

# Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive

Gabriele Abels

Als Außenpolitik unterstand Europapolitik traditionell dem Primat der Exekutive. Somit ist es zunächst nicht verwunderlich, wenn nationale Parlamente den Prozess der europäischen Integration über Jahrzehnte hinweg eher begleitet, denn aktiv kontrolliert und mitgestaltet haben. In der Innenpolitik ist der Deutsche Bundestag verfassungsrechtlich gesehen eines der stärksten nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Diese Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik ist nicht mehr haltbar und damit stellt sich die Frage nach den Mitwirkungsrechten des Bundestages in der deutschen Europapolitik. Diesbezüglich ist der Bundestag ein Nachzügler und hat lange Zeit ‚eine Klasse zu tief geboxt‘. Dies hat sich in den letzten zehn Jahren substantiell geändert. Im Kontext der Verfassungsdebatte sowie des Vertrags von Lissabon und nicht zuletzt ‚with a little help of the Constitutional Court‘<sup>1</sup> wurden die europapolitischen Kompetenzen und Ressourcen des Bundestages umfassend ausgebaut. Im Ergebnis hat sich der Bundestag zu einem aktiven Gestalter („policy shaper“) und Kontrolleur der Bundesregierung („government watchdog“) in der Europapolitik entwickelt.<sup>2</sup>

Die heute festzustellende weitreichende ‚Europäisierung‘ der Parlamentsarbeit hat sich in meist inkrementellen Schritten und in verschiedenen Dimensionen vollzogen.<sup>3</sup> Diese sollen im Folgenden ausgeleuchtet werden. Dazu werden zunächst die rechtlich-organisatorischen Entwicklungen von den Anfängen bis heute nachgezeichnet. Daran schließt sich eine Darstellung der kognitiv-behaviouralen Dimension der Europäisierung an, bevor dann die Mitwirkung des Bundestages auf europäischer Ebene sowie in der interparlamentarischen Zusammenarbeit skizziert wird.

## Der Bundestag in der Europapolitik von den Anfängen bis 2005

Die ersten integrationspolitischen Entscheidungen traf der Bundestag mit der Ratifizierung der einschlägigen Gründungsverträge in den 1950er Jahren. In dem deutschen Vertragsgesetz zu den Römischen Verträgen von 1957 wurde die Beteiligung des Bundestages explizit festgelegt (sogenanntes ‚EG-Gesetz‘).<sup>4</sup> Allerdings sah das Gesetz nicht mal eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages vor. Für die natio-

- 
- 1 Oliver Höing: With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper, in: Claudia Heffler/Christine Neuhold/Olivier Rozenberg/Julie Smith (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Basingstoke 2015, S. 119-208. Für eine Übersicht über die wesentlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts siehe Christian Calliess/Timm Beichelt: Die Europäisierung des Parlaments. Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat, Gütersloh 2015, S. 51-52.
  - 2 Vgl. Christine Neuhold/Julie Smith: Conclusions: From ‚Latecomers‘ to ‚Policy Shapers‘? – The Role of National Parliaments in the ‚Post-Lisbon‘ Union, in: Heffler et al. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments, 2015, S. 668-686, hier S. 677 f.
  - 3 Vgl. Annette Elisabeth Töller: Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35/2004, S. 1-28.

nenal Parlamente aller Mitgliedstaaten (so auch für den Bundestag) lässt sich konstatieren, dass sie „[i]n den ersten Jahren (...) keine eigenständige Rolle im Gefüge der Europäischen Gemeinschaft“<sup>4</sup> spielten.

Im Januar 1965 wurde im Bundestag eine Kommission des Ältestenrates zur Behandlung von Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschen Bundestag eingesetzt, die allerdings kein Beschlussrecht hatte. Die Aufgabe der Kommission war es, den Fachausschüssen Dokumente mit Europabezug zu übermitteln, Kontakte zu den europäischen Gremien zu pflegen und über Grundsatzfragen zu beraten. Das Gremium konnte nur bei solchen Angelegenheiten tätig werden, die nicht bereits von einem Fachausschuss beraten wurden; da dies selten der Fall war, erlangte es „kaum politisches Gewicht“.<sup>5</sup> Nach nur sechs Sitzungen stellte der Integrations-Ältestenrat seine Tätigkeit im Februar 1967 ein.

Bis 1979 gab es durch das Doppelmandat einiger Abgeordneter im Bundestag und im Europäischen Parlament eine „natürliche Verklammerung“<sup>6</sup> der beiden Parlamente, die allerdings auf wenige Personen beschränkt war. Mit den Direktwahlen zum Europäischen Parlament löste sich diese Verbindung auf und es stellte sich die Frage, welche neuen Instrumente sinnvoll sind. Hierüber beriet in der 9. Legislaturperiode eine Kommission des Bundestages mit dem Resultat, dass im Oktober 1983 eine EG-Kommission geschaffen wurde, die aus dem vormaligen Integrations-Ältestenrat hervorging.<sup>8</sup> Ihr Sonderstatus wird deutlich an ihrem Namen ‚Kommission‘ (nicht Ausschuss) sowie an ihrer Zusammensetzung aus je elf Abgeordneten aus dem Bundestag und dem Europäischen Parlament.<sup>9</sup> Sie war „nur mit geringen Beratungs- und Berichtsrechten gegenüber dem Bundestagsplenum ausgestattet“; ihre „potentielle Koordinierungsfunktion“ wurde von anderen Fachausschüssen nicht genutzt.<sup>10</sup>

Im Vorfeld der Einheitlichen Europäischen Akte zeichnete sich 1986 ab, dass der Bundesrat die Ratifikation von einem Ausbau seiner Mitwirkungsrechte abhängig machte. Dies machte den Bundestag hellhörig und die SPD-Fraktion forderte ebenfalls, aber erfolglos, eine stärkere Beteiligung; die Bundesregierung sicherte dem Bundestag aber das Recht auf Stellungnahme zu.<sup>11</sup> Zugleich wurde über eine Aufwertung der bisherigen EG-Kommission zu einem echten Ausschuss beraten. Dem standen aber die Ansprüche des Auswärtigen Ausschusses entgegen, Europapolitik in seinem Kompetenzbereich anzusiedeln; 1987 konstituiert er kurzfristig einen Unterausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft (EG-Unterausschuss). Dieser Ausschuss setzte sich aus je 13 Abgeordneten des Bundestages und des Europäischen Parlaments zusammen, wobei letz-

---

4 Vgl. Timm Beichelt: Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 300. Für einen Überblick über die Rechtsentwicklung vgl. Calliess/Beichelt: Die Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 109-113 sowie Sven Hölscheidt in diesem Buch.

5 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 296.

6 Cordula Agnes Janowski: Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU?, Baden-Baden 2005, S. 72; vgl. auch Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002, S. 232.

7 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 300.

8 Vgl. Heinrich Pehle: Der Deutsche Bundestag, in: Jürgen Dieringer/Andreas Maurer/Enikő Györi (Hrsg.): Europäische Entscheidungen kontrollieren. Nationale Parlamente im Ost-West-Vergleich, Dresden 2005, S. 93-110, hier S. 95.

9 Vgl. Pehle: Der Deutsche Bundestag, 2005, S. 95.

10 Maurer: Parlamentarische Demokratie, 2002, S. 232.

11 Vgl. Janowski: Die nationalen Parlamente, 2005, S. 77 f.

tere weder Antrags- noch Stimmrecht hatten.<sup>12</sup> Die Bundestagsabgeordneten kamen dabei zum einen aus dem Auswärtigen Ausschuss, zum anderen aus den Fachausschüssen für Haushalt, Finanzen, Wirtschaft und Agrarpolitik.<sup>13</sup> Da dieser Unterausschuss nur Vorlagen beraten durfte, die ihm von anderen Ausschüssen überwiesen wurden, war auch er wenig handlungsfähig.<sup>14</sup>

Der Vertrag von Maastricht (1992) markiert eine Zäsur durch den umfassenden Kompetenztransfer auf die EU-Ebene einerseits und die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat der Europäischen Union andererseits. Den daraus resultierenden Folgen für die nationalen Parlamente und die innerstaatliche Machtverschiebung zugunsten der nationalen Exekutiven wurde im Vertrag von Maastricht versucht, durch eine entsprechende Erklärung Rechnung zu tragen. Nachfolgende Vertragsänderungen haben diesen Weg einer Stärkung der nationalen Parlamente zur Verbesserung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union fortgesetzt. So wurde die Erklärung zu den nationalen Parlamenten mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) in ein bindendes Protokoll überführt. Im Verfassungsvertrag wurde die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente durch das neue Instrument der Subsidiaritätskontrolle ausgebaut, welches nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in den Vertrag von Lissabon (2009) Eingang fand (siehe unten). Diese allgemeinen Entwicklungen schlugen sich auch auf die europapolitische Rolle des Deutschen Bundestages nieder. 1991 wurde der Unterausschuss in einen EG-Ausschuss überführt, wobei dessen Einsetzung sehr umstritten war.<sup>15</sup> Das schließlich geschaffene Gremium umfasste 33 Bundestags- und 11 deutsche Europaabgeordnete ohne Stimmrecht. Der Ausschuss war mit der Beratung aller EG-Angelegenheiten betraut, die nicht einem anderen Fachausschuss vorlagen. Die Begleitung der Maastricht-Verhandlungen wäre sehr wohl in den Kompetenzbereich des Ausschusses gefallen; hiergegen regte sich allerdings Widerstand. Als Kompromiss wurde 1992 ein Sonderausschuss Europäische Union eingesetzt, der mit der Vorbereitung des Ratifikationsprozesses betraut war und ein größeres „politisches Gewicht und öffentliche Aufmerksamkeit“<sup>16</sup> genoss. Der EG-Ausschuss hätte mitberatend tätig werden können, verzichte jedoch auf die Wahrnehmung dieses Rechtes.

In der Gemeinsamen Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat, die zur Vorbereitung der Grundgesetzänderungen im Kontext der deutschen Wiedervereinigung geschaffen wurde, spielte die Frage einer Aufwertung der Mitwirkungsrechte des Bundestages zunächst keine Rolle.<sup>17</sup> Erst auf Intervention des EU-Sonderausschusses und auf Druck des Bundestages wurde beschlossen, mit dem neu zu schaffenden Europaartikel im Grundgesetz (Art. 23 GG) nicht nur die Rechte des Bundesrates, sondern auch des Bundestages substantiell auszuweiten. Der EG-Ausschuss wurde hierfür als unzulänglich betrachtet. So entstand die Idee, einen Ausschuss, der den anderen Fachausschüssen nicht nur gleichgestellt, sondern auch verfassungsrechtlich aufgewertet war, einzusetzen. Art. 45 GG kodifiziert den „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“. Diese Reformen zielten darauf ab, die Kontrollrechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zu stärken und ihn zu einem pro-aktiven Mitspieler zu machen. Die Notwendig-

---

12 Vgl. Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 300.

13 Vgl. Maurer: Parlamentarische Demokratie, 2002, S. 232.

14 Vgl. Pehle: Der Deutsche Bundestag, 2005, S. 96.

15 Vgl. Janowski: Die nationalen Parlamente, 2005, S. 80 f.

16 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 300.

17 Vgl. Janowski: Die nationalen Parlamente, 2005, S. 81 ff.

keit einer (1) gesetzlichen Grundlage für weitere Kompetenzübertragungen und Vertragsänderungen, (2) frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung und (3) die Berücksichtigung von Stellungnahmen des Bundestages bildeten die wesentlichen Pfeiler der Kontrolle; das Prozedere wurde in einem Durchführungsgesetz, dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) von 1993, festgelegt. Diese Kompetenzen hatten dabei vorwiegend „kompensatorischen Charakter“<sup>18</sup>, um über verbesserte Informationsmöglichkeiten die Einschränkungen parlamentarischer Mitgestaltung und Kontrolle teilweise auszubalancieren.

Der fünfzigköpfige EU-Ausschuss nahm 1994 seine Arbeit auf. Ihm kommt eine koordinierende Rolle in der europapolitischen Mitwirkung des Bundestages zu.<sup>19</sup> Seine Mitglieder sind zugleich auch in anderen Fachausschüssen eingebunden. Der Ausschuss kann dazu ermächtigt werden, anstelle des Bundestages dessen Interessen gegenüber der Bundesregierung zu vertreten. Im Ausschuss sind zudem auch deutsche Europaabgeordnete; sie haben das Recht, Themen vorzuschlagen und Stellungnahmen abzugeben, sind aber nicht stimmberechtigt.

Damit war eine erste Phase der Europäisierung des Bundestages abgeschlossen, die sich durch organisatorische „Experimente“<sup>20</sup> auszeichnete und erst allmählich in dauerhafte Strukturen einmündete. Die geschaffene rechtliche Grundlage bestand bis Mitte der 2000er Jahre, sie blieb aber letztlich – trotz einzelner Erfolge – ein „zahnloses Konstrukt“<sup>21</sup>. Dies liegt letztlich in der „inneren Logik des kooperativen Parlamentarismus“<sup>22</sup>. So wurde der Regierung schließlich ein sehr weitreichender europapolitischer Spielraum eingeräumt und durch die Vormachtstellung der Regierungen auf europäischer Ebene wurden der national-parlamentarischen Mitwirkung „deutliche Grenzen“ gesetzt.<sup>23</sup>

### **Vertiefung der Europäisierung des Bundestages seit 2005**

Für die zahlreichen nationalen und europäischen Abgeordneten, die im Verfassungskonvent mitwirkten, war die Stärkung der Parlamente ein wichtiges Thema. Wenngleich die Ratifikation des Verfassungsvertrags scheiterte, wurden bei der Regierungskonferenz über den Reformvertrag (Vertrag von Lissabon) die Vorschläge zur weiteren Parlamentarisierung der Union übernommen. Dies betrifft Art. 12 EUV über die Rolle der nationalen Parlamente und die interparlamentarische Zusammenarbeit sowie die Protokolle zur Mitwirkung der nationalen Parlamente (Protokoll Nr. 1) und zur Subsidiaritätskontrolle (Protokoll Nr. 2). Seitdem änderte sich die gesetzliche Grundlage in Deutschland in mehreren Etappen und es gelang dem Bundestag dabei, verlorene Handlungsspielräume wiederzugewinnen.<sup>24</sup>

---

18 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 301.

19 Vgl. Maurer: Parlamentarische Demokratie, 2002, S. 238.

20 Thomas Saalfeld: The German Houses of Parliament and European Legislation, in: Philip Norton (Hrsg.): National Parliaments and the European Union, London/New York 1995, S. 12-34, hier S. 20.

21 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 304; vgl. auch Katrin Auel: The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation, in: German Politics 15/2006, S. 249-268.

22 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 303.

23 Beichelt: Deutschland und Europa, 2015, S. 303.

24 Vgl. Timm Beichelt: Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics, in: German Politics 2/2012, S. 143-160.

Zunächst wurde im November 2005 das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung des Bundestages und des Bundesrates in EU-Angelegenheiten verabschiedet. Bereits mit diesem Gesetz wurden die Informationspflichten der Bundesregierung sowohl ausgeweitet als auch konkretisiert. Eine weitere Präzisierung erfolgte durch die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung zur Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten (BBV) vom September 2006.

Im Kontext der Ratifikation des Vertrags von Lissabon wurden eine Organklage sowie Verfassungsbeschwerden gegen die Umsetzungs- und Begleitgesetze eingereicht. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 erklärt, dass die sogenannten ‚Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon‘ verfassungsrechtliche Defizite aufweisen, insofern diese dem Umstand nicht hinreichend Rechnung tragen, dass „den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung“ in EU-Angelegenheiten zukommt (Integrationsverantwortung).<sup>25</sup> Im Gefolge dieses Urteils wurde der gesetzliche Rahmen für die Beteiligung des Bundestages umfassend verändert: (1) Das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) regelt die Mitwirkung bei Kompetenzübertragungen (einfache Vertragsänderung, Brücken- und Flexibilitätsklauseln sowie Notbremseverfahren); da dieses Gesetz nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, wird es als „Sonntagsgesetz“ betrachtet.<sup>26</sup> (2) Das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon fügt Änderungen in das IntVG (in Bezug auf die Subsidiaritätsklage) sowie in das Bundesverfassungsgerichtsgesetz ein. (3) Das EUZBBG von 2006 wurde reformiert, wobei im Wesentlichen die Bestimmungen aus der BBV integriert wurden. Mit diesen Anpassungen wurden die Grundsätze der Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung präzisiert und der Vorhabensbegriff wurde abermals ausgeweitet. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages werden durch verschiedene Grade der Berücksichtigung von Stellungnahmen – bis hin zur Möglichkeit eines expliziten Parlamentsvorbehalts – gestärkt. Die neuen Gesetze traten bereits am 22. September 2009 in Kraft.

Im Kontext des ‚Euro-Krisen-Managements‘ wurde ein weiterer Reformbedarf konstatiert. Hintergrund war der Organstreit zwischen Bundestag und Bundesregierung um den sogenannten ‚ESM<sup>27</sup>/Euro-Plus-Pakt‘, der am 19. Juni 2012 mit einer Entscheidung des BVerfG zugunsten des Bundestages endete.<sup>28</sup> Der Vorschlag für eine EUZBBG-Novellierung kam aus der Mitte des Bundestages und wurde von allen Fraktionen getragen. Ziel war es, „das Gesetz an die veränderten Gegebenheiten auf europäischer Ebene“ anzupassen, um einer „Aushöhlung der Legitimationsfunktion des Bundestages für die deutsche und europäische Politik etwas entgegenzusetzen und einen Funktions- und Bedeutungsver-

---

25 Siehe Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, in: BVerfGE 123, 267, Lissabon-Urteil.

26 Vgl. Sven Vollrath: Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden 2011, S. 177-194, hier S. 182. Diese Analyse bestätigt sich: Bislang wurde weder von den Bestimmungen zu den Brückenklauseln noch von sonstigen zur Kompetenzerweiterung Gebrauch gemacht; Anwendung fanden die Bestimmungen zu einfachen sowie besonderen Vertragsänderungsverfahren. Siehe Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 225.

27 Europäischer Stabilitätsmechanismus (kurz: ESM).

28 Siehe Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, in: BVerfGE 131, 152, Unterrichtungspflicht.

lust des Parlaments zu verhindern“.<sup>29</sup> Das im Juli 2013 verabschiedete neue EUZBBG kann als „Ablösungsgesetz“<sup>30</sup> bezeichnet werden, da es eine neue Struktur aufweist und es umfassend reformiert wurde. Die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung werden ausgeweitet und die Anforderungen hieran erhöht; der Vorhabensbegriff wird durch die Pflicht abgelöst, dass in allen Angelegenheiten der Europäischen Union eine Informationspflicht gegenüber dem Bundestag besteht – und zwar sowohl schriftlich als auch frühestmöglich. Diese frühe Unterrichtungspflicht bezieht sich nicht nur auf den Rat der Europäischen Union, sondern umfasst auch die Arbeit vorbereitender Gremien und Arbeitsgruppen sowie inoffizielle Dokumente. Des Weiteren besteht ein Vorrang des EUZBBG – allen voran hinsichtlich der Informationspflichten der Regierung – vor den verschiedenen Spezialgesetzen, die im Kontext der ‚Euro-Krise‘ entwickelt wurden, wie das ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG) und das Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG). Forderungen nach einem umfassenden und integrierten Europagesetz konnten sich allerdings nicht durchsetzen.<sup>31</sup> Neben den Informationsrechten wurden auch die Mitwirkungsrechte des Bundestages dadurch ausgebaut, dass die Verbindlichkeit von Bundestagsstellungen gestärkt und die Rechenschaftspflichten der Bundesregierung bei Abweichungen präzisiert wurden; ein imperatives Mandat ist jedoch aufgrund des verfassungsrechtlichen Prinzips der Wahrung des ‚Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung‘ ausgeschlossen. In der Gesamtschau hat der Bundestag mit dem neuen EUZBBG, wie Schäfer und Schulz konstatieren, „eine gute Grundlage für eine starke und effektive parlamentarische Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten“<sup>32</sup>.

### **Kognitiv-behaviourale Europäisierung des Bundestages**

Mit den skizzierten Veränderungen hat der Bundestag einen starken Rechtsrahmen für eine parlamentarische Kontrolle und Mitwirkung in der Europapolitik erhalten.<sup>33</sup> In den zwei Dekaden seit dem Vertrag von Maastricht hatte der Bundestag die in dem Zeitraum inkrementell geschaffenen Rechte kaum wahrgenommen. Dies hing zweifelsohne nicht nur mit Ressourcen, sondern vor allem mit der Funktionslogik parlamentarischen Regierens zusammen. Doch nach dem Lissabon-Urteil von 2009, das als peinliche „offene Zurechtweisung aus Karlsruhe“<sup>34</sup> betrachtet wurde, ist diese Verzichtshaltung des Bundestages nicht mehr aufrecht zu erhalten. Somit stellt sich die Frage, inwieweit der neue Rechtsrahmen zu einer kognitiv-behaviouralen Europäisierung der Parlamentsarbeit beiträgt.

Der Fokus der vergleichenden Parlamentarismus-Forschung lag lange Zeit primär auf dem Wandel von Rechtsnormen und Organisationsstrukturen in EU-Angelegenheiten. Erst in jüngster Zeit gewinnt die kognitiv-behaviourale Dimension an Bedeutung. Damit geht einher, dass der Bundestag (oder jedes andere nationale Parlament eines Mitgliedstaates) nicht länger als einheitlicher Akteur betrachtet wird, sondern die Ausdifferenzierung des Parlaments in den Blick genommen wird. In diesem Sinne ist es erforderlich, die innerpar-

---

29 Axel Schäfer/Fabian Schulz: Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG, in: *integration* 3/2013, S. 199-212, hier S. 199; siehe auch die Übersicht in Calliess/Beichelt: *Europäisierung des Parlaments*, 2015, S. 327-344.

30 Schäfer/Schulz: *Der Bundestag wird europäisch*, 2013, S. 203.

31 Vgl. Schäfer/Schulz: *Der Bundestag wird europäisch*, 2013, S. 204.

32 Schäfer/Schulz: *Der Bundestag wird europäisch*, 2013, S. 212.

33 Vgl. Beichelt: *Recovering Space Lost?*, 2012, S. 155.

34 Schäfer/Schulz: *Der Bundestag wird europäisch*, 2013, S. 200.

lamentarischen Akteure, das heißt das Plenum, die Ausschüsse, die Fraktionen sowie die einzelnen Abgeordneten, aber nicht zuletzt auch die Bundestagsverwaltung, zu untersuchen.

Am 30. August 2013 verabschiedete der Bundestag einen ersten Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze für die 17. Wahlperiode.<sup>35</sup> Dieser Bericht belegt einen Wandel hin zu einem europapolitisch aktiveren Bundestag (wobei der Erhebungszeitraum nur den Zeitraum Oktober 2009 bis Januar 2011 und damit nur die Hälfte der 17. Legislaturperiode umfasst, die zudem von dem Thema ‚Euro-Krise‘ dominiert war).

Die Daten illustrieren, dass die Aktivitäten vor allem auf die Informationsgewinnung durch die Nutzung von Interpellationsrechten abzielen. Dem Bundestag werden inzwischen pro Monat hunderte von EU-relevanten Dokumenten zugeleitet; somit stellt sich das Problem der Informationsüberflutung. Der Bundestag beziehungsweise die einzelnen Akteure stehen daher vor der großen Herausforderung, Instrumente zu entwickeln, die es ermöglichen, zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Informationen zu Verfügung zu haben.

Gemäß dem ‚neuen Dualismus‘ ist die dominante Konfliktlinie die zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Dies hat zweifelsohne Folgen für die Nutzung gerade von Kontrollrechten gegenüber der Bundesregierung.<sup>36</sup> So zeigt eine erste Evaluation, dass insbesondere die Oppositionsfraktionen durch Anfragen und Stellungnahmen in der Europapolitik aktiv sind. Umso bemerkenswerter ist es, dass in EU-Angelegenheiten die klassische Konfliktlinie zwischen Regierung versus Parlament gelegentlich durchaus virulent wird, so etwa hinsichtlich der Rechte des Bundestages in Sachen ESM/Euro-Plus-Pakt, als die Bundesregierung dem Bundestag Informations- und Mitwirkungsrechte versagen wollte. Dies führte schließlich 2013 zur Novellierung des EUZBBG (siehe oben).

Die Rechte der Opposition werden im neuen EUZBBG dadurch gestärkt, dass ein Viertel der Abgeordneten verlangen kann, dass sich die Bundesregierung im Plenum erklären muss, wenn sie eine Stellungnahme des Bundestages in den EU-Verhandlungen nicht berücksichtigt hat. Vor dem Hintergrund der Logik des Parteienwettbewerbs im Parlament wirken solche Minderheitenrechte primär als Oppositionsrechte. So profitieren auch von den gestärkten Unterrichtungspflichten bei Einzelanfragen vor allem Abgeordnete der Opposition. Sie sind stärker auf formelle Instrumente zur Regierungskontrolle angewiesen, um eine auf die „Öffentlichkeitsgenerierung“<sup>37</sup> abzielende Kontrollstrategie zu verfolgen. Damit wird auch in Europa-Angelegenheiten der Entwicklungspfad einer im internationalen Vergleich durchaus ungewöhnlich starken Verankerung von Minderheitsrechten fortgesetzt.<sup>38</sup>

Für die Klassifizierung von Parlamenten bietet sich die von Steffani eingeführte Differenzierung nach Rede- und Arbeitsparlamenten an; während in ersteren das Plenum der wichtigste Ort der Debatte ist, sind im Arbeitsparlament

---

35 Siehe Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch den Präsidenten des deutschen Bundestages. Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, 30. August 2013, Drucksache 17/14601.

36 Vgl. Gabriele Abels: Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen?, in: Birgit Eberbach-Born/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 79-102.

37 Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 234, S. 237.

38 Vgl. Ludger Helms: Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie: Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2007, S. 151 f.

„Macht und Arbeit in entscheidender Weise in die Ausschüsse verlagert. Nicht der Redner, sondern der kenntnisreiche Detailexperte, der unermüdliche, bestens informierte Sachbearbeiter wird zur wichtigsten Parlamentsfigur.“<sup>39</sup>

Ob der Bundestag einem Idealtypus eindeutig zuzuordnen ist, ist umstritten. In der Europapolitik ist er eher dem Typus eines Rede- denn eines Arbeitsparlaments zuzuordnen, insofern die eigentliche Gesetzgebung in den Institutionen auf europäischer Ebene stattfindet. Damit kommt dem Plenum als zentraler Ort für die öffentliche Kommunikation eine wichtige Rolle zu. Plenardebatten dienen den Regierungsparteien dazu, die Arbeit der Regierung zu unterstützen, während die Oppositionsparteien diese als Aktionsforum für die Regierungskontrolle nutzen. Auch in der Europapolitik findet sich dieses Muster: Im Berichtszeitraum 2009 bis 2011 fanden insgesamt neun europapolitische Plenardebatten ohne expliziten Vorhabensbezug statt, davon zwei Aktuelle Stunden, sieben Regierungserklärungen und Aussprachen sowie drei vereinbarte Debatten.<sup>40</sup> So sind etwa auch die Arbeitsprogramme der Europäischen Kommission Gegenstand von Debatten. Hinzu kommen Plenardebatten zu spezifischen Unions-Vorhaben, die einer Umsetzung in deutsches Recht bedürfen. Im Zeitraum 2009 bis 2011 wurden insgesamt 52 Unions-Vorlagen umgesetzt. Im Zusammenhang mit EU-Rechtsetzungsakten wurden im Plenum insgesamt sieben Stellungnahmen angenommen und 19 weitere, die von der Opposition eingebracht wurden, wurden abgelehnt. Ferner wurden 32 Stellungnahmen mit europapolitischem Bezug verabschiedet und weitere 115 Stellungnahmen der Oppositionsparteien abgelehnt. Bezogen auf die Zahl der europapolitischen Debatten nimmt der Bundestag unter den Parlamenten der Mitgliedstaaten damit eine Spitzenposition ein.<sup>41</sup> Auch in 2015 standen auf 25 Plenarsitzungen europapolitische Themen auf der Tagesordnung des Bundestages.<sup>42</sup>

Der Bundestag ist als Fraktionenparlament organisiert, das heißt, die innerparlamentarischen Mitwirkungsrechte sind – basierend auf der Geschäftsordnung des Bundestages – primär an den Fraktionsstatus gebunden. So sind Interpellationsrechte teils als Kollektivrechte ausgestaltet; hierzu gehören die Kleine sowie die Große Anfrage. Diese können nicht von einzelnen Abgeordneten gestellt werden, sondern bedürfen einer Gruppe von Abgeordneten mindestens in Fraktionsmindeststärke oder einer Fraktion. In dem Berichtszeitraum wurden 224 Kleine sowie drei Große Anfragen gestellt. Sie sind insbesondere für Oppositionsparteien ein wichtiges Instrument der Beschaffung von Informationen sowie von Bewertungen der Regierung.

Weitere Kontrollrechte, die vor allem von Fraktionen wahrgenommen werden, sind die verschiedenen Klagearten vor dem BVerfG. So hat jüngst die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Organstreitverfahren gegen die Bundesregierung eingeleitet. Die Fraktion sieht die Unterrichts- und Mitwirkungsrechte des Parlaments nach Art. 23 Abs. 2 GG verletzt, insofern die Bundesregierung den Bundestag vor der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union nicht über den Entwurf für ein Krisenmanagementkonzept zur Eindämmung von Schleuseraktivitäten im Rahmen einer Operation der Gemeinsamen

---

39 Winfried Steffani: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen 1979, S. 97.

40 Vgl. die Daten aus dem Bericht des Bundestages in Calliess/Beichert: *Europäisierung des Parlaments*, 2015, S. 278.

41 Vgl. Katrin Auel/Olivier Rozenberg/Angela Tacea: *Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in: Hefftlér et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, 2015, S. 60-93, hier S. 85.

42 Siehe Deutscher Bundestag: *Europapolitische Debatten in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages – Auswahl*, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a21/-/272886> (letzter Zugriff: 3.12.2015), eigene Auszählung.



Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Mittelmeer informiert hat. Die Entscheidung des BVerfG über den am 28. Oktober 2015 eingereichten Antrag steht noch aus. In Anbetracht der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG und der wehrverfassungsrechtlichen starken Stellung des Bundestages kann jedoch erwartet werden, dass künftig auch Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der GSVP der Europäischen Union der parlamentarischen Mitwirkung unterliegen.

Die Willensbildung im Bundestag vollzieht sich fraktionsintern. Auch bezüglich der Binnenorganisation der Fraktionen ist ein EU-induzierter Wandel feststellbar. Alle Fraktionen haben in den letzten Jahren ihre Expertise ausgebaut (so zum Beispiel durch Europareferenten) und europapolitische Arbeitsgruppen eingerichtet, die von Obleuten koordiniert werden und in denen Europapolitiker den Ton angeben. In den Details der Organisation gibt es Unterschiede zwischen den Fraktionen.<sup>43</sup>

Für das deutsche Parteiensystem – und damit auch für die Fraktionen – gilt, dass bis in die 1980er Jahre ein proeuropäischer Grundkonsens bestand; erst in den 1990er Jahren wurden euroskeptische Positionen vor allem an den politischen Rändern im Parteienwettbewerb wirksam – ohne dass bislang von einer neuen Konfliktlinie („cleavage“) gesprochen werden kann.<sup>44</sup> In Bezug auf den Bundestag kommt diese Dimension nur in abgeschwächter Form zum Ausdruck; die Fraktion DIE LINKE sowie auch die CSU-Fraktion haben europapolitische Positionen entwickelt, die als „weicher“ Euroskeptizismus charakterisiert werden können. Dies zeigt sich auch in den Bundestagsdebatten. Wie eine Studie für den Zeitraum 2005 bis 2009 belegt, ist die parteipolitische Polarisierung zwar weniger ausgeprägt, der europapolitische Grundkonsens schwindet aber. So sind nicht nur die innenpolitischen Effekte europäischer Politik Gegenstand der Parteienkonkurrenz, sondern auch die Kritik am Integrationsprozess selber wird zunehmend prinzipieller Art.<sup>45</sup> Mit der Fortdauer der konstitutionellen Krise der Europäischen Union und der zunehmenden Polarisierung des Parteienwettbewerbs durch (derzeit erwartbare) Wahlerfolge der Alternative für Deutschland (AfD) dürfte diese Entwicklung noch stärker werden. Denn auch in anderen Mitgliedstaaten, wie im Fall der UK Independence Party (UKIP) in Großbritannien, zeigt sich, dass europaskeptische Parteien die gemäßigten Parteien unter erheblichen Druck setzen.

Die spezifische Ausgestaltung des Bundestages als Fraktionenparlament wird mit den „Funktionsbedingungen des Arbeitsparlaments“<sup>46</sup> begründet. Als Arbeitsparlament kommt den Fachausschüssen und Fachpolitikern eine herausragende Rolle zu. Der Aufbau solcher Arbeitsstrukturen für die Europapolitik war ein steiniger Weg, wie die Geschichte der organisatorischen Experimente zeigt. Dem heutigen EU-Ausschuss kommt durch die verfassungsrechtliche Fixierung in Art. 45 GG eine privilegierte Position unter den Ausschüssen zu. So versteht er sich auch selber als „Transparenzproduzent, Demokratieggarant und Legitimationsspender“<sup>47</sup>. Zugleich zeigen einschlägige Studien, dass der EU-

---

43 Vgl. Callies/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 213-221. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN siehe Celia Eisele: Europa im parlamentarischen Alltag. Die Europäisierung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, TAlF Nr. 7/2012, abrufbar unter: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47890> (letzter Zugriff: 3.12.2015).

44 Zum Thema Parteien und Europa vgl. den Beitrag von Oskar Niedermayer in diesem Buch.

45 Vgl. Frank Wendler: Contesting Europe, or Germany's Place in Europe? European Integration and the EU Policies of the Grand Coalition Government in the Mirror of Parliamentary Debates in the Bundestag, in: German Politics 20/2011, S. 486-505, hier S. 501 f.

46 Wolfgang Ismayr: Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 46.

47 Michael Fuchs, zitiert in: Janowski: Die nationalen Parlamente, 2005, S. 227.

Ausschuss „im parlamentarischen Verfahren keineswegs die dominierende Stellung erhalten [hat], die man ihm wegen seiner verfassungsrechtlichen Verankerung und seiner verfahrensrechtlichen Privilegierung anfangs zuschrieb“.<sup>48</sup>

In der aktuellen 18. Wahlperiode besteht der EU-Ausschuss aus 34 Bundestagsabgeordneten plus 15 mitwirkungsberechtigten deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die aus terminlichen und kapazitären Gründen allerdings selten an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Der Ausschuss profitiert von den jüngsten Änderungen durch das EUZBBG, die ihn mit wichtigen Kompetenzen ausstatten. Zugleich ist es problematisch, dass der EU-Ausschuss zugleich als „Integrationsausschuss“, als „Querschnittsausschuss“ und als Fachausschuss agieren muss.<sup>49</sup> Er ist Integrationsausschuss insofern er über Grundsatzfragen von Vertiefung und Erweiterung berät sowie über die interparlamentarische Zusammenarbeit. In dieser Rolle hat der Ausschuss allein in 2015 vier Anhörungen zu Grundsatzfragen durchgeführt. Der Ausschuss ist ferner Querschnittsausschuss, sofern von Unions-Vorlagen mehrere Politikfelder betroffen sind und er koordinierend wirken soll; die Mitarbeit der Ausschussmitglieder in anderen Fachausschüssen soll dies erleichtern. Schließlich ist er als (mitberatender) Fachausschuss bei Unions-Vorlagen von integrationspolitischer Bedeutung tätig. Von seinem Sonderrecht plenareretzende Beschlüsse zu fassen, macht der Ausschuss nur sehr selten Gebrauch. Denn das Prinzip der Gleichrangigkeit der Ausschüsse wirkt hier als begrenzende Norm.

Das Gros der europapolitischen Arbeit – nämlich die Beratung über Unions-Vorlagen, Subsidiaritätsprüfung sowie die Transposition von EU-Recht in deutsches Recht – wird von den Fachausschüssen geleistet, wobei der Umfang vom Grad der Vergemeinschaftung des jeweiligen Politikfeldes abhängt (vor allem Agrar-, Umwelt- und Verkehrspolitik). Der EU-Ausschuss wird meistens nur mitberatend tätig. Die Europafähigkeit der Fachausschüsse wird systematisch ausgebaut. Zum einen wirkt sich die Doppelmitgliedschaft von Abgeordneten des EU-Ausschusses im Fachausschuss positiv aus, zum anderen werden in allen Fachausschüssen Berichterstatter für Europapolitik benannt. Zwei in EU-Angelegenheiten besonders aktive Fachausschüsse, der Haushalts- sowie der Rechtsausschuss, haben spezielle Unterausschüsse eingerichtet.<sup>50</sup> Gerade der Unterausschuss Haushalt/Europa war in den vergangenen Jahren in der sogenannten ‚Euro-Krise‘ einflussreich.

In den Fachpolitiken kommt es, wie Kropp zeigt, zu einer rollenspezifischen Ausdifferenzierung dadurch, dass sich ‚EU Policy-Experten‘ herauskristallisieren; diese Experten fungieren als wichtige Informationslieferanten in den Ausschüssen sowie fraktionsinternen Arbeitskreisen und gewinnen auch im Vergleich zu den Ministerialbürokratien an Bedeutung.<sup>51</sup> Dieser Kompetenzzuwachs der Fachausschüsse wird für den EU-Ausschuss zum Problem. Der EU-Ausschuss ist, so Callies und Beichelt, weiterhin nicht

---

48 Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S.77 f.

49 Ismayr: Der Deutsche Bundestag, 2012, S. 283.

50 Vgl. Callies/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 211 f.

51 Vgl. Sabine Kropp: German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking. Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs’ Resources, in: German Politics 19/2010, S. 123-147; vgl. auch Aron Buzogány/Sabine Kropp: Der Deutsche Bundestag im „Tal der Ahnungslosen“? Wissen und Expertise des Parlaments in europäisierten Fachpolitiken, in: dms – der moderne staat, Sonderheft 2013, S. 161-182.

ein „zentraler Ort der europapolitischen Mitwirkung im Deutschen Bundestag“, er ist in gewisser Weise gar „das Opfer der Verbreiterung der Europakompetenz im Bundestag“<sup>52</sup>. Gleichwohl hat er aber „ein nicht unbedeutendes symbolisches Gewicht“<sup>53</sup>.

Bundestagsabgeordnete sind zugleich Fraktionsmitglieder als auch Einzelpersonen. Letztlich hängt es auch von ihrer Bereitschaft ab, sich in die komplexe Europapolitik einzuarbeiten, ob eine Europäisierung der Parlamentsarbeit gelingt. Studien belegen, dass für die Europäisierung von Abgeordneten die schwache Politisierung von Europapolitik ein Hindernis ist. Es fehlt der elektorale Anreiz, da sich die Wählerschaft kaum für Europa interessiert; dieser Anreiz ist in den Mitgliedstaaten mit einer euroskeptischen Öffentlichkeit und Parteien stärker gegeben.<sup>54</sup> Vor dem Hintergrund einer wachsenden Euroskepsis in der Bevölkerung und in den Parteien kann vermutet werden, dass dieser elektorale Anreiz auch in Deutschland künftig stärker werden könnte. In den letzten Bundestagswahlen war das Thema Europapolitik jedenfalls stärker präsent als noch in 2009.

Erste Auswertungen zeigen, dass mit den jüngsten Reformen auch die kognitive Wahrnehmung ausgeprägter und die Bereitschaft, die neuen Rechte zu nutzen, stärker ist. Zu den Individualrechten der Bundestagsabgeordneten gehören schriftliche und mündliche Einzelfragen an die Regierung, die vorrangig der Informationsbeschaffung und letztlich der Regierungskontrolle dienen. In dem Berichtszeitraum 2009 bis 2011 waren mehr als Vierfünftel aller parlamentarischen Anfragen mit europapolitischem Bezug (875) individuelle Anfragen: 469 schriftliche und 179 mündliche Anfragen.

Die parlamentarische Kontrolle und Begleitung des Managements der ‚Euro-Krise‘ war ein Lackmustest – zumal das Haushaltsrecht nach wie vor als ‚Königsrecht‘ der Parlamente gilt. Nicht zuletzt gestützt durch weitere Entscheidungen des BVerfG in den Jahren 2011 bis 2014 hat sich der Bundestag sehr intensiv mit der Krise befasst. Es zeigt sich, dass die Konfliktlinie nicht nur zwischen den Parteien verläuft, sondern auch in kompetenzrechtlicher Hinsicht zwischen Bundestag und Bundesregierung. Dies kann „als wesentlicher Schritt im Prozess der Politisierung der nationalen Europapolitiken“ gewertet werden; im Zuge dessen haben sich neue Konfliktkonstellationen herausgebildet und das Machtpotential des Bundestages gegenüber der Regierung hat sich vergrößert.<sup>55</sup>

Hinsichtlich der kognitiv-behaviouralen Europäisierung des Bundestages kann geschlussfolgert werden, dass „sich das Parlament in vielen Bereichen aktiv mit europapolitischen Sachthemen befasst“.<sup>56</sup> Bemerkenswert ist, dass der Bundestag dabei auf eine Vielzahl von Vorlagen, die ihm von der Regierung sowie von den EU-Institutionen zugeleitet werden, reagiert und sich dem Problem der Informationsüberflutung stellt. Somit spricht die

---

52 Calliess/Beichelt: *Europäisierung des Parlaments*, 2015, S. 208.

53 Calliess/Beichelt: *Europäisierung des Parlaments*, 2015, S. 209.

54 Vgl. Tapio Raunio: *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, in: *Journal of Legislative Studies* 11/2005, S. 319-342.

55 Calliess/Beichelt: *Europäisierung des Parlaments*, S. 249-325, hier S. 321; vgl. auch: Andreas Wimmel: *Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise. Eine machtpolitische Analyse*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4/2014, S. 484-506; Timm Beichelt: *Auf dem Wege zur europäischen Gewaltenverschränkung: der Deutsche Bundestag während der Eurozonenkrise*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2015, S. 740-756. Zur Euro-Krise siehe auch andere Beiträge in diesem Buch.

56 Calliess/Beichelt: *Europäisierung des Parlaments*, 2015, S. 229 f.

„Aufnahme der vielen Vorlagen aus dem Brüsseler Raum (...) nicht nur für einen prinzipiell leistungsfähigen und diversifizierten Umgang mit Vorlagen, die den Bundestag von der EU-Ebene erreichen. Sie lässt auch vermuten, dass die beteiligten Akteure ihren Einfluss systematisch auszudehnen versuchen.“<sup>57</sup>

Diese Entwicklung wird durch die positiven Erfahrungen mit der Nutzung und Ausweitung der Rechte in der ‚Euro-Krise‘ sowie durch das neue EUZBBG verstärkt. Freilich stellen die vorliegenden Daten nur eine Momentaufnahme dar und die längerfristige Entwicklung bleibt abzuwarten. Die kognitiv-behaviourale Europäisierung der Parlamentsarbeit ist bislang nicht hinreichend erforscht.

### Die Rolle der Bundestagsverwaltung

Des Weiteren kommt der Bundestagsverwaltung in der Europapolitik eine wichtige Aufgabe zu, denn ihr obliegt die Bewältigung des Informationsproblems. Bis in die 1990er Jahre hatte die Bundestagsverwaltung noch keine europapolitisch spezialisierten Strukturen; dies änderte sich mit der Einrichtung des EU-Ausschusses, dem ein ‚Europabüro‘ an die Seite gestellt wurde.<sup>58</sup> Dieses Büro war – in Absprache mit dem Ausschuss – im Wesentlichen mit der Verteilung der EU-Dossiers an die Fachausschüsse befasst.

Um von der gouvernementalen Information unabhängiger zu werden, wurden in den Jahren 2005 bis 2007 zentrale Weichenstellungen in der Bundestagsverwaltung vorgenommen.<sup>59</sup> Erstmals wurde ein eigenes Europareferat (PA1) geschaffen, das mit der Zeit auf circa 40 Mitarbeiter aufgestockt wurde. Zudem hat der Bundestag – als eines der letzten nationalen Parlamente – im Februar 2007 ein Verbindungsbüro in Brüssel eingerichtet. Es dient der sogenannten „Vorfeldbeobachtung und Frühwarnung über Vorgänge und Entscheidungen auf europäischer Ebene“.<sup>60</sup> Hierdurch soll die „Europataglichkeit des Bundestages“ gesteigert werden.<sup>61</sup> Die ‚Priorisierung‘ europapolitischer Vorlagen – gerade im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle – und ihre Aufbereitung für die Fraktionen ist eine vorrangige Aufgabe. Ferner haben alle Fraktionen Europareferenten in das Verbindungsbüro entsandt. Das Büro soll durch die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel fachlich unterstützt werden. Es kooperiert zudem mit den Europareferenten der anderen nationalen Parlamente, die in der Verwaltung des Europäischen Parlaments, Direktion für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, angesiedelt sind.

2013 erfolgte eine weitere Restrukturierung der Verwaltung: das bisherige Referat wurde in eine Unterabteilung PE (Europa) mit insgesamt sechs Referaten überführt und damit aufgewertet. Ein Referat (PE 1) fungiert dabei als Ausschusssekretariat für den EU-Ausschuss; auch das Europareferat des Wissenschaftlichen Dienstes wird in diese neue Struktur eingegliedert (PE 6). Hinzu kommen Referate für EU-Grundsatzangelegenheiten (PE 2), für die Mitwirkung bei der Subsidiaritätskontrolle – genannt Priorisierung – (PE 3), für das Verbindungsbüro (PE 4) sowie für die Europa-Dokumentation (PE 5).<sup>62</sup> Inwiefern mit diesem Ausbau administrativer Strukturen eine Bürokratisierung der Parlaments-

---

57 Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 229 f.

58 Vgl. Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 200.

59 Vgl. Vollrath: Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte, 2011, S. 179.

60 Deutscher Bundestag: Verbindungsbüro Brüssel, abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/bundestag/europa\\_internationales/eu/verbindungsbuero](http://www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/eu/verbindungsbuero) (letzter Zugriff: 30.11.2015).

61 Axel Schäfer/Michael Roth/Christoph Thum: Stärkung der Europataglichkeit des Bundestages, in: *integration* 1/2007, S. 44-49.

62 Vgl. Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 201-205.

arbeit einhergeht, welche auf die angestrebte Stärkung der parlamentarisch-politischen Legitimation von Europapolitik einen negativen Effekt haben kann, ist Gegenstand aktueller Forschung.<sup>63</sup>

Die Bündelung der Arbeit erfolgt über zwei zentrale Datenbanken.<sup>64</sup> Die Datenbank EuDox, welche alle Dokumente zu einzelnen EU-Dossiers zusammenfasst, ist für den internen Gebrauch; IPEX (InterParliamentary EU information eXchange) dient der Außenkommunikation mit den anderen nationalen Parlamenten vor allem im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle der Parlamente. Alle Stellungnahmen des Bundestages im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle, des politischen Dialogs sowie nach Art. 23 GG werden in IPEX eingestellt, und zwar auch in englischer und französischer Übersetzung. Subsidiaritätsbezogene Stellungnahmen von anderen nationalen Parlamenten werden in den internen Priorisierungsberichten des Verbindungsbüros aufgenommen und an die Ausschüsse weitergeleitet.

### **Der Bundestag als Akteur auf europäischer Ebene**

Der Bundestag hat sein europapolitisches Profil nicht nur im Binnenverhältnis zur Bundesregierung ausgebaut. Er hat ferner auch seine Beziehungen zu den supranationalen Institutionen – allen voran zur Europäischen Kommission sowie zum Europäischen Parlament – sowie zu den Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten intensiviert. Von besonderer Bedeutung sind zwei Instrumente auf EU-Ebene: das sogenannte ‚Frühwarnsystem‘ zur Subsidiaritätskontrolle und der politische Dialog mit der Kommission. Die Datenbank IPEX<sup>65</sup> unterstützt die Koordinierung; die nationalen Parlamente können ihre Dokumente über diese Plattform den anderen nationalen Parlamenten zur Verfügung stellen.

Insbesondere das kompetenzrechtliche Instrument der Subsidiaritätskontrolle, das in Protokoll Nr. 2 des Vertrags von Lissabon fixiert ist, hat in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit erfahren.<sup>66</sup> Damit haben nationale Parlamente erstmals ein Kontrollinstrument gegenüber dem Unionsgesetzgeber in der Hand, vor allem aber auch gegenüber der Kommission, und können auf diesem Wege als „Integrationswächter“<sup>67</sup> wirken. Die Forschung zeigt, dass das Instrument insbesondere durch die kurzen Einspruchsfristen (acht Wochen) sowie durch das Quorum (ein Drittel beziehungsweise ein Viertel der Parlamente muss begründete Einwände erheben) anspruchsvoll ist; es wird von den nationalen Parlamenten sehr unterschiedlich genutzt.<sup>68</sup>

Im Innenverhältnis ist die Subsidiaritätskontrolle im EUZBBG, das detaillierte Vorgaben für den Berichtsbogen der Bundesregierung macht, der dem Bundestag zuzuleiten ist, präzisiert. Das IntVG regelt die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem

---

63 Vgl. Thomas Christiansen/Anna-Lena Högenauer/Christine Neuhold: National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?, in: *Comparative European Politics* 12/2014, S. 121-140.

64 Vgl. Calliess/Beichelt: *Europäisierung des Parlaments*, S. 203.

65 Siehe IPEX: The platform for EU Interparliamentary Exchange, abrufbar unter: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do> (letzter Zugriff: 17.12.2015).

66 Vgl. Abels: *Parlamentarische Kontrolle*, 2013, S. 90 ff.

67 Carina Sprungk: Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenansforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten, in: Abels/Eppler (Hrsg.): *Auf dem Weg*, 2011, S. 211-226.

68 Siehe hierzu die Jahresberichte der Europäischen Kommission, zuletzt: Jahresbericht 2014 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den Nationalen Parlamenten, Brüssel, 2. Juli 2015, COM (2015) 316 final.

Gerichtshof der Europäischen Union als Minderheitsrecht (bislang ist europaweit noch keine Klage eingereicht worden). Die Zuständigkeit für die Subsidiaritätsprüfung liegt bei den Fachausschüssen; die Referate PE 2 und PE 3 der Unterabteilung Europa spielen für die Selektion der aus Sicht des Bundestages relevanten Vorlagen eine wichtige Rolle. Von 500 bis 600 Vorhaben pro Jahr werden circa 25 bis 30 einer umfassenden Prüfung unterzogen; die Entscheidung, ob eine Unions-Vorlage in den Fachausschuss geht, treffen die Fraktions-Obleute.<sup>69</sup>

Bezogen auf die Anzahl von Subsidiaritätsrügen ist das Frühwarnsystem ein schwaches Instrument. Der Bundestag hat in den Jahren 2009 bis 2014 insgesamt vier Mal Subsidiaritätseinwände geltend gemacht; dies entspricht circa 2 Prozent aller von nationalen Parlamenten erhobenen Rügen. Das Quorum für eine sogenannte ‚gelbe Karte‘ wurde auf EU-Ebene bislang erst zwei Mal erreicht – in beiden Fällen ohne Beteiligung des Bundestages.<sup>70</sup> Eine Analyse des Falles der Monti II-Verordnung verdeutlicht, dass die Subsidiaritätskontrolle im Bundestag nicht allein als kompetenzrechtliches Instrument gehandhabt wird, sondern in den Beratungen Zuständigkeitsfragen zwischen den Ausschüssen sowie parteitaktische Überlegungen für den Verzicht auf eine Rüge ausschlaggebend waren.<sup>71</sup>

Auch das Instrument des politischen Dialoges mit der Europäischen Kommission, welches im Nachgang des gescheiterten Verfassungsvertrags 2006 vom Europäischen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso eingeführt wurde, nutzt der Bundestag kaum. Das Instrument soll es den nationalen Parlamenten ermöglichen, „sich zu nicht-legislativen Dokumenten zu äußern (...) und sich aktiv an den verschiedenen Konsultationsverfahren zu beteiligen“.<sup>72</sup> In den Jahren 2006 bis 2014 wurden der Kommission vom Bundestag insgesamt 24 Stellungnahmen zugeleitet; dies entspricht weniger als 2 Prozent der Stellungnahmen der nationalen Parlamente, wobei der Schwerpunkt auf Stellungnahmen zu legislativen Dokumenten lag.

Diese Auswertung der ersten Jahre illustriert, dass für den Bundestag die neuen Instrumente auf EU-Ebene kaum von Interesse sind.<sup>73</sup> Er konzentriert sich auf wenige Fälle, sieht den Schwerpunkt seiner Mitwirkungsrechte aber im Binnenverhältnis zur Bundesregierung. Die Möglichkeit, als eines von 28 Parlamenten beziehungsweise als eine von 41 Parlamentskammern mit nur einer von insgesamt 56 Stimmen im Frühwarnsystem, auf EU-Ebene Einfluss nehmen zu können, wird offenbar als zu gering eingeschätzt. Dies könnte sich ändern, wenn – wie aktuell diskutiert – künftig auf EU-Ebene stärkere Instrumente zu einer pro-aktiven und prä-legislativen Mitwirkung geschaffen würden.

---

69 Vgl. Peter Becker: Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2013, S. 5-37, hier S. 18.

70 Im zweiten Gelbe-Karte-Verfahren wurde vom Bundestag erst im Laufe der weiteren Beratung der Unionsvorlage 2014 eine begründete Stellungnahme vorgelegt; siehe Europäische Kommission: Jahresbericht 2014, S. 6. Die drei vorangegangenen Subsidiaritätseinwände betrafen Unions-Vorlagen zum optionalen Kaufrecht, zur Sicherung von Spareinlagen sowie zum Europäischen Hilfsfonds für von Armut betroffene Personen.

71 Vgl. Becker: Die Subsidiaritätsprüfung, 2013, S. 26.

72 Carmen Preisung: Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission, in: Abels/Eppler (Hrsg.): Auf dem Weg, 2011, S. 149-156, hier S. 152.

73 Vgl. Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 224.

## **Der Bundestag in der interparlamentarischen Zusammenarbeit**

Die Entstehung interparlamentarischer Beziehungen reicht bis in die späten 1960er Jahre hinein, erfährt aber durch den Vertrag von Lissabon eine Aufwertung. Die interparlamentarische Zusammenarbeit wurde vor allem vom Europäischen Parlament initiiert und vorangetrieben.<sup>74</sup> Der Bundestag hat sich von Anfang an aktiv daran beteiligt.

Für die interparlamentarische Zusammenarbeit stehen unterschiedliche Foren und Instrumente zur Verfügung. Die Konferenz der Parlamentspräsidenten und -sprecher befasst sich seit 1981 mit Grundsatzfragen der parlamentarischen Mitwirkung in der Europapolitik; die bereits seit 1989 existierende *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC)* dient als Austauschforum der Europaausschüsse der nationalen Parlamente. Nach dem Vorbild der COSAC sind in jüngster Zeit multilaterale interparlamentarische Konferenzen im Bereich der GASP/GSVP (auf der Basis von im Art. 10 Protokoll Nr. 1 Vertrag von Lissabon) sowie der Währungsunion (auf der Basis von Art. 13 Fiskalpakt) gegründet worden. Beide tagen zweimal jährlich. Der Bundestag ist an dem Aufbau beider Konferenzen intensiv beteiligt.

Daneben bestehen auch kleinformatische, ad hoc und stärker politikfeldbezogene Instrumente wie die Europäische Parlamentarische Woche im Kontext des Europäischen Semesters, gemeinsame Plenarsitzungen oder interparlamentarische und gemeinsame Ausschusssitzungen sowie Treffen von Ausschussvorsitzenden. Hierbei kooperieren nationale Parlamente mit dem Europäischen Parlament, aber auch mit anderen nationalen Parlamenten. Policy-orientierte Instrumente erweisen sich dabei als effektiver als Treffen von Generalisten. Nahezu alle Fachausschüsse des Bundestages sind regelmäßig in Brüssel zu Gesprächen mit den jeweiligen Ausschüssen im Europäischen Parlament, der Kommission oder auch mit der Zivilgesellschaft; hinzu kommen bilaterale Delegationsreisen in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der 18. Wahlperiode fanden bislang (Stand Dezember 2015) 12 solcher Delegationsreisen von Fachausschüssen nach Brüssel statt, an 15 interparlamentarischen Konferenzen haben Bundestagsabgeordnete teilgenommen und es gab 68 Delegationsreisen in andere Mitgliedstaaten. Im Gegenzug hat der Bundestag auch zahlreiche parlamentarische Delegationen aus den Mitgliedstaaten empfangen. Eine besondere Rolle spielen im Rahmen der deutsch-französischen Beziehungen die Kontakte zur *Assemblée Nationale*.

Auch die einzelnen Abgeordneten intensivieren ihren (meist entlang der Parteischiene organisierten) Austausch. Schließlich ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Parlamentsverwaltungen zu beobachten, vor allem vor Ort in Brüssel. Eine detaillierte quantitative wie qualitative Analyse der Beteiligung des Bundestages an der interparlamentarischen Zusammenarbeit steht aber noch aus.

---

74 Vgl. Gabriele Abels: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente: Interparlamentarische Beziehungen zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel/Martina Fürrrutter (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Funktionswandel und Aufgabenprofile 2014-19, Wiesbaden/Innsbruck 2016 (im Erscheinen); siehe auch European Parliament: Report on "Interparliamentary relations between the European Parliament and national Parliaments under the Treaty of Lisbon" 2009-2014: Annual Report 2013/2014, Brussels.

### **Bewertung der Rolle des Bundestages**

Nach einer langen Phase relativer Apathie entwickelt sich der Deutsche Bundestag zu einem zunehmend aktiven Parlament. Im Kontext des Lissabonner Vertrags sowie der einschlägigen Urteile des BVerfG wurden der Rechtsrahmen substantiell reformiert und organisatorische Anpassungsprozesse vollzogen. Die Entwicklungen der letzten Jahre lassen „den Schluss zu, dass sich das Parlament in vielen Bereichen aktiv mit europapolitischen Sachthemen befasst“<sup>75</sup> und somit diese neuen Rechte auch verstärkt genutzt werden.

Dabei übernimmt der Deutsche Bundestag zwei wichtige Rollen: Er wird, wie eine vergleichende Studie zu den nationalen Parlamenten aller Mitgliedstaaten zeigt, als ‚policy shaper‘ sowie auch als ‚government watchdog‘ tätig. Als ‚policy shaper‘ liegt der Fokus auf einer Mitwirkung ‚ex ante‘; eine intensivere Ausschussarbeit und Stellungnahmen sind zentrale Instrumente; als ‚government watchdog‘ dominiert die Kontrolle ‚ex post‘ und artikuliert sich über Interpellationsrechte und in Plenardebatten.<sup>76</sup> Sowohl in der ‚ex ante‘-Mitwirkung als auch in der ‚ex post‘-Kontrolle ist eine Zunahme von Aktivitäten des Bundestages zu verzeichnen – jedoch liegt das Aktivitätsniveau im Vergleich aller mitgliedstaatlichen Parlamente nur im mittleren Bereich.<sup>77</sup>

Insgesamt kann von einer umfassenden Europäisierung der Parlamentsarbeit gesprochen werden. Der Grad der Kontrolle und Mitwirkung stößt allerdings an Grenzen, die aus der Funktionslogik parlamentarischen Regierens resultieren. Gerade für die Oppositionsparteien bietet der neue Rechtsrahmen verbesserte Kontrollmöglichkeiten. Der parlamentarischen Mehrheit kann freilich nicht daran gelegen sein, die Bundesregierung durch bindende Stellungnahme in enge Fesseln zu legen und damit deren Spielraum in den Verhandlungen im Rat zu beschränken oder sie durch extensive Kontrollen der Öffentlichkeit vorzuführen. Im kooperativen Parlamentarismus haben die neuen Beteiligungsregeln und Mitgestaltungsansprüche den Effekt, dass die Regierung darauf abzielen muss, „möglichst frühzeitig ein ‚wasserdichtes‘ Einvernehmen zumindest mit der parlamentarischen Mehrheit zu erzielen“.<sup>78</sup> Verstärkte parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle zuhause kann dann auf europäischer Ebene als Joker im Brüsseler Verhandlungs-Poker dienen.

Der Deutsche Bundestag ist aber nur ein Parlament unter vielen. Für eine Stärkung der parlamentarischen Legitimation der Europapolitik ist eine umfassende Parlamentarisierung erforderlich, die alle parlamentarischen Ebenen einbindet und die interparlamentarische Zusammenarbeit fördert. „Mehrebenenparlamentarismus“<sup>79</sup> kann hierfür ein sinnvolles Leitbild und Analysekonzept sein.

---

75 Calliess/Beichelt: Europäisierung des Parlaments, 2015, S. 229.

76 Vgl. Olivier Rozenberg/Claudia Heffler: Introduction, in: Heffler et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, 2015, S. 1-39, hier S. 30 ff.

77 Vgl. Auel et al.: *Fighting Back?*, 2015, S. 79 ff.

78 Sturm/Pehle: *Das neue deutsche Regierungssystem*, 2012, S. 83.

79 Maurer: *Parlamentarische Demokratie*, 2002, S. 367; vgl. auch Abels/Eppler (Hrsg.): *Auf dem Weg*, 2011.