

# Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise. Eine machtpolitische Analyse

von Andreas Wimmel

*Der Deutsche Bundestag hat in der Euro-Krise neue Mitwirkungsrechte erhalten, die eine effektive Regierungskontrolle ermöglichen. In dieser Abhandlung wird analysiert, ob und inwieweit sich aufgrund dieser formalrechtlichen Aufwertung seine machtpolitische Stellung in der Europapolitik verändert hat, wenn man die Funktionslogik parlamentarischer Systeme als gegeben voraussetzt. Die Ergebnisse zeigen, dass bei Euro-Rettungsmaßnahmen, die im Bundestag mit einfacher Mehrheit zu ratifizieren sind, keine Machtverschiebungen auftreten. Allerdings hat die Anwendung der Zweidrittelmehrheit auf den ESM-Vertrag und den „Fiskalvertrag“ die Oppositionsparteien mit Vetomacht ausgestattet, wodurch sich das Machtpotential des Bundestages gegenüber der Regierung in Angelegenheiten der EU insgesamt vergrößert hat.*

*In the euro crisis, the German Bundestag has obtained new participation rights which enable effective control of the government. This article asks whether and to what extent this legal improvement has changed its political power in EU politics, if one takes as given the functional logic of parliamentary systems. The results show that no power shifts occur in the case of euro rescue measures to be ratified by simple majority in the Bundestag. However, the application of the two-thirds majority to the ESM Treaty and the “Fiscal Compact” provided the opposition parties with veto power, leading to an overall increase of the power potential of the Bundestag vis-à-vis the government in European affairs.*

## I. Einleitung

Nationale Parlamente verfügen heute über deutlich mehr Mitwirkungsmöglichkeiten in Angelegenheiten der EU als noch zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Während früher viele Volksvertretungen erst einbezogen wurden, wenn die Staats- und Regierungschefs der EU wegweisende Verträge bereits ausverhandelt hatten oder EU-Richtlinien vom Ministerrat beschlossen waren, sind inzwischen in allen EU-Mitgliedstaaten verschiedene Formen frühzeitiger parlamentarischer Beteiligung eingerichtet worden, die von passiven Informationsrechten bis hin zu aktiven Kontroll- und Vetorechten reichen.<sup>1</sup>

1 Siehe dazu aktuell Abels, G./Eppler, A. (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?

Der Deutsche Bundestag gehört traditionell zu den nationalen Parlamenten mit vergleichsweise vielen Informations- und Mitwirkungsrechten in der Europapolitik.<sup>2</sup> Im Vorfeld von und als Reaktion auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind die Kontrollfunktionen des Bundestages mehrfach ausgeweitet und konkretisiert worden, zuletzt nach dem Urteil zum Vertrag von Lissabon.<sup>3</sup> In der aktuellen Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone (kurz: Euro-Krise) verfügt der Bundestag, im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU, sogar über effektive Vetorechte gegenüber der Bundesregierung. Die meisten der von den Staats- und Regierungschefs beschlossenen Euro-Rettungsmaßnahmen beruhen auf zwischenstaatlichen Verträgen und Abkommen, die erst in Kraft treten, nachdem sie vom Bundestag ratifiziert worden sind.

Dieser Beitrag vergleicht die formalrechtliche und machtpolitische Stellung des Bundestages in der Europapolitik mit der neuen Konstellation in der Euro-Krise: Hat der Bundestag bei Entscheidungen über Euro-Rettungsmaßnahmen im Vergleich zu „normalen“ Rechtsetzungsakten der EU an formalen Mitwirkungsrechten hinzugewonnen? Und wenn ja, bedeutet diese Ausweitung parlamentarischer Kontrolle gleichzeitig einen faktischen politischen Machtgewinn der Legislative gegenüber der Exekutive oder gar der EU insgesamt? Oder verfügt der Bundestag in der Euro-Krise lediglich über weitere formale Mitwirkungsrechte, ohne dass sich dadurch das realpolitische Machtgefüge zwischen Regierung und Parlament verschoben hätte? Die Beantwortung dieser Fragen trägt zur breiten politischen und öffentlichen Diskussion um einen vermeintlichen Bedeutungsverlust nationaler Parlamente in der Euro-Krise bei.<sup>4</sup>

Zunächst wird im folgenden Abschnitt die theoretische Unterscheidung zwischen formalen Mitwirkungsrechten (*de jure*) und der faktischen politischen Machtstellung (*de facto*) von Gesetzgebungsorganen in parlamentarischen Regierungs-

Zukünftige Funktionen von Parlamenten im Integrationsprozess, Baden-Baden, 2011; *Maurer, A.: Parlamente in der EU*, Wien, 2012; *Eberbach-Born, B. et al. (Hg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden, 2013.

2 Vgl. *Beichelt, T.: Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden, 2009, 245ff.; *Demuth, C.: Der Bundestag als lernende Institution: Eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die europäische Integration*, Baden-Baden, 2009.

3 Vgl. dazu *Daiber, B.: Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgericht durch Bundestag und Bundesrat*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 63 (2010), 293–303.

4 Vgl. dazu aktuell *Patzelt, W.J.: Zur Lage der Parlamente in der Europäischen Union*, in: *ZSE*, 12 (2014), 68–95.

systemen und speziell im europäischen Mehrebenensystem eingeführt. Der dritte Abschnitt umreißt die Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages vor der Euro-Krise bzw. bei europapolitischen Entscheidungen, die nicht im Zusammenhang mit Euro-Rettungsmaßnahmen stehen, und bewertet auf dieser Grundlage dessen machtpolitische Stellung gegenüber der Bundesregierung. Im vierten Abschnitt werden die neuen Mitwirkungsrechte in der Euro-Krise dargestellt und analysiert, inwieweit sich die Machtposition des Bundestages und speziell der parlamentarischen Opposition *de facto* verändert hat. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und einige Schlussfolgerungen zur Diskrepanz zwischen formalrechtlicher Stärke und realpolitischer Schwäche des Bundestages im europäischen Mehrebenensystem diskutiert.

## **II. Der Bundestag in der Europapolitik: zwischen *de jure* und *de facto***

Die vergleichende Regierungslehre hat seit jeher zwischen dem formalrechtlichen Handlungsspielraum von nationalen Parlamenten (*de jure*) und deren faktischen Macht- und Einflusspotentialen (*de facto*) in demokratischen Ordnungen unterschieden.<sup>5</sup> Nur weil Parlamente über exklusive Rechte im Gesetzgebungsverfahren verfügen, folgt daraus nicht zwangsläufig, dass sie ihre politische Machtstellung gegen andere Staatsgewalten wie vor allem die Regierung ausspielen. Somit lässt sich die tatsächliche Bedeutung von Parlamenten nicht allein auf Grundlage von Verfassungsnormen bestimmen, sondern hängt ganz wesentlich von nicht-institutionellen Faktoren wie der parteipolitischen Zusammensetzung von Exekutive und Legislative ab. Insbesondere in parlamentarischen Regierungssystemen entspricht die reine Lehre der Gewaltenteilung bei stabilen Mehrheitsverhältnissen häufig nicht der gelebten politischen Praxis, wenn Regierung und Parlamentsmehrheit von den gleichen Parteien gestellt werden. Diese Konstellation macht es nicht unmöglich, aber doch sehr unwahrscheinlich, dass sich beide Staatsgewalten wirksam kontrollieren oder gar gegeneinander arbeiten.

Das politische System Deutschlands zeichnet sich zwar durch eine exponierte Stellung des Bundestages im Gesetzgebungsprozess aus, die machtpolitisch allerdings durch die enge parteipolitische Bindung an die Bundesregierung rela-

<sup>5</sup> In der Tradition von *Carl Schmitts* Verfassungslehre (1928) wird auch häufig zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit unterschieden; vgl. schon *Steffani, W.*: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen, 1979; *von Beyme, K.*: Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999, 4. Aufl., Wiesbaden, 2014.

tiviert wird.<sup>6</sup> Regierung und Parlamentsmehrheit ziehen in aller Regel an einem Strang, so dass die politisch-ideologischen Konfliktlinien nicht zwischen Regierung und Parlament verlaufen, sondern zwischen Regierungsmehrheit und Opposition innerhalb des Bundestages. Somit bleibt es in der parlamentarischen Realität zumeist den Oppositionsparteien vorbehalten, mit ihren begrenzten Mitteln die Regierung zu kontrollieren.<sup>7</sup> Insbesondere in Zeiten von Großen Koalitionen, die bislang immer über eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag verfügten, ist eine effektive Regierungskontrolle durch das Parlament kaum noch möglich.<sup>8</sup> Die herausragende verfassungsrechtliche Bedeutung des Bundestages spiegelt sich also bei stabilen Mehrheitsverhältnissen nicht in seinem faktischen Einfluss auf politische Inhalte wider.<sup>9</sup>

Der europäische Integrationsprozess hat dieses generelle machtpolitische Ungleichgewicht zwischen ausführender und gesetzgebender Gewalt in parlamentarischen Regierungssystemen nachhaltig verschärft.<sup>10</sup> Die schrittweise Übertragung politischer Entscheidungskompetenzen von den Mitgliedstaaten auf Institutionen der Europäischen Union (EU) hat dazu geführt, dass viele Politikbereiche weitgehend losgelöst von nationalen Gesetzgebungsorganen gesteuert und reguliert werden. Die Minister der mitgliedstaatlichen Regierungen fassen heute im Rat der EU rechtsverbindliche Beschlüsse, die nationale Parlemente anschließend nicht mehr aufheben oder substantiell revidieren können. Als Konsequenz haben die Mitglieder des Bundestages in der EU-Politik eines ihrer wichtigsten Machtinstrumente verloren: die Souveränität über die Gesetzgebung. Diese Loslösung nationaler Regierungen von parlamentarischer Kontrolle wurde

<sup>6</sup> Vgl. ausführlich Hesse, J.J./Ellwein, T.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., Baden-Baden, 2012, 361ff.; Ismayr, W.: Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: Ders. (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, 2008, 383–429.

<sup>7</sup> Siehe zur Theorie und Praxis politischer Opposition in westlichen Regierungssystemen Helms, L.: Politische Opposition, Opladen, 2002.

<sup>8</sup> Vgl. Schwarz, K.-A.: Unkontrollierbare Regierung: Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 46 (2013), 226–228; Beckermann, B./Weidemann, D.: Kl(e)ine Opposition ohne Rechte? Parlamentarische Minderheitenrechte im Schatten der Fünfprozentürde, in: Der Staat, 53 (2014), 313–329.

<sup>9</sup> Vgl. zu dieser Debatte Lösche, P.: Der Bundestag – kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31 (2000), 926–936; aktuell Schüttemeyer, S.S.: Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag, in: Keil, S.I./Thaidigsmann, S.I. (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung, Wiesbaden, 2013, 451–467.

<sup>10</sup> Vgl. schon Moravcsik, A.: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, K.D. (Hg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1997, 211–269.

und wird häufig als eine wesentliche Ursache des Demokratiedefizits in der EU aufgefasst.<sup>11</sup>

Trotz dieser schleichenden Deputarialisierung hat sich der Bundestag diverse Instrumente zur passiven und aktiven Mitwirkung in der Europapolitik bewahrt bzw. zurückkämpft. In den folgenden Abschnitten werden zunächst die allgemeinen Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Europapolitik ohne direkten Bezug zur Euro-Krise aufgeführt und daraus die bisherige machtpolitische Stellung des Bundestages gegenüber der Regierung abgeleitet.

### **III. Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Europapolitik**

Schon vor der Euro-Krise bzw. den darauf folgenden Euro-Rettungsmaßnahmen verfügte der Bundestag über eine ganze Reihe von Informations- und Mitwirkungsrechten in der Europapolitik, die selbstredend weiterhin Bestand haben, denn natürlich steht während der Euro-Krise der EU-Gesetzgebungsprozess in anderen Politikfeldern nicht still. Die Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages sind in mehreren Gesetzen und Verordnungen kodifiziert, insbesondere in Art. 23 GG („Europa-Artikel“), im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) sowie im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).<sup>12</sup> Die parlamentarischen Kontrollfunktionen, die sich daraus ergeben, lassen sich in einem ersten Schritt unterscheiden in (1) passive Informationsrechte, die vor allem den Zugang zu EU-Dokumenten regeln, (2) Ausschussberatungen und Stellungnahmen zu EU-Vorhaben und (3) aktive Mitwirkungs- und Votorechte bei Rechtsetzungssakten der EU, die unter bestimmten Bedingungen eine effektive Regierungskontrolle ermöglichen.<sup>13</sup>

11 Vgl. *Wolf, K.D.*: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden, 2000; *Maurer, A.*: Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in: *Kadelbach, S. (Hg.)*: Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Baden-Baden, 2009, 19–58.

12 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 04.07.2013 (BGBl. I S. 2170); Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) vom 22.09.2009 (BGBl. I S. 3022), das durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.12.2009 (BGBl. I S. 3822) geändert worden ist.

13 Vgl. zu den folgenden Abschnitten ausführlich *Calliess, C.*: Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 25 (2010), 1–34; *Hölscheidt, S.*: Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 65 (2012), 105–113.

## 1. Informationsrechte/Zugang zu Dokumenten

Rechte, die den Zugang zu Informationen und Dokumenten regeln, sollen zunächst einmal gewährleisten, dass sich Parlamente bzw. ihre Mitglieder über Vorhaben der EU informieren und eine Meinung bilden können, bevor die EU (in der Regel mit Zustimmung der nationalen Regierungen) bindende Rechtsakte erlässt. Nur dann können Gesetzgebungsorgane ihre obligatorischen Kontrollfunktionen im Bereich der Europapolitik überhaupt wahrnehmen, indem sie etwa Anfragen an die Regierung stellen, Plenardebatten beantragen oder EU-Vorhaben öffentlich kommunizieren, da sie im Gegensatz zur nationalen Politik nicht direkt in das Gesetzgebungsverfahren der EU einbezogen sind (siehe dazu unten).<sup>14</sup>

Nach Art. 23 Abs. 2 GG ist die Bundesregierung verpflichtet, den Bundestag „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ über sämtliche EU-Vorlagen zu unterrichten. Diese Unterrichtspflicht erstreckt sich gemäß § 3 und § 4 EUZBBG auf nahezu alle Dokumente, die in Zusammenhang mit der europapolitischen Willensbildung der Bundesregierung sowie mit den Organen der EU stehen. Sie umfasst sogar „die Vorbereitung und den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der Europäischen Union“ (§ 3 Abs. 2 EUZBBG), d.h. die Bundesregierung ist angehalten, fortlaufend über den Stand von EU-Vorhaben zu berichten. Zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der EU hat die Bundesregierung zudem eine umfassende Bewertung zu übermitteln, die eine Abschätzung der Folgen für die Bundesrepublik in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht enthält (§ 6 Abs. 3 EUZBBG).

Mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, das dem Vertrag von Lissabon beigefügt ist, wurde die Unterrichtung nationaler Parlamente erstmals im Primärrecht der EU verankert und damit (im Fall des Bundestages) doppelt abgesichert. Gemäß Art. 2 sollen u.a. die von der Kommission vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten direkt den nationalen Parlamenten zugeleitet werden.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vgl. einführend zu Kontrollfunktionen von Parlamenten *Patzelt, W.J.*: Parlamentarische Kontrolle. Begriffe, Leitgedanken und Erscheinungsformen, in: Eberbach-Born, B. et al. (Hg.), a.a.O., 23–48; im internationalen Vergleich: *Schnapp, K.-U./Harfst, P.*: Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36 (2005), 348–370.

<sup>15</sup> Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 83 vom 30.03.2010, 203–205.

## 2. Ausschussberatungen und Stellungnahmen

Nach Eingang und Durchsicht der Unionsdokumente durch das Europa-Referat legt gemäß § 93 Abs. 5 GOBT der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union („Europaausschuss“) dem Bundestagspräsidenten in Abstimmung mit den Fraktionen und den anderen Ausschüssen einen Überweisungsvorschlag an die Fachausschüsse vor. Der federführende Ausschuss prüft daraufhin die ihm überwiesenen EU-Vorlagen und kann dem Bundestag empfehlen, dazu eine Stellungnahme an die Bundesregierung zu richten, die sie gemäß Art. 23 Abs. 4 GG bei „Verhandlungen zu berücksichtigen“ hat. Bei Vorschlägen und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung eines Beitritts zur EU oder zu Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU „weist die Bundesregierung den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme“ explizit hin (§ 9 Abs. 1 EUZBBG). Wenn der Bundestag eine Stellungnahme abgibt, unterrichtet die Bundesregierung „fortlaufend über die Berücksichtigung der Stellungnahme in den Verhandlungen“ (§ 8 Abs. 2 EUZBBG).

An Stellungnahmen zu Rechtsetzungsakten der EU, also z.B. zu geplanten Verordnungen und Richtlinien, ist die Bundesregierung insofern gebunden, als die Bundesregierung in Verhandlungen auf EU-Ebene gemäß § 8 Abs. 4 EUZBBG einen Parlamentsvorbehalt einlegen muss, wenn „der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist“. Wenn die Bundesregierung der Stellungnahme in der abschließenden Beschlussfassung nicht in allen Belangen folgeleisten kann, benennt sie die Gründe dafür und muss diese auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages im Rahmen einer Plenardebatte erläutern (§ 8 Abs. 5 EUZBBG). Eine rechtliche Bindungswirkung durch parlamentarische Stellungnahmen besteht nach herrschender Rechtsauffassung jedoch nicht: „Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt“ (§ 8 Abs. 4 EUZBBG).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Vgl. dazu *Wichmann, R.*: Die Bindungswirkung von Stellungnahmen des Deutschen Bundestages im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43 (2012), 278–293.

### 3. Rechtsetzungsakte der EU

Die aktive Mitwirkung des Bundestages an Rechtsetzungsakten der EU ist vielschichtig und lässt sich ausdifferenzieren in (a) Mitwirkungsrechte bei der Setzung von EU-Primärrecht, (b) Mitwirkungsrechte bei der Setzung von EU-Sekundärrecht sowie (c) die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage, die mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das dem Vertrag von Lissabon beigefügt ist, eingeführt wurden.

#### a) Primärrecht: EU-Verträge und EU-Erweiterungen

Gemäß Art. 48 Abs. 4 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) können Vertragsänderungen nach dem Ordentlichen Änderungsverfahren erst in Kraft treten, nachdem sie „von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind“. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten erfordert eine Anpassung der Verträge, die durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt wird. Diese Abkommen bedürfen ebenfalls „der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. 49 EUV). EU-Verträge (bzw. deren Änderung) sowie EU-Erweiterungen müssen also von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden, aber es bleibt ihnen überlassen, ob und inwieweit sie ihre Parlamente beteiligen. Bei zukünftigen Vertragsänderungen ist jedoch seit dem Vertrag von Lissabon vorgesehen, wie schon beim Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa einen Konvent einzuberufen, an dem Vertreter der nationalen Parlamente direkt beteiligt sind (Art. 48 Abs. 3 EUV).<sup>17</sup>

Die Mitwirkungsrechte des Bundestages an der Setzung und Änderung von EU-Primärrecht lassen sich aus Art. 23 Abs. 1 GG ableiten. Demnach kann der Bund zur Verwirklichung eines vereinten Europas „durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen“. In Satz 3 ist spezifiziert, dass „für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden“, Artikel 79 Abs. 2 und 3 gelten, also ein solches Gesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages (und des Bundesrates) bedarf. Somit verfügt der Bundestag bei allen EU-Vertragsänderungen und folglich auch bei EU-Erweiterungen über ein effektives

<sup>17</sup> Vgl. dazu Gölz, D./Marhold, H.: Die KonVENTsmethode, in: integration, 26 (2003), 317–330.

Vetorecht gegenüber der Bundesregierung, weil der Beschluss des Europäischen Rates nicht bereits eine bindende Rechtsnorm schafft.<sup>18</sup>

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde ergänzend das Vereinfachte Änderungsverfahren eingeführt. Gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV kann der Europäische Rat „in Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, [...] einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann“. In Absatz 2 ist zudem festgelegt, dass in Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, der Europäische Rat einen Beschluss erlassen kann, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können. Beide Regelungen können also unter bestimmten Bedingungen zur Umgehung von Entscheidungsverfahren führen, die primärrechtlich fixiert sind, ohne dass die EU-Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorher zugestimmt haben.

Auf diese sogenannten „Brückenklauseln“ hat der deutsche Gesetzgeber mit dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) reagiert, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon das ursprüngliche Begleitgesetz zunächst für verfassungswidrig erklärt hatte.<sup>19</sup> Im IntVG ist nun für jeden möglichen Anwendungsfall des Vereinfachten Änderungsverfahrens gesondert geregelt, wie der Bundestag zu beteiligen ist. So darf z.B. der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 48 Absatz 7 EUV nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 GG in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen (§ 4 Abs. 1 IntVG). Für die anderen Anwendungsfälle gelten ähnliche Vorgaben, die die Integrationsverantwortung des Bundestages sichern.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Vgl. dazu ausführlich *Lang, R.*: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und Bundestages in Angelegenheiten der EU gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, Berlin, 1997.

<sup>19</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009; Gesetz über die Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/8489).

<sup>20</sup> Vgl. dazu ausführlich *Niedobitek, M.*: Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat nach dem „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, in: *Abels, G./Eppler, A. (Hg.)*, a.a.O., 59–176; *Hölscheidt, S./Menzenbach, S./Schröder, B.*: Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkommentar, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4 (2009), 758–773.

### b) Sekundärrecht: Verordnungen und Richtlinien

Während der Bundestag bei der Änderung von EU-Vertragsrecht effektive Veto-rechte für sich beanspruchen kann, stellt sich die Situation bei der Schaffung von EU-Sekundärrecht völlig anders dar. Vor der Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften hat der Bundestag keine Rechtsmittel, um den jeweiligen Fachminister im Rat mit einem Verhandlungsmandat auszustatten, das seine Entscheidungsfreiheit begrenzt. Und nachdem im Gesetzgebungsverfahren der EU ein bindender Rechtsakt erlassen wurde, kann der Bundestag diesen weder rückwirkend blockieren noch inhaltlich substantiell revidieren. EU-Verordnungen haben gemäß Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) allgemeine Geltung, d.h. sie sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Folglich müssen sie von den EU-Mitgliedstaaten nicht in nationales Recht umgesetzt werden, so dass nationale Parlamente hier keinerlei Einfluss mehr ausüben können.

EU-Richtlinien sind hinsichtlich des zu erreichen Ziels ebenfalls verbindlich, überlassen jedoch „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ (Art. 288 AEUV). Wenn also die Richtlinie nicht mit der geltenden innerstaatlichen Rechtsordnung in Einklang steht, muss das nationale Recht geändert bzw. angepasst werden, was in der Regel durch einen ordentlichen nationalen Gesetzgebungsakt praktiziert wird. Bei der Implementierung darf der Bundestag allerdings nicht von der inhaltlichen Substanz der Rechtsnorm abweichen, und der Gestaltungsspielraum zur Umsetzung von EU-Richtlinien ist oft sehr eng begrenzt. Und selbst wenn ein nationales Parlament ein Umsetzungsgesetz ablehnt, kann es die Geltung der EU-Rechtsnorm aufgrund seiner unmittelbaren Wirkung nur hinauszögern, aber langfristig nicht verhindern: Von der EU erlassene Rechtsakte genießen bekanntlich Vorrang vor nationalem Recht und können vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in letzter Instanz wirksam eingeklagt werden, wenn sie von den Mitgliedstaaten nicht fristgerecht in die nationale Rechtsordnung umgesetzt und angewendet werden.<sup>21</sup>

Eine wichtige Ausnahme stellen jedoch militärische Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU dar. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz legt fest, dass „der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des

21 Vgl. Herdegen, M.: Europarecht, 14. Aufl., München, 2012, 217ff.

Grundgesetzes“ der Zustimmung des Bundestages bedarf (§ 1 Abs. 2 ParlBG).<sup>22</sup> Zudem muss jede Verlängerung von laufenden Auslandseinsätzen vom Bundestag genehmigt werden. Dieser Parlamentsvorbehalt bei Einsätzen der Bundeswehr gilt grundsätzlich auch für die Beteiligung an militärischen Operationen im Rahmen der GSVP. Wenn der Bundestag einen Antrag auf Zustimmung zu einem solchen Einsatz ablehnt, kann er zwar nicht die Operation selbst verhindern, aber die Beteiligung der Bundeswehr bzw. deutscher Soldaten daran.<sup>23</sup>

### *c) Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage*

Die beiden wichtigsten Kontrollinstrumente für nationale Parlamente, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurden, sind die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage. In Art. 5 Abs. 3 EUV ist das Subsidiaritätsprinzip definiert: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Im Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit werden den nationalen Parlamenten in der EU bestimmte Rechte zugewiesen, die ihnen eine Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen sollen.<sup>24</sup>

Gemäß Art. 6 dieses Protokolls können nationale Parlamente „binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts [...] in einer begründeten Stellungnahme [...] darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist“. Sofern die Anzahl begründeter Stellungnahmen zu einem Vorschlag im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der nationalen Parlamente erreicht, muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Hält die

22 Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18.03.2005 (BGBI. I S. 775).

23 Vgl. dazu ausführlich Jungbauer, S.: Parlamentarisierung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Die Rolle des Bundestags bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte, Münster, 2012.

24 Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 83 vom 30.03.2010, 206–209.

Kommission trotz der Stellungnahmen an ihrem Vorschlag fest, prüft der Gesetzgeber (das Europäische Parlament und der Rat) vor Abschluss der ersten Lesung, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Nur wenn der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 Prozent der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament ebenfalls der Ansicht ist, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft (Art. 7 Abs. 3). Dieses häufig als „Subsidiaritätsrüge“ oder „Frühwarnmechanismus“ bezeichnete Verfahren bietet nationalen Parlamenten (und erst recht nicht dem Bundestag allein) also keine effektiven Vetorechte im Gesetzgebungsverfahren der EU.<sup>25</sup>

Ein weiteres Kontrollinstrument des Bundestages ist die Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls eröffnet nationalen Parlamenten entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung die Möglichkeit, gegen die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen. Der mit 1. Dezember 2009 neu eingefügte Art. 23 Abs. 1a GG legt dazu fest: „Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet“. Der deutsche Gesetzgeber hat dieses Klagerecht also als parlamentarisches Minderheitenrecht umgesetzt, ohne dass dies durch das Protokoll intendiert gewesen wäre.<sup>26</sup> Somit bedeutet die Subsidiaritätsklage zwar kein politisches Vetorecht, aber der Bundestag (bzw. die Opposition) kann die Bewertung, ob ein Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, zumindest in die Hände der Judikative legen.

#### **4. Machtpolitische Stellung des Bundestages in der Europapolitik**

Angesichts dieser vielfältigen Formen der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess drängt sich die Frage nach der machtpolitischen Stellung des Bundestages in der politischen Praxis auf, wenn man die Funktionslogik parlamenta-

25 Vgl. ausführlich Hölscheidt, S.: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: Die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *integration* 3 (2008), 254–265; Buzogány, A./Stuchlik, A.: Subsidiarität und Mitsprache. Nationale Parlamente nach Lissabon, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (2012), 340–361.

26 Vgl. Shirvani, F.: Die europäische Subsidiaritätsklage und ihre Umsetzung ins deutsche Recht, in: *Juristenzeitung*, 65 (2010), 753–760.

rischer Regierungssysteme als gegebene Konstante voraussetzt. Da Regierung und Parlamentsmehrheit dem gleichen parteipolitischen Lager angehören, ist die Formierung einer Konfliktlinie sowohl aus politischen wie aus strategischen Gründen – ebenso wie in der nationalen Politik – kaum zu erwarten. Zunächst sollte auch in europapolitischen Fragen eine gewisse ideologische Nähe zu der Partei angenommen werden, der Abgeordnete angehören und für die sie ein Mandat errungen haben. Außerdem sind Parlamentarier natürlich von dem Wohlergehen und Wohlwollen ihrer Partei abhängig, so dass sie kein Interesse an einer eventuellen vorzeitigen Auflösung des Bundestages, etwa nach einer gescheiterten Vertrauensfrage, haben sollten bzw. sich ihre Chancen auf einen aussichtsreichen Listenplatz bei der kommenden Wahl erhöhen, wenn sie sich kooperativ verhalten.<sup>27</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass viele in der nationalen Politik obligatorische Kontrollfunktionen des Bundestages in der Europapolitik, wie oben dargelegt, von der Parlamentsmehrheit beantragt oder initiiert werden müssen. Daran haben auch die neuen Parlamentsrechte, die mit dem Vertrag von Lissabon installiert worden sind, nicht viel geändert.<sup>28</sup> Wenn jedoch die Abgeordneten der Regierungsfraktionen ihre Mitwirkungsrechte in der politischen Praxis gezielt zur Anwendung bringen, also z.B. konträre Stellungnahmen abgeben oder gar die Umsetzung von EU-Richtlinien verweigern, gehen sie quasi automatisch gegen die Parteigenossen in der Regierung in Stellung, weil diese im Regelfall vorher den EU-Vorhaben auf europäischer Ebene zugestimmt haben. Ein solches Vorgehen wäre Wasser auf die Mühlen der Opposition, die die Regierungsparteien dann als intern zerstritten und handlungsunfähig darstellen könnte. Eine solche Konstellation lässt vermuten, dass der faktische Einfluss des Bundestages in der Europapolitik trotz einer ganzen Reihe von parlamentarischen Mitwirkungsrechten bislang noch deutlich geringer ausgefallen sein dürfte als in der nationalen Politik.

Diese These wird durch eine Reihe von Daten und empirischen Studien untermauert. Von den jährlich ca. 1000 EU-Vorlagen, die dem Bundestag inzwischen überwiesen werden, wird nach der Ausschussberatung nur ein kleiner Bruchteil dem Plenum des Bundestages auf Basis einer Beschlussempfehlung vorgelegt. In

<sup>27</sup> Saalfeld, T.: Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich, in: Ganghof, S./Manow, P. (Hg.): Mechanismen der Politik – Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M., 2005, 35–71.

<sup>28</sup> Maurer, A.: Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon, in: Abels, G./Eppler, A. (Hg.), a.a.O., 43–63.

der 16. Wahlperiode (2005–2009) erreichten von 3.950 EU-Vorlagen nur noch 62 das Plenum – der niedrigste Stand seit Beginn der Auswertung im Jahr 1990, d.h. die Beratungsintensität ist sogar rückläufig.<sup>29</sup> Und selbst wenn der Bundestag Stellungnahmen an die Bundesregierung oder direkt an die EU-Kommission richtet, dann ganz überwiegend nicht in kritischer Absicht, sondern um die Regierungsposition zu stärken.<sup>30</sup>

#### *a) Parlamentarische Minderheitenrechte in der Europapolitik*

Eine aktive Wahrnehmung parlamentarischer Mitwirkungsrechte, die gegen die Interessen der Regierung gerichtet ist, sollte somit nur von Oppositionsparteien erwartet werden. Im EU-Sekundärexrecht stehen hierfür allerdings so gut wie keine Instrumente zur Verfügung, die die obligatorischen parlamentarischen Minderheitenrechte im nationalen Kontext ergänzen. Nur wenn die Bundesregierung einer Stellungnahme des Bundestages nicht folgt, kann ein Viertel der Mitglieder verlangen, dass sie die Gründe im Rahmen einer Plenardebatte erläutert (§ 8 Abs. 5 EUZBBG). Wenn man jedoch berücksichtigt, dass die vorherige Abgabe von Stellungnahmen nur die Parlamentsmehrheit beschließen kann, läuft dieses Recht weitgehend ins Leere. Das einzige echte parlamentarische Minderheitenrecht im Rahmen des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren bleibt damit die Subsidiaritätsklage, die der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder beantragen muss (s. oben).<sup>31</sup>

Das schärfste Schwert der Opposition ist zweifellos das Vetorecht bei der Ratifizierung von EU-Verträgen, die gemäß Art. 23 Abs. 1 GG eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat erfordern. In der politischen Praxis hat die Opposition jedoch bekanntlich noch keinen EU-Vertrag verhindert. Für diese breite parlamentarische Unterstützung wurden mehrere gute Gründe ins Feld geführt: Erstens sind EU-Verträge das Resultat langwieriger Verhandlungsprozesse und Kompromissfindungen im Europäischen Rat, so dass Oppositionsparteien sorgfältig abwägen müssen, ob sie wirklich am Status quo des alten Vertra-

29 Vgl. Datenhandbuch des Bundestages (<http://bundestag.de/datenhandbuch>), Kapitel 10.8 Unionsvorlagen, S. 7 (Stand: 27.03.2014).

30 Rohleder, K.: Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 26 (2011), 105–121; eine eigene Internetrecherche im Parlamentsarchiv und im Datenhandbuch des Bundestages hat ergeben, dass bislang keine Stellungnahme die Bundesregierung zum Einlegen eines Parlamentsvorbehalts im Rat gezwungen hat (Stand: 15.08.2014).

31 Uerpman-Witzack, R.: Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?, in: Europarecht, 44 (2009), 313–329.

ges festhalten und die Staats- und Regierungschefs zurück an den Verhandlungstisch zwingen wollen, selbst wenn sie einige Teile der Vertragsreform ablehnen. Zweitens war das deutsche Parteiensystem lange Zeit durch einen breiten pro-europäischen Basiskonsens gekennzeichnet, dem sich nur PDS/Die Linke verweigert hatte. Die Fraktionen der potentiellen Vetospieler CDU/CSU und SPD haben jedoch bislang alle EU-Vertragsreformen mitgetragen, selbst wenn die jeweils andere Partei die Regierung geführt und die Vertragsinhalte ausverhandelt hatte.<sup>32</sup>

#### **IV. Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise**

Seit dem ersten Hilfspaket für Griechenland im Mai 2010 hat der Bundestag über eine ganze Reihe weiterer Gesetzentwürfe und Anträge der Bundesregierung bzw. der Regierungsfaktionen entschieden, die zuvor als Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone von den Staats- und Regierungschefs der EU vereinbart worden waren.<sup>33</sup> Die folgenden Abschnitte konzentrieren sich ganz auf die parlamentarischen Mitwirkungsrechte an der Umsetzung dieser Beschlüsse und analysieren auf dieser Grundlage, ob sich die politische Machtstellung des Bundestages im Zuge der Euro-Krise nachhaltig verändert hat. Die Euro-Rettungsmaßnahmen wurden auf Basis unterschiedlicher Rechtsgrundlagen vereinbart, die dem Bundestag verschiedene Formen der Mitwirkung und Kontrolle ermöglichen: (1) Zwischenstaatliche Verträge und Abkommen, (2) Zustimmende Beschlüsse des Deutschen Bundestages und (3) Euro-Rettungsmaßnahmen im Rahmen des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens.<sup>34</sup>

32 Wimmel, A.: Neue (alte) Konfliktlinien in der Europapolitik: Die Parlamentsdebatte zum Vertrag von Lissabon im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 40 (2009), 746–758; Müller-Brandeck-Bocquet, G.: Europapolitik als Staatsraison, in: Schmidt, M.G./Zohlnhöfer, R. (Hg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2006, 467–490.

33 Die Literatur zur Euro-Krise ist inzwischen nahezu uferlos, siehe nur Kunstein, T./Wessels, W.: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: integration, 34 (2011), 308–322; Scharpf, F.W.: Eurokrise: Ursachen und Folgerungen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 9 (2011), 324–337; Hesse, J.J.: Die europäische Verschuldungskrise: Eine dreifach unerledigte Agenda, in: ZSE, 9 (2011), 338–351.

34 Die folgende Analyse basiert auf der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)), insbesondere dem DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge), mit dem der Autor eine Chronologie der parlamentarischen Tätigkeiten in der Euro-Krise erstellt hat, die sämtliche Gesetzentwürfe, Anträge, Beratungen, Beschlussempfehlungen, Plenardebatten, Abstimmungsergebnisse etc. umfasst (Zeitraum: 01/2010–12/2013).

## 1. Zwischenstaatliche Verträge und Abkommen

Als Reaktion auf die Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone wurden u.a. mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und wenig später dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) neue Einrichtungen geschaffen, die nicht im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens beschlossen wurden, sondern auf zwischenstaatlichen Verträgen und Abkommen beruhen.<sup>35</sup> Solche Formen der „intergouvernementalen Zusammenarbeit“ haben dem Bundestag neue Perspektiven der Mitwirkung und Kontrolle eröffnet, weil sie gemäß Art.≈59 Abs. 2 GG grundsätzlich per Bundesgesetz parlamentarisch ratifiziert werden müssen, bevor sie in Kraft treten können.<sup>36</sup> Bei ESM-Vertrag und „Fiskalvertrag“ (s. unten) war juristisch umstritten, ob diese Verträge wie EU-Grundlagenverträge gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat zu ratifizieren sind.<sup>37</sup> Um Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht vorzubeugen, hat die Bundesregierung am 29. Juni 2012 über beide Verträge mit Zweidrittelmehrheit abstimmen lassen und damit quasi einen Präzedenzfall für die Ratifizierung zukünftiger Euro-Rettungsmaßnahmen geschaffen, die auf völkerrechtlichen Verträgen basieren.

Mit seinem Urteil vom 19. Juni 2012 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen um Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 GG handelt, wenn sie „in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“. Diese Voraussetzung sei bei Verträgen zur Einrichtung von Institutionen wie dem ESM erfüllt. Dementsprechend gelten sämtliche Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages, die sich aus Art. 23 Abs. 2 und 3 GG ergeben, auch für primärrechtlich vereinbarte Euro-Rettungsmaßnahmen.<sup>38</sup> Der Bundestag verfügt demnach, genauso wie bei der Ratifikation von EU-

<sup>35</sup> Hufeld, U.: Zwischen Notrettung und Rütlischwur: Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: *integration*, 34 (2011), 117–131; Müller-Graff, P.-C.: Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, in: *integration*, 34 (2011), 289–307.

<sup>36</sup> Vgl. Hölscheidt, S.: Intergouvernementale Zusammenarbeit in der Krise. Garant oder Gefahr für die Einheit der Union – aus der Sicht des Bundestages, in: Hatje, A. (Hg.): Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise, Europarecht Beiheft 2/2013, Baden-Baden, 61–70.

<sup>37</sup> Calliess, C.: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 31 (2012), 1–7.

<sup>38</sup> BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.06.2012; vgl. dazu Kielmansegg, S.: Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkungen zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012, in: Europa-recht, 47 (2012), 654–667.

Verträgen, über umfassende Informationsrechte sowie über ein effektives Vetorecht gegenüber der Bundesregierung.

## **2. Zustimmende Beschlüsse des Deutschen Bundestages**

Zwischenstaatliche Verträge zur Schaffung von Finanzinstitutionen wie dem ESM beinhalten Regelungen, wie und unter welchen Bedingungen konkrete Hilfsmaßnahmen und Kredite für überschuldete Euro-Staaten bereitgestellt werden können.<sup>39</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Regierungsvertreter auf Basis dieser Vertragsgrundlagen souverän entscheiden können, oder ob die dort getroffenen Vereinbarungen einem Parlamentsvorbehalt unterliegen, also erst dann umgesetzt werden dürfen, wenn nationale Parlamente der Vergabe von Finanzhilfen zugestimmt haben. Die Vertragsparteien (Mitgliedstaaten) können selbst festlegen, ob und inwieweit solche Beschlüsse rückwirkend von ihren Parlamenten zu bestätigen sind.

In der Erstfassung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes, die am 21. Mai 2010 vom Bundestag verabschiedet worden ist, war lediglich festgeschrieben, dass sich die Bundesregierung vor der Übernahme von Gewährleistungen zu „bemühen“ habe, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Bundestages herzustellen (§ 1 Abs. 4 StabMechG).<sup>40</sup> Die Zustimmung des Plenums wäre demnach nicht notwendig gewesen, zudem blieb unbestimmt, wie weiter zu verfahren gewesen wäre, wenn kein Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss hätte hergestellt werden können. Dieser Rechtsnorm hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. September 2011 zur Rechtmäßigkeit der Griechenland-Hilfe und sonstiger Euro-Rettungsmaßnahmen widersprochen und die Rechte des Bundestages nachhaltig gestärkt. Demnach müsse der Bundestag auch „in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten“, zudem dürfe er „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“, d.h. alle Änderungen und Erweiterungen der finanziellen Beteiligung an den Euro-Rettungsschirmen müssen

39 Siehe Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der am 23.01.2012 von den Finanzministern der Euro-Staaten beschlossen wurde und am 27.09.2012 in Kraft getreten ist.

40 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG) vom 22.05.2010 (BGBl. I S. 627), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.05.2012 (BGBl. I S. 1166) geändert worden ist.

vom Plenum des Bundestages bestätigt werden, bevor diese umgesetzt werden können.<sup>41</sup>

Dieses Urteil führte am 29. September 2011 zu einer ersten Änderung des StabMechG, das um einen umfassenden Parlamentsvorbehalt erweitert wurde. Gemäß dem neuen § 3 Abs. 1 darf die Bundesregierung „in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität einem Beschlussvorschlag, der die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührt, durch ihren Vertreter nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Deutsche Bundestag hierzu einen zustimmenden Beschluss gefasst hat. Ohne einen solchen Beschluss des Deutschen Bundestages muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen“. Diese haushaltspolitische Gesamtverantwortung greift gemäß § 3 Abs. 2 StabMechG u.a. „beim Abschluss einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität auf Antrag eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes“ sowie „bei einer wesentlichen Änderung einer Vereinbarung über eine Notmaßnahme, einer Änderung ihrer Instrumente und Bedingungen und bei einer Änderung, die Auswirkungen auf die Höhe des deutschen Gewährleistungsrahmens hat“. Dieser starke Parlamentsvorbehalt ist später in sehr ähnlicher Formulierung auch in das ESMFinG überführt worden.<sup>42</sup>

In der weiteren Folge hat der Bundestag mehrfach über Anträge des Bundesministeriums der Finanzen zur Einholung eines zustimmenden Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß § 3 Abs. 1 StabMechG abgestimmt, mit denen die Gewährung von Finanzhilfen für Griechenland, Spanien und Zypern beschlossen wurde. Somit verfügt der Bundestag in der Euro-Krise nicht nur bei zwischenstaatlichen Verträgen, sondern auch bei Vereinbarungen über konkrete Notmaßnahmen auf Grundlage dieser Verträge über ein effektives Vetorecht.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 07.09.2011, Leitsätze 2 und 3; vgl. dazu Ruffert, M.: Die Europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht: Anmerkungen zum Urteil vom 07.09.2011, in: Europarecht, 46 (2011), 842–856.

<sup>42</sup> Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13.09.2012 (BGBl. I S. 1918).

<sup>43</sup> Vgl. Hölscheidt, S.: Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise, in: Eberbach-Born, B. et al. (Hg.), a.a.O., 105–129; Kube, H.: Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 137 (2012), 205–222.

### **3. EU-Gesetzgebungsverfahren („Sixpack“)**

Neben diesen „Euro-Rettungsschirmen“ hat die EU u.a. den sogenannten „Sixpack“ beschlossen – fünf Verordnungen und eine Richtlinie zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die am 13. Dezember 2011 in Kraft getreten sind.<sup>44</sup> Dieses Maßnahmenpaket wurde auf Basis des EU-Gesetzgebungsverfahrens erlassen, d.h. der Bundestag verfügte hier über den Katalog an Informations- und Mitwirkungsrechten, die sich aus dem EUZBBG ergeben. Anders als bei ESM- und „Fiskalvertrag“ hatte er jedoch keine Vetorechte im Gesetzgebungsverfahren, da Verordnungen und auch Richtlinien allgemeine Rechtsverbindlichkeit zukommt (s. oben). Die Einflusschancen des Bundestages (und insbesondere der Opposition) beschränkten sich also auf die kritische Prüfung der EU-Vorhaben und das Stellen von Anfragen und Anträgen an die Bundesregierung, ohne diese Rechtsakte effektiv verhindern zu können.

### **4. Machtpolitische Stellung des Bundestages in der Euro-Krise**

Um die Rolle des Bundestages in der Euro-Krise einordnen zu können, sollte zwischen seiner formal-rechtlichen und seiner machtpolitischen Stellung systematisch unterschieden werden. Formal-rechtlich gesehen hat der Bundestag bei Euro-Rettungsmaßnahmen zweifelsohne weitreichendere Mitwirkungsrechte als in sonstigen Angelegenheiten der EU. Die meisten und wichtigsten Entscheidungen zur Stabilisierung der Eurozone basierten nicht etwa auf Verordnungen oder Richtlinien, sondern wurden auf Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen getroffen, die dem Bundestag ein effektives Vetorecht eröffnen. Eine solche Form der Regierungskontrolle, die mit dem nationalen Gesetzgebungsverfahren gleichzusetzen ist, hatte der Bundestag in der Europapolitik bislang nur bei EU-Verträgen (und bei EU-Erweiterungen) sowie bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Rahmen der GSVP. Nicht nur der Bundestag, sondern nationale Parlamente allgemein können somit institutionell gesehen durchaus als Gewinner der Euro-Krise begriffen werden, während vor allem das Europäische Parlament deutlich an Einfluss verloren hat und bislang kaum Akzente setzen konnte.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Im Einzelnen: Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, Nr. 1174/2011, Nr. 1175/2011, Nr. 1176/2011, Nr. 1177/2011 sowie Richtlinie 2011/85/EU; siehe dazu *Obwexer, W.*: Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 67 (2012), 209–252.

<sup>45</sup> *Hofmann, A./Wessels, W.*: Tektonische Machtverschiebungen – Die Krise als Auslöser und Verstärker des Wandels, in: Zeitschrift für Politik, 60 (2013), 219–240.

Der eigentliche Paradigmenwechsel speziell in der Kontrolle des Bundestages beruht jedoch auf dem (vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten) Parlamentsvorbehalt, wonach das Plenum allen Änderungen und Erweiterungen der finanziellen Beteiligung an den Euro-Rettungsschirmen sowie den auf dieser Basis getroffenen Vereinbarungen über konkrete Kreditvergaben an überschuldeten Länder der Eurozone gesondert zustimmen muss. Damit ist dem Bundestag untersagt, die Entscheidungsmacht über die Modalitäten der Vergabe von Finanzhilfen auf die Regierung (oder gar die EU) zu übertragen, selbst wenn die Gesamtsumme der vertraglich zugesicherten Gewährleistungen nicht überschritten wird. Das Haushaltrecht des Bundestages für finanzielle Aufwendungen im Kontext der EU wurde damit gewissermaßen neu begründet, weil viele andere EU-Beschlüsse ebenfalls erhebliche (teilweise indirekte) Kosten erzeugen, aber nicht von nationalen Parlamenten kontrolliert werden können. Man denke nur an den milliardenschweren Haushalt der EU, den das Europäische Parlament und der Rat gemäß Art. 314 AEUV in Form einer Verordnung beschließen, ohne dass der Bundestag an dem Entscheidungsverfahren direkt beteiligt wäre oder dem finalen EU-Haushaltsentwurf gesondert zustimmen müsste.

Diese neue Form der Budgetverantwortung des Bundestages steht jedoch in einem starken Kontrast zu seiner faktischen machtpolitischen Stellung, die sich auch in der Euro-Krise nur marginal verschoben hat. Die Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme bleibt selbstredend auch in Krisenzeiten intakt. Regierung und Parlamentsmehrheit werden nach wie vor von den gleichen parteipolitischen Kräften gestellt, so dass sich an der grundlegenden Konfliktlinienstruktur nichts verändert hat, selbst wenn der Bundestag nun deutlich mehr europapolitischen Beschlüssen der Regierung zustimmen muss, bevor diese in Kraft treten können. Solange der Bundestag aber mit einfacher Mehrheit beschließt, wie etwa bei der Gewährung von Notmaßnahmen durch Zustimmende Beschlüsse gemäß § 3 Abs. 1 StabMechG (s. oben), hat der Parlamentsvorbehalt lediglich einen symbolischen Mehrwert ohne machtpolitische Konsequenz. Eine Machtverschiebung in Richtung der gesetzgebenden Gewalt, die sich im faktischen Einfluss des Bundestages wiederspiegeln könnte, stellt sich demgegenüber nur bei Beschlüssen mit Zweidrittelmehrheit ein, die die parlamentarische Opposition mit Vetomacht ausstatten.

#### *a) Parlamentarische Minderheitenrechte in der Euro-Krise*

Eine Stärkung parlamentarischer Minderheitenrechte resultiert in der Euro-Krise aus der Praxis, bestimmte völkerrechtliche Verträge wie den ESM-Vertrag oder

den „Fiskalvertrag“ mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 1 GG zu ratifizieren (obwohl juristisch umstritten ist, ob dieses Verfahren verfassungsrechtlich geboten war). Bislang wurde ausschließlich über EU-Grundlagenverträge mit Zweidrittelmehrheit abgestimmt, nun sind zwischenstaatliche Verträge zur Stabilisierung der Eurozone hinzugekommen, die ganz konkrete wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen beinhalten, die im Gegensatz zu institutionellen Reformen erhebliche Kosten und Lasten für die Mitgliedstaaten der Eurozone erzeugen. Damit hat sich das Machtpotential der parlamentarischen Opposition deutlich vergrößert, weil sie Verträgen ihre Zustimmung verweigern kann, mit denen Einrichtungen zur Vergabe von Hilfskrediten geschaffen werden sollen oder die Festlegungen über die inhaltliche Ausrichtung der Finanz- und Wirtschaftspolitik anderer EU-Mitgliedstaaten enthalten.

Dies gilt vor allem für den „Fiskalvertrag“, der alle beteiligten EU-Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin verpflichtet. Ein zentraler Bestandteil ist die Verankerung einer Schuldenbremse in den nationalen Rechtsordnungen, mit der das strukturelle Staatsdefizit mittelfristig auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt werden soll (Art. 3 Abs. 1). Zudem wurde das Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 verschärft: Wenn das Staatsdefizit mehr als drei Prozent des BIP beträgt, sieht der „Fiskalvertrag“ nun vor, dass der betroffene Mitgliedstaat der Eurozone die Einleitung eines Verfahrens sowie eine mögliche Verhängung von Strafzahlungen durch den EuGH nur noch dann abwenden kann, wenn sich die anderen Vertragsparteien mit qualifizierter Mehrheit gegen die Empfehlung der Europäischen Kommission aussprechen (Art. 7).<sup>46</sup> Dies sind starke Eingriffe in die finanzpolitische Souveränität anderer EU-Mitgliedstaaten, die von der parlamentarischen Opposition im Bundestag insofern hätten verhindert werden können, als eine Ablehnung die Regierung gezwungen hätte, die Vertragsinhalte neu zu verhandeln oder als Vertragspartner auszuscheiden.

<sup>46</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, der am 02.03.2012 von 25 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wurde und am 01.01.2013 in Kraft getreten ist; siehe dazu ausführlich *Calliess, C./Schoenfleisch, C.: Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages*, in: *JuristenZeitung*, 67 (2012), 477–487; *Schorkopf, F.: Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages*, in: *ZSE*, 10 (2012), 1–29.

## V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Deutsche Bundestag hat in der Euro-Krise an neuen Gesetzgebungskompetenzen hinzugewonnen, die eine effektive Regierungskontrolle ermöglichen. Vor diesem Hintergrund ist diese Abhandlung der Frage nachgegangen, ob und inwieweit sich aufgrund dieser formalrechtlichen Aufwertung die machtpolitische Stellung des Bundestages *de facto* verändert hat, wenn man die Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme als gegeben voraussetzt. Sollten sich keine machtpolitischen Verschiebungen eingestellt haben, steht zu erwarten, dass die neuen Mitwirkungsrechte weitgehend ins Leere laufen und in der politischen Praxis ohne Folgen bleiben.

Bei Euro-Rettungsmaßnahmen, die im Bundestag mit einfacher Mehrheit zu ratifizieren sind, konnten im Vergleich zur sonstigen Europapolitik keine faktischen Machtverschiebungen konstatiert werden. Weiterhin gehören Regierung und Parlamentsmehrheit dem gleichen parteipolitischen Lager an, auch wenn der Bundestag nun häufiger den auf europäischer Ebene vereinbarten Vorhaben zustimmen muss als im Tagesgeschäft der EU-Politik. An der grundlegenden politischen Konfliktlinie, die nicht etwa zwischen Exekutive und Legislative verläuft, sondern zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen innerhalb des Bundestages, hat sich jedoch nichts geändert. Insofern sollte nicht erwartet werden, dass die Mitglieder der Regierungsfraktionen im Bundestag nun plötzlich die von „ihrer“ Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Euro-Rettungsmaßnahmen ablehnen, nur weil sie dazu berechtigt sind.

Ganz anders stellt sich die politische Machtkonstellation bei Beschlüssen mit Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 GG dar – ein Verfahren, das früher ausschließlich bei der Änderung von EU-Verträgen zur Anwendung gebracht worden ist und nun auch bei der Ratifizierung des ESM-Vertrages und des „Fiskalvertrages“ praktiziert wurde. Bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen verfügen Oppositionsparteien über eine effektive Vetoposition, so dass die machtpolitische Stellung des Bundestages insgesamt eine deutliche Aufwertung erfahren hat, weil die Regierung auf die Unterstützung des politischen Gegenspielers angewiesen ist. In dieser Situation können die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen der Regierung entweder die „Rote Karte“ zeigen, indem sie gegen die zur Abstimmung gestellten EU-Vorlagen votieren, oder ihre Vetomacht durch die Hintertür nutzen, indem sie im Vorfeld von Verhandlungen auf europäischer Ebene mit Ablehnung drohen, um so ihre politischen Interessen durchzusetzen. Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU ist also im Fall

von Euro-Rettungsmaßnahmen für den Bundestag bzw. die parlamentarische Opposition kein „unmögliches Unterfangen“ mehr.<sup>47</sup>

Diese neue machtpolitische Konstellation wurde durch einen Konflikt zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien um die Frage begleitet, mit welchen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen sich die Eurozone stabilisieren ließe und welche Reformen notwendig seien, um die hohe Staatsverschuldung von Ländern wie Griechenland oder Spanien abzubauen. Während die christlich-liberale Koalition die auf europäischer Ebene vereinbarten Euro - Rettungsmaßnahmen verteidigte, forderte die rot-grüne Opposition mehr Investitionen und Wachstumsimpulse, um die Wirtschaftskraft in den verschuldeten Euroländern wieder anzukurbeln.<sup>48</sup> Somit hatte die Opposition nicht nur die Vetomacht, um Verträge wie den „Fiskalvertrag“ abzulehnen, sondern auch eine manifeste politische Motivation, weil sie mit der inhaltlichen Ausrichtung der Euro-Rettungsmaßnahmen nicht einverstanden war und zugunsten alternativer Lösungsstrategien argumentierte, um der Krise wirkungsvoll zu begegnen. Ob und inwieweit die parlamentarische Opposition ihre Chancen zur politischen Einflussnahme unter diesen Bedingungen tatsächlich genutzt hat, kann im Rahmen dieser Abhandlung naturgemäß nicht mehr beantwortet werden.

47 *Abels, G.: Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen?*, in: Eberbach-Born, B. et al. (Hg.), a.a.O., 79–102.

48 Vgl. *Wimmel, A.: Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?*, in: *integration*, 35 (2012), 19–34.