

Christian Calliess, Timm Beichelt

Die Europäisierung des Parlaments

Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat



Die Europäisierung des Parlaments

Christian Calliess, Timm Beichelt

Die Europäisierung des Parlaments

Die europapolitische Rolle von
Bundestag und Bundesrat

unter Mitarbeit von
Christiane Barnickel
Dana Burchardt
Irene Hahn-Fuhr
Daniela Kietz

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Isabell Hoffmann

Lektorat: Sibylle Reiter

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: Andrey Starostin/Fotolia.com

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-590-6

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort der Bertelsmann Stiftung	13
Vorwort der Autoren	17
1 Einleitung	21
2 Europäisierung nationaler Parlamente: ein integrierter rechts- und politikwissenschaftlicher Analyserahmen	29
2.1 Schwindende Bedeutung des Parlaments? Institutionelle und habituelle Ambivalenzen	29
2.2 Analyseansatz: Parlamentarische Europäisierung	35
3 Europäische Demokratie und nationale Parlamente	45
3.1 Die Herausforderung der Demokratie durch die Märkte im Rahmen der EU	47
3.2 Defizite bei der Lösung der Demokratiefrage: der zweifelhafte Ansatz des Lissabon-Urteils	50
3.3 Alternativen zum Demokratiekonzept des BVerfG: Bausteine eines unionsspezifischen Demokratiekonzepts	57
3.3.1 Der Bürger als Ausgangspunkt	60
3.3.2 Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der dualen Legitimation	61
3.3.3 Die korrespondierende Integrationsverant- wortung des deutschen Parlaments	65

3.3.4	Ergänzende Elemente partizipativer Demokratie	67
3.3.4.1	Zur Koppelung von individuellen Partizipationsrechten und Demokratie ..	67
3.3.4.2	Konkrete Ausprägungen partizipativer Demokratie im Recht der EU	69
3.4	Parlament und Europapolitik	72
3.4.1	Einführung	72
3.4.2	Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes und seine Grenzen	77
3.5	Zwischenergebnis	82
4	Die parlamentarischen Kompetenzen in der Europapolitik: konzeptionelle, historische und institutionelle Grundlagen ..	85
4.1	Ausgangspunkt des Mitwirkungsproblems: Parlament und Außenpolitik	85
4.1.1	Auswärtige Gewalt als Prärogative der Exekutive	86
4.1.2	Die tradierte Rolle des Parlaments im Bereich der Auswärtigen Gewalt	87
4.1.3	Grundlage der Parlamentskompetenz: »große« und »kleine« parlamentarische Mitwirkung	91
4.2	Die Beteiligung des Bundestages in historischer Perspektive	96
4.2.1	Von den Anfängen bis zum Maastricht-Vertrag ..	98
4.2.2	Die Maastricht-Regeln	100
4.3	Zum Vergleich: Beteiligung des Bundesrates	115
5	Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext des Vertrages von Lissabon	121
5.1	Beteiligungsrechte im nationalen Recht: Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, Bundesverfassungsgericht und Integrationsverantwortung	123

5.1.1	Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon vor dem Urteil des BVerfG (sog. Ausweitungsgesetz)	126
5.1.1.1	Die Regelung der parlamentarischen Beteiligung bei immanenten Vertragsänderungen (sog. Passerellen)	127
5.1.1.2	Delegation von Bundestagsrechten auf den EU-Ausschuss	128
5.1.2	Vorgaben des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts	129
5.1.2.1	Integrationsverantwortung und Vertrag von Lissabon	131
5.1.2.2	Defizite mit Blick auf die Integrationsverantwortung	133
5.1.3	Nach dem Lissabon-Urteil: die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Begleitgesetzgebung, Herbst 2009 bis Sommer 2013	134
5.1.3.1	Beteiligungsrechte im »Alltag« der europäischen Gesetzgebung (EUZBBG und EUZBLG)	135
5.1.3.2	Beteiligungsrechte für den »Sonntag« der europäischen Gesetzgebung (IntVG)	141
5.1.3.2.1	Allgemeine Regelungen	141
5.1.3.2.2	Mitwirkungsrechte des Bundestages bei dynamischer Vertragsentwicklung	142
5.1.3.2.3	Mitwirkungserfordernisse in sonstigen Fällen	149
5.2	Die unmittelbare Beteiligung des Parlamentes auf europäischer Ebene in Form von Subsidiaritätsrüge und -klage und ihre Umsetzung im deutschen Recht . .	153
5.2.1	Die Ex-ante-Kontrolle mittels der Subsidiaritätsrüge, das sog. Frühwarnsystem . .	154

5.2.2	Die Ex-post-Kontrolle mittels der Subsidiaritätsklage	159
5.2.3	Streit um Inhalt und Reichweite der Subsidiaritätsprüfung	161
5.2.4	Die Umsetzung von Subsidiaritätsrüge und -klage im deutschen Recht	164
5.2.4.1	Die Regelung im Ausweitungsgesetz vor dem Lissabon-Urteil	164
5.2.4.2	Grundgesetzänderungsgesetz	167
5.2.4.3	Die Regelung von Subsidiaritätsrüge und -klage im geltenden Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)	169
5.3	Zwischenbilanz	170

6 Das Handlungsprofil des Bundestages in der

	Europapolitik	173
6.1	Europapolitik im Bundestag: multiple Arenen	176
6.1.1	Parlamentarische Europapolitik in der vorinstitutionellen Phase: die Frauenquote in Unternehmensführungen	178
6.1.2	Der integrationistische Minimalkonsens: parlamentarische Behandlung der Europäischen Bürgerinitiative	183
6.1.3	Der »Normalfall« des komplexen Mehrebenenparlamentarismus: die ÖPNV-Verordnung	191
6.2	Institutionelle Rekalibrierung	199
6.2.1	Die Bundestagsverwaltung: Kampf mit der Informationsflut	200
6.2.2	Die Ausschüsse: Bedeutungszuwachs der Fachausschüsse zulasten des EU-Ausschusses ..	205
6.2.3	Die Fraktionen: »eingefleischte Europapolitiker« als eigene Akteursgruppe	213
6.2.4	Interparlamentarische Zusammenarbeit	221
6.3	Habituelle Neuausrichtung: Nutzung der neuen Rechte und Erfüllung der neuen Pflichten	223

6.3.1	»Europäische« Rechte und Pflichten: Subsidiaritätscheck und Vertragsänderungs- verfahren	224
6.3.2	»Nationale« Rechte und Pflichten	225
6.3.3	Binäre Strategien der Informalität: Mehrheits- vs. Oppositionsfraktionen	230
6.4	Zwischenfazit	238
7	Der Bundestag und die Krise in der Eurozone	249
7.1	Die Stabilisierungsmechanismen und ihre Umsetzung im Kurzüberblick	249
7.2	Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext der Staatsschuldenkrise in der EU	257
7.2.1	Europäische Koordinierung im Rahmen der Staatsschuldenkrise und nationale Parlamente ..	257
7.2.1.1	Die Methode der wirtschaftspolitischen Koordinierung	257
7.2.1.2	Von der Gemeinschaftsmethode zur Unionsmethode?	261
7.2.1.3	Demokratische Defizite der Koordinierung	263
7.2.2	Die demokratische Legitimation der Nothilfen im Rahmen von EFSF und ESM	264
7.2.2.1	Beteiligung des Parlaments im Hinblick auf die europarechtliche Legitimation des ESM durch den neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV	264
7.2.2.2	Beteiligung des Parlaments bei der Errichtung des ESM durch den ESM-Vertrag	266
7.2.2.3	Die Beteiligung des Parlaments im Rahmen der Arbeit des ESM	268
7.2.2.3.1	Die Rechtsprechung des BVerfG	269

7.2.2.3.2	Budgetverantwortung und Art. 23 GG	271
7.2.2.3.3	Umsetzung des Konzepts der Budgetverantwortung durch den Bundestag	275
7.3	Fiskalpakt und ESM: das Parlament als intergouvernementaler Mitspieler	287
7.3.1	Die parlamentarischen Aktivitäten	288
7.3.1.1	Bundestag	288
7.3.1.2	Bundesrat	294
7.3.2	Das Primat der Exekutive: Aushandlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen	295
7.3.2.1	Griechenlandprogramm und EFSF: schnell und alternativlos	295
7.3.2.2	ESM: völker- oder europarechtlich?	298
7.3.3	Parlamentarische Praxis in Angelegenheiten der EFSF und des ESM	302
7.3.3.1	Bundestag: Mitwirkung qua gerichtlicher Anordnung	302
7.3.3.2	Bundesrat: im Schlepptau des Bundestages	307
7.3.4	Zaudern, zögern, zustimmen: die Debatte über die Stabilisierungsmechanismen	310
7.3.4.1	Die Position der Koalition: Solidarität nur bei Fiskaldisziplin	310
7.3.4.2	Die Positionierung der Opposition: Wachstum statt Austerität	316
7.4	Zwischenfazit	321
8	Seit Juli 2013: das neue EUZBBG	327
9	Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU im Rechtsvergleich	345
9.1	Dänemark	347
9.1.1	Parlamentarische Mitwirkung	347

9.1.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	351
9.1.3	Subsidiaritätskontrolle	351
9.1.3.1	Subsidiaritätsrüge	351
9.1.3.2	Subsidiaritätsklage	352
9.2	Frankreich	352
9.2.1	Parlamentarische Mitwirkung	352
9.2.1.1	Nationalversammlung (Assemblée Nationale)	354
9.2.1.2	Senat (Sénat)	355
9.2.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	356
9.2.3	Subsidiaritätskontrolle	357
9.2.3.1	Subsidiaritätsrüge	358
9.2.3.2	Subsidiaritätsklage	359
9.3	Niederlande	359
9.3.1	Parlamentarische Mitwirkung	359
9.3.1.1	Repräsentantenhaus (Tweede Kamer) ...	360
9.3.1.2	Senat (Eerste Kamer)	361
9.3.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	362
9.3.3	Subsidiaritätskontrolle	362
9.3.3.1	Subsidiaritätsrüge	362
9.3.3.2	Subsidiaritätsklage	363
9.4	Österreich	364
9.4.1	Parlamentarische Mitwirkung	364
9.4.1.1	Nationalrat	365
9.4.1.2	Bundesrat	367
9.4.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	368
9.4.3	Subsidiaritätskontrolle	369
9.4.3.1	Subsidiaritätsrüge	369
9.4.3.2	Subsidiaritätsklage	370
9.5	Polen	370
9.5.1	Parlamentarische Mitwirkung	370

9.5.1.1	Unterhaus (Sejm)	372
9.5.1.2	Senat	373
9.5.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	374
9.5.3	Subsidiaritätskontrolle	375
9.5.3.1	Subsidiaritätsrüge	375
9.5.3.2	Subsidiaritätsklage	375
9.6	Spanien	376
9.6.1	Parlamentarische Mitwirkung	376
9.6.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	378
9.6.3	Subsidiaritätskontrolle	378
9.6.3.1	Subsidiaritätsrüge	378
9.6.3.2	Subsidiaritätsklage	379
9.7	Vereinigtes Königreich	380
9.7.1	Parlamentarische Mitwirkung	380
9.7.1.1	Unterhaus (House of Commons)	382
9.7.1.2	Oberhaus (House of Lords)	384
9.7.2	Mitwirkung bei dynamischer Vertrags- entwicklung	385
9.7.3	Subsidiaritätskontrolle	385
9.7.3.1	Subsidiaritätsrüge	385
9.7.3.2	Subsidiaritätsklage	387
9.8	Schlussfolgerungen: Ausgestaltung und Wahr- nehmung der Mitwirkungsrechte im Bundestag	387
10	Ergebnis und Schlussfolgerungen	399
11	Zitierte Literatur	415
12	Abstract	445

Vorwort der Bertelsmann Stiftung

Wie demokratisch ist die Europäische Union? Wie legitim die gemeinsame europäische Politik? Fragen, schmerzhaft wie Nadelstiche, für jeden überzeugten Europäer. Denn obwohl die demokratische Dimension seit vielen Jahren diskutiert wird und bei jeder Vertragsreform Maßnahmen zu ihrer Stärkung ergriffen werden, scheint das Problem niemals kleiner, sondern immer noch dringlicher zu werden. Je stärker sich die Integrationsschritte der vergangenen 20 Jahre – sei es der Binnenmarkt, die gemeinsame Währung oder die EU-Osterweiterung – mit all ihren Konsequenzen in unserem Alltag manifestieren und damit im Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit ankommen, desto drängender werden die Fragen nach Verantwortlichkeit und Entscheidungsstruktur. Und diese beantwortet die EU in einem nur ungenügenden und zudem unübersichtlichen Maße.

Auch hilft es nicht, dass diese europäische Bewusstseinsfindung zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem das Vertrauen in jegliche demokratische Systeme, Institutionen und ihre Repräsentanten schwindet. Die Europäische Union muss ihr Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit vergrößern, während selbst lang etablierte demokratische Nationalstaaten von ihren Bevölkerungen in Bedrängnis gebracht werden – entweder weil sich diese in gepflegtem Desinteresse üben oder weil sie sich Parteien anschließen, deren wesentliches Identifikationsmerkmal es ist, sich in Radikalopposition zum »System« zu positionieren. Kein einfaches Feld also für »Newcomer«.

Die Demokratisierungsbemühungen der Europäischen Union lassen sich bisher grob in drei Phasen unterteilen. Die erste stand ganz

im Zeichen des Europäischen Parlaments: 1952 gegründet, wird es seit 1979 von allen europäischen Bürgerinnen und Bürgern in unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen gewählt und wurde mit jeder folgenden Vertragsreform mit mehr Rechten ausgestattet. Das Europäische Parlament ist heute eine mächtige und vor allem selbstbewusste europäische Institution, doch es fehlen ihm immer noch zwei wesentliche Merkmale, die seine nationalen Schwesterorganisationen auszeichnen: das Initiativ- und das Budgetrecht.

Die zweite Phase nahm den europäischen Bürger in den Blick. Mit verschiedenen Konsultationsverfahren und vor allem mit der europäischen Bürgerinitiative sollte es gelingen, die europäische Politik für die Zivilgesellschaft zugänglicher zu machen.

Mittlerweile sind wir in der dritten Phase angekommen. In ihrem Fokus: die nationalen Parlamente. Deren Mitglieder sollten zunächst vor allem in die Lage versetzt werden, ihre Regierungen besser zu kontrollieren. Zu lange hing der Verdacht im Raum, dass sie den europäischen Politikprozess etwas zu geschickt für ihre Zwecke zu nutzen wissen. Als einzige politische Akteure in der EU besetzen sie sowohl in Brüssel als auch in ihren Hauptstädten mächtige Positionen. Der dadurch entstehende Wissensvorsprung konnte von keinem Parlament aus eigener Kraft kompensiert werden – mit dem Ergebnis (die Politikwissenschaft hat es intensiv erforscht), dass die Parlamente sich auf andere Aufgaben konzentrierten und dem damit einhergehenden Einflussverlust wenig entgegensetzten.

Der Lissabon-Vertrag sollte sie aus diesem Dornröschenschlaf wecken, indem er ihnen vollumfängliche Informationsrechte einräumte und auch Instrumente (Rüge und Klage) zur Subsidiaritätsprüfung schuf. Die europäische Schuldenkrise beschleunigte den Prozess auf ihre Weise. Es ging (und geht) um viel Geld – und die Frage, ob und wie die nationalen Parlamente die europäische Rettungspolitik begleiten oder überwachen, wurde vor allem in Deutschland und unter dem Eindruck der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heftig diskutiert.

Das Programm »Europas Zukunft« der Bertelsmann Stiftung hat diese Debatte seit 2009 mit Konferenzen und Publikationen begleitet.

Das vorliegende Buch ist das Ergebnis der in diesem Zusammenhang initiierten Forschungsarbeit von Christian Calliess, Professor für Verfassungs- und Europarecht an der Freien Universität Berlin, und Timm Beichelt, Professor für Europa-Studien an der Europa-Universität Viadrina. Sie analysieren hier 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, also sowohl im Verhältnis zu den beteiligten (Staats-)Organen als auch in Bezug auf seine innere Organisation.

Christian Calliess setzt zunächst den Rahmen mit einer Analyse der Herausforderungen, denen sich die Demokratie unter den Bedingungen von Globalisierung und Europäisierung gegenübersteht, und der besonderen Rolle, die die nationalen Parlamente in diesem Kontext spielen. Dann widmet er sich den parlamentarischen Kompetenzen in der Europapolitik auf konzeptioneller, historischer und institutioneller Grundlage, um sich schließlich der Entwicklung parlamentarischer Beteiligungsrechte im Kontext des Lissabon-Vertrags zuzuwenden. Er bilanziert: »Der Verwirklichung des Demokratieprinzips im Staaten- und Verfassungsverbund der EU entspricht eine aktive Begleitung und Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess. (...) Dies kann nur gelingen, wenn sie die mehrstufige Gesetzgebung im Staaten- und Verfassungsverbund und ihre diesbezügliche Rolle verinnerlichen und sich entsprechend organisieren.«

Auf dieser Grundlage entwickelt Timm Beichelt das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik und betrachtet dann dessen Entwicklung unter dem Einfluss der Krise in der Eurozone. Er kommt zu dem Schluss, dass »die intensive parlamentarische Befassung mit der Krise als wesentlicher Schritt im Prozess der Politisierung der nationalen Europapolitiken und vor allem der Europäisierung der Parteien gewertet werden kann.«

Abschließend stehen die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente im Rechtsvergleich, wobei die Parlamente in Dänemark, Frankreich und den Niederlanden sowie die Volksvertretungen in Ös-

terreich, Polen, Spanien und dem Vereinigten Königreich besonders betrachtet werden.

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.

Wir danken Christian Calliess und Timm Beichelt herzlich für die gute, produktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit. In »Die Europäisierung des Parlaments« gelingt ihnen eine vielschichtige Gesamtbetrachtung der europapolitischen Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages. Die Bilanz ist im Wesentlichen positiv. Gleichwohl formulieren die Autoren im Schlussteil sieben Handlungsempfehlungen, die es dem Bundestag erleichtern könnten, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen.

Unser besonderer Dank gilt auch Rainer Steenblock, der uns Kraft seiner Erfahrung als Umweltminister a. D. des Landes Schleswig-Holstein, als ehemaliger Abgeordneter des Deutschen Bundestages und langjähriges Mitglied des Europa-Ausschusses mit klugem Rat und sanfter Bestimmtheit bei der Arbeit in politisch aufgepeitschten Gewässern unterstützt hat. Christiane Barnickel, Dana Burchardt, Irene Hahn-Fuhr und Daniela Kietz haben die Fallstudien erstellt, die in dieses Buch eingeflossen sind, und damit für Tiefenschärfe in einigen Politikfeldern gesorgt. Auch ihnen gilt unser Dank.

Isabell Hoffmann
Project Manager
Programm »Europas Zukunft«
der Bertelsmann Stiftung

Joachim Fritz-Vannahme
Director
Programm »Europas Zukunft«
der Bertelsmann Stiftung

Vorwort der Autoren

Dass die Studie in der vorliegenden Form erscheinen kann, ist nicht selbstverständlich. Sie entstand im Rahmen eines Projektes der Bertelsmann Stiftung, deren Mitarbeiter Isabell Hoffmann und Joachim Fritz-Vannahme seit Jahren und mit großem Engagement die demokratische Legitimation der Europäischen Union und in diesem Kontext ganz konkret die Rolle des Bundestages in wissenschaftlicher und praktischer Hinsicht beleuchten. Erste Ergebnisse des Projektes wurden in einer von der Bertelsmann Stiftung veröffentlichten Kurzstudie publiziert (Calliess und Beichelt 2013), die im Rahmen der Tagung »Parlamente in der Europäischen Integration« am 27. Februar 2013 mit Vertretern aus Politik und Wissenschaft diskutiert wurde.

Die Abschlussdiskussion der Tagung mit Norbert Lammert, dem Präsidenten des Bundestages, Andreas Voßkuhle, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, und Michael Link, dem Staatsminister im Auswärtigen Amt, wurde vom Fernsehsender Phoenix übertragen und in zahlreichen Medien rezipiert. Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die umfangreichen Vorarbeiten eine weitere Veröffentlichung rechtfertigen.

Insoweit musste die rechtliche Lage rund um die Beteiligung des Bundestages an der Europapolitik vertiefend und in vergleichender Perspektive aufgearbeitet werden. Vorarbeiten bestanden außerdem in einer größeren Zahl an Interviews, die im Bundestag geführt wurden, sowie in vier Fallstudien, die die parlamentarische Europapolitik in ihren verschiedenen Facetten erfassen.

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

Bewusst legen wir unseren Überlegungen eine interdisziplinäre Sichtweise zugrunde, in der die rechts- und politikwissenschaftlichen Teile ineinandergreifen. Einzelne Abschnitte sind dennoch zuzuordnen. Kapitel 3 (»Europäische Demokratie und nationale Parlamente«), Kapitel 4 (»Die parlamentarischen Kompetenzen in der Europapolitik: konzeptionelle, historische und institutionelle Grundlagen«), Kapitel 5 (»Parlamentarische Beteiligungsrechte im Kontext des Vertrages von Lissabon«), Kapitel 8 (»Das neue EUZBBG«) und Kapitel 9 (»Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU im Rechtsvergleich«) sowie die beiden ersten Teile von Kapitel 7 (»Der Bundestag und die Krise in der Eurozone«) entstammen im Wesentlichen der Feder von Christian Calliess, Kapitel 6 (»Das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik«) überwiegend von Timm Beichelt.

In allen übrigen Kapiteln vermischen sich die Verantwortlichkeiten. An der Erstellung von Kapitel 6 sowie an vielen weiteren Bausteinen wirkten Christiane Barnickel und Irene Hahn-Fuhr mit. Daniela Kietz verfasste den dritten Teil von Kapitel 7 (»Der Bundestag und die Krise in der Eurozone«); hier handelt es sich um eine der vier Fallstudien. Sie ist auch schon an anderer Stelle veröffentlicht (Kietz 2013), bereitet jedoch in Zusammenschau mit der rechtswissenschaftlichen Analyse von Christian Calliess (Kap. 7.1 und 7.2) ein vertieftes Verständnis dieses zentralen Bereichs parlamentarischer Mitwirkung.

Die übrigen drei Fallstudien des Projektes, verfasst von Johanna Kardel, Linn Selle und Nora Vierling, finden sich in komprimierter

Form am Anfang von Kapitel 6 (»Das politische Handlungsprofil des Bundestages in der Europapolitik«).

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

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

*Christian Calliess, Timm Beichelt
Berlin, Frankfurt/Oder im September 2015*

1 Einleitung

Über viele Jahrzehnte galt der Bundestag als nachgeordneter Akteur in der Europapolitik. Dies galt sowohl für die auf die EU gerichtete Politik der Bundesrepublik als auch im Hinblick auf die politischen Prozesse auf der EU-Ebene. Diese Position des Bundestages, in der er als »Juniorpartner« in der europäischen Politikausübung bezeichnet wurde (Sturm und Pehle 2012), galt indes nur bedingt als problematisch. Im binnenpolitischen Verhältnis wurde weiterhin akzeptiert, dass die Europapolitik im weiteren Sinne zur Außenpolitik gehörte und damit in die Prärogative der Regierung fiel. Und auf der europäischen Ebene wurde das Europäische Parlament als diejenige Institution angesehen, die den europäischen Wählerwillen aufzunehmen hatte und somit für Legitimation sorgen könne. Mithin war wenig verwunderlich, dass der Bundestag nur über gering ausgeprägte Kompetenzen verfügte. Dies änderte sich allerdings – zunächst mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung eines neuen Europaartikels in das Grundgesetz (Art. 23 GG). Jedoch waren die Parlamentarier aus verschiedenen Gründen (auf die wir in den nachfolgenden Ausführungen eingehen) zunächst nicht in der Lage, gegenüber der Bundesregierung aktiv und eigenständig aufzutreten. Noch Mitte der 2000er-Jahre lautete der Tenor der gesamten einschlägigen Forschung, der Bundestag leiste außer einer punktuellen und nachträglichen Kontrolle keinen nennenswerten Beitrag zur Europapolitik.

In den letzten Jahren hat sich diese Wahrnehmung grundlegend gewandelt. Zunächst hat der Vertrag von Lissabon die Rolle der nationalen Parlamente aufgewertet. Dies geschah vor allem durch Art. 12

des EU-Vertrages (EUV), der den nationalen Parlamenten in Verbindung mit zwei Protokollen eine aktive Funktion in der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips zubilligt. Während der Lissabon-Vertrag die Parlamente so einerseits aufwertete, bewirkte er andererseits doch auch weitere Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene. Gestützt auf die hierauf gegründete Behauptung der verfassungswidrigen Aushöhlung mitgliedstaatlicher Souveränität (Art. 79 Abs. 3 GG), gab es aus den Reihen des Bundestages Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Das Gericht hielt den Vertrag von Lissabon im Ergebnis zwar für verfassungsgemäß, rückte jedoch unter dem Topos der »Integrationsverantwortung« zugleich den Bundestag verstärkt ins Zentrum der deutschen Europapolitik.

Das Konzept einer primär beim Bundestag angesiedelten, aber vom BVerfG jederzeit kontrollierbaren Integrationsverantwortung stellt einen weiteren Grund für den Bedeutungszuwachs des Bundestages dar. Schließlich ist der Bundestag – wiederum mit dem »Rückenwind« des BVerfG, diesmal unter dem Topos der »Budgetverantwortung« – bei der Bewältigung der europäischen Finanz- und Schuldenkrise dort über seine tradierte Rolle als nachträglicher Kontrolleur hinausgewachsen, wo es um haushaltsrelevante Ausgaben, z. B. im Kontext des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), geht.

Die Autoren des vorliegenden Buches haben es sich zur Aufgabe gemacht, die neue Dynamik in der parlamentarischen Europapolitik zu erfassen und, soweit möglich, einer ersten Bewertung zu unterziehen. Dabei werden die wesentlichen Ursachenbündel – Ereignisse um den Lissabon-Vertrag, um das Bundesverfassungsgericht und um die Schuldenkrise – in möglichst chronologischer Reihenfolge betrachtet, um die dahin führende Entwicklung samt der beträchtlichen Anpassungen innerhalb des Bundestages besser verstehen zu können. Der Sache entsprechend haben wir versucht, sowohl die rechtlichen als auch die politischen Gegebenheiten des Institutionenwandels zu bearbeiten. Die rechtswissenschaftliche Analyse stellt dabei zum einen die Basis für die Untersuchung der politisch-institutionellen Anpassungen dar. Zum anderen zeigt sich jedoch an vielen Stellen, dass erst ein Bewusstseinswandel der parlamentarischen Akteure die Voraus-

setzung für rechtliche Neujustierungen gewesen ist. Dementsprechend verzahnen wir in unserer Darstellung die rechts- und politikwissenschaftlichen Untersuchungsteile, um dem Gesamthänomen, also dem seit einigen Jahren zu verzeichnenden symbolischen und realen Bedeutungszuwachs der parlamentarischen Europapolitik, gerecht werden zu können.

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

Unter Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG fallen alle bedeutsamen völkerrechtlichen Verträge und damit auch die europäischen Verträge: vom EGKS-Vertrag angefangen über den EWG-Vertrag bis hin zum EU-Vertrag. Seit der 1992 erfolgten Verfassungsänderung kommt für alle Verträge, die die Entwicklung der EU betreffen, parallel der sog. Europaartikel, Art. 23 Abs. 1 GG, zur Anwendung. In der Folge ist jeder qualitative, mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbundene Schritt der europäischen Integration mit Zustimmung der im Bundestag repräsentierten Bürger (sowie des die Länder repräsentierenden Bundesrates) erfolgt.

Seit Einfügung des Europaartikels ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG insoweit sogar zumeist

eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich. Jeder Integrations-schritt durch Vertragsänderung ist also durch den Bundestag in besonderer Weise demokratisch kontrolliert und legitimiert. Damit kann jede Vertragsänderung als erneute demokratische Bestätigung des Prozesses der europäischen Integration verstanden werden.

Worin besteht dann aber das viel diskutierte »Demokratiedefizit« des europäischen Integrationsprozesses? Wie hängen Demokratiedefizit und parlamentarische Mitgestaltungslücken zusammen? Warum geriet der als »Vertrag über eine Verfassung für Europa« im Jahr 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 Integrations-schritt vielleicht nicht im vertraglichen Kompetenz-transfer zu sehen, sondern in der eigentlichen Kompetenzausübung, im Zuge derer die übertragene Kompetenz durch europäische Gesetzgebung ausgefüllt wird? Insoweit kann man dann mit guten Gründen fragen: Ist Europapolitik überhaupt noch Außenpolitik? Oder handelt es sich hier nicht eigentlich um eine neue Form der Politik, eine Art »europäisierte Innenpolitik« (vgl. zum Begriff Calliess 2006 und 2012). Müsste dann aber in europapolitischen Entscheidungen nicht der Bundestag als gewählter Repräsentant des Souveräns, also des Volkes, stärker im Zentrum der Entscheidungsfindung stehen?

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Probleme ist die Demokratiefrage mit guten Gründen umso stärker in den Vordergrund der politischen und rechtlichen Debatte gerückt, je mehr Zuständigkeiten die Mitgliedstaaten an die EU übertragen. Auch wenn es sich hierbei kaum um ausschließliche Zuständigkeiten der EU, sondern in der Regel um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ausgeübte, sog. geteilte Zuständigkeiten handelt, führt deren Inanspruchnahme durch die EU doch dazu, dass die nationalen Parlamente aufgrund der Sperrwirkung des Unionsrechts Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verlieren (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 AEUV).

Daher erfüllt das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV) eine wichtige Funktion, weil mit seiner Hilfe die Weiche für die je-

weilige Handlungsebene gestellt wird. Seiner konsequenten Beachtung kommt im Alltag des Entscheidungsprozesses der EU eine entscheidende Bedeutung für den autonomen Gestaltungsspielraum der nationalen Parlamente zu. Dementsprechend haben in der Konstruktion des Lissabon-Vertrages vor allem die nationalen Parlamente die Aufgabe erhalten, den europäischen Subsidiaritätsgedanken mit Leben zu füllen und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren (vgl. Art. 12 EUV).

Wenn vor diesem Hintergrund um die Rolle des Bundestages in der Europapolitik gerungen wird, so steht dabei zu Recht die Demokratiefrage im Mittelpunkt. Als Ausgangspunkt der Argumentation muss die Nachkriegsgeschichte dienen. Bei der Arbeit am Grundgesetz, aber auch in der politischen Rhetorik der ersten Nachkriegsjahrzehnte wurde die parlamentarische Republik gewissermaßen als Gegenentwurf zum System der Weimarer Republik entwickelt. Im bundesrepublikanischen System wurde die Regierung, insbesondere das Amt des Bundeskanzlers, in besonders starkem Maße in den Bundestag und seine Mehrheitsverhältnisse eingebettet. Einerseits ist deshalb von einem System zu sprechen, für das weniger die Gewaltenteilung als vielmehr die Gewaltenschränkung zwischen Bundestagsmehrheit und Regierung konstitutiv ist (Möllers, 2005 und 2008b, spricht u. a. auch deswegen von Gewaltengliederung). Das Parlament wird darin ganz selbstverständlich »als Teil der politischen Führung« (Hesse und Ellwein 2004: 236) angesehen.

Andererseits wird durch die zentrale Rolle des Parlamentes der einzelne Abgeordnete zu einem besonders pflegebedürftigen Legitimationsobjekt. Wird dieser in seiner Handlungsfähigkeit beschnitten, steht leicht das Demokratieprinzip als Ganzes auf dem Prüfstand. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass die Diskussion um die Europafähigkeit des Bundestages – gerade auch vor dem BVerfG – im Hinblick auf die Frage geführt wurde, ob mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Ebene der EU die freie Ausübung des Abgeordnetenmandats nach Art. 38 Abs. 1 GG und im Zuge dessen die über das Wahlrecht vermittelte Teilhabe der Bürger an der (repräsentativen) Demokratie ausgehöhlt wird.

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

Entsprechend stehen sich auch in der europapolitischen Debatte in Deutschland zwei Haltungsmuster gegenüber. Einerseits wird die Europapolitik nach wie vor – und wie oben bereits angedeutet – als Domäne der Außenpolitik angesehen. In dieser Sichtweise wird zwar anerkannt, dass der Bundestag insbesondere auf der Grundlage von Art. 23 GG über bedeutende Mitwirkungsrechte verfügt. Als wichtigster – und zugleich greifbarster – Repräsentant der deutschen Europapolitik wird indes weiterhin die Bundesregierung angesehen, die demzufolge über die Aktivitäten im Rat als europäischer Primärgesetzgeber tätig ist. Dieses Verständnis der Europapolitik als Außenpolitik stellt gewissermaßen das traditionelle Muster dar, das im Zuge der Krise im Euroraum und der von Bundeskanzlerin Angela Merkel postulierten »Unionsmethode« (dazu Calliess 2012) derzeit wieder erstarkt.

Andererseits jedoch haben die beträchtlichen Zuwächse an Informations- und Mitwirkungsrechten, die der Bundestag in den letzten Jahren erhalten hat, zu einem konkurrierenden Gedankengerüst geführt, das Europapolitik als europäisierte Innenpolitik versteht und dementsprechend im Wesentlichen als einen »Normalfall« parlamentarischer Gesetzgebung sieht. Besonders deutlich wird dies im Falle der Gesetzgebung durch EU-Richtlinien, an deren Entstehung der Bundestag über den deutschen Regierungsvertreter im Rat (vgl. Art. 23 Abs. 3 GG) und im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung mitwirkt (vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV).

In diesem Paradigma wird der Bundestag als primär legitimes Organ der Normsetzung angesehen, das dem Souverän gegenüber auch dann verantwortlich ist, wenn deutsche Gesetze auf EU-Vorgaben zurückgehen. Aus dieser Perspektive gibt es kaum einen Anlass,

der Bundesregierung die Kompetenz zur umfassenden Vorformulierung von Gesetzesakten vollständig zu überlassen. Letztlich würde damit gerade gegen das Gebot der Gewaltengliederung verstoßen, demzufolge die Legislative den demokratischen Willensbildungsprozess initiiert und organisiert (Möllers 2008b: 95 ff.).

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

Vor diesem Hintergrund ist mit unserer Studie zunächst das Interesse verbunden, die Entwicklung des rechtlichen Rahmens für das europapolitische Handeln des Bundestages zu beschreiben und zu bewerten. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund wird dieser Rahmen durch europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben definiert. Maßgeblich sind insoweit einerseits die Art. 9 bis 12 des EU-Vertrages, die das europäische Demokratieprinzip konkretisieren, und andererseits der Europaartikel des deutschen Grundgesetzes, Art. 23 GG, der durch verschiedene Zusammenarbeits- und Begleitgesetze sowie die erwähnte Rechtsprechung des BVerfG konkretisiert und ergänzt wird.

Daran anknüpfend interessieren uns einerseits die institutionellen Gegebenheiten, unter denen Europapolitik im Bundestag stattfindet. Andererseits fragen wir uns, wie die einzelnen Akteure mit den neuen Rahmenbedingungen umgehen. In diesem Zusammenhang haben wir über 20 Interviews mit Akteuren und Kennern der Europapolitik des Bundestages geführt. Die Interviews fließen anonymisiert in unsere Studie ein. Dabei wird sich als Quintessenz dieses Teils unserer Studie erweisen, dass die vielfältigen rechtlichen Anpassungen der letzten Jahre mittlerweile eine Konstellation herbeigeführt

haben, in der der Bundestag seinen Kontroll- und Mitwirkungspflichten in der europäisierten Innenpolitik weitgehend nachkommen kann.