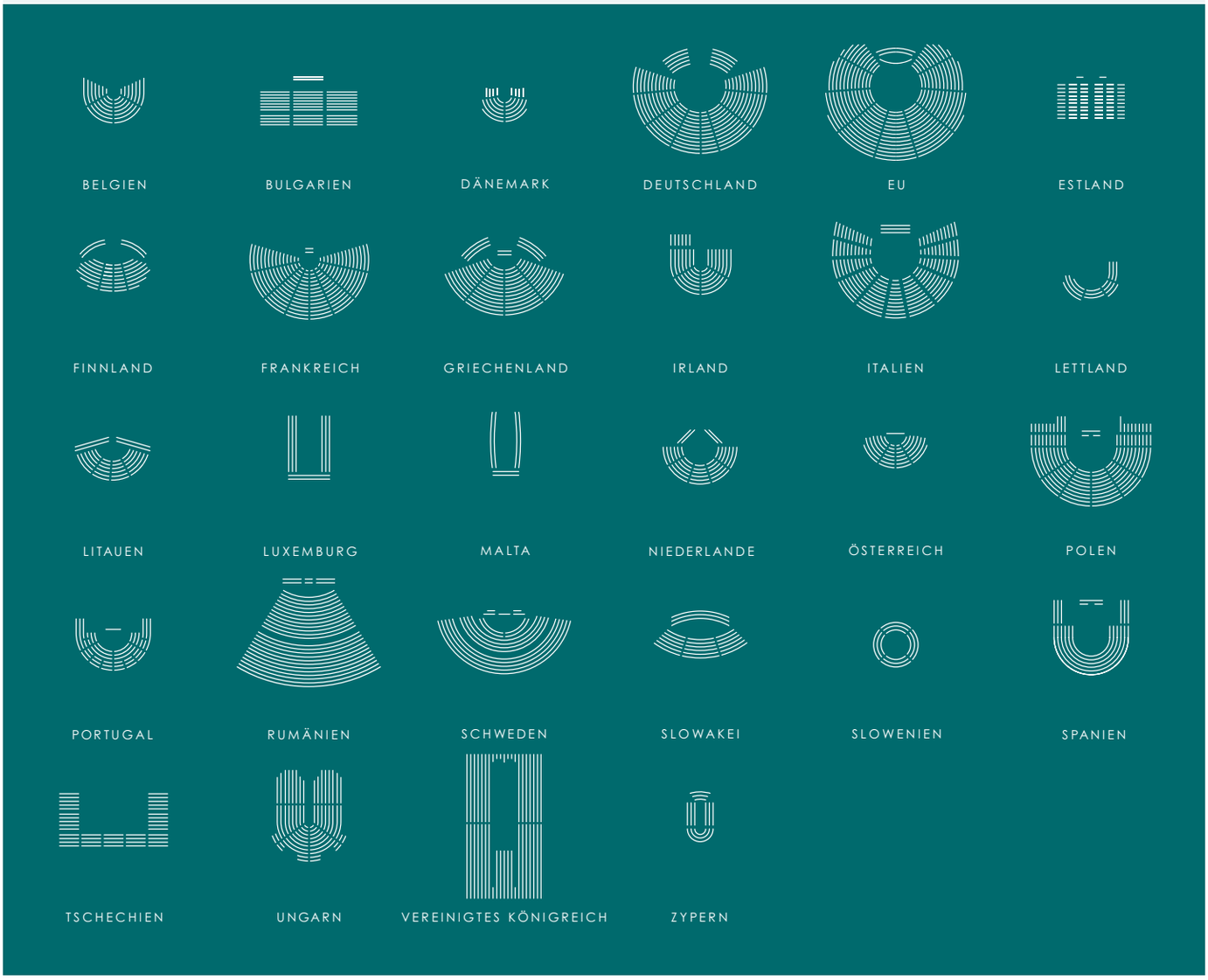
Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?

Christian Calliess
Timm Beichelt



Bertelsmann Stiftung

Christian Calliess

Christian Calliess ist Universitätsprofessor an der Freien Universität Berlin, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht und Inhaber eines ad personam verliehenen Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integration (seit 07/2009), er ist Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) der Bundesregierung. Er studierte in Saarbrücken, Göttingen und am Europakolleg in Brügge und absolvierte sein Referendariat in Berlin. Von 1995 bis 2000 war Calliess Assistent am Europa-Institut der Universität Saarbrücken, wo er sich mit einer verfassungsrechtlichen Arbeit habilitierte. Seine Dissertation „Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union" ist 1999 in zweiter aktualisierter und überarbeiteter Auflage erschienen. Zudem ist er Mitherausgeber des Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentars, dessen vierte aktualisierte und überarbeitete Auflage 2011 erschienen ist. Calliess war 2009 Gastprofessor an der Sorbonne (Paris II) und 2011 Gastprofessor an der Lewis and Clark Law School in Portland, USA.

Timm Beichelt

Timm Beichelt ist Professor für Europa-Studien an der Europa-Universität Viadrina. Er studierte in Heidelberg und Paris Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Russische Literatur. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen die deutsche Europapolitik sowie die Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Seit 2003 leitet er den MA-Studiengang „European Studies" an der Europa-Universität. Im Jahr 2012 fungierte er als Gastprofessor an der Universität Paris-1 (Panthéon-Sorbonne). Prof. Beichelt wurde bei dieser Arbeit fachlich unterstützt von Christiane Barnickel und Irene Hahn-Fuhr.

Zusammenfassung

Nie zuvor ist die Rolle des Deutschen Bundestages in der europäischen Integration so intensiv diskutiert worden wie während der europäischen Finanz- und Schuldenkrise. Dabei gerät leicht aus dem Blick, dass sich schon seit 2006 umfassende Änderungen bei der Mitwirkung des deutschen Parlaments in der Europapolitik ergeben haben: Einerseits durch den Vertrag von Lissabon, der die Rolle der nationalen Parlamente in Art. 12 EUV hervorhebt und ihnen in einigen Bereichen zusätzliche Rechte zubilligt. Andererseits auch im deutschen Recht, nicht zuletzt beflügelt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, angefangen mit dem Urteil zum Europäischen Haftbefehl 2005 über das Urteil zum Vertrag von Lissabon 2009 bis hin zu den Urteilen zu den sogenannten Rettungsschirmen in den Jahren 2011 und 2012. Bei genauer Betrachtung der jüngsten Entwicklungen wird deshalb klar, dass das europapolitische Handeln des Bundestages mittlerweile nicht mehr als „entleert" gelten kann, wie es der überwiegende Teil der etwas älteren Fachliteratur unterstellt. Die rechtlichen Veränderungen der vergangenen Jahre haben den Bundestag befähigt, als kontrollierender und mitwirkender Akteur in der deutschen Europapolitik aufzutreten.

Auf Grundlage der Erkenntnisse dieser Studie stellen wir drei Thesen und sieben Handlungsempfehlungen zur Diskussion:

Thesen:

1. Der Bundestag wandelt sich zurzeit von einem Kontroll- zu einem Mitwirkungsakteur.
2. Um seine Europapolitik zu verstehen, ist ein Blick auf verschiedene Untergruppen des Bundestages vonnöten.
3. Die Diskussion über die europapolitische Rolle des Bundestages sollte im Kontext der breiteren Debatte um den Stellenwert von Parlamenten in der europäischen Mehrebenenpolitik geführt werden.

Handlungsempfehlungen:

1. Der Bundestag sollte sich vermehrt auf wesentliche, für die Legitimierung der deutschen und europäischen Politik zentrale Dossiers konzentrieren, statt ‚alles' abdecken zu wollen.
2. Die Position des EU-Ausschusses im Verhältnis zu den Fachausschüssen sollte im Sinne einer – bereits in der Verfassung (Art. 45 GG) angelegten – faktischen Stärkung überdacht werden.
3. Es wäre im Hinblick auf den ESM sinnvoll, einen gemischten Stabilitätsausschuss zu schaffen.
4. Europäische Gesetzgebung sollte im Bundestag im Verfahren und im Stellenwert, wo immer möglich, wie nationale Gesetzgebung behandelt werden.
5. Die Abhängigkeit der parlamentarischen Europapolitik von wenigen Experten einzelner Fraktionen sollte verringert werden.
6. Art. 23 GG sollte an die aus dem Europäisierungsschub des Vertrages von Lissabon resultierenden Erfordernisse angepasst werden.
7. Im Interesse einer besseren Übersichtlichkeit und kohärenten Handhabbarkeit der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat sollte die bisherige Begleitgesetzgebung in ein einheitliches Europagesetzbuch überführt werden.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BBV	Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung nach § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
BLV	Bund-Länder-Vereinbarung
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires, dt. Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMFinG	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

Im Anhang finden Sie zudem eine Sammlung der wichtigsten **Rechtsnormen** sowie eine chronologische Übersicht über relevante **Urteile** des BVerfG und die Entwicklung der **Beteiligungsrechte**.

Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?

Christian Calliess
Timm Beichelt

Inhalt

Vorwort 6

I. Einleitung 7

II. Der rechtliche Rahmen einer Europäisierung des Bundestages 10
1. Markt, Demokratie und die Rolle der EU 10
2. Demokratie im Verbund 12
3. Die rechtliche Stellung nationaler Parlamente in der EU 14
4. Die Integrationsverantwortung des Bundestages 14
5. Die Budgetverantwortung des Bundestages 17
6. Die Rolle des Bundestages im Rechtsvergleich der nationalen Parlamente 23

III. Die politisch-praktische Dimension der Europäisierung des Bundestages 23
1. Kontroll- und Mitwirkungspotenzial 23
2. Akteursgruppen innerhalb des Bundestages 27
3. Inhaltliche Profile in der parlamentarischen Europapolitik 29

IV. Ergebnis und Schlussfolgerungen 31

V. Literatur 36

VI. Anhang 37

VII. Impressum 53

Vorwort

Nationale Parlamente, so die landläufige Analyse, haben in Zeiten von Globalisierung und Europäisierung einen schweren Stand. Auch Parlamente wie der Bundestag, die eine zentrale und gewichtige Stellung in der institutionellen Machtbalance ihrer Staaten haben, leiden unter einem effektiven Verlust von Macht und Einfluss, wenn immer häufiger weitreichende Entscheidungen sich entweder ganz der politischen Sphäre entziehen (Wirtschaft, Finanzen) oder auf einer politischen Ebene getroffen werden, die jenseits der nationalen liegt (EU).

Diese Überzeugung wurde in den vergangenen Jahren zunächst von der Fachwelt, dann von der allgemeinen Öffentlichkeit als wahr angenommen. Der strenge Blick des Bundesverfassungsgerichts und der antreibende Ton seiner europapolitischen Urteile seit jenem zum Europäischen Haftbefehl von 2005 mögen dazu beigetragen haben, dass das deutsche Parlament in den Medien zuletzt als überfordert, ja sogar als macht- und kraftlos dargestellt wurde.

Die Forschung, traditionell zurückgenommener in ihren Formulierungen, fasst es deutlich vorsichtiger: Die Rechte der nationalen Parlamente, besonders die des Bundestages, sind im Laufe der europäischen Integration immer wieder ausgebaut worden. Damit hat der Bundestag bei der formalen Rechtsetzung durchaus in Eigenverantwortung Erfolge erzielen können. Allerdings haben es die Abgeordneten und Fraktionen in der Tat lange Zeit nicht geschafft, ihre Kompetenzen umfassend und offensiv wahrzunehmen.

Wenn sich also tatsächlich die europapolitische Ambition des Bundestages in der Vergangenheit nicht im notwendigen Umfang entfaltet hat, stellt sich die Frage: Ist das nun anders – nach drei Jahren Schuldenkrise, aufgeregter Debatte, aufsehenerregender Rechtsprechung und intensiver Rechtsreform? Wenn ja, was hat sich verändert? Auf welchen Wegen übt der Bundestag seine europapolitische Macht aus? Mit welchen Zielen? Wer bestimmt den Kurs?

Im Auftrag des Programms „Europas Zukunft“ der Bertelsmann Stiftung hat sich Christian Calliess, Professor für Verfassungs- und Europarecht an der Freien Universität Berlin, zusammen mit Timm Beichelt, Professor für Europa-Studien an der Europa-Universität Viadrina, auf den Weg gemacht, dies herauszufinden. In der hier vorliegenden Studie analysieren sie die Stellung nationaler Parlamente innerhalb der Europäischen Union am Beispiel des Bundestages und untersuchen mit rechts- und politikwissenschaftlichen Mitteln das Parlament inter- und intra-institutionell, das heißt sowohl im Verhältnis zu den beteiligten (Staats-)Organen, als auch in Bezug auf seine innere Organisation.

Ohne ihren Ergebnissen vorgreifen zu wollen, kann so viel schon verraten werden: Der Bundestag ist mittlerweile ein Parlament mit Einfluss und Gestaltungswillen – auch in der Europapolitik. Es geht nicht nur um Kontrolle. Es geht auch um Mitwirkung.

Isabell Hoffmann
Bertelsmann Stiftung

Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?

I. Einleitung

Nie zuvor ist die Rolle des Bundestages in der europäischen Integration so intensiv diskutiert worden wie während der europäischen Finanz- und Schuldenkrise. Dabei gerät leicht aus dem Blick, dass sich seit 2006 umfassende Änderungen bei der Mitwirkung des deutschen Parlaments in der Europapolitik ergeben haben. Motiviert sind diese zum einen auf der europarechtlichen Ebene durch den Vertrag von Lissabon, der die Rolle der nationalen Parlamente in Art. 12 EUV hervorhebt und ihnen in einigen Bereichen, zum Beispiel der Subsidiaritätskontrolle, zusätzliche Rechte zubilligt. Zum anderen erwies sich aber auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), angefangen mit dem Urteil vom 18. Juli 2005 zum Europäischen Haftbefehl über das Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon bis hin zu den Urteilen im Umfeld der sogenannten Rettungsschirme in den Jahren 2011 und 2012 unter den Stichworten der Integrations- und Budgetverantwortung als Treiber der innerstaatlichen Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bundestages. Es wäre jedoch verfehlt, die Dynamik der parlamentsgebundenen Europapolitik allein an diesen Entwicklungen der jüngeren Zeit festzumachen. Die Position des Bundestages im EU-Mehrebenensystem wird seit mehr als 20 Jahren – mit dem Maastricht-Urteil von 1993 als erstem Höhepunkt – diskutiert. Dabei lässt sich bereits auf eine ganze Reihe von rechtlichen und organisatorischen Reformen zurückblicken.

Im Bereich der Außenpolitik weist das Grundgesetz allerdings zunächst einmal 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 Auswärtigen Gewalt sind in der Folge begrenzt: Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen zum Beispiel 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 Sonderfälle die Form des Gesetzes vorbehalten sei, so das BVerfG[1], gebe dies dem Bundestag kein Recht, (generell) in den (originären) Zuständigkeitsbereich der Exekutive einzugreifen.

Unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallen alle wichtigen völkerrechtlichen Verträge und damit auch die europäischen Verträge vom EGKS-Vertrag, 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 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

1 BVerfGE 1, 372 (394).

Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG sogar zumeist eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich. Jeder Integrationsschritt ist also demokratisch legitimiert, erfolgt solchermaßen also per se „durch Demokratie“.

Jede Vertragsänderung kann überdies als erneute demokratische Bestätigung des Prozesses der europäischen Integration verstanden werden.

Worin besteht dann aber das viel diskutierte „Demokratiedefizit“ des europäischen Integrationsprozesses? Warum geriet zum Bespiel 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?

In der Tat darf nicht übersehen werden, dass die Demokratiefrage mit guten Gründen umso stärker in den Vordergrund der politischen und rechtlichen Debatte rückte, 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 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). Insoweit 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 daher im Alltag des Entscheidungsprozesses der EU eine entscheidende Bedeutung zu.

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 Gewaltenverschränkung zwischen Bundestagsmehrheit und Regierung konstitutiv ist. Das Parlament wird darin ganz selbstverständlich als Teil der politischen Führung 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 wenig verwunderlich, dass die Europafähigkeit des Bundestages häufig im Hinblick auf die Frage geführt wurde, ob mit ihr die freie Ausübung des Abgeordnetenmandats nach Art. 38 GG behindert sei.

Die so skizzierte 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. Denn im Bereich der Europapolitik geht es ausweislich der Kompetenzverflechtungen im föderalen Verbund von EU und Mitgliedstaaten längst nicht mehr um Außenpolitik, sondern vielmehr um europäisierte Innenpolitik.

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, der 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 welche 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. Die Quintessenz dieses Teils unserer Studie lautet, 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.

Dabei fällt unter anderem auf, dass in der europapolitischen Debatte in Deutschland zwei Haltungsmuster dominieren. Einerseits wird die Europapolitik nach wie vor als Domäne der Außenpolitik angesehen. In dieser Sichtweise wird zwar anerkannt, dass der Bundestag mit Art. 23 GG sowie anderen Rechtsakten 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. 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 idealerweise 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 legitimiertes 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.

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 Abbilder 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.

II. Der rechtliche Rahmen einer Europäisierung des Bundestages

1. Markt, Demokratie und die Rolle der EU

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 im Zuge der Globalisierung internationalisieren und miteinander verflechten.

Die damit einhergehende Entgrenzung des Staates führt solchermaßen zu einem Spannungsverhältnis zwischen Markt und Demokratie. Zum einen hat im Bereich der nationalen Außenpolitik klassischerweise die Exekutive die Prärogative. Es entscheiden hier zuvorderst Regierungen in einem demokratisch nur schwach rückgekoppelten Verfahren. Zum anderen fehlt es im entgrenzten Marktraum in der Regel an grenzüberschreitenden Mechanismen der Demokratie. So fehlt es, bezogen auf die globale Ebene, gerade in den klassischen Internationalen Organisationen des Völkerrechts, etwa den Vereinten Nationen (UNO) oder der Welthandelsorganisation (WTO), an eigenen, internen demokratischen Mechanismen.

Diese Entwicklung spiegelt sich auf regionaler Ebene im Binnenmarkt der EU. Dies freilich mit dem zentralen Unterschied, dass hier mit dem Europäischen Parlament (EP) parallel ein von den Unionsbürgern (vgl. Art. 9, 10 Abs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 20, 22 AEUV) direkt gewählter europäischer Gesetzgeber entstanden ist. 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) vergrößern die Freiheit der Marktteilnehmer über die Grenzen der jeweiligen Demokratien hinweg. Mit der Öffnung der Grenzen werden so individuelle Freiheitsgewinne geschaffen, die mobile Individuen und Unternehmen begünstigen, ohne dass diese durch demokratische Gegenprozesse aufgefangen werden können. 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“.

Deutlich wird hieran, dass die wirtschaftliche Integration zum Binnenmarkt ein zentrales Regelungs- und Harmonisierungsbedürfnis in den flankierenden Politikbereichen nach sich zieht. 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, mithin von Rat und EP (vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV), wahrzunehmen ist.

Letztlich geht auch das Demokratiedefizit der EU auf die historisch gewachsene Symbiose von Nationalstaat und Demokratie, die bis heute prägend für die meisten Demokratietheorien ist, zurück. Dieses Theoriedefizit macht sich nicht zuletzt auch im Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon bemerkbar. Trotz gegenteiliger Beteuerungen[2] entwickelt das Gericht hier letztlich doch am Maßstab des deutschen Demokratieprinzips die These, dass der Gesetzgebungsprozess in der EU unter dem Aspekt der Gleichheit der Wahl ein demokratisches Defizit aufweise.[3] Dabei verzichtet das BVerfG darauf, sich näher auf das europäische Demokratieprinzip einzulassen. Der Vertrag von Lissabon formuliert in den Art. 9 bis 12 EUV wichtige Eckpunkte eines spezifisch europäischen Demokratieverständnisses.

Nicht aufgenommen wird damit die vielerorts geschätzte Bedeutung der EU als Gegenentwurf zu einer enthemmten Ökonomisierung und Entdemokratisierung der Lebenswelten, die die Globalisierung weltweit mit sich bringt. Aufgrund der ihr im Konsens von den nationalen Parlamenten übertragenen Zuständigkeiten ist es so zumindest 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 letztlich auf gemeinsame Regelungen und damit auf Europäisierung setzen. Die europäische Gesetzgebung muss jedoch hinreichend demokratisch legitimiert sein und unnötige Zentralisierung vermeiden. Insoweit geht es um europäische Demokratie und Subsidiarität.

2 BVerfGE 123, 267 (368 f.).
3 BVerfGE 123, 267 (370 ff.).

2. Demokratie im Verbund

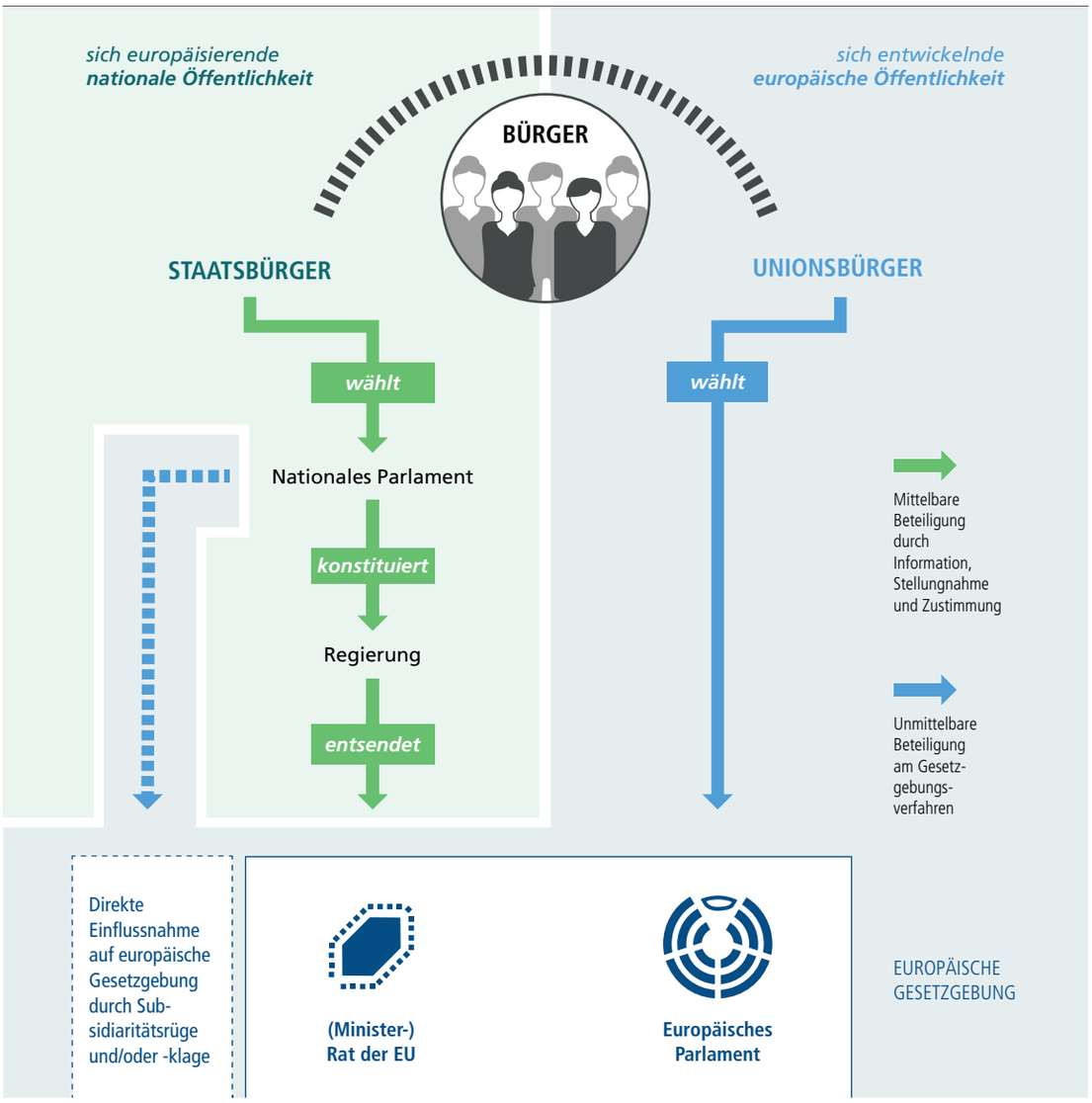
Das europäische Demokratieprinzip (vgl. Art. 2 EUV) wird seit dem Vertrag von Lissabon in den Art. 9 ff. EUV konkretisiert. Ähnlich den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten stellt Art. 10 EUV den Grundsatz der repräsentativen Demokratie in das Zentrum des europäischen Demokratieprinzips. Sein Absatz 2 konkretisiert die repräsentative Demokratie im Sinne des Konzepts einer dualen Legitimation.

Die duale Legitimation konstituiert Demokratie in der EU (entsprechend dem doppelten Status des Unionsbürgers, vgl. Art. 9 S. 2 EUV und Art. 20 Abs. 1 AEUV) als supranationale Organisationsform der Unionsbürger im Europäischen Parlament einerseits sowie der Staatsbürger im Tandem Rat und nationale Parlamente andererseits. Dementsprechend sind die Bürger in der EU als Staatsbürger in ihrer nationalen Gliederung als Staatsvolk, vertreten über die nationalen Parlamente im Rat, und als Unionsbürger, vertreten im Europäischen Parlament, als Legitimationssubjekte in den Blick zu nehmen.

Entsprechend dem Konzept der dualen Legitimation setzte die institutionelle Stärkung des Demokratieprinzips im Rahmen des Vertrags von Lissabon gemäß 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. 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, mit Subsidiaritätsrüge und -klage nunmehr auch auf europäischer Ebene (vgl. Art. 12 EUV) eine erhebliche Aufwertung. Dieses vom BVerfG zwar erkannte, aber nicht weiter aufgenommene spezifisch europäische Demokratiekonzept ermöglicht auf diese Weise eine gemeinsame Legitimationsleistung mit einem kompensatorisch wirkenden Legitimationsniveau. 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.

Angesichts der Tatsache, dass eine autonome europäische Öffentlichkeit allenfalls in Ansätzen existiert, kommt den nationalen Öffentlichkeiten unter Legitimationsgesichtspunkten eine wichtige Rolle zu. Sie leisten einen maßgeblichen Beitrag zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. Europäische Demokratie verlangt daher neben institutionellen Vorkehrungen, zu denen eine Stärkung der nationalen Parlamente zählt, auch materielle Vorkehrungen, die als effektive Machtbegrenzung wirken können. Zu letzteren zählen vor allem Kompetenzausübungsregeln, zuvorderst das Subsidiaritätsprinzip, das ein europäisches Handeln nur erlaubt, wenn die Mitgliedstaaten allein überfordert sind. Insoweit formuliert der Vertrag von Lissabon eine interessante Verknüpfung von institutionellen und materiellen Vorkehrungen.

Das Europäische Demokratieprinzip: Duale Legitimation



3. Die rechtliche Stellung nationaler Parlamente in der EU

Von großer Bedeutung ist in diesem Kontext die neue Rolle, die den nationalen Parlamenten auf europäischer Ebene zugewiesen wird. Nach Art. 12 EUV tragen die nationalen Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei". Sie werden damit zu einem europäischen Akteur und in dieser Rolle insbesondere als „Hüter der Subsidiarität" in die Verantwortung genommen. Insoweit steht Art. 12 lit. b) EUV im Vordergrund, demzufolge die nationalen Parlamente 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." Dazu erhalten die nationalen Parlamente neben den Organen der Union eine eigene Kontrollmöglichkeit im Rahmen der europäischen Gesetzgebung, indem ihnen durch ein Frühwarnsystem ex ante die Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge[4] sowie ex post die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH eröffnet wird.[5] 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 Form einer 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 mit der dualen Legitimation.

4. Die Integrationsverantwortung des Bundestages

In diesem – freilich interpretationsbedürftigen – Punkt besteht die maßgebliche Schnittstelle zur vom BVerfG im Lissabon-Urteil angemahnten Integrationsverantwortung des deutschen Parlaments. Letztere bindet das BVerfG allerdings nicht hinreichend an den verfassungsrechtlich einschlägigen Art. 23 GG zurück. In der Folge wird die Integrationsverantwortung vom BVerfG eher defensiv, ja fast abwehrend verstanden. Zu wenig entfaltet wird in diesem Kontext der aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas.[6] So wird zum einen die erwähnte europäische Dimension der Integrationsverantwortung (vgl. Art. 12 EUV) nicht hinreichend berücksichtigt. Zum anderen wird gerade aus dem in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG zum Ausdruck kommenden Kontext der Integrationsverantwortung deutlich, dass diese auch eine konstruktiv mitwirkende Dimension haben muss.

Ausgangspunkt der parlamentarischen Integrationsverantwortung muss Art. 23 GG sein, 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. Wenn das Europäische Parlament keinen oder nur einen geringen Legitimationsbeitrag leisten kann, ist nach dem für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund

4 Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll.
5 Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll.
6 BVerfGE 123, 267 (346 f.).

verbindlichen Demokratieprinzip (vgl. Art. 2 und 10 Abs. 2 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 in Verbindung mit den ihn konkretisierenden Zusammenarbeitsgesetzen den Weg. 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.

Der Verwirklichung des Demokratieprinzips im Staaten- und Verfassungsverbund der EU entspricht eine aktive Begleitung und Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess.

Insoweit fällt auf, dass 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 – zumindest in rechtlicher Perspektive – nach wie vor weiter reicht als diejenige des Bundestages. Während dessen Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 GG nur zu berücksichtigen ist, sind für den Bundesrat nach dem Grad der jeweiligen Länderbetroffenheit abgestufte Beteiligungsrechte vorgesehen: Im Zuge dessen ist die Stellungnahme des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Nach überwiegender Meinung läuft dies im Falle eines fehlenden Einvernehmens mit der Bundesregierung im Ergebnis auf ein Letztentscheidungsrecht des Bundesrates (vgl. auch § 5 Abs. 2 EUZBLG) hinaus.

Wohl auch deswegen war es ein Motiv des BVerfG im Lissabon-Urteil, die Rolle des Bundestages unter dem Topos der Integrationsverantwortung zu stärken. Die zuvor schon zwischen Bundestag und Bundesregierung ausgehandelte Regelung (vgl. Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU, die sog. BBV)[7] wurde auf Anregung des BVerfG in das EUZBBG überführt.[8] Nach dessen § 9 hat die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages wie bisher ihren Verhandlungen im Rat zugrunde zu legen. In Anlehnung an die BBV ist in § 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG nunmehr überdies vorgesehen, dass die Bundesregierung im Falle einer im Rat der EU nicht durchsetzbaren Stellungnahme des Bundestages einen Parlamentsvorbehalt im Rat einlegt. In der Folge ist die Bundesregierung verpflichtet, vor der abschließenden Entscheidung im Rat ein Einvernehmen mit dem Bundestag anzustreben.

7 Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung nach § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in der Fassung vom 28. September 2006, BGBl. I 2006, S. 2177.

8 BVerfGE 123, 267 (433 f.).

Die Norm lässt allerdings 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 treffen, 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 höherrangigem 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 in Ausfüllung der vom Bundesverfassungsgericht 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. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, so ist die Stellungnahme des Bundestages – anders als zum Beispiel im Falle des dänischen und österreichischen Parlaments – für die Regierung also nicht verbindlich. Im Unterschied zum Bundesrat kommt dem Bundestag also im Ergebnis nach wie vor kein Letztentscheidungsrecht im Hinblick auf das europäische Gesetzgebungsverfahren zu.

Demgegenüber hat der Bundestag (ebenso wie der Bundesrat) im Hinblick auf die dynamischen Vertragsvorschriften auf europäischer Ebene ein echtes Zustimmungsrecht, das sich an Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG anlehnt. Konkret geht es hierbei um die Brückenklauseln (vgl. Art. 48 Abs. 6 EUV sowie die verwandten Regelungen im AEUV), mit denen implizite Vertragsänderungen ermöglicht werden. Unter dem Stichwort der Integrationsverantwortung standen die diesbezüglichen verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Mitwirkung des Bundestages im Zentrum des Lissabon-Urteils (vgl. Teil C. II. 3. des Urteils). Wenn die Unionsorgane von diesen Brückenklauseln Gebrauch machen wollen, dann muss neben dem deutschen Regierungsvertreter immer auch der Bundestag aktiv werden und zustimmen. Hier und dort hat das BVerfG hinsichtlich der Integrationsverantwortung in seinem Lissabon-Urteil – und damit notgedrungen auch der Gesetzgeber im IntVG – überzogen, etwa in § 8 IntVG hinsichtlich der Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV oder bei den zum Teil übertrieben hohen Anforderungen an Form und Verfahren der konkreten Zustimmung (vgl. §§ 4-6 IntVG). Die damit einhergehende Gefahr fehlender Flexibilität wird freilich dadurch gemindert, dass die Ausrichtung des IntVG auf besondere Situationen dynamischer Vertragsveränderungen erwarten lässt, dass es als eine Art „Sonntagsgesetz“ (abgesehen von den Vorschriften zur Flexibilitätsklausel sowie zur Subsidiaritätsrüge und -klage) im europäischen Alltag keine maßgebliche Rolle spielen wird.

Bedauerlich ist allerdings, 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, 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. Insbesondere das IntVG ist angesichts vielfältiger Verweise auf inhaltlich nicht näher bezeichnete Vorschriften der EU-Verträge nur schwer lesbar 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.

Wenn ein Gutteil der nationalen Gesetzgebung heute durch europäische Vorgaben überformt ist, ist die über die (hier weit und konstruktiv verstandene) Integrationsverantwortung vermittelte Stärkung des Bundestages mit Blick auf die Verwirklichung des Demokratieprinzips im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund eine längst fällige Konsequenz. Voraussetzung für eine wirksame Verzahnung der Legitimationsebenen 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. Insoweit hat der Bundestag (mit dem Rückenwind des BVerfG) bereits vielfältige Maßnahmen ergriffen. Gleichwohl kommen – wie noch zu zeigen sein wird – Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Europäisierung des Bundestages in Betracht.

5. Die Budgetverantwortung des Bundestages

Im Kontext der Staatsschuldenkrise in der Eurozone wurden die Rechte des Bundestages durch das BVerfG noch einmal gestärkt. Ein Grund hierfür ist die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 getroffene politische Entscheidung, der vergemeinschafteten Währungspolitik keine vollwertige Kompetenz für eine europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik an die Seite zu stellen. In der Folge können die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen des Rates nur koordinieren (Art. 121 AEUV). Mit dieser Koordinierungskompetenz geht eine vergleichsweise schwache Beteiligung des Europäischen Parlaments einher, das nicht – wie in anderen Bereichen – mitentscheidet, sondern nur unterrichtet wird. Über diese vertraglich vorgesehene Koordinierung hinaus entwickelte sich im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise – mit den Rettungsschirmen, der Europäischen

Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem Fiskalpakt – noch eine rein intergouvernementale Form der Koordinierung, die mangels jedweder europäischer Zuständigkeiten gänzlich außerhalb der Verträge steht. Zwar wurden die politischen Entscheidungen über die Einrichtung der Rettungsschirme in den Organen der Europäischen Union getroffen, jedoch operieren sowohl die EFSF als auch der diese im Juni 2013 ablösende ständige ESM auf formell außerhalb der europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Zur entscheidenden Institution wird im Rahmen der Koordinierung der Europäische Rat, mit der Folge, dass Aushandlungsprozesse der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten das Entscheidungsverfahren dominieren. Wenn in diesem Rahmen weitreichende und verbindliche Entscheidungen gefällt werden, so ist dies unter Aspekten der demokratischen Legitimation problematisch. Denn soweit sich 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 zum Ausdruck kommenden kompensatorischen Legitimationsverschränkung haben die nationalen Parlamente dies aufzufangen und ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen. Jedoch sind die nationalen Parlamente im Hinblick auf den Europäischen Rat, zumal wenn dieser intergouvernemental handelt, in der Regel auf einen gesetzgeberischen Nachvollzug reduziert. Zum einen kommen die präventiven Beteiligungsrechte des Art. 23 GG in diesem Kontext nicht (unmittelbar) zur Anwendung, zum anderen wird die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit „ihren Kanzler“ im Hinblick auf das erzielte Verhandlungsergebnis im Rat nicht bloß stellen wollen. Daher ist es nicht nur ein Bedürfnis des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern auch der in Art. 10 Abs. 2 EUV vorgegebenen dualen Legitimation, dass die nationalen Parlamente, in Deutschland Bundestag und Bundesrat, den entscheidenden Legitimationsbeitrag leisten.

Im Kontext des EFSF-Urteils vom 7. September 2011[9] und der verfassungsrechtlichen Debatte um die Ratifizierung von ESM-Vertrag und Fiskalpakt im Sommer 2012 ist dieser Ansatz vom BVerfG bestätigt worden.

Im EFSF-Urteil wurde die im Lissabon-Urteil konstatierte Integrationsverantwortung des Bundestages um eine Budgetverantwortung ergänzt. Konkret formuliert das BVerfG in seinem EFSF-Urteil, dass die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabsnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie konstituieren, dem zufolge der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen, gerecht werden kann. Dies bedeutet im Hinblick auf die Maßnahmen der EFSF (ebenso wie des ESM), dass die Beteiligungsrechte des Bundestages in Relation zur konkreten Ausgestaltung der Gewährleistungen stehen müssen; entsprechend ihrer Bestimmtheit, ihrer Höhe, ihres Zweckes, ihrer Vergabemodi, ihres möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungsübernahme.[10]

9 BVerfGE 129, 124.
10 BVerfG, NJW 2011, 2946 (2950 f.).

Auf dieser Basis findet das BVerfG – im Ergebnis überzeugend – eine prozedurale Lösung dergestalt, dass der Bundestag beziehungsweise sein Haushaltsausschuss künftig der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss.[11] Konkret muss nicht nur jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden, sondern es muss auch ein hinreichender parlamentarischer Einfluss bei der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln gesichert sein.[12] Auch wenn das Urteil mit der (an den Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung arbeitenden) Inbezugnahme des Haushaltsauschusses auf den ersten Blick einen anderen Eindruck erweckt, ist ihm doch an anderer Stelle zu entnehmen,[13] 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. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die zu weit gefassten Befugnisse des Neunergremiums vom BVerfG beanstandet wurden.[14]

Das EFSF-Urteil lässt freilich offen, aufgrund welcher verfassungsrechtlichen Vorgaben sich die Auslegung des Gerichts ergibt. Ebenso wie im Lissabon-Urteil für die Integrationsverantwortung kein eindeutiger, über das Demokratieprinzip hinausgehender verfassungsrechtlicher Bezugspunkt benannt wird, fehlt es auch im EFSF-Urteil für die Budgetverantwortung an einem solchen. Zustimmung verdient zwar das der Budgetverantwortung zugrundeliegende Anliegen, im Namen des Demokratieprinzips die Beteiligungsrechte des Parlaments bei der Gewährung von Nothilfen zu stärken. Eine nicht normativ zurückgebundene Budgetverantwortung übergeht allerdings das systematisch differenzierende Konzept des Art. 23 GG. Die materielle Verzahnung von ESM und Währungsunion, die sich cum grano salis auch für die 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.

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. 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. Mit Blick auf die Budgethoheit des Bundestages (vgl. Art. 115 GG)

11 BVerfG, NJW 2011, 2946 (2953).
12 BVerfG, NJW 2011, 2946 (2950 f.), Rn. 122-128 des Urteils.
13 BVerfG, NJW 2011, 2946 (2950 f.).
14 BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 138 ff., 144 ff. und 149 ff.

erstarkt das Mitwirkungsrecht im Kontext der haushaltsrelevanten Nothilfen im Rahmen von EFSF und ESM zu einem Zustimmungsrecht.

Zum anderen 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, entspricht dies weder dem Art. 23 Abs. 2 GG zugrundeliegenden, vom Kompensationsgedanken getragenen Verhältnis kooperativer Zusammenarbeit, 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. Zu Recht betont das BVerfG[15] in seiner Entscheidung vom 19. Juni 2012 daher, dass die in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG genannte Zeitvorgabe „zum frühestmöglichen Zeitpunkt" dahingehend auszulegen sei, 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.[16] Mit Blick auf den Umfang der Unterrichtung gilt eine Art „Je-Desto-Formel". Demnach muss die Bundesregierung den Deutschen Bundestag umso intensiver unterrichten desto komplexer und für die Zuständigkeiten des Bundestages relevanter die zu behandelnde Materie ist.[17]

Diese Vorgaben hatte der Bundestag im Rahmen der Ratifizierung des ESM-Vertrages durch den Erlass entsprechender Begleitgesetze sicherzustellen. Konkret ist die Bundestagsbeteiligung in zwei Gesetzen verankert: Dem Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Gesetz) und dem Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, dem ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG).

In allen finanzrelevanten Fragen entscheidet der Gouverneursrat des ESM im gegenseitigen Einvernehmen, d.h. einstimmig (Art. 5 Abs. 6, Art. 4 Abs. 3 ESM-Vertrag). 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. In den §§ 3-7 ESMFinG ist eine abgestufte Zustimmung des Bundestages vorgesehen. 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 absolut notwendige Ausnahmen, ein vertrauliches Sondergremium des Haushaltsausschusses zuzustimmen. Verfassungsrechtlicher Hintergrund dieser Abstufung ist der Grundsatz der Parlaments- beziehungsweise Budgetöffentlichkeit. Nur das Plenum tagt grundsätzlich öffentlich. Der Haushaltsausschuss muss erst beschließen, öffentlich zu tagen. Das Sondergremium tagt schon seinem Zweck nach vertraulich. Basis der Zustimmung bildet die fortlaufende und frühestmögliche Unterrichtung des Bundestages durch die

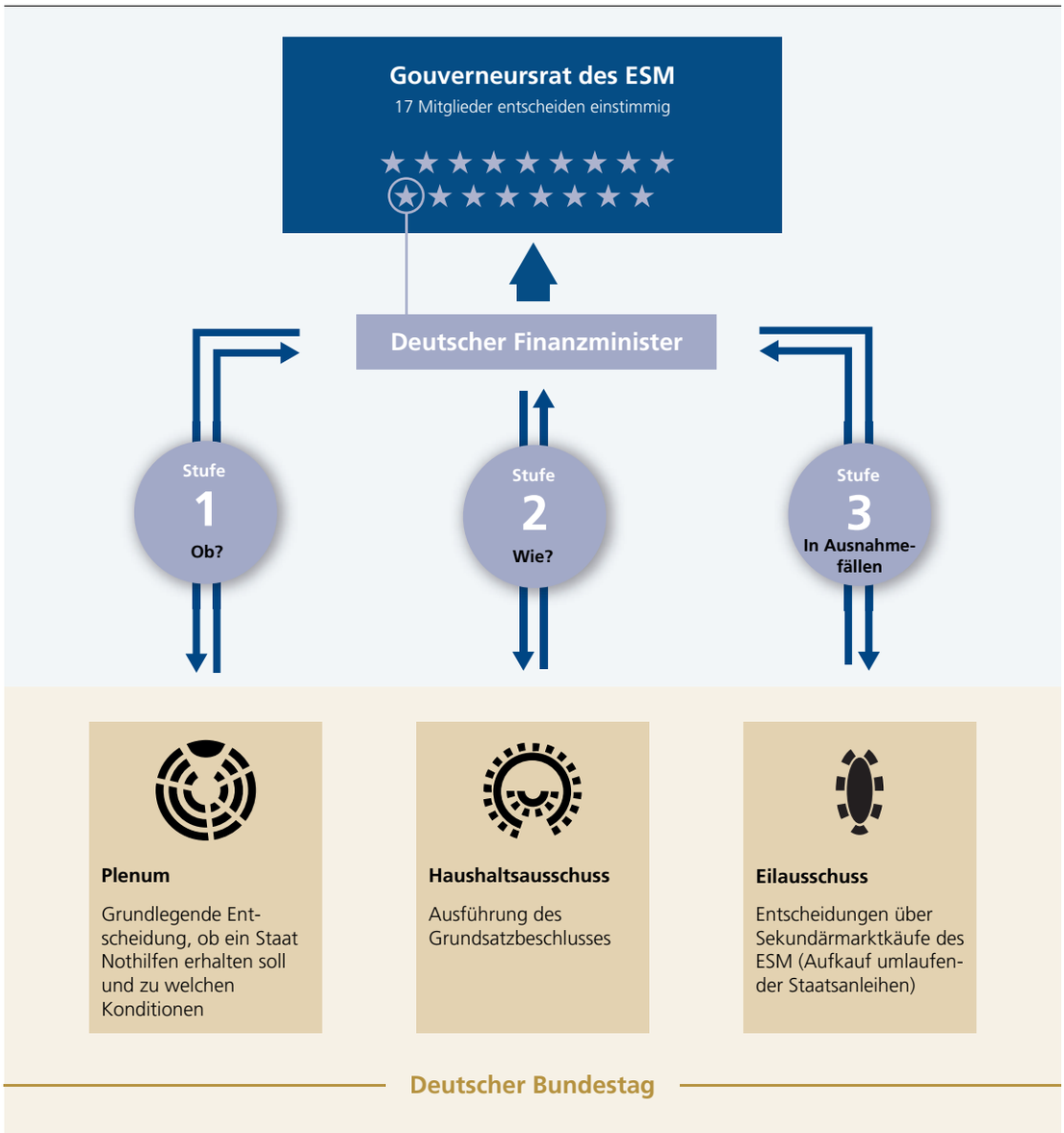
15 Vgl. zur Reichweite dieses Informationsanspruchs, insbesondere bzgl. des ESM sowie des sog. „Euro-Plus-Paktes", das Organstreitverfahren der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Bundesregierung; BVerfG, Urteil vom 19.6.2012 – Az. 2 BvE 4/11.
16 BVerfG, Urteil vom 19.6.2012 – Az. 2 BvE 4/11, Rn. 127.
17 BVerfG, Urteil vom 19.6.2012 – Az. 2 BvE 4/11, Rn. 117.

Bundesregierung. Sie erstreckt sich auch auf den Bundesrat (§ 7 Abs. 1 ESMFinG).

Vor diesem Hintergrund werden auf einer ersten Stufe die grundlegenden Entscheidungen, insbesondere also, ob ein Staat Nothilfen erhalten soll sowie alle weiteren wesentlichen Entscheidungen nunmehr im Plenum des Bundestages getroffen. Dies betrifft insbesondere die grundlegende Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen (die „Ob-Entscheidung") sowie die Annahme des die vom Empfängerstaat zu erfüllenden Konditionen festlegenden sogenannten „Memorandum of Understanding" (Art. 13 Abs. 2-4 ESM-Vertrag). Immer wenn es „ums Geld geht" ist auf einer ersten Stufe gem. § 4 Abs. 1 ESMFinG also das Plenum zuständig. 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 auf einer zweiten Stufe die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses. Das auf einer dritten Stufe vertraulich beschließende Sondergremium, das sich aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammensetzt die vom Bundestag gewählt werden, entscheidet – in Übereinstimmung mit dem entsprechenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts[18] – nur noch im Falle von Sekundärmarktkäufen des ESM, d.h. wenn dieser umlaufende Staatsanleihen am Markt aufkauft (Art. 18 ESM-Vertrag).

18 BVerfGE 123, 267.

Drei Stufen der Beteiligung an Entscheidungen des ESM



6. Die Rolle des Bundestages im Rechtsvergleich der nationalen Parlamente

Im europäischen Rechtsvergleich ist der Bundestag in Angelegenheiten der EU inzwischen wohl zu einem Parlament mit einem der stärksten Mitwirkungsrechte gegenüber der Regierung geworden (dies gilt noch mehr für den Bundesrat als Zweite Kammer des Parlaments). Weitergehende Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Hinblick auf das europäische Gesetzgebungsverfahren als der deutsche Bundestag haben rein rechtlich betrachtet zwar das dänische und das österreichische Parlament, die aus Gründen der Effektivität beide über ihren jeweiligen EU-Ausschuss handeln. Die grundsätzlich bindende Stellungnahme des österreichischen Parlaments wird jedoch mit Rücksicht auf die Handlungsfähigkeit Österreichs im Rat der EU sehr zurückhaltend praktiziert. Auch das „negative" Letztentscheidungsrecht des dänischen Parlaments, Im Zuge dessen der Regierung kein bestimmtes Mandat positiv vorgeschrieben werden kann, führt in der parlamentarischen Praxis aufgrund der ausgeprägten Konsultationen zwischen EU-Ausschuss und Regierung nur selten dazu, dass ein Regierungsstandpunkt vollständig abgelehnt wird. Insoweit spielt sicher auch die latent drohende Gefahr eine Rolle, dass die Regierung im Falle von bindenden Beschlüssen des Parlaments im Rat als kompromissunfähig möglicherweise überstimmt wird, ohne dann ihre Interessen in die im Rat üblichen „package deals" einspeisen zu können. Abgesehen davon ist der Bundestag vor allem aber deswegen ein in rechtsvergleichender Perspektive sehr starkes Parlament, weil er im Zuge der Rechtsprechung des BVerfG im Hinblick auf die dynamischen Vertragsvorschriften (vgl. das IntVG), insbesondere aber auch im Hinblick auf die finanzrelevanten Entscheidungen im Gouverneursrat des ESM die Regierung bindende Beschlüsse treffen kann. In diesen Bereichen hat der Bundestag eine einzigartige Stellung erlangt, die auf Ebene der EU ebenso wie in anderen Mitgliedstaaten Befürchtungen an der Handlungsfähigkeit Deutschlands aufkommen lässt.

III. Die politisch-praktische Dimension der Europäisierung des Bundestages

1. Kontroll- und Mitwirkungspotenzial

Weite Teile der einschlägigen Forschung und der allgemeinen Öffentlichkeit gehen davon aus, der Bundestag habe in der und durch die Europapolitik einen bis heute andauernden Bedeutungsverlust erlitten. Dieser These sind wir von August 2012 bis Januar 2013 nachgegangen. Dabei haben wir erstens auf der Grundlage offizieller Dokumente geprüft, inwiefern sich die weitreichenden rechtlichen Veränderungen der vergangenen Jahre auf die politische Praxis der parlamentarischen Europapolitik ausgewirkt haben. Zweitens haben wir jüngere wissenschaftliche Arbeiten konsultiert, welche die Dynamik seit der Inkraftsetzung des Lissabon-Vertrags bereits berücksichtigen. Drittens haben wir über 20 Interviews mit Akteuren und Kennern der Europapolitik des Bundestages geführt, um die Erkenntnisse der Wissenschaft abzusichern und die subjektiven Einschätzungen der Akteure bezüglich ihres eigenen Handlungspotenzials zu ermitteln.

Auf der Grundlage dieser drei Arbeitsschritte stellen wir die These auf, dass das europapolitische Handeln des Bundestages mittlerweile nicht mehr als „entleert“ gelten kann, wie es der überwiegende Teil der etwas älteren Literatur unterstellt. Die rechtlichen Veränderungen der letzten Jahre haben den Bundestag befähigt, als kontrollierender und mitwirkender Akteur in der deutschen Europapolitik aufzutreten. In unserer ausführlichen Studie, die im Laufe des Frühjahrs 2013 erscheinen wird, untermauern wir diese These mit detaillierten Untersuchungen der Praktiken der Bundestagsverwaltung, der inneren Organisation der Fraktionen in der Europapolitik sowie dem Wirken der Ausschüsse des Bundestages. Um auch in der Breite der Europapolitik zu Ergebnissen zu kommen, haben wir darüber hinaus vier Fallstudien erstellt, die in folgenden Bereichen eine beachtliche Aktivität des Bundestages zu Tage fördern: bei der Europäischen Bürgerinitiative, im Hinblick auf das von der EU induzierte Personenbeförderungsgesetz, hinsichtlich der Frauenquote in Unternehmensführungen sowie im Feld der Staatsschulden- und Euro-Krisenpolitik.[19]

Die genannte These formulieren wir nicht nur vor dem Hintergrund der Aussagen, die wir in der Forschungsliteratur gefunden und von den europapolitischen Akteuren erhalten haben. Wir möchten zugleich daran erinnern, dass das europapolitische Handeln des Bundestages stets vor dem Hintergrund des föderalen Parteienstaates sowie des kooperativen Parlamentarismus verstanden werden muss. Die Einflussmacht des Bundestages muss vor dem Hintergrund seiner im System angelegten komplementären Stellung im Verhältnis zur Bundesregierung gesehen werden. Nicht Konkurrenz, sondern einvernehmliche Kooperation stellen den Regelfall dar. 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 Parlamentarismus ist durch das blockeinheitliche Agieren von Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen und Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite gekennzeichnet. Mit anderen Worten: Die These von der „Entleerung“ hat möglicherweise von Anbeginn zu wenig berücksichtigt, dass in einem gewaltenverschränkten System die Position des Parlaments von vornherein (und aus guten Gründen) beschränkt ist. Im Sinne einer normativen Stärkung des europäischen Projekts halten wir es dennoch für begrüßenswert, wenn die parlamentarische Ebene in den letzten Jahren gegenüber der administrativen Sphäre ganz deutlich an Gewicht gewonnen hat.

Vor diesem Hintergrund haben wir in unserer Studie viele Belege dafür gesammelt, dass der Bundestag angesichts dieser strukturellen Lagerungen eine sogar vergleichsweise aktive Europapolitik betreibt. Dies gilt zunächst für die symbolische Ebene: Die durch das Grundgesetz hervorgehobene Sonderstellung des EU-Ausschusses ist ein Aspekt. Von vielleicht noch größerem symbolischen 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

19 Die vier Fallstudien wurden von Linn Selle, Johanna Kardel, Daniela Kietz und einer weiteren Autorin verfasst.

und -gremien der Fraktionen, was ihre individuelle Sichtbarkeit erhöht. Allerdings, und hier schlägt dann wieder die Praxis des Parteienstaats zu, laufen „Europapolitiker“ in allen Fraktionen Gefahr, gerade bei besonders wichtigen Anlässen an die Wand gespielt zu werden, wenn – wie während der Eurokrise geschehen – sich die Spitzenpolitiker eines Themas annehmen und dieses eher in der Logik des Parteienwettbewerbs als in der Logik der Gemeinschaftsmethode verfolgen.

Die Befassung des Bundestages mit Europapolitik fällt indes nicht nur symbolisch aus. Auch im parlamentarischen Alltagsgeschäft lässt sich eine bemerkenswerte inhaltliche und instrumentelle Breite der Europapolitik des Bundestages feststellen. In einer Erhebung aus dem Jahr 2011[20] führt die Bundestagsverwaltung die hohe Zahl von über 29.000 Zuleitungen seitens aller Institutionen der EU-Ebene an den Bundestag an. Darunter finden sich auch an die 200 „umfassende Bewertungen“ seitens der Bundesregierung sowie vier Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung in Brüssel – jene Dokumente also, in denen die Bundesregierung detailliert von einzelnen EU-Dossiers berichtet.[21]

Die hohe Zahl von Unterrichtungsvorgängen ist in vielen Publikationen als wenig aussagekräftig eingeordnet worden. Die beiden wichtigsten Argumente lauten, der Bundestag könne a) mit der Informationsflut wenig anfangen und weiche vor allem auf informelle Handlungskanäle aus sowie b) seine Mitglieder versäumten es aus institutionellen und habituellen Gründen, die eigentlich gut ausgebauten Teilhaberechte effektiv zu nutzen. Mittlerweile tendieren wir jedoch dazu, diese Positionen als überholt zu betrachten. In allen Interviews haben wir zentrale Akteure der Europapolitik befragt, ob sie markante Defizite beim Informationserhalt, bei der Informationsverarbeitung oder bei der auf die EU gewandten Politikformulierung nennen können. Kein Akteur konnte ein aktuelles Dossier zu Protokoll geben, in dem von der EU herrührende Impulse nicht oder angesichts der Gesetzeslage inadäquat behandelt würden. Große Problemfälle, wie es sie in der Vergangenheit etwa beim Europäischen Haftbefehl oder der Dienstleistungsrichtlinie gegeben hat, lassen sich daher aus unserer Sicht für die jüngere Vergangenheit nicht ableiten. Wir erklären die bis heute vorzufindende Skepsis bezüglich des Handlungspotenzials des Bundestages zum einen mit den Nachwirkungen der eben genannten Dossiers. Zum anderen ordnen wir sie einem Denkmodell zu, welches dem Bundestag generell – und nicht nur in der Europapolitik – ein höheres Politik gestaltendes Gewicht zugestanden sähe (siehe unten). Es ist zuzubilligen, dass dieser Idee eine hohe normative Kraft zukommt. Allerdings sind dann vermeintliche Mitwirkungsdefizite nicht der europäischen Integration anzulasten, sondern dem politischen System insgesamt.

Gegen die These des stetigen Bedeutungsverfalls spricht weiterhin der große Zuwachs an gesetzlichen und quasi-gesetzlichen Regeln, die den Bundestag gegenüber der Bundesregierung gestärkt haben. 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

20 Neuere Daten liegen leider nicht vor.

21 Bundestagsverwaltung, 2011, Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon. Berlin: Deutscher Bundestag (zugleich Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Ausschussdrucksache 17(21)1211), S. 103

die Zugeständnisse seitens der Regierung bisweilen sehr widerwillig, wofür das Urteil vom BVerfG am 19. Juni 2012 das jüngste und vielleicht auch das beste Beispiel darstellt. Vor dem Hintergrund bürokratietheoretischer Annahmen ist es allerdings keine Überraschung, wenn Regierungen ihre Macht- und Informationspositionen nicht freiwillig mit anderen Akteuren teilen möchten.

Zuletzt ist darauf zu verweisen, dass der Bundestag im Laufe der letzten Jahre im Bereich der Verwaltung wichtige Maßnahmen ergriffen hat, um die Abgeordneten hinreichend über Europapolitik zu informieren und zur Mitwirkung zu befähigen. Zur Unterstützung der Beteiligung des Bundestages bei EU-Angelegenheiten wurde 2005 ein Aufbaustab Europa beim Direktor des Deutschen Bundestages eingerichtet. Bereits 2006 ging dieser in einem Referat Europa auf, das ebenfalls „an der Verbesserung der Europafähigkeit des Bundestages mitwirken und dabei helfen [sollte], Informations- und Kontrolldefizite in EU-Angelegenheiten abzubauen".[22]

Seit Anfang 2007 wird das Referat durch ein Verbindungsbüro in Brüssel unterstützt[23], das organisatorisch Teil des Referats ist und als direkte Informationsquelle für den Bundestag dienen soll. Zu Beginn des Jahres 2013 wurde das Referat PA 1 zu einer „Unterabteilung PE (Europa)" aufgewertet. Dieses besteht nunmehr aus insgesamt sechs Referaten:[24] dem Ausschusssekretariat 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). Die Referate PE 2-5 stellen eine Ausdifferenzierung des alten Referats PA 1 dar, welches mit dem 1. Januar 2013 aufgelöst wurde. Das Referat PE 6 entstand durch eine Verlagerung des alten Referats WD 11, also des Europareferats des Wissenschaftlichen Dienstes. Der Bundestag hat damit einen Schritt getan, der im Hinblick auf die europapolitische Arbeit der Bundesregierung immer wieder vorgeschlagen, aber nie gegangen wurde: die Bündelung aller für EU-Angelegenheiten relevanten Einheiten unter einem hierarchischen Dach. Damit ist noch nicht entschieden, dass die Abgeordneten diese Verwaltungsbasis nutzen, um über ihre formalen Informationsrechte hinaus selbständig Informationen im Kontext der Brüsseler Entscheidungsprozesse zu generieren. Immerhin jedoch erscheint nun das Netz der EU-bezogenen Informationsbeschaffung hinreichend eng geknüpft.

Wenn wir auf der einen Seite einen hohen Grad an Informiertheit beim Bundestag feststellen, ist damit noch wenig über dessen reale Bedeutung im Institutionengefüge ausgesagt. 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. Dies bedeutet aber nicht, dass sie nie eintrifft. Zustande kommt

22 So die Selbstdarstellung in einer Broschüre des Bundestages, vgl. https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10090000.pdf.
23 Die Einrichtung des Verbindungsbüros wurde vom BT am 12. Mai 2005 beschlossen (BT-Drs. 15/5493).
24 Siehe Organisationsplan der Bundestagsverwaltung, Stand: Januar 2013.

sie entweder in Situationen ohne klare parlamentarische Mehrheit (was in der Bundesrepublik seit 1953 nicht mehr vorgekommen ist) oder in Situationen, in denen die Regierung explizit nicht mit der ihr eigentlich zugeneigten Parlamentsmehrheit kooperiert. Das deutliche Murren von Teilen der Regierungsfraktionen hinsichtlich des vermeintlich intergouvernementalen Charakters von ESM und Fiskalpakt kann als eines der wenigen Beispiele herangezogen werden.

Von höherer alltäglicher Relevanz erscheinen indes 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.

2. Akteursgruppen innerhalb des Bundestages

Um die Prozesse und Ergebnisse der deutschen Europapolitik verstehen zu können, ist es nötig, verschiedene Gruppen innerhalb des Bundestages zu beachten. Erstens ist selbstverständlich die 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. 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. Ein Grund dafür liegt in der langen Bearbeitungszeit von Dossiers im europäischen Politikzyklus. In ihrer Fallstudie zur europäischen Verkehrspolitik hat Johanna Kardel 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. Auch durch die föderale Verflechtung werden die Akteure zum Konsens gedrängt. Und zuletzt sind die deutschen Akteure trotz der starken Position Deutschlands im Rat zu einem gewissen Grade mit Vorgaben aus Brüssel konfrontiert, die jenseits des Einflusses auch der Mehrheitsabgeordneten liegen. Dies kann 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. Im Endergebnis bedeutet dies, dass eine Lücke zwischen dem Selbstverständnis und dem tatsächlichen Einflussverhalten von Abgeordneten entsteht beziehungsweise 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. 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 zum Beispiel 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, dass die Parlamentarier die Europapolitik stärker als bisher mit nationalen Interessen aufladen, was dem impliziten Integrationismus der gegenwärtigen „Europapolitiker“ entgegenstünde. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass der integrationistische Impuls deutscher Abgeordneter in der Vergangenheit weit überdurchschnittlich ausgeprägt war. Vor dem Hintergrund der deutschen Tradition der Bundesrepublik würde eine Renationalisierung vermutlich als Regress interpretiert. Im europäischen Vergleich ließe sich möglicherweise auch von einer Normalisierung sprechen.

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 hier 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 eingefordert wird.

Zur Gruppe der exekutiv orientierten Abgeordneten gehören aber, wie unsere Interviews ergeben haben, durchaus auch Politiker der Opposition. Wieder sind es besonders die Fraktionsspitzen, hier allerdings vor allem beschränkt auf jene Fraktionen, die in absehbarer Zeit auf eine Übernahme der Regierung spekulieren. Da in den Fraktionsspitzen Abgeordnete vertreten sind, die bei einer Regierungs-

übernahme potentielle Kandidaten auf Regierungsämter wären, existiert eine Art vorausschauender Selbstbeschränkung, die einen der Exekutive fernen Stil in der Europapolitik letztlich auf die Linksfraktion beschränkt. Die Spitzenpolitiker der Mainstream-Parteien dürften sich dagegen noch an das Jahr 2005/06 erinnern, als die unvermittelt an die Macht gekommene Koalition aus CDU/CSU und FDP im Grunde gegen die eigenen Interessen das Parlament gegenüber der Regierung stärken musste, weil dieselben Akteure in der Wahlperiode von 2002 bis 2005 lautstark eine Aufwertung des Parlaments gefordert hatten.

3. 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 vielen unterschiedlichen inhaltlichen Vorstellungen vertreten sind. Wenn gewissermaßen die Markenkerne ihrer jeweiligen Parteien betrachtet werden, lassen sich diese inhaltlichen Vorstellungen nach Parteien und ihren Programmen ordnen. Dies gilt aber nicht für alle Themen und damit auch nicht im Hinblick auf die EU, die häufig als Querschnittsangelegenheit in allen möglichen Sachthemen auftaucht. Es war für uns daher nicht verwunderlich, in den Interviews eine große Bandbreite von inhaltlichen Festlegungen vorzufinden, was die Rolle des Bundestages beziehungsweise des Parlaments als Ganzem in der Europapolitik angeht. Die von uns vorgefundenen Themen stellen wir an dieser Stelle vor. Demnach lassen sich im parlamentarischen Raum wie allgemein in der deutschen Europapolitik fünf argumentative Kerne zum Umgang mit der EU und zur Europäisierung der deutschen Politik finden (siehe Tabelle). 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 sollen. Die Position wird in Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht vertreten. Aber auch im Parlament finden sich einige Anhänger dieser Position.

Zweitens findet sich in der parlamentarischen Arena die Haltung, ein „europäisches Deutschland“ entspreche der deutschen Staatsräson. Das Konzept der nationalen Souveränität, welches in Deutschland bis in die 1990er-Jahre ein gewisses Tabu darstellte, wird hier allerdings anders definiert als im ersten Narrativ. Zum einen werden deutsche Interessen explizit in den Kontext der internationalen Politik gestellt, in der sich Deutschland wie Europa gegen die Konkurrenz anderer Weltregionen behaupten müsse. Zum anderen verschiebt sich dadurch der Schwerpunkt auf die Exekutive, dass heißt in den durch das Grundgesetz determinierten Bereich, wenn Europapolitik in (europäisierte) Außenpolitik übergeht. Die von Angela Merkel bei ihrer Rede in Brügge ausgelobte „Unionsmethode“ stellt eine Ausdrucksform dieser Leitidee dar.[25]

25 Vgl. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html, download 21.12.2012.

Entsprechend ist die Sichtweise des „europäischen Deutschland“ besonders in den Regierungsfraktionen vertreten. Entsprechend unserer obigen Ausführungen 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 von Brügge 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. 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 wird dieser Zustand von 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 Bundesverfassungsgericht 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.

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. In unserer Studie konnten wir diese Haltung vor allem bei den Verhandlungen um die Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative beobachten.

Tabelle: Narrative Kerne in der deutschen Europapolitik

Narrativer Kern	Fluchtpunkt	Probleme/Herausforderungen
Souveränität des Volkes 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 Entscheidungsformaten („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 zeigt auch, dass alle der genannten Positionen mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sind. Insofern lässt sich von keiner Haltung sagen, sie stelle einen gewissermaßen 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 miteinander nur zum Teil kompatibel sind oder wenigstens in einem Reibungsverhältnis zueinander stehen. Im Grunde wird damit auf der Ebene des Bundestages die Vielfalt von Meinungen reproduziert, die auf der EU-Ebene seit längerem vorzufinden ist. Dem Bundestag ist es damit genauso wenig wie der epistemischen Gemeinschaft in Brüssel gelungen, zu einem Einverständnis über die Finalität Europas zu gelangen.

IV. Ergebnis und Schlussfolgerungen

Zum Zwecke der Diskussion formulieren wir nachfolgend einige Ergebnisse unserer Studie und daran anknüpfende weiterführende Überlegungen in Form von drei Thesen sowie mehreren Handlungsempfehlungen. Die Thesen zielen darauf ab, die wissenschaftliche Debatte zu befruchten. Hier konzentrieren wir uns dementsprechend auf Punkte, die für uns in einem Reibungsverhältnis zu bestehenden Positionen zu stehen scheinen. Die Handlungsempfehlungen stellen auf Akteure der Europapolitik ab, wobei wir uns auf solche Aspekte konzentrieren, die auch nach dem vielfältigen Informations-, Kontroll- und Mitwirkungszuwachs der letzten Jahre noch auf der Agenda stehen.

These 1: Der Bundestag wandelt sich zurzeit 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 Integrationsverantwortung 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 Bundestages 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 EP – schnell und effizient handlungsfähig zu sein. Alles in allem scheinen uns die Reformschritte der vergangenen Jahre geeignet zu sein, den Bundestag künftig in seiner Rolle als aktiver Mitspieler in der Europapolitik zu bestärken.

These 2: Um seine Europapolitik zu verstehen, ist ein Blick auf verschiedene Untergruppen des Bundestages vonnöten.

Ein Großteil der einschlägigen Literatur neigt dazu, bei der Behandlung der deutschen Europapolitik den Bundestag als einheitlichen Akteur zu betrachten – sei es vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung 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 Diskussion über die europapolitische Rolle des Bundestages sollte im Kontext der breiteren Debatte um den Stellenwert von Parlamenten in der europäischen Mehrebenenpolitik geführt 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, zum Beispiel hinsichtlich der generellen Exekutivlastigkeit der Politik oder des allgemeinen Stellenwerts der EU-Ebene für deutsche Politik. Die Konzentration auf das Gegeneinander von „mehr“ beziehungsweise „weniger“ Bundestag in der Europapolitik erscheint wenig plausibel, da bei den allermeisten Dossiers sichtbar wird, dass das Willensbildungs- und Abstimmungsverhalten entweder konsensual verläuft oder dem „normalen“ Muster des Gegensatzes von Koalition und Opposition folgt. Wichtige Themen wie die schleichende Verlagerung von Politik in die Mehrebenenexekutive, die Legitimationskonkurrenz zwischen nationalen Parlamenten untereinander sowie zwischen nationalen Parlamenten und dem EP werden dadurch überdeckt. Die normative Debatte über den Stellenwert repräsentativer Demokratie in der Europäischen Union bleibt dennoch 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.

Handlungsempfehlung 1: Der Bundestag sollte sich vermehrt auf wesentliche, für die Legitimierung der deutschen und europäischen Politik zentrale Dossiers konzentrieren statt ‚alles‘ abdecken zu wollen.

Mit Blick auf die Vielzahl europäischer Aktivitäten und deren Komplexität einerseits und die begrenzten Kapazitäten des Bundestages andererseits ist es wichtig, die Arbeit des Bundestages 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 gleichermaßen für den Bundestag relevant ist, besteht eine gute Chance anhand vorab definierter politischer Präferenzen, Sensibilitäten und Interessen sowie bestimmter Kriterien (zum Beispiel Subsidiarität, Grundrechtssensibilität) das europäische Gesetzgebungsprogramm zu beobachten und die insoweit bedeutsamen Gesetzgebungsinitiativen herauszufiltern, respektive rechtzeitig zu identifizieren.[26] Auf diese Weise kann sich der Bundestag – trotz der knapp bemessenen Acht-Wochen-Frist – im Hinblick auf eine Subsidiaritätsrüge rechtzeitig positionieren und mit anderen nationalen Parlamenten koordinieren. Insoweit ist einerseits ein konsequentes Mainstreaming der europarelevanten Prozesse im

26 Vgl. Art. 1 Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU.

Bundestag und anderseits eine verbesserte Vernetzung mit anderen nationalen Parlamenten – möglicherweise über die COSAC hinaus – sinnvoll.

Handlungsempfehlung 2: Die Position des EU-Ausschusses im Verhältnis zu den Fachausschüssen sollte im Sinne einer – bereits in der Verfassung (Art. 45 GG) angelegten – faktischen Stärkung überdacht werden.

Wenn von einem Mainstreaming der europarelevanten Prozesse im Bundestag die Rede ist, sollte noch einmal darüber nachgedacht werden, die Rolle des EU-Ausschusses in Zusammenarbeit mit den Fachausschüssen zu stärken. Der EU-Ausschuss kann zwar immerhin bei Fragen europapolitischer Natur, die anderen Fachausschüssen zugewiesen sind, mitberatend tätig werden. 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, von anderen dafür kritisiert, dass er bisher seinen spezifischen Aufgaben nicht gerecht werden konnte und insbesondere von seinen Sonderrechten noch keinen Gebrauch gemacht hat.

Art. 45 S. 2 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 nach dem dänischen und österreichischen Vorbild effizienter und effektiver gestaltet werden. Auch das in Art. 45 S. 3 GG liegende 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 mit Unionsvorlagen im Bundestag bestehen.

Handlungsempfehlung 3: Es wäre im Hinblick auf den ESM sinnvoll, einen gemischten Stabilitätsausschuss zu schaffen.

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 spätestens mit dem ESMFinG Rechte bekommen, die dem EU-Ausschuss – trotz der expliziten Regelung in Art. 45 S. 2 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 Rechtsauschusses, 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 (letztere ohne Stimmrecht) einzurichten und diesem die entsprechenden Befugnisse zu übertragen. 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 4: Europäische Gesetzgebung sollte im Bundestag im Verfahren und im Stellenwert, wo immer möglich, wie nationale Gesetzgebung behandelt werden.

Alle jene Rechtssetzungsvorhaben der EU, die als relevant eingestuft werden, sollten von den Ausschüssen bis hin zur Debatte im Plenum in der gleichen Weise bearbeitet und behandelt werden wie nationale Gesetzgebungsvorhaben. Europäische Gesetzgebung sollte sozusagen zur nationalen Gesetzgebung gemacht werden. Dies gibt Abgeordneten zugleich die Möglichkeit, sich – anders als das bislang der Fall ist – auch mit europapolitischen Fragen zu profilieren.

Handlungsempfehlung 5: 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 zum Beispiel in der Umwelt- oder Gesundheitspolitik gibt es eine/n europapolitischen Obmann beziehungsweise 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 Bundestages über einen für EU-Fragen zuständigen Unterausschuss verfügt, könnten fachpolitischen Obleuten weitere Abgeordnete mit besonderer europapolitischer Expertise in den jeweiligen Politikfeldern beigestellt werden (zum Beispiel Obmann/Obfrau „Verkehrspolitik Europa“). Dadurch entstünde ein Anreiz für einzelne Abgeordnete, sich längerfristig in die komplexe 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 6: Art. 23 GG sollte an die aus dem Europäisierungsschub des Vertrages von Lissabon resultierenden Erfordernisse angepasst werden.

Im Hinblick auf deren geschilderte Bedeutung könnte eine verfassungsrechtliche Verankerung der Subsidiaritätsrüge in Art. 23 Abs. 1a GG erfolgen. 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. Weiterhin könnte 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 im Verfahren des § 9 Abs. 4 EUZBBG nach österreichischem Vorbild (sowie entsprechend dem Bundesrat in Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG) eine grundsätzliche Bindungswirkung zukommen kann.

Handlungsempfehlung 7: Im Interesse einer verbesserten Übersichtlichkeit und kohärenten Handhabbarkeit der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat sollte die bisherige Begleitgesetzgebung in ein Europagesetzbuch überführt werden.

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.

V. Literatur

Im Hinblick auf die für das Thema relevante wissenschaftliche Literatur verweisen wir im Rahmen des vorliegenden Diskussionspapiers auf unsere ausführliche Studie.

VI. Anhang

Europapolitisch relevante Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts seit 1993

Maastricht 12. Oktober 1993 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 Kläger: u.a. MdB	• Bestätigung Solange II – Rspr. hinsichtlich Grundrechtsschutz • Demokratieprinzip: Legitimation über zwei Stränge, jedoch gegenwärtig primär über nationale Parlamente, EP tritt hinzu; stützende Funktion des EP, die ausgebaut werden kann • Verneinung der Kompetenz-Kompetenz der EU
Europäischer Haftbefehl 18. Juli 2005 2 BvR 2236/04 Kläger: Der deutsche und syrische Staatsangehörige D.	• Das Europäische Haftbefehlsgesetz wird für nichtig erklärt, da: • Es unverhältnismäßig in die Auslieferfreiheit eingreife (Art. 16 Abs. 2 GG) • Es gegen die Rechtswegegarantie verstoße (Art. 19 Abs. 4 GG) • Bundestag ist für verfassungskonforme Umsetzung von Europarecht verantwortlich
Lissabon 30. Juni 2009 2 BvE 2/08 u.a. Kläger: Fraktion DIE LINKE, mehrere MdB	• Vereinbarkeit VvL und Zustimmungsgesetz mit GG • In Teilen Verstoß der Begleitgesetzgebung gegen Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 GG, • In der Folge Gesetzesänderungen (EUZBBG und IntVG)
Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm 07. September 2011 2 BvR 987/10 u.a. Kläger: Gruppe von Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern; 1 MdB	• Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen • Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz und Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz verfassungskonform, Art. 38 Abs. 1 GG nicht verletzt, Haushaltsautonomie und Budgetrecht des BT gewahrt • Vorgaben zur Auslegung des §1 Abs. 4 Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz (vorab Zustimmung Haushaltsausschuss durch BReg einzuholen)
Organstreit Beteiligungsrechte des Bundestages/EFSF 28. Februar 2012 2 BvE 8/11 u.a. Kläger: 2 MdB	• In Teilen verstoßen die Regelungen zum Sondergremium (Eilausschuss) gegen Rechte der Abgeordneten
Organstreit ESM und Euro-Plus-Pakt 19. Juni 2012 2 BvE 4/11 Kläger: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	• Feststellung der Verletzung der Unterrichtungsrechte des BT durch BReg bei ESM und Euro-Plus-Pakt • Von BVerfG als Angelegenheiten der EU und damit von Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG umfasst eingestuft • In der Folge Gesetzesänderung (EUZBBG)
Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM und Fiskalpakt 12. September 2012 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1824/12 u.a. Kläger: Fraktion DIE LINKE, weitere Gruppen u.a. MdB	• Ablehnung der Anträge unter der Bedingung, völkerrechtlich sicherzustellen, • Dass Haftungskapital begrenzt bleibt • Dass Unterrichtungsrechte des BT durch ESM-Vertrag nicht verletzt werden

(Quasi)gesetzliche Regelungen zur Beteiligung des BT im Zeitverlauf 1948 – 2000

Zustimmungs-gesetz zu Römis-chen Verträgen	Bundesgesetzblatt (1957)	**Informationsanspruch und Unterrichtung** Art. 2: Informationsanspruch BT; Pflicht BReg zu laufender Unterrichtung über Entwicklung im Rat; Zeitpunkt der Unterrichtung
Art. 23 und 45 GG	Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992; Bundesgesetzblatt (1992)	**Art. 23** (1) Mitwirkung BRD bei Entwicklung der Union, Übertragung von Hoheitsrechten, Verweis auf 79II und III GG (2) Mitwirkung BT und BR, frühestmögliche Unterrichtungspflicht BReg (3) BReg gibt BT Gelegenheit zur Stellungnahme vor Mitwirkung an Rechtsetzungsakten, Berücksichtigung der Stellungnahmen **Art. 45** EU-Ausschuss, Ermächtigung, die Rechte des BT gemäß Art. 23 gegenüber BReg wahrzunehmen
EUZBBG	Bundesgesetzblatt (1993)	**EU-Ausschuss und Stellungnahmen** Bestellung EU-Ausschuss, Ermächtigung Stellungnahmen abzugeben **Unterrichtung/Informationsrechte** BReg unterrichtet BT umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EU, die für BRD von Interesse sein könnten; Regelung von Prinzipien der Übersendung und Unterrichtung **Rechte zur Stellungnahme** BReg gibt BT vor Zustimmung zu Rechtsetzungsakten Gelegenheit zur Stellungnahme; Regelung zu Fristen BReg legt Stellungnahme der Verhandlung zugrunde

Ergänzung Quellen:

Bundesgesetzblatt (1957): Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft. Bonn: BGBl. 1957 II Nr. 23, 753ff.

Bundesgesetzblatt (1992): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992. Bonn: BGBl. 1992 I Nr. 58, 2086-2087.

Bundesgesetzblatt (1993): Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993. Bonn: BGBl. 1993 I Nr. 9, 311-312.

(Quasi)gesetzliche Regelungen zur Beteiligung des BT im Zeitverlauf 2000 – 2012

Art. 23 und 45 GG	Geändert: 28.08.2006 Bundesgesetzblatt (2006a)	**Art. 23** Regelung der Wahrnehmung der Rechte durch BR
	Geändert: 08.10.2008; Bundesgesetzblatt (2008)	**Art. 23** Eingefügt: (1a) Klagerecht BT und BR bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips **Art. 45** Eingefügt: Wahrnehmung der Rechte aus vertraglichen Grundlagen der EU durch Ausschuss
EUZBBG	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)	**Informationsrechte/Unterrichtung** 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)	**Unterrichtung/Informationsrechte** Ausweitung des Begriffs der EU-Vorhaben um 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
BBV	Bundesgesetzblatt (2006b)	**Unterrichtung/Informationsrechte** Frühzeitige, fortlaufende und schriftliche Unterrichtung über alle Vorhaben Übersendung von Dokumenten Übermittlung von Berichtsbogen und bei Rechtsetzungsakten umfassende Bewertung. Information zu Rechtsakten und Umsetzung, Verfahren vor EuGH, über geplanten Übergang von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheid, Beitritten und Vertragsrevisionen **Recht zu Stellungnahme** 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 **Parlamentsvorbehalt** 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

Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union/ Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)	Stand: 1.12.2009 Bundesgesetzblatt (2009a; 2009c)	**Beratung BT/BR** 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 Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren und Besondere Vertragsänderungsverfahren 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 Beschluss zu gemeinsamer Verteidigung (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 Brückenklauseln/Kompetenzerweiterungsklauseln/Satzungsänderungen/ Flexibilitätsklausel (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 Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln (Art. 48 Abs. 7 UA 3 EUV, Art. . 81 Abs. 3 UA 3 AEUV) Besondere Brückenklauseln (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 Notbremsemechanismus (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 Subsidiaritätsklage: 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 **Informationsrechte/Unterrichtung** Beziehen sich im Wesentlichen auf o.g. Regelungen
Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG)	07.05.2010 Bundesgesetzblatt (2010a)	Regelungen zu Gewährleistungen für Griechenland Unterrichtung des Haushaltsausschusses

Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungs-mechanismus	22.05.2010 Bundesgesetzblatt (2010b);	**Recht zu Stellungnahme und Unterrichtung** BReg versucht bei 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 Haushaltsauschusses Regelungen der Unterrichtung
	Geändert durch Gesetz vom 23.05.2012 Bundesgesetzblatt (2012a)	Regelungen zum Sondergremium
Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmecha-nismus	13.09.2012 Bundesgesetzblatt (2012d)	Bundesgesetz nötig bei Änderung des Stammkapitals Deutscher Vertreter darf Änderung der Finanzhilfeinstrumente nur zustimmen oder sich enthalten, wenn durch Bundesgesetz ermächtigt
ESM-Finan-zierungsgesetz (ESMFinG)	13.09.2012 Bundesgesetzblatt (2012c)	Haushalts- und Stabilitätsverantwortung des BT Haushaltspolitische Gesamtverantwortung und Parlamentsvorbehalt Wenn haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen vom Plenum wahrzunehmen Regierung darf in diesen Fällen nur zustimmen, wenn vorher Beschluss durch Plenum; sonst: Ablehnung Beteiligung Haushaltsausschuss Wenn Beteiligung Plenum nicht nötig: Haushaltsausschuss Detaillierung von Vorhaben, die Zustimmung Haushaltsausschuss benötigen Stellungnahmerechte Informationsrechte Regelungen zu Sondergremium Unterrichtungspflichten der Bundesregierung

Quelle: eigene Zusammenstellung, ergänzt von Barnickel (2010: 113-115).

Ergänzung Quellen:

Bundesgesetzblatt (2005): Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17.11.2005.
Bonn: BGBl. 2005 I Nr. 71, 3178-3180.

Bundesgesetzblatt (2006a): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006.
Bonn: BGBl. 2006 I Nr. 41, 2034-2038.

Bundesgesetzblatt (2006b): Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.09.2006.
Bonn: BGBl. 2006 I Nr. 44, 2177-2180.

Bundesgesetzblatt (2008): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 08. Oktober 2008 aus 2008 I Nr. 56, Seite 1926.

Bundesgesetzblatt (2009a): Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009.
Bonn: BGBl. 2009 I Nr. 60, 3022-3025.

Bundesgesetzblatt (2009b): Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009. Bonn: BGBl. I 2009 Nr. 60, 3026-3030.

Bundesgesetzblatt (2009c): Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 01.09.2009. Bonn: BGBl. 2009 I Nr. 76, 3822-3823.

Bundesgesetzblatt (2010a): Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) aus 2010 I, Nr. 19, S. 537.

Bundesgesetzblatt (2010b): Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus aus 2010 I Nr. 24 vom 22.05.2010, Seite 627

Bundesgesetzblatt (2011): Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus aus 2011 I Nr. 51 vom 13.10.2011, Seite 1992
Bundesgesetzblatt (2012d): Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus aus 2012 II Nr. 28 vom 18.09.2012, Seite 981.

Bundesgesetzblatt (2012a): Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes aus 2012 I Nr. 23 vom 31.05.2012, Seite 1166

Bundesgesetzblatt (2012c): Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) aus 2012 I Nr. 43, Seite 1918ff

Bundesgesetzblatt (2012b): Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.09.2012 aus 2012 II Nr. 28, Seite 1006.

Auszüge aus den wichtigsten zitierten Vorschriften:
Vertrag über die Europäische Union (EUV)

Art. 2 [Grundlegende Werte]
[1]Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. [2]Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Art. 5 [Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz]
[…] (3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

[1]Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. [2]Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren. […]

Art. 9 [Gleichheitsgrundsatz; Unionsbürgerschaft]
[1]Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird. [2]Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. [3]Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.

Art. 10 [Demokratische Grundsätze]
(1) Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.
(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. […]

Art. 11 [Bürgerbeteiligung]
(1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

(2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.

(3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

(4) Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.

Art. 12 [Beteiligung der nationalen Parlamente]
Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie 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;

a) 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;

b) 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;

c) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 dieses Vertrags beteiligen;

d) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 dieses Vertrags unterrichtet werden;

e) 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.

Art. 48 [Vertragsänderung]
[…] (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.

[1]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. [2]Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. [3]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.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Art. 2 [Arten von Zuständigkeiten]

(1) Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit, so kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.

(2) [1]Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, so können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. [2]Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. [3]Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit erneut wahr, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.

Art. 20 [Unionsbürgerschaft]

(1) [1]Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. [2]Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. [3]Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht. […]

Art. 22 [Wahlrecht]

(1) [1]Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. [2]Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

(2) [1]Unbeschadet des Artikels 223 Absatz 1 und der Bestimmungen zu dessen Durchführung besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. [2]Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

Art. 26 [Verwirklichung des Binnenmarktes]

[…] (2) Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. […]

Art. 28 [Zollunion]

(1) Die Union umfasst eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt; sie umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern.

(2) Artikel 30 und Kapitel 3 dieses Titels gelten für die aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren sowie für diejenigen Waren aus dritten Ländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden.

Artikel 34 [Verbot von Einfuhrbeschränkungen]
Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

Artikel 45 [Freizügigkeit der Arbeitnehmer]
(1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet. […]

Artikel 49 [Niederlassungsfreiheit]
[1]Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. [2]Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen.

Artikel 56 [Dienstleistungsfreiheit]
Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. […]

Artikel 63 [Freier Kapital- und Zahlungsverkehr]
(1) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. […]

Art. 121 [Koordinierung der Wirtschaftspolitik]
(1) Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat nach Maßgabe des Artikels 120.

(2) Der Rat erstellt auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht.
Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage dieses Berichtes des Rates eine Schlussfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union.

[1]Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerung verabschiedet der Rat eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden. [2]Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament über seine Empfehlung.

(3) Um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Union sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen und nimmt in regelmäßigen Abständen eine Gesamtbewertung vor.

Zum Zwecke dieser multilateralen Überwachung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet ihrer Wirtschaftspolitik sowie weitere von ihnen für erforderlich erachtete Angaben.

(4) [1]Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. [2]Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. [3]Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.

Der Rat beschließt im Rahmen dieses Absatzes ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.

Die qualifizierte Mehrheit der übrigen Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.

(5) [1]Der Präsident des Rates und die Kommission erstatten dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung Bericht. [2]Der Präsident des Rates kann ersucht werden, vor dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zu erscheinen, wenn der Rat seine Empfehlungen veröffentlicht hat.

(6) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung im Sinne der Absätze 3 und 4 festlegen.

Art. 288 [Rechtsakte; Katalog]
[…] (3) Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. […]

Art. 352 [Kompetenzergänzungsklausel]
(1) [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. [2]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.

(3) Die auf diesem Artikel beruhenden Maßnahmen dürfen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen die Verträge eine solche Harmonisierung ausschließen.

(4) Dieser Artikel kann nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dienen, und Rechtsakte, die nach diesem Artikel erlassen werden, müssen innerhalb der in Artikel 40 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Grenzen bleiben.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)

Art. 20 [Bundesstaatliche Verfassung; Widerstandsrecht]
(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) [1]Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. [2]Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
[…]

Art. 23 [Verwirklichung der Europäischen Union; Beteiligung des Bundesrates, der Bundesregierung]
(1) [1]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. [2]Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. [3]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.

(1a) [1]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. [2]Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. [3]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.

(2) [1]In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. [2]Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) [1]Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. [2]Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. [3]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) [1]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. [2]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. [3]In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(6) [1]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. [2]Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

(7) Das Nähere zu den Absätzen 4 bis 6 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Art. 38 [Wahl]
(1) [1]Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. [2]Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. […]

Art. 45 [Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union]
[1]Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union. [2]Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. [3]Er kann ihn auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.

Art. 59 [Völkerrechtliche Vertretungsmacht]
[…] (2) [1]Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. [2]Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

Art. 79 [Änderungen des Grundgesetzes]
[…] (2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Art. 115 [Kreditbeschaffung]
(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) [1]Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2]Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. [3]Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. [4]Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. [5]Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfah-

rens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. [6]Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. [7]Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. [8]Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)

§ 5 [Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates]

[…] (2) [1]Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein Vorhaben im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betrifft, ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; im übrigen gilt Absatz 1. [2]Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertender Fragen, ist zu wahren. [3]Stimmt die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, ist ein Einvernehmen anzustreben. [4]Zur Herbeiführung dieses Einvernehmens erfolgt erneute Beratung der Bundesregierung mit Vertretern der Länder. [5]Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefaßten Beschluß, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend. [6]Die Zustimmung der Bundesregierung ist erforderlich, wenn Entscheidungen zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen. […]

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)

§ 9 [Stellungnahmen des Bundestages]

[…] (4) [1]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.
[2]Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in einem gesonderten Bericht unverzüglich darüber.
[3]Dieser Bericht muss der Form und dem Inhalt nach angemessen sein, um eine Beratung in den Gremien des Bundestages zu ermöglichen. [4]Vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. [5]Dies gilt auch dann, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt. [6]Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt.
[…]

Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages
und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
(Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG)

§ 4 Brückenklauseln

(1) [1]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. [2]Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.

(2) [1]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. [2]Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen. […]

§ 5 Zustimmung im Europäischen Rat bei besonderen Brückenklauseln

(1) [1]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. [2]Einen entsprechenden Antrag im Bundestag kann auch die Bundesregierung stellen. [3]Ohne einen solchen Beschluss des Bundestages muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.

(2) Zusätzlich zu dem Beschluss des Bundestages muss der Bundesrat einen entsprechenden Beschluss gefasst haben, wenn Gebiete betroffen sind,

1. für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht,

2. für welche die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes das Recht zur Gesetzgebung haben,

3. für welche die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 3 oder Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes abweichende Regelungen treffen können oder

4. deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

§ 6 Zustimmung im Rat bei besonderen Brückenklauseln

(1) [1]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. 2§ 5 Absatz 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(2) § 5 Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8 Flexibilitätsklausel

[1]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. [2]Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Vorschlag zum Erlass von Vorschriften ablehnen.

Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG)

§ 4 Parlamentsvorbehalt für Entscheidungen im Europäischen Stabilitätsmechanismus

(1) [1]In Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages betreffen, wird diese vom Plenum des Deutschen Bundestages wahrgenommen. [2]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 Hilfeersuchen 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. […]

§ 7 Unterrichtung durch die Bundesregierung

(1) [1]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. [2]Sie hat dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten, die seine Kompetenzen betreffen, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und seine Stellungnahmen zu berücksichtigen. […]

VII. Impressum

© 2013 Bertelsmann Stiftung

Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag:
Vom Zuschauer zum Akteur?

Christian Calliess
Timm Beichelt

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

Grafische Gestaltung:
Lucid, Berlin

Titelbild:
© Bertelsmann Stiftung