

Auf dem Wege zur europäischen Gewaltenschränkung: der Deutsche Bundestag während der Eurozonenkrise

Timm Beichelt

Gibt das Agieren des Bundestages während der Eurozonenkrise Anlass, seine Stellung im Gewaltenteilungssystem der Bundesrepublik sowie der EU neu zu bewerten? Anlass für diese Frage ist die vordergründig erhebliche Aufwertung, die das Parlament in rechtlicher, politischer und auch symbolischer Hinsicht in den letzten Jahren erfahren hat. Interessant ist nicht nur, wie sich das gewachsene Gewicht des Bundestages auf das Verhältnis zur Bundesregierung auswirkt. Ebenso relevant erscheint, welche Bedeutung bekannte interne Trennlinien (zum Beispiel zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen) erhalten, wenn der Bundestag seine Kontroll- und Mitwirkungskompetenzen wirklich nutzt. Entwickelt sich ein europapolitisches Gegengewicht zur Bundesregierung? Wie steht es um die Stellung des Bundestages im europäischen System?

Noch vor wenigen Jahren genoss der Deutsche Bundestag den Ruf, ein „Nachzügler“ und „Juniorpartner“ in EU-Angelegenheiten zu sein.¹ Seine Rolle schien weitgehend auf die Kontrollfunktion beschränkt – jene Funktion also, die sich in der neueren Debatte um horizontale Gewaltenteilung als zentral erwiesen hat.² Politische Kontrolle in der Europapolitik, wenn sie im Sinne institutioneller Gegengewichte verstanden wird, beschränkt sich im Parlamentarismus, so auch im deutschen Regierungssystem, vor allem auf die Oppositionsfraktionen. Gegen diese Konstruktion ist im Sinne des Neuen Dualismus wenig einzuwenden. Dieser bildet die dem parlamentarischen Regierungssystem und seiner Handlungslogik angemessene Form der Gewaltenteilung, bei der das Parlament, genauer: die Mehrheit, die Formulierung von Gesetzen in die Hände der Regierung gibt. Die Delegation von Rechtsakten an die Regierung stellt „eine demokratische Entscheidung der Frage [dar], wie sich ein politisches Programm am besten durch die Exekutive verwirklichen lässt. Die Exekutive ist so gesehen die Verwirklichungsmaschine des Parlaments“³. Aus dieser Perspektive ist eine zurückhaltende Rolle des Bundestages gar kein Problem – weder in der „nationalen“ noch in der Europapolitik. Ein der Exekutive vertrauendes Parlament, genauer: eine die Regierung tragende Parlamentsmehrheit, stellt die Normalkonstellation der parlamentarischen Demokratie dar. Innerhalb dieser Handlungseinheit – als „Regierungs-

- 1 Vgl. *Andreas Maurer*, Germany: Fragmented Structures in a Complex System, in: *Wolfgang Wessels / ders. / Jürgen Mittag* (Hrsg.), *Fifteen into one? The European Union and its Member States*, Manchester 2003, S. 115 – 149; *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, *Das neue deutsche Regierungssystem*, Wiesbaden 2012.
- 2 Siehe etwa *Hans-Joachim Lauth*, „Horizontal accountability“. Aktuelle Aspekte der Gewaltenteilung. Ein Vorschlag zur Systematisierung der Kontrollfunktion der Gewaltenteilung, in: *Sabine Kropp / Hans-Joachim Lauth* (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability“ im interregionalen Vergleich*, Baden-Baden 2007, S. 45 – 71.
- 3 *Christoph Möllers*, *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung*, Weilerswist 2008.

mehrheit“ auf den Begriff gebracht⁴ – regieren die regierungstragenden Fraktionen mit, kontrollieren „ihre“ Regierung intern und zumeist informell.

Zusätzliche Kontrollinstanzen, die das Mehrheitshandeln der Regierung föderal (Bundsrat) und im Hinblick auf zentrale Rechtsnormen (Bundesverfassungsgericht) einschränken, stabilisieren das Gewaltenteilungsregime zusätzlich und ermöglichen wenigstens im Prinzip eine ausreichende Legitimation (auch) der Europapolitik.

Dennoch wurde in der Vergangenheit häufig die Position vertreten, der Bundestag müsse in EU-Angelegenheiten gegenüber der Exekutive verloren gegangenes Terrain wieder gut machen. So wurde das Argument formuliert, die Effektivität (und damit die Legitimität) der deutschen Politik ließe sich steigern, wenn der Bundestag seine Vorstellungen stärker in die Europapolitik einbrächte.⁵ Prominent wurde auch die Gegenüberstellung der (vermeintlich) überbürokratisierten EU-Ebene mit der (vermeintlich) authentischen deutschen Ebene der Gesetzgebung.⁶ In einer Perspektive auf das politische System der EU wurde zudem argumentiert, europäische Politik erfordere insgesamt eine stärkere Stellung gewählter Akteure. Die entstehende „EU-Polity“ wird entsprechend seit einiger Zeit als Mehrebenenparlamentarismus bezeichnet, in dem sich nationale Parlamente sowie das Europäische Parlament (EP) die legislativen Aufgaben teilen sollten.⁷

Zur Beantwortung der oben formulierten Fragen soll im vorliegenden Text zunächst nachvollzogen werden, wie sich die rechtliche Stellung des Bundestages während der Eurozonenkrise entwickelt hat. Anschließend werden institutionelle und ideelle Bruchlinien innerhalb des Bundestages thematisiert, um die These zu untermauern, dass das gewachsene Gewicht des Bundestages in der Europapolitik nicht zuletzt dazu geeignet ist, parlamentsinterne Konflikte nunmehr auch auf diesem Feld relevant werden zu lassen. Abschließend werden die empirischen Untersuchungen⁸ im Hinblick auf die Gewaltenbalance innerhalb

- 4 Winfried Steffani, Regierungsmehrheit und Opposition, in: *ders.* (Hrsg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 11 – 35; schon zuvor grundlegend *ders.*, Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme, in: *ders.*, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979, S. 37 – 60.
- 5 Vgl. Sven Hölscheidt, The German Bundestag: From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny, in: *Andreas Maurer / Wolfgang Wessels* (Hrsg.), National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001, S. 117 – 136; *Sven Hölscheidt*, Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *Integration*, 31. Jg. (2008), H. 3, S. 254 – 265.
- 6 Vgl. *Roman Herzog / Lüder Gerken*, Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, in: *Die Welt online* vom 13. Januar 2007, http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_und_unsere_Vertreter.html (Abruf am 16. November 2015).
- 7 Vgl. *Andreas Maurer*, Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente als Quellen demokratischer Legitimität im Vorfeld des Konvents, in: *Erhard Busek / Waldemar Hummer* (Hrsg.), Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Wien 2004, S. 203 – 262; *Gabriele Abels / Annegret Eppler*, Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden 2011.
- 8 Im Rahmen eines von der Bertelsmann Stiftung geförderten Projekts wurden etwa 30 Hintergrundinterviews im Bundestag geführt. Sie fließen in den vorliegenden Text allerdings nur am Rande als Primärquellen ein; darauf wird in zwei Fußnoten verwiesen. Verwendet werden sie vor allem, um die Plausibilität bestehender Thesen einzuschätzen. Siehe *Christian Callies / Timm Beichelt*, Auf dem Weg zum europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur?, Gütersloh 2013; *dies.*, Die Europäisierung des Parlaments: zwischen Europapolitik und europäisierter Innenpolitik, Gütersloh 2015; *Daniela Kietz*, Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise, Gütersloh 2013.

des europäischen Regierungssystems zusammengefasst. Die Eurozonenkrise wird dabei durchgehend als Anlass und Katalysator, weniger jedoch als ursächliche Kraft für die erheblichen Neuorientierungen des deutschen Gesetzgebers in der Europapolitik bewertet.

1. Gesetzliche Entwicklung: die wachsende Relevanz des Bundestages in der Europapolitik

Obwohl das erste Gesetz zur Beteiligung des Parlaments in der Europapolitik bereits im Jahr 1957 verabschiedet wurde, wurden ernsthafte Schritte zur Einbeziehung des Bundestages und des Bundesrates erst im Zuge des Maastricht-Vertrags unternommen.⁹ Art. 23 GG wurde 1992 neu gefasst; er begründete die Informationspflicht der Bundesregierung und brachte die Rolle des Bundestages auf den Begriff der „Mitwirkung“. Konkretisiert wurde die Mitwirkungsfunktion des Parlaments im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in EU-Angelegenheiten (EUZBBG) sowie dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundesrat in EU-Angelegenheiten (EUZBLG).¹⁰ Beide Gesetze ermöglichten eine Ex-Post-Kontrolle gegenüber der Regierung. Dagegen konnte das eigentliche Ziel, den Bundestag für den durch Maastricht induzierten Verlust an Regelungsgewalt mit Mitwirkungspotenzial zu entschädigen, zunächst nicht erreicht werden.¹¹

Mitte der 2000er-Jahre änderte sich die Gesetzeslage in inkrementellen Schritten. Bei einigen wichtigen europäischen Gesetzesakten, zum Beispiel dem Europäischen Haftbefehl, war es dem Parlament nicht geglückt, eigene Positionen einzubringen. Die Folge war das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten (November 2005)¹² sowie die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung zur Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten (September 2006).¹³ Beide Akte bewirkten, zumal in Verbindung mit der Einrichtung eines Verbindungsbüros des Bundestages in Brüssel im Jahr 2007, eine bessere Information der Abgeordneten.¹⁴

Die gesetzliche Dynamik jener Jahre ging nicht nur auf Defizite bei der inneren Gewaltbalance zurück. Von Bedeutung waren auch die Neuerungen des Vertrags von Lissabon – insbesondere Art. 12 EUV sowie zwei Protokolle¹⁵ –, die seither die Rolle nationaler Parlamente im Hinblick auf die Subsidiaritätskontrolle spezifizieren. Die verbesserte exekutiv-legislative Zusammenarbeit, die durch die neuen Gesetze möglich wurde, sollte das

9 Für das Folgende siehe *Timm Beichelt*, *Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics*, in: *German Politics*, 21. Jg. (2012), H. 2, S. 143 – 160.

10 BGBl. 1993 I, S. 311 – 312, S. 1780 (EUZBBG) sowie BGBl. 1993 I, S. 313 – 315 (EUZBLG). Der Bundesrat wird im Folgenden aus Platzgründen nicht näher behandelt.

11 Vgl. *Annette Elisabeth Töller*, *Europapolitik im Bundestag. Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuss des 12. Deutschen Bundestages*, Frankfurt am Main 1995; *Katrin Auel*, *The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation*, in: *German Politics*, 15. Jg. (2006), H. 3, S. 249 – 268.

12 BGBl. 2005 I, S. 3178 – 3180.

13 BGBl. 2006 I, S. 2177 – 2180.

14 Vgl. *Axel Schäfer* / *Michael Roth* / *Christoph Thum*, *Stärkung der Europa-tauglichkeit des Bundestages*, in: *Integration*, 30. Jg. (2007), H. 1, S. 44 – 49.

15 Protokolle „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU“ sowie „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.

Parlament auch ein Stück weit unabhängig von der Informationspolitik der EU-Institutionen gegenüber den nationalen Parlamenten machen.

Eine weitere Umstrukturierung ergab sich nach der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags. Dessen Begleitgesetzgebung wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Lissabon-Urteil zum Teil für defizitär erklärt. Daraufhin entstand eine grunderneuerte EU-bezogene Gesetzesstruktur: das für Kompetenzübertragungen sowie die Subsidiaritätskontrolle einschlägige Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)¹⁶, das „Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon“¹⁷, ein Gesetz zur Änderung des EUZBBG¹⁸ sowie ein Gesetz zur Änderung des EUZBLG.¹⁹

Etwa zu diesem Zeitpunkt setzte parallel die Eurozonenkrise ein. In ihrem Verlauf wurden folgende Gesetze verabschiedet:

- das „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“, das Finanzierungshilfen in Höhe von insgesamt €110 Milliarden bereitstellte (deutscher Anteil: €22,4 Milliarden)²⁰,
- das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) mit einer Summe von €780 Milliarden (deutscher Anteil: €211 Milliarden)²¹,
- mehrere Gesetze im so genannten ESM-Paket, das den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Höhe von €700 Milliarden (deutscher Anteil: €190 Milliarden)²² ausstattete sowie
- mehrere Begleitgesetze zum Fiskalpakt, die im Anschluss an die Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht im Juli 2013 verabschiedet wurden (siehe unten).

Die meisten dieser Gesetze wiesen einen doppelköpfigen Bezug auf. Einerseits existierten sowohl hinsichtlich des Inhalts als auch der beteiligten Institutionen enge Bezüge zur EU. Andererseits wurden insbesondere der ESM und der Fiskalpakt als zwischenstaatliche Verträge abgeschlossen. Für die parlamentarische Beteiligung war dies natürlich von erheblicher Bedeutung. Auch wenn die Regeln zur Parlamentsbeteiligung in EU-Angelegenheiten unzulänglich gewesen sein mochten, so hatte das Kompensationsprinzip das Parlament doch mit Informations- und formalen Beteiligungsrechten ausgestattet. Diese Regelungen greifen aber nicht bei internationalen Rechtsakten. Hier wäre der Bundestag nach Art. 59 Abs. 2 GG lediglich zur Ratifizierung dessen berechtigt, was die Regierung auf internationaler Ebene ausgehandelt hat – auch dann, wenn sich die internationale Ebene ausschließlich auf die Regierungen von EU-Mitgliedstaaten beschränkt.

Das parlamentarische Agieren während der Eurozonenkrise kann in zwei Phasen unterteilt werden. In der ersten Phase, beginnend im Jahr 2010, in der es um die Griechenlandhilfe und die Ausdehnung der letztlich länderbezogenen Rettungsschirme auf Irland, Portugal und Spanien ging, stand akute Krisenbewältigung im Vordergrund. Die Rolle des

16 BGBl. I, S. 3022 vom 1. Dezember 2009, BGBl. I, S. 3822.

17 BGBl. 2009 I, S. 3822.

18 BGBl. 2009 I, S. 3026.

19 BGBl. 2009 I, S. 3031.

20 BGBl. I, S. 537 vom 7. Mai 2010.

21 BGBl. I, S. 1992 vom 9. Oktober 2011.

22 BGBl. II, S. 981; BGBl. I, S. 1918; BGBl. I, S. 1914; BGBl. II, S. 978; BGBl. II, S. 1006.

Parlaments war überwiegend passiv.²³ Die Regierung bestand auf dem intergouvernementalen Charakter des Krisenmanagements und führte an, viele der Entscheidungen hätten unter großem Zeitdruck getroffen werden müssen. So argumentierte Kanzlerin *Angela Merkel*, die Einrichtung der Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sei wegen existenzieller Gefahren für den Euro ohne Parlamentsbeteiligung nötig gewesen.²⁴

Die zweite Phase betrifft die Verhandlungen um den ESM, den Euro-Plus-Pakt sowie den Fiskalpakt. Der Euro-Plus-Pakt, der am 11. März 2011 geschlossen wurde, hatte die fiskalische Konvergenz der Euro-Staaten zum Ziel.²⁵ Dagegen konzentrierte sich der Fiskalpakt auf Regeln für Staatsverschuldung und fiskalische Disziplin.²⁶ Von der Griechenlandhilfe und dem EFSF unterschieden sich diese Vertragswerke darin, dass sie über mehrere Wochen oder Monate auf EU-Ebene beraten wurden. Das Argument, der Bundestag könne aus terminlichen Gründen nicht beteiligt werden, war also hinfällig. Dennoch war die Regierung, und hier insbesondere das federführende Finanzministerium, sehr zurückhaltend mit der Informierung des Parlaments. In der Folge protestierten mehrere führende Politiker des Regierungslagers – unter anderem Bundestagspräsident *Norbert Lammert* und der Vorsitzende des EU-Ausschusses *Gunther Krichbaum* – öffentlich gegen die Missachtung des Bundestages.²⁷ Die Oppositionsparteien äußerten ebenfalls harsche Kritik, die später in einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gipfelte (siehe unten).

Trotz der offenkundigen Strategie der Bundesregierung, bestimmte Sachverhalte der Krisenbewältigung lieber intergouvernemental anzugehen, profitierte die parlamentarische Europapolitik auch von der Krise.²⁸ Wegen der hohen Bedeutung des Themas in der Öffentlichkeit rückten die mit Europa befassten Politiker, die sonst eher in der zweiten Reihe agieren, ins Blickfeld. Es gab eine Vielzahl an Regierungserklärungen, bei denen Minister oder die Kanzlerin selbst dem Parlament Rede und Antwort stehen mussten. Selbst wenn dies nicht immer schriftlich geschah, war auf diesem Weg doch ein gewisser Informationsaustausch gewährleistet. Die Europapolitik diffundierte in andere Ausschüsse als den EU-Ausschuss, insbesondere in den Haushaltsausschuss. In mehreren Anhörungen konnten hochrangige Akteure der EU direkt befragt werden, so der damalige Präsident der Euro-Gruppe *Jean-Claude Juncker*, die seinerzeitige Wirtschaftsministerin Griechenlands *Anna Diamantopoulou* und der Präsident der Europäischen Zentralbank *Mario Draghi*. Die Eurozonenkrise trug zweifellos dazu bei, den Bundestag als europapolitischen Akteur sichtbarer zu machen. Damit wurde das Parlament auch seiner wichtigen Funktion gerecht, die öffentliche Kommunikation von EU-Angelegenheiten zu befruchten.²⁹

23 Vgl. *Timm Beichelt / Nicolai von Oндarza*, Von der Schulden- zur Integrationskrise? Euro-Krisenmanagement und europäische Integrationsdynamik, in: *dies. / Günter Verheugen* (Hrsg.), Die EU auf dem Weg zur Wirtschaftsunion? Europäische Reaktionen auf die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise, Frankfurt (Oder) 2011, S. 15 – 21.

24 Protokoll 17/44 der Plenardebatte vom 19. Mai 2010, S. 4126.

25 Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, EUCO 10/1/11.

26 Siehe Auswärtiges Amt, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/634300/publicationFile/175364/121228-Fiskalpakt-Text.pdf> (Abruf am 7. April 2015).

27 Vgl. *Daniela Kietz*, a.a.O. (Fn. 8), S. 23 f.

28 Für das Folgende siehe ebenda.

29 Vgl. *Katrin Auel / Tapio Raunio*, Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs, in: *Journal of Legislative Studies*, 20. Jg. (2014), H. 1, S. 1 – 12.

Alle genannten Aktivitäten reichten jedoch kaum aus, die gestiegenen Kostenrisiken für den deutschen Haushalt adäquat zu berücksichtigen. Bei Risikosummen, die das hausgemachte jährliche Haushaltsdefizit um ein Vielfaches überstiegen – etwa beim Haftungsanteil von €190 Milliarden für den ESM –, war es wenig überraschend, dass das Parlament seine Informations- und Mitwirkungsrechte in vollem Umfang wahrnehmen würde.

Dazu stand aber die Strategie der Regierung quer, den ESM ebenso wie den Euro-Plus-Pakt und den Fiskalpakt als zwischenstaatliche Angelegenheit und damit weitgehend außerhalb der Regularien von Art. 23 GG, dem EUZBBG und dem IntVG zu behandeln. Da sich die Regierung auch nach den Protesten führender Parlamentarier aus den eigenen Reihen nicht zu einer Änderung ihres Kurses bewegen ließ, hatte sich im Grunde ein offener Organkonflikt eingestellt. Allerdings gingen die Mehrheitsfraktionen des Bundestages nicht so weit, sich in eigener Initiative an das Bundesverfassungsgericht zu wenden. Dies konnten sie einzelnen Abgeordneten des Bundestages sowie den Fraktionen der Opposition überlassen. Aus diesen Reihen wurden mehrere Klagen gegen die Regierungspolitik eingereicht:

- seitens des Bundestagsabgeordneten *Peter Gauweiler* (CSU), zusammen mit mehreren Professoren der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, gegen die Griechenlandhilfe und die EFSS³⁰,
- seitens zweier Abgeordneter der SPD im Hinblick auf die Beteiligung des Parlaments im Rahmen des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (StabMechG) im Rahmen der EFSS³¹,
- seitens der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hinblick auf die Informierung des Parlaments durch die Regierung bei der Entstehung des ESM sowie des Euro-Plus-Paktes³²,
- seitens der Fraktion Die Linke, zusammen mit weiteren Parlamentariern, hinsichtlich der Ratifizierung von ESM und Fiskal-Pakt.³³

Ähnlich wie in seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht³⁴ und Lissabon³⁵ positionierte sich das Bundesverfassungsgericht bei keinem dieser Urteile grundsätzlich gegen den von der Bundesregierung auf EU-Ebene eingeschlagenen Kurs. Ob Griechenlandhilfe, EFSS, ESM oder Fiskalpolitik – allen Maßnahmen zur Bewältigung der Eurozonenkrise wurde Kompatibilität mit dem Grundgesetz bescheinigt. Gleichzeitig bestand das Gericht aber in allen Urteilen darauf, dass dem Bundestag Kompetenzen von beträchtlicher Reichweite verbleiben müssten. Hierzu zählt selbstredend das Budgetrecht aus Art. 110 GG, das seit jeher als eines der bedeutendsten Parlamentsrechte angesehen wird.

Die heutige Konfiguration der EU-bezogenen Parlamentsgesetzgebung ist nur vor dem Hintergrund der Judikatur des Verfassungsgerichts zu verstehen. Als Folge des Lissabon-Urteils wurde im IntVG die Beteiligung des Parlaments bei außerordentlichen Vertragsver-

30 Urteil vom 7. September 2011; 2BvR 987/10.

31 Urteil vom 28. Februar 2012; 2 BvE 8/11.

32 Urteil vom 19. Juni 2012; 2 BvE 4/11.

33 Urteil vom 12. September 2012; 2 BvR 1390/12 und 2 BvR 1824/12.

34 Vgl. *Paul Kirchhof*, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Peter Hommelhoff/Iders*, (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 11 – 24.

35 Vgl. *Peter-Christian Müller-Graff*, Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen, in: *Integration*, 32. Jg. (2009), H. 4, S. 331 – 360.

änderungen geschärft; zudem wurde das EUZBBG deutlich erweitert.³⁶ Im StabMechG wurde als Reaktion auf das Urteil vom 28. Februar 2012 die Regel zum so genannten Neunergremium verändert, so dass fortan das Plenum des Bundestages auch über kurzfristige europäische Finanzhilfen entscheidet.³⁷

Die langfristig nachhaltigste Nivellierung ergab sich infolge der Entscheidung vom 19. Juni 2012. Das Gericht hatte geurteilt, dass die Regierung Regelungsgegenstände in einem „Näheverhältnis“ zu EU-Angelegenheiten auch über die in Art. 23 GG angelegte Prozedur behandeln müsste. Darüber hinaus habe die Informierung des Parlaments in komplexen Rechtsangelegenheiten besonders intensiv zu sein und müsse den Bundestag zeitlich in die Lage versetzen, sich fundiert mit dem entsprechenden Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme vor einer Regierungsentscheidung abzugeben.³⁸ In der Folge setzte sich im Bundestag die Einsicht durch, die Beteiligung müsse in grundlegender Weise auf gesetzlich solide Beine gestellt werden. Zum Juli 2013 entstand somit ein neues EUZBBG, das nunmehr fast alle Aspekte der Legislativ-Exekutiv-Beziehungen abdeckt und dabei fast alle Regelungsbereiche mit direktem und indirektem Näheverhältnis zu den EU-Angelegenheiten behandelt. Das EUZBBG stellt somit seit 2013 sicher, dass sich der Bundestag über alle EU-bezogenen Aspekte der Gesetzgebung hinreichend und in aller Regel rechtzeitig informieren kann. Zugleich sind seine Möglichkeiten zur aktiven Mitwirkung, insbesondere im Hinblick auf Stellungnahmen, durch den Gesetzesrang des Verbindungsbüros rechtlich gestärkt worden.³⁹

Zugleich wurde innerhalb der Bundestagsverwaltung eine neue Unterabteilung „Europa“ eingerichtet, mit deren Hilfe das Verbindungsbüro, die Priorisierung, die Datenpflege und die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der EU unter einem Dach vereint wurden.⁴⁰

Insgesamt verfügt der Bundestag damit nun über ein differenziertes und schlagkräftiges Instrumentarium, um tatsächlich an den EU-Angelegenheiten mitzuwirken. Die Regierung muss wenigstens die sie tragenden Fraktionen stärker einbeziehen als früher; zugleich profitieren die Oppositionsfraktionen von den ausgedehnten Informationspflichten. Die Eurozonenkrise hat dieser Entwicklung wesentlich Vorschub geleistet, da das Parlament – mit Unterstützung des BVerfG – erst im Krisenmodus dazu übergegangen ist, bereits vorher gegebene latente Mitwirkungsmöglichkeiten auch rechtlich und real auszugestalten.

2. Institutionelle Ebene: der Bundestag als heterogener EU-Akteur

Die nähere Betrachtung der Parlamentsprozesse während der Eurozonenkrise zeigt, dass die rechtliche Aufwertung der symbolischen Macht des Bundestages tatsächlich zuträglich war.

36 Vgl. *Christian Calliess*, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 25. Jg. (2010), H. 1, S. 1 – 34.

37 Vgl. *Christian Calliess / Timm Beichelt*, Die Europäisierung des Parlaments, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 7.2.

38 Siehe Leitsätze des Urteils vom 19. Juni 2012; 2 BvE 4/11.

39 „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 4. Juli 2013; BGBl. I, S. 2170. Ausführlich siehe *Timm Beichelt*, *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden 2015.

40 Vgl. *Christian Calliess / Timm Beichelt*, Die Europäisierung des Parlaments, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 6.2.1.

Allerdings schlägt sich dieser Machzuwachs nur begrenzt in einer Veränderung der Machtbalance nieder. Das gewaltenverschränkte Konstrukt des bundesdeutschen Parlamentarismus bewirkt vielmehr, dass das Gegeneinander von Oppositions- und Regierungsfractionen an Bedeutung gewinnt.

Dies ist insofern von Bedeutung, als die einschlägige Literatur zur Rolle nationaler Parlamente in der Europapolitik zu einem guten Teil von einer antagonistischen Position von Legislative und Exekutive ausgeht.⁴¹ Politische Akteure leiten daraus nicht selten die pauschale Forderung nach einer Stärkung des Parlaments gegenüber einer vermeintlichen Entität aus Regierung und Ministerialverwaltung ab.⁴² Sowohl Interpreten als auch Praktiker der Europa- und Parlamentsforschung sind damit einem Gewaltenteilungsmodell verhaftet, das zwar auf eine lange Traditionslinie zurückblickt, aber weder der Praxis noch der Systemlogik parlamentarischer Regierungssysteme entspricht.⁴³ Wenngleich also die konzeptionelle Trennung von Regierung und Parlament bei der Analyse legal basierter Kompetenzen durchaus eine gewisse Berechtigung hat, so ist doch im Weiteren der Blick auf innerparlamentarische Gegebenheiten zu richten.

Die Heterogenität des Akteurs Bundestag beginnt selbstredend mit dessen programmatischer Diversität. Hier hat die Eurokrise gezeigt, dass heute nicht mehr von einer quasi-konsensualen Haltung gegenüber der europäischen Integration auszugehen ist. Zwar unterstreichen manche Untersuchungen bis in die jüngere Zeit, dass Parteien in der deutschen Europapolitik keine allzu großen programmatischen Unterschiede aufweisen.⁴⁴ Wenn man von der Linkspartei absieht, die bekanntlich auch den Lissabon-Vertrag abgelehnt hatte, trifft dieser Befund vordergründig auch für die Bewältigung der Eurozonenkrise zu. Nicht nur die während der Krise regierenden CDU/CSU und FDP, sondern auch die SPD und Bündnis 90/Die Grünen stimmten seit 2009 der allgemeinen Linie der Regierungen sowie den meisten konkreten Schritten der Krisenbewältigung zu. Insbesondere herrschte Übereinstimmung hinsichtlich der wesentlichen Programmelemente: Finanzielle Unterstützung wurde nur – und zwar gegen strikte Auflagen – gewährt, wenn die drohende Zahlungsunfähigkeit eines Staates die Stabilität des gesamten Euroraums bedrohte und wenn die Einstimmigkeit der Entscheidung gewährleistet war.⁴⁵

Obwohl die großen Mehrheiten der vier genannten Fraktionen sowie deren Spitzen in Übereinstimmung handelten, regte sich besonders innerhalb der Koalitionsfraktionen inhaltlicher Widerstand. Im Herbst 2011 initiierte der FDP-Abgeordnete *Frank Schäffler* eine Mitgliederabstimmung über den ESM: Jeder Staat solle für seine eigenen Schulden haften. Die Parteiführung unter dem damaligen Vorsitzenden *Philipp Rösler* wandte sich zwar

41 Vgl. zum Beispiel *Roland Sturm* / *Heinrich Peble*, a.a.O. (Fn. 1); *Tapio Raunio*, National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research, in: *Journal of Legislative Studies*, 15. Jg. (2009), H. 4, S. 317 – 334.

42 Siehe etwa *Roman Herzog* / *Lüder Gerken*, a.a.O. (Fn. 6); *Axel Schäfer* / *Michael Roth* / *Christoph Thum*, a.a.O. (Fn. 14).

43 Für eine grundlegende Diskussion dieser Zusammenhänge vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 4); siehe auch *Christoph Möllers*, a.a.O. (Fn. 3).

44 Vgl. *Roland Sturm* / *Heinrich Peble*, a.a.O. (Fn. 1), S. 178 f.; *Thomas Poguntke*, Europeanization in a Consensual Environment? German Political Parties and the European Union, in: *ders.* / *Nicholas Aylott* / *Elisabeth Carter* / *Robert Ladrech* / *Kurt Richard Luther* (Hrsg.), *The Europeanization of National Political Parties*, London 2007, S. 108 – 133.

45 Siehe auch für das Folgende *Daniela Kietz*, a.a.O. (Fn. 8), S. 35 f.

gegen das Referendum und seine Stoßrichtung, so dass die Abstimmung letztlich am Quorum für die Mindestbeteiligung scheiterte. Dennoch entfaltete das Unterfangen erhebliche Wirkung. Ebenfalls gegen die Regierungslinie wandte sich der CDU-Abgeordnete *Wolfgang Bosbach*. Im Frühjahr 2012 starteten schließlich zehn Abgeordnete der Union und der FDP einen Aufruf zur Ablehnung des Vertrages und insgesamt des Regierungskurses in der Eurozonenkrise. Diese „Allianz gegen den ESM“ wurde zum Aushängeschild einer breiteren außerparlamentarischen Opposition, die in Anlehnung an seit längerem gepflegte wirtschaftsliberale Positionen⁴⁶ schließlich zur Teilnahme der Alternative für Deutschland (AfD) an der Bundestagswahl 2013 führten.⁴⁷

Die Beispiele demonstrieren die große Bedeutung der Europapolitik während der Eurozonenkrise. Das Ausbrechen einzelner Parlamentarier aus der hierarchisierten Debatte und erst recht bei einer Abstimmung geschieht selten. Werden innerfraktionelle Konflikte auf offener Bühne ausgetragen, sind sie – wie an anderen Beispielen nachgewiesen wurde – häufig als Ausdruck eines tiefen Dissenses innerhalb des gesamten Parlaments anzusehen.⁴⁸ Insofern hat die Krisenbewältigungspolitik eine Trennlinie aktiviert, die unterschiedliche Ideen zur Substanz der europäischen Integration freilegt (siehe unten).

Neben inhaltlichen Brüchen⁴⁹ hat die Krisenbewältigungspolitik auch binneninstitutionelle Differenzierungen innerhalb des Bundestages offenbart. In allen Fraktionen wird Europapolitik trotz ihres Querschnittscharakters behandelt wie ein Politikfeld, zum Beispiel die Umweltpolitik. Mithin existieren Fachpolitiker mit einer Spezialisierung auf EU-Angelegenheiten; sie können als parlamentarische Europapolitiker bezeichnet werden. Zu diesen gehören seitens aller Fraktionen Sprecher sowie Obleute. Erstere sind für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, letztere für den innerparlamentarischen Informationsfluss verantwortlich. Ebenfalls zum Kreis der Europapolitiker gehören in jedem Fachausschuss diejenigen Parlamentarier, die sich – zumeist in bewusster Arbeitsteilung – mit der EU-Dimension einer jeweiligen Policy beschäftigen, zum Beispiel mit der europäischen Umweltpolitik. Es wird geschätzt, dass sich auf diese Weise im Bundestag etwa 100 Abgeordnete intensiv mit Europapolitik auseinandersetzen. Dieser Kreis besteht überwiegend aus solchen Parlamentariern, die der Grundidee der europäischen Integration aufgeschlossen gegenüberstehen.⁵⁰

46 Vgl. *Hans-Olaf Henkel*, *Rettet unser Geld! Deutschland wird ausverkauft – Wie der Euro-Betrug unseren Wohlstand gefährdet*, München 2010.

47 Vgl. *Rüdiger Schmitt-Beck*, Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungskepsis: Hintergründe des Beinah-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 94 – 112; *Kai Arzheimer*, *The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany?*, in: *West European Politics*, 38. Jg. (2015), H. 3, S. 535 – 556.

48 Vgl. *Klaus von Beyme*, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997.

49 Siehe hierzu auch *Andreas Wimmel*, *Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips?*, in: *Integration*, 35. Jg. (2012), H. 1, S. 19 – 34; *ders.*, *Die Ausschüsse des Bundestages in der Euro-Krise*, in: *ZParl*, 46. Jg. (2015), H. 2, S. 349 – 370.

50 Diese Informationen stammen aus einer Reihe von Interviews, die der Verfasser zumeist im Herbst 2012 im Bundestag geführt hat (siehe Fn. 8). Die Nennung der konkreten Zahl geht auf ein Interview am 13. September 2012 mit einem intimen Kenner der parlamentarischen Europapolitik zurück.

Im parlamentarischen Alltagsgeschäft bedeutet dies einen gewissen integrationistischen Bias der Europapolitik. Dieser entspricht jener Linie, die (wegen der gegenseitigen Abhängigkeit von Regierung und Mehrheitsfraktionen) mit der Europa-Strategie der Bundesregierung zwar nicht immer im Detail, aber doch in der Grundausrichtung übereinstimmt.⁵¹ Während der Krisenpolitik der Jahre 2010 bis 2013 ließ sich indes eine nicht unerhebliche Änderung dieses Grundmusters beobachten. Da, wie oben beschrieben, die Eurozonenkrise federführend im Haushaltsausschuss beraten wurde, war der in jener Phase sichtbarste Teil der Europapolitik in die Hände anderer Fachpolitiker – eben der Haushaltspolitiker – geraten. Deren wichtigstes Anliegen bestand darin, Risiken vom deutschen Haushalt fernzuhalten. Ins Hintertreffen geriet dabei ein anderes Ziel, das in anderen Phasen durchaus höher gewichtet wurde und wird: die rhetorisch gepflegte und mit realen Schritten untermauerte europäische Solidarität.

Die Krisenpolitik hat damit zutage gefördert, dass eine stärkere parlamentarische Hinwendung zu Europa die traditionell integrationistische Linie der deutschen Europapolitik abschwächen kann. Je mehr dabei die EU allgemein als krisenbetroffene Institution wahrgenommen wird und je verteilungsrelevanter die behandelten Dossiers, desto eher dürfte die bisherige intellektuelle Meinungsführerschaft der „Europapolitiker“ von der Mehrheit der Parlamentarier in Frage gestellt werden. Stattdessen ist zukünftig zu erwarten, dass mehr und mehr Angelegenheiten mit EU-Bezug in die Logik der Dichotomie von Regierung und Opposition geraten, denn nur dieses Organisationsprinzip scheint dazu in der Lage zu sein, in der vielgliedrigen Welt der politischen Repräsentation Entscheidungsrationale zu sichern.⁵²

Während der Krise war noch eine weitere Eigenart der parlamentarischen Europapolitik zu beobachten. Ihr Mehrebenencharakter im europäischen Politikzyklus⁵³ impliziert, dass viele Dossiers über eine lange Zeit auf der politischen Bühne bleiben – häufig länger, als eine deutsche Wahlperiode dauert. Im Interesse der langfristigen Verlässlichkeit der deutschen Politik auf der EU-Ebene stimmen daher Bundesregierungen bei wichtigen Entscheidungen ihren Kurs mit den Spitzen der Oppositionsfraktionen ab. Auch vor diesem Hintergrund ist immer wieder die Rede davon, der Europapolitik fehle es „an parteipolitisch zuordnungsfähigen (...) Konzepten“⁵⁴.

Wichtige Akteure der Opposition – zu nennen wären Fraktionsvorsitzende und ihre Stellvertreter sowie Parlamentarische Geschäftsführer – sind mithin zu einem gewissen Grade in die Regierungspolitik eingebunden. Im Krisenmanagement zwingt dies die Oppositionsführungen in schwierige Situationen, in denen sie nicht geschlossen und widerspruchsfrei agieren können. Unterschiedliche Handlungslogiken müssen bedient werden. Einerseits haben Oppositionspolitiker darauf zu achten, auf der nationalen Bühne wenigstens teilweise mit alternativen Angeboten zur Regierungspolitik präsent zu sein. Zweitens geht es darum, in den EU-Netzwerken als verlässliche Partner aufzutreten, was Überlegungen ein-

51 Vgl. noch immer *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*, Europapolitik als Staatsraison, in: *Manfred G. Schmidt / Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2006, S. 467 – 490.

52 Vgl. *Ludger Helms*, Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen 2002.

53 Vgl. *Andreas Maurer / Jürgen Mittag*, The 'One' and the 'Fifteen': The Member States between Procedural Adaptation and Structural Revolution, in: *Wolfgang Wessels / dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 1), S. 413 – 454.

54 Vgl. *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, a.a.O. (Fn. 1), S. 178.

schließt, nach einem eventuellen Machtwechsel im Bund als Regierungsvertreter die Kontinuität deutscher Politik zu wahren. Und drittens haben die Parteien den Kurs ihrer europäischen Parteienfamilien – im EP zu Fraktionen vereint – im Blick zu behalten.

Während der Eurozonenkrise ließen sich alle drei Funktionsverpflichtungen beobachten – allerdings nicht gleichzeitig und in durchaus widersprüchlicher Weise. Als Versuch, wenigstens in einem gewissen Grade Alternativen zur Regierungspolitik zu präsentieren, lässt sich der Strategiewechsel der SPD hin zur Befürwortung von Eurobonds im Sommer 2011 werten.⁵⁵ Zugleich signalisierte jedoch der Fraktionsvorsitzende *Frank-Walter Steinmeier*, der als ehemaliger Außenminister stark in EU-Netzwerke eingebunden war und ist, Kooperation beim Fiskalpakt. Damit folgte er nicht der Solidaritätsbotschaft seiner Partei, sondern der Austeritätsrhetorik der Regierung⁵⁶ – nationale Wettbewerbslogik und europäische Verlässlichkeitslogik waren in Konflikt getreten. Die Positionierung *Steinmeiers* wurde noch dadurch unterstrichen, dass die Fraktion etwa ab demselben Zeitpunkt bei den Hilfspaketen mit der Regierung stimmte, während sie sich 2010 enthalten hatte.⁵⁷ Beide Vorgänge stehen als Indiz dafür, dass in die Fraktionsführung eingebundene Oppositionspolitiker regierungsnäher agieren als Europapolitiker ihrer eigenen Fraktionen und sich mitunter sogar eher auf Regierungslinie stellen als Hinterbänkler der Regierungsfaktionen.

Drittens hatte sich die Fraktionsführung der CDU/CSU der EVP-Fraktion zu stellen, die unter dem Einfluss ihrer Mitglieder aus Krisenstaaten wiederholt eine Abkehr von der reinen Orientierung am Binnenmarkt forderte. Mit Rücksicht auf den Umgang der Konservativen auf der EU-Ebene hatte dieser Position am besten ein hochrangiger CDU-Politiker ohne Regierungsverantwortung zu widersprechen; gefunden wurde er in der Position des Fraktionsvorsitzenden *Volker Kauder*.⁵⁸

Das Agieren verschiedener Abgeordneter während der Eurozonenkrise zeigt so, dass unter der Oberfläche der parlamentarischen Europapolitik durchaus Risse existieren. Sie stellen in Frage, ob das Parlament in der Europapolitik vor allem als Gegenspieler der Regierung konzipiert werden sollte. Vermutlich existieren auch jenseits der Eurozonenkrise innereuropäische Konflikte, die sich weniger entlang der vermeintlichen Gewaltenteilungs-

55 Nachdem die SPD zu Beginn der Krise die Vergemeinschaftung von Schulden abgelehnt hatte, sprach sich die Fraktionsführung im Laufe der Zeit immer deutlicher für die Einführung von Eurobonds aus, vgl. Deutscher Bundestag, Koalitionsfraktionen lehnen Eurobonds weiterhin ab, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36695851_kw47_de_hh_bkamt/207018 (Abruf am 10. April 2015). Der Kurswechsel bezog sich auf die zukünftige Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion, nicht auf bereits angefallene Staatsschulden.

56 Siehe „Steinmeier weicht SPD-Bedingungen für Fiskalpakt auf“, in: *Zeit online* vom 15. März 2012, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-03/fiskalpakt-deutschland-spd> (Abruf am 12. April 2015).

57 Vgl. *Andreas Wimmel*, Deutsche Parteien in der Euro-Krise, a.a.O. (Fn. 49), S. 26.

58 *Kauder* gab wiederholt zu Protokoll, es sei kein Problem, wenn Krisenstaaten wie Griechenland die Eurozone verlassen müssten (siehe zum Beispiel „Kauder: Euro-Austritt Griechenlands ‚kein Problem‘“, in: *FAZ online* vom 24. August 2012, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/samaras-besucht-deutschland-kauder-euro-austritt-griechenlands-kein-problem-11866530.html>). Auch *Wolfgang Bosbach* ermöglichte der Regierung mit ähnlichen Aussagen, auf der EU-Ebene eine härtere Linie zu vertreten. Auf der nationalen Ebene führte dies allerdings zu internen Konflikten (siehe „Böse Worte gegen Bosbach: Parteifreunde weisen Pofalla zurecht“, in: *Spiegel online* vom 2. Oktober 2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/boese-worte-gegen-bosbach-partiefreunde-weisen-poebler-pofalla-zurecht-a-789604.html> (Abruf jeweils am 12. April 2015)).

linie zwischen Parlament(en) und Regierung(en) entfalten, sondern (a) als dualer Antagonismus von Opposition und Regierung *in* Parlamenten, wie er in allen anderen Politikfeldern prinzipiell auch zum Tragen kommt, (b) als Ausdruck einer gewissen Regierungstreue der Oppositionsspitzen sowie (c) als Gegensatz von Geber- und Nehmerstaaten in der EU-Kohäsionspolitik anzusehen sind.

Weiterhin lässt sich deutlich erkennen, dass die Ankunft der konfliktiven Europapolitik im deutschen Parlament die EU-Strategie der Regierung beeinflusst hat und weiter beeinflussen wird. Lange Jahre hat die Bundesregierung eine vom innenpolitischen Alltagsgeschäft abgehobene Integrationspolitik betreiben können, die ganz zutreffend als „diplomatische Mission“ verstanden wurde.⁵⁹ Die Einmischung des Bundestags in die Politik der Eurozonenkrise politisiert nicht nur die deutsche Europapolitik, sondern hat darüber hinaus auch Auswirkungen auf Verteilungs- und Symbolpolitik auf der EU-Ebene. Die von *Ulrich Beck* geprägte Formel des „Merkiavellismus“⁶⁰ mag insofern die deutsche Hegemonie in der europäischen Finanzarchitektur angemessen widerspiegeln. Sie verdeckt indes, dass eine im Kanzleramt sowie im Auswärtigen Amt durchaus verbreitete Sympathie für gesamteuropäische Solidarität einen Gegenspieler erhalten hat – den vom Prinzip der Budgethoheit geleiteten Bundestag.

3. Ordnungsvorstellungen deutscher Europapolitik

Die Vielschichtigkeit der parlamentarischen Europapolitik kann zwar mit institutionellen Gegebenheiten erklärt werden. Dennoch würde ein Fokus allein auf diese Ebene verdecken, dass innerhalb des Parlaments verschiedene inhaltliche Vorstellungen hinsichtlich der Relevanz der EU für den Bundestag existieren. In Interviews mit Parlamentariern, vor allem aber im Rückgriff auf eine Arbeit von *Christiane Barnickel*⁶¹, lassen sich dabei mehrere Positionen identifizieren, die mit der parteipolitischen Zugehörigkeit von Abgeordneten nur oberflächlich übereinstimmen.⁶² Insgesamt zeigen sich demnach im parlamentarischen Raum wie allgemein in der deutschen Europapolitik mindestens vier argumentative Kerne zum Umgang mit der EU und zur Europäisierung der deutschen Politik.

(1) Im Kontext von Europäisierung und Globalisierung ist der nationalstaatliche Kern der Politikausübung bedroht. Entsprechend lässt sich im Bundestag die Einstellung finden, die Souveränität des Volkes müsse unter den aktuellen Bedingungen der EU-Integration in den Mittelpunkt gestellt werden. Dies entspricht den Leitsätzen der Verfassungsurteile zu Maastricht und Lissabon, wurde aber während der Eurozonenkrise auf die Belange der Haushaltspolitik ausgedehnt.

59 Vgl. *Simon Bulmer / Charles Jeffery / Stephen Padgett*, Democracy and Diplomacy, Germany and Europe, in: *dies.* (Hrsg.), Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State, Basingstoke 2010, S. 1 – 21; *Simon Bulmer / Charlie Jeffery / William Paterson*, Germany's European Diplomacy. Shaping the Regional Milieu, Manchester 2000.

60 Vgl. *Ulrich Beck*, Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise, Berlin 2012.

61 Vgl. *Christiane Barnickel*, Der Bundestag in der Europäischen Union – (Ein)Blick von innen, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 324 – 340.

62 Vgl. *Christian Callies / Timm Beichelt*, Die Europäisierung des Parlaments, a.a.O. (Fn. 8), Abschnitt IV.3; *Timm Beichelt*, a.a.O. (Fn. 9).

(2) Eine davon abweichende Position besagt, ein „europäisches Deutschland“ entspreche der deutschen Staatsräson; diese Position wird im Grund von allen deutschen Regierungen seit der Mitte der 1980er Jahre vertreten.⁶³ Interessen, etwa der deutschen Industrie, werden dabei explizit in den Kontext der internationalen Politik gestellt. Die Vertreter dieser Position sehen nicht automatisch die deutsche Regierung in der Pflicht, wenn es um die Vertretung ihrer Interessen geht, sondern setzen explizit (auch) auf die EU-Ebene. Allerdings betont die Formel des „europäischen Deutschlands“, ebenso wie deren Stützung auf nationale Interessen, die zentrale Stellung der Regierungen der Mitgliedstaaten im EU-Entscheidungsprozess. Ausformuliert findet sich die Position in *Angela Merkels* Rede von Brügge, in der sie neben der Gemeinschaftsmethode eine gleichberechtigte „Unionsmethode“ forderte.⁶⁴

(3) Eine dritte Position sieht die deutsche Europapolitik ebenfalls stark in den EU-Institutionen verankert, teilt jedoch nicht die intergouvernementalen Präferenzen der zuvor genannten Haltung. Während sich *Angela Merkel* in der Rede von Brügge dezidiert an der Gemeinschaftsmethode und damit an der zentralen Rolle der Kommission abarbeitet, lässt sich im Bundestag auch die Gegenposition antreffen, die den zukünftigen Entwicklungspfad der EU gerade in der weiteren Stärkung der Gemeinschaftsmethode sieht. Diese Sichtweise mag nicht mehr so dominant sein wie noch vor etwa einem Jahrzehnt, als ein großer Teil der Bundestagsabgeordneten eine Stärkung des EP zulasten der nationalen Parlamente für wünschenswert hielt.⁶⁵ Sie ist aber insbesondere bei den „Europapolitikern“ durchaus noch anzutreffen und wird von einzelnen Akteuren auch als dezidierte Gegenposition zu *Merkels* Unionsmethode formuliert.⁶⁶

(4) Stärker in allgemein gewaltenteilige Überlegungen eingebunden ist die Argumentation, die europäische Integration habe generell die Exekutive gegenüber gewählten Repräsentanten bevorzugt. Anders als von einigen Theoretikern⁶⁷ wird dieser Zustand von manchen Parlamentariern jedoch nicht befürwortet, sondern ist Anlass für scharfe Kritik. In gewisser Weise handelt es sich um eine Position, die konträr zu den integrationistischen Haltungen mancher „Europapolitiker“ steht, denn diese plädieren dafür, das in den Verträgen geschaffene Mehrebenensystem als transnationale Institutionenordnung ernst zu nehmen. Darin haben nationale Parlamente zwar eine für die Subsidiaritätswahrung wichtige Aufgabe, sind aber ansonsten in ein System des Mehrebenenparlamentarismus eingefügt, in dem ihnen keine gesonderte legitimatorische Stellung zukommt.⁶⁸

63 Vgl. *Scott Erb*, German Foreign Policy. Navigating a New Era, Colorado 2003.

64 Vgl. *Angela Merkel*, Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, Brügge 2010.

65 Vgl. *Bernhard Wefels*, Parlamentarier in Europa und europäische Integration: Einstellungen zur zukünftigen politischen Ordnung und zum institutionellen Wandel der Europäischen Union, in: *Frank Brettschneider / Jan van Deth / Edeltraud Roller* (Hrsg.), Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen 2003, S. 363 – 394.

66 Vgl. *Manuel Sarrazin / Sven-Christian Kindler*, „Brügge sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode, in: *Integration*, 35. Jg. (2012), H. 3, S. 213 – 222.

67 Vgl. *Giandomenico Majone*, Regulatory legitimacy, in: *ders.* (Hrsg.), *Regulating Europe*, London / New York 1996, S. 285 – 301; *Frank Vibert*, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge 2007.

68 Vgl. *Gabriele Abels / Annegret Eppler*, Auf dem Weg zum „Mehrebenenparlamentarismus“?, in: *dies.* (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden 2011, S. 17 – 40.

Die Eurozonenkrise stellte eine Folie für das Aufeinandertreffen dieser vier Grundpositionen dar. Die nationale demokratische Ausrichtung, die mit der ersten Position in Verbindung steht, wurde zwar während der Krise bemüht, so zum Beispiel im Zusammenhang mit der Klage gegen die Griechenlandhilfe.⁶⁹ Die Argumentationsfigur war allerdings bereits bei der Maastricht- sowie bei der Lissabon-Klage präsent. Es handelt sich um das Modell des intergouvernementalen Europa. In einer älteren Version stehen hierfür die Gedanken etwa von *Charles de Gaulle*⁷⁰ oder *Margaret Thatcher*⁷¹. Sie sind häufig im Hinblick auf ihre jeweilige Deutung Europas beziehungsweise der europäischen Integration rezipiert worden. Mitunter übersehen wurde dabei jedoch der Rekurs auf den Wert der nationalen Demokratie, sei es zur Aufrechterhaltung demokratischer Kontrolle oder der Fähigkeit zu politisch legitimiertem Handeln. In diesem Sinne weist auch das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁷² intergouvernementale Argumentationsmuster auf, so dass hier nicht unerhebliche Parallelen bestehen.

Der Rekurs auf das „europäische Deutschland“, das deutsche Interessen in Europa in den Mittelpunkt rückt, stellt ebenfalls eine langfristig präsenzte Haltung dar, wie sich mit vielen Beispielen zeigen lässt.⁷³ Allerdings hat die Eurozonenkrise durchaus als Anlass gedient, den Unterschied zwischen den Positionen 2 und 3 für einen Moment politisch zurechenbar zu machen. Die SPD-Fraktion unterstützte ab 2011 einerseits die Ausweitung und Stärkung des Rettungsschirms beziehungsweise des ESM, unterfütterte diese Position andererseits jedoch mit der Zustimmung zu Eurobonds.⁷⁴ Damit trat sie für die Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen ein und setzte sich in diesem Punkt deutlich von der Bundesregierung ab. Es lässt sich daher die These vertreten, die Eurozonenkrise habe der thematischen Profilierung der parlamentarischen Europapolitik gedient.

Auch die vierte Position wurde während der Eurozonenkrise aktiviert. Die oben angeführten Einlassungen von *Norbert Lammert*⁷⁵ liefen darauf hinaus, gerade im Kontext der Krise müsse der Bundestag generell in seiner Rolle gegenüber der Exekutive gestärkt werden. *Lammert* hatte betont, dass sorgfältige Beratungen des Bundestages auch dann nötig seien, wenn sich die Bundesregierung unter Zeitdruck befinde, und dabei unter anderem auf die Budgethoheit des Parlaments verwiesen.⁷⁶ Damit griff der Bundestagspräsident eine Diskussion um die generelle Bedeutung nationaler Parlamente auf, die bereits vor der Krise

69 Siehe erneut den Beschluss vom 7. September 2011; 2 BvR 1099/10, Rn 36.

70 Vgl. *Charles de Gaulle*, Europe, in: *Ronald Tiersky* (Hrsg.), *Europaskepticism. A Reader*, Lanham 2001, S. 7 – 34.

71 Vgl. *Margaret Thatcher*, The Babel Express: Relations with the European Community, 1987–1990, in: *Ronald Tiersky* (Hrsg.), ebenda, S. 73 – 102.

72 Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009; Urteil zum Lissabon-Vertrag, Karlsruhe 2009.

73 Stellvertretend für viele *Josef Janning*, Bundesrepublik Deutschland, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*, Baden-Baden 2006, S. 309 – 316; *Martin Große Hüttmann*, Bundesrepublik Deutschland, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Baden-Baden 2014, S. 411 – 422.

74 Siehe oben sowie erneut *Andreas Wimmel*, Deutsche Parteien in der Euro-Krise, a.a.O. (Fn. 49), S. 25 f.

75 Siehe *Daniela Kietz*, a.a.O. (Fn. 8), S. 23 f.

76 Siehe Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 14. August 2011.

von Bedeutung war.⁷⁷ Sie nahm ihren Anfang in der oben beschriebenen Gruppe der Europapolitiker und ist, zum Beispiel in Interviews oder in öffentlichen Veranstaltungen, häufig anzutreffen. Für die Vergangenheit deutet sich hier eine ideelle Nähe zwischen „europhilen“⁷⁸ Kräften und Befürwortern eines europäischen Mehrebenenparlamentarismus an.

Die institutionellen Entwicklungen während der Krise haben nun das Brüchige dieser Verbindung gezeigt. Je dezidierter die Stärkung der nationalen Parlamente in der Europapolitik eingefordert wurde, desto eher stand dahinter die Vorstellung von einem parlamentarisch legitimierten Transfer *nationaler* Interessen und Präferenzen auf die EU-Ebene. Es lässt sich daher eine wachsende Kluft zwischen der Idee eines „solidarischen Europas“⁷⁹ und der nationalparlamentarischen Legitimierung von Europapolitik konstatieren.

Im Grunde wird damit auf der Ebene des Bundestags die Vielfalt von Meinungen reproduziert, die auf der EU-Ebene seit längerem vorzufinden ist.⁸⁰ Dem Bundestag ist es genauso wenig wie anderen Institutionen gelungen, zu einem Einverständnis über die Finalität Europas zu gelangen. In Konfliktsituationen wie der Eurozonenkrise werden Hintergrundnarrative aktiviert, um die Lastenverteilungen zwischen den verschiedenen Institutionen und Ebenen des europäischen Mehrebenensystems im jeweils eigenen Sinne zu beeinflussen.

4. Ausblick: Auf dem Weg zur europäischen Gewaltenschränkung

Die Entwicklung des Bundestagshandelns während der Eurozonenkrise trägt in mehrerlei Hinsicht zu unserem Wissen über das Verhältnis von Regierung und Parlament in Deutschland sowie im Mehrebenensystem bei. Zunächst lässt sich feststellen, dass sich das Verhältnis der Gewalten gewandelt hat, da mit der Krise ein hoch politisiertes europapolitisches Thema das Engagement des gesamten Bundestages nötig gemacht hat. Lücken bei seiner rechtlichen und realen Mitwirkungsfähigkeit, die vorher eher am Rande Beachtung fanden, wurden daraufhin geschlossen. Dadurch hat der Bundestag seine Kompetenzen offensiver wahrnehmen können, nicht zuletzt um sich besser gegen Übergriffsversuche der Exekutive abzusichern. Dass dies unter kräftiger Mithilfe des Bundesverfassungsgerichts geschehen ist, lässt sich mit dem Charakter des gewaltenverschränkten Systems leicht erklären. Die informellen Schwellen für die Parlamentsmehrheit, sich gegen die eigene Regierung aufzulehnen, sind sehr hoch und letztlich nur unter Zuhilfenahme dritter Institutionen zu überwinden.

Die Krise hat weiterhin eine Binsenweisheit der Vergleichenden Regierungslehre bestätigt: Bei näherer Betrachtung verfügen Institutionen über innere Bruchlinien und sollten daher nur zurückhaltend als einheitliche Entitäten betrachtet werden. Die Zusammenschau der Abschnitte 2 und 3 zeigt, dass institutionelle Trennlinien zu einem gewissen Grad mit

77 Vgl. Axel Schäfer / Michael Roth / Christoph Thum, a.a.O. (Fn. 14); Manuel Sarrazin / Sven-Christian Kindler, a.a.O. (Fn. 66).

78 Vgl. Petr Kopecký / Cas Mudde, Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe, in: European Union Politics, 3. Jg. (2002), H. 3, S. 297 – 326.

79 Sonja Buckel / Lukas Oberndorfer / Axel Troost / Andrea Ypsilanti, Solidarisches EUropa. Mo-saiklinke Perspektiven, Hamburg 2013.

80 Überblicke bei Craig Parsons, A Certain Idea of Europe, Ithaca 2003; Mette Eilstrup-Sangiovanni, Debates on European Integration. A Reader, Houndsmills 2006.

Grundpositionen variieren. Wegen der geringen Ausdifferenzierung der EU-politischen Parteipositionen jenseits der Eurozonenkrise fallen diese Trennlinien nur eingeschränkt mit der erwartbaren Differenz zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen zusammen. Weitere empirische Untersuchungen werden zeigen müssen, inwiefern die im Bundestag zu beobachtenden Ordnungsvorstellungen stabil sind, welche Verknüpfungen mit anderen konfliktiven Themenfeldern bestehen (zum Beispiel mehrjähriger Finanzrahmen, europäische Asylpolitik) und wie hoch die Zahl der Abgeordneten ist, die dem einen oder anderen Grundmodell zuneigt.

Immerhin lässt sich jedoch schon jetzt hervorheben, dass die identifizierten Positionen mit den zwei Legitimierungsschienen assoziiert werden können, die Art. 10 Abs. 2 des EU-Vertrags bereithält. Nationale Haushaltspolitiker und zum Beispiel die Lissabon-Kläger vor dem Bundesverfassungsgericht hängen an der Repräsentationskraft der nationalen Demokratie. Verteidigt wird hier die im transnationalen Kontext vielleicht letzte Möglichkeit, gewählte Politiker *wirkungsvoll* durch das Volk zu kontrollieren. Mithin ist die erste Legitimationsschiene mit einem spezifischen Demokratieverständnis verknüpft, eben jenem der Kontrolle. Die zweite Schiene der europäischen „repräsentativen Demokratie“ (Art. 10 Abs. 2 EUV) – die Legitimierung über den europäischen Demos – wird dagegen stärker mit dem Aspekt der Problemlösungsfähigkeit assoziiert. Aktiviert wird das Legitimierungsverständnis von europhilen parlamentarischen Europapolitikern mit dem Verweis auf die Überwindung transnationaler Probleme, zum Beispiel durch eine mit Gemeinschaftsinstitutionen abgesicherte Eurozone. Der zweite Legitimierungsstrang kann aus dieser Sicht nur dann zur Entfaltung kommen, wenn weiterer Souveränitätstransfer stattfindet. Mit der parlamentarischen Behandlung der Eurozonenkrise hat sich gezeigt, dass die „duale Legitimation“, die Art. 10 Abs. 2 EUV entspringt, nicht automatisch komplementär verläuft. Vielmehr können Legitimierungszuwächse über die eine Schiene zu Lasten der jeweils anderen gehen.

Für den Bundestag ist in diesem Kontext Folgendes festzustellen: Der EU-Vertrag weist den nationalen Parlamenten in Art. 12 in Verbindung mit dem Parlaments- und dem Subsidiaritätsprotokoll vorrangig Aufgaben bei der Subsidiaritätswahrung zu.⁸¹ Die Analyse der Krisenpolitik wenigstens in der Bundesrepublik hat indes mehr als deutlich bewiesen, dass die Natur des bundesdeutschen Regierungssystems den Bundestag mit Funktionen ausstattet, die weit über die Engführung des EU-Vertrags hinausgehen. Über das Einfallstor der (nationalen) Budgetverantwortung hat das deutsche Parlament die Haushaltspolitik anderer EU-Staaten maßgeblich mitbeeinflusst. Anders gesagt: während die vertragsrechtliche Konstruktion die Parlamente auf die Subsidiaritätskontrolle reduziert, verfügt der Bundestag über ein erhebliches Potenzial zur Legitimierung (oder De-Legitimierung) der Europapolitik jenseits der Subsidiaritätsfrage. Der Umgang mit der Eurozonenkrise hat gezeigt, dass eine aktive Krisenpolitik des Bundestages in Konkurrenz zum integrationistischen Impetus steht, der der Ausübung von Politik durch die Gemeinschaftsinstitutionen innewohnt.

Die latente Konkurrenz der Ordnungsmodelle, so eine abschließende These, manifestiert sich in der parlamentarischen Europapolitik bislang nicht durch den Versuch einer Synthese, sondern durch das Nebeneinander von Gedankenmodellen der Gewaltenteilung.

81 Siehe hierzu *Christian Calliess*, Demokratie im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund. Eine Analyse mit Blick auf den Konventsentwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag, Berlin 2005.

Sie orientieren sich zu einem gewissen Grade an den in Abschnitt 4 vorgestellten Positionen, lassen sich indes unter dem Fokus der Gewaltenteilung zu zwei Modellen verdichten:

(1) Das erste Konzept orientiert sich stärker an den realen Gegebenheiten des Integrationsprozesses, indem es dem intensiven Miteinander von Gemeinschafts- und nationalen Institutionen bei der Gestaltung europäischer Politik Rechnung trägt. Es besteht in der simultanen Gültigkeit von Gemeinschafts- und Unionsmethode, so wie sie von Art. 10 Abs. 2 EUV legitimatorisch skizziert wird. Der Artikel führt innerhalb des EU-Systems zu einer symbolischen Stärkung und vertragsrechtlichen Absicherung der nationalen Demokratie. Allerdings werden gewissermaßen durch die Hintertür und in erheblichem Widerspruch zu Art. 12 EUV die nationalen Parlamente in die europäische Willensbildung eingeführt. Die Eurozonenkrise hat gezeigt, dass dadurch nationale Konflikte auf die EU-Ebene überschwappen können – im deutschen Fall solange in der EU die so genannten Programmstaaten von haushaltspolitischen Entscheidungen des Bundestages wenigstens indirekt abhängen. In gewisser Weise hat ein Export des deutschen Modells der Gewaltenschränkung stattgefunden, wenn die Bruchlinien der deutschen Binnenpolitik in Brüssel auch von anderen als deutschen Akteuren berücksichtigt werden müssen.

(2) Zweitens existiert das Modell des föderalen Europa, das zwar gegenwärtig wenig realpolitische Aussicht auf Verwirklichung genießt, aber weiterhin prominente Fürsprecher hat und deshalb nicht ohne Weiteres abgeschrieben werden kann.⁸² Demokratische Kontrolle soll hier vor allem über eine Trennung der Gewalten herbeigeführt werden. Allerdings konzipieren die neuen Föderalisten die Kontrolle nicht vorrangig im Sinne einer Legitimationskette, in der das nationale Parlament seine Regierung in Schach hält, die ihrerseits in ihrer Funktion als Teil des gesetzgebenden Rates die Europäische Kommission kontrolliert. Vielmehr läuft das Modell auf eine Bundesratslösung hinaus, in dem auf EU-Ebene eine gewählte Legislative – das EP – und eine bestellte Legislative – der Rat in Verbindung mit nationalen Parlamenten – das Gegengewicht zur Kommission bilden. Als eigenständige Gewichte im System der Gewaltenteilung werden nationale Parlamente dagegen nicht angesehen; sie stellen aus legitimatorischer Perspektive eine Art historischer Übergangslösung dar.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Eurozonenkrise gezeigt hat, inwiefern die deutsche Politik der europäischen Integration eng mit unterschiedlichen Modellen sowie mit binnenpolitischen Konflikten verbunden ist. Mitunter lassen sich Stimmen vernehmen, die die entstandene Erosion des europa-politischen Konsenses bedauern, da damit zweifellos ein Verlust des integrativen Moments einhergeht.⁸³ Im Gegenzug begünstigen konfliktive Plenardebatten im Aufmerksamkeitsfokus der Massenmedien allerdings die Politisierung der EU, die für die weitere Legitimierung einer postnationalen Mehrebenenpolitik von großer Bedeutung ist.⁸⁴

82 Vgl. *Daniel Cohn-Bendit / Guy Verhofstadt*, Für Europa! Ein Manifest, München 2012; *Joschka Fischer*, Scheitert Europa?, München 2014.

83 Siehe zum Beispiel *Ulrike Guérot*, Europa wie es sinkt und lacht, in: *Internationale Politik*, 64. Jg. (2009), H. 3, S. 52 – 59.

84 Vgl. *Pieter de Wilde*, The Operating Logics of National Parliaments and Mass Media in the Politicisation of Europe, in: *Journal of Legislative Studies*, 20. Jg. (2014), H. 1, S. 46 – 61; *Chantal Mouffe*, *Agonistik*, Frankfurt am Main 2014.