

Die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in europapolitischen Angelegenheiten

Sven Hölscheidt*

Zu den Mitwirkungsrechten des Deutschen Bundestages in europapolitischen Angelegenheiten gibt es eine Fülle von Literatur.¹ Die Flut der Veröffentlichungen hat 1992/1993 eingesetzt, als der Europaartikel 23 in das Grundgesetz (GG) eingefügt worden ist. Seitdem sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Mitwirkungsrechte des Bundestages mehrfach geändert worden. Auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene ist ein umfangreiches und inzwischen unübersichtliches Regelwerk entstanden. Sowohl die Rechtsetzungstätigkeit als auch ihre Auswirkungen für die parlamentarische Praxis sind in allen Einzelheiten in der Literatur gewürdigt worden. Hinzu kommt, dass die mittlerweile zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in der Literatur verarbeitet worden sind. Hier werden nur die Mitwirkungsrechte (einschließlich ihres Nutzens für die Praxis) anhand der gegenwärtigen Rechtslage aus juristischer Sicht behandelt. Es wird sich zeigen, dass der Bundestag nach nationalem Recht zwar viele Mitwirkungsrechte hat, die in der Praxis aber kaum wirken.

Mitwirkung nationaler Parlamente in europäischen Angelegenheiten als Gebot der Demokratie

Die Europäische Union ist ein Verbund demokratischer Staaten und deshalb dem Demokratieprinzip verpflichtet. Das Demokratieprinzip ist inzwischen an zahlreichen Stellen des Vertragsrechts normiert. Am wichtigsten ist Art. 10 des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Er bestimmt in seinem ersten Absatz, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht. Art. 10 Abs. 2 EUV legt die duale Legitimationsstruktur der Europäischen Union fest. Das bedeutet, dass die Europäische Union und ihre Entscheidungen sowohl durch das Europäische Parlament als auch durch die nationalen Parlamente ihre demokratische Legitimation erfahren.² Das erhebliche Legitimationsproblem der Europäischen Union ist selbstverständlich nicht dadurch gelöst worden, dass der Vertragsgeber diese beiden Stränge festgelegt hat. Beide sind schwach, sollen aber nach verbreiteter Auffassung gemeinsam stärker sein.³

* Der Verfasser gibt in dem Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

1 Zuletzt als Monographie mit zahlreichen weiteren Nachweisen erschienen ist Franziska Brand: *Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung. Die Umsetzung der parlamentarischen Mitwirkungs- und exekutiven Kooperationspflicht nach Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG*, Berlin 2015; Kurzanalyse von Horst Risse: *Haben sich die Beteiligungsverfahren nach Art. 23 GG bewährt?*, in: Hermann Hill/Karl-Peter Sommermann/Joachim Wieland/Jan Ziekow (Hrsg.): *Brauchen wir eine neue Verfassung? Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes*, Berlin 2014, S. 183-199; *Deutscher Bundestag: Darstellung aus der Praxis für die Praxis. Wegweiser in EU-Angelegenheiten*, Berlin 2013, S. 89-147.

2 Vgl. Peter Michael Huber: *Art. 10 EUV*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 2. Aufl., München 2012, Rn. 33.

3 Vgl. Gertrude Lübke-Wolff: *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 60/2000, S. 246-289, hier S. 258, 259.

Der erste Legitimationsstrang führt zum Europäischen Parlament. Dort sind die Bürgerinnen und Bürger auf der Unionsebene unmittelbar vertreten (Art. 10 Abs. 2 S. 1 EUV). Der zweite Strang führt gemäß Art. 10 Abs. 2 S. 2 EUV zu den nationalen Parlamenten. Dort wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat von ihrem Staats- oder Regierungschef und im Rat der Europäischen Union von ihrem Regierungsmitglied vertreten werden, wobei diese ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen. Dieser zweite Legitimationsstrang ist der deutlich wichtigere.⁴ Nimmt die Europäische Union hoheitliche Aufgaben wahr, „sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben.“⁵ Hier wird die demokratische Rückkopplung der im Europäischen Rat beziehungsweise im Rat der Europäischen Union vertretenen Regierungsmitglieder an die nationalen Parlamente näher untersucht. Sie ist im nationalen Verfassungsrecht geregelt,⁶ in Deutschland primär in Art. 23 Abs. 1 bis 3 GG.

Bedeutung des Deutschen Bundestages in der Europäischen Union

Der Bundestag ist ein nationales Parlament.⁷ Darunter ist in einem generellen Sinn als eine Institution der Demokratie die Vertretung von Staatsbürgerinnen und -bürgern zu verstehen, die aus Wahlen hervorgegangen ist. Die 28 nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen (europarechtlich betrachtet) aus einer oder aus zwei Kammern (wie in Deutschland). Gegenwärtig gibt es in der Europäischen Union 15 Einkammersysteme, das kleinste in Luxemburg mit 60 Mitgliedern, und 13 Zweikammersysteme, das größte in Großbritannien mit 1.400 Mitgliedern.⁸ Der Bundestag ist damit eine von 41 Kammern.

Bereits diese Zahl macht deutlich, dass für mitwirkungsrechtliche Höhenflüge kein Raum ist. Die Europäische Union ist inzwischen so groß geworden, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten eines einzelnen Parlaments klein geworden sind. Das gilt besonders für die Sekundärrechtsetzung. Ursprünglich kontrollierte der Bundestag die Bundesregierung auf europäischer Ebene als eine von sechs Regierungen, nun kontrolliert er eine von 28. Der Kontrollverlust ist zusätzlich dadurch gesteigert worden, dass die Vetorechte der Regierungsvertreter im europäischen Rechtsetzungsprozess geringer geworden sind. Mit jeder Erweiterung der Europäischen Union werden die Möglichkeiten noch kleiner. Jede Zustimmung des Bundestages zu einer Erweiterung (Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV, Art. 23 Abs. 1 GG) führt grundsätzlich zum Verlust an Mitwirkungsmöglichkeiten.

Jenseits dieser formalen Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass Deutschland der bevölkerungsreichste und finanzstärkste Mitgliedstaat der Europäischen Union ist. Daraus leitet sich ein erhebliches politisches Gewicht ab, von dem außer der Bundesregierung auch der Bundestag profitiert. Hinzu kommt, dass der Bundestag nach nationalem Verfas-

4 Vgl. Huber: Art. 10 EUV, 2012, Rn. 37-41.

5 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, in: BVerfGE 89, 155, Maastricht-Urteil.

6 Vgl. Matthias Ruffert: Art. 10 EUV, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Aufl., München 2011, Rn. 7.

7 Vgl. Werner J. Patzelt: Zur Lage der Parlamente in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 1/2014, S. 68-95.

8 Vgl. Sven Hölscheidt: Art. 12 EUV, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, München 2013, Rn. 24.

sungsrecht ein starkes Parlament ist. Das BVerfG hat für die Mitgliedschaft Deutschlands im europäischen Staatenverbund ausdrücklich betont, dass „dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben“ müssen.⁹

Normierung und Anwendung der Mitwirkungsrechte

Normierungen finden sich sowohl im Unionsrecht (für alle Parlamente) als auch im deutschen Recht (für den Bundestag). Sie unterscheiden zwischen der Primär- und der Sekundärrechtsetzung auf der Unionsebene. Das betrifft vor allem Vertragsänderungen, Richtlinien und Verordnungen sowie die Mitwirkung daran und die Umsetzungsgesetzgebung auf der nationalen Ebene.

Durch den Vertrag von Lissabon sind die Rechte der nationalen Parlamente im Vertragsänderungsverfahren erheblich gewachsen. Art. 48 Abs. 3 EUV schreibt vor, dass die Unionsverträge im Regelfall unter Mitwirkung eines Konvents zu ändern sind, in dem Mitglieder der nationalen Parlamente vertreten sind. Das ist aus der Sicht des Bundestages eine wichtige Aussage. Er hat nämlich sowohl beim Grundrechte- als auch beim Verfassungskonvent sehr gute Erfahrungen gemacht.¹⁰ Die Mitgliedstaaten entscheiden auch über die Aufnahme neuer Mitglieder und über ihren Verbleib in der Europäischen Union (Art. 49 Abs. 2, Art. 50 EUV). Sie sind als Vertragsgeber immer dann gefragt, wenn in den Verträgen die Zustimmung der Mitgliedstaaten selbst gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften oder die Entscheidung ihrer nationalen Parlamente gefordert wird. Außer für Vertragsänderungen und Beitritte sowie den Austritt trifft das zu für Eigenmittelbeschlüsse (Art. 311 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]), den Übergang zu einer gemeinsamen Verteidigung (Art. 42 Abs. 2 Uabs. 1 EUV), die Ergänzung der Unionsbürgerrechte (Art. 25 Abs. 2 AEUV), den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) (Art. 218 Abs. 8 AEUV) und die Kompetenzerweiterung des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Schutz des geistigen Eigentums (Art. 262 AEUV).

Das deutsche Verfassungsrecht hat dem parlamentarischen Gesetzgeber die Beteiligung an der Primärrechtsetzung zugewiesen (Art. 23 Abs. 1 GG). Das Hauptrechtsetzungsorgan in Deutschland ist der Bundestag (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG). Er trägt also nach dem Grundgesetz die Hauptverantwortung für das Primärrecht. Zusammen mit dem Bundesrat kann er sogar den Austritt aus der Europäischen Union beschließen (Art. 50 Abs. 1 EUV, Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2, 3 GG). Der Bundestag hat 1957 den Europäischen Verträgen und seither jeder Modifikation des dadurch geschaffenen Primärrechts zugestimmt.

Die wichtigsten Sekundärrechtsakte sind Richtlinien und Verordnungen (Art. 288 Abs. 1 bis 3 AEUV). Sie werden in der Regel im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen (Art. 294 AEUV). Demzufolge unterbreitet die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union einen Vorschlag, der angenommen, geändert oder abgelehnt werden kann. Die nationalen Parlamente haben bei der Sekundärrechtsetzung lediglich dafür zu sorgen, dass der Subsidiaritätsgrundsatz beachtet wird (Art. 5 Abs. 3, Art. 12 Buchst. b EUV, Subsidiaritätsprotokoll).¹¹ In Deutschland weist § 11 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des

9 BVerfGE 89, 155, Maastricht-Urteil.

10 Vgl. Jürgen Meyer/Sven Hölscheidt: Die Europäische Verfassung aus Sicht des Deutschen Bundestags, in: *Integration* 4/2003, S. 345-350.

11 Vgl. Hölscheidt: Art. 12 EUV 2013, Rn. 34-62.

Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG)¹² darauf hin, dass der Bundestag in seiner Geschäftsordnung festlegen kann, wie die Beschlussfassung bei der Subsidiaritätsrüge zu erfolgen hat (dazu §§ 93c, 93a Abs. 1 S. 2, 4 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GO-BT]). Der sogenannte Frühwarnmechanismus besagt, dass die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente acht Wochen Zeit haben, nachdem ihnen der Entwurf eines Gesetzgebungsaktes der Europäischen Union übermittelt worden ist, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Wie die Unionsorgane zu reagieren haben, hängt davon ab, wie viele Stellungnahmen abgegeben worden sind. Eine Stellungnahme ist jedenfalls zu berücksichtigen. Durch sie kann politischer Einfluss ausgeübt werden – rechtlich entscheidend ist sie nicht. Bei der Subsidiaritätskontrolle stehen Aufwand und Ertrag in einem ungünstigen Verhältnis. Selbst wenn es in der kurzen Frist mit hohem Aufwand gelingt, die Stellungnahmen des Bundestages und der anderen Kammern zu einer Subsidiaritätsrüge zu koordinieren, steht am Ende doch immer nur eine Stellungnahme, mit der sich die Unionsorgane beschäftigen müssen. Der Bundestag hat in der 17. Wahlperiode (2009 bis 2013) drei Subsidiaritätsrügen¹³ und bis zur Mitte der 18. Wahlperiode (Oktober 2015) keine weitere erhoben.

Außerdem ist den nationalen Parlamenten durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeit eingeräumt worden, eine Subsidiaritätsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union anzustrengen. Der Bundestag hat gemäß Art. 23 Abs. 1a S. 1 GG das Recht, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Er ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet (Art. 23 Abs. 1a S. 2 GG, § 12 Abs. 1 IntVG, § 93d Abs. 2 GO-BT). Das Klagerecht ist also ein parlamentarisches Minderheitsrecht. Bislang ist unionsweit noch keine Subsidiaritätsklage erhoben worden. Die sehr unionsfreundliche Formulierung des Subsidiaritätsprinzips und die bisherige Spruchpraxis des Gerichtshofs der Europäischen Union machen es unwahrscheinlich, dass dieser einer Klage stattgibt. Die nationalen Parlamente haben also im Verfahren der Sekundärrechtsetzung nur das Recht, informiert und gehört zu werden. Sie können nicht entscheiden, sondern nur verzögern.

Nach Abschluss der Sekundärrechtsetzung müssen die Richtlinien und Verordnungen in nationales Recht umgesetzt werden. Dafür wird in Deutschland das normale Gesetzgebungsverfahren genutzt. Die Gesetzgebungskompetenz für die Umsetzung richtet sich nach den Art. 30, 70 bis 82 GG. In der Praxis trifft in aller Regel den Bund die Umsetzungsverpflichtung, sodass der Bundestag als Gesetzgebungsorgan gefordert ist. Es handelt sich um „Bundesgesetzgebung im Auftrag der Europäischen Union“. Der Bundestag muss die Mitwirkungspflicht erfüllen und dabei die (oft zu strengen) Vorgaben der Unionsebene beachten. Andernfalls droht Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 bis 260 AEUV).¹⁴

Voraussetzung dafür, dass die Parlamente die Mitwirkungsrechte sinnvoll wahrnehmen können ist, dass sie gut unterrichtet sind. Art. 12 EUV beschreibt, wie die nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung mitwirken. Er nennt sechs Bereiche, in denen die nationalen Parlamente „aktiv“ zur guten Arbeitsweise der Europäischen Union beitragen. Das

12 Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 60, 22. September 2009, S. 3022, zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 76, 1. Dezember 2009, S. 3822.

13 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, 2015, S. 206.

geschieht unter anderem dadurch, dass sie über bestimmte Entwürfe und Anträge unterrichtet werden. Der aktive Beitrag erschöpft sich insoweit allerdings darin, Informationen entgegenzunehmen. Der Unterrichtungspflicht der Unionsorgane entspricht ein unionsrechtlicher Anspruch der nationalen Parlamente, unterrichtet zu werden. Justiziabel ist er nicht. Neben seiner im Wesentlichen symbolischen Bedeutung hat er den Vorteil, dass die Parlamente unmittelbar unterrichtet werden und damit etwas schneller als das bei der mittelbaren Unterrichtung durch ihre Regierungen der Fall ist.

Der Bundestag hat außer diesem unionsrechtlichen auch einen verfassungsrechtlichen Unterrichtsanspruch, der in der Praxis wesentlich wichtiger ist. In Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG ist festgelegt, dass der Bundestag (und durch den Bundesrat die Länder) in „Angelegenheiten der Europäischen Union“ mitwirken. Dies ist der maßgebende Begriff für alle Tatbestände des Art. 23 GG. Er ist umfassend zu verstehen. Trotzdem musste das BVerfG klarstellen, dass es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen um Angelegenheiten der Europäischen Union handelt, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen.“¹⁵ Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 23 bis 46 EUV) ist ebenfalls Unionsangelegenheit, obwohl sich die Bundesregierung mit dieser Erkenntnis etwas schwertut. Die Bundesregierung muss Bundestag und Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichten (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG).

„Umfassende Unterrichtung“ heißt, „es ist eine um so intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer ein Vorgang ist, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert.“¹⁶

„Zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ bedeutet,

„dass der Bundestag die Informationen der Bundesregierung spätestens zu einem Zeitpunkt erhalten muss, der ihn in die Lage versetzt, sich fundiert mit dem Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme zu erarbeiten, bevor die Bundesregierung nach außen wirksame Erklärungen, insbesondere bindende Erklärungen zu unionalen Rechtssetzungsakten und intergouvernementalen Vereinbarungen, abgibt.“¹⁷

Die Unterrichtung des Bundestages muss im Grundsatz durch deutschsprachige Dokumente erfolgen. Auch das folgt aus Art. 23 Abs. 2 (in Verbindung mit Abs. 3) GG – und bereitet der Bundesregierung Schwierigkeiten.

Art. 23 Abs. 3 S. 1 GG bestimmt, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, bevor sie an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union mitwirkt. Sie „berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen“ (Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG). Das heißt, sie muss sich mit der Stellungnahme auseinandersetzen, sie in ihre Überlegungen einbeziehen und in ihre Verhandlungsführung einfließen lassen¹⁸ – mehr aber nicht.

14 Ende des Jahres 2014 waren gegen Deutschland insgesamt 70 Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Monatsbericht 3/2015, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/Auszuege/03-2015-vertragsverletzungsverfahren-der-europaeischen-kommission.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 31.8.2015).

15 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, in: BVerfGE 131, 152, Unterrichtungspflicht, Leitsatz 1.

16 BVerfGE 131, 152, Unterrichtungspflicht, Leitsatz 2.

17 BVerfGE 131, 152, Unterrichtungspflicht, Leitsatz 3.

18 Vgl. Hans D. Jarass: Art. 23, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth: GG, 13. Aufl., München 2014, Rn. 53.

Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, den er ermächtigen kann, seine Rechte gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen (Art. 45 GG). Außerdem kann er ihn ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind. Einzelheiten regeln die §§ 93, 93a und der neun Absätze umfassende § 93b GO-BT. Sogenannte plenareretzende Stellungnahmen gibt der Europaausschuss nur sehr selten ab. In der 17. Wahlperiode¹⁹ und bis zur Mitte der 18. Wahlperiode hat er gar keine abgegeben.

Die Rechte und Pflichten des Bundestages sind verfassungsfest. Sie können vor dem BVerfG in einem Organstreitverfahren geltend gemacht werden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 bis 67 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht [BVerfGG]). Das BVerfG misst ihnen große Bedeutung bei. Den Kern des parlamentarischen Unterrichtsanspruchs sieht es sogar als von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst an.²⁰ Selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber darf ihn also nicht abschaffen.

Nähere gesetzliche Regelungen finden sich für den Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union²¹ (EUZBBG). Sie unternehmen den Versuch, die Mitwirkung des Bundestages in europäischen Angelegenheiten in allen Einzelheiten zu regeln. Das EUZBBG ist für die Mitwirkungspraxis das mit Abstand wichtigste Gesetz.²² Nach dreimaliger Novellierung umfasst es gegenwärtig 13 Paragraphen. §§ 1 und 2 EUZBBG greifen Art. 23 Abs. 2 und Art. 45 GG auf. Darüber hinausgehenden Regelungsgehalt besitzen sie kaum. § 3 EUZBBG legt die Grundsätze der Unterrichtung in Angelegenheiten der Europäischen Union fest. Die Bundesregierung unterrichtet (weiter als in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG vorgesehen) „fortlaufend“ und „grundsätzlich schriftlich“ (§ 3 Abs. 1 EUZBBG). Dies geschieht insbesondere dadurch, dass sie Dokumente übersendet und Berichtspflichten erfüllt (§ 4 EUZBBG). § 7 EUZBBG wiederholt dies in abgewandelter Form für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 23 bis 46 EUV). Die Unterrichtungspflicht erstreckt § 3 Abs. 2 S. 1 EUZBBG auch auf die Willensbildung der Bundesregierung. Das ist mutig, denn solange deren interne Willensbildung nicht abgeschlossen ist, hat es nämlich keine Gültigkeit.²³ § 3 Abs. 4 EUZBBG lässt (selbstverständlich) den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung von den Unterrichtungspflichten unberührt. Die Bundesregierung hat über alle „Vorhaben“ der Europäischen Union zu unterrichten (§ 5 Abs. 1, 2 EUZBBG), das heißt über nahezu alle ihre Handlungen und Planungen. Das ist gegenüber Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG nicht neu – abgesehen davon, dass unnötig von der Begrifflichkeit des Grundgesetzes („Angelegenheiten“) abgewichen wird. Eine eigene Regelung trifft hingegen § 6 EUZBBG: Informationen über diese Vorhaben übersendet die Bundesregierung mit einem Zuleitungsschreiben, dessen Inhalt im Einzelnen vorgegeben ist. Vorschläge für Gesetzgebungsakte muss die Bundesregierung umfassend bewerten (§ 6 Abs. 3 EUZBBG).

19 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, 2015, S. 203-204.

20 Siehe BVerfGE 131, 152, Unterrichtungspflicht.

21 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 36,12. Juli 2013, S. 2170.

22 Siehe Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch den Präsidenten des deutschen Bundestages. Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, Drucksache 17/14601, S. 7-34; Hinrich Schröder: Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkommentar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2012, S. 250-277.

23 Siehe BVerfGE 131, 152, Unterrichtungspflicht, Leitsatz 3.

Der Bundestag hat das Recht, eine Stellungnahme abzugeben, bevor die Bundesregierung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union mitwirkt. Die Ausübung dieses Rechtes und die Berücksichtigung der Stellungnahme durch die Bundesregierung (Art. 23 Abs. 3 S. 1, 2 GG) ist in § 8 EUZBBG geregelt. In der 17. Wahlperiode hat der Bundestag 47 und bis zur Mitte der 18. Wahlperiode 16 Stellungnahmen zu Rechtssetzungsvorhaben abgegeben.²⁴ Macht der Bundestag von diesem Recht Gebrauch, legt die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt ein, wenn der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist. Das geschieht sehr selten; in der 17. Wahlperiode zweimal²⁵ und bis zur Mitte der 18. Wahlperiode zweimal, allerdings in derselben Sache.²⁶ Wird ein Parlamentsvorbehalt eingelegt, muss die Bundesregierung berichten und sich um Einvernehmen mit dem Bundestag vor ihrer abschließenden Entscheidung bemühen. Unabhängig davon hat sie das Recht, aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen anders als der Bundestag zu entscheiden. Aber nicht nur vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten, sondern generell vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben räumt die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit ein, Stellung zu nehmen (§ 8 Abs. 1 bis 3 EUZBBG). Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, hat die Bundesregierung sie bei den Verhandlungen „zu berücksichtigen“ (Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG). § 8 Abs. 2 S. 1 EUZBBG spricht hier (wieder unnötig) abweichend von „zugrundelegen“. Diese Feststellung hat wegen des Vorrangs des Grundgesetzes keine Bedeutung.

Wichtige Vorschriften sind die §§ 9 und 9a EUZBBG. Ihnen zufolge weist die Bundesregierung den Bundestag mit der Unterrichtung über die Aufnahmen von Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen (§ 9 Abs. 1 EUZBBG) sowie über die Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat (§ 9a Abs. 1 EUZBBG) auf sein Recht zur Stellungnahme (§ 4 EUZBBG) hin. Vor der abschließenden Entscheidung im Rat der Europäischen Union oder im Europäischen Rat soll sie Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag herstellen (§ 9 Abs. 2, § 9a Abs. 2 EUZBBG). Die Pflicht, das Einvernehmen herzustellen, besteht auch, wenn der Bundestag keine Stellungnahme abgegeben hat. Einvernehmen ist hergestellt, wenn der Bundestag der Haltung der Bundesregierung zugestimmt hat. In der Praxis können und werden Anträge (§ 75 Abs. 1 Buchst. d) GO-BT) auf Herstellung des Einvernehmens von einer oder mehreren Fraktionen oder der Bundesregierung gestellt. In der 17. Wahlperiode wurde das Einvernehmen sieben Mal hergestellt; bis zur Mitte der

24 Siehe Deutscher Bundestag: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (1) über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, Drucksache 18/1658; (2) zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, Drucksache 18/2647; (3) über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, Drucksache 18/2839; (4) über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren, Drucksache 18/4808; (5) über Gesellschaften mit Beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter, Drucksache 18/4843; (6) über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, Drucksache 18/4929; Auskunft des Referats Europa-Dokumentation der Bundestagsverwaltung.

25 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, 2015, S. 194-197.

26 Siehe Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung. (1) Bericht über die Einlegung eines Parlamentsvorbehalts gemäß § 8 Absatz 4 Satz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Drucksache 18/3385; (2) Bericht über die Einlegung eines Parlamentsvorbehalts gemäß § 8 Absatz 4 Satz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Drucksache 18/5355.

18. Wahlperiode einmal.²⁷ Der Bundestag beschäftigt sich in solchen Fällen recht gründlich, wenn auch relativ kurz mit der europapolitischen Angelegenheit.²⁸ Die Notwendigkeit, Einvernehmen herzustellen, ist ein wichtiges Mitwirkungsrecht.

Das Integrationsverantwortungsgesetz regelt die parlamentarische Beteiligung bei Änderungen des Primärrechts, die nicht den üblichen Ratifikationsverfahren unterliegen, und bei der Anwendung von primärrechtlichen Rechtsgrundlagen, mit denen die Kompetenzen der Europäischen Union ausgedehnt werden können. Zugleich wird die Beteiligung in den Fällen normiert, in denen die Mitgliedstaaten verhindern können, dass die europäische Integration vertieft wird.²⁹ Das Gesetz erfasst insgesamt 25 verschiedene Änderungsverfahren unterhalb der Schwelle der Ratifikation, an denen der Bundestag und zum Teil der Bundesrat beteiligt werden müssen. In der Praxis spielt das Integrationsverantwortungsgesetz mit seinen Regelungen für Sonderfälle im Vergleich zum EUZBBG, das die Normalfälle regelt, nur eine untergeordnete Rolle. Dieses Gesetz wird zu Recht als ‚Sonntagsgesetz‘ bezeichnet.³⁰

Spezielle Mitwirkungsrechte enthalten zudem die Gesetze zur Eurorettung: das Stabilisierungsmechanismusgesetz,³¹ Art. 2 Abs. 2 Zustimmungsgesetz zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)³² und das ESM-Finanzierungsgesetz.³³ Sie sehen abgestufte Mitwirkungsrechte bis hin zu Parlamentsvorbehalten für Entscheidungen in den Gremien der europäischen Krisenmechanismen wie der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem ESM vor.³⁴ Die Regelungen der Spezialgesetze haben grundsätzlich Vorrang vor dem EUZBBG (§ 5 Abs. 3 Nr. 1, 2 EUZBBG). In ihrer gegenwärtigen Gestalt sind sie maßgeblich von der Rechtsprechung des BVerfG geprägt.³⁵ Eine seiner wichtigsten Aussagen lautet: „Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.“³⁶

27 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, 2015, S. 184-191.

28 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, 2015, S. 191-192.

29 Siehe Deutscher Bundestag: Drucksache 17/14601, S. 34-39; vgl. Birgit Daiber: Das Integrationsverantwortungsgesetz in der Praxis des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2012, S. 293-312.

30 Vgl. näher Sven Hölscheidt/Steffi Menzenbach/Birgit Schröder: Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkommentar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2009, S. 758-773.

31 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 24, 22. Mai 2010, S. 627, zuletzt geändert durch Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilitätsmechanismusgesetzes, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 23, 31. Mai 2012, S. 1166.

32 Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 28, 18. September 2012, S. 981.

33 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESM-FinG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 43, 18. September 2012, S. 1918, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 55, 4. Dezember 2014, S. 1821.

34 Vgl. Andreas Wimmel: Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise. Eine machtpolitische Analyse, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 4/2014, S. 484-506.

35 Vgl. Sven Hölscheidt: Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise, in: Birgit Eberbach-Born/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 105-129, hier S. 114-121.

36 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 07. September 2011, in: BVerfGE 129, 124-186, Euro-Rettungsschirm.

Organisation der Mitwirkung in der Praxis

Den Bundestag erreichen inzwischen jährlich circa 25.000 Dokumente in europapolitischen Angelegenheiten.³⁷ Erfasst werden sie im bundestageeigenen zentralen EU-Informationssystem EuDoX. Darunter sind in den letzten Wahlperioden nur ungefähr 1.000 Dokumente, für die eine Überweisung in die Fachausschüsse in Betracht kommt. Bei den übrigen handelt es sich zum Beispiel um Begleitdokumente und Unterrichtungen der Bundesregierung. Alle Dokumente müssen von der Bundestagsverwaltung verarbeitet werden, um für den parlamentarischen Prozess von Nutzen sein zu können. Deshalb hat sie 2013 die Unterabteilung Europa geschaffen. Dort wurden alle schon bisher vorhandenen Organisationseinheiten mit Europabezug angesiedelt und um weitere ergänzt. Die Unterabteilung verfügt über fast 70 Mitarbeiter und damit weit mehr als vergleichbare Einrichtungen der Parlamente anderer Mitgliedstaaten.

Fraktionen und Ausschüsse entscheiden auf Vorschlag der Verwaltung darüber, wie mit den 1.000 Unionsdokumenten verfahren werden soll. Im Ergebnis wird inzwischen weniger als die Hälfte an die Ausschüsse zur Beratung überwiesen. „Der Präsident überweist die Unionsdokumente im Benehmen mit den Fraktionen unverzüglich an einen Ausschuss federführend und an andere Ausschüsse zur Mitberatung“ (§ 93 Abs. 5 S. 2 GO-BT).³⁸ Die Überweisung erfolgt aufgrund der fachlichen Zuständigkeit der Ausschüsse. Traditionell war häufig der Wirtschaftsausschuss federführend. Bedingt durch die Eurokrise haben Haushalts- und Finanzausschuss an Bedeutung gewonnen. Der Europaausschuss ist federführend nur zuständig für Dokumente, die Fragen der europäischen Institutionen oder der Integrationspolitik betreffen: also selten.³⁹ In den Ausschüssen werden die Dokumente in aller Regel lediglich zur Kenntnis genommen; Beschlussempfehlungen für das Plenum gibt es nur zu ungefähr 5 Prozent der Dokumente. Nur ausnahmsweise werden die Beschlussempfehlungen im Plenum gründlich beraten. Das ist seit mehr als 30 Jahren so.

Zusammenfassende Bewertung

In einem Verbund demokratischer Staaten ist es selbstverständlich, dass Parlamente mitwirken. Für die Europäische Union ist das im Unionsrecht festgeschrieben. Dass der Bundestag das Recht und auch die Pflicht zur Mitwirkung in europapolitischen Angelegenheiten hat, folgt aus dem Grundgesetz. Seine zentrale Aussage lautet: Die Bundesregierung muss den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichten und ihm Gelegenheit geben, Stellung zu nehmen, bevor sie an Rechtssetzungsakten in der Europäischen Union mitwirkt. Näher ausgestaltet ist das in zahlreichen kleinteiligen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen.

Weitere spezifische Mitwirkungsrechte haben sich im Verlauf der Eurorettung dazu gesellt. Herausgekommen ist ein unübersichtliches Konglomerat. Sehr viel Mühe wird vor allem im EUZBBG darauf verwendet, die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Unterrichtung akribisch zu normieren. Im Ergebnis sind die Regelungen so weitgehend, dass die Regierung sie nur schwer einhalten kann. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Unter-

37 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, 2015, S. 140.

38 Siehe Deutscher Bundestag: Unterrichtung über die gemäß §93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen bzw. nicht überwiesenen Unionsdokumente, Drucksache 18/419. Sie weist für den Zeitraum Juni bis Dezember 2013 mehr als 200 überwiesene und rund 380 nicht überwiesene Unionsdokumente aus.

39 Vgl. Brand: Europapolitische Kommunikation, S. 178, S. 179-180.

richtungspraxis im Ältestenrat (§ 6 GO-BT) immer wieder kritisch diskutiert wird. Vor allem die Opposition legt großen Wert darauf, dass die Regierung ihre Unterrichtungspflichten erfüllt.

Der Bundestag ist bei der Mitwirkung in europapolitischen Angelegenheiten in einer schwierigen Situation. Sein Recht und seine Pflicht, das Primärrecht zu verantworten, bringen ihn in die sogenannte ‚Ratifikationslage‘. Änderungen des Primärrechts werden regelmäßig (abgesehen vom Konventsverfahren) von der Bundesregierung ausgehandelt. Sie stehen – abgesehen von der theoretischen Möglichkeit, komplizierte Nachverhandlungen zu verlangen – faktisch insgesamt zur Abstimmung. Ablehnung würde bedeuten, die ‚eigene‘ Bundesregierung bloßzustellen und die Änderung mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten zu verhindern. Von dieser Möglichkeit hat der Bundestag noch nie Gebrauch gemacht. Er hat jeder Änderung zugestimmt und damit notwendigerweise auch die Verantwortung für Regelungen übernommen, von denen er nicht recht überzeugt war. Die Schwierigkeit zeigt auch die Eurokrise sehr deutlich. Der Bundestag ist kaum in der Lage, die zur Abstimmung stehenden Hilfen in Milliardenhöhe in einem längeren und transparenten Verfahren zu bewilligen – wie es das Demokratieprinzip vorsieht. So übernimmt er kurzerhand immense Haftungsrisiken. Faktisch verantwortet er wegen der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands die gesamte Eurorettung. Ganz anders als beim Primärrecht sieht es beim Sekundärrecht aus. Der Bundestag ist als (eigentlich) macht-bewusstes Parlament in der Rolle eines Befehlsempfängers der Europäischen Union verpflichtet, Sekundärrecht umzusetzen, dessen Entstehung er kaum beeinflussen konnte.

Der hohe Aufwand, den Wissenschaft und Verwaltung in Bezug auf die Mitwirkungsrechte betreiben, hat in der politischen Praxis nur wenig Ertrag. Es erscheint nicht sinnvoll, wenn der Bundestag nach immer mehr und besseren Informationen über Angelegenheiten strebt, die er kaum beeinflussen kann. Die Integration nähert sich einem Stadium, in dem der Bundestag gut über Angelegenheiten unterrichtet ist, über die anderenorts entschieden wird.