

Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG

*Axel Schäfer und Fabian Schulz**

Von der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt hat der Deutsche Bundestag am 18. April 2013 eine Entscheidung mit Seltenheitswert getroffen: Zum ersten Mal in der 17. Wahlperiode haben alle fünf Fraktionen ein gemeinsam erarbeitetes und aus der Mitte des Parlaments eingebrachtes Gesetz einstimmig verabschiedet. So viel Einigkeit ist selten. Der Anlass war die Novellierung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).¹ Die Reform stellt die Rechte des Parlaments in der Mitwirkung an deutscher Europapolitik auf eine neue Basis und passt das Gesetz an die veränderten Gegebenheiten auf europäischer Ebene an. Die Entstehungsgeschichte und vor allem der Inhalt des neuen EUZBBG stehen hier im Mittelpunkt.

Gesetzesänderung mit besonderer Vorgeschichte

Woran lag es, dass bei dieser Angelegenheit weder die üblichen Koalitions-Oppositions-Reflexe griffen noch die Bundesregierung die zentrale Rolle spielen konnte, die sie normalerweise in Gesetzgebungsverfahren spielt? Neben der einleuchtenden Feststellung, dass stets auch die beteiligten Personen bestimmen, wie viel Beinfreiheit sich frei gewählte Parlamentarier von ihrer Regierung nehmen lassen, können hier vor allem zwei Gründe herangezogen werden. Zum einen war das dem Gesetzesvorhaben zugrundeliegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 zu eindeutig,² zum anderen ging es hier um die in Wissenschaft wie politischer Praxis zuletzt intensiv diskutierte Frage, ob der befürchteten Entparlamentarisierung durch Kompetenzverlagerungen nach Brüssel eine wirksame Europäisierung des Bundestages entgegengestellt werden kann. Mithin ging es also darum, einer Aushöhlung der Legitimationsfunktion des Bundestages für die deutsche und europäische Politik etwas entgegenzusetzen und einen Funktions- und Bedeutungsverlust des Parlaments zu verhindern. Dies trug auf allen Seiten zu dem Wunsch bei, ein echtes Parlamentsgesetz zu erarbeiten. Illustriert wurde diese selbstbewusste Herangehensweise auch dadurch, dass ein zu Beginn der Verhandlungen von der Bundestagsverwaltung vorgelegter Formulierungsvorschlag nicht einfach übernommen, sondern auf eigene Ausarbeitungen der Fraktionen zurückgegriffen wurde.

Das Bewusstsein der Abgeordneten für ihre besondere Rolle und Verantwortung im Umgang mit europäischen Angelegenheiten hat sich in den letzten 20 Jahren zwar langsam, aber kontinuierlich entwickelt. Ein erster Meilenstein war die Einführung eines neuen Art. 23 in das Grundgesetz im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht. Begleitet wurde

* Axel Schäfer, MdB, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin/Bochum.
Dr. Fabian Schulz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Axel Schäfer, Berlin.

1 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), Bundestagsdrucksache 17/12816.

2 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012.

dieser bedeutende Integrationsschritt – wie praktisch alle folgenden – 1993 von einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts,³ das in der Herausbildung der Rolle des Bundestages in europäischen Fragen, seiner rechtlichen Stellung gegenüber der Bundesregierung sowie als Impulsgeber für einen Wandel des parlamentarischen Selbstverständnisses stets eine besonders aktive Rolle gespielt hat. Zusätzlich angestoßen durch die für das Parlament wenig schmeichelhafte, auch öffentlichkeitswirksame Entscheidung zum Europäischen Haftbefehl⁴ haben Legislative und Exekutive schließlich im Jahr 2006 eine Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BBV) in Form eines verfassungsrechtlichen Vertrags geschlossen.⁵ Damit sollten insbesondere die in Art. 23 des Grundgesetzes allgemein normierten Unterrichtspflichten der Bundesregierung konkretisiert werden. Die ungewöhnliche Form eines Vertrags zwischen Exekutive und Legislative anstatt eines Gesetzes wurde wiederum vom Bundesverfassungsgericht in der viel diskutierten Entscheidung zum Vertrag von Lissabon für nicht ausreichend erklärt.⁶ In Reaktion darauf verabschiedete der Bundestag im Sommer 2009 in Sondersitzungen ein neues EUZBBG (das inhaltlich im Wesentlichen der BBV entsprach) sowie ein Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG),⁷ das insbesondere die seltenen Fälle von Kompetenzübertragungen nach Europa in Folge von kleinen Änderungen der europäischen Verträge ohne entsprechendes Ratifizierungsverfahren einfachgesetzlich regelt. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass die offene Zurechtweisung aus Karlsruhe nicht bei allen Parlamentariern willkommen war und solche Situationen zukünftig vermieden werden sollten. Neben dem Zuwachs an formalen Rechten war als weiterer positiver Effekt zu beobachten, dass das Bewusstsein für die eigene europapolitische Rolle wuchs.

Besondere Herausforderungen ergaben sich seit etwa 2008 aus der Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa. Kurzfristig musste der Bundestag ungewöhnliche Entscheidungen treffen, die sich zwar formal auf intergouvernemental ausgehandelte Verträge bezogen und bei denen es um erhebliche finanzielle Zusagen ging, die jedoch zugleich einen klaren Bezug zur Europäischen Union aufwiesen. Die Entscheidung, die Beteiligungsrechte des Bundestages bei diesen Sachverhalten nicht in das bestehende Gesetzeswerk aus EUZBBG und IntVG zu integrieren, sondern eigene Gesetze zu schaffen, kann mit der Komplexität, Andersartigkeit und dem expliziten Haushaltsbezug der Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) plausibel erklärt werden. Sowohl das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)⁸ zur Be-

3 Vgl. BVerfG, 2 BvR 2134/92, 2159/92 vom 12.10.1993.

4 Vgl. BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005.

5 Vgl. Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Annahme einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestagsdrucksache 16/2620.

6 Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

7 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG), in: Art. 1 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 60 vom 24. September 2009, S. 3022-3025, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 76 vom 3. Dezember 2009, S. 3822-3823.

8 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 24 vom 22. Mai 2010, S. 627-628, zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetz, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 23 vom 31. Mai 2012, S. 1166-1167.

gleitung der EFSF sowie das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am ESM (ESMFinG)⁹ zielen im Unterschied zum EUZBBG drauf ab, dass der Bundestag bindende Entscheidungen trifft, da es hierbei stets um das Königsrecht des Parlaments, also das Budgetrecht, geht. Solch eine formale Bindung der Bundesregierung fällt im Zuge der regulären Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten allein schon deshalb aus, weil Art. 23 des Grundgesetzes ein imperatives Mandat nicht hergibt, sondern lediglich von Mitwirkung spricht. Wenig überraschend kam es auch gegen die Spezialgesetze zur Beteiligung an EFSF und ESM zu Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, das dem Bundestag die eine oder andere Änderung vorschrieb, zum Beispiel in der Entscheidung zum ‚Neunergremium‘ vom 27. Oktober 2011.¹⁰

An dieser Stelle soll jedoch die Novellierung des EUZBBG im Mittelpunkt stehen, wofür ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Juni 2012 besondere Bedeutung besaß. Streitpunkt war hierbei vor allem die Frage, ob der ESM und der Euro-Plus-Pakt europäische Angelegenheiten sind. Die Bundesregierung verneinte dies vehement und weigerte sich, dem Bundestag jedwede Informationen, nicht einmal einen Entwurf des ESM-Vertrags, zukommen zu lassen.¹¹ Die Begründung lautete: Da diese Verträge außerhalb der regulären Gremien und Entscheidungswege der Europäischen Union verhandelt wurden, hätten sie mit ihr nichts zu tun. Und weiter: Da sich die Beteiligungsrechte des Bundestages lediglich auf die Europäische Union bezögen, hätte das Parlament hier keinerlei Informationsrechte. Diese unter anderem wegen des offensichtlichen Bezugs des ESM zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie der institutionellen Verknüpfung mit Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Gerichtshof waghalsige Argumentation veranlasste die Bundestagsfraktion der Grünen zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Entscheidung in der Sache ‚ESM/Euro-Plus-Pakt‘ vom 19. Juni 2012 fiel eindeutig aus: Um eine Angelegenheit der Europäischen Union handelt es sich auch, wenn völkerrechtliche Verträge in einem Ergänzungs- oder besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Entscheidend ist dabei eine Gesamtbetrachtung.¹² Ebenso formulierte das Gericht klare Worte im Hinblick auf den Umfang, die Qualität¹³ sowie den Zeitpunkt der Unterrichtung des Bundestages.¹⁴

Die Entscheidung lässt an Klarheit kaum etwas vermissen und lieferte eine gute inhaltliche Vorlage für die Novellierung des EUZBBG. Wenngleich diskutiert werden kann, ob das Urteil eine Gesetzesänderung überhaupt formal zwingend notwendig gemacht hat oder ob theoretisch nicht auch eine – im Alltag jedoch kaum praktikable – Auslegung des bestehenden Gesetzes im Lichte des Urteils möglich gewesen wäre, so haben die Richter doch recht

9 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – SMFinG), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 43 vom 18. September 2012, S. 1918-1921.

10 BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 27.10.2011. Das Gericht stellte auf Antrag der SPD-Abgeordneten Peter Danckert und Sven Schulz fest, dass die Rechte des Bundestages grundsätzlich von allen Abgeordneten gleichermaßen wahrgenommen werden. Eine Differenzierung ist nur soweit zulässig, wie dies mit besonderen, von der Verfassung legitimierten Argumenten, begründet werden kann. Konkret ging es um die Einrichtung eines Gremiums aus neun Mitgliedern des Haushaltsausschusses, das in eilbedürftigen und vertraulichen Fragen der Eurorettung entscheidungsbefugt sein sollte. Eilbedürftigkeit wurde vom Gericht als Begründung verworfen, sodass das Gremium nur noch in einigen wenigen Fällen klar definierter notwendiger Vertraulichkeit (vor allem Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt) tätig werden darf.

11 Der Bundestag bekam die Entwürfe dann schließlich von den österreichischen Kollegen, was eine absurde Situation war.

12 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Leitsatz 1.

13 Ebenda, Leitsatz 2.

14 Ebenda, Leitsatz 3.

konkrete Vorgaben dazu gemacht, an welchen Punkten Nachbesserungsbedarf bestand. Dies bot eine gute Grundlage und ausreichend Verhandlungsmasse, die um die politischen Wünsche und Prioritäten der Fraktionen ergänzt wurde und letztlich dazu beitrug, dass sich mit wenigen Ausnahmen die meisten Änderungen des EUZBBG mehr oder minder direkt aus dem Urteil herleiten. Zugleich machen die Umstände und Gründe des Urteils aber auch klar, warum das EUZBBG mittlerweile für einen Außenstehenden recht kompliziert erscheint und so detailliert ausformuliert ist: Nur in den Fällen, die ausdrücklich im Gesetz stehen, kommt die Bundesregierung ihrer Unterrichtungspflicht im Großen und Ganzen zufriedenstellend nach. Schlupflöcher wurden in der Vergangenheit gerne und mitunter relativ schamlos – siehe ESM – ausgenutzt.

Eine sehr kurzfristige und insgesamt unvollständige Umsetzung eines zentralen Aspekts des Urteils wurde bereits im Zuge der Ratifizierung des Fiskalvertrags Ende Juni 2012, also gut eine Woche nach dem Urteil, vorgenommen.¹⁵ Dies betraf vor allem die Feststellung in Leitsatz 1 des Urteils und damit die Klarstellung, dass auch völkerrechtliche Verträge Angelegenheiten der Europäischen Union sind und somit die Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union anzuwenden sind. Parallel verabschiedeten die Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen zudem einen gemeinsamen Entschließungsantrag, in dem eine weitergehende Überarbeitung des EUZBBG angekündigt wurde.¹⁶ Wenngleich der ursprünglich in der Entschließung vorgesehene Zeitplan mit einem Abschluss der Verhandlungen noch im Jahr 2012 nicht gehalten werden konnte, so wurde diese interfraktionelle Verabredung dennoch erfüllt und im März 2013 ein runderneueres Mitwirkungsgesetz vorgelegt, das am 7. Juni 2013 den Bundesrat passiert hat.

Der Weg dahin war, trotz durchaus vorhandener Differenzen im Detail, im Großen und Ganzen davon geprägt, dass alle Beteiligten konstruktiv, fair und an einer gemeinsamen Lösung interessiert verhandelt haben. Das ungewöhnliche Verhandlungsdesign mit Abgeordneten aus den Arbeitsbereichen Europa, Haushalt, Recht sowie den Parlamentarischen Geschäftsführern aller fünf Fraktionen – insgesamt also 20 Abgeordneten plus die Arbeitsebene – machte dies auch erforderlich, um das Projekt überhaupt zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Wie in der Gestaltung von Parlamentsrechten üblich und auch in der Ausarbeitung der europäischen Mitwirkungsrechte in der Vergangenheit von der Großen Koalition praktiziert, zielte die Verhandlungsführung der jetzigen Regierungsmehrheit darauf ab, einen möglichst breiten Konsens unter Einbezug der Opposition zu erzielen. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt und sollte in diesen Kernfragen auch in Zukunft beibehalten werden.

Das neue EUZBBG

Legt man die Neufassung des EUZBBG neben die zuvor gültige Form, so stellt man schnell fest, dass neben einer grundlegenden inhaltlichen Überarbeitung auch die Struktur des Gesetzes geändert wurde. Dies lässt sich mit der Entstehungsgeschichte des EUZBBG und insbesondere seiner engen Anlehnung an die mittlerweile überholte BBV im Zuge der

15 Vgl. Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksache 17/9046, b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/9667, c) zu dem Antrag der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/9147, Bundestagsdrucksache 17/10125.

16 Vgl. ebenda.

Neufassung in zwei eilig einberufenen Sondersitzungen im Sommer 2009 erklären. Das war eine Ausnahmesituation, die sich als Folge des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts ergab. Der Aufbau war in sich nicht mehr logisch und wenig anwenderfreundlich. Warum beispielsweise die Grundsätze der Unterrichtung erst in § 4 und somit nach einem ausgiebigen Katalog der als Vorhaben einzustufenden Dokumente in § 3 auftauchten, schien nicht mehr erklärbar. Folglich wählte man aufgrund der Vielzahl von Änderungen den Weg eines Ablösungsgesetzes, das das bisherige EUZBBG ersetzt. Im Folgenden werden die wichtigsten inhaltlichen und strukturellen Neuerungen skizziert und beleuchtet.

Ausweitung der Unterrichtungspflichten

Ein deutliches Signal des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 betraf die Ausweitung des Informationsanspruchs des Bundestages. Dieser findet sich in der Gesetzesnovellierung an vielen Stellen wieder, wird jedoch insbesondere durch eine strukturelle, für Außenstehende möglicherweise nicht auf Anhieb einsichtige Änderung befördert. Im alten EUZBBG war der Begriff des Vorhabens von zentraler Bedeutung für die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung. Konkret hieß es in § 4 Abs. 1 S. 1: „Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag nach Maßgabe dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben.“ Welche europäischen Dokumente Vorhaben waren, wurde in einem umfangreichen Katalog unter § 3 Abs. 1 detailliert geregelt. Zwar war dieser Katalog formal nicht abschließend, was durch das Wort „insbesondere“ zu Beginn der Aufzählung dokumentiert wurde. In der Praxis ergaben sich mitunter jedoch erhebliche Probleme hinsichtlich der Unterrichtung zu Angelegenheiten, die sich nicht in der Aufzählung wiederfanden.

Diese Struktur wird im neuen EUZBBG aufgebrochen. Zwar existiert der Vorhabenkatalog nach wie vor, seine Funktion ist jedoch eine andere. Die Frage, ob ein Dokument ein Vorhaben ist oder nicht, ist nur noch für die Art der Zuleitung relevant und entscheidet nicht mehr darüber, ob der Bundestag das Dokument überhaupt bekommt. Handelt es sich um ein Vorhaben, so hat die Bundesregierung das Dokument im Verfahren der förmlichen Zuleitung zur Verfügung zu stellen, sie muss Mindeststandards für ein beizufügendes Zuleitungsschreiben erfüllen und einen im Anhang des EUZBBG festgeschriebenen Berichtsbogen erstellen. Ist ein Dokument hingegen kein Vorhaben, so wird es dem Bundestag ohne weitere Ausführungen der Bundesregierung im Rahmen der sogenannten allgemeinen Zuleitung übersendet.

Das Nadelöhr des Vorhabensbegriffs wird im neuen EUZBBG aufgelöst, indem in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in § 3 Abs. 1 S. 1 allgemein geregelt wird: „Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend.“ Ins Zentrum rückt also der Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union. Und dass dieser Begriff, den auch das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 2 nutzt, weit zu interpretieren ist, hat das Bundesverfassungsgericht eindeutig klargestellt.¹⁷ Kurzum: Die Bundesregierung muss grundsätzlich über alles unterrichten, was mit der Europäischen Union zu tun hat. Da dies aber natürlich nur ein Grundsatz ist, ist eine weitere Regelung im Detail notwendig, unter anderem um mögliche Rechtsunklarheiten in der praktischen Anwendung zu vermeiden. Diese Regelungen finden sich im neuen EUZBBG.

17 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Leitsatz 1, unterstrichen durch Rn. 100 und 101.

Ein Aspekt dieses weiten Verständnisses des Begriffs der Angelegenheiten der Europäischen Union wurde, wie beschrieben, bereits sehr kurzfristig nach Verkündung des Urteils am 19. Juni 2012 im Zuge der Ratifizierung des Fiskalvertrags Ende Juni 2012 beschlossen und findet sich im neuen EUZBBG an einer Reihe von Stellen wieder.¹⁸ Dies betrifft den eigentlichen Grund der Klage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und die klare Formulierung in Leitsatz 1 des Urteils: „Um eine Angelegenheit der Europäischen Union handelt es sich auch bei völkerrechtlichen Verträgen, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Maßgebend dafür ist eine Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich der Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen.“ Auf dieser Grundlage sind nicht nur umfassende Informations- und Mitwirkungsrechte zu den hier explizit genannten völkerrechtlichen Verträgen im neuen EUZBBG verankert, sondern ebenso zum Eurogipfel, der Eurogruppe und vergleichbaren Einrichtungen.¹⁹

Die Abgrenzung von EUZBBG, StabMechG und ESMFinG

Aus der Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts, dass der ESM eine Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 des Grundgesetzes ist und somit die Regeln des EUZBBG grundsätzlich auch für diesen intergouvernemental ausgehandelten Vertrag gelten, stellte sich eine seit Längerem schwelende Frage mit besonderem Nachdruck: In welchem Verhältnis stehen die allgemeinen (EUZBBG) und die speziellen (ESMFinG, StabMechG) parlamentarischen Beteiligungsrechte zueinander? Wenngleich es in der Praxis zunächst zweitrangig ist, auf welcher Rechtsgrundlage ein Dokument zugeleitet wird, so bestand doch allgemein der Wunsch, hier eine Klärung herbeizuführen. Mögliche Rechtsunsicherheiten sollten vermieden werden, um sich nicht eines Tages doch noch in den nicht gleichlaufenden Informations- und Mitwirkungsrechten zu verheddern.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen plädierte dabei für eine große Lösung und die Zusammenführung aller drei Gesetze in ein einziges Gesamtgesetz. Dies entspricht in etwa der auch in Fachkreisen formulierten Forderung nach einem konsolidierten ‚Europagesetzbuch‘,²⁰ das den Wildwuchs an Beteiligungsgesetzen – zu nennen wäre hier auch das IntVG – beenden und alle Regelungen in ein einziges Gesetz überführen könnte. Ein zweifellos sinnvolles, wenngleich komplexes und nicht einfach umzusetzendes Vorhaben, das womöglich eine Aufgabe für die Abgeordneten der 18. Wahlperiode sein könnte. Im Zuge der hier besprochenen Anpassung des EUZBBG fand diese große Lösung noch keine Mehrheit, da der Aufwand immens gewesen wäre. Schließlich hätte ein schlichtes Copy-and-paste-Verfahren lediglich zu einem riesigen, kaum überschaubaren Gesetz geführt. Die inhaltliche Abstimmung, Verschlinkung und Zusammenführung der Gesetze braucht Zeit und eine eingehende Diskussion. Dies sollte nicht übers Knie gebrochen oder übereilt entschieden werden.

Die Verhandlungsrunde sah sich also einer unübersichtlichen Ausgangslage gegenüber, die jedoch relativ einfach und einleuchtend gelöst wurde. Die Ausgangslage: Das EUZBBG schreibt für europäische Angelegenheiten detaillierte Informationspflichten der Bundesre-

18 Vgl. § 1 Abs. 2 S. 2; § 3 Abs. 3; § 4 Abs. 1 Punkt 1b); § 4 Abs. 2 Punkt 1; § 4 Abs. 4; § 5 Abs. 1 Punkt 11 und 12 EUZBBG.

19 Vgl. § 3 Abs. 3; § 4 Abs. 1 Punkt 1b); § 4 Abs. 2 Punkt 1; § 4 Abs. 4 EUZBBG.

20 Vgl. zum Beispiel Christian Calliess/Timm Beichelt: Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?, Gütersloh 2013.

gierung vor, hält sich unter Beachtung des fehlenden imperativen Mandats in Art. 23 des Grundgesetzes in Sachen Beteiligungsrechte jedoch relativ bedeckt. Anders ESMFinG und StabMechG: Hier werden die Informationsrechte knapp und allgemein beschrieben, während die konkreten Mitwirkungsrechte detailliert und streng geregelt werden. Hier lässt sich einerseits leicht feststellen, dass das ESMFinG und das StabMechG *Lex Specialis* zum EUZBBG sind und daher grundsätzlich vorgehen. Andererseits stellt das ESMFinG in § 7 Abs. 10 jedoch unmissverständlich klar: „Die Rechte des Deutschen Bundestages aus dem EUZBBG bleiben unberührt.“ Hinzu kommt, dass die Verfahren auf europäischer Ebene zur Bewilligung von Finanzhilfen aus dem ESM faktisch kaum von den Verhandlungen innerhalb der Gemeinschaftsorgane, im Rat oder in der Eurogruppe, und den reinen ESM-Strukturen, zum Beispiel im Gouverneursrat, zu trennen sind.

Die gefundene Lösung im neuen EUZBBG ist so einfach wie überzeugend. § 5 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 legen fest, dass hinsichtlich der umfangreichen Informationsrechte aus den §§ 1 bis 4 das weiterreichende EUZBBG gilt, während die konkreten Beteiligungsrechte aus den Spezialgesetzen Vorrang vor den Regelungen des EUZBBG haben. Somit wird das Nebeneinander der Gesetze zwar nicht aufgehoben, es wird unter den gegebenen Umständen jedoch die parlamentsfreundlichste Regelung gewählt und ein Ausspielen der Rechtstexte gegeneinander verhindert.

Stärkung des Grundsatzes der schriftlichen und frühestmöglichen Unterrichtung

Möchte der Bundestag Informationen nicht bloß als Selbstzweck erhalten, so müssen ihm diese frühestmöglich zur Verfügung gestellt werden, damit eine politische Einflussnahme noch erfolgen kann und er nicht lediglich bereits getroffene Entscheidungen nachvollzieht. Dies entspräche nicht dem Geist des Art. 23 des Grundgesetzes, wie auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 19. Juni 2012 eindeutig feststellt: „Nur wenn der Bundestag frühzeitig von einem Vorhaben erfährt, kann er den regelmäßig durch eine Vielzahl von Akteuren getragenen Entscheidungsprozess in Angelegenheiten der Europäischen Union noch beeinflussen. Im Hinblick darauf ist die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Zeitvorgabe ‚zum frühestmöglichen Zeitpunkt‘ so auszulegen, dass der Bundestag die Informationen der Bundesregierung spätestens zu einem Zeitpunkt erhalten muss, der ihn in die Lage versetzt, sich fundiert mit dem Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme zu erarbeiten, bevor die Bundesregierung nach außen wirksame Erklärungen, insbesondere bindende Erklärungen zu unionalen Rechtsetzungsakten und intergouvernementalen Vereinbarungen, abgibt.“²¹

Da es sich hier lediglich um eine Klarstellung der Verfassungsnorm handelt und die Bundesregierung ohnehin an diese Regelung in der strikten verfassungsgerichtlichen Auslegung gebunden ist, blieb in der konkreten Gesetzesformulierung zunächst nicht viel mehr, als die Formulierung des Grundgesetzes – „frühestmöglich“ – zu übernehmen.²² Um die konkrete Operationalisierung dieses allgemeinen Grundsatzes zu klären und letztlich auch eine korrekte Umsetzung des Urteils zu gewährleisten,²³ wurde jedoch noch einen Schritt weiter gegangen und ausdrücklich in das Gesetz geschrieben, dass die Unterrichtungspflicht auch für alle vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen gilt.²⁴ Dies geschah vor dem Hinter-

21 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Rn. 127.

22 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1; § 4 Abs. 3 EUZBBG.

23 Vgl. beispielsweise BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Rn. 128.

24 Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2; § 3 Abs. 3 Satz 2; § 4 Abs. 1c); § 4 Abs. 2 Satz 2 EUZBBG.

grund der Befürchtung, dass eine frühestmögliche Unterrichtung ins Leere laufen könnte, wenn sich diese lediglich auf die formalen Entscheidungsgremien, zum Beispiel die entsprechenden Ratsformationen, bezieht, der Beschluss jedoch im Vorfeld schon so weit vorbereitet wurde, dass keine Einflussmöglichkeit für den Bundestag mehr besteht. Dieser Zuwachs an Informationsrechten kann sich durchaus als zentraler Aspekt für eine effektive Mitwirkung erweisen. Zugleich darf jedoch nicht verschwiegen werden, dass die politische und administrative Bewältigung der vermutlich großen Zahl zusätzlicher Papiere für den Bundestag eine nicht zu unterschätzende Herausforderung darstellt.

Um die parlamentsinterne Verbreitung, Erfassung und Verarbeitung von Informationen zu ermöglichen, ist es zudem erforderlich, dass diese schriftlich bereitgestellt werden. Es leuchtet auf Anhieb ein, dass eine mündliche Unterrichtung einiger weniger Abgeordneter in einem Ausschuss nur in eng begrenzten Ausnahmen – zum Beispiel zur Wahrung des Grundsatzes der frühestmöglichen Unterrichtung – zulässig sein kann. Jeder Abgeordnete hat das Recht auf diese Informationen und es ist dem Parlament nicht zuzumuten, jede mündliche Äußerung der Bundesregierung zu verschriftlichen und zu verteilen. Das Bundesverfassungsgericht sieht das genauso und stellt unter Verweis auf die Anforderungen an Klarheit, Verstetigung und Reproduzierbarkeit der bereitgestellten Informationen fest: „Der Zweck des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verlangt im Grundsatz eine schriftliche Unterrichtung durch die Bundesregierung.“²⁵ Diese Anforderung greift das neue EUZBBG auf und stellt in den Grundsätzen der Unterrichtung in § 3 Abs. 1 S. 2 und 3 klar: „Die Unterrichtung erfolgt grundsätzlich schriftlich durch die Weiterleitung von Dokumenten oder die Abgabe von eigenen Berichten der Bundesregierung, darüber hinaus mündlich. Der mündlichen Unterrichtung kommt lediglich eine ergänzende und erläuternde Funktion zu.“

Weitere Konkretisierungen der Unterrichtsrechte

Trotz der eindeutigen Verfassungslage und der entsprechenden Rechtsprechung bestand fraktionsübergreifend Konsens, die Unterrichtsrechte des Bundestages weiter zu konkretisieren und dabei auch eine Reihe von Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einfachgesetzlich umzusetzen.

Anknüpfend an die Bedeutung des Zeitpunkts der Information für die tatsächliche politische Mitwirkung wurden die Rechte des Parlaments hinsichtlich der Auskunftspflicht der Bundesregierung zu inoffiziellen Dokumenten gestärkt. Während das alte EUZBBG hier in § 5 Abs. 3 noch relativ unpräzise von vorbereitenden Papieren der Europäischen Kommission und des Rates sowie inoffiziellen Dokumenten („non-papers“) spricht, die auf Anforderung zuzuleiten seien, ist das neue EUZBBG hier klarer. Durch die bewusst allgemein gehaltene Formulierung „inoffizielle Dokumente zu Angelegenheiten der Europäischen Union“ in § 4 Abs. 3 wird deutlich, dass hierunter praktisch alle Dokumente und Papiere fallen, die nicht im Rahmen der regulären Unterrichtungspflichten abgedeckt sind. Damit wird eine Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, das formuliert: „Offizielle Dokumente, Berichte und Mitteilungen müssen daher ebenso wie alle inoffiziellen Informationen an den Bundestag weitergeleitet werden, sobald sie in den Einflussbereich der Bundesregierung gelangen.“²⁶ Interessant ist auch die Umstellung des Verfahrens: Während in der alten Fassung die Parlamentarier noch Papiere, von denen sie im Zweifel gar nicht wissen konnten, aktiv nachfragen mussten, gibt es nunmehr ein zweistufiges Verfahren. Die

25 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Rn. 131.

26 Ebenda, Rn. 128.

Bundesregierung ist in der Pflicht, den Bundestag über ihr vorliegende inoffizielle Dokumente zu informieren. Dies kann, wie in der Begründung festgehalten,²⁷ im Rahmen der Gremienberichterstattung erfolgen. Hält ein Abgeordneter eines der aufgelisteten Dokumente für relevant, kann er es anfordern und die Bundesregierung muss es ihm schnellstmöglich zur Verfügung stellen. Die Überlegung hinter diesem zweistufigen Verfahren ist Folgende: Hätte man die Regierung dazu verpflichtet, sämtliche inoffizielle Dokumente zur Verfügung zu stellen, hätte die Masse der Papiere nicht bloß die Regierung, sondern wohl auch den Bundestag selbst vor kaum noch lösbare administrative und logistische Probleme gestellt. Dass dies nicht Sinn und Zweck parlamentarischer Beteiligung ist, hat auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt.²⁸

Anknüpfend an den für die Unterrichtung grundsätzlich geltenden Leitsatz 2 des Urteils, der besagt, dass eine „umso intensivere Unterrichtung geboten [ist], je komplexer ein Vorgang ist, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert“, findet sich in § 6 Abs. 5 des neuen EUZBBG eine weitere parlamentsfreundliche Umsetzung des Richterspruchs. Hier wird festgehalten, dass die Bundesregierung auf Anforderung – auch eines einzelnen Parlamentariers – dazu verpflichtet ist, einen vertiefenden Bericht zu besonders komplexen oder bedeutsamen Vorhaben zu erstellen. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung ohnehin zu einer fortdauernden intensiven Unterrichtung verpflichtet ist, weist die Gesetzesbegründung zwar daraufhin, dass solche individuellen Anforderungen die Ausnahme bleiben sollen. Letztlich bleibt diese Abwägung jedoch jedem Abgeordneten selbst überlassen, sodass er einen vertiefenden Bericht anfordern kann, wenn er dies für erforderlich hält.

Ein längerer Diskussionspunkt innerhalb der interfraktionellen Verhandlungsgruppe war die Verankerung qualitativer Standards für die Unterrichtung durch die Bundesregierung. Hier ist bislang lediglich die allgemeine, wenngleich verfassungsrechtlich bindende, Formulierung der ‚umfassenden‘ Unterrichtung einschlägig sowie mit Abstrichen die unter anderem im Anhang des EUZBBG sowie in § 6 Abs. 3 gemachten Vorgaben zu den von der Bundesregierung zu einzelnen Vorhaben zu erstellenden Berichtsbögen und Umfassenden Bewertungen. Sowohl in den Leitsätzen 2 und 3 des Urteils²⁹ als auch im Monitoringbericht der Bundestagsverwaltung zur Umsetzung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon³⁰ lassen sich Argumente für eine striktere Regelung der Qualität der bereitgestellten Informationen finden. Hintergrund waren hier aber auch schlechte Erfahrungen. Wenn beispielsweise der Bericht über eine Ratssitzung lediglich aussagt, dass ein Thema erörtert wurde, kann der Bundestag damit wenig bis gar nichts anfangen. Um gewisse Mindestanforderungen zukünftig leichter einfordern zu können, wurden in § 4 Abs. 1 S. 2 und 3 entsprechende Qualitätsstandards festgelegt, die mindestens erfüllt sein müssen, um von einer ausreichenden Unterrichtung zu sprechen. Inhaltlich muss demnach deutlich werden, welche Position die Bundesregierung vertreten hat, wie sich die Verhandlungen gestaltet haben und ob man sich auf Zwischen- oder gar Endergebnisse geeinigt hat.

Ebenfalls von schlechten Erfahrungen inspiriert ist die Änderung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung zu Vertragsverletzungsverfahren nach den Art. 258 und 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Tatsache, dass hier bislang nur

27 Vgl. Gesetzentwurf EUZBBG, Bundestagsdrucksache 17/12816, S. 10.

28 Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Rn. 121.

29 Ebenda, Leitsätze 2 und 3.

30 Vgl. Deutscher Bundestag: Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, Berlin, 2011.

Mahnschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen zur Nichtumsetzung von Richtlinien durch den Bund geregelt waren, nutzte die Bundesregierung konsequent aus. So wurden dem Parlament zwar die entsprechenden Mahnschreiben, nicht aber die Antwortschreiben der Bundesregierung, zugänglich gemacht, was es den Abgeordneten erheblich erschwerte, sich ein Bild von dem gesamten Sachverhalt zu machen. Ein weiteres Hindernis bestand darin, dass über Verfahren gegen Deutschland wegen unvollständiger oder fehlerhafter Richtlinienumsetzung bislang ebenfalls nicht unterrichtet wurde. Das neue EUZBBG schließt diese Lücken in § 4 Abs. 6 Ziff. 1 und ermöglicht es den Parlamentariern so, sich näher mit Angelegenheiten, die für die Bundesrepublik erhebliche – in Fällen von Strafzahlungen auch finanzielle – Folgen haben können, zu befassen.

Stärkung der Mitwirkungsrechte

Wie bereits deutlich geworden sein dürfte, stehen die Unterrichtsrechte des Parlaments im Mittelpunkt der Novellierung des EUZBBG. An zwei Stellen werden jedoch auch die konkreten Mitwirkungsrechte gestärkt. Die Grenzen setzt hier allerdings das Grundgesetz, das ein imperatives Mandat ausschließt. Deshalb sind die Änderungen hier auch nicht allzu gravierend und mehr als politische Nachjustierungen denn als grundlegende Neuordnungen zu verstehen. Im Übrigen ergeben sich beide Neuerungen nicht aus dem Urteil, sondern gehen auf politische Forderungen aus Reihen der Parlamentarier zurück.

Eine erste Änderung betrifft die Rolle des Bundestages bei der Einführung des Euro in einem anderen Mitgliedstaat. Hier sah man sich vor die Situation gestellt, dass eine Mehrheit der Fraktionen zwar eine stärkere politische Einbindung des Bundestages befürwortete, man sich zugleich jedoch auch bewusst war, dass gemäß Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union im Prinzip alle Staaten – außer Großbritannien und Dänemark –³¹ bereits Mitglieder der Währungsunion sind, für die lediglich Ausnahmen gelten. Erfüllt ein Staat die klar formulierten Bedingungen, kann er den Euro als Zahlungsmittel einführen. Die Entscheidungswege dazu sind in Art. 140 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union benannt, ein Vetorecht für einzelne nationale Parlamente besteht nicht. So ist der neue § 9a des EUZBBG nicht als Verhinderungsinstrument zu verstehen, wie dies auch in der Gesetzesbegründung ausgeführt und es im Gesetzestext explizit klargestellt wird. Die Bundesregierung ist nicht an die Stellungnahmen des Bundestages zu diesem Thema gebunden.³² Vielmehr geht es darum, das Parlament einzubinden und den Abgeordneten die Möglichkeit zu geben, ihre Position darzulegen. Bereits vor dem formalen Inkrafttreten des neuen EUZBBG wurde diese Norm auf freiwilliger Basis angewandt: Am 13. Juni 2013 befasste sich der Deutsche Bundestag mit dem Euro-Beitritt Lettlands – erstmals nach dem neuen Verfahren.³³

Eine zweite Änderung betrifft das Instrument der Stellungnahme, das in Art. 23 des Grundgesetzes verankert ist und im EUZBBG einfachgesetzlich ausgestaltet wird. Der Bundestag besitzt das Recht, Stellungnahmen zu Rechtssetzungsakten der Europäischen Union

31 Vgl. Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und Protokoll (Nr. 16) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark zum Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 284-287.

32 Vgl. Gesetzentwurf EUZBBG, Bundestagsdrucksache 17/12816, S. 12.

33 Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Antrag der Republik Lettland, der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten und den Euro als Umlaufwährung einzuführen, Bundestagsdrucksache 17/13887.

abzugeben, die von der Bundesregierung gemäß Art. 23 Abs. 3 S. 2 des Grundgesetzes zu berücksichtigen sind. Aufgrund der verfassungsrechtlich fehlenden Bindungswirkung dieser Stellungnahmen schreibt das EUZBBG – sowohl in der alten als auch in der neuen Fassung – ein Verfahren fest, das zumindest umfangreiche Erklärungs- und Berücksichtigungspflichten der Bundesregierung regelt. In letzter Konsequenz hat der Bundestag die Möglichkeit, die Bundesregierung dazu zu verpflichten, die Gründe für die Nichtumsetzung wesentlicher Punkte einer Stellungnahme des Bundestages in den europäischen Verhandlungen im Rahmen einer Plenardebatte zu erklären. Dies konnte bislang ‚der Bundestag‘ verlangen, also die Parlamentsmehrheit. Das bedeutete bisher, die Koalition müsste die von ihr getragene Regierung öffentlichkeitswirksam vor den Bundestag zitieren, damit das Parlament dieses Kontrollrecht überhaupt wahrnehmen kann. Die Folge dieser Ausgestaltung mag kaum überraschen: Bislang hat der Bundestag diesen Paragraphen noch nie genutzt, dieses Kontrollrecht lief vollkommen ins Leere. Das neue EUZBBG führt hier ein Minderheitenrecht ein, das in § 8 Abs. 5 bereits einem Viertel der Mitglieder des Bundestages die Möglichkeit einräumt, von der Bundesregierung eine Erklärung im Rahmen einer Plenardebatte zu verlangen. Bedenkt man die insgesamt geringe Zahl bisher abgegebener Stellungnahmen und die zurückhaltende Nutzung von bereits existierenden parlamentarischen Minderheitenrechten, so scheinen mitunter geäußerte Befürchtungen vor einer übermäßigen, rechtsmissbräuchlichen Nutzung dieses Rechts fehl am Platze.³⁴ Zumindest indirekt stützt auch das Bundesverfassungsgericht diese Ausgestaltung, wenn es in seiner Lissabon-Entscheidung von 2009 zur bereits von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages zu initiiierenden Subsidiaritätsklage feststellt: „Sinn und Zweck [...] liegen darin, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Deutschen Bundestages auch dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will.“³⁵

Weitere Änderungen

Eine weitere, bis zuletzt umstrittene, Änderung des EUZBBG besteht in der Einfügung des § 3 Abs. 4, der feststellt, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung von den Unterrichtungspflichten unberührt bleibt. Dies geht zurück auf das Urteil vom 19. Juni 2012, wo Karlsruhe diesen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung aufgreift und seinen Umfang und seine Grenzen umschreibt.³⁶ Die Positionen in der Verhandlungsgruppe des Bundestages reichten von der Forderung nach einer sehr starken Verankerung dieses Grundsatzes über Ausformulierungen dazu, was alles von der Unterrichtungspflicht ausgenommen sei, bis zum kompletten Verzicht auf eine eigenständige Regelung. Dabei setzte sich letztlich die Position durch, dass eine allzu ausführliche Behandlung in einem Gesetz zur Stärkung der Parlamentsrechte wenig sinnvoll sei und man zudem in besondere rechtliche Schwierigkeiten geraten könnte. Schließlich entspricht es der ständigen

34 Vom 27. Oktober 2009 bis zum 31. Januar 2011 gab es laut Bericht der Bundestagsverwaltung insgesamt sieben Stellungnahmen zu EU-Rechtssetzungsakten sowie 32 mit sonstigem europapolitischem Bezug, die zudem größtenteils die Position der Bundesregierung gestützt haben – sie wurden ja schließlich von der Parlamentsmehrheit beschlossen. Dass bereits einzelne Fraktionen Aktuelle Stunden beantragen können oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages Untersuchungsausschüsse einrichten (Art. 44 Abs. 1 GG), Normenkontrollanträge erheben (Art. 93 Abs. 1 Punkt 2 GG) oder die Bundesregierung zu einer Subsidiaritätsklage beim Europäischen Gerichtshof zwingen können (Art. 23 Abs. 1a GG), zerstreut die Bedenken einer rechtsmissbräuchlichen Nutzung weiter. Vgl. Deutscher Bundestag: Erster Bericht über die Anwendung, 2011, S. 54.

35 BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Rn. 403.

36 Ebenda, Leitsatz 4 sowie Rn. 115, 124 und 127.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass es einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gibt und niemand zweifelt an dieser Einschränkung der Unterrichtspflicht – egal ob mit Europabezug oder in anderen Politikbereichen. Bislang hat der Gesetzgeber jedoch aus guten Gründen noch nie den Versuch unternommen, diesen Bereich legal zu definieren. Sich im Rahmen des EUZBBG mit einigen wenigen Sätzen unter Verweis auf ein hierzu sehr differenziertes Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf dieses verfassungspolitische Glatteis zu begeben, konnte letztlich verhindert werden. Man einigte sich darauf, durch die Nennung des Kernbereichs diesen anzuerkennen, ihn jedoch nicht weiter zu definieren. Die Gesetzesbegründung zu diesem Punkt gibt im Wesentlichen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wieder.³⁷

Eine weitere Neuerung betrifft den § 11 des neuen EUZBBG, der festhält, dass der Bundestag ein Verbindungsbüro in Brüssel unterhalten kann, die Fraktionen Vertreter dorthin entsenden und die Bundesregierung dieses Büro über die Ständige Vertretung in Brüssel im Hinblick auf seine fachlichen Aufgaben unterstützt. Die Frage, ob dies unbedingt in Gesetzesform geregelt werden muss, kann sicher diskutiert werden. Hintergrund waren hierbei vor allem zwei Überlegungen. Zum einen hat das Verbindungsbüro für die tägliche europapolitische Arbeit der Fraktionen einen enormen Wert, den man durch die gesetzliche Verankerung dokumentieren und das Büro in seinem zukünftigen Fortbestand sichern wollte. Zum anderen war dies die letzte Regelung der alten BBV, die nicht mittlerweile gesetzlich geregelt ist. Durch die Übernahme des Verbindungsbüros in das EUZBBG ist nunmehr der Weg dafür frei, die nach wie vor existierende BBV formal aufzuheben.

Was fehlt noch auf dem Weg zur Europatauglichkeit?

Mit Blick auf die weit reichenden Unterrichtsrechte des neuen EUZBBG kann festgestellt werden, dass der Bundestag in rechtlicher Hinsicht einen großen Schritt in Richtung Europatauglichkeit getan hat. Papier ist jedoch bekanntermaßen geduldig und es leuchtet auf Anhub ein, dass Informationsrechte nur eine notwendige Voraussetzung parlamentarischer Beteiligung darstellen, diese jedoch noch keineswegs garantieren. Auch in der Vergangenheit wurde wiederholt deutlich, dass es aktive, selbstbewusste und die europäischen Aspekte ihrer Arbeit im Bundestag mitdenkende Abgeordnete braucht, um die zur Verfügung stehenden Rechte auch tatsächlich zu nutzen. Auch das neue EUZBBG ist das Papier nicht wert, auf dem es steht, wenn es nicht in der parlamentarischen Praxis mit Leben gefüllt wird. Abgeordnete müssen ihre Beteiligungsrechte in europäischen Angelegenheiten kennen und ein Bewusstsein für ihre besondere europäische Rolle entwickeln. Dies gilt selbstredend für alle Parlamentarier – die mitunter immer noch geäußerte Einschätzung, das EUZBBG sei ein Gesetz für den Europaausschuss, ist eine gravierende Fehleinschätzung. Nur wenn jeder Fachausschuss sich seiner Aufgaben bewusst ist und diese gewissenhaft erfüllt, kann das Parlament als Ganzes die Möglichkeiten, die ihm das EUZBBG bietet, wirklich nutzen.

Neben diesem grundsätzlichen Appell gibt es jedoch auch eine Reihe von Stellschrauben, mithilfe derer der Bundestag seine Europatauglichkeit verbessern könnte. Wenngleich dieses Thema genug Stoff für einen weiteren umfassenden Aufsatz liefert, sollen mögliche Ansätze hier zumindest skizziert werden.

Eine auch in der Fachöffentlichkeit vermehrt geführte Debatte betrifft die Frage, ob eine Anpassung der Ausschussstruktur im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen an die

37 Vgl. Gesetzentwurf EUZBBG, Bundestagsdrucksache 17/12816, S. 9 beziehungsweise BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Leitsatz 4, Rn. 114 und 124.

parlamentarische Kontrolle und Begleitung der wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene erforderlich oder zumindest ratsam ist.³⁸ Bereits heute zeigt sich in der Praxis, dass die zerfaserte Begleitung von solch vielfältigen Instrumenten wie dem Europäischen Semester, dem Six-Pack, dem Two-Pack oder dem Euro-Plus-Pakt nicht mehr von einem Ausschuss allein geleistet werden kann, wenn eine angemessene parlamentarische Beteiligung sichergestellt werden soll. Der Umstand, dass einzelne Elemente des Europäischen Semesters federführend im Europaausschuss, andere im Wirtschaftsausschuss und wieder andere im Haushalts- oder Finanzausschuss behandelt werden und diese Zuordnung mitunter von Jahr zu Jahr wechselt, erschwert die parlamentarische Arbeit. Einer weitgehend homogen agierenden Exekutive auf Bundes- und Europaebene steht eine zersplitterte parlamentarische Mitwirkung gegenüber. Hier könnte ein bereits von verschiedenen Seiten geforderter Querschnittsausschuss Abhilfe schaffen,³⁹ in dem Abgeordnete aus den beteiligten Fachbereichen – zum Beispiel Europa, Haushalt, Wirtschaft, Finanzen, Arbeit und Soziales – zusammenkommen, um die entsprechenden Vorlagen unter Einbezug aller Perspektiven eingehend zu beraten.

Eine weitere denkbare Änderung mit Bezug zur Ausschussstruktur ist eine intensivere Nutzung der einmaligen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, die das Grundgesetz in Art. 45 eröffnet. Demnach kann der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union plenarersetzend tätig werden. Das heißt, er kann unter Beachtung eines in der Geschäftsordnung festgelegten Verfahrens Entscheidungen treffen, die die gleichen Wirkungen entfalten wie ein Plenumsbeschluss. Die bisherige, äußerst zurückhaltende Nutzung dieses Rechts ist natürlich mit dem mühsam austarierten Verhältnis der Fachausschüsse zueinander und der Präferenz für den regulären Entscheidungsweg über das Plenum relativ einfach erklärbar. Dennoch ergibt sich besonders in europäischen Angelegenheiten eine Reihe von Anknüpfungspunkten, die eine besondere Rolle des Europaausschusses rechtfertigen. Denkbar wäre zum Beispiel, ihm die Subsidiaritätsprüfung europäischer Vorlagen stets federführend zu übertragen und so eine notwendige fachliche Spezialisierung und inhaltliche Fokussierung auf wirklich subsidiaritätsrelevante Fälle zu fördern. Hauptargument einer intensiveren Nutzung des Art. 45 des Grundgesetzes ist jedoch die Vereinfachung der kontinuierlichen, auch kurzfristigen Reaktionsfähigkeit auf europäische Entwicklungen. Dahinter steckt das Problem der oftmals gravierend unterschiedlichen Arbeitsrhythmen in Brüssel und Berlin. So liegen selbst im regulären Parlamentsbetrieb mitunter zwei bis drei Wochen zwischen zwei Sitzungen, in Extremfällen wie einer Sommerpause samt sich anschließender Bundestagswahl kann die Arbeitsfähigkeit auch bis zu vier Monate eingeschränkt sein. Europa nimmt darauf jedoch keine Rücksicht, in Brüssel wird weiterhin Politik gemacht. Die Forderung, den Sitzungskalender des Bundestages daraufhin anzupassen, ist zweifellos richtig. Da dieser jedoch sehr weit im Voraus feststeht und nach wie vor sitzungsfreie Perioden aufweisen wird, scheint es sinnvoll, die besondere und vom Grundgesetz vorgesehene Rolle des auch kurzfristig einzuberufenden Europaausschusses dazu zu nutzen, diese Lücke zu

38 Vgl. beispielsweise Calliess/Beichelt: Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag, 2013, S. 34; Franz C. Mayer: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu dem Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ am 10. Dezember 2012. Stellungnahme zum Themenblock 2 „Demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“, Ausschussdrucksache 17(21)1376.

39 Vgl. beispielsweise Axel Schäfer im Rahmen der ersten Lesung des EUZBBG am 22. März 2013. Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht 232. Sitzung. Berlin, Freitag, den 22. März 2013, Plenarprotokoll 17/232, S. 29070 B-29071 D. Vgl. auch Calliess/Beichelt: Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag, 2013, S. 34; Mayer: Stellungnahme zum Themenblock 2, 2012.

schließen und die europapolitische Handlungsfähigkeit des Parlaments jederzeit zu gewährleisten.

Weitere, hier nicht im Detail zu beschreibende und nur kursorisch aufzuzählende Ansätze betreffen unter anderem die Intensivierung der fraktionsinternen europapolitischen Koordination, den Ausbau der verfügbaren Ressourcen auf Arbeitsebene der Fraktionen oder auch die Aufwertung von Plenardebatten als Teil öffentlicher parlamentarischer Kontrolle in europäischen Angelegenheiten – zum Beispiel im Rahmen einer offenen Europafragestunde, in der Regierungsmitglieder dem Parlament Rede und Antwort stehen. Ebenso zu nennen ist die vermehrte Präsenz der Abgeordneten bei Kommission und Rat in Brüssel sowie eine verstärkte interparlamentarische Kooperation, die neben der alltäglichen politischen Zusammenarbeit auch im Rahmen einer interparlamentarischen Konferenz auf Grundlage von Art. 13 des Fiskalvertrags oder gemeinsamer thematischer Sondersitzungen von Abgeordneten des Europäischen Parlaments und des Bundestages stattfinden kann.⁴⁰

Fazit: Ein gutes Gesetz, das sich in der Praxis beweisen muss

Alles in allem kann sicher festgehalten werden, dass das neue EUZBBG trotz oder vielleicht auch gerade wegen seiner besonderen Vorgeschichte eine gute Grundlage für eine starke und effektive parlamentarische Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten darstellt. Es spricht einiges dafür, dass nicht mehr die gesetzliche Grundlage Knackpunkt der Beteiligung des Deutschen Bundestages in der Europapolitik sein wird. Vielmehr wird der bereits beschriebene Bewusstseinswandel in Reihen der Abgeordneten und die Bereitschaft, eine neue, mitunter unbekannte Rolle zu spielen, die zentrale Herausforderung sein. Dass dabei oftmals lediglich Mitgestaltung und nicht mehr die Letztentscheidung des Parlaments im Mittelpunkt steht, bedeutet jedoch keinen Rückschritt für den Parlamentarismus. Schließlich lautet die Alternative nicht Renationalisierung und – auch im nationalen Kontext illusorische – vollumfängliche Entscheidungshoheit des Bundestages. Bemüht sich der Bundestag nicht zumindest um die Mitgestaltung europäischer Politik, so würden über kurz oder lang in Europa Entscheidungen ganz ohne Beteiligung des deutschen Parlaments getroffen. Kurzum: Europäisierung ist für den Deutschen Bundestag nicht eine Option unter vielen. Sie ist – das Wort sei verziehen – alternativlos.

40 Vgl. zur möglichen Ausgestaltung einer interparlamentarischen Konferenz: Axel Schäfer/Fabian Schulz: Eine Konferenz der Parlamente für Europa. Neue Wege interparlamentarischer Zusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung: Perspektive, Berlin 2013.