Die Vereinbarung beschränkt sich jedoch nur auf Rechtsakte im Sinne des Artikels 2 des Protokolls (Nr. 1) zur Rolle der nationalen Parlamente (Besselink und van Mourik 2009: 313).

Interessant ist, dass die Stellung des niederländischen Parlaments an anderer Stelle aufgrund des Vertrages von Lissabon geschwächt wurde. Zuvor bestand im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis. Dieses wurde nach Inkrafttreten des Vertrages auf bestimmte Abschnitte des Titel V AEUV über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschränkt. Die Ratio hinter der Entscheidung ist die gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren (Besselink und van Mourik 2009: 314). Das Zustimmungserfordernis wurde mehrheitlich als Ausgleich des Demokratiedefizits verstanden.

### **9.3.1.2. Senat (Eerste Kamer)**

Die rechtliche Grundlage für die Überprüfung von Gesetzgebungsvorhaben im Senat bildet Art. 32 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Senats. Danach obliegt es den Ausschüssen nicht nur, das Gesetzgebungsverfahren vorzubereiten, sondern auch Diskussionen mit der Regierung in ihrem Zuständigkeitsbereich zu führen. Daran anknüpfend überprüfen die Fachausschüsse auch europäische Gesetzgebungsvorhaben. Grundsätzlich wird insoweit an das für das Repräsentantenhaus beschriebene Berichtsverfahren angeknüpft (Besselink und van Mourik 2009: 311). Vergleichbar den Kompetenzen des EU-Ausschusses des Repräsentantenhauses war früher der EU-Ausschuss des Senats (Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties) für die Vorauswahl der Dokumente zuständig.

Diese Vorgehensweise wurde jedoch im Hinblick darauf angepasst, dass die Kammer nicht mehr auf die Übersendung von Dokumenten durch die Regierung angewiesen ist, sondern diese seit dem Vertrag von Lissabon direkt von den EU-Organen erhält (Besselink und van Mourik 2012: 34). Nunmehr wählen die Fachausschüsse selbst die nach ihrer Einschätzung relevanten Dokumente aus. Das Gesetzgebungs- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission dient dabei als Orientierung (COSAC 2010: 357; Besselink und van Mourik 2012: 34). Der EU-Ausschuss übernimmt in der Folge die Überwachung und Bewertung der Arbeit der Fachausschüsse (Besselink und van Mourik 2012: 34). Das Agenda-Verfahren des Repräsentantenhauses, das die Ratsreffen begleitet, ist im Senat nicht vorgesehen.

### **9.3.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Ein besonderes Verfahren bei Anwendung der Passarelle-Klauseln ist nicht vorgesehen (COSAC 2010: 349).

### **9.3.3. Subsidiaritätskontrolle**

#### **9.3.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten, wurde im Repräsentantenhaus ein besonderer Ausschuss, der Subsidiaritätskontroll-Ausschuss, eingerichtet (COSAC 2010: 347). Der Kontrollausschuss überprüft vom EU-Ausschuss ausgewählte Vorhaben und schreibt eine Vorlage für eine begründete Stellungnahme an die Kommission. Diese Vorlage muss sodann vom Plenum angenommen und vom Präsidenten der Kammer zur Kommission gesandt werden (COSAC 2010: 347). Dabei erfolgt ein informeller Austausch mit dem Senat, der gegebenenfalls zu einer gemeinsamen Stellungnahme beider Kammern führt (COSAC 2010: 347). Bis 2009 bestand noch ein gemeinsamer Ausschuss zur Subsidiaritätskontrolle, jedoch wurde seine Arbeit eingestellt, weil er vom Senat als ineffektiv wahrgenommen wurde (Besselink und van Mourik 2012: 43).

Interessant ist, dass das niederländische Parlament seine Überprüfung über das Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne hinaus auch auf die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung erstreckt (Besselink und van Mourik 2012: 46).

#### **9.3.3.2. Subsidiaritätsklage**

Ein Verfahren für die Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch das Parlament ist nicht vorgesehen. Diese Rechte hätten – der Tradition der Niederlande in vorherigen Vertragsänderungen folgend – mit dem Zustimmungsgesetz geregelt werden sollen (Besselink und van Mourik 2012: 47). Dies ist jedoch unterblieben; weder die Regierung noch das Parlament haben Anstrengungen zur Schaffung einer rechtlich bindenden Regelung der Subsidiaritätsklage unternommen (Besselink und van Mourik 2012: 47). Jedoch kann das Parlament im Rahmen seiner allgemeinen Befugnisse die Regierung dazu veranlassen, einen im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip problematischen Fall vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen (COSAC 2010: 349). Auf eine Weigerung seitens der Regierung kann das Parlament mit einem Misstrauensvotum reagieren (COSAC 2010: 349).

## **9.4. Österreich**

### **9.4.1. Parlamentarische Mitwirkung**

Im Zuge der Änderung der Verträge der Europäischen Union kam es auch zu einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Mitwirkung des österreichischen Parlaments durch die sog. Lissabon-Begleitnovelle (BGBl. I Nr. 57/2010; COSAC 2010: 25). Damit wurde das

Bundes-Verfassungsgesetz durch zahlreiche Vorschriften die Europäische Union betreffend ergänzt und so auch die Stärkung des Parlaments umgesetzt. Die parlamentarische Mitwirkung der Kammern ist nun in Art. 23e – k des Bundes-Verfassungsgesetzes geregelt.

Zunächst wurden im Verfassungsgesetz umfassende Informationspflichten der Regierung gegenüber den beiden Kammern des Parlaments, dem Nationalrat und dem Bundesrat, festgeschrieben. Nach Art. 23e Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz hat der jeweils zuständige Minister die Kammern unverzüglich über alle Vorhaben in EU-Angelegenheiten zu informieren. Der Begriff der Vorhaben ist dabei weit zu verstehen und erfasst sämtliche von den Organen der EU an die Regierung übermittelten Dokumente (M. Mayer 2012: 376). In Art. 23e Abs. 2 wird diese Pflicht auch für eine bevorstehende Anwendung der Passarelle-Klauseln der Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV im Rat der Europäischen Union statuiert. Darüber hinaus muss jeder Bundesminister nach Art. 23f Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz jährlich Bericht über die geplanten Vorhaben auf europäischer Ebene und die diesbezügliche Position der Regierung erstatten.

Gemäß Art. 23f Abs. 3 sind weitere Unterrichtungspflichten durch Bundesgesetz vorzusehen. Diese Vorgabe wurde mit dem EU-Informationsgesetz (BGBl. I Nr. 113/2011), das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, umgesetzt. Darin wird der Zugang auf eine EU-Datenbank mit Dokumenten sowohl von Organen der Europäischen Union als auch der Bundesregierung geregelt. Die Regelungen betreffen etwa nicht-klassifizierte Dokumente des Rates (§ 2 Abs. 1 EU-InfoG), Dokumente des Rates, die als „Restreint EU/Restricted EU“ gekennzeichnet sind (§ 2 Abs. 2 EU-InfoG) oder Vorausinformationen über Vorhaben auf europäischer Ebene (§ 5 EU-InfoG). Darüber hinaus wird der Umgang mit EU-Dokumenten in der Verteilungsverordnung-EU geregelt, die als Anlage den Geschäftsordnungen von Nationalrat und Bundesrat angefügt wurde. Eine Art Generalklausel enthält Art. 23f Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz, wonach Nationalrat und Bundesrat die nach den Europäischen Verträgen vorgesehenen Zuständigkeiten nationaler Parlamente haben (als „generalklauselartig“ auch bezeichnet von M. Mayer 2012: 425).

#### **9.4.1.1. Nationalrat**

Die Einbindung des Nationalrates erfolgt verfassungsrechtlich in erster Linie über Art. 23e Bundes-Verfassungsgesetz. Nach Abs. 1 kann der Nationalrat zu allen Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union Stellungnahmen abgeben. Abgesehen von den Fällen des Art. 23i Abs. 3 müssen die Stellungnahmen von der Regierung lediglich berücksichtigt werden (M. Mayer 2012: 380). Die Stellungnahmen können nach § 31d Abs. 1 Nr. 1 der Geschäftsordnung des Nationalrates auch wiederholt abgegeben werden. Innerhalb des Nationalrats ist der Hauptausschuss zuständig, vgl. Art. 23k Abs. 2 S. 1 Bundes-Verfassungsgesetz. Der Ausschuss tritt in diesen Fällen als „EU-Hauptausschuss“ bei Angelegenheiten der Europäischen Union zusammen. Jedoch können die Aufgaben und Kompetenzen nach Art. 23k Abs. 2 S. 3 auch auf einen Unterausschuss übertragen werden. Dies ist mit einem Delegationsbeschluss gemäß § 31e Abs. 1 der Geschäftsordnung des Nationalrats geschehen. Zuständiger Unterschuss ist daher der Ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union,

auf den nach § 31e Abs. 2 die Vorschriften über den Hauptausschuss entsprechend anwendbar sind.

Den Verhandlungsgegenstand des Ausschusses legt § 31c Abs. 1 der Geschäftsordnung des Nationalrates fest. Dies können danach alle Vorhaben der Europäischen Union sein, über die der zuständige Bundesminister zu unterrichten hat sowie alle den nationalen Parlamenten direkt übermittelten Dokumente der Organe der EU. Ist ein solches Vorhaben auf die Tagesordnung des Ausschusses gesetzt worden, fordert der Präsident nach § 31c Abs. 12 der Geschäftsordnung vom zuständigen Minister die Informationen gemäß den Bestimmungen des EU-Informationsgesetzes an. Jedes Mitglied des Hauptausschusses ist gemäß § 31d Abs. 3 der Geschäftsordnung berechtigt, Anträge auf Stellungnahme im Sinne der Art. 23e Abs. 1 und Art. 23g Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz zu stellen. Auch steht es dem Hauptausschuss zu, Mitteilungen an die Organe der Europäischen Union gemäß Art. 23f Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz zu beschließen, in denen sie ihre Wünsche bezüglich eines Vorhabens ausdrücken können. Bei dieser Formulierung tritt die Unverbindlichkeit der Mitteilungen besonders deutlich hervor (M. Mayer 2012: 425).

Von besonderer Relevanz ist Art. 23i Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz. Danach ist der zu einer Sitzung des Rats entsandte Bundesminister in den Fällen, in denen der Nationalrat eine Stellungnahme zu einem Vorhaben abgibt, das auf den Erlass eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet ist, der sich zugleich auf den Erlass von Bundesgesetzen in dem betroffenen Rechtsgebiet auswirkt, an diese Stellungnahme gebunden. Eine Ausnahme hiervon sieht Art. 23e Abs. 3 nur aus zwingenden sicherheits- und außenpolitischen Gründen vor. In einem solchen Fall ist der Nationalrat erneut mit dem Vorhaben zu befassen und der zuständige Minister hat Bericht zu erstatten. Dadurch bleibt dem Nationalrat die Möglichkeit der Einflussnahme erhalten; unter Umständen kann gemeinsam mit der Regierung eine Lösung gefunden werden (M. Mayer 2012: 425; Janowski 2005: 98). Kein zwingender Grund soll allerdings die fehlende Verhandlungsfähigkeit sein, solange hieraus keine Nachteile für Österreich entstehen (M. Mayer 2012: 382). Andererseits steht der Regierung bei diesem unbestimmten Rechtsbegriff ein weiter Beurteilungsspielraum zu (siehe hierzu M. Mayer 2012: 384). Ist der Gesetzgebungsvorschlag von verfassungsrechtlicher Relevanz, kann der Nationalrat einer Abweichung allerdings in angemessener Frist endgültig widersprechen. Seiner Stellungnahme kommt in diesen Fällen eine umfassende, ausnahmslose rechtliche Bindungswirkung zu (M. Mayer 2012: 382; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 14).

Insgesamt kommt dem Nationalrat im Rahmen des skizzierten, so genannten Mandatierungsverfahrens eine starke Position zu. Diese nutzt der Nationalrat jedoch – so jedenfalls die einschlägigen Einschätzungen – zurückhaltend, um dem Regierungsvertreter im Rat die oft notwendige Kompromissfähigkeit zu erhalten (M. Mayer 2012: 387). Diese Vorgehensweise geht auf Erfahrungen aus Situationen in der Vergangenheit zurück, in denen der österreichische Vertreter durch zu strikte Mandate handlungsunfähig war (Calliess 2009b: 26; M. Mayer 2012: 387; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 15). Die Formulierungen der Mandate sind daher in der Regel sehr weit gefasst.

Eine Beteiligung des Plenums ist nur vereinzelt vorgesehen (M. Mayer 2012: 388). Nach § 31d Abs. 5 S. 1 der Geschäftsordnung des Nationalrates hat eine Behandlung von Vorhaben

oder Berichten in europäischen Angelegenheiten auf Beschluss des Hauptausschusses zu erfolgen. Darüber hinaus ist eine Befassung des Plenums bei einem Beschluss nach Art. 23i Abs.1 betreffend die Anwendung der Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 EUV erforderlich, um das dort aufgestellten Quorum zu erreichen. Auch die Klageerhebung nach Art. 23h obliegt dem Plenum (vgl. M. Mayer 2012: 426).

#### **9.4.1.2. Bundesrat**

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Beteiligung des Bundesrates sind trotz seiner schwächeren Stellung im institutionellen Gefüge (vgl. dazu M. Mayer 2012: 404 ff.) im Wesentlichen mit denjenigen des Nationalrates identisch. Auch der Bundesrat kann gemäß Art. 23e zu allen Vorhaben der Europäischen Union Stellungnahmen abgeben. Die Erteilung eines Verhandlungsmandats durch den Bundesrat ist in Art. 23e Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz vorgesehen. Danach erstreckt sich diese Befugnis auf Regelungen, die verfassungsrechtlich relevant sind, insbesondere eine Verfassungsänderung nach sich ziehen und dabei die Zuständigkeiten der Länder berühren. Auch hiervon kann die Regierung aus Gründen der Integrations- und Außenpolitik abweichen, ein Widerspruch des Bundesrates in angemessener Frist ist insoweit zulässig. Zu beachten ist hier jedoch, dass eine erneute Befassung des Bundesrates bei voraussichtlicher Abweichung durch die Regierung – anders als bei der Regelung zum Nationalrat nach Art. 23e Abs. 3 S. 2 Bundes-Verfassungsgesetz – nicht vorgesehen ist.

Innerhalb des Bundesrates ist gemäß § 13a der Geschäftsordnung des Bundesrates i.V.m. Art. 23k Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss) zuständig. Dieser kann selbst Stellungnahmen abgeben und Mitteilungen beschließen, aber auch nach § 31 Abs. 2 Nr. 7 der Geschäftsordnung die Abgabe solcher Erklärungen empfehlen. Nach § 13a Abs. 3 können diese Erklärungen auch ausschließlich dem Plenum vorbehalten werden. Einer Beteiligung des Plenums bedarf es ebenso bei der Erhebung einer Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 23h sowie bei einem Beschluss gemäß Art. 23i Bundes-Verfassungsgesetz bezüglich der Anwendung von Art. 48 Abs. 7 EUV.

Auch im Bundesrat ist jedes Ausschussmitglied berechtigt, Anträge auf Stellungnahmen und Mitteilungen zu stellen, vgl. § 13b Abs. 7. Die Übermittlung der angenommenen Stellungnahmen erfolgt gemäß § 31b Abs. 9 durch den Präsidenten des Bundesrates.

#### **9.4.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Auch die parlamentarische Beteiligung der Kammern bei der Anwendung der Passarelle-Klauseln hat eine verfassungsrechtliche Regelung erfahren. Art. 23e Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz bestimmt, dass der zuständige Bundesminister Nationalrat und Bundesrat über einen diesbezüglich bevorstehenden Beschluss innerhalb des Rates der Europäischen Union oder des Europäischen Rates rechtzeitig informieren muss, damit das Parlament seine Rechte effektiv wahrnehmen kann. Ist im Recht der Europäischen Union den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, einen solchen Vorschlag abzulehnen, so steht dieses Recht nach

Art. 23i Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz dem Nationalrat mit Zustimmung des Bundesrates zu. Speziell für die Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV trifft Art. 23i Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz eine Regelung. Danach kann der österreichische Vertreter im Europäischen Rat einem Beschluss nach dieser Vorschrift nur zustimmen, wenn er vom Nationalrat mit Zustimmung des Bundesrates auf Vorschlag der Bundesregierung dazu ermächtigt wurde. Auch hier wurde damit das Mandatierungsverfahren gewählt. Ein solches Mandat bedarf nach Art. 23i Abs. 2 S. 2 in beiden Kammern einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bei gleichzeitiger Anwesenheit mindestens der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder.

### **9.4.3. Subsidiaritätskontrolle**

#### **9.4.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Nach Art. 23g Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz steht beiden Kammern die Kompetenz zu, eine begründete Stellungnahme im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Gesetzgebungsvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip abzugeben. Überdies können sie nach Abs. 2 von dem zuständigen Minister verlangen, sich diesbezüglich innerhalb einer Regelfrist von zwei Wochen zu äußern. Über Art. 23g Abs. 3 sind auch die Landtage einbezogen, da diese eine Stellungnahme an den Bundesrat senden können und der Rat die Ansichten bei der Beschlussfassung über die begründete Stellungnahme nach Abs. 1 zu erwägen hat. So ist gewährleistet, dass alle Ebenen an der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips partizipieren können. Eine Bindung des Bundesrates an die Ausführungen der Landtage geht damit jedoch nicht einher (M. Mayer 2012: 425).

#### **9.4.3.2. Subsidiaritätsklage**

Die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage ist in Art. 23h Bundes-Verfassungsgesetz vorgesehen. Danach können Nationalrat und Bundesrat beschließen, dass Klage vor dem europäischen Gerichtshof eingereicht wird. Diese Kompetenz ist nicht von der Verweisung des Art. 23k Abs. 2 erfasst, so dass die Klageerhebung dem Plenum von Nationalrat und Bundesrat obliegt. Nach Art. 23h Abs. 2 wird die Klage im Namen der jeweiligen Kammer über das Bundeskanzleramt an den Gerichtshof gesandt. Daraus ergibt sich auch, dass die Klageerhebung nicht kumulativ vom Nationalrat und vom Bundesrat beschlossen werden muss, sondern jeder Kammer dieses Recht eingeräumt wird. Das „und“ in Art. 23h Abs. 1 ist somit als und/oder zu lesen. Es wurde diskutiert, die Zuständigkeit des Bundesrates – ähnlich wie bei der Mandatierung nach Art. 23e Abs. 4 – auf den Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder zu beschränken (M. Mayer 2012: 426). Diese Beschränkung konnte sich letztlich jedoch nicht durchsetzen, sodass die beiden Kammern bei der Subsidiaritätskontrolle gleichberechtigt sind. Für die Prozessvertretung ist das Bundeskanzleramt zuständig, wobei jedoch jede inhaltliche Änderung der Stellungnahme der Kammer ausgeschlossen ist (M. Mayer 2012: 426).

## 9.5. Polen

### 9.5.1. Parlamentarische Mitwirkung

Die Beteiligung des polnischen Parlaments, bestehend aus Unterhaus (Sejm) und Senat (Senat), wurde im Zuge des Lissabonner Reformvertrags auf eine völlig neue rechtliche Grundlage gestellt. Die Mitwirkungsrechte der beiden Kammern sind nun umfassend im Gesetz über die Kooperation des Ministerrats mit dem Unterhaus und dem Senat in Angelegenheiten die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union (Dziennik Ustaw 2010, nr. 213, poz. 1395; im Folgenden: Kooperationsgesetz) vom 8. Oktober 2010 geregelt.

Art. 2 Kooperationsgesetz statuiert zunächst generalklauselartig eine Pflicht der Regierung zur Kooperation mit dem Unterhaus und dem Senat. In Art. 3 werden Informationspflichten formuliert. Nach Art. 3 Abs. 1 muss der Ministerrat beiden Kammern mindestens alle 6 Monate über die Mitwirkung Polens in der EU berichten. Eine vergleichbare Regelung trifft Art. 10 Kooperationsgesetz. Art. 3 Abs. 2 gewährt den Kammern bzw. ihren zuständigen Ausschüssen das Recht, Informationen im Zusammenhang mit der Europäischen Union anzufordern. Diese Informationspflicht der Regierung steht unter dem Vorbehalt der Angemessenheit.

Diese allgemeinen Vorschriften werden sodann durch spezifische Übersendungspflichten ergänzt (Baach 2008: 203 f.; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 17, beide bezüglich des Kooperationsgesetzes von 2004). So muss die Regierung dem Unterhaus und dem Senat nach Art. 4 Abs. 1 alle Dokumente, die Verhandlungsgegenstand zwischen den Mitgliedstaaten sind und nicht schon direkt von den Organen der Union übermittelt wurden, zukommen lassen. Auch das Arbeitsprogramm des Rats der EU und dessen Bewertung durch das Europäische Parlament müssen nach Art. 5 Kooperationsgesetz übersandt werden. Im Falle bestimmter Verfahren, etwa nach Art. 48 UAbs. 1 S. 1, Art. 82 Abs. 3 oder Art. 83 Abs. 3 AEUV, bei denen ein Mitglied beantragen kann, den Europäischen Rat zu befassen, muss die Regierung zusätzliche Informationen bereitstellen. Nach Art. 6 betrifft dies z.B. die Positionen anderer Mitgliedstaaten.

Nach Art. 7 Abs. 1 Kooperationsgesetz muss die Regierung innerhalb einer Frist von 14 Tagen einen Entwurf ihrer Position zu einem europäischen Gesetzgebungsvorhaben vorlegen, Gleiches gilt nach Abs. 2 für eine beabsichtigte Anwendung der Vertragsabrundungsklausel des Art. 352 Abs. 1 AEUV. Die Positionsentwürfe der Regierung müssen gem. Art. 7 Abs. 3 Kooperationsgesetz Informationen zum anzuwendenden Verfahren, insbesondere zum Abstimmungsverfahren, enthalten. Sie müssen ferner eine Einschätzung der rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Auswirkungen des geplanten Gesetzgebungsakts auf Polen enthalten sowie seine Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV thematisieren. Gesetzesvorhaben, die nicht unter Art. 7 Abs. 1 und 2 Kooperationsgesetz fallen, müssen zwar ebenfalls übersandt werden, ein Positionsentwurf muss hier jedoch gemäß Art. 8 Abs. 2 nur auf Antrag einer der Kammern oder eines ihrer Ausschüsse angefertigt werden.

Einen parlamentarischen Vorbehalt enthält Art. 11 Kooperationsgesetz (vgl. noch zum Kooperationsgesetz von 2004: Baach 2008: 81 f.; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 17 f.). Nach

Abs. 1 soll die Regierung vor einer Abstimmung über einen europäischen Gesetzgebungsakt im Rat der EU die polnische Position darstellen und dabei die Stellungnahme des Unterhauses und des Senats berücksichtigen. Nach Abs. 3 kann sie von der Stellungnahme abweichen, hat dann aber schnellstmöglich ihre Gründe hierfür vor den EU-Ausschüssen darzulegen. Eine Abweichung nach Abs. 3 ist unzulässig, wenn im Rat der EU Einstimmigkeit erzielt werden muss oder das Vorhaben eine substantielle Belastung für den Staatshaushalt darstellen würde. Diesbezüglich besteht tatsächlich ein uneingeschränkter Vorbehalt vorheriger Konsultation. Ein solcher Vorbehalt gilt auch für die in Art. 6 Kooperationsgesetz aufgeführten Verfahren.

#### **9.5.1.1. Unterhaus (Sejm)**

Die Mitwirkung des polnischen Unterhauses im Einzelnen ist ebenfalls im Kooperationsgesetz geregelt. Danach kann der zuständige Ausschuss im Unterhaus Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorhaben der Union abgeben. Im Fall von Gesetzgebungsvorhaben nach Art. 7 Kooperationsgesetz beträgt die Frist hierfür 49 Tage, im Regelungsbereich des Art. 8 beträgt sie 21 Tage. Bindungswirkung entfalten diese Stellungnahmen nur insoweit, als die Regierung diese bei der Ausarbeitung ihrer Position berücksichtigen muss. Ist dies nicht geschehen, hat ein Regierungsvertreter gemäß Art. 8 Abs. 3 bzw. Art. 13 Abs. 2 dem zuständigen Ausschuss unverzüglich die Gründe dafür zu nennen.

Zuständig ist gemäß Art. 148a ff. der Geschäftsordnung des Unterhauses der Ausschuss für europäische Angelegenheiten (Komisja do Spraw Unii Europejskiej; Monitor Polski 2012, poz. 32). Der Ausschuss hat nach Art. 148a Abs. 1 der Geschäftsordnung 46 Mitglieder, was exakt 10 Prozent der Abgeordneten im Unterhaus entspricht. Der Ausschuss ist entsprechend der Sitzverteilung im Plenum besetzt. Der Verhandlungsgegenstand ist sehr weit gefasst; er schließt alle Angelegenheiten ein, die Polens Mitgliedschaft in der Europäischen Union betreffen (vgl. Appendix to the Resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 30th July 1992 Subject Matter of Activity of Sejm Committees, Abs. 3 lit. a). Daher ordnet Art. 148b auch an, dass alle Dokumente, die von den oben beschriebenen Informationsrechten des Unterhauses erfasst werden, an den EU-Ausschuss weitergeleitet werden. Eine Stellungnahme kann der Ausschuss nach Art. 148c der Geschäftsordnung jedoch lediglich in Bezug auf Gesetzgebungsvorhaben und die diesbezügliche Position der Regierung abgeben. Die Stellungnahme muss eine klare Zustimmung oder Ablehnung des Vorhabens aussprechen und kann Empfehlungen an den Ministerrat enthalten. Nach Art. 13 Abs. 1 Kooperationsgesetz soll die Stellungnahme des Ausschusses als Grundlage für die Position der Regierung dienen.

#### **9.5.1.2. Senat**

Die Rechte des Senats in Angelegenheiten der EU leiten sich ebenfalls aus dem Kooperationsgesetz ab. Das Gesetz verleiht beiden Kammern die gleichen Rechte. Somit kann sich auch der Senat aktiv durch Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorhaben der Union und der Regierungsposition beteiligen. Die Mitwirkung vollzieht sich im Senat hauptsächlich innerhalb des Ausschusses für europäische Angelegenheiten (Komisja Spraw Unii Europejskiej) gemäß Art. 15 Abs. 12 der Geschäftsordnung des Senats (Monitor Polski 2010, nr. 39, poz.

542; Monitor Polski 2010, nr. 57, poz. 771; Monitor Polski 2011, nr. 6, poz. 62). Nach Art. 75a der Geschäftsordnung leitet der Marschall des Senats alle Dokumente in Angelegenheiten der EU an den EU-Ausschuss weiter. Dem EU-Ausschuss steht nach Art. 75b Abs. 1 Nr. 4 dabei explizit die Befugnis zu, zu jedem ihm übermittelten Dokument eine Stellungnahme abzugeben. Außerdem kann der Ausschuss ein Dokument nach Art. 75a Abs. 2 an den thematisch zuständigen Fachausschuss weiterleiten. Dieser verfasst wiederum eine Stellungnahme, die dem EU-Ausschuss nach Art. 75b Abs. 2 als Grundlage für seine Überlegungen dienen soll. Art. 75c bestimmt, dass in den Fällen, in denen der Senat als Plenum eine Stellungnahme abgibt, der EU-Ausschuss einen Antrag auf Verabschiedung einer EntschlieÙungen einbringen soll. So ist etwa auch bei der Subsidiaritätskontrolle zu verfahren, vgl. Art. 75d der Geschäftsordnung.

### **9.5.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Die Beteiligung des Unterhauses und des Senats bei Anwendung der Passarelle-Klauseln wird in Art. 14 und 15 Kooperationsgesetz geregelt. Beide Normen sehen vor, dass einer Anwendung der BrückenklauseIn nur zugestimmt werden darf, wenn der Präsident dies auf Antrag des Ministerrats und unter Zustimmung des Parlaments durch ein förmliches Gesetz beschließt. Dabei muss die Zustimmung durch Gesetz, also unter Beteiligung von Unterhaus und Senat vor Übermittlung des Vorschlags an den Präsidenten erfolgen. Solange dieses Verfahren nicht durch eine abschließende Entscheidung des Präsidenten beendet ist, muss der polnische Vertreter im Rat das Vorhaben ablehnen. Für das Unterhaus enthalten Art. 148ca und 148cb der Geschäftsordnung Aussagen über das Verfahren. Danach kann der EU-Ausschuss den Entwurf einer ablehnenden EntschlieÙung bezüglich der Anwendung der Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 81 Abs. 3 AEUV im Unterhaus einbringen. Wenn das Plenum die EntschlieÙung verabschiedet, übermittelt der Marschall des Unterhauses die EntschlieÙung an das zuständige Organ der EU.

Weitere Regelungen bezüglich der BrückenklauseIn enthält die Geschäftsordnung des Senats in den Art. 75f und 75g. Eine abschließende Stellungnahme hat danach durch das Plenum zu erfolgen, die im Falle der Ablehnung eine absolute Mehrheit der Stimmen bei Anwesenheit mindestens der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl benötigt. Grundlage für die Verabschiedung der EntschlieÙung ist ein gemeinsamer Bericht der betroffenen Fachausschüsse und des EU-Ausschusses.

### **9.5.3. Subsidiaritätskontrolle**

#### **9.5.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Im Unterhaus obliegt die Kontrolle der EU-Dokumente dem EU-Ausschuss. Hält dieser ein Vorhaben der Europäischen Union für unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV, verabschiedet er eine entsprechende Stellungnahme und bringt im Plenum einen Antrag auf Abstimmung ein, vgl. Art. 148cc der Geschäftsordnung. Das Plenum ist sodann für die abschließende Entscheidung über die Verabschiedung einer begründeten Stel-

lungnahme zuständig. Für die Übermittlung der begründeten Stellungnahme ist der Marschall der Kammer zuständig. Nach dem gleichen Verfahren findet die Kontrolle im Senat statt. Rechtlich verankert ist das Verfahren in Art. 75d der Geschäftsordnung des Senats. Ungeregelt ist dort allerdings die Übermittlung an die Institutionen der EU. Dem üblichen Verfahren folgend und in Parallele zum Unterhaus wird dafür der Marschall des Senat zuständig sein.

### **9.5.3.2. Subsidiaritätsklage**

Die Befugnis zur Klageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips wird dem Unterhaus und dem Senat in Art. 17 Kooperationsgesetz eingeräumt. Abs. 1 verpflichtet den Premierminister unverzüglich und innerhalb der im Europarecht dafür festgeschriebenen Fristen, die Klage einzureichen. Der Klage beigefügt werden muss ein Mandat des Marschalls der jeweiligen Kammer bezüglich der Prozessführung vor dem Gerichtshof (Abs. 2). Beide Kammern haben gemäß Abs. 3 auch das Recht, die Klage wieder zurückzuziehen. Das Verfahren entspricht im Senat gemäß Art. 75e der Geschäftsordnung dem oben skizzierten Vorgehen bezüglich begründeter Stellungnahmen.

## **9.6. Spanien**

### **9.6.1. Parlamentarische Mitwirkung**

Das spanische Parlament, auch Cortes Generales genannt, besteht aus dem Abgeordnetenhaus (Congreso de los Diputados) und dem Senat (Senado). Nach Art. 91 der spanischen Verfassung muss das Parlament der Übertragung von hoheitlichen Befugnissen auf internationale Organisationen oder Institutionen zustimmen. Auf diese Norm wird darüber hinaus jedoch zum Teil auch die weitere Beteiligung des Parlaments in EU-Angelegenheiten gegründet (Delgado del Saz 2011: 14). Das Parlament selbst stützt sich bei der Geltendmachung seiner Rechte jedoch auf die einfachgesetzliche Rechtsgrundlage des Gesetzes 8/1994 (BOE, Núm. 120, Sec. I Pág. 15513). Das Gesetz betrifft den Gemeinsamen Ausschuss für die Europäische Union (Comisión mixta para la Unión Europea) und regelt seine Befugnisse umfassend. Durch den Vertrag von Lissabon und die Stärkung der Rolle nationaler Parlamente musste das Gesetz auf die neuen Befugnisse des spanischen Parlaments hin angepasst werden. Daher wurde am 22. Dezember 2009 das Gesetz 24/2009 verabschiedet (BOE, Núm. 308, Sec. I Pág. 108502). Damit wurde das Gesetz 8/1994 modifiziert und durch die Art. 3j bis Art. 3n sowie Art. 5 bis Art. 9 ergänzt. Die neu hinzugefügten Artikel regeln hauptsächlich das Verfahren zur Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage sowie die Anwendung der Passarelle-Klauseln der Art. 48 Abs. 7 EUV und 81 Abs. 3 AEUV.

Eine weitere Änderung hat das Gesetz 8/1994 mit dem Gesetz 38/2010 vom 20. Dezember 2010 erfahren (BOE, Núm. 309, Sec. I Pág. 104943). Ein neu eingefügter Art. 10 gewährt den Autonomen Gemeinschaften Mitwirkungsrechte im Gemeinsamen Ausschuss. Zum Teil sind diese auch in den Autonomiestatuten der einzelnen Gemeinschaften geregelt (Delgado del Saz 2011: 18). Ziel ist dabei ein Informationsaustausch über die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung für die einzelnen Gebiete. Seit 2004 können die Autonomen Gemeinschaften

bei Treffen des Rats der Europäischen Union einen Vertreter mit der spanischen Delegation entsenden (Delgado del Saz 2011: 19).

Die parlamentarische Mitwirkung vollzieht sich hauptsächlich über den Gemeinsamen Ausschuss. Seine Zusammensetzung richtet sich nach Abs. 2 des Gesetzes 8/1994. Danach ist keine feste Anzahl an Mitgliedern festgelegt, sondern diese wird von beiden Kammern gemeinsam bestimmt, was zu einer stetigen Ausweitung der Mitgliederanzahl des Ausschusses führte (Janowski 2005: 168). Der Ausschuss setzt sich aus Mitgliedern des Abgeordnetenhaus und des Senats zusammen und bildet die Mehrheitsverhältnisse in den Kammern ab. Da das Abgeordnetenhaus mehr Mitglieder hat als der Senat, sind auch im Gemeinsamen Ausschuss mehr Abgeordnete als Senatoren vertreten (Janowski 2005: 168; Maurer 2002: 267).

Art. 1 des Gesetzes 8/1994 legt fest, dass es Ziel des Ausschusses sein soll, die Mitwirkung des Parlaments bei Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union zu sichern. Dafür sollen ihm möglichst umfangreiche Informationen zur Verfügung stehen. Die Informationsrechte sind in Art. 3 spezifiziert. Nach lit. a) ist der Ausschuss über jede Umsetzung von europäischem Sekundärrecht zu informieren. Des Weiteren hat die Regierung nach Art. 3 lit. e) den Ausschuss über die Richtlinien ihrer Europapolitik sowie die Entscheidungen und Beschlüsse des Europäischen Rates zu informieren. Sehr weitreichend ist insoweit Art. 3 lit. d), wonach die Regierung alle innerhalb ihrer Befugnisse zu erlangenden Informationen über die Aktivitäten der europäischen Institutionen an den Gemeinsamen Ausschuss übermitteln muss. Grundsätzlich kann daher jedes EU-Dokument vom Ausschuss geprüft werden (COSAC 2010: 459).

Die Regierung ist nach lit. b) überdies verpflichtet, dem Gemeinsamen Ausschuss einen Bericht über die auf europäischer Ebene vorgeschlagenen Gesetzgebungsakte zu übermitteln, der die Auswirkung auf die spanische Rechtsordnung darlegt (vgl. dazu auch COSAC 2010: 460). Auf Antrag des Ausschusses können weitere Ausführungen diesbezüglich verlangt werden.

Nach Art. 3 lit. c) kann der Ausschuss über alle Gesetzgebungsvorhaben diskutieren und gegebenenfalls eine Plenumsdebatte in den beiden Kammern unter Beteiligung der Regierung beantragen. Dem Plenum des Abgeordnetenhaus muss die Regierung gemäß Art. 4 des Gesetzes 8/1994 nach jedem Treffen des Europäischen Rates – ob regulär oder außerordentlich – Bericht über die verabschiedeten Entschlüsse erstatten.

### **9.6.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Die Mitwirkung des spanischen Parlaments bei der Anwendung der Passarelle-Klauseln des Art. 48 Abs. 7 EUV und des Art. 81 Abs. 3 AEUV wurde in Art. 3 lit. l) und lit. n) sowie Art. 8 des Gesetzes 8/1994 geregelt. Danach kann der Gemeinsame Ausschuss einen Vorschlag auf Ablehnung des betreffenden Gesetzgebungsvorhabens in die beiden Kammern einbringen. Dem jeweiligen Plenum obliegt dann die abschließende Entscheidung (Vidal Prado 2011: 79). Diskutiert wird, ob in diesen Fällen auch der oben genannte Art. 91 der spanischen Verfassung für die Übertragung von Hoheitsrechten angewendet werden muss (Vidal Prado 2011: 80). Das spanische Parlament hat mit dem Gesetz 8/1994 deutlich gemacht, dass es Art. 91 für nicht einschlägig erachtet.

### **9.6.3. Subsidiaritätskontrolle**

#### **9.6.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Nach Art. 3 lit. j) des Gesetzes 8/1994 kann der Gemeinsame Ausschuss im Namen des Parlaments eine begründete Stellungnahme wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 Abs. 3 EUV abgeben. Wenn es der Ausschuss für notwendig erachtet, kann er von der Regierung einen Bericht über die Vereinbarkeit des betreffenden Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammen mit allen offiziellen Dokumenten der EU-Organe diesbezüglich anfordern. Für die Abgabe der begründeten Stellungnahme ist der Gemeinsame Ausschuss nach Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes 8/1994 nicht ausschließlich, sondern nur grundsätzlich zuständig. Insoweit besteht für beide Kammern nach Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes die Möglichkeit, eine Debatte über die Stellungnahme im Plenum zu führen und diese dort zur Abstimmung zu stellen. In diesem Fall übersendet der Gemeinsame Ausschuss seinen Entwurf für eine begründete Stellungnahme an die beiden Kammern.

Bei der Subsidiaritätskontrolle sind nach Art. 6 des Gesetzes 8/1994 auch die Autonomen Gemeinschaften mit einzubeziehen. Das Abgeordnetenhaus und der Senat haben ihnen nach Abs. 1 alle Gesetzgebungsvorhaben zu übermitteln. Eine Auswahl nach Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften hat dabei ausdrücklich nicht zu erfolgen. Die regionalen Parlamente können dann nach Abs. 2 ihrerseits Stellungnahmen bei den Kammern einreichen (Vidal Prado 2011: 78). Sollte der gemeinsame Ausschuss auch zu der Annahme gelangen, dass ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt, so hat er nach Abs. 3 die Stellungnahmen der Gemeinschaften darin aufzulisten. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigungspflicht besteht jedoch nicht (siehe dazu Arribas und Bourdin 2011: 70 f.). Wird eine begründete Stellungnahme vom Ausschuss oder einem Plenum abgegeben, so übermittelt der Präsident des Abgeordnetenhauses dies nach Art. 5 Abs. 3 an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rats der Europäischen Union und der Europäischen Kommission.

#### **9.6.3.2. Subsidiaritätsklage**

Das Recht des spanischen Parlaments, Klage wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip einzureichen, ist in Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes 8/1994 verankert. Die Erhebung der Klage obliegt dabei der Regierung auf Antrag des Gemeinsamen Ausschusses gemäß Art. 3 lit. k) innerhalb von 6 Wochen, vgl. Art. 7 Abs. 2. Zu beachten ist dabei jedoch, dass die Regierung nach Abs. 3 die Möglichkeit hat, eine solche Klageerhebung zu verweigern. In diesem Fall muss sie dem Gemeinsamen Ausschuss ihre Gründe angeben.

## **9.7. Vereinigtes Königreich**

### **9.7.1. Parlamentarische Mitwirkung**

Die Beteiligungsrechte des britischen Parlaments, bestehend aus Unterhaus (House of Commons) und Oberhaus (House of Lords), ist – der Verfassungstradition folgend – nicht in

einem einheitlichen Gesetz geregelt, sondern findet sich vereinzelt in formellen Gesetzen, Richtlinien der Ausschüsse, Entschlüssen, den Geschäftsordnungen der beiden Häuser, aber auch als gewohnheitsrechtlich anerkannte Selbstverpflichtungen der Regierung (M. Mayer 2012: 440).

Der Vertrag von Lissabon wurde durch den European Union (Amendment) Act 2008 in nationales Recht transformiert. Dieses Gesetz sieht neben Verfahrensvorgaben für das ordentliche und das besondere Gesetzgebungsverfahren auch Regelungen bezüglich der Anwendung der Passarelle-Klauseln vor. Verstärkt wurden die dort festgeschriebenen Mitwirkungsrechte durch den European Union Act 2011. Das Gesetz regelt dabei in erster Linie die Verfahrensvoraussetzungen für eine Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene (M. Mayer 2012: 482).

Die Informationsrechte der beiden Häuser sind nicht ausdrücklich geregelt, jedoch sind sie gewohnheitsrechtlich anerkannt (COSAC 2010: 506, spricht von einer „Bewährung in der Praxis“; M. Mayer 2012: 441, von einer „verfassungsrechtlichen Übung“). Rechtlicher Anknüpfungspunkt für den Umfang dieser Rechte ist für das britische Unterhaus die Standing Order No. 143, also eine Bestimmung in der Geschäftsordnung der Kammer, die den Prüfungsumfang des EU-Kontrollausschusses (European Scrutiny Committee) festlegt. Darin wird der Begriff des EU-Dokuments (European Union document) zugrunde gelegt. Dieser ist weit gefasst und deckt neben Vorschlägen für Gesetzgebungsakte auch alle sonstigen Dokumente ab, auch wenn diese nicht Gesetzgebungsvorschläge betreffen (COSAC 2010: 490; M. Mayer 2012: 441 f.; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 25). Noch nicht erfasst werden Schlussfolgerungen des Rats oder des Europäischen Rates (COSAC 2010: 490).

Für das Oberhaus leiten sich dieselben Rechte aus dem Einsetzungsbeschluss des EU-Ausschusses her (M. Mayer 2012: 441 f.). Eine rechtliche Absicherung erfahren diese Rechte auch durch den parlamentarischen Prüfvorbehalt (parliamentary scrutiny reserve). Danach hat sich die Regierung verpflichtet, eine Stimmabgabe im Rat der Europäischen Union zu unterlassen, solange das Vorhaben in einem der EU-Ausschüsse überprüft wird oder noch eine Befassung durch das Plenum aussteht. Dieser Prüfvorbehalt wurde letztlich auf eine gesetzliche Grundlage gestellt: Die House of Commons Scrutiny Reserve Resolution wurde am 17. November 1998, die House of Lords Scrutiny Reserve Resolution am 6. Dezember 1999 verabschiedet. Für das britische Oberhaus ist heute die inhaltsgleiche Entschlüsselung vom 30. März 2010 anwendbar. Es besteht somit ein doppelter Prüfvorbehalt. Sowohl eine noch ausstehende Überprüfung im Unter- als auch im Oberhaus vermögen eine Stimmabgabe zu verhindern. Durch das so etablierte Überprüfungssystem ist – zumindest im Bereich der europäischen Gesetzgebungsvorhaben – gewährleistet, dass die Regierung dem Parlament die notwendigen Informationen zukommen lässt. Andernfalls ist sie im Rat handlungsfähig.

In Abs. 3 der Entschlüsselung sind jedoch Ausnahmen vom Prüfvorbehalt vorgesehen. Dies betrifft zum einen nach lit. a Vorhaben, die vertraulich, unbedeutend oder routinemäßig sind, sowie jene, die inhaltlich mit Vorhaben identisch sind, die bereits von den Ausschüssen überprüft wurden. Darüber hinaus können der EU-Kontrollausschuss des Unterhauses und der EU-Ausschuss des Oberhauses nach Abs. 3 lit. b den Vorbehalt aufheben. Auf diese Weise kann beispielsweise bei eilbedürftigen Vorhaben oder bei der vermeintlichen Gefährdung

britischer Interessen verfahren werden (M. Mayer 2012: 450). Der Prüfvorbehalt kann jedoch nach Abs. 4 auch unter Berufung auf besondere Gründe durchbrochen werden. In diesem Fall muss die Regierung ihre Gründe dem jeweiligen EU-Ausschuss bzw. dem jeweiligen Haus bei noch ausstehender Befassung bei der erstmöglichen Gelegenheit darlegen. Besondere Gründe liegen insbesondere dann vor, wenn der Regierungsvertreter in den Verhandlungen Zugeständnisse erringen kann, die bei einem Abwarten gefährdet wären (M. Mayer 2012: 450; vgl. zum Prüfvorbehalt auch Zehnpfund und Rhomberg 2009: 24).

Zusätzlich dazu hat sich die Regierung zum Erstellen von Erklärungsberichten (explanatory memoranda) verpflichtet (M. Mayer 2012: 443). Diese werden für alle EU-Dokumente erstellt und erklären neben einer inhaltlichen Darstellung des Dokuments auch seine rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung sowie das diesbezügliche weitere Vorgehen (COSAC 2010: 490; M. Mayer 2012: 443; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 25). Der Bericht ist vom zuständigen Ministerium innerhalb von 10 Tagen nach der Übermittlung des Dokuments vorzulegen (COSAC 2010: 490).

#### **9.7.1.1. Unterhaus (House of Commons)**

Die Beteiligung des Unterhauses erfolgt maßgeblich über seine drei EU-Ausschüsse. Der EU-Kontrollausschuss besteht nach Abs. 2 der Standing Order No. 143 aus 16 Mitgliedern und überprüft nach Abs. 1 Dokumente der Europäischen Union in all ihren Aufgabenbereichen. Er hat nach Abs. 1 lit. a eine Stellungnahme zur rechtlichen und politischen Bedeutung jedes Dokuments und eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen abzugeben (COSAC 2010: 490). Dabei hat er nach lit. c auch alle Probleme und Fragestellungen, die sich aus dem Dokument ergeben, zu berücksichtigen. Jedoch ist der Ausschuss nicht befugt, eine inhaltliche Wertung im Sinne einer Ablehnung oder Zustimmung vorzunehmen (M. Mayer 2012: 455). Er ist lediglich vorbereitendes Gremium. Insoweit steht dem Ausschuss nach Art. 4 der Standing Order No. 143 das Recht zu, Berater zu ernennen oder nach Art. 5 Personen anzuhören oder weitere Unterlagen anzufordern. Vor allem aber kann der Kontrollausschuss ein Dokument entweder in einem der EU-Ausschüsse oder im Plenum des House of Commons zur Diskussion stellen (COSAC 2010: 491; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 25).

Die Aufgaben der EU-Ausschüsse (European Committees) sind in Standing Order No. 119 geregelt. Die Zuständigkeit des jeweiligen Ausschusses richtet sich nach dem einschlägigen Fachgebiet; diese sind in Art. 7 der Standing Order No. 119 aufgelistet. Die Mitglieder der Ausschüsse sollen unter Berücksichtigung ihrer fachlichen Expertise, aber auch im Spiegel der Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus ausgewählt werden, vgl. Abs. 4. Im Ausschuss stellt der zuständige Minister oder ein anderer Regierungsvertreter die Regierungsposition vor und bringt einen entsprechenden Antrag ein, der dann diskutiert wird, vgl. Art. 10 (ausführlich zum Verfahren M. Mayer 2012: 461 f.). An den Sitzungen können nach Abs. 6 auch andere Abgeordnete teilnehmen, wobei ihnen jedoch kein Stimm- oder Antragsrecht zukommt. Die Debatte endet mit einer Entschließung, die jedoch noch vom Plenum bestätigt werden muss und daher zunächst keine Wirkung entfaltet (M. Mayer 2012: 462).

Auf dieser Basis erfolgt nach Abs. 11 eine Abstimmung im Plenum über den Antrag der Regierung. Änderungen, die im EU-Ausschuss vorgenommen wurden, muss der Antrag nicht aufnehmen (M. Mayer 2012: 462). Eine Debatte im Plenum ist eher die Ausnahme, nicht der Regelfall. Sie kann auf Antrag des Kontrollausschusses erfolgen, setzt jedoch die Zustimmung der Regierung voraus (COSAC 2010: 491; M. Mayer 2012: 467). Erst wenn das Überprüfungsverfahren abgeschlossen ist, ist die Regierung zur Abstimmung im Rat berechtigt. Das so skizzierte Verfahren führt aber nicht etwa dazu, dass die Entschließung des Plenums für den britischen Vertreter im Rat der EU verbindlich würde. Vielmehr sichert der Prüfvorbehalt lediglich die formelle Durchführung des Verfahrens ab.

### **9.7.1.2. Oberhaus (House of Lords)**

Das britische Oberhaus hat ein paralleles, jedoch eigenständiges System der Kontrolle von EU-Angelegenheiten (COSAC 2010: 491). Der Umfang der Prüfungskompetenz entspricht dem des Ausschusses des Unterhauses (vgl. COSAC 2010: 505). Auch im Hinblick auf den dortigen EU-Ausschuss (European Union Committee) wird der Begriff des EU-Dokument (European Union document) verwendet und in gleichem Umfang definiert (vgl. Procedure Committee, 3rd report, 2009-2010).

In der Praxis übernimmt der EU-Kontrollausschuss des Unterhauses jedoch die reguläre Überprüfung, während das Oberhaus sich oft auf politisch wesentliche Vorhaben und Entwicklungen konzentriert und diese – wie etwa den Fiskalpakt – vertiefend untersucht (M. Mayer 2012: 441, 473; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 25 f.). Die Kontrolle von EU-Dokumenten beginnt grundsätzlich mit dem EU-Ausschuss. Abhängig von der Bedeutung der Angelegenheit kann der Ausschuss eine weitere Prüfung, etwa durch einen der sieben Unterausschüsse (sub-committees) anordnen oder von einer Prüfung freistellen (COSAC 2010: 505). Festlegungen, nach welchen Kriterien die zu prüfenden Dokumente ausgewählt werden, bestehen nicht (M. Mayer 2012: 475). Ausschlaggebend ist in der Praxis die besondere Bedeutung eines Dokumentes, die rechtlicher, wirtschaftlicher oder politischer Natur sein kann.

Die Zuständigkeit der Unterausschüsse richtet sich nach dem betroffenen Fachgebiet (vgl. M. Mayer 2012: 462). Zum einen haben die Unterausschüsse die Möglichkeit, Dokumente zu prüfen, auch wenn diese nicht zuvor vom EU-Ausschuss ausgewählt wurden (M. Mayer 2012: 475). Zum anderen hat der zuständige Unterausschuss die Möglichkeit, von einer Prüfung abzusehen, in Kontakt mit dem zuständigen Minister zu treten oder eine tiefer gehende Befassung (in depth inquiry) anzuordnen (COSAC 2010: 505). Der Unterausschuss beendet seine Arbeit mit einem Berichtsentwurf und gegebenenfalls mit eigenen Schlussfolgerungen (M. Mayer 2012: 476).

Die abschließende Beurteilung obliegt jedoch wiederum dem Hauptausschuss, so dass die Arbeit der Unterausschüsse letztlich nur vorbereitender Art ist (M. Mayer 2012: 472 f.). Auch hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum Überprüfungsverfahren im Unterhaus, bei dem nur das Plenum abschließende Entschließungen erlassen kann und dem EU-Kontrollausschuss eine wertende Stellungnahme verwehrt ist (M. Mayer 2012: 473). Grundsätzlich ist die Überprüfung mit dem Bericht des EU-Ausschusses beendet. Der EU-Ausschuss kann dem Plenum

jedoch auch eine Debatte vorschlagen. In einem solchen Fall bringt ein Mitglied des Oberhauses einen Antrag auf Kenntnisnahme ein. Der Parlamentsvorbehalt ist dann mit Abschluss der Debatte aufgehoben (M. Mayer 2012: 476; Zehnpfund und Rhomberg 2009: 26). Zwischen Unter- und Oberhaus besteht lediglich eine informelle Kooperation, es bestehen keine Vermittlungsmechanismen, um zu einer gemeinsamen Position zu finden (COSAC 2010: 491).

### **9.7.2. Mitwirkung bei dynamischer Vertragsentwicklung**

Die Beteiligung des britischen Parlaments bei der Anwendung der Passarelle-Klauseln wurde mit dem European Union (Amendment) Act 2008 auf eine einfachgesetzliche Rechtslage gestellt. Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes sieht nicht nur ein Veto-Recht der beiden Häuser hinsichtlich der erleichterten Vertragsänderungsverfahren gem. Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV, Art. 81 Abs. 3 AEUV und Art. 153 Abs. 2 AEUV vor (COSAC 2010: 511). Vielmehr ist insoweit eine Zustimmung sowohl des Unterhauses als auch des Oberhauses erforderlich. Diese Regelungen wurden durch den European Union Act 2011 zusätzlich verschärft, in dem in bestimmten Fällen sogar ein Referendum verlangt wird, vgl. Art. 6 (M. Mayer 2012: 480).

### **9.7.3. Subsidiaritätskontrolle**

#### **9.7.3.1. Subsidiaritätsrüge**

Aufgrund der nationalen Besonderheiten des Vereinigten Königreichs sind an der Kontrolle der Subsidiarität diverse Ausschüsse beteiligt: der EU-Kontrollausschuss des Unterhauses, der EU-Ausschuss des Oberhauses, der Ausschuss für europäische und auswärtige Angelegenheiten (European and External Affairs Committee) der walisischen Nationalversammlung und der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (External Relations Committee) des schottischen Parlaments (COSAC 2010: 492). Das Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips hatte im Vereinigten Königreich bereits eine lange Tradition, so dass eine Stärkung der Rolle des Parlaments in diesem Bereich durch den Vertrag von Lissabon nicht erwartet wird (vgl. M. Mayer 2012: 425, mit Bezug auf das European Scrutiny Committee; ebenso Zehnpfund und Rhomberg 2009: 27).

Wie bei der üblichen Überprüfung von EU-Dokumenten wird für das Unterhaus der EU-Kontrollausschuss durch einen Bericht aktiv, der in dieser Konstellation mit dem Entwurf einer begründeten Stellungnahme und einer Empfehlung zum weiteren Vorgehen an das Plenum verbunden wird (COSAC 2010: 492). Das Plenum ist wieder für die abschließende Entscheidung zuständig. Federführend für die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist jedoch der EU-Ausschuss des Oberhauses (COSAC 2010: 506). Das Verfahren diesbezüglich ist im zweiten und dritten Bericht in 2009 bis 2010 des Verfahrensausschusses des Oberhauses (House of Lords Procedure Committee Second and Third Report 2009-10) näher geregelt (vgl. zum Verfahren M. Mayer 2012: 425). Sollte der EU-Ausschuss einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip annehmen, so verfasst er einen Vorschlag für eine begründete Stellungnahme und stellt diese im Plenum zur Diskussion. Eine begründete Stellungnahme kann also auch im Oberhaus nicht ohne Zustimmung des gesamten Plenums verabschiedet werden.

Kommt eine solche Stellungnahme zustande, so entfaltet diese im Verhältnis zur Regierung eine politische Bindungswirkung. Der Parlamentsvorbehalt erfasst auch die Überprüfung der Subsidiarität (COSAC 2010: 507). Das schottische und das walisische Parlament können ihre begründeten Stellungnahmen sowohl an das Unter- als auch das Oberhaus richten (M. Mayer 2012: 484).

### **9.7.3.2. Subsidiaritätsklage**

Das gleiche Verfahren ist auch im Fall einer Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof vorgesehen (COSAC 2010: 512). Es bedarf daher der Mitwirkung des Plenums sowohl im Unterhaus als auch im Oberhaus. Auch in diesem Fall hat sich die Regierung gegenüber dem Parlament verpflichtet, jeden dieser Fälle im Interesse des Parlaments vor den Gerichtshof zu bringen (COSAC 2010: 513; M. Mayer 2012: 484).

## **9.8. Schlussfolgerungen: Ausgestaltung und Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte im Bundestag**

Was folgt aus dem Rechtsvergleich für das deutsche Modell? Zunächst ist festzuhalten, dass bei allen Unterschieden im Hinblick auf die gesetzlichen Ausformulierungen die Grundstruktur überall ähnlich ist. Die Regierungen, mitunter unter Einbeziehung eines mit europapolitischen Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten, geben den Parlamenten die Gelegenheit zur vor- und nachträglichen Kontrolle. Für den Ernstfall steht allen Parlamenten eine „rote Karte“ zur Verfügung, mit der sie ihre Regierungen dazu anhalten können, sich an den Wortlaut eines Parlamentsentscheids zu halten.

Es darf freilich nicht übersehen werden, dass dieses Verlangen aus europarechtlichen Gründen nicht in ein Zwangsverhältnis überschlagen kann. Zur Entscheidung im Rat sind immer die Regierungen befugt. Im Falle der Missachtung droht diesen die Abwahl durch die Parlamentsmehrheit (wenn sie existiert) und/oder ein Organkonflikt vor dem Verfassungsgericht (wenn das Regierungssystem ein sanktionsfähiges Verfassungsgericht vorsieht). Zur ultima ratio können also die Parlamente nur im Nachgang einer Brüsseler Entscheidung greifen. Der ausgefeilteste Mechanismus zur parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten kommt nicht an der Tatsache vorbei, dass im Rat noch immer die Regierungen die einzig relevanten Entscheidungsakteure sind.

Darüber hinaus zeigt der vorstehende (Rechts-) Vergleich, dass es in der EU sehr unterschiedliche Modelle der Ausgestaltung – und daran anknüpfend auch der Wahrnehmung – der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU gibt. Zugleich lassen sich im Hinblick auf manche Details Parallelen feststellen. Unterschiede und Parallelen können dazu beitragen, das deutsche Modell im Hinblick auf Reformmöglichkeiten unter verschiedenen Aspekten konstruktiv-kritisch zu reflektieren. Möglichkeiten dazu sehen wir im Hinblick auf fünf Aspekte: (1) die rechtliche Bindungswirkung, (2) den Einfluss von Zweikammersystemen, (3) die Rolle der EU-Ausschüsse, (4) die Geschlossenheit der rechtlichen Regelungen

sowie (5) mögliche Friktionen innerhalb der EU, die durch die Dynamik bei den Parlamentskompetenzen entstehen.

1. Rechtliche Bindungswirkung: Zunächst lässt sich die Frage nach der Bindungswirkung der parlamentarischen Stellungnahmen für das Ratshandeln der Regierung stellen. Es ist deutlich geworden, dass in einer Reihe von Ländern ein geringerer Fokus als hierzulande auf detaillierten gesetzlichen Regelungen liegt. Treten wir einen Schritt zurück, fällt auch der Grund dafür ins Auge. In parlamentarischen Regierungssystemen stützt sich die Regierung auf die Parlamentsmehrheit. Äußert diese einen politischen Willen, kann die Regierung diesen nur unter dem Risiko der eigenen Abwahl übergehen. Deswegen ist in der Logik parlamentarischer Regierungssysteme eine allzu enge Bindung der Regierung durch das Parlament im Grunde systemwidrig. Die Abhängigkeit von einer parlamentarischen Mehrheit eröffnet der Regierung im Gegenteil gerade die Möglichkeit, auf der europa- bzw. außenpolitischen Bühne ihre Spielräume im Sinne dieser Mehrheit kreativ zu nutzen. Eine Delegation der Entscheidungskompetenz an die Regierung stellt „eine demokratische Entscheidung der Frage [dar], wie sich ein politisches Programm am besten durch die Exekutive verwirklichen lässt“ (Möller 2008b: 127). In diesem Zusammenhang wird die Exekutive zur „Verwirklichungsmaschine des Parlaments“ (ebd.).

In zwei Konstellationen lässt sich allerdings beobachten, dass dieser Mechanismus durchbrochen wird. Erstens verkomplizieren semipräsidentielle Regierungssysteme die Situation. Deshalb ist es kein Wunder, dass die Regeln bei Vertragsänderungen gerade in Frankreich und in Polen besonders kompliziert sind und unter Einbeziehung mehrerer Institutionen (zwei Kammern, Regierung, Präsident) geschehen. Für Polen gilt dies auch in der alltäglichen EU-Gesetzgebung, während in Frankreich die präsidentielle Prerogative in der Außenpolitik bis heute nach sich zieht, dass Stellungnahmen des Parlaments überhaupt keine Bindungswirkung entfalten – entsprechend uninteressant ist es dann für Parlamentarier, sich der Europapolitik überhaupt zuzuwenden.

Zweitens wird die ursprüngliche Einheit zwischen Regierungsmehrheit und Regierung aufgebrochen, wenn in einem Land Ansätze zu einer verselbständigten Bürokratie bestehen. Dies geschieht typischerweise dort, wo die Ministerien einer Kultur der politikfernen – der nicht „politisierten“ – Verwaltung folgen. Es gibt zwar in jüngerer Zeit Stimmen, die in einer politisch nicht direkt verantwortlichen Bürokratie ein Demokratie beförderndes Element sehen, da nur diese angesichts transnationaler Verflechtungen in der Lage sei, Output-Legitimität zu generieren (Majone 1996; Vibert 2007). Mit einem funktionierenden Kontrollverhältnis zwischen nationalem Parlament und nationaler Regierung sind solche Überlegungen indes kaum kompatibel. So lässt sich erklären, warum gerade die Existenz professionalisierter, d.h. im Sinne Max Weber „rationaler“ Ministerialbürokratien, ein festes und dichtes Kontrollnetz befördert. Wenn wir die Existenz unterschiedlicher Verwaltungskulturen in Europa unterstellen, erkennen wir eine tendenziell lange Leine in Südeuropa inklusive Frankreich, während die Parlamente etwa in Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Österreich deutlich detailliertere Regularien entworfen haben.

In inhaltlicher Hinsicht fällt auf, dass in allen Mitgliedstaaten zwischen „Wichtigem“ und „Unwichtigem“ unterschieden wird. Die Frage der Bindungswirkung stellt sich in der Regel

nur bei „wichtigen“ Vorhaben auf europäischer Ebene. Darunter wird zumeist die Gesetzgebung auf europäischer Ebene in Form von Verordnungen und Richtlinien gefasst. Am deutschen Fall (siehe Kap. 6.2) wird indes deutlich, dass die Priorisierung weitaus differenzierter ausgestaltet ist und, neben der Unterscheidung von „Wichtigem“ und „Unwichtigem“ (auch) unter politischen Gesichtspunkten geschieht oder jedenfalls geschehen kann. Trotz einiger Fortschritte in jüngerer Zeit, z.B. durch den Aufbau von Datenbanken mit einschlägigen Informationen über EU-bezogene Parlamentsprozesse in allen Mitgliedstaaten, bestehen auf dieser Ebene große Wissenslücken. Welche Dossiers in den verschiedenen nationalen Parlamentsarenen systematisch bearbeitet werden – und welche nicht! –, darüber gibt die vorliegende Literatur nur wenige Aufschlüsse.

Geht man über diese etwas pauschalisierten Überlegungen hinaus, dann fällt auf, dass die Bindungswirkung in Dänemark und Österreich am stärksten ausgestaltet erscheint. In Dänemark ist es Aufgabe eines ständigen Europaausschusses, die parlamentarische Behandlung von EU-Vorlagen im Folketing zu koordinieren und dessen weitreichende Mitwirkungs- und Kontrollrechte in EU-Angelegenheiten gegenüber der Regierung wahrzunehmen (Zehnpfund und Rhomberg 2009: 5). Um die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierung im Rahmen der Ratsverhandlungen nicht auszuhöhlen, ist der Ausschuss auf die Möglichkeit einer Ablehnung der ihm im Vorfeld dargelegten Regierungsposition beschränkt; er hat also – aus den soeben erörterten Gründen – kein Recht, der Regierung ein bestimmtes Mandat positiv vorzuschreiben.

Die parlamentarischen Mitbestimmungsrechte in Österreich sind nach dem Vorbild des dänischen Folketing entwickelt worden und ebenfalls vergleichsweise weitreichend (Zehnpfund und Rhomberg 2009: 12, unter Verweis auf Janowski 2005: 97). Von der Bindung darf der österreichische Vertreter im Rat nur unter der sehr eingeschränkten Voraussetzung der „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe“ bzw. nach Rücksprache mit dem Parlament abweichen. In der österreichischen politischen Praxis werden allerdings nur sehr selten bindende Stellungnahmen abgegeben, zudem ist der Verhandlungsspielraum auch in den seltenen Fällen einer Bindung in der Regel weit gefasst. Um dem Regierungsvertreter bei den Verhandlungen des Rates die notwendige Flexibilität zu erhalten, geben die EU-Ausschüsse vielmehr überwiegend sog. Ausschussfeststellungen ab, die rein empfehlenden Charakters sind. Diese seit dem Jahr 2004 geübte Praxis geht auf negative Erfahrungen mit einer bindenden Stellungnahme des Hauptausschusses für die Verhandlungen im Rat zurück, die die Verhandlungsposition des österreichischen Ministers in der Vergangenheit derart einschränkte, dass er während der Tagung des Rates der EU nicht mehr handlungsfähig erschien.

Dieser Unterschied zwischen Österreich und Dänemark erscheint besonders aufschlussreich. Die konstitutionelle und gesetzliche Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligung entscheidet nur bedingt über die tatsächliche Wahrnehmung der Parlamentsrechte. Sicherlich kann hier auf unterschiedliche Formen des Parlamentarismus verwiesen werden, vom konfrontativen Westminster-Modell zu den eher konsensual ausgerichteten Systemen etwa in den Niederlanden (Lijphart 1999). Aber auch Faktoren jenseits des Systemischen spielen eine wichtige Rolle. Kontrollierende Parlamente haben letztlich die Wahl zwischen zwei mit Unsicherheit belasteten Optionen. Wenn sie gegenüber der eigenen Regierung Härte demonstrieren, verwirklichen sie ihr Mitwirkungspotenzial. Dadurch engen sie aber auch ihren Regie-

rungen auf dem Verhandlungsparkett in Brüssel den taktischen Spielraum ein, nehmen also möglicherweise nachteilige politische Lösungen in Kauf. Verzichten die Parlamente indes auf die kurze Leine, entsteht ein typisches Principal-Agent-Problem (Williamson 1975). Wegen ihres Informationsvorsprungs können die Regierungen ihre eigenen Interessen wahrnehmen, die mit den Präferenzen der Parlamente nicht notwendigerweise übereinstimmen. Vergleichend lässt sich insoweit feststellen, dass die von uns betrachteten Parlamente in unterschiedlicher Weise auf das so skizzierte Dilemma reagieren: in einigen Fällen (z.B. Deutschland, Österreich) überwiegt mittlerweile der Drang zur restringierenden Bindung der Regierungen, in anderen (z.B. Dänemark, Großbritannien) überlassen Parlamente ihren Regierungen weitgehend das Feld.

Zuletzt fällt beim Rechtsvergleich eine Besonderheit auf. In den Niederlanden sind bei Fragen der dynamischen Vertragsentwicklung keine besonderen Verfahren vorgesehen. Mithin wird hier bei der Mitwirkung kein Unterschied zwischen nicht-konstitutionellen und konstitutionellen Angelegenheiten gemacht. Dies relativiert das Bestreben des deutschen BVerfG, dem Gesetzgeber allerlei detaillierte Vorgaben zur Ausgestaltung der Europapolitik zu machen. Der niederländische Fall zeigt, dass auch mit einfachgesetzlichen Prinzipien Mitwirkung und Kontrolle möglich sind, wenn diese übersichtlich gestaltet sind.

2. Zweikammersysteme: In Zweikammersystemen sind die Mitwirkungsrechte der beiden Kammern in den Blick zu nehmen. Insoweit fällt auf, dass die Zweite Kammer nirgends stärkere Mitwirkungsrechte als die Erste Kammer hat. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Bindungswirkung für das Handeln der Regierung im Rat der EU. In der Regel laufen die Mitwirkungsrechte parallel, oftmals sind die Mitwirkungsrechte der ersten Kammer jedoch sogar stärker. Insoweit bestehen zumindest in der Perspektive des Art. 23 GG Unterschiede zur deutschen Rechtslage. Diese werden jedoch im Zusammenspiel von Begleitgesetzgebung und BVerfG spätestens seit dem Lissabon-Urteil unter den Aspekten der Integrations- und Budgetverantwortung zunehmend eingeplant.

3. Europa-Ausschüsse: Von Bedeutung ist ferner, dass in den meisten der untersuchten Mitgliedstaaten nicht das Parlament im Plenum, sondern aus Gründen der Effektivität jeweils die Europaausschüsse die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung wahrnehmen. Dabei kommt dem Europaausschuss in vielen Mitgliedstaaten eine herausgehobene Funktion im Verhältnis zu den Fachausschüssen zu. Überall besteht auch eine Aufgabenteilung zwischen den Fachausschüssen sowie dem Europa-Ausschuss.

Trotz dieser Gemeinsamkeit lässt sich eine Reihe gewichtiger Unterschiede feststellen. In manchen Ländern ist der EU-Ausschuss befugt und befähigt, an der Stelle des Plenums über EU-Angelegenheiten zu entscheiden. Üblicherweise geschieht dies im Zusammenhang mit eilbedürftigen Entscheidungen, aber auch bei zuvor allgemein als „unwichtig“ klassifizierten Dossiers. In den Niederlanden, um nur ein Beispiel zu nennen, existiert diese Abkürzung jedoch nicht. Hier werden bei eilbedürftigen Entscheidungen andere Arrangements gefunden, die das Parlament als Ganzes in die Pflicht nehmen. In Österreich und anderen Staaten finden wir dagegen das deutsche Modell, welches eine plenareretzende Funktion des EU-Ausschusses ermöglicht (die allerdings im deutschen Fall kaum genutzt wird, siehe Kap. 6.2). Der Unterschied zwischen den beiden Modellen besteht in der normativen Stellung des ein-

zelen Abgeordneten, dessen Mitwirkungsrechte in einem plenareretzenden Modell naturgemäß eingeschränkt sind.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Stellung des EU-Ausschusses im Verhältnis zu den Fachausschüssen. Einige Parlamente organisieren ihre Arbeit dezidiert mit dem Ziel, die Mitgliedschaft im EU-Ausschuss sowie in anderen Fachausschüssen zu verknüpfen. Am deutlichsten scheint dies in Dänemark zu sein. Und wir erinnern uns, dass auch in Deutschland der EU-Ausschuss abweichend von den anderen Ausschüssen tagt, um Doppelmitgliedschaften zu befördern (das Instrument wird nur sporadisch genutzt, siehe Kap. 6.2). Im Gegensatz dazu nimmt der EU-Ausschuss in Polen oder Spanien die zentrale Beteiligungsrolle ein – die Arbeit in den Fachausschüssen muss die Schleuse des EU-Ausschusses passieren, um für die Mitwirkung bedeutsam zu werden. Der Unterschied besteht hier im Vermögen, auch kleinteilige EU-Dossiers kompetent begleiten zu können: Dies ist nur möglich, wenn im EU-Ausschuss auch Fachpolitiker sitzen, die über komplizierte Materien (in vielen Politikfeldern) vertiefte Kenntnisse besitzen.

Die Fähigkeit zur detaillierten Begleitung ist sicherlich ein Vorteil, wenn das Parlament – wie es in Dänemark der Fall ist – darauf geeicht ist, aktiv an der EU-Politik mitzuwirken. Nur dann kann eine echte parlamentarische Kontrolle der Regierungspolitik stattfinden. Allerdings gibt es auch eine Kehrseite. Parlamentarische Europapolitik ist in einem solchen Arrangement fast zwangsläufig kleinteilig von den Logiken einzelner Fachpolitiken dominiert. Eine Verknüpfung, erst recht eine Zusammenführung zu einer integralen EU-Politik wird aber deutlich erschwert. Deswegen eignet sich das enge Mitwirkungsmodell über die Verzahnung von EU- und Fachausschüssen besonders für Mitgliedstaaten mit einer begrenzten europapolitischen Agenda. Dies ist in Dänemark der Fall; das besondere Augenmerk gilt den Menschenrechten, der Umwelt- sowie der Sozialpolitik (Eliason 2001).

In großen Mitgliedstaaten dagegen, deren europapolitische Agenda die volle Bandbreite umfasst, kann fachpolitische Grundierung die Fähigkeit zur strategischen Kohärenz durchaus beeinträchtigen. Zum Beispiel ist die deutsche Europapolitik traditionell von inneren Konflikten zwischen der Umwelt- und der Wirtschaftspolitik geprägt (Beichelt 2007). Und im Unterschied zu Dänemark verfügt Deutschland über ausgeprägte industriepolitische Interessen in der EU. Ob sich also die parlamentarische Europapolitik mit einem dominanten EU-Ausschuss oder mit schlagkräftigen EU-Fachpolitikern ausstatten sollte, hängt zu einem guten Teil vom Kontext ab. Für den deutschen Fall würde die Verlagerung der EU-Angelegenheiten in die Fachausschüsse wohl bedeuten, dass innenpolitische Konflikte noch stärker als bisher auf die EU-Ebene getragen werden.

Weiterhin ist zu vermerken, dass manche EU-Ausschüsse über Untereinheiten verfügen. Dies ist in Dänemark und Österreich der Fall – also in jenen Ländern, denen eine ambitionierte und effektive parlamentarische Mitwirkung nachgesagt wird. Ein solcher Unterausschuss ist in der Lage, den Hauptausschuss zu entlasten. Sowohl in Dänemark als auch in Österreich geschieht dies (auch) durch die Übernahme koordinierender Funktionen. Im Verhältnis zum deutschen Modell sticht schnell ins Auge, dass hier der Weg gegangen wurde, der Informationsflut und dem Komplexitätszuwachs nicht durch eine Aufwertung der Parlamentsverwaltung zu begegnen, sondern das Heft in der Hand der politischen Kräfte des Parlaments zu behalten. Aller-

dings ist diese Unterscheidung weniger prinzipiell als zunächst erscheinen mag. Auch die Bundestagsverwaltung steht in letzter Instanz unter der Kontrolle von gewählten Akteuren. Und die Einrichtung von koordinierenden Unterausschüssen wird nur dann ihre Ziele erreichen können, wenn auch sie von einem administrativen Unterbau gestützt wird. Bei der Organisation der parlamentarischen Europapolitik sind politische und verwaltende Einheiten der Parlamente mithin in jedem Fall aufeinander angewiesen.

4. Geschlossenheit der gesetzlichen Beteiligungsregeln: Einige Mitgliedstaaten mit in Angelegenheiten der EU relativ einflussreichen Parlamenten, so z.B. Polen und Großbritannien, haben im Umfeld des Vertrages von Lissabon ein spezielles Beteiligungsgesetz erlassen, das die Mitwirkungsrechte des Parlaments auf Basis der gestärkten Rolle der Parlamente und der bisher gemachten Erfahrungen transparent zusammenfasst. Hierdurch wird die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten nicht nur effektiv ausgestaltet, sondern auch in sichtbarer Weise zu einer zentralen Aufgabe des jeweiligen Parlaments.

Für den korrekten Ablauf der Parlamentsbeteiligung ist ein geschlossenes Gesetzeswerk nicht unbedingt nötig. Trotz der Komplexität durch die zusätzliche Ebene existieren im Parlamentsbetrieb viele Felder mit ähnlich komplizierten Regeln und interinstitutionellen Beziehungen – man denke nur an die Verflechtungen innerhalb des deutschen Bundesstaats (so bereits Scharpf, Reissert und Schnabel 1976). Allerdings macht es für die politische Kommunikation durchaus einen Unterschied, ob ein Regelwerk unübersichtlich auf mehrere Gesetze verteilt ist oder ob es einen zentralen Zugang über ein Grunddokument gibt. Auel und Raunio weisen darauf hin, dass Transparenz im Umgang mit EU-Angelegenheiten einen großen Beitrag zur Legitimierung parlamentarischer EU-Politik leisten kann: parlamentsintern, gegenüber den Medien und in der direkten Kommunikation mit Wählern (Auel und Raunio 2012b). Dieser Punkt wird in unseren Schlussfolgerungen nochmals aufgegriffen, wenn wir für die Erstellung eines Europagesetzbuches plädieren (Kap. 9).

5. Innergemeinschaftliche Friktionen: Bereits unser nur einen kleinen Teil der EU-Staaten beinhaltende Überblick offenbart deutliche Unterschiede in der Handhabung der Parlaments-Regierungs-Beziehungen. Obwohl zur Spezifizierung sicher weitere Untersuchungen nötig wären, lässt sich ein Ergebnis folgendermaßen skizzieren: In Dänemark, Österreich und mittlerweile auch in Deutschland hat sich das Parlament eine wesentlich stärkere Rolle bei der europapolitischen Beteiligung erarbeitet als dies in einigen anderen Ländern – z.B. in Frankreich – der Fall ist.

Sollten wir davon ausgehen, dass die institutionellen Lösungen in den erstgenannten Ländern überlegen sind, dass mithin eine hohe Kontroll- und Mitwirkungsmacht des Parlaments per se anzustreben ist? In Anschluss an die Überlegungen in Kap. 3 und 4 vertreten wir die Position, dass dies nicht zwangsläufig der Fall ist. Von ihrem Charakter her ist die Europapolitik als „europäisierte Innenpolitik“ zwischen Außen- und Innenpolitik angelegt. Aus der nach wie vor bestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten folgt allerdings, dass diese frei in der Entscheidung sind, welche Institutionen die Europapolitik tragen. Die nationalen Parlamente verfügen mit dem Lissabon-Vertrag über ein Kompetenzpotenzial, das sie nutzen können, nicht jedoch nutzen müssen. Je stärker die politischen Kräfte innerhalb einzelner Mitgliedstaaten die Haltung vertreten, Europapolitik sei letztlich eine Domäne der Außenpolitik, desto stärker

beschränkt sich die politische Praxis auf nachträgliche Billigung. Statt der Mitwirkungsfunktion tritt dann im Wesentlichen die Kontrollfunktion in den Mittelpunkt. In Frankreich, wo dem Präsidenten nach wie vor die gewichtigste Rolle in der Diplomatie sowie der Außenpolitik insgesamt zukommt, entspricht die zurückgenommene Rolle des Parlaments der Institutionenordnung, die von der nationalen Verfassung vorgegeben wird.

In einer gesamteuropäischen Perspektive zieht die asynchrone Entwicklung der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative eine bemerkenswerte Konsequenz nach sich. Wenn sich einzelne, aber eben nicht alle, Parlamente ein stärkeres Mitwirkungspotenzial erkämpfen, belastet dies die innereuropäische Entscheidungsfindung. Erstens entstehen immer mehr potenzielle Veto-Spieler, die den sowieso schon komplizierten Entscheidungsprozess im Rat zusätzlich belasten. Zweitens jedoch vergrößert sich die politisch-kulturelle Spannbreite, wenn einige Regierungen mit althergebrachter außenpolitischer Perspektive ihre Europapolitik betreiben, während andere Regierungen – aufgrund gestärkter Parlamente – auf einem nationalen Legitimitätsparadigma bestehen. Denn: Die Errungenschaft des supranationalen Modells besteht gerade darin, dass nationale Regierungen ihre Entscheidungshoheit mit den übrigen EU-Institutionen teilen und gegebenenfalls überstimmt werden können (Nölke 2005). Die Stärkung der nationalen Parlamente birgt also den Keim der Renationalisierung in sich, wenn die nationalen Parlamente nicht ihrerseits Mechanismen entwickeln, mit denen sie sich einen gesamteuropäischen Horizont erarbeiten können.

## 10. Ergebnis und Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Studie war zunächst, den aktuellen Stand der politischen und rechtlichen Entwicklung in der europapolitischen Rolle des Bundestages aufzuarbeiten. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und dem Lissabon-Urteil des BVerfG, vor allem aber im Kontext der Finanz- und Staatsschuldenkrise in der EU haben sich weitreichende Veränderungen ergeben, die eine aktuelle Analyse der Einflussmöglichkeiten und des tatsächlichen Einflusses des Bundestages unter den Aspekten der Integrations- und Budgetverantwortung auf die deutsche Europapolitik erforderlich machten. Insoweit war eine interdisziplinäre Herangehensweise von großer Bedeutung, denn sie allein vermag die Rechtswirklichkeit zu spiegeln. Vor diesem Hintergrund wollen wir abschließend einige Ergebnisse der Studie und daran anknüpfende weiterführende Überlegungen in Form von vier Thesen sowie mehreren Handlungsempfehlungen formulieren. Mit ihnen wollen wir eine Diskussion anstoßen. Die Thesen greifen Punkte auf, die aus unserer Sicht in einem Reibungsverhältnis zu bestehenden wissenschaftlichen Positionen zu stehen scheinen. Die Handlungsempfehlungen konzentrieren sich auf solche Aspekte, die auch nach dem Zuwachs an Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechten der letzten Jahre noch auf der politischen Agenda stehen.

*These 1: Die Rolle des Bundestages wandelt sich in jüngeren Jahren von einem Kontroll- zu einem Mitwirkungsakteur.*

Vor dem Hintergrund des bestehenden rechtswissenschaftlichen Meinungsstandes macht die politikwissenschaftlich-praktisch ausgerichtete Analyse deutlich, dass die im Hinblick auf Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG bestehende Kompensationsthese seitens vieler – allerdings nicht aller – Akteure der deutschen Europapolitik nur begrenzte Gültigkeit beanspruchen kann. Die Kompensationsthese besagt, dass der im Jahre 1993 eingefügte Art. 23 GG dem Bundestag Informations- und Kontrollrechte als Ausgleich für den mit der Übertragung von Kompetenzen auf die EU verbundenen Verlust von Gesetzgebungsrechten gewährt. Weil der Bundestag im EU-Kontext nicht mehr über das Letztentscheidungsrecht verfügt, kann dieser seine Integrations- und Budgetverantwortung nur dann wahrnehmen, wenn er – mittlerweile nach Maßgabe des EUZBBG – rechtzeitig und umfassend informiert wird, um gegebenenfalls auf die Willensbildung der Bundesregierung einzuwirken. Die empirische Studie zeigt, dass bestimmte Akteure im Bundestag für sich in Anspruch nehmen, eine pro-aktive Europapolitik zu betreiben, die über den Kompensationsgedanken hinausgeht.

Die Rolle des Bundestags hat sich auch in rechtlicher Perspektive von der Kontrolle zur Mitwirkung in Angelegenheiten der EU entwickelt. Ganz entscheidend für eine effektive Mitwirkung sind verfahrensbezogene und institutionelle Vorkehrungen. Diese müssen im Ergebnis gewährleisten, dass sich der Bundestag im Rahmen der Europapolitik so aufstellt, dass er auf deren spezifische Eigenheiten angemessen reagieren kann. Insoweit geht es insbesondere darum, dass sich der Bundestag frühzeitig und umfassend über die Gesetzgebungsvorhaben auf EU-Ebene informiert, sich sodann auf Basis eines fachlich koordinierten internen Prozesses rechtzeitig positioniert, um schlussendlich mit dieser Position auf den geschilderten Wegen –

unmittelbar über die Subsidiaritätsrüge, mittelbar über die innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten im Hinblick auf den deutschen Regierungsvertreter in den Institutionen sowie über Koordinierung mit dem Europäischen Parlament – schnell und effizient handlungsfähig zu sein. Alles in allem scheinen uns die Reformschritte der vergangenen Jahre geeignet zu sein, den Bundestag künftig zu einer Rolle als aktiver Mitspieler in der Europapolitik zu befähigen.

*These 2: Um die Europapolitik des Bundestags zu verstehen, ist ein Blick auf seine verschiedenen Untergruppen vonnöten. Es führt in die Irre, von „dem Bundestag“ als einheitlichem Akteur zu sprechen.*

Ein guter Teil der einschlägigen Literatur neigt dazu, bei der Behandlung der deutschen Europapolitik den Bundestag als einheitlichen Akteur zu betrachten (Hoffmann 2010; Sturm und Pehle 2012). Dies geschieht vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung – in der lediglich legislative, exekutive und judikative Akteure voneinander unterschieden werden – oder aufgrund der Beobachtung, die deutsche Europapolitik sei als weitgehend konsensuale Angelegenheit einzustufen. Demgegenüber macht unsere Analyse deutlich, dass es im Rahmen der Europapolitik „den“ Bundestag nicht gibt. Dieser ist vielmehr als differenziertes Gebilde zu betrachten. Innerhalb des Parlaments finden sich unterschiedliche Akteursgruppen, die untereinander und mit der Regierung in einem komplexen Komplementär- und Konkurrenzverhältnis stehen. Hierbei ist nicht nur die Unterscheidung zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen relevant. Darüber hinaus bilden „Europapolitiker“ aller Fraktionen eine Gruppe, deren Sicht auf Europapolitik sich von den übrigen Akteuren im Parlament abhebt.

*These 3: Die europapolitische Rolle des Bundestages sollte im Kontext der breiteren Debatte um den Stellenwert von Parlamenten in der Mehrebenenpolitik diskutiert werden.*

Über weite Strecken verläuft die Debatte zur Position des Bundestages entlang der Frage, ob dem Parlament „mehr“ Mitspracherechte zustünden, oder ob im Gegenteil eine weniger rückgebundene Bundesregierung eine effektivere Europapolitik betreiben könne. Aus der Sicht der Akteure im Bundestag bestehen daneben indes noch weitere Konflikte, z.B. hinsichtlich der generellen Exekutivlastigkeit der Politik oder des allgemeinen Stellenwerts der EU-Ebene für deutsche Politik (siehe Kap. 6.4).

Die Konzentration auf das Gegeneinander von „mehr“ bzw. „weniger“ Bundestag in der Europapolitik erscheint nun, nachdem das EUZBBG sowie andere Rechtsakte ein konsistentes Gerüst erschaffen haben, nicht mehr von vorrangiger Bedeutung. Im Alltagsgeschäft der parlamentarischen Europapolitik kann die Bundestagsmehrheit faktisch Rechte in Anspruch nehmen, mit denen sie die Regierung weitgehend an ihre Vorstellungen bindet. Ob dies geschieht, hängt nicht (mehr) von einer auszuweitenden Rechtslage ab. Vielmehr entscheiden unterschiedliche Kontextkonstellationen darüber, ob der Bundestag seine Rechte ausschöpft:

- der Charakter eines Dossiers, das nahe oder fern von Kernkompetenzen des Parlaments (z.B. dem Haushaltsrecht) liegen kann,

- das Verhalten der Bundesregierung, die offensiv oder defensiv mit dem ihr verbleibenden Eigenspielraum umgehen kann,
- die diskursive Lagerung einer politischen Debatte, die sich in unterschiedlicher Weise nationalen oder europäischen Belangen zuneigen kann.

Angesichts dieser kontingenten Grundsituation wird deutlich, dass eine „starke“ (bzw. „schwache“) Stellung des Bundestages in der Europapolitik eine Variable in einem größeren Bedeutungszusammenhang darstellt. Dieser ist nicht nur davon geprägt, ob politische Akteure in Regierung und Parlament über einen integrierten, d.h. gesamteuropäischen, Sinnhorizont verfügen (Kap. 6.3 und 6.4). Auch spielt eine Rolle, ob und inwiefern Bürgerinnen und Bürger sich auf die Tatsache einstellen, dass viele politische Belange heute auf der EU-Ebene angesiedelt sind und im nationalen Kontext nicht mehr adäquat behandelt werden können.

Ein mitwirkendes Parlament, wie es der Bundestag mit dem EUZBBG/2013 sein kann, verfügt nicht nur über kontingente Möglichkeiten zur Mitgestaltung europäischer Politik. Ebenso relevant erscheint, dass das Parlament ein Akteur ist, der dabei mitwirkt, einen integrierten Sinnhorizont bereitzustellen. In institutioneller Hinsicht kann der Bundestag sich gegenüber der Regierung ein autonomes oder nachgelagertes (d.h. kontrollierendes) Gesicht geben; hier existieren viele Möglichkeiten (Kap. 9). Mit dem Europäischen Parlament kann es in unterschiedlichem Ausmaß kooperieren, mit anderen nationalen Parlamenten in unterschiedlicher Weise zusammenarbeiten. Mit diesen institutionellen Optionen verbunden ist die Inkorporierung solcher EU-europäischer Inhalte in die Parlamentsarbeit, die mit rein nationalen Belangen nicht kongruent sind.

Bundestagsabgeordnete können, wenn sie ihre Mitwirkungsrechte ernst nehmen, wegen der vielen gegenseitigen Abhängigkeiten im Mehrebenensystem kaum davon absehen, sich bei ihren Entscheidungen auch für deren mögliche Auswirkungen in anderen Mitgliedstaaten zu interessieren. Bei der Schulden- und Finanzkrise wurde dies bereits sichtbar (Kap. 7.3). Prinzipiell jedoch besteht die Herausforderung zu gesamteuropäischem Denken bei jeder europapolitischen Entscheidung. Daher zieht der Ausbau der EU-bezogenen Kapazitäten des Bundestags ein breiteres Nachdenken über die Rolle von Parlamenten im Mehrebenensystem nach sich. Dieses könnte ansetzen bei einer Reflektion über institutionelle wie inhaltliche Konsequenzen der Aufwertung der Parlamente mit dem Lissabon-Vertrag: Bis zu welchem Grad ist ein generelles Anwachsen der Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente funktional, inhaltlich und normativ wünschenswert? Wie gestaltet sich die mit der dualen Legitimation möglich werdende Legitimationskonkurrenz zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament?

Die normative Debatte über den Stellenwert repräsentativer Demokratie in der Europäischen Union bleibt aktuell und nötig. Sie sollte über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg gesucht und gefördert werden, denn die Legitimität des europäischen Projekts ist eng mit der Rolle der nationalen Parlamente verknüpft.

*These 4: Trotz der rechtlichen Stärkung der Mitwirkungsfunktion hat der Bundestag seine Rolle in politisch-praktischer Hinsicht noch nicht gefunden. Das Leitbild der dualen Legiti-*

mation nach Art. 10 Abs. 2 EUV stellt einen wünschenswerten Bezugspunkt dar, der jedoch mit anderen Leitbildern konkurriert.

In unseren Überlegungen zur Rolle des Bundestages in der Europapolitik haben wir uns an zwei zentralen Unterscheidungen orientiert:

- In Kap. 3 haben wir gezeigt, dass unterschiedliche Demokratiemodelle existieren, die für die europäische Integration relevant sind. Insbesondere wurde der Unterschied zwischen einem auf nationalen Demokratiegrundsätzen basierenden und einem den Unionsbürger als Ausgangspunkt wählenden europäischen Modell aufgezeigt: Politische Entscheidungen und Institutionen, selbst wenn sie einen transnationalen Charakter tragen, können entweder vorrangig über den nationalen Souverän legitimiert werden. Oder ihre Legitimation wird entlang des unionsspezifischen Demokratiekonzepts des Art. 10 Abs. 2 EUV im Sinne der dualen Legitimation entwickelt.
- In Kap. 4 wurde das Spannungsverhältnis zwischen einem Verständnis von Europapolitik als Außenpolitik bzw. als europäisierter Innenpolitik aufgezeigt. Dieser Entscheidung wohnt eine institutionelle Präfiguration inne. Eine als EU-Außenpolitik verstandene staatliche Europapolitik ist prinzipiell durch eine höhere exekutive Autonomie gekennzeichnet als eine im Sinne von europäisierter Innenpolitik definierte Europapolitik, die nach dem Modell des Art. 23 Abs. 2 - 6 GG viel stärker durch parlamentarische Mitwirkung geprägt ist.

Im Zuge dessen ergeben sich vier Typen europapolitischer Gestaltung (Tabelle 8). Zentral erscheint, dass mit der Ideenwelt der einzelnen Typen europapolitischer Vorstellungen auch die Rolle des Bundestages variiert.

Tabelle 8: Europapolitische Modellierungen der Rolle nationaler Parlamente

	Demokratiemodell	
	Ausgangspunkt: Nationale Legitimationskanäle	Ausgangspunkt: Europäischer Bürger
Europapolitik als Außenpolitik	(1) Bewahrung und Stärkung deutscher Interessen in Europa und der Welt; Regierung/Parlament als zentrales Legitimierungsorgan	(2) Bewahrung und Stärkung deutscher und europäischer Interessen in Europa und der Welt; doppelte Legitimation: Regierung/Parlament und EP als gleichgewichtige Legitimierungsorgane
Europapolitik als europäische Innenpolitik	(3) Souveränität des Volkes und seiner Vertreter; Bundestag als zentrales Legitimierungsorgan	(4) Schaffung und Stärkung einer europäischen politischen Gemeinschaft; doppelte Legitimation – Bundestag und EP als gleichgewichtige Legitimierungsorgane

Typ 1 betont eine eingliedrige Legitimation europäischer Politik, in der die nationale Regierung sich der allgemeinen nachträglichen Unterstützung durch das nationale Parlament versichert, um dann im Rat für national konnotierte Interessen einzutreten. In rechtlicher Hinsicht gehört das Modell letztlich der Vergangenheit an. Zum einen hat Art. 10 Abs. 2 EUV in Verbindung mit den erweiterten Anwendungsbereichen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gem. Art. 294 AEUV eine beachtliche Legitimationsbasis jenseits der nationalen Schiene, vermittelt über das Europäische Parlament, etabliert. Zum anderen wurden in Art. 23 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem EUZBBG/2013 die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Bundestag mitwirkend – und nicht lediglich kontrollierend – an der Europapolitik beteiligt ist.

Politikpraktisch bleibt das Modell nach Typ 1 jedoch durchaus noch von Bedeutung. Exekutive Akteure genießen im europäischen Politikzyklus an vielen Stellen eine privilegierte Stellung (Kap. 2.2). Im Rat entscheidet der jeweilige Fachminister. Für einen guten Teil der europapolitischen Koordinierung ist das Auswärtige Amt zuständig. Auch jener Teil, der vom Bundeswirtschaftsministerium koordiniert wird, wird im Ausschuss der Ständigen Vertreter in ein zwischenstaatliches Verfahren überführt. Dem Ratsverfahren wohnt damit insgesamt ein diplomatischer Entscheidungsstil inne. Weiterhin wurde deutlich, dass die Arbeitsebene des Bundestages dem Berufsbeamtentum des Verbundsystems von nationalen Ministerien und Rat in vielerlei Hinsicht strukturell unterlegen ist (Kap. 6.2). Obwohl somit das parlamentarische europapolitische Handeln nach Typ 1 insgesamt unter Druck gerät, finden sich noch deutliche Rudimente eines althergebrachten – nicht dualen – Legitimationsmusters.

Typ 4 stellt gewissermaßen das Gegenmodell zu Typ 1 dar. Durch die Sichtweise der Europapolitik als europäisierter Innenpolitik verschieben sich die Sinnhorizonte der parlamentarischen Akteure auf den europäischen politischen Raum; nationale Interessen werden mit gesamteuropäischen Interessen abgeglichen. Zugleich wird dem Gedanken der europäischen Gesamtverantwortung institutionell entsprochen, indem dem zweiten Legitimationsstrang aus Art. 10 Abs. 2 sein eigenes und volles Gewicht zuerkannt wird. Zugespitzt wird Politik somit beim staatlichen Strang durch den Bundestag legitimiert (dieser wiederum stützt die Regierung mit Legitimation aus), während für den individuell-europäischen Strang das Europäische Parlament die Legitimierungsarbeit zu leisten hat.

Im Kontrast zu Typ 1 erscheint Typ 4 zwar in rechtlicher Hinsicht verwirklicht (Art. 10 Abs. 2 i.V.m Art. 23 Abs. 3 GG sowie EUZBBG/2013), aber in politisch-praktischer Hinsicht noch nicht ausentwickelt. Insbesondere muss erst noch abgewartet werden, ob die Abgeordneten ihre neuen Mitwirkungsrechte umfänglich nutzen und damit der konstruktiv-kooperativ angelegten Integrationsverantwortung des Bundestages gerecht werden (Kap. 6). Auch lassen sich die vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligung bei Europawahlen sowie die schwache Verankerung des Europäischen Parlaments im Bewusstsein der europäischen Wähler nicht wegdiskutieren. Wenn wir in den vorhergegangenen Kapiteln mit rechtlichen und politikpraktischen Argumenten versucht haben dazulegen, dass die parlamentarische Europapolitik dennoch als europäisierte Innenpolitik im Sinne des Modells der doppelten Legitimation verstanden werden sollte, so verbinden wir damit die Erwartung, dass sich die politischen Praktiken der rechtlichen Lage langfristig anpassen. Eine Gegenwartsbeschreibung stellt Typ 4 dagegen nicht dar.

Die beiden übrigen Felder von Tabelle 7 zeigen Mischtypen. Typ 2 verbindet eine legitimatorisch im Mittelpunkt stehende Regierung mit einer Anerkennung der direkten Repräsentanten der Bürger im Europäischen Parlament. Im deutschen System der verschränkten Gewalt erscheint wenig stringent, dass sich das Parlament einerseits überwiegend in die Legitimationsverantwortung der Regierung begibt, andererseits jedoch mit dem Europäischen Parlament eine parlamentarische Legitimationskonkurrenz anerkennt. In System mit einer stärkeren Distanz zwischen Regierung und Parlament – etwa in Frankreich (Kap. 9.2) – erscheint der Typ indes durchaus plausibel, da nationale Parlamentarier in ihren Kollegen in Brüssel willkommene Mitstreiter gegen eine exekutive Dominanz in der europäischen Politik sehen können.

Typ 3 dagegen steht auch im deutschen Parlamentarismus als reale Alternative im Raum. Falls sich die rechtliche Konstruktion der dualen Legitimation – so wie es u.a. das BVerfG voraussetzen scheint (Kap. 3.2) – in politisch-praktischer Hinsicht nicht durchsetzen sollte, kann das nationale Parlament durch ein proaktives Ausüben seiner Mitwirkungsrechte durchaus einen stärkere gesamteuropäische Verantwortung entwickeln. Durch einen EU-weiten Handlungshorizont kann der Bundestag in diesem Fall die (bisher faktisch gegebene) Legitimationsschwäche des Europäischen Parlaments in einem gewissen Maß kompensieren. Allerdings trüge ein solchermaßen verwirklichtes Modell paternalistische Züge, denn der Deutsche Bundestag würde faktisch die Autonomie anderer nationaler Parlamente einschränken – wie im Verlauf der europäischen Finanz- und Schuldenkrise phasenweise bereits geschehen (Kap. 7.3).

*Handlungsempfehlung 1: (Weitere) Konzentration auf wesentliche, für die Legitimierung der deutschen und europäischen Politik zentrale Dossiers.*

Im Zuge der Arbeit an unserer Studie wurde deutlich, dass sich viele Abgeordnete des Bundestages durch die schiere Masse an europäischen Gesetzgebungsvorschlägen, die ja zusätzlich zur nationalen Gesetzgebungsarbeit hinzukommen, „überrollt“ fühlen und daher in gewissem Sinne resignieren. Mit Blick auf die Vielzahl europäischer Aktivitäten und deren Komplexität einerseits und die begrenzten Kapazitäten des Bundestages andererseits ist es daher von größter Bedeutung, die Arbeit des Bundestags im Bereich der Europapolitik auf die wesentlichen Fragen zu konzentrieren und die „Spreu vom Weizen“ zu trennen. Angesichts der Tatsache, dass nicht jede auf EU-Ebene geplante Gesetzgebungsmaßnahme für den Bundestag gleichermaßen relevant ist, sollte nach jeder Bundestagswahl anhand vorab definierter politischer Präferenzen, Sensibilitäten und Interessen sowie bestimmter allgemeingültiger Kriterien (z.B. Subsidiarität, Grundrechtssensibilität) das europäische Gesetzgebungsprogramm vergegenwärtigt werden. Die insoweit bedeutsamen Gesetzgebungsinitiativen sollten frühzeitig herausgefiltert und identifiziert werden.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass ein Großteil der europäischen Gesetzgebung nicht „von heute auf morgen“ über die Mitgliedstaaten hereinbricht, sondern sich in allgemeinen, aber vor allem auch in sektorspezifischen Gesetzgebungsprogrammen oft Jahre im Voraus ankündigt werden (so z.B. im Bereich der Umweltpolitik in den Umweltaktionsprogrammen gem. Art. 192 Abs. 3 AEUV oder im Bereich der Innenpolitik in sog. Stockhol-

mer Programm usw.). Den Gesetzgebungsprogrammen folgen seitens der Kommission zumindest bei größeren, komplexen europäischen Gesetzgebungsvorhaben weitere gebietspezifische Konkretisierungen in Form von sog. Grünbüchern und sodann in Vorbereitung einzelner Rechtsakte sog. Weißbücher, in denen das Gesetzgebungsvorhaben noch vor Formulierung des Rechtsakts beschrieben wird. Diese Stufen des europäischen Gesetzgebungsprozesses sollte der Bundestag besser nutzen. Dafür bedarf es allerdings auch der entsprechenden personellen und institutionellen Ausstattung. So könnte z.B. in jedem Fachausschuss des Bundestages wenigstens ein Mitarbeiter allein dafür zuständig sein, die für das Themengebiet relevanten europäischen Gesetzgebungsvorhaben zu identifizieren und zu beobachten.

Nicht zuletzt könnte sich der Bundestag auf diese Weise auch im Hinblick auf eine Subsidiaritätsrüge – trotz der knapp bemessenen Acht-Wochen-Frist – rechtzeitig positionieren und mit anderen nationalen Parlamenten koordinieren. Insoweit ist eine verbesserte Vernetzung mit anderen nationalen Parlamenten – über die COSAC hinaus – sinnvoll. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, die bereits existierenden bilateralen Treffen mit Parlamentariern ausgewählter nationaler Parlamente zu intensivieren und in eine echte Zusammenarbeit zu überführen. Als relativ großes und gut ausgestattetes nationales Parlament sollte der Bundestag insoweit eine initiativ- und koordinierende Rolle übernehmen.

*Handlungsempfehlung 2: Europäische Gesetzgebung sollte im Bundestag wie nationale Gesetzgebung behandelt werden.*

Basierend auf Handlungsempfehlung 1 sollten alle jene Rechtssetzungsvorhaben der EU, die als relevant eingestuft werden, von den Fachausschüssen (koordiniert über den EU-Ausschuss) bis hin zur Debatte im Plenum – so weit wie möglich – in der gleichen Weise und mit der gleichen Aufmerksamkeit bearbeitet werden wie nationale Gesetzgebungsvorhaben. Mit anderen Worten sollte das europäische Gesetzgebungsverfahren analog zum nationalen Gesetzgebungsverfahren behandelt werden. Dies bedeutet konkret, dass z.B. ein nach Maßgabe von Handlungsempfehlung 1 als relevant eingestuftes Richtlinien-vorschlag der Kommission ebenso wie eine Gesetzgebungsiniziativa der Bundesregierung im Bundestag behandelt werden sollte. Im Hinblick auf eine im Zuge dieser Analogie mögliche Debatte im Plenum des Bundestages wird Abgeordneten damit zugleich die Möglichkeit gegeben, sich – anders als das bislang der Fall ist (vgl. dazu die Einschätzung des ehemaligen Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU Fraktion Peter Altmaier, 2010, S. 73 ff.) – auch mit europapolitischen Themen zu profilieren. Wo der Bundestag im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren Entscheidungsrechte hat, treten im Falle des Kommissionsvorschlags an deren Stelle dann freilich die (schwächeren) Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 3 GG i.V.m. dem EUZBBG/2013.

*Handlungsempfehlung 3: Art. 23 GG sollte an die aus dem Europäisierungsschub des Vertrages von Lissabon resultierenden Erfordernisse angepasst werden.*

Im Hinblick auf ihre vorstehend geschilderte und in Handlungsempfehlung 1 noch einmal hervorgehobene Bedeutung sollte eine verfassungsrechtliche Verankerung der Subsidiaritäts-

rüge in Art. 23 Abs. 1a GG erfolgen. Die einseitige Regelung der Subsidiaritätsklage im Grundgesetz verschiebt den Fokus zu sehr auf die Ex-Post-Kontrolle, ohne das politische Potential der Subsidiaritätsrüge ausreichend zu berücksichtigen. Weiterhin sollte Art. 23 Abs. 3 GG dahingehend geändert werden, dass in bestimmten, innenpolitisch besonders sensiblen Bereichen die Stellungnahme des Bundestages – ebenso wie diejenige des Bundesrates – von der Bundesregierung „maßgeblich zu berücksichtigen“ ist, so dass dem Bundestag nach dem in § 9 Abs. 4 EUZBBG vorgesehenen Verfahren ein Letztentscheidungsrecht zukommen kann.

*Handlungsempfehlung 4: Die Position des EU-Ausschusses im Verhältnis zu den Fachausschüssen sollte im Sinne seiner faktischen Stärkung überdacht werden.*

Die Rolle des EU-Ausschusses in Zusammenarbeit mit den Fachausschüssen sollte gestärkt werden. Art. 45 GG enthält die Möglichkeit einer Ermächtigung des EU-Ausschusses zur eigenen Wahrnehmung der Rechte des Plenums gegenüber der Bundesregierung. Auf diese Weise könnte die Beteiligung des Bundestages effektiver und effizienter gestaltet werden. Dieses Potential ist im Hinblick auf den alltäglichen Gesetzgebungsprozess der EU bislang nicht ausgeschöpft worden: Dem EU-Ausschuss kommt einerseits zwar die Aufgabe eines „Integrationsausschusses“ zu, dem die Behandlung von Angelegenheiten der europäischen Integration obliegt. Andererseits stellt er jedoch in darüber hinaus gehenden Fällen lediglich einen die Beratungen in den Fachausschüssen koordinierenden „Querschnittsausschuss“ dar. In der Folge bleibt ein „dezentraler“, wenn nicht sogar „fragmentierter“ Umgang (Wissmann 2006: 233, 240) mit Unionsvorlagen im Bundestag bestehen (vgl. auch Maurer 2002: 233 mit Verweis auf die BT-Drs. 12/739; Mellein 2007: 280).

Der EU-Ausschuss kann zwar schon bisher bei Fragen europapolitischer Natur, die anderen Fachausschüssen zugewiesen sind, mitberatend tätig werden und zudem für den Fall einer Ermächtigung gemäß Art. 45 S. 2 GG für den Bundestag eine abschließende Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung abgeben. Die Wahrnehmung seiner Leistungen in den zurückliegenden Jahren ist jedoch unterschiedlich. Von den einen wird er als „Partner der Bundesregierung bei der Formulierung und Durchsetzung der Europapolitik“ angesehen und für seine durch seine Arbeit erlangte herausgehobene Position gelobt (so zumindest Pflüger 2006), von anderen dafür kritisiert, dass er bisher seinen spezifischen Aufgaben nicht gerecht werden konnte und insbesondere von seinen Sonderrechten noch keinen Gebrauch gemacht hat.

*Handlungsempfehlung 5: Einrichtung eines gemischten Stabilitätsausschusses.*

Interessant und zugleich nicht unproblematisch ist die im Zuge der Krise in der Eurozone zu beobachtende Entwicklung, die der Haushaltsausschuss genommen hat. Zum einen hat dieser im Hinblick auf die vom BVerfG forcierte Budgetverantwortung mit dem im ESMFinG Rechte bekommen (siehe dazu oben unter Kap. 7), die dem EU-Ausschuss – trotz der expliziten Regelung in Art. 45 GG – bislang vorenthalten wurden. Zum anderen tritt der Haushaltsausschuss – aus dem Gedanken der Budgetverantwortung heraus als fachlich zuständig – in

eine echte Konkurrenz zum EU-Ausschuss. Dessen Rolle ist trotz der Tatsache, dass es sich bei den Rettungsschirmen um Grundfragen der Wirtschafts- und Währungsunion und damit der europäischen Integration handelt, vergleichsweise schwach. Gleiches gilt für die Rolle des Rechtsausschusses, dessen Kompetenz im Rahmen der Krise in der Eurozone ebenfalls gefragt ist. Vor diesem Hintergrund wäre zu überlegen, einen gemischten „Stabilitätsausschuss“ aus Vertretern des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Rechtsausschusses, ergänzt um die Fraktionsvorsitzenden oder Parlamentarischen Geschäftsführer (ohne Stimmrecht) einzurichten und diesem die entsprechenden Befugnisse zu übertragen (vgl. Calliess 2011b). Nach einer ersten Einschätzung wäre dies rechtlich auf Grund der dem Bundestag zukommenden Geschäftsordnungsautonomie zulässig, bedarf jedoch gegebenenfalls einer vertieften Analyse der konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

*Handlungsempfehlung 6: Die Abhängigkeit der parlamentarischen Europapolitik von wenigen Experten einzelner Fraktionen sollte verringert werden.*

In der inneren Organisation aller Bundestagsfraktionen wird Europapolitik wie ein gewöhnliches Politikfeld organisiert. Wie z.B. in der Umwelt- oder Gesundheitspolitik gibt es eine/n europapolitische/n Obmann bzw. Obfrau für die Binnenkommunikation, dazu europapolitische Sprecher für die Außendarstellung. Hinzu kommen in den Fraktionsvorsitzen oder bei den parlamentarischen Geschäftsführungen zuständige Spitzenpolitiker. Im Gegensatz zu den meisten Politikfeldern handelt es sich indes bei der Europapolitik um ein Querschnittsfeld, in dem es darum geht, in einer großen Breite von Bereichen EU-bezogene Informationen zu verarbeiten und in Kontroll- oder Mitwirkungshandeln umzusetzen. Deshalb kann die Bündelung aller EU-relevanten Angelegenheiten bei einzelnen Personen leicht zu einer Überforderung oder oberflächlichen Behandlung einzelner Dossiers führen. Dies scheint uns auch empirisch belegbar zu sein: Unsere Interviews haben ergeben, dass die europapolitische Durchschlagskraft der einzelnen Fraktionen nach der Einschätzung sachkundiger Beobachter stark davon abhängt, ob in den genannten Positionen Personen mit europapolitischem „Herzblut“ und überdurchschnittlichem Engagement sitzen.

Wenigstens in den großen Fraktionen des Bundestages könnte die Abhängigkeit von den einzelnen Obleuten und Sprechern dadurch verringert werden, dass in Politikfeldern mit hoher EU-Verwebung weitere Personen mit koordinierender Funktion eingesetzt werden. Ähnlich wie der Rechtsausschuss des Bundestag über einen für EU-Fragen zuständigen Unterausschuss verfügt, könnten fachpolitischen Obleuten weitere Abgeordnete mit besonderer europapolitischer Expertise in den jeweiligen Politikfeldern beigestellt werden (z.B. Obmann/Obfrau „Verkehrspolitik Europa“). Dadurch entstünde ein Anreiz für einzelne Abgeordnete, sich längerfristig in die komplizierte Tektonik der europäischen Politik einzuarbeiten. Es könnten fachpolitisch geprägte Querverbindungen zu anderen Parlamenten entstehen, die von europapolitischen Obleuten oder Sprechern in der gegenwärtigen Position allein aus Kapazitätsgründen nicht aufgebaut oder gepflegt werden können.

### *Handlungsempfehlung 7: Erstellung eines Europagesetzbuches*

Das Nebeneinander der beschriebenen Vielzahl von Gesetzen zur Regelung der Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU (GG, EUZBBG, EUZBLG, IntVG, ESMFinG, Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat sowie die fortbestehenden BBV und BLV) kann langfristig gesehen nur eine Zwischenlösung sein. Daher sollten Bundestag und Bundesrat ein kohärentes „Europagesetzbuch“ ausarbeiten, in dem bestehende Widersprüche zwischen den Gesetzen beseitigt werden können.

## 11. Zitierte Literatur

Abels, Gabriele. Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen? *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Hrsg. Birgit Eberbach-Born u.a. Baden-Baden 2013. 79ff.

Abels, Gabriele, und Annegret Eppler. „Auf dem Weg zum ‚Mehrebenenparlamentarismus‘?“ *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler. Baden-Baden 2011. 17 ff. (2011a)

Abels, Gabriele, und Annegret Eppler. Hrsg. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden 2011. (2011b)

Achenbach, Jelena von. „Theoretische Aspekte des dualen Konzepts demokratischer Legitimation für die EU“. *Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht*. Hrsg. Silja Vöneky u.a. Berlin 2009. 191 ff.

Achterberg, Norbert, und Manfred Schulte. „Art. 42 Abs. 2“. *Kommentar zum Grundgesetz*. Band II. Hrsg. Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck. München 2005 (5. Auflage).

Altmaier, Peter. „Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag“. *Freiheit, Sicherheit und Recht*. Hrsg. Hans-Jörg Derra. Festschrift für Jürgen Meyer zum 70. Geburtstag. Baden-Baden 2006. 301 ff.

Altmaier, Peter. Europa – Quo Vadis? *Europäische Integration und deutsche Verfassungsidentität*, Hrsg. Ralf Thomas Baus, Michael Borchard, Günter Krings, Sankt Augustin/Berlin 2010, 65 ff.

Arnim, Hans Herbert von. *Vom schönen Schein der Demokratie*. München 2002.

Arribas, Gracia Vara, und Delphine Bourdin. *Die Rolle der regionalen Parlamente bei der Subsidiaritätsanalyse im Rahmen des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Frühwarnsystems*. Brüssel 2011.

Auel, Katrin, und Arthur Benz. *National Parliaments in EU Multilevel Governance – Dilemmas and Strategies of Adaptation*. polis Nr. 60/2004. Institut für Politikwissenschaft. Hagen 2004.

Auel, Katrin, und Arthur Benz. „The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems“. *Journal of Legislative Studies* (11) 3/4 2005. 372 ff.

Auel, Katrin, und Arthur Benz. „Expanding National Parliamentary Control: Does It Enhance European Democracy?“. *Debating the democratic legitimacy of the European Union*. Hrsg. Beate Kohler-Koch und Berthold Rittberger. Lanham, Boulder, New York, Toronto und Plymouth 2007. 57 ff.

Auel, Katrin, und Tapio Raunio. Hrsg. *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Institut für Höhere Studien. Wien 2012. [www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249) (Download 30.06.2014). (2012a)

Auel, Katrin, und Tapio Raunio. „Introduction: National Parliaments, Electorates and EU Affairs“. *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Hrsg. Katrin Auel und Tapio Raunio. Institut für Höhere Studien. Wien 2012. [www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249) (Download 30.06.2014). 7 ff. (2012b)

Auel, Katrin. „Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy“. *Journal of Legislative Studies* (11) 3 2005. 303 ff.

Auel, Katrin. „The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation“. *German Politics* (15) 3 2006. 249 ff.

Auel, Katrin. „Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs“. *European Law Journal* (13) 4 2007. 487 ff.

Auel, Katrin. „Europäisierung der parlamentarischen Demokratie – theoretische Perspektiven und methodologische Herausforderungen“. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler. Baden-Baden 2011. 65 ff.

Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. „Die Arbeit des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in der 14. Wahlperiode“. Berlin 2002.

Auswärtiges Amt. „Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007“. 2007. [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358382/publicationFile/3093/Denkschrift-lissabon.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358382/publicationFile/3093/Denkschrift-lissabon.pdf) (Download 30.06.2014).

Auswärtiges Amt. „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Manuel Sarrazin, Dr. Konstantin von Notz, Jerzy Montag, Ulrike Höfken u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Europäische Bürgerinitiative – Mögliche Änderungen an der Allgemeinen Ausrichtung des Rates“. Drucksache 17/2521. Berlin 2010.

Axt, Heinz-Jürgen, Antonio Milososki und Oliver Schwarz. „Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen“. *Politische Vierteljahresschrift* (47) 1 2007. 136 ff.

Baach, Florian. *Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Tübingen 2008.

Baddenhausen, Heike. *Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Wissenschaftlicher Dienste des Deutschen Bundestages Nr. 43/06. Berlin 2006.

Baddenhausen, Heike, Juliane Schopp und Catrin Steinrück. „Die neue Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon nach Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat“. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2009. 534 ff.

Barett, Gavin. „’The king is dead, long live the king’: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments“. *European Law Review* (33) 1 2008. 66 ff.

Barnickel, Christiane. „Legitimität und die Rolle nationaler Parlamente in der EU. Zum Zusammenhang zwischen Legitimitätsvorstellungen von und Selbstpositionierung durch Bundestagsabgeordnete“. Manuskript. Frankfurt/Oder 2010.

Barnickel, Christiane. „Der Bundestag in der Europäischen Union – (Ein)Blick von innen“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (43) 2 2012. 324 ff.

Bast, Jürgen. „Einheit und Differenzierung der Europäischen Verfassung“. *Die Europäische Verfassung – Verfassungen in Europa*. Hrsg. Becker u. a. 45. Assistententagung Öffentliches Recht. Baden-Baden 2005. 49 ff.

Becker, Peter, und Daniela Kietz. *Zwischen Brüssel, Berlin und Karlsruhe: Bundestag und Bundesrat als Vorzeigemodell parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik?*. Studie der Heinrich Böll Stiftung 2010.

Becker, Peter, und Maurer, Andreas. „Deutsche Integrationsbremsen“. *SWP-Aktuell* (41) 2009. [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6186](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6186) (Download 30.06.2014).

Behrens, Peter. „Integrationstheorie: Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung“. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* (45) 1981. 8 ff.

Beichelt, Timm. „Die europapolitische Koordinierung der Bundesregierung: besser als ihr Ruf“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (38) 4 2007. 751 ff.

Beichelt, Timm. *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden 2009.

Beichelt, Timm. „Recovering space lost? The German Bundestag’s new potential in European politics“. *German Politics* (21) 2 2012. 143 ff.

Benz, Arthur. „Politikwissenschaftliche Diskurse über demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem“. *Demokratie in Europa*. Hrsg. Hartmut Bauer, Peter Huber und Karl-Peter Sommermann. Tübingen 2005. 253 ff.

Bergmann, Jan Michael. *Das Menschenbild der EMRK*. Baden-Baden 1995.

Besselink, Leonard, und Brecht van Mourik. „The roles of the national parliament and the European Parliament in EU decision-making: the approval of the Lisbon Treaty in the Netherlands”. *European Public Law* (15) 3 2009. 307 ff.

Besselink, Leonard, und Brecht van Mourik. „The Parliamentary Legitimacy of the European Union: The Role of the States General within the European Union”. *Utrecht Law Review* (8) 1 2012. 28 ff.

Beyers, Jan, Rainer Eising und William Maloney. “Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere”. *West European Politics* (31) 6 2008. 1103 ff.

Beyme, Klaus von. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen 1997.

Beyme, Klaus von. „Niedergang der Parlamente“. *Internationale Politik* (53) 4 1998. 21 ff.

Bieber, Roland, Astrid Epiney und Marcel Haag. *Die Europäische Union*, Baden-Baden 2009 (8. Auflage).

Bleckmann, Albert. „Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis“. *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*. Hrsg. Georg Ress. Baden-Baden 1980. 33 ff.

Bogdandy, Armin von. *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*. Baden-Baden 1999.

Bogdandy, Armin von. Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat. 26./27. August 2009.

Böhmer, Maria. „Frauenquote in Aufsichtsräten – Schulterchluss mit Brüssel“. *GdF-Aktuell*, Newsletter der Gruppe der Frauen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag Ausgabe 7 2012. 2 ff.

Bormann, René, Oliver Dümmler, Hubert Gleixner und Oliver Mietzsch. *Reform des Personenbeförderungsgesetzes*. Diskussionspapier im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2011.

Börzel, Tanja A. „Europäisierung und innerstaatlicher Wandel: Zentralisierung und Entparlamentarisierung“. *Politische Vierteljahresschrift* (41) 2 2000. 225 ff.

Börzel, Tanja A. „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“. *Journal of Common Market Studies* (40) 2 2002. 193 ff.

Börzel, Tanja A., und Sprungk, Carina. „The goodness of fit and the democratic deficit in Europe“. *Comparative European Politics* (7) 3 2009. 364 ff.

Bouza Garcia, Louis. „Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?“. *Bruges Political Research Papers* 24 2012. 23 ff.

Breuer, Rüdiger. „Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG)“. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1994. 417 ff.

Brosius-Linke, René. „Der Europaausschuss der 16. Wahlperiode: starke Struktur, unambitioniert in eigenen Rechten“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. (40) 4 2009. 731 ff.

Brunkhorst, Hauke. Hrsg. *Demokratie in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden 2009.

Bundestag, Deutscher. 43. Sitzung des Deutschen Bundestages, Donnerstag, 20. Mai 2010. Berlin. (2010a)

Bundestag, Deutscher. 46. Sitzung des Deutschen Bundestages, Donnerstag, 10. Juni 2010. Berlin. (2010b)

Bundestag, Deutscher. „Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative“. BT-Drucksache 17/2013. 10. Juni 2010. Berlin. (2010c)

Bundestag, Deutscher. „Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Mai 2010 eingegangenen Antworten der Bundesregierung; Antwort der Staatsministerin Dr. Cornelia Pieper auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Manuel Sarrazin“. Drucksache 17/1812. 21. Mai 2010. Berlin. (2010d)

Bundestag, Deutscher. „Unterrichtung über die gemäß § 93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen bzw. nicht überwiesenen Unionsdokumente, Eingangszeitraum: 6. bis 16. April 2010“. Drucksache 17/1649. 7. Mai 2010. Berlin. (2010e)

Bundestag, Deutscher. 149. Sitzung des Deutschen Bundestages, 15. Dezember 2011. Berlin.

Bundestagsverwaltung. „Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon“. Zugleich Ausschussdrucksache 17(21)1211. Berlin 2011.

Bündnis90/DieGrünen. „Europäische Bürgerinitiative – Für mehr Bürgerbeteiligung in der EU, Antrag zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative KOM(2010) 119 endg.; Ratsdok 8399/10 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 GG“. BT-Drucksache 17/1781. 19. Mai 2010.

Calliess, Christian. *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU*. Baden-Baden 1999 (2. Auflage).

Calliess, Christian. „Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene“. *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*. Hrsg. Rudolf Hrbek. Baden-Baden 2000. 13 ff.

Calliess, Christian. *Rechtsstaat und Umweltstaat*. Tübingen 2001.

Calliess, Christian. „Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung“. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2003. 181 ff.

Calliess, Christian. „Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union“. *Demokratie in Europa*. Hrsg. Hartmut Bauer, Peter Huber und Karl-Peter Sommermann. Tübingen 2005. 281 ff. (2005a)

Calliess, Christian. „Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund: Eine Analyse mit Blick auf den Konventsentwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag“. *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*. Hrsg. Jürgen Bröhmer, Roland Bieber, Christian Calliess, Christine Langenfeld, Stefan Weber und Joachim Wolf. Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag. Köln, Berlin, München und Bonn 2005. 399 ff. (2005b)

Calliess, Christian. „§ 83 Auswärtige Gewalt“. *Handbuch des Staatsrechts*. Band IV. Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof. Heidelberg 2006 (3. Auflage). 589 ff.

Calliess, Christian. „Zum Denken im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund – Abschließende Reflexion und (Re-)Konstruktion eines Konzepts im Lichte der vorstehenden Beiträge“. *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*. Hrsg. Christian Calliess. Tübingen 2007. 187 ff.

Calliess, Christian. „Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ...“. *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2009. 559 ff. (2009a)

Calliess, Christian. „Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht* Nr. 56 2009. (2009b)

Calliess, Christian. *Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon*. Tübingen 2010. (2010a)

Calliess, Christian. „Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene“. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2010. 1 ff. (2010b)

Calliess, Christian. „Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms“. *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2011. 213 ff. (2011a)

Calliess, Christian. „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 19. September 2011 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung

des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Drs. 17/6916) und zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (BT-Drs. 17/6945)“. Berlin 2011. (2011b)

Calliess, Christian. „Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung“. *VVDStRL* (71) 2012. 113 ff.

Calliess, Christian. „Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2013. 97 ff. (2013).

Calliess, Christian, und Timm Beichelt. *Auf dem Weg zum Europäisierung Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?*. Bertelsmann Stiftung Gütersloh 2013. [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-19789DA2-82327A36/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_37438\\_37439\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-19789DA2-82327A36/bst/xcms_bst_dms_37438_37439_2.pdf) (Download 30.06.2014).

Calliess, Christian, und Christopher Schoenfleisch. „Auf dem Weg in die europäische ‚Fiskalunion‘? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages“. *JuristenZeitung* 2012. 477 ff.

Chardon, Matthias. „Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon“. *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Hrsg. Werner Weidenfeld. Baden-Baden 2008. 171 ff.

Classen, Claus Dieter. „Art. 23“. *Grundgesetz Kommentar*. Band 2. Hrsg. Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck. München 2005 (5. Auflage).

Cohen Joshua, und Joel Rogers. „Solidarity, Democracy, Association“. *Staat und Verbände*. Hrsg. Wolfgang Streeck. Opladen 1994. 136 ff.

Cole, Alistair. *Governing and Governance in France*. Cambridge 2008.

Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC). „Annex to the Thirteenth Bi-annual Report on Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny: Replies of National Parliaments and the European Parliament“. 2010.

Dann, Philipp. *Parlamente im Exekutivföderalismus*. Berlin u.a. 2004.

Davies, Gareth. „The post-Laeken division of competences“. *European Law Review* (28) 2003. 686 ff.

Dehm, Diether. Rede vor dem Deutschen Bundestag. 43. Sitzung des Deutschen Bundestages, 20. Mai 2010. Berlin.

Delgado del Saz, Silvia. „Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon – ein Vergleich zwischen spanischem und deutschem Recht“. *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht* Nr. 67 2011.

Demesmay, Claire, Martin Koopmann und Martin Thorel. *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik*. Baden-Baden 2013.

Di Fabio, Udo. „Der neue Art 23 des Grundgesetzes“. *Der Staat* (32) 1993. 191 ff.

Die Linke. „Die Europäische Bürgerinitiative bürgerfreundlich gestalten, Antrag zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Bürgerinitiative KOM(2010) 119 endgültig; Ratdok. 8399/10 hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 GG“, BT-Drucksache 17/1967, 9. Juni 2010.

Eberbach-Born, Birgit und Sabine Kropp. *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union: Chancen und Restriktionen nach dem Lissabon-Vertrag – einleitende Überlegungen. Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Hrsg. Birgit Eberbach-Born u.a. Baden-Baden 2013. 11ff.

Eberbach-Born, Birgit, Kropp, Sabine, Stuchlik, Andrej und Wolfgang Zeh. *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden 2013

Eising, Rainer, und Beate Kohler-Koch. Hrsg. *Interessenpolitik in Europa*. Baden-Baden 2004.

Eising, Rainer. „Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung“. *Europäische Integration*. Hrsg. Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch. Opladen 2003. 387 ff.

Eising, Rainer. „Die Europäisierung deutscher Interessengruppen: Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten?“. *Interessenpolitik in Europa*. Hrsg. Rainer Eising und Beate Kohler-Koch. Baden-Baden 2004. 311 ff.

Eliason, Leslie. „Denmark: Small State with a Big Voice“. *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*. Hrsg. Eleanor E. Zeff und Ellen B. Pirro. Boulder 2001. 191 ff.

Enderlein, Henrik. „Die Krise im Euro-Raum: Auslöser, Antworten, Ausblick“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (43) 2010. 7 ff.

Eppler, Annegret. „Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (63) 6/7 2013. 30 ff.

Eriksen, Erik Oddvar, und John Erik Fossum. *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*. London u.a. 2000.

Everling, Ulrich. „Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon“. *Europarecht* 2009 Beih. 1. 71 ff.

Fastenrath, Ulrich. *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*. München 1986.

Fischer, Joschka. „Ein nationaler Riegel. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag ist rückwärtsgewandt und realitätsfremd.“ *Die Zeit* Nr. 29 2009.

Fischer, Joschka. „Das Glück der Krise“. *Süddeutsche Zeitung* vom 4. Oktober 2012. 2.

Folketing [Dänisches Parlament]. Report on Consideration of EU matters by the Folketing in relation to subsidiarity checks.

Franzius, Claudio. *Europäisches Verfassungsrechtsdenken*. Tübingen 2010.

Gabriel, Sigmar, Frank-Walter Steinmeier und Peer Steinbrück. „Der Weg aus der Krise – Wachstum und Beschäftigung in Europa“. 15. Mai 2012. [www.peer-steinbrueck.de/wp-content/uploads/2012/05/Wachstumspakt.pdf](http://www.peer-steinbrueck.de/wp-content/uploads/2012/05/Wachstumspakt.pdf) (Download 30.6.2014)

Garrett, Geoffrey, und Barry R. Weingast. „Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market“. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Hrsg. Judith Goldstein und Robert O. Keohane. Ithaca 1993. 173 ff.

Gasteyer, Curt. *Europa zwischen Spaltung und Einigung*. Baden-Baden 2006.

Geiger, Rudolf. *Grundgesetz und Völkerrecht*. München 2002 (3. Auflage).

Goetz, Klaus, und Jan-Hindrick Mayer-Sahling. „The Europeanisation of national political systems: Parliaments and Executives“. *Living Reviews in European Governance* (3) 2 2008. <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-2/> (Download 30.06.2014).

Grabitz, Eberhard. *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*. Köln 1970.

Greenwood, Justin. *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke u.a. 2011 (3. Auflage).

Grewe, Wilhelm. „§ 77 Auswärtige Gewalt“. *Handbuch des Staatsrechts*. Band III. Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof. Heidelberg 1996. 921 ff.

Groh, Thomas. „Die Rolle der nationalen Parlamente“. *Der Lissabonner Reformvertrag*. Hrsg. Ulrich Fastenrath und Carsten Nowak. Berlin 2009. 77 ff.

Grünhage, Jan. *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands*. Baden-Baden 2007.

Guckelberger, Annette. „Die Europäische Bürgerinitiative“. *Die Öffentliche Verwaltung* 2010. 745 ff.

Guéhenno, Jean-Marie. *Das Ende der Demokratie*. München u.a. 1996.

Habermas, Jürgen. *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/Main 1992 (2. Auflage).

Habermas, Jürgen. „Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration“. *Ach, Europa*. Hrsg. Jürgen Habermas. Frankfurt/Main 2008. 96.

Habermas, Jürgen. „Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft“. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5 2013. 59 ff.

Hahn, Jörg-Uwe. „Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz“. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2009. 758 ff.

Halberstam, Daniel, und Christoph Möllers. „The German Constitutional Court Says ‚Ja zu Deutschland!‘“. *German Law Journal* (10) 2009. 1241 ff.

Halfmann, Ralf. *Entwicklungen des deutschen Staatsorganisationsrechts im Kraftfeld der europäischen Integration*. Berlin 2000.

Hallstein, Walter. *Der unvollendete Bundesstaat*. Düsseldorf 1969.

Halter, Ulrich. *Europarecht*. München 2007 (2. Auflage).

Hänsch, Klaus. „Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag“. *integration* (30) 4 2007. 499 ff.

Hansmeyer, Sandra. *Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung*. Berlin 2001.

Haratsch, Andreas, Christian König und Matthias Pechstein. *Europarecht*. Tübingen 2010 (7. Auflage).

Hauck, Felix. *Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Berlin 1999.

Hayes-Renshaw, Fiona, und Helen Wallace. *The Council of Ministers*. Houndmills 2006 (2. Auflage).

Hegel, Georg Friedrich Wilhelm. *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Berlin 1821.

Heinig, Hans Michael. „Sind Referenden eine Antwort auf das Demokratiedilemma der Europäischen Union?“. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2009. 297 ff.

Heise, Daniel. *Neue Macht den Parlamenten! Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität?* Marburg 2012

Henkel, Hans-Olaf. *Rettet unser Geld! Deutschland wird ausverkauft. Wie der Euro-Betrug unseren Wohlstand gefährdet*. München 2010.

Hertel, Wolfram. *Supranationalität als Verfassungsprinzip*. Berlin 1999.

Herzog, Roman, und Lüder Gerken. „Europa entmachtet uns und unsere Vertreter“. Die Welt vom 13. Januar 2007. [www.welt.de/politik/article715345/Europa\\_entmachtet\\_uns\\_und\\_unsere\\_Vertreter.html](http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_uns_und_unsere_Vertreter.html) (Download 30.06.2014).

Hesse, Joachim Jens, und Thomas Ellwein. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 2004 (9. Auflage).

Hesse, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts*. Heidelberg 1995 (20. Auflage).

Hilf, Meinhard. „Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?“. *VVDStRL* (53) 1994. 8 ff.

Hillgruber, Christian. „Die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge als staatsrechtliches Problem“. *Freiheit und Eigentum*. Festschrift für Walter Leisner. Hrsg. Josef Isensee. Berlin 1999. 53 ff.

Hillgruber, Christian. „Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009“.

Hirst, Paul Q. *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge 1994.

Hix, Simon, und Klaus H. Goetz. „Introduction: European integration and national political systems“. *West European Politics* (23) 4 2000. 1 ff.

Hobe, Stephan. *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*. Berlin 1998.

Hoffmann, Isabell. „Bundestag auf Europäisch“. Bertelsmann Stiftung – Spotlight Europe 2010/08.

Holmeier, Karl. Rede vor dem Deutschen Bundestag. 43. Sitzung des Deutschen Bundestages, 20. Mai 2010. Berlin.

Hölscheidt, Sven. „The German Bundestag: From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny“. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*. Hrsg. Andreas Maurer und Wolfgang Wessels. Baden-Baden 2001. 117 ff.

Hölscheidt, Sven. „Europäischer Konvent, europäische Verfassung, nationale Parlamente“. *Jahrbuch für Öffentliches Recht* 2005. 430 ff.

Hölscheidt, Sven. „Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag“. *Integration* (31) 3 2008. 254. (2008a)

Hölscheidt, Sven. „The German Bundestag Must Apply Its Sound Rules More Effectively“. Manuskript Berlin. (2008b)

Hölscheidt, Sven. „Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration“. *Die Öffentliche Verwaltung* 2012. 105 ff.

Hölscheidt, Sven. Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise. *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Hrsg. Birgit Eberbach-Born u.a. Baden-Baden 2013. 105ff.

Hölscheidt, Sven, Steffi Menzenbach und Birgit Schröder. „Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkommentar“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (40) 4 2009. 758 ff.

Hölscheidt, Sven, und Stephan Molls. „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Berlin 2006.

Hölscheidt, Sven, und Thomas Schotten. „Der Unionsausschuss des Deutschen Bundestages – Gestaltungsprobleme“. *integration* (17) 4 1994. 230 ff.

Hoppe, Tilman. „Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“. *Deutsches Verwaltungsblatt* 2007. 1540 ff.

Huber, Peter M. *Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union*. München 2001.

Huber, Peter M. „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“. *Süddeutsche Zeitung* Nr. 216 vom 19. September 2011. 6.

Ipsen, Hans-Peter. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen 1972.

Ipsen, Hans Peter. „Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil“. *Europarecht* (1) 1 1994. 1 ff.

Ismayr, Wolfgang. *Der Deutsche Bundestag*. Wiesbaden 2012 (3. Auflage).

Janowski, Cordula Agnes. *Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?*. Baden-Baden 2005.

Jarass, Hans D. „Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht“. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011. 563 ff.

Jestaedt, Matthias. „Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG“. *Der Staat* (48) 4 2009. 497 ff.

Joerges, Christian. „Markt ohne Staat? – Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik“. *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Hrsg. Rudolf Wildenmann. Baden-Baden 1991.

- Kadelbach, Stefan. „§ 19 Unionsbürgerrechte“. *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Hrsg. Dirk Ehlers. Berlin 2009 (3. Auflage).
- Kamann, Hans-Georg. *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung*. Frankfurt/Main 1997.
- Kammel, Arnold, und Almut Möller. „Mehr Demokratie wagen: Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden“. *AIES-Fokus* 5 2010.
- Karlas, Jan. „National Parliamentary Control over EU Affairs: Institutional Design After Enlargement“. *West European Politics* (35) 5 2012. 1095 ff.
- Kempen, Bernhard. „Art. 59“. *Grundgesetz Kommentar*. Band II. Hrsg. Hermann v. Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck. München 2010 (6. Auflage).
- Kempf, Udo. „Das politische System Frankreichs“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Wiesbaden 2009. 349 ff.
- Kielmansegg, Peter Graf. „Integration und Demokratie“. *Europäische Integration*. Hrsg. Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch. Opladen 1996. 47 ff.
- Kietz, Daniela. „Die nationalen Parlamente“. *Der Vertrag von Lissabon*. Hrsg. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2008.
- Kietz, Daniela. „Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise“. Gütersloh 2013. [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-BFA25636-89C961B0/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_37545\\_\\_2.PDF](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-BFA25636-89C961B0/bst/xcms_bst_dms_37545__2.PDF) (Download 30.06.2014).
- Kietz, Daniela, und Andreas Maurer. „Die nationalen Parlamente und die Beteiligungsrechte des Bundestags“. *Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen*. Hrsg. Andreas Maurer und Nicolai von Ondarza. Onlinedossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2012. [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308\\_AP\\_LissabonVertrag.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf) (Download 30.6.2014).
- Kluth, Winfried. „Die verfassungsrechtlichen Bindungen im Bereich der auswärtigen Gewalt nach dem Grundgesetz“. *Staat Wirtschaft Steuern*. Festschrift für Karl Friauf. Hrsg. Rudolf Wendt. Heidelberg 1996. 197 ff.
- Koch, Jessica, und Matthias Kullas. „Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?“. CEP-Studie. Freiburg im Breisgau 2012.
- König, Doris. *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses: Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*. Berlin 2000.

König, Thomas und Lars Mäder. „Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland“. *Politische Vierteljahresschrift* (49) 3 2008. 438 ff.

Korioth, Stefan. „Art. 52 Abs. 3“. *Kommentar zum Grundgesetz*. Band II. Hrsg. Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck. München 2005 (5. Auflage).

Kotzur, Markus. „Die Demokratiedebatte in der deutschen Verfassungsrechtslehre“. *Demokratie in Europa*. Hrsg. Hartmut Bauer, Peter Huber und Karl-Peter Sommermann. Tübingen 2005. 351 ff.

Krämer, Hans R. *Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration. Versuch einer Systematik*. Tübingen 1969.

Kropp, Sabine. Information und Kontrolle im Deutschen Bundestag. Exekutive und regierungstragende Fraktionen in europäisierten Fachpolitiken. *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Hrsg. Birgit Eberbach-Born u.a. Baden-Baden 2013. 181ff.

Kutschmer, Gerald. „Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und völkerrechtliche Verträge“. *Für Recht und Staat*. Festschrift für Herbert Helmrich. Hrsg. Klaus Letzgus. München 1994. 537 ff.

Lang, Ruth. *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG*. Berlin 1997.

Lecheler, Helmut. „Die Mitwirkungsgesetzgebung an der europäischen Integration vor und nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag“. *JuristenZeitung* 2009. 1156 ff.

Lhotta, Roland, und Jörn Ketelhut. „Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: Das Bundesverfassungsgericht als Agent des ‚verfassten politischen Primär-raumes‘?“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4 2009. 864 ff.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven 1999.

Locke, John. *Two Treatises of Government*. Band II. 1690.

Lord, Christopher. *Democracy in the European Union*. Sheffield 1998.

Lübbe-Wolff, Gertrude. Europäisches und nationales Verfassungsrecht. *VVDStRL* 60 (2001). 246 ff.

Magiera, Siegfried. „Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäische Union“. *Juristische Ausbildung* 1994. 1 ff.

Magiera, Siegfried. „Art. 45“. *Grundgesetz Kommentar*. Hrsg. Michael Sachs. München 2007 (4. Auflage).

Majone, Giandomenico. „The Rise of the Regulatory State in Europe“. *West European Politics* (17) 1994. 77 ff.

Majone, Giandomenico. *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford 2005.

Majone, Giandomenico. „Regulatory Legitimacy“. *Regulating Europe*. Hrsg. Giandomenico Majone. London und New York 1996. 285 ff.

Masing, Johannes. *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*. Berlin 1997.

Maurer, Andreas, und Stephan Vogel. „Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“. Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (S28). Berlin 2009. [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009\\_S28\\_mrr\\_vogel\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S28_mrr_vogel_ks.pdf) (Download 30.06.2014).

Maurer, Andreas. *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*. Baden-Baden 2002.

Maurer, Andreas. „Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente als Quellen demokratischer Legitimität im Vorfeld des Konvents“. *Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*. Hrsg. Erhard Busek und Waldemar Hummer. Wien 2004. 203 ff.

Maurer, Andreas, und Wolfgang Wessels. Hrsg. *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*. Baden-Baden 2001.

Mayer, Franz C. „Volk gegen Volksvertreter“. *Süddeutsche Zeitung* Nr. 67 vom 20. März 2012. 2.

Mayer, Martina. *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*. Tübingen 2012.

Mellein, Christine. *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente*. Baden-Baden 2007.

Menzel, Eberhard. „Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik Deutschland“. *VVDStRL* (12) 1954. 179 ff.

Meyer, Jürgen, und Sven Hölscheidt. „Die Europäische Verfassung aus Sicht des deutschen Bundestags“. *integration* (26) 2003. 348 ff.

Möllers, Christoph. *Gewaltengliederung*. Tübingen 2005.

Möllers, Christoph. *Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik*. Frankfurt/Main 2008. (2008a)

Möllers, Christoph. *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltgliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung*. Weilerswist 2008. (2008b)

Möllers, Christoph. *Demokratie – Zumutungen und Versprechungen*. Berlin 2008. (2008c)

Möllers, Christoph. „Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 162 vom 16. Juli 2009. 27.

Molsberger, Philipp. *Das Subsidiaritätsprinzip im Prozess europäischer Konstitutionalisierung*. Berlin 2009.

Morata, Francesc. „Spain: Modernization Through Europeanization“. *The Member States of the European Union*. Hrsg. Simon Bulmer und Christian Lequesne. Oxford 2012. 134 ff.

Moravcsik, Andrew. „Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach“. *Journal of Common Market Studies* (31) 4 1993. 473 ff.

Morlok, Martin. „Art. 42“. *GG-Kommentar*. Band II. Hrsg. Horst Dreier. Tübingen 2006 (2. Auflage).

Mosler, Hermann. „Internationale Organisation und Staatsverfassung“. *Rechtsfragen der internationalen Organisation*. Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag. Hrsg. Walter Schätzel. Frankfurt/Main 1956. 273 ff.

Müller-Graff, Peter-Christian. „Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen“. *Integration* (32) 4 2009. 331 ff.

Murswiek, Dietrich. „Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung – Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag“. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009. 481.

Nannestad, Peter. „Das politische System Dänemarks“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Wiesbaden 2009. 65 ff.

Navarro, Julien, und Sylvain Brouard. „Who Cares About The EU? French MPs and European Politics Since 1988“. *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Hrsg. Katrin Auel und Tapio Raunio. Wien 2012. 192 ff. [www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249) (Download 30.06.2014).

Nettesheim, Martin. „Demokratisierung der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie“. *Demokratie in Europa*. Hrsg. Hartmut Bauer, Peter Huber und Karl-Peter Sommermann. Tübingen 2005. 143 ff.

- Nettesheim, Martin. „Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG“. *Neue Juristische Wochenschrift* 2009. 2867 ff.
- Nettesheim, Martin. „Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung.“ *Neue Juristische Wochenschrift* 2010. 177 ff.
- Niclauß, Karlheinz. *Kanzlerdemokratie*. Paderborn 2004.
- Nicolaysen, Gert. „Rechtliche Bindungen einer Stabilitätspolitik, Blicke auf das deutsche Stabilitätsgesetz und den europäischen Stabilitätspakt“. *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung*. Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag. Hrsg. Lerke Osterloh. Berlin 2004. 833 ff.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago 1971.
- Nölke, Andreas. „Supranationalismus“. *Theorien der europäischen Integration*. Hrsg. Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch. Wiesbaden 2005. 145 ff.
- Norton, Philip. Hrsg. *National Parliaments and the European Union*. London 1996.
- Obrecht, Marcus. *Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale*. Würzburg 2006.
- Oeter, Stefan. „Föderalismus“. *Europäisches Verfassungsrecht*. Hrsg. Armin von Bogdandy und Jürgen Bast. Heidelberg 2003. 59 ff.
- Oeter, Stefan. „Die EU – ein föderales Gemeinwesen“. *Europäisches Verfassungsrecht*. Hrsg. Armin von Bogdandy und Jürgen Bast. Dordrecht u.a. 2009 (2. Auflage). 88 ff.
- Ohler, Christoph. „Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2010. 330 ff.
- Patzelt, Werner J. „Parlamente und ihre Funktionen“. *Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich: Parlamente und ihre Funktionen*. Hrsg. Werner J. Patzelt. Wiesbaden 2003. 13 ff.
- Pelinka, Anton. „Das politische System Österreichs“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Wiesbaden 2009. 607 ff.
- Pernice, Ingolf. „Art. 23“. *GG-Kommentar*. Band II. Hrsg. Horst Dreier. Tübingen 2006 (2. Auflage).
- Pflüger, Friedbert. „Der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Wahlperiode“. *Freiheit, Sicherheit und Recht*. Festschrift für Jürgen Meyer. Hrsg. Hans-Jörg Derra. Baden-Baden 2006. 271 ff.
- Pieroth, Bodo. „Art. 52“. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. Hans Jarass und Bodo Pieroth. München 2009 (10. Auflage).

Pollak, Johannes, und Peter Slominski. „The Silence of the Shepherds – How the Austrian Parliament informs its citizens on European issues“. *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Hrsg. Katrin Auel und Tapio Raunio. Wien 2012. 170 ff. [www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/29249) (Download 30.06.2014).

Preising, Carmen. „Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission“. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus. Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler. Baden-Baden 2011. 149 ff.

Putnam, Robert. „Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games“. *International Organization* (42) 3 1988. 427 ff.

Rat. Note, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Citizen's initiative. Dokument 8796/10. Brüssel 2010.

Raunio, Tapio, und Simon Hix. „Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government“. *West European Politics*. (23) 4 2000. 142 ff.

Raunio, Tapio. „National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research“. *Journal of Legislative Studies* (15) 4 2009. 317 ff.

Reimer, Franz. „Ziele und Zuständigkeiten Die Funktionen der Unionszielbestimmungen“. *Europarecht* 2003. 992 ff.

Ritzer, Christoph, und Marc Ruttloff. „Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven“. *Europarecht* 2006. 116 ff.

Rohleder, Kristin, Lena Sinn und Olaf Zehnpfund. „Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland. Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“. Infobrief Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages. Berlin 2010.

Rojahn, Ondolf. „Art. 59“. *Grundgesetz Kommentar*, Band II. Hrsg. Ingo von Münch und Philip Kunig. München 2001 (5. Auflage).

Roth, Michael. „Die EU und Deutschland ein Jahr nach dem Lissabon-Vertrag? Verfassungsromantik ade?“. *Euractiv* (30) 2010.

Rozenberg, Olivier. „France: Genuine Europeanization or Monnet for Nothing?“. *The Member States of the European Union*. Hrsg. Simon Bulmer und Christian Lequesne. Oxford 2012. 57 ff.

Ruffert, Matthias. „Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – zur Anatomie einer Debatte“. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3-4 2009. 381 ff. (2009a)

Ruffert, Matthias. „An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon“. *Deutsches Verwaltungsblatt* 2009. 1197 ff. (2009b)

Ruffert, Matthias. „Art. 9 und Art. 10“. *EUV/AEUV*. Hrsg. Christian Calliess und Matthias Ruffert. München 2011 (4. Auflage).

Ruppert, Stefan. Rede vor dem Deutschen Bundestag. 43. Sitzung des Deutschen Bundestages, 20. Mai 2010. Berlin.

Saalfeld, Thomas. „The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence“. *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*. Hrsg. Kenneth Dyson und Klaus Goetz. Oxford 2003. 73 ff.

Schäfer, Axel, Michael Roth und Christoph Thum. „Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages“. *integration* (30) 1 2007. 44 ff.

Schäfer, Axel, und Fabian Schulz. „Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG“. *integration* (36) 3 2013. 199 ff.

Scharpf, Fritz W. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz 1970.

Scharpf, Fritz W. *Regionalisierung des europäischen Raums*. Ein Cappenberger Gespräch. Köln 1989.

Scharpf, Fritz W. *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?*. Frankfurt/Main 1999.

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Königstein/Taunus 1976.

Schede, Christian. *Bundesrat und Europäische Union*. Frankfurt/Main u.a. 1994.

Schliesky, Utz. *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*. Tübingen 2004.

Schmalenbach, Kirsten. *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*. Berlin 1996.

Schmitt Glaeser, Walter. „Partizipation an Verwaltungsentscheidungen“. *VVDStRL* (31) 1972. 179 ff.

Schmitter, Philippe C. *How to Democratize the European Union...And why bother?*. Lanham 2000.

Schnellbach, Christoph. „The European Citizens' Initiative: A Useful Instrument for public Participation?“. *CAPerspectives* (3) 2011. [www.cap.lmu.de/download/2011/CAPerspectives-2011-03.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2011/CAPerspectives-2011-03.pdf) (Download 30.06.2014).

Scholz, Rupert. „Grundgesetz und europäische Einigung“. *Neue Juristische Wochenschrift* 1992. 2593 ff.

Scholz, Rupert. „Europäische Union und deutscher Bundestaat“. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1993. 817 ff.

Scholz, Rupert. „Art. 23“. *Grundgesetz Kommentar*. Hrsg. Theodor Maunz und Günter Dürig. München 2009 (56. EL).

Schönberger, Christoph. „Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea“. *German Law Journal* (10) 8 2009. 1201 ff. (2009a)

Schönberger, Christoph. „Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“. *Der Staat* (48) 2009. 535 ff. (2009b)

Schorkopf, Frank. *Grundgesetz und Überstaatlichkeit*. Tübingen 2007.

Schorkopf, Frank. „Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung“. *VVDStRL* (71) 2012. 183 ff.

Schröder, Meinhard. „Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge“. *Europarecht* 2002. 301 ff.

Schröder, Meinhard. „Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung“. *JuristenZeitung* 2004, 8 ff.

Schulz, Fabian. *Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Europäischen Angelegenheiten. Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung*. Münster 2011.

Schulze-Steinen, Mathias. *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion*. Baden-Baden 1998.

Schuppert, Gunnar. *Die verfassungsrechtliche Kontrolle der Auswärtigen Gewalt*. Baden-Baden 1973.

Schüttemeyer, Suzanne S. „Funktionsverluste des Bundestages durch europäische Integration?“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. (10) 2 1979. 261 ff.

Schüttemeyer, Suzanne. „The German Politics Lecture 2008: Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected?“. *German Politics* (18) 1 2009. 1 ff.

Schwarze, Jürgen. „Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“. *Europarecht* 2003. 535 ff.

Schwarze, Jürgen. „Der Reformvertrag von Lissabon - Wesentliche Elemente des Reformvertrages“. *Europarecht* 2009 Beiheft 1. 9 ff.

Schymik, Carsten. „Der Europaausschuss des dänischen Folketing – der machtvollste Europas?“. *Internationale Politikanalyse*. Friedrich-Ebert-Stiftung. 2008. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05640.pdf> (Download 30.06.2014).

Selle, Linn. „Die Emanzipation des Agenten? Das Mehrebenenspiel der Fraktionen des Deutschen Bundestags bei der Europäischen Bürgerinitiative“. Manuskript Frankfurt/Oder 2012.

Selmayr, Martin, und Nicola Prowald. „Abschied von den Solange Vorbehalten“. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1999. 269 ff.

Semmler, Jörg. „Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon – Plädoyer für ein politisches Instrument“. *Zeitschrift für Europäische Studien* 2010. 529 ff.

SPD. „Europäische Bürgerinitiative bürgerfreundlich gestalten, Antrag zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, Ratsdok. 8399/10, hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes“. BT-Drucksache 17/1975. 2010.

Sprungk, Catharina. „Ever more or better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs“. *European Integration Online Papers* (14) 2 2010.

Sprungk, Catharina. „Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten“. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler. Baden-Baden 2011. 211 ff.

Starck, Christian. „§ 33 Grundrechte und demokratische Freiheitsidee“. *Handbuch des Staatsrechts*. Band III. Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof. Heidelberg 2005 (3. Auflage).

Steinmeier, Frank-Walter, Renate Künast und Jürgen Trittin. „Europa stärken – Weichen für nachhaltiges Wachstum stellen“. 2012.

Sterzing, Christian, und Stefan Tidow. „Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestages“. *integration* (24) 3 2001. 274 ff.

Streeck, Wolfgang. „Die Krisen des demokratischen Kapitalismus. Inflation, staatliche Defizite, private Verschuldung, faule Kredite“. *Lettre International* (95) 2011. 6 ff.

Streeck, Wolfgang. *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin 2013.

Streinz, Rudolf. *Europarecht*. Heidelberg 2005 (7. Auflage).

Streinz, Rudolf. „Art. 23, 32“. *Grundgesetz Kommentar*. Hrsg. Michael Sachs. München 2009 (5. Auflage).

Streinz, Rudolf. „Art. 23, 32“. *Grundgesetz Kommentar*. Hrsg. Michael Sachs. München 2011 (6. Auflage).

Streinz, Rudolf, Christoph Ohler und Christoph Hermann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*. München 2010.

Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. *Das neue deutsche Regierungssystem*. Wiesbaden 2006 (2. Auflage).

Sturm, Roland, und Heinrich Pehle. *Das neue deutsche Regierungssystem*. Wiesbaden 2012 (3. Auflage).

Sturm, Roland. „Das politische System Großbritanniens“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Wiesbaden 2009. 265 ff.

Terhechte, Jörg Philipp. „Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2009. 724 ff.

Thiele, Alexander. „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?“. *Europarecht* 2010. 30 ff.

Thym, Daniel. „Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit“. *Der Staat* (48) 2009. 559 ff.

Thym, Daniel. „Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle“. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2011. 167 ff.

Töller, Annette Elisabeth. *Europapolitik im Bundestag. Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuss des 12. Deutschen Bundestages*. Frankfurt 1995.

Töller, Annette Elisabeth. „Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (35) 1 2004. 25 ff.

Töller, Annette Elisabeth. „Mythen und Methoden: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (39) 1 2008. 3 ff.

Tomuschat, Christian. „Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts“. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 20/21 1993. 489 ff.

Tsebelis, George, und Geoffrey Garrett. „Legislative Politics in the European Union“. *European Union Politics* (1) 1 2000. 9 ff.

Tsebelis, George, Christian B. Jensen, Anastassios Kalandrakis u.a. „Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis“. *British Journal of Political Science* (31) 4 2001. 573 ff.

Uerpmann-Witzack, Robert, und Andrea Edenharter. „Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?“. *Europarecht* 2009. 313 ff.

Uerpmann-Witzack, Robert. „Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem“. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2009. 461 ff.

Vibert, Frank. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge 2007.

Vidal Prado, Carlos. „Anticipated or Tacit EU Treaty Revision via Simplified Procedures under the Control of National Parliaments: The Case of Spain (Constitutional Conditions for the Participation of the Spanish Parliament) (November 1, 2011)“. *Revista Universitaria Europea* (15) 2011. 75 ff.

Vogel, Klaus. *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*. Tübingen 1964.

Vollrath, Sven. „Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung“. *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus*. Hrsg. Gabriele Abels und Annegret Eppler. Baden-Baden 2011. 177 ff.

Voßkuhle, Andreas. „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* Nr. 38 vom 25. September 2011. 36 f.

Wachinger, Lorenz. „Reform des PBefG: Aktueller Sachstand“. BBG und Partner. Bremen 2011. [www.bbgundpartner.de/files/oepnv\\_07-2011\\_1.pdf](http://www.bbgundpartner.de/files/oepnv_07-2011_1.pdf) (Download 30.06.2014).

Wahl, Rainer. „Internationalisierung des Staates“. *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*. Hrsg. Rainer Wahl. Frankfurt/Main 2003. 17 ff.

Weber, Albrecht. „Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon“. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2008. 7 ff.

Weidenfeld, Werner, und Wolfgang Wessels. *Europa von A bis Z. Taschenbuch zur europäischen Integration*. Baden-Baden 2007 (10. Auflage).

Weiler, Joseph H. H. „The European Union belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals“. *European Law Review* (22) 1997. 150 ff.

Weßels, Bernhard. „Support for Integration: Elite or Mass-driven?“. *Public Opinion and Internationalized Governance*. Hrsg. Oskar Niedermayer und Richard Sinnott. Oxford 1995. 137 ff.

Weßels, Bernhard. „Parlamentarier in Europa und europäische Integration: Einstellungen zur zukünftigen politischen Ordnung und zum institutionellen Wandel der Europäischen Union“.

*Europäische Integration in der öffentlichen Meinung.* Hrsg. Frank Brettschneider, Jan van Deth und Edeltraut Roller. Opladen 2003. 363 ff.

Weßels, Bernhard. „Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not?“. *Journal of Legislative Studies* (11) 3-4 2005. 446 ff.

Wessels, Wolfgang. *Das politische System der Europäischen Union.* Wiesbaden 2008.

Wiese, Walter. „Verfassungsrechtliche Aspekte der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen“. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1975. 73 ff.

Williamson, Oliver. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.* New York 1975.

Wissmann, Matthias. „Perspektiven für die Europapolitik des Deutschen Bundestages“. *Freiheit, Sicherheit und Recht.* Festschrift für Jürgen Meyer. Hrsg. Hans-Jörg Derra. Baden-Baden 2006. 233 ff.

Wolfrum, Rüdiger. „Kontrolle der auswärtigen Gewalt“. *VVDStRL* (56) 1997. 38 ff.

Wuermeling, Joachim. „Mehr Kraft zum Konflikt“. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2004. 559 ff.

Zehnpfund, Olaf, und Aleksandra Rhomberg. „Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in Dänemark, Frankreich, Österreich, Polen, Tschechien und im Vereinigten Königreich“. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages. Berlin 2009.

Ziemer, Klaus, und Claudia-Yvette Matthes. „Das politische System Polens“. *Die politischen Systeme Osteuropas.* Hrsg. Wolfgang Ismayr. Wiesbaden 2010. 209 ff.

Zuleeg, Manfred. „Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Gemeinschaft“. *Zeitschrift für europäisches Privatrecht* 1993. 475 ff.

Zuleeg, Manfred. *Der rechtliche Zusammenhalt der EU.* Baden-Baden 2004.

Zürn, Michael. „Über Staat und Demokratie im europäischen Mehrebenensystem“. *Politische Vierteljahresschrift* (37) 1 1996. 27 ff.