

WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER

# **Parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten nach Lissabon**

**Eine Untersuchung der Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf die  
Praxis der Mitwirkung nationaler Parlamente in der Europäischen  
Union am Beispiel des Deutschen Bundestags und des Bundesrats**

Laura Ludus

# **Parlamentarische Mitwirkung in EU- Angelegenheiten nach Lissabon**

Eine Untersuchung der Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf die Praxis der Mitwirkung nationaler Parlamente in der Europäischen Union am Beispiel des Deutschen Bundestags und des Bundesrats

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades  
der  
Philosophischen Fakultät  
der  
Westfälischen Wilhelms – Universität  
zu  
Münster (Westf.)  
vorgelegt von  
Raluca LUDUS  
aus Sibiu, Rumänien  
2014

Tag der mündlichen Prüfung: 29. April 2015

Dekan des Fachbereichs 6 Erziehungs- und Sozialwissenschaften: Prof. Dr. Martin BONSEN

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Reinhard MEYERS

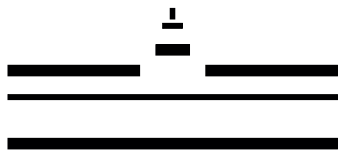
Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus SCHUBERT

**Laura Ludus**

**Parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten  
nach Lissabon**



**MV WISSENSCHAFT**



WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER

Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster

## Reihe VII

Band 19

**Laura Ludus**

# **Parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten nach Lissabon**

Eine Untersuchung der Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf die Praxis der Mitwirkung nationaler Parlamente in der Europäischen Union am Beispiel des Deutschen Bundestags und des Bundesrats

## Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster

herausgegeben von der Universitäts- und Landesbibliothek Münster

<http://www.ulb.uni-muenster.de>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Buch steht gleichzeitig in einer elektronischen Version über den Publikations- und Archivierungsserver der WWU Münster zur Verfügung.

<http://www.ulb.uni-muenster.de/wissenschaftliche-schriften>

Laura Ludus

„Parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten nach Lissabon. Eine Untersuchung der Wirkung rechtlicher Bestimmungen auf die Praxis der Mitwirkung nationaler Parlamente in der Europäischen Union am Beispiel des Deutschen Bundestags und des Bundesrats“

Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe VII, Band 19

© 2016 der vorliegenden Ausgabe:

Die Reihe „Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster“ erscheint im Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG Münster

[www.mv-wissenschaft.com](http://www.mv-wissenschaft.com)

Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz vom Typ 'CC BY 3.0 DE'

lizenziert: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>

Von dieser Lizenz ausgenommen sind Abbildungen, welche sich nicht im Besitz der Autorin oder der ULB Münster befinden.



ISBN 978-3-8405-0137-1

(Druckausgabe)

URN urn:nbn:de:hbz:6-75289568735

(elektronische Version)

direkt zur Online-Version:

© 2016 Laura Ludus

Alle Rechte vorbehalten

Satz: Laura Ludus

Umschlag: MV-Verlag

Druck und Bindung: MV-Verlag



# VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde im April 2015 vom Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms – Universität Münster als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im September 2014 abgeschlossen; spätere Entwicklungen konnten noch bis Mitte 2015 berücksichtigt werden; noch später veröffentlichte Literatur habe ich nur punktuell nachgetragen.

Die Befassung mit der behandelten Thematik entstammt meiner Arbeit im Rahmen des Internationalen Parlaments-Stipendiums im Deutschen Bundestag im Jahre 2009. Damals nahm ich regelmäßig an den Sitzungen des Ausschusses für Angelegenheiten der EU teil. In der letzten Sitzung des EU-Ausschusses, an der ich teilgenommen hatte, wurde das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag besprochen. Dies hatte mein Interesse geweckt und mich dazu angespornt, mich intensiver mit dem Thema der Rolle nationaler Parlamente in der EU nach Lissabon im Allgemeinen und mit der deutschen Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon im Speziellen zu befassen. Damals war die Literaturlage zu beiden Punkten mehr als übersichtlich. Nach ausführlichen Recherchen entschied ich mich, einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Diskussion in diesem Bereich zu liefern.

Diese Dissertation ermöglicht allen Interessierten einen Einblick in die praktische Umsetzung der durch Lissabon neu eingeführten und durch die vier deutschen Begleitgesetze weiter ausdifferenzierten Rechte und Möglichkeiten von Bundestag und Bundesrat zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten. In der Arbeit gehe ich auf folgende Fragen näher ein: Hatten die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon eine konkrete Wirkung auf die parlamentarische Praxis der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten? Wenn ja, welche? Machen die nationalen Parlamente bzw. der Deutsche Bundestag und der Bundesrat tatsächlich Gebrauch von den neuen Mitwirkungsrechten und -Möglichkeiten, die Lissabon und – im deutschen Falle – die deutschen Begleitgesetze seit dem Jahre 2009 eröffnen? Welchen Einfluss hat dies auf ihre europapolitische Stellung und auf die Erfüllung ihrer Funktionen in europäischen Angelegenheiten?

Über die viereinhalb Jahre der Erstellung dieser Arbeit haben mich viele Menschen unterstützt und begleitet, denen ich an dieser Stelle aufrichtig danken



möchte: Ein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Reinhard MEYERS, der mich während des Promotionsvorhabens stets unterstützt und motiviert hat. Durch die richtige Balance aus Interesse an meiner Arbeit und gleichzeitig gewährtem Freiraum hat er mir ein gutes Umfeld für die Dissertation zur Verfügung gestellt. Für seine uneingeschränkte Unterstützung bin ich ihm dankbar. Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Klaus SCHUBERT für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens sowie bei Herrn Prof. Dr. Christoph WEISCHER für sein Mitwirken in der Prüfungskommission. Zu Dank verpflichtet bin ich auch der Konrad-Adenauer-Stiftung für die ideelle und finanzielle Förderung in Form eines Promotionsstipendiums. Des Weiteren danke ich all denjenigen, die das Korrekturlesen übernommen haben. Ihre Sorgfalt und ihre konstruktiven Anregungen trugen in hohem Maße zu einer qualitativen Verbesserung der Verständlichkeit der Arbeit bei. Mein ganz besonderer Dank gilt letztlich meinen Eltern, die mich während des Studiums und der Promotion unterstützt haben. Durch ihren steten Rückhalt und den motivierenden Zuspruch haben sie im wesentlichen Maße zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Dortmund, im November 2015

Ludus

# INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis .....	i
Tabellenverzeichnis .....	iv
Abbildungsverzeichnis.....	v
Abkürzungsverzeichnis.....	vi
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und Anlass der Untersuchung .....	2
1.2 Untersuchungsgegenstand .....	5
1.3 Stand der Forschung .....	9
1.4 Fragestellung und Erkenntnisinteresse.....	14
1.5 Methodisches Vorgehen und Quellenlage .....	17
1.5.1 Analyse von Primärquellen .....	18
1.5.2 Experteninterviews .....	22
1.5.3 Analyse von Sekundärquellen.....	29
1.6 Gang der Untersuchung.....	31
<b>2 ANALYTISCHER RAHMEN UND VERWENDETE BEGRIFFLICHKEITEN .....</b>	<b>33</b>
2.1 Die parlamentarische Dimension der EU.....	34
2.1.1 „Nationale Parlamente“ als Analyseeinheit .....	35
2.1.2 Bundestag und Bundesrat als Kammern eines nationalen Parlaments.....	41
2.2 Entwicklung der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten.....	43
2.2.1 Entwicklung der Beteiligung nationaler Parlamente auf EU-Ebene....	44
2.2.2 Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats in europäischen Fragen .....	52
2.3 Einbindung nationaler Parlamente im Entscheidungsprozess der EU .....	68
2.3.1 Kompensation von Kompetenzverlusten .....	68
2.3.2 Vermittlung demokratischer Legitimation für die Unionsgewalt.....	74
2.4 Mehrebenenparlamentarismus und Funktionen nationaler Parlamente....	79
2.4.1 Charakteristika des Mehrebenenparlamentarismus.....	80

2.4.2 Funktionen nationaler Parlamente im Mehrebenensystem der EU....	83
2.5 Mitwirkung in Angelegenheiten der EU – Begriffsdefinitionen.....	98
<b>3 NATIONALPARLAMENTARISCHE MITWIRKUNGSRECHTE NACH LISSABON .....</b>	<b>101</b>
3.1 Stellung nationaler Parlamente aufgrund des Vertrags von Lissabon.....	102
3.1.1 Grundsatz der repräsentativen Demokratie und deklaratorische Hervorhebung nationaler Parlamente im Artikel 10 EUV.....	103
3.1.2 Aktive Partizipation an der europäischen Politik.....	104
3.1.3 Allgemeine Unterrichtung und Direktzuleitung von Dokumenten....	105
3.1.4 Beteiligung an der Kontrolle der Einhaltung der Subsidiarität .....	110
3.1.5 Stellung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts .....	129
3.1.6 Rolle bei Vertragsänderungen und Erweiterungen der EU .....	130
3.1.7 Interparlamentarische Zusammenarbeit .....	137
3.2 Konkretisierung der unionsrechtlichen Stellung durch deutsches Recht...	139
3.2.1 Ratifikationsverfahren des Lissabon-Vertrags in Deutschland .....	139
3.2.2 Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	145
3.2.3 Umsetzung der Vorgaben des Urteils in der Begleitgesetzgebung ...	157
3.2.4 Wesentliche Neuerungen der Begleitgesetzgebung.....	170
<b>4 EINBLICKE IN DIE PRAXIS DER MITWIRKUNG NACH LISSABON .....</b>	<b>189</b>
4.1 Prozedurale und organisatorische Anpassungen.....	190
4.1.1 Adaptation auf europäischer Ebene .....	190
4.1.2 Anpassungen im Bundestag und Bundesrat .....	196
4.2 Nutzung der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten .....	202
4.2.1 Information und Direktzuleitung von Dokumenten .....	205
4.2.2 Subsidiaritätskontrolle .....	211
4.2.3 Politischer Dialog mit der Kommission .....	300
4.2.4 Interparlamentarische Zusammenarbeit .....	322
4.2.5 Mitwirkung in der nationalen Europapolitik.....	359
<b>5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK .....</b>	<b>413</b>
5.1 Auswirkungen der rechtlichen Änderungen auf die politische Praxis und die Legitimation der EU.....	414
5.2 Geänderte Bedingungen der Mitwirkung .....	423
5.2.1 Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus .....	424

5.2.2 Neufassung der Zusammenarbeitsgesetze.....	427
5.2.3 Repräsentant des Bundesrats in Brüssel .....	440
5.2.4 Dokumentenmanagement- und Informationssystem EuDoX .....	441
5.2.5 Unterabteilung PE der Bundestagsverwaltung.....	443
5.3 Empfehlungen für die Praxis .....	447
5.4 Einordnung und zukünftige Forschungsagenda.....	454
5.5 Ausblick .....	461
<b>LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>465</b>
<b>ANHÄNGE .....</b>	<b>I</b>
Anhang I: Materialien zu den Experteninterviews.....	I
Anhang II: Schritte zur Erweiterung der Mitwirkungsrechte an der EU-Politik...	XV
Anhang III: Deutsche Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon .....	XIX
Anhang IV: Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente nach dem LV .....	XXII
Anhang V: Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat gemäß IntVG ...	XXV
Anhang VI: Anzahl begründeter Stellungnahmen der einzelnen Parlamente	XXXIII
Anhang VII: Anzahl der Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs	XXXV
Anhang VIII: Besuche zwischen Kommission und Bundestag 2010 – 2013 ..	XXXVIII
Anhang IX: Teilnahme an interparlamentarischen Foren .....	XL
Anhang X: Regierungserklärungen während der Eurokrise .....	XLV
Anhang XI: Ergebnisse der Abstimmungen im Bundestag zur Euro-Krise .....	XLVI

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Aufschlüsselung Interviewpartner .....	26
Tabelle 2: Quoren im Rahmen des Frühwarnmechanismus und Rechtsfolgen .....	125
Tabelle 3: Berichtsbögen und umfassende Bewertungen.....	216
Tabelle 4: Anzahl der abgegebenen Subsidiaritätsrügen .....	228
Tabelle 5: Subsidiaritätsrügen des Deutschen Bundestags und des Bundesrats .....	235
Tabelle 6: Befassung des Bundestags und des Bundesrats mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme .....	240
Tabelle 7: Befassung des Bundestags und des Bundesrats mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht.....	250
Tabelle 8: Befassung des Bundestags und des Bundesrats mit dem Vorschlag für eine Verordnung über Konzessionsvergabe.....	255
Tabelle 9: Schritte bei der Behandlung des Monti-II-Verordnungsentwurfs .....	262
Tabelle 10: Differenzen zwischen politischem Dialog und Subsidiaritätskontrolle ..	300
Tabelle 11: Stellungnahmen und Subsidiaritätsrügen.....	305
Tabelle 12: Konferenzen der Parlamentspräsidenten 2010 – 2013.....	331
Tabelle 13: COSAC-Treffen 2010 – 2013.....	333
Tabelle 14: Treffen der Interparlamentarischen Konferenz für GASP/GSVP .....	343
Tabelle 15: Anwendung des Integrationsverantwortungsgesetzes .....	366
Tabelle 16: BVerfG-Rechtsprechung im Kontext der Euro-Rettungsmaßnahmen ....	406

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Das duale Legitimationsmodell.....	77
Abbildung 2: Prozessverlauf des Frühwarnmechanismus.....	127
Abbildung 3: Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente im EU-Kontext.....	202
Abbildung 4: Entwicklung der abgegebenen Rügen .....	227
Abbildung 5: Aktivste Kammern im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle .....	229
Abbildung 6: Gesamtzahl der abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs und der Subsidiaritätskontrolle .....	303
Abbildung 7: Abgegebene Subsidiaritätsrügen und inhaltliche Stellungnahmen ....	304
Abbildung 8: Unterschiede in der Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs und der Subsidiaritätskontrolle .....	305
Abbildung 9: Aktivste Parlamente/Kammern im Rahmen des politischen Dialogs..	306
Abbildung 10: Nutzung der Flexibilitätsklausel 1971 – 2008 .....	369
Abbildung 11: An Bundestag und Bundesrat weitergeleitete EG-/EU-Vorlagen .....	377
Abbildung 12: Beschlüsse des Bundesrats, die seiner Ansicht nach maßgeblich zu berücksichtigen sind und Widersprüche der Regierung .....	393

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>Abs.</b>	Absatz/Absätze
<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>ABl.</b>	Amtsblatt der Europäischen Union
<b>Art.</b>	Artikel
<b>AuswG</b>	Ausweitungsgesetz
<b>BBV</b>	Vereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union
<b>BGBl.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
<b>BLV</b>	Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union
<b>BR</b>	Bundesrat
<b>BRD</b>	Bundesrepublik Deutschland/Bundesrepublik
<b>BR-Drs.</b>	Drucksache/n des Bundesrats
<b>BT</b>	Der Deutsche Bundestag; Bundestag
<b>BT-Drs.</b>	Drucksache/n des Deutschen Bundestags
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVerfGE</b>	Entscheidung/en des Bundesverfassungsgerichts
<b>bzgl.</b>	bezüglich
<b>CDU</b>	Christlich-Demokratische Union Deutschlands

---

<b>COSAC</b>	Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (deutsch: Konferenz der Ausschüsse für Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union)
<b>CSU</b>	Christlich-Soziale Union Deutschlands
<b>DIP</b>	Dokumentations- und Informationssystem des Bundestags
<b>Drs.</b>	Drucksache/n
<b>ebd.</b>	ebenda
<b>EEA</b>	Europäische Einheitliche Akte
<b>EEAG</b>	Gesetz zur Europäischen Einheitlichen Akte
<b>EFSF</b>	European Financial Stability Facility (deutsch: Europäische Finanzstabilisierungsfazilität)
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>EIB</b>	Europäische Investitionsbank
<b>EK</b>	Europäische Kommission; Kommission
<b>endg.</b>	endgültig
<b>EP</b>	Europäisches Parlament
<b>ESM</b>	Europäischer Stabilitätsmechanismus
<b>ESMFinG</b>	Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EuGH</b>	Gerichtshof der EU/Europäisches Gerichtshof
<b>EuGHE</b>	Entscheidung/en des Gerichtshofs der EU
<b>EUV</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>EVP</b>	Europäische Volkspartei (englisch: European People's Party)
<b>EUZBBG</b>	Gesetz(es) über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der EU



<b>EUZBLG</b>	Gesetz(es) über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>EZB</b>	Europäische Zentralbank
<b>EZPWD</b>	Europäisches Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation
<b>f.; ff.</b>	folgende(n)
<b>FDP</b>	Freie Demokratische Partei Deutschlands
<b>Fn.</b>	Fußnote/n
<b>GASP</b>	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
<b>gem.</b>	gemäß
<b>ggf.</b>	gegebenenfalls
<b>GO</b>	Geschäftsordnung/en
<b>GO-BR</b>	Geschäftsordnung des Deutschen Bundesrats
<b>GO-BT</b>	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
<b>GSVP</b>	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
<b>i.V. m</b>	in Verbindung mit
<b>IntVG</b>	Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU vom 22.09.2009/Integrationsverantwortungsgesetz
<b>IPEX</b>	InterParliamentary EU information eXchange
<b>KOM</b>	Kommissionsdokument/e
<b>lit.</b>	Litera (Buchstabe)
<b>LP</b>	Legislaturperiode
<b>Ls.</b>	Leitsatz/Leitsätze
<b>LV</b>	Vertrag von Lissabon/Lissabonner Vertrag/Lissabon-Vertrag
<b>MdB</b>	Mitglied/er des Bundestags; Bundestagsabgeordnete/r

---

<b>MdEP</b>	Mitglied/er des Europäischen Parlaments; Europaparlamentarier
<b>MMM</b>	Monday Morning Meeting/s (deutsch: Montag-Morgen-Sitzung/en)
<b>Nr.</b>	Nummer/n
<b>PE</b>	Unterabteilung Parlament – Europa der Bundestagsverwaltung
<b>PIP.</b>	Plenarprotokoll/e
<b>PNP</b>	Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU
<b>PSV</b>	Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
<b>REk</b>	Regierungserklärung
<b>Rn.</b>	Randnummer/n
<b>RFSR</b>	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
<b>S</b>	Satz/Sätze
<b>S.</b>	Seite/n
<b>sog.</b>	sogenannte(n)/r
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>u.a.</b>	unter andere(m)/(n); und andere
<b>UAbs.</b>	Unterabsatz/Unterabsätze
<b>usw.</b>	und so weiter
<b>VSKS</b>	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion; Fiskalpakt
<b>z. B.</b>	zum Beispiel



# 1 Einleitung

Die europäische Einigung hat in ihrer mehr als sechzigjährigen Geschichte nach und nach an Tiefe und Breite gewonnen. Mittlerweile zählt die Europäische Union (künftig: EU oder Union) 28 Mitgliedstaaten, die sich verpflichtet haben, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Präambel des Vertrags von Lissabon<sup>1</sup>) voranzubringen. Allerdings werden schon seit den Anfängen der europäischen Integration zwei grundlegende Fragen gestellt: die Frage nach der Natur dieser Union und die nach ihrer Finalität. (MANN 2009: 319) Während letztere bis heute kaum beantwortet werden kann, füllen die Antworten auf die erste Frage zahlreiche Publikationen. (ebd.) Dabei verfolgen verschiedene Autoren unterschiedliche Ansätze zu ihrer Beantwortung.<sup>2</sup>

Bereits mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957) kam die Frage nach einem demokratischen Unterbau für das im Entstehen befindliche politische Konstrukt auf. Seitdem wird das Demokratieproblem der EU (MAURER 2012: 12)<sup>3</sup> fortlaufend und mit unterschiedlicher Intensität sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik thematisiert. Bei der Suche nach einer Lösung des Demokratiedefizits (ebd.: 18) in der Union wurde eine Stärkung der mit demokratischer Legitimation ausgestatteten Organe vorgeschlagen. In

---

<sup>1</sup> Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. 2007/C 306/01. Amtsblatt der EU (ABl.) C 306 vom 13.12.2007, S. 1-230. Eine konsolidierte Fassung des durch den Lissabon-Vertrag geänderten Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden abgekürzt als „EUV“) sowie des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden abgekürzt als „AEUV“) ist veröffentlicht in: ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1-390. Die Nummerierung der Artikel bezieht sich auf diese konsolidierten Fassungen. Bezüge zu anderen Fassungen des EU-Vertrags sind mit ‚EUV-M‘ (Maastricht), ‚EUV-A‘ (Amsterdam) oder ‚EUV-Nizza‘ (Nizza) gekennzeichnet.

<sup>2</sup> Vgl. stellvertretend DECKER & HÖRETH 2009.

<sup>3</sup> Zum Demokratiedefizit der EU vgl. Abschnitt 2.3.2 „Vermittlung demokratischer Legitimation für die Unionsgewalt“ sowie ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010; BERGMANN 2012a; HIDALGO 2009; SEEGER 2008a; SCHÖNBERGER 2009.

erster Linie konzentrierten sich die Lösungsansätze auf den Ausbau der Handlungsoptionen des Europäischen Parlaments (künftig auch: „EP“) im europäischen Entscheidungsprozess.

Als ‚Herzstücke‘ der repräsentativen Demokratie sind die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten eine wichtige Legitimationsquelle für die Union. Diese legitimatorische Rolle wird jedoch erst seit vergleichsweise kurzer Zeit von rechtlicher Seite anerkannt und durch die verschiedenen Akteure in den nationalen Parlamenten selber im zunehmenden Maße angenommen. Über eine lange Zeit spielten die mitgliedstaatlichen Parlamente im europäischen Integrationsprozess lediglich eine marginale Rolle. (BAACH 2008: 1) Erst mit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht<sup>4</sup> im Jahr 1993 und der stärker werdenden Diskussion um die demokratische Legitimation der EU rückten die mitgliedstaatlichen Legislativen stärker in den Fokus des Europarechts (ebd.) und der Politik. Ab diesem Zeitpunkt wurde ihre Rolle in der EU mit zunehmender Verbindlichkeit institutionalisiert (BENZ & BROSCHEK 2010: 10 f.) und ihre Rechte wurden auf europäischer Ebene mehrmals ausgebaut (DITTMER 2011: 22). Diese Entwicklung fand ihren vorläufigen Höhepunkt mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (künftig auch „Lissabonner Vertrag“, „Lissabon-Vertrag“ oder „LV“), der die rechtliche Stellung nationaler Parlamente in der EU weiter stärkt.

### 1.1 PROBLEMSTELLUNG UND ANLASS DER UNTERSUCHUNG

Nach einem langen politischen Prozess<sup>5</sup>, ist der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Dieses wichtige Vertragswerk sollte der EU mehr Transparenz, Effektivität und Bürgernähe verschaffen. In diesem Sinne regelte er unter anderem (u.a.) die Aufteilung von Kompetenzen zwischen der EU und

---

<sup>4</sup> Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 07.02.1992. 92/C 191/01. ABl. C 191 vom 29.07.1992, S. 1-112.

<sup>5</sup> Bis zu seinem Inkrafttreten musste der LV in allen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert werden. Im Laufe dieses Prozesses kam es zu mehreren ‚Ratifikationskrisen‘ in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten, wie z. B. in Irland, in Tschechien oder in Polen. Zur Chronologie der Entstehung des Lissabonner Vertrags siehe POLSFUß 2008.

ihren Mitgliedstaaten, setzte die „institutionelle Aufwertung“ (BECKER & PINTZ 2012: 3) des Europäischen Parlaments im europäischen Entscheidungsprozess fort und sah zum ersten Mal direktdemokratische Elemente<sup>6</sup> vor. Auch wertete er die Rolle der nationalen Parlamente im EU-Entscheidungsprozess auf. Neben dem Europäischen Parlament erhielten die mitgliedstaatlichen Legislativen eine Reihe von Informations-, Einspruchs- und Mitwirkungsrechten an der europäischen Rechtsetzung.

Als der LV in Kraft trat, galten die nationalen Parlamente aufgrund der Aufwertung ihrer europarechtlichen Rolle „als eigentliche Gewinner“ der Vertragsrevision (CHARDON 2008: 171, 182; vgl. auch BECKER & PINTZ 2012: 1). In Zusammenhang mit diesem Ausbau der Stellung mitgliedstaatlicher Legislativen im Primärrecht und mit der Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der Union haben BROK & SELMAYR (2008) den LV als „Vertrag der Parlamente“ bezeichnet. Ihrer Argumentation liegt der Gedanke zugrunde, dass seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) in den 1950er Jahren keine andere Vertragsänderung einen stärkeren „Beitrag zur Parlamentarisierung der europäischen Entscheidungsverfahren“ (BROK & SELMAYR 2008: 225) geleistet hätte als der Lissabonner Vertrag.

Die Regelungen des Lissabon-Vertrags können den Parlamenten der Mitgliedstaaten freilich nur Anreize für eine Beteiligung auf europäischer Ebene anbieten. Die primärrechtlich eingeräumten Rechte werden in den verschiedenen Mitgliedstaaten sodann im unterschiedlichen Ausmaß in nationales Recht umgesetzt beziehungsweise (bzw.) ausgestaltet. (ABELS 2013b: 93)

Die Umsetzung der primärrechtlichen Vorschriften zur Rolle nationaler Parlamente in der EU hat in Deutschland eine interessante Entwicklung genommen, da der auf europäischer Ebene vorgegebene rechtliche Rahmen nationalparlamentarischer Mitwirkung in Angelegenheiten der EU in deutsches Recht weiter ausgebaut und präzisiert wurde. Eine wichtige Rolle bei dieser Präzisierung hat die Rechtsprechung des deutschen Verfassungsgerichts gespielt. Das Bundes-

---

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere Art. 11 Abs. 4 EUV, der die Europäische Bürgerinitiative in das Primärrecht einführt.

verfassungsgericht (BVerfG) hatte nämlich im sogenannten (sog.) Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags an die Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten geknüpft. Diese Stärkung erfolgte kurze Zeit später, als Bundestag und Bundesrat im September 2009 vier Gesetze verabschiedeten, die die verfassungsgerichtlichen Vorgaben umsetzten und mehr als 25 neue Rechte (HÖLSCHIEDT, MENZENBACH & SCHRÖDER 2009: 17; MENZENBACH 2009b) zur Mitwirkung in Angelegenheiten der EU vorsahen, die ihre förmliche Stellung in der deutschen Europapolitik gegenüber der Bundesregierung weiter stärkten.

*„Zumindest für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat bedeutet die jüngste Reform des europäischen Primärrechts also eine doppelte Stärkung ihrer europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten – auf europäischer Ebene durch die umfassende Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Politikzyklus und Gesetzgebungsverfahren und auf nationaler Ebene durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.“ (BECKER & KIETZ 2010: 2)*

Im Vergleich zu den Vorschriften in anderen Mitgliedstaaten sehen die vier deutschen Begleitgesetze eine sehr ausführliche Regelung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte vor. (BENZ & BROSCHEK 2010: 19) In keinem anderen EU-Mitgliedstaat wurde das nationale Parlament mit gleichartigen spezifizierten Rechten ausgestattet (ebd.) – was maßgeblich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen ist.

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist die umfassende rechtliche Stärkung, die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und mit dessen Ratifikation in Deutschland einhergeht. Diese Rechte werden im Kontext vorliegender Arbeit als dem Bundestag und Bundesrat angebotene Anreizstrukturen („opportunity structures“) (MAURER 2012: 21; KIIVER 2009: 126 ff.) verstanden. Mit ihnen bekommen beide Verfassungsorgane breiter gefächerte Einflussmöglichkeiten (BEICHELT 2012: 149 f.) in EU-Angelegenheiten, deren Gebrauch ihnen jedoch frei steht.

*„Das bloße Vorhandensein derartiger Rechte definiert allein formale Handlungsoptionen, die nicht zwangsläufig mit einer kontinuierlichen europapolitischen Beteiligung der nationalen Parlamente einher gehen. Ob auch in der Verfassungswirklichkeit eine inhaltliche Einflussnahme festzustellen ist, lässt sich aus den formalen Möglichkeiten nicht ableiten.“ (JANOWSKI 2005: 20)*

Eine rein rechtliche Aufwertung ihrer Stellung sowohl im deutschen als auch im europäischen Kontext sagt nichts darüber aus, ob und inwiefern die beiden

deutschen Legislativkammern ihre neuen Möglichkeiten nutzen. Die Zunahme an Mitwirkungsrechten lässt also noch keine Aussage über deren Anwendung zu. Aufbauend auf dieser Erkenntnis geht die aktuelle Untersuchung davon aus, dass die neuen Mitwirkungsrechte lediglich den formal-rechtlichen Rahmen der Mitwirkung darstellen. Bundestag und Bundesrat haben sich lediglich eine Rechtsgrundlage für ihr politisches Handeln gegeben, die zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten in europäischen Angelegenheiten eröffnet. Diese Möglichkeiten gilt es wiederum mit politischem Leben zu füllen (LÖNING in BT-PIP. 16/233: 26349B).

## 1.2 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

Ob sich die Reformen zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente bzw. ihrer einzelnen Kammern in europäischen Angelegenheiten auf die parlamentarische Praxis niederschlagen und wie handelnde Akteure die neuen Mitwirkungsrechte und -Möglichkeiten auf- und wahrnehmen, sind zentrale Aspekte dieser Studie. Dabei konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die Mitwirkung des Deutschen Bundestags und des – im europarechtlichen Sinne „als Kammer eines nationalen Parlaments anzusehenden“ (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 87, 407) – Bundesrats in Angelegenheiten der EU. Als Gegenstand der Analyse werden vor diesem Hintergrund die Änderungen des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung durch die Vorgaben des Lissabon-Vertrags und der Begleitgesetze und die Nutzung der sich daraus ergebenden politischen Möglichkeiten zur Beteiligung und Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten durch Bundestag und Bundesrat ausgewählt.

Eine komparative Perspektive wird hier ausdrücklich nicht herangezogen. Die Gründe für diese Entscheidung werden ausführlich im Unterabschnitt 2.1.1 „Nationale Parlamente‘ als Analyseeinheit“ dargelegt. Außerdem sind einige der Rechte, die Bundestag und Bundesrat infolge des Lissabon-Urteils sich gegeben haben<sup>7</sup> im europäischen Raum einzigartig und daher ungeeignet für einen

---

<sup>7</sup> Insbesondere die Rechte, die im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) vorgesehen sind. Für Details siehe Abschnitt 3.2.4 „Wesentliche Neuerungen der Begleitgesetzgebung“ sowie Anhang V.



Vergleich. Darüber hinaus kann die Konzentration auf die Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats mit forschungsökonomischen Erwägungen begründet werden. Da die Untersuchung der nationalparlamentarischen Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten einschließlich der durch Lissabon eingeführten Änderungen in 28 EU-Mitgliedstaaten mit insgesamt 41 Legislativkammern sehr ressourcenintensiv ist, konzentriert sich diese Arbeit auf die beiden Kammern des deutschen Parlaments und liefert eine in die Tiefe gehende Analyse der Entwicklungen nach Lissabon für eines der nationalen Parlamente der EU.

Die Analyse der Mitwirkung der beiden Legislativkammern in EU-Angelegenheiten erfolgt ebenen- und akteurspezifisch und berücksichtigt verschiedene inter- und intrainstitutionelle, formelle und informelle Beziehungskonstellationen. So wird beachtet, dass die Mitwirkung des Bundestags bzw. des Bundesrats sowohl auf nationaler als auf europäischer Ebene möglich ist bzw. erfolgt. Dabei bezieht sich die innerstaatliche Mitwirkung auf die parlamentarische Mitwirkung in der nationalen Europapolitik, während unter einer direkten Mitwirkung auf europäischer Ebene die unmittelbare Beteiligung an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf Ebene der EU zu verstehen ist. Zu einer inter- und intrainstitutionellen Analyse gehören unterschiedliche formelle bzw. informelle Aspekte institutioneller Gegebenheiten. Die interinstitutionelle Analyse betrachtet das Verhältnis der Legislativkammern zu den an der Entscheidungsfindung beteiligten (Staats)Organen.<sup>8</sup> Eine intrainstitutionelle Analyse dagegen versteht den Bundestag und den Bundesrat ausdrücklich nicht als unitarische Akteure (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 15), sondern favorisiert einen differenzierten Blick auf die verschiedenen Gruppen innerhalb dieser Organe sowie auf das Selbstverständnis der darin handelnden Akteure. Die Betrachtung der Legislativkammern als ‚in sich geschlossene‘ Akteure, ohne die interne Organisation und die komplexen Zusammenhänge innerhalb dieser Organe zu berücksichtigen, erscheint hingegen als zu limitiert. Eine solche Untersuchung würde die Europapolitik als ein „two-level-game“ (TÖLLER 2009: 77) bewerten und dementsprechend analysieren. Um dies zu vermeiden, bezieht die Analyse die internen Organisationsabläufe innerhalb der beiden Vertretungskörperschaften und die Zusammenhänge zwischen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen ein. So

---

<sup>8</sup> Nationale Regierung, EU-Kommission, Europäisches Parlament.

ist es bei der Untersuchung der Mitwirkung des Bundestags in europäischen Angelegenheiten wichtig, die verschiedenen Akteursgruppen innerhalb dieser Parlamentskammer zu berücksichtigen – nämlich Parteien bzw. Fraktionen, Ausschüsse und auch die administrative Ebene (Mitarbeiter der Mitglieder des Bundestags und der Bundestagsverwaltung sowie Fraktionsmitarbeiter). Auf der Ebene des Bundesrats dagegen ist es beispielsweise unerlässlich, den eher exekutiv orientierten Politikstil der in der Länderkammer vertretenen Mitglieder der Landesregierungen bzw. der in dieses Organ entsandten Beamten der Länderverwaltungen zu bedenken. Die Rolle der Europaministerkonferenz (künftig: EMK) als nicht formelles Gremium der Koordinierung der Länder ist für die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten ebenfalls nicht zu unterschätzen.<sup>9</sup> Die Ausweitung der Analyse auf solche informellen Gegebenheiten der Mitwirkung ermöglicht die Berücksichtigung der vielfältigen Strukturen und Prozesse informeller parlamentarischer Mitwirkung auf europäischer Ebene und in der nationalen Europapolitik, was aufgrund der Komplexität des Sachverhalts geboten ist.

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass sich nach dem Wirksamwerden der Bestimmungen des Lissabon-Vertrags eine Entwicklung ergeben hat, die im Rahmen dieser Untersuchung berücksichtigt werden muss: Parallel zur Implementierung des Vertrags von Lissabon manifestierte sich die europäische Finanz- und Staatsschuldenkrise, die einen starken Einfluss auf die parlamentarische Beteiligung und Mitwirkung an Maßnahmen zur Rettung der Gemeinschaftswährung ausübte. Die Krise war bereits als globale Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 ausgebrochen; im Jahr 2010 wurden ihre Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten der EU deutlich. Diese Krise hat sich als exogener Schock über die Vorgänge zur Implementierung der vertraglichen Vorschriften und die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte gelegt<sup>10</sup> und hat der Dynamik der Mitwirkungsgestaltung eine spezifische Prägung verliehen. Eine Analyse der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten in der Post-Lissabon-Phase hat auch diesen Umstand zu berücksichtigen. Deshalb bezieht

---

<sup>9</sup> Zur Arbeitsweise, Struktur und Aufgaben der EMK siehe SCHMUCK 2009.

<sup>10</sup> Vgl. zur Implementierung der Regelungen des Lissabon-Vertrags unter den Bedingungen der Krise insbesondere DINAN 2011.

vorliegende Untersuchung einige Aspekte der spezifischen Mitwirkung während der Krise in die Analyse ein.

Der aktuellen Arbeit wird eine evolutorische Perspektive zugrunde gelegt: Anstatt von einem statischen Verständnis der Mitwirkung auszugehen, geht die Analyse von der Erkenntnis aus, dass sich die Position der nationalen Parlamente sowie die des Deutschen Bundestags und des Bundesrats im EU-Mehr Ebenensystem über einen mittlerweile mehr als zwei Jahrzehnte umfassenden Zeitraum entwickelt hat. Zudem geht die Untersuchung auch davon aus, dass die Prozesse und Verfahren parlamentarischer Mitwirkung in EU-Angelegenheiten deutliche Grundmuster institutioneller Kontinuität aufweisen. Sprünge von passiven zu aktiven Mitwirkungsmustern werden zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sind allerdings eher eine Ausnahme. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die empirische Arbeit auf eine Bestandsaufnahme der Mitwirkungspraxis des Bundestags und des Bundesrats. Untersucht werden vor allem die mit der Umsetzung des Vertrags von Lissabon und der Begleitgesetzgebung eingetretenen Veränderungen in der Praxis der europapolitischen Mitwirkung der beiden deutschen Legislativorgane. Dem Prozesscharakter wird dadurch Rechnung getragen, dass sowohl die Entwicklung der Mitwirkungsrechte als auch die Auswirkungen der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise auf die Mitwirkungspraxis beider Organe berücksichtigt werden. Das so gewonnene Bild des aktuellen Stadiums der Beteiligung beleuchtet die Mechanismen, die nach Lissabon Eingang in die parlamentarische Praxis gefunden haben; es stellt jedoch keine abschließende Bewertung dar, da von weiteren Verfeinerungen und Weiterentwicklungen ausgegangen werden muss.

Diese Arbeit untersucht die politikpraktische Bedeutung der mit den Lissabonner Vorschriften eingeführten Änderungen des EU-Primärrechts. In Bezug auf die europapolitische Rolle nationaler Parlamente konzentrieren sich diese Änderungen ihrerseits vor allem auf den EU-Gesetzgebungsprozess; in einem kleineren Umfang betreffen sie auch Primärrechtsänderungen. Der Blickwinkel der aktuellen Analyse erstreckt sich daher nicht über die Bereiche des ‚soft law‘ und

der administrativen Rechtsetzung in Form des Erlasses von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten<sup>11</sup>.

Auch die Frage, inwieweit unverbindliche unionale Handlungsinstrumente der einzelparlamentarischen Kontrolle überhaupt unterworfen werden können und sollen, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

### 1.3 STAND DER FORSCHUNG

Forscher begannen die Herausforderungen der europäischen Integration für die repräsentative Demokratie schon seit den 1970er Jahre herauszustellen. (AUER 2012: 4) Jedoch konzentrierten sich ihre Arbeiten, wie bereits einleitend erwähnt, in erster Linie auf die Rolle des Europäischen Parlaments. Sie schlugen eine Reihe von institutionellen Reformen vor, die sich auf die Direktwahl und eine größere Einbeziehung des Europäischen Parlaments in das europäische Rechtsetzungsverfahren bezogen. (MAURER 2012: 19) Dieser Trend änderte sich mit der Ratifikation des Maastrichter Vertrags Anfang der 1990er Jahre, als das BVerfG in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht (BVerfGE 89, 155: Rn. 3a) den nationalen Parlamenten die Rolle der maßgeblichen Legitimationsgrundlage der EU zusprach. (DITTMER 2011: 12) Seitdem stieg die Erkenntnis über die Notwendigkeit einer Einbindung von nationalen Parlamenten in den europäischen Entscheidungsprozess stetig. Parallel hierzu wuchs auch die Zahl an Publikationen, die sich mit der Rolle der nationalen Legislativen in der EU auseinandersetzt.

Seit Anfang der 1990er Jahre rückte auch die Frage nach einer aktiven europapolitischen Mitwirkung des Bundestags in den Vordergrund der Aufmerksamkeit. Spätestens seit diesem Zeitpunkt steht die Notwendigkeit einer Mitwirkung der beiden deutschen Legislativkammern an der europäischen Rechtsetzung außer Frage. (JANOWSKI 2009: 320) Die Mitwirkungsrechte und -Möglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU stellten also keinesfalls eine neue Entwicklung dar (DITTMER 2011: 13). Die Dynamik der Geschichte der

---

<sup>11</sup> Zur Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen dieser beiden Verfahren siehe: MAYER 2012, MAURER & ONDARZA 2012 und MAURER 2014. Zur nationalparlamentarischen Rolle im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung als Element des ‚soft law‘: BENZ & BROSCHEK 2010: 3 f. und 17 f., BECKER 2009, DUINA & RAUNIO 2007, RUITER 2012a und 2012b.

europapolitischen Mitwirkung des Deutschen Bundestags und der Länder wurde bereits umfassend untersucht (ROOSEN-RUNGE 2008: 5).

Für Erläuterungen der Entwicklung und der Grundmuster sowohl der bundesdeutschen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten als auch der Einbeziehung nationaler Parlamente in die Politik der EU kann die aktuelle Untersuchung an verschiedenen Stellen an bereits existierenden Forschungsergebnissen anknüpfen. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass sich einige Autoren lediglich auf den formalrechtlichen Mitwirkungsrahmen oder auf institutionelle Aspekte der Mitwirkung konzentrieren, während andere die praktische Relevanz der parlamentarischen Mitwirkungsrechte, ihre tatsächliche Nutzung und die dabei entwickelten informellen Strategien sowie einige andere praktische Aspekte der parlamentarischen Beteiligung unter die Lupe nehmen<sup>12</sup>. Die wesentlichen Erkenntnisse dieser Arbeiten werden im Abschnitt 2.2 „Integrationshistorische Entwicklung der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten“ wiedergegeben.

Die Forschung zur Wahrnehmung des neuen Instrumentariums, das Bundestag und Bundesrat durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an die Hand gegeben wurde, steht noch am Anfang. Bis heute sind einige empirische Untersuchungen zur Beteiligung des Bundestags und des Bundesrats an der europäischen Gesetzgebung veröffentlicht worden: Es gibt Studien darüber, wie die Rechte des Lissabonner Vertrags zur Anwendung der Subsidiaritätskontrolle<sup>13</sup> vom Bundestag und Bundesrat auf- und wahrgenommen wurden. Auch die praktische Nutzung der neuen Rechte aus den Begleitgesetzen wurde in einigen Publikationen untersucht.<sup>14</sup> Zudem untersuchten einige Autoren die bereits etablierten Strukturen der interparlamentarischen Kooperation.<sup>15</sup> Diese Studien sind mehrheitlich Veröffentlichungen von Praktikern, die auch auf offene Fragen und Herausforderungen der Umsetzung der Begleitgesetze eingehen. Sie

---

<sup>12</sup> Siehe BEICHELT 2010; CALLIESS & BEICHELT 2013; MELLEIN 2011; SCHULZ 2011; STURM & PEHLE 2012.

<sup>13</sup> Vgl. BECKER 2013; BECKER & KIETZ 2010; NGUYEN 2012; SEMMLER 2010; SENSBURG 2012a, 2012b.

<sup>14</sup> Insbesondere DAIBER 2012a; GRÖNING-THÜNA 2010; MÜLLER 2011b; SCHRÖDER 2012, SILBERHORN 2011; VOLLRATH 2011.

<sup>15</sup> Vgl. ŁADA 2013; SCHÄFER & SCHULZ 2013b; SCHULZ & BROICH 2013.

sind vor allem für das Aufzeigen praktischer Herangehensweisen und Probleme hilfreich. (SCHULZ 2011: 16)

Die Erkenntnisse dieser Studien können durch Ergebnisse aus der großen Zahl an Untersuchungen zur (neuen) Stellung nationaler Parlamente in der EU<sup>16</sup> ergänzt werden: Die Neuerungen des Lissabon-Vertrags rücken den akademischen Fokus erneut auf die Einbindung einzelstaatlicher Legislativen in das politische System der Union. Eine Vielzahl aktueller Studien setzt sich folglich mit der Rolle nationaler Parlamente nach Lissabon auseinander<sup>17</sup> und bietet Einschätzungen ihrer neuen Aufgaben im politischen System der EU. (GLÄSER & WESSELS 2012; 2011) Besondere Aufmerksamkeit in der Literatur fand die Aufwertung der Mitwirkungsmöglichkeiten (GLÄSER & WESSELS 2011: 30) nationaler Parlamente in der Union und der damit verbundene Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle. Sowohl Praktiker<sup>18</sup> als auch Wissenschaftler<sup>19</sup> setzten sich ausführlich mit dem Verfahren der Subsidiaritätsprüfung auseinander.

Vor der konkreten Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon waren die Erwartungen an die neuen Regelungen hoch. So wurde erwartet, dass die einzelstaatlichen Legislativen bzw. ihre Kammern frühzeitig in den Politikprozess auf europäischer Ebene eingebunden werden (ABELS 2013b: 90) und direkte Ex-ante-Kontrollrechte über Legislativvorschläge der europäischen Institutionen erhalten (ebd.). Darüber hinaus hätten die neuen Rechte eine intensivere und frühzeitigere Beschäftigung mit europäischen Rechtsetzungsakten auslösen können, die es erleichtert hätte, das Handeln der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten im Rat zu kontrollieren. (Deutscher Bundestag 2007) Nutz-

---

<sup>16</sup> Für ausführliche Erläuterungen über die Literatur zur Rolle der nationalen Parlamente im politischen System der EU siehe AUER & RAUNIO (2012: 17 f.).

<sup>17</sup> Siehe BELLAMY & KRÖGER 2012; CHARDON 2008; COOPER 2012; CYGAN 2011; DITTGEN 2011; GLÄSER 2010; HEFFTLER 2011, 2012; HÖLSCHIEDT 2008; HRBEK 2012b; JACQUÉ 2010; KIIVER 2011a; NEYER 2012; SEIDEL 2010; SPRUNGK 2010, 2011a und 2013; RAUNIO 2011.

<sup>18</sup> Hierzu siehe insbesondere MÜLLER 2011a; PREISING 2011 und SEMMLER 2010.

<sup>19</sup> Vgl. BUZOGÁNY & STUHLIK 2012; COOPER 2012, 2013a und 2013b; CRAIG 2012; CYGAN 2013; FABBRINI & GRANAT 2013; HEISE 2012; KIIVER 2011b; KOCH & KULLAS 2010; PABEL 2011; RAUNIO 2010; VARA ARRIBAS & BOURDIN 2012.

ten die Parlamente diese Rechte, so könnte eine umfassende Parlamentarisierung des EU-Systems herbeigeführt werden, die in der Logik des dualen Legitimationsmodells<sup>20</sup> den defizitären supranationalen Legitimationskanal des Europäischen Parlaments durch die direkte Mitwirkung der nationalen Legislativen ergänzen hätte können. (ABELS 2013b: 90, 2013c: 1) Der LV könnte somit zum Abbau des Demokratiedefizits auf europäischer Ebene beitragen. (BECKER & PINTZ 2012: 2) Zudem hätte die verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente in den politischen Willensbildungsprozess der EU eine intensivere Einbindung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (im Folgenden generisches Maskulinum<sup>21</sup>) in die Politik der EU bewirken können. (CALLIESS 2011: Rn. 68) Dies hätte theoretisch sowohl die Akzeptanz als auch die Transparenz der europäischen Entscheidungsprozesse insgesamt steigern können. (ebd.)

Allerdings begegnete den optimistischen Erwartungen zum Umgang mit der Subsidiaritätsprüfung und der Umsetzung der neuen Rechte auch eine gewisse Skepsis (BECKER 2013: 11). Umstritten war, ob die historisch eher schwache Position der mitgliedstaatlichen Legislativen in der Union mit der „Einführung des Frühwarnmechanismus wirklich effizient aufgewertet worden ist“ (LIEB & MAURER 2009: 30). Es wurde bezweifelt, dass die Reformen des Lissabonner Vertrags den Status quo hätten ändern können. (RAUNIO 2009a: 11 f.) Dies wurde vor allem damit begründet, dass die einzelstaatlichen Parlamente im Laufe der europäischen Integration auf direkte Eingriffsmöglichkeiten in die europäische Politik „freiwillig“ verzichtet hätten (ABELS 2013c: 2; Hervorhebung im Original). Dieser Verzicht ist vor allem vor dem Hintergrund der Grundlogik parlamentarischer Regierungssysteme zu verstehen, in der die Regierung und die Mehrheit im Parlament in der Regel eine Handlungseinheit bilden. (ebd.) Die neuen Rechte ignorierten also die Funktionslogik der parlamentarischen Regierungssysteme der

---

<sup>20</sup> Zum dualen Legitimationsmodell siehe Abschnitt 2.3.2 „Vermittlung demokratischer Legitimation für die Unionsgewalt“, S. 74 ff.

<sup>21</sup> Um eine bessere Lesbarkeit des Textes zu ermöglichen, wird in dieser Untersuchung lediglich die männliche Form benutzt. Ungeachtet der gewählten Form sind aber stets alle Geschlechter gemeint.

Mitgliedstaaten<sup>22</sup>. (RAUNIO 2009b: 325) Darüber hinaus stellen die kurzen Prüf-  
fristen und die hohen Quoren des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus hohe  
Hürden für eine effektive Nutzung der neuen Rechte.<sup>23</sup> Zudem wären die mei-  
sten Legislativen mit dem Aufbringen des notwendigen Ressourcenaufwands  
für die Informationsselektion und -Verarbeitung überfordert. (ABELS 2013c: 2) Ab-  
sehbar sei auch, dass die Intensität der Kommunikation zwischen der europäi-  
schen und der nationalen Ebene zu einer Spezialisierung der parlamentarischen  
Arbeit führen würde, die die Kommunikationsfunktion der Parlamente schwä-  
chen könnte. (BENZ & BROSCHEK 2010: 14) Die Subsidiaritätsrüge wurde als  
„stumpfes Schwert“ (KOCH & KULLAS 2010; HÖLSCHIEDT 2008: 264) bezeichnet, und  
es wurde prognostiziert, dass die Wirkung der Subsidiaritätskontrolle eher be-  
schränkt sein wird. HÖLSCHIEDT spricht im Zusammenhang mit der Rolle nationa-  
ler Parlamente in der EU deshalb lediglich von einem „rechtlichen Parlama-  
ntarisierungsschub“ (HÖLSCHIEDT 2008: 265). Trotz der Schaffung neuer Befugnisse  
durch den Lissabonner Vertrag bestand die Überlegung, dass die nationalen  
Parlamente die neuen Rechte nicht bzw. nur in sehr eingeschränkten Ausmaß  
wahrnehmen würden.

Andere Artikel und Beiträge liefern Erkenntnisse zu den Mechanismen und Mu-  
stern der interparlamentarischen Kooperation.<sup>24</sup> Die Mehrzahl dieser Arbeiten  
ist deskriptiv<sup>25</sup> (BECKER & PINTZ 2012: 3), vor allem der vergleichenden politikwis-  
senschaftlichen Forschung zuzuordnen und überwiegend quantitativ angelegt.  
SPRUNGK stellt in diesem Kontext zutreffend fest:

---

<sup>22</sup> Mit Ausnahme Zyperns, das ein präsidentielles System aufweist, sind in allen anderen EU-  
Mitgliedstaaten parlamentarische Regierungssysteme etabliert, in denen die Regierung  
vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängt.

<sup>23</sup> Für Details siehe Abschnitt 3.1.4 „Beteiligung an der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips“, S. 110 ff.

<sup>24</sup> Vgl. BENZ 2011; EPPLER 2011, 2013b; FASONE 2012, NEUHOLD 2011; JACOBS 2011; MIKLIN 2013;  
WYRZYKOWSKI 2011.

<sup>25</sup> COOPER (2012) und KIIVER (2011b) unternehmen den Versuch, die gewandelte Rolle der  
nationalen Parlamente auf europäischer Ebene in das theoretische Konzept eines neuen  
Organs des europäischen institutionellen Gefüges einzufassen. Dieser Versuch wurde  
zwar mit Interesse in die wissenschaftliche Debatte aufgenommen, die Vorschläge zur  
Institutionalisierung der nationalparlamentarischen Mitwirkung auf europäischer Ebene  
stießen jedoch auf ein geteiltes Echo.



*„[...] an important shortcoming of the literature is that it tends to focus on quantitative aspects of parliamentary scrutiny, without providing theoretical and empirical evidence as to how and why more formal rights or more active scrutiny translates into more accountability.“ (SPRUNGK 2010: 4)*

Die Ergebnisse der bisherigen Forschung auf diesem Gebiet werden deshalb im Rahmen dieser Untersuchung lediglich punktuell aufgegriffen, um die Erkenntnisse im weiteren Kontext der nationalparlamentarischen Mitwirkung auf europäischer Ebene zu verorten.

## 1.4 FRAGESTELLUNG UND ERKENNTNISINTERESSE

Wie bereits erwähnt, geht diese Arbeit davon aus, dass die Stärkung parlamentarischer Mitwirkungsrechte lediglich formelle Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet.

*„Denn rechtliche Vorgaben definieren zwar den Handlungsrahmen und damit die Handlungsgrenzen, belassen dem Handelnden jedoch immer auch einen Handlungsspielraum, so dass ein bestimmtes, aufgrund der Theorie unter Umständen erwartetes Handeln keinesfalls garantiert ist.“ (JANOWSKI 2005: 22)*

Ausgehend von der Erkenntnis, dass zwischen Handlungsoptionen und Handlungen in der parlamentarischen Praxis teils beachtliche Unterschiede liegen, gilt es zu untersuchen, „wie die politischen Akteure Handlungsoptionen im einzelnen umsetzen und von welchen, unter Umständen externen Einflüssen, sie sich leiten lassen“ (JANOWSKI 2009: 289). Denn die Handlungsmöglichkeiten „entfalten [...] erst dann politische Wirksamkeit, wenn ihre effektive Anwendung nachweisbar ist“ (ebd.). Entscheidend ist also, wie die neu eröffneten Handlungsoptionen in der Verfassungswirklichkeit zur Anwendung kommen und somit auf ihre Wirksamkeit hin überprüfbar sind. (JANOWSKI 2005: 21) Belastbare Aussagen darüber, ob aus dem zunächst „formalen Parlamentarisierungsschub“ (BECKER & PINTZ 2012: 2) des Lissabon-Vertrags eine tatsächliche Aufwertung der Rolle nationaler Parlamente in der EU resultiert, lassen sich folglich nur anhand einer empirischen Untersuchung treffen. Hier setzt die aktuelle Untersuchung an: Sie prüft anhand der politischen Praxis, ob diese formal-rechtliche Aufwertung ihr Pendant während der Vertragssimplementierung gefunden hat.

RAUNIO (2009a: 7) stellt darüber hinaus fest:

*„Future research should thus establish a link between institutional choices and behaviour, examining whether procedural choices that work on paper also produce effective scrutiny in practice [...]. Only through in-depth empirical*

*analyses can we assess whether national parliaments really influence government behaviour.”*

Dieser Feststellung folgend analysiert diese Arbeit am Beispiel des Deutschen Bundestags und des Bundesrats, wie ein nationales Parlament die formelle Stärkung seiner Mitwirkungsrechte in europäischen Angelegenheiten in politisches Handeln umsetzt. Dies kann nur mittels einer detaillierten empirischen Untersuchung erfolgen. Über eine einfache Bestandaufnahme der formalen Mitwirkungsrechte hinausgehend, liefert diese Studie Erkenntnisse über die Art, in der beide Organe ihre neuen Befugnisse aus den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags und der damit verbundenen Begleitgesetze in politisches Handeln umsetzen und in EU-Angelegenheiten intervenieren. Vorliegende Untersuchung ermöglicht mithin Einblicke in die tatsächliche Anwendung dieser Rechte und liefert Erkenntnisse über die Rahmenbedingungen, in denen Bundestag und Bundesrat ihre aus den neuen Regelungen erwachsenen Einflussmöglichkeiten nutzen und somit einen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation der EU leisten (können).

Die Forschungsfrage der Untersuchung wird daher folgendermaßen formuliert: Wie wirkt sich die doppelte formelle Stärkung auf die europapolitische Rolle des Bundestags und des Bundesrats in der Praxis aus?

Demzufolge untersucht diese Arbeit, wie beide Kammern die ihnen „angebotenen Handlungsoptionen zur Mitgestaltung an der europäischen Politik im Kontext des politischen Mehrebenensystems der EU“ (MAURER 2012: 21) nutzen. Um diese zentrale Frage zu beantworten, muss eine Reihe weiterer Punkte geklärt werden:

- Welche Rolle kommt den nationalen Parlamenten im Allgemeinen und den beiden deutschen Kammern im Speziellen im Mehrebenensystem der EU zu?
- Welche Mitwirkungsrechte haben sie infolge des Vertrags von Lissabon und der deutschen Begleitgesetze erhalten?
- Inwieweit machen Bundestag und Bundesrat von diesen formalen Befugnissen tatsächlich Gebrauch?
- Welchen Mehrwert hat die Nutzung dieser europapolitischen Möglichkeiten für die Stärkung der demokratischen Legitimation der EU?

Der Analysezeitraum umfasst vorrangig die Zeit zwischen dem Beginn der Rechtswirksamkeit der Regelungen des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 und dem Ende des Jahres 2013. Für bestimmte, auf die europäische Ebene ausgerichtete Mitwirkungsmöglichkeiten ist die Berücksichtigung des Zeitraums seit 2006 notwendig.<sup>26</sup> Im Hinblick auf die Europapolitik konzentriert sich die aktuelle Analyse auf die 17. Legislaturperiode (LP) des Bundestags<sup>27</sup>. Dies ermöglicht die Vergleichbarkeit der Ergebnisse vorliegender Studie mit anderen Erkenntnissen der Mitwirkung der beiden Kammern in der deutschen Europapolitik. Dieser relativ kurze Untersuchungszeitraum lässt zwar nur bedingt generalisierende Aussagen über die Anwendung des neuen Instrumentariums zu – vor allem, weil sich die parlamentarischen Verfahren für die Implementierung der neuen Rechte noch einspielen müssen. Diese Phase ist allerdings von entscheidender Bedeutung für Prozesse der Institutionalisierung solcher Verfahren und für Prozesse des institutionellen Lernens. In der Anfangsphase entwickeln die Akteure Strategien, entdecken und definieren Handlungsoptionen und etablieren Interaktionen, die ihr zukünftiges Handeln prägen (können). Somit ermöglichen die eingeholten empirischen Daten eine detaillierte Untersuchung der bisher nur theoretisch erschlossenen Mitwirkungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat. Darüber hinaus erlauben sie eine eingehende Analyse von Strategien, Handlungen, Interaktionen, Anreizen, Zwängen und Beziehungen zwischen den Akteuren auf diesem Politikfeld. Die Analyse zielt darauf ab, das Verständnis der Rahmenbedingungen zu fördern, unter denen ein nationales Parlaments einen Mehrwert für die demokratische Legitimation europäischer Politik erbringt.

---

<sup>26</sup> Hierbei handelt es sich um den politischen Dialog mit der Europäischen Kommission. Ausführlich hierzu: Abschnitt 4.2.3.

<sup>27</sup> Zeitraum der 17. LP war: 27.10.2009 – 22.10.2013. Um die Aussagekraft der Befunde dieser Analyse zu erhöhen, werden, wo möglich, auch Daten der vorigen Legislaturperioden des Bundestags berücksichtigt. Im Text der Arbeit wird auf diesen Umstand ausdrücklich hingewiesen.

## 1.5 METHODISCHES VORGEHEN UND QUELLENLAGE

Diese Arbeit analysiert die neuen Werkzeuge, die dem deutschen Parlament nach Inkraftsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon inklusive der Begleitgesetze zur Verfügung stehen. Die Komplexität des Sachverhalts erlaubt es nicht, mit Erklärungen einzelner Beziehungen zwischen eindimensionalen (abhängigen und unabhängigen) Variablen zu arbeiten. (FLICK, KARDORFF & STEINKE 2005: 25) Stattdessen wird für die empirische Analyse ein pragmatisches methodisches Vorgehen gewählt, dessen Ziel es ist, sich der parlamentarischen Realität so weit wie möglich anzunähern (SCHULZ 2011: 19) und die Thematik aus verschiedenen Blickwinkeln auszuleuchten. Ein solches Vorgehen versucht zunächst eine möglichst genaue und dichte Beschreibung der empirischen Wirklichkeit zu liefern, um anschließend zu einem besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstands zu gelangen und so Erkenntnisse über seine allgemeine Strukturen, Abläufe, Deutungsmuster und Strukturmerkmale (FLICK, KARDORFF & STEINKE 2005: 14) zu gewinnen. Ein wesentlicher Vorteil eines solchen Vorgehens liegt in der Offenheit gegenüber „dem Neuen im Untersuchten, dem Unbekannten im scheinbar Bekannten“ (ebd.: 17).

Die Untersuchung prüft, ob und inwieweit die nationalen Parlamente/einzelnen Parlamentskammern ihre formalrechtliche Aufwertung auch tatsächlich im politischen Alltag nutzen – was eine vergleichende Perspektive für die hier bearbeitete Fragestellung nahelegt. Freilich: ein knapper Überblick über die Entwicklung der europapolitischen Stellung nationaler Legislativen und die letzten primär- und nationalrechtlichen Änderungen zeigen auf, dass Bundestag und Bundesrat durch die von ihnen genossene Kompetenzfülle mittlerweile durchaus EU-weit eine Sonderstellung behaupten – was die Beschränkung der Perspektive auf diese beiden Akteure wiederum rechtfertigt.

Ein essenzieller Teil der Arbeit liegt in der Analyse, inwieweit Bundestag und Bundesrat diese neuen Mitwirkungsmöglichkeiten wahrnehmen. Dabei legt die Untersuchung der parlamentarischen Praxis eine normativ-empirische und grundsätzlich deskriptive Herangehensweise nahe (SCHULZ 2011: 18 f.):

*„[...] ,die Interpretation der Verfassung (...), die dann der Verfassungswirklichkeit gegenübergestellt wird (Reh 2006: 113)‘, um ,das im Verfassungstext angelegte normative Ideal (...) dann mit den realen institutionellen Vorgängen (ebd.)‘ zu konfrontieren [...]“.* (ebd.)

Es scheint hierfür eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Forschungsstrategien sinnvoll: Das Sammeln quantitativer Daten über parlamentarische Aktivitäten, die auf die Anwendung des Instrumentariums der Mitwirkung zurückzuführen sind, einerseits und das Verwerten von Erkenntnissen aus qualitativen Interviews andererseits. Darüber hinaus bietet sich an, bislang publizierte Forschungsergebnisse einzubeziehen, die Informationen darüber liefern, wie sich die anderen nationalen Parlamente auf europäischer Ebene einschalten, welche die Dynamik seit der Inkraftsetzung der Vorschriften des Vertrags von Lissabon bereits berücksichtigen. Diese Datentypen (quantitative Daten zur Anwendung der Mitwirkungsrechte, qualitative Daten anhand von Interviews und Ergebnisse der Sekundärliteratur) wurden parallel zueinander erhoben. Im Folgenden werden sie kurz dargestellt.

### 1.5.1 Analyse von Primärquellen

Einen ersten Einblick in die formellen Vorgänge der Mitwirkung gewährt die Analyse von öffentlich zugänglichen Primärquellen und Datenbanken zur parlamentarischen Mitwirkung. Ein wichtiges Kriterium für die Bewertung der Effektivität der nationalparlamentarischen Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten ist beispielsweise der tatsächliche Gebrauch und die Nutzungsfrequenz der Informations- und Mitwirkungsrechte. (MELLEIN 2011: 39) Deshalb wurden in einem ersten Schritt Informationen über die Häufigkeit der Anwendung der Instrumente der Mitwirkung gesammelt. Als Quellenmaterial dienten öffentlich zugängliche Dokumente und Informationen der auf europäischer und nationaler Ebene angesiedelten Institutionen, Organe und Einrichtungen, die entweder Adressaten oder Akteure der Mitwirkung der nationalen Parlamente im Allgemeinen und des Bundestags und des Bundesrats im Speziellen sind. Dazu gehören insbesondere:

- offizielle Dokumente, Berichte, Beschlüsse und Sitzungsprotokolle der europäischen Institutionen (Europäische Kommission – künftig: EK oder Kommission, Europäisches Parlament, Ministerrat, Europäischer Rat, Ausschuss der Regionen) über ihre Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und zu den Themen Subsidiaritätskontrolle, politischer Dialog und interparlamentarische Zusammenarbeit;

- Schlussfolgerungen und biannuelle Berichte der Konferenz der Ausschüsse für Europa-Angelegenheiten der Parlamente der EU (Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne, künftig: COSAC),
- Bundestags- und Bundesratsdrucksachen wie zum Beispiel (z. B.) Anträge oder Berichte, Beschlussempfehlungen, Entschließungen u.a., die Vorgängen der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zuzuordnen sind;
- Tagesordnungen des Plenums des Bundestags bzw. des Bundesrats;
- Plenarprotokolle (PIP) des Bundestags (BT-PIP) und des Bundesrats (BR-PIP) von Sitzungen, in denen EU-Angelegenheiten auf der Tagesordnung standen;
- Berichte der EMK, die sich mit dem Thema der Mitwirkung des Bundesrats in europäischen Angelegenheiten befassen;
- der Erste Bericht über die Anwendung der deutschen Begleitgesetze zum LV der Bundestagsverwaltung vom 17. Juni 2011, der eine Bestandaufnahme der Umsetzung der Begleitgesetze für den Zeitraum 29. Oktober 2009 – 31. Januar 2011 (15 Monate) enthält.<sup>28</sup>

Mit Hilfe dieser Quellen wurden insbesondere quantitative Daten über die Anwendung der Rechte aus dem LV und den Begleitgesetzen erhoben. Die Analyse der Anwendungshäufigkeit lässt allerdings keine Rückschlüsse auf die Qualität und Effektivität der Mitwirkung zu. Deshalb wird speziell anhand des Berichts der Bundestagsverwaltung auch eine qualitative Untersuchung vorgenommen.

Zur Nachverfolgung der Vorgänge zu identifizierten Prozessen im Rahmen der Mitwirkung wurden vier Datenbanken genutzt:

- das „Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge“ (DIP) von Bundestag und Bundesrat<sup>29</sup>: bietet Informationen über alle nationalen Gesetzgebungsvorlagen, die in den Bundestag eingebracht wurden, unabhängig davon, ob sie tatsächlich zu Gesetzen geworden sind. Das System

---

<sup>28</sup> Dieser – bisher einzige – Bericht zur Anwendung der Begleitgesetze wurde auf BT-Drs. 17/14601 veröffentlicht.

<sup>29</sup> Online abrufbar unter URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>.

dokumentiert zudem die parlamentarischen Aktivitäten im Bundesrat. Die Datenbank beinhaltet keine Vorschläge für EU-Rechtsakte. (FREUNDORFER 2008: 22)

- die Datenbank „InterParliamentary EU information eXchange“ (IPEX)<sup>30</sup>: erfasst alle für die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Legislativen und den europäischen Institutionen im Bereich der Subsidiaritätskontrolle und des politischen Dialogs relevanten Dokumente und liefert eine Übersicht der Ergebnisse der Subsidiaritätsprüfungen in den verschiedenen nationalen Parlamenten<sup>31</sup>. Darüber hinaus bietet das System die Möglichkeit, Termine und Dokumente zu interparlamentarischen Treffen abzurufen.
- „PreLex“<sup>32</sup> und die Datenbank des Europäischen Parlaments „Legislative Observatory“(OEIL)<sup>33</sup>: Datenbanken für interinstitutionelle Verfahren, mithilfe derer die einzelnen Etappen des gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozesses zwischen der Kommission bzw. dem Europäischen Parlament und den anderen Institutionen verfolgt werden können. Diesen Datenbanken kann beispielsweise entnommen werden, welchen Weg ein Gesetzgebungsvorschlag bis zu seiner Verabschiedung genommen hat und wann die wesentlichen Entscheidungen getroffen wurden. (FREUNDORFER 2008: 23)

Einige Schwierigkeiten müssen hier jedoch berücksichtigt werden: Die Praxis der Erfassung in IPEX wurde seit 2011 zwar deutlich verbessert, für den Anfang des Untersuchungszeitraums wird jedoch ein erheblicher Teil der für die aktuelle Untersuchung relevanten Informationen nicht aufgelistet. Auch die Vorgänge im Rat sind für externe Beobachter nur schwer nachvollziehbar. Zwar stellt der Rat ein öffentliches Register von nichtvertraulichen Dokumenten zur Verfügung<sup>34</sup>, dem Informationen zum Entscheidungsprozess oder zum Sachstand eines Dossiers entnommen werden können, die zumeist im informellen

---

<sup>30</sup> Online abrufbar unter URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do).

<sup>31</sup> Bei bikameralen parlamentarischen Systemen gibt die Datenbank Auskunft über den Stand des Vorganges in jeder Kammer des Parlaments.

<sup>32</sup> Online abrufbar unter URL: [eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html](http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html).

<sup>33</sup> Online abrufbar unter URL: [www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do](http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do).

<sup>34</sup> Online abrufbar unter URL: [www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/](http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/)

Rahmen stattfindenden Verhandlungen auf Ratsebene oder in den Vorbereitungsgremien des Rats können jedoch nur sehr eingeschränkt anhand dieser Dokumente nachverfolgt werden.

Diese Dokumente und Datenbanken ermöglichen eine detaillierte Untersuchung solcher Aspekte, die der breiten Öffentlichkeit bzw. dem interessierten Beobachter zur Verfügung gestellt werden. Allerdings erlaubt eine Analyse dieser Quellen lediglich eine Betrachtung verschiedener formaler Aspekte der Mitwirkung, während Informationen über informelle Prozesse, Verfahren und Abläufe in EU-Angelegenheiten im Verborgenen bleiben. Wie sich Bundestag und Bundesrat auf unterschiedlichen Ebenen des EU-Mehrebenensystems einschalten und tatsächlich verhalten, kann aber nur auch anhand solcher Informationen erforscht werden. Um die Datensammlung also zu vervollständigen, wurde deshalb Zugang zu anderen hilfreichen Dokumenten wie Sitzungsprotokolle und Ausschussdrucksachen angefordert, die noch nicht veröffentlicht wurden. Diese sind insofern relevant, als sie einen Einblick in nicht öffentlich stattfindende Beratungen geben können. Die Geschäftsordnungen (GO) des Bundestags (GO-BT) und des Bundesrats (GO-BR) sehen vor, dass die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen. Für deren Sitzungen werden – je nach Ausschuss – mehr oder weniger umfangreiche Protokolle erstellt. (FREUNDORFER 2008: 23 f.) Diese Sitzungsprotokolle können erst nach Ablauf von zwei Legislaturperioden auf Antrag eingesehen werden. Für den wissenschaftlichen Gebrauch sind im Bundestag jedoch Ausnahmen von dieser Regelung möglich. Nach Ablauf einer Legislaturperiode kann nach voriger Zustimmung des Ausschusses Einsicht in diese Dokumente gewährt werden. Von dieser Möglichkeit wurde im Rahmen der Datensammlung Gebrauch gemacht, da hierdurch Informationen eingeholt werden konnten, die für eine qualitative Analyse der Anwendung der Mitwirkungsrechte relevant sind. Diese Daten erlauben es jedoch auch nicht, die Dynamik innerhalb der verschiedenen Akteurguppen zu untersuchen oder zu bestimmen, welche Rolle die einzelnen Akteure in den informellen Verhandlungen spielten. Zudem können anhand dieser Dokumente die Vorberatungen in den Arbeitsgruppen und -Kreisen der verschiedenen Fraktionen des Bundestags nicht nachvollzogen werden. (ebd.: 23) Der Zugang zu gleichartigen Dokumenten des Bundesrats war bis zum Abschluss dieser Arbeit noch nicht möglich.



Eine Analyse informeller Prozesse nur anhand von Dokumenten ist jedoch kaum möglich. Einflussnahme in europäischen Angelegenheiten findet häufig durch informelle Prozesse im nicht-öffentlichen Raum statt. Im europäischen Kontext sind die Zugangspunkte zum Entscheidungsprozess vielfältig und meist informeller Natur. In der deutschen Europapolitik findet Mitsteuerung durch die Mehrheitsfraktionen im Bundestag ebenfalls in nicht-öffentlich tagenden Gremien statt, die die Ausschusssitzungen oder das Plenum vorbereiten. Im Bundesrat werden die meisten europapolitischen Entscheidungen auf Ebene der Länderregierungen sowie zwischen den Ausschüssen koordiniert und schließlich in nicht öffentlichen Sitzungen des EU-Ausschusses für das Plenum vorbereitet. Im Plenum wird dann meistens nur noch über die Vorlagen ohne Aussprache abgestimmt. An diesen Prozessen ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Eine erschöpfende Erfassung solcher Vorgänge und der direkten Kontakte zwischen den verschiedenen Akteuren ist vor dem Hintergrund der Komplexität und Vielschichtigkeit der politischen Prozesse nicht möglich. Auch können die persönlichen Präferenzen, Motivationsstrukturen und Mitwirkungsstrategien der einzelnen an diesen Prozessen beteiligten Akteure kaum identifiziert werden.

Im politischen Raum kommt es zudem nicht selten vor, dass die mit Exekutivmacht ausgestatteten Institutionen (Regierung, europäische Institutionen) ihre Positionen so bestimmen, dass schon in Antizipation auf eine nationalparlamentarische Mitwirkung mögliche Konflikte vermieden werden. Das Parlament muss in diesem Fall nicht handeln. (WINZEN 2010: 4) Jedoch kann parlamentarische Untätigkeit auch bedeuten, dass die in den Legislativkammern handelnden Akteure schlichtweg die neuen Instrumente nicht kennen oder sie ignorieren. Für eine quantitativ angelegte empirische Beobachtung der hier zu analysierenden Phänomene bedeutet dies, dass antizipative Kontrolle und Unkenntnis der rechtlichen Möglichkeiten nicht immer voneinander unterschieden werden können. (ebd.) Dieser Mangel lässt sich jedoch teilweise beheben, indem die Forschungsstrategie auf die Datengewinnung anhand von Experteninterviews ausgeweitet wird.

### **1.5.2 Experteninterviews**

Im Mittelpunkt der Datenerhebung steht die Durchführung von leitfadengestützten, systematisierenden Interviews mit Experten (BOGNER & MENZ 2009:

64 f.; FLICK 2007: 216), die auf eine systematische Informationsgewinnung abzielen. Ziel der Interviews ist, die Ergebnisse der Analyse der Primärquellen vor dem Hintergrund des Expertenwissens zu ergänzen und weiter zu vertiefen: Über Erkenntnisse hinaus, die sich auf formelle Abläufe der parlamentarischen Mitwirkung beziehen, wurden vor allem Informationen über informelle Aspekte erhoben.

Im Kontext dieser Arbeit wird der Expertenbegriff anhand zweier wesentlicher Dimensionen definiert: Wissen und Funktion. Als Experte gilt zum einen jene Person, die über ein Spezialwissen verfügt, das für die Beantwortung der Fragestellung der Untersuchung nützlich ist. Der Experte „[...] verfügt über technisches<sup>35</sup>, Prozess-<sup>36</sup> und Deutungswissen<sup>37</sup>, das sich auf ein spezifisches Handlungsfeld bezieht, in dem er in relevanter Weise agiert [...].<sup>38</sup>“ (BOGNER & MENZ 2009: 73) Im Vordergrund der Interviews steht das aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen der Experten (ebd.: 71 f.). Sie setzen auf das Erfragen des Betriebswissens der Experten (MEUSER & NAGEL 2009: 470 f.). Die Experten geben Auskunft über ihr eigenes Handeln und über institutionelle Gegebenheiten und Regeln, die damit in Verbindung stehen. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Aufklärungsfunktion des Expertenwissens (HOFFMANN 2005: 269). Im Hinblick auf die Forschungsfragestellung werden die Experten in erster Linie als ‚Ratge-

---

<sup>35</sup> Das technische Wissen ist ein Bereich, in dem ein spezifischer Wissensvorsprung des Experten gegenüber dem Interviewer/Forscher vorliegt. Es charakterisiert sich durch „die Herstellbarkeit und Verfügung über Operationen und Regelabläufe, fachspezifische Anwendungsroutinen, bürokratische Kompetenzen“ (BOGNER & MENZ 2009: 71).

<sup>36</sup> Das Prozesswissen bezieht sich auf Einsichten und Informationen über Handlungsabläufe, Interaktionsroutinen, organisatorische Konstellationen sowie Situationen, in die der Experte über genauere Kenntnisse verfügt. (BOGNER & MENZ 2009: 71)

<sup>37</sup> Im Deutungswissen sind „jene subjektiven Relevanzen, Regeln, Sichtweisen und Interpretationen des Experten [...], die das Bild vom Expertenwissen als eines heterogenen Konglomerats nahelegen“ (BOGNER & MENZ 2009: 71) beinhaltet.

<sup>38</sup> Diese analytische Differenzierung ist lediglich als Konstruktion des interpretierenden Wissenschaftlers zu verstehen. In der Praxis ist eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Wissensdimensionen weder möglich noch praktikabel.

ber' oder Inhaber von spezifischen gültigen Kenntnissen und Informationen gesehen, also als Personen, die über ein bestimmtes, der Öffentlichkeit nicht zugängliches Fachwissen verfügen. (ebd.)

Zum anderen ist für die Bestimmung des Expertenstatus einer Person auch ihr funktionaler Kontext wesentlich:

*„Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierungen, Relevanzen usw. weisen zudem [...] die Chance auf, in der Praxis in seinem Handlungsfeld [...] hegemonial zu werden, d. h. der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit.“ (BOGNER & MENZ 2009: 73 f.)*

Die interviewten Personen tragen also durch ihre Funktion an entscheidender Stelle dafür Verantwortung, dass Regeln und Handlungsstrukturen entwickelt, verabschiedet, umgesetzt oder aber auch blockiert werden. Die Befragten interessieren in ihrer Eigenschaft als Experten für ein bestimmtes Handlungsfeld – weniger als (ganze) Person. Sie werden als Repräsentanten einer Gruppe von bestimmten Experten in die Untersuchung einbezogen (MAYER 2013: 36) – nicht als Einzelfall.

Im Kontext der aktuellen Arbeit sind also als ‚Experten‘ Personen zu bezeichnen, die „selbst aktiv“ (SCHULZ 2011: 21) die Mitwirkung der nationalen Parlamente bzw. des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der EU „mitgestalten“ (ebd.). Während zu dieser Gruppe die auf diesem Gebiet tätigen Wissenschaftler und Journalisten nicht angehören (ebd.), sind unter dem Begriff des Experten Mitglieder des Bundestags, des Bundesrats, der Bundesregierung und der Länderregierungen sowie deren Mitarbeiter, Mitglieder der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, Beamte der europäischen Institutionen, der Fraktions-, Bundestags- und Bundesratsverwaltung sowie der Länderverwaltungen gefasst (Grundgesamtheit).

Die nationalen Parlamente bzw. jede Kammer dieser Parlamente und die europäischen Institutionen sind komplexe Organisationen. Um ein umfassendes Bild der nationalparlamentarischen Mitwirkung zu erhalten, ist es notwendig, die Organe nicht als eine Einheit zu betrachten (WINZEN 2010: 5), sondern auch die Tätigkeiten und Strategien der verschiedenen Gruppen innerhalb dieser Organe

zu untersuchen. Das Sample berücksichtigte die Heterogenität dieses Forschungsfeldes. Es basierte auf Auswahlentscheidungen, die nach intensiver Befassung mit den Organisationsstrukturen der erwähnten Organe getroffen wurden. Bei der Bildung des Samples wurde zum einen die Funktion der Experten innerhalb einer Institution und zum anderen – dort wo dies anwendbar war – die Zugehörigkeit zur politischen oder administrativen Ebene sowie die Parteizugehörigkeit berücksichtigt. Das Sample umfasst Mitglieder/Beschäftigte folgender Institutionen und Einrichtungen:

- europäische Institutionen: die EU-Kommission (Generalsekretariat, Referat „Nationale Parlamente, Konsultative Ausschüsse, der Bürgerbeauftragte“) und das EP (Generalsekretariat, Generaldirektion „Präsidentschaft“, Direktion „Beziehungen zu den nationalen Parlamenten“);
- interparlamentarische Gremien: IPEX, COSAC, das Europäische Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation (EZPWD);
- Bundestag: das Verbindungsbüro in Brüssel (Mitarbeiter der Verwaltung und der Fraktionen), Mitglieder des Bundestags (MdB), Mitarbeiter der Bundestagsmitglieder, Mitarbeiter der Verwaltung und der Fraktionen;
- Bundesrat: Mitglieder des Ausschusses für Fragen der EU und der Europakammer, Mitarbeiter der Verwaltung sowie Mitglieder und Mitarbeiter der Länderregierungen, die Aufgaben im Bundesrat wahrnehmen und sich mit EU-Angelegenheiten befassen.

Die Verteilung des Samples gestaltet sich nicht streng nach Kriterien der statistischen Repräsentativität, da für das Erkenntnisinteresse nicht die Anzahl der befragten Experten sondern die Qualität der Antworten und die Pluralität der Perspektiven ausschlaggebend ist. Deshalb verfolgt die Verteilung des Samples einer Auswahllogik, die das Spektrum unterschiedlicher Expertenperspektiven (MEUSER & NAGEL 2009) berücksichtigt und somit auf die inhaltliche Repräsentation der Stichprobenbildung setzt. So wurde bei der Vorbereitung und Durchführung der Interviews darauf geachtet, dass nicht nur parlamentarische Akteure zu Wort kommen, sondern es wurden gezielt auch Experten der europäischen Institutionen, interparlamentarischer Gremien und der Bundesregierung angesprochen. Die Tabelle 1 auf der nächsten Seite verschafft eine Übersicht zur Verteilung der geführten Interviews und Gespräche.

<b>Ebene</b>	<b>Institution</b>	<b>Mitglieder und Mitarbeiter</b>	<b>Fraktionen</b>	<b>Verwaltung</b>	<b>Σ</b>
<b>Europäisch</b>	Europäische Kommission	–	–	1	<b>1</b>
	Europäisches Parlament			1	<b>1</b>
	Interparlamentarische Gremien	–	–	3	<b>3</b>
<b>National</b>	Bundestag	7	5	4	<b>16</b>
	Bundesrat	2		2	<b>4</b>
	Bundesregierung	–	–	5	<b>5</b>
<b>Σ</b>					<b>30</b>

Tabelle 1: Aufschlüsselung Interviewpartner (eigene Darstellung)

Für die EU-Institutionen und die interparlamentarischen Gremien wurde jeweils ein Gesprächspartner ausgewählt. Befragt wurden Mitarbeiter der Kommission, des Europäischen Parlaments, von IPEX, der COSAC sowie des EZPWD. Die Auswahl der Experten im Bundestag und Bundesrat berücksichtigt die Bedeutung sowohl der politischen als auch der administrativen Ebene. Im Bundestag wurden Verwaltungs-, Fraktions- und Abgeordnetenmitarbeiter sowie Abgeordnete befragt. Im Bundesrat wurden Interviews mit Verwaltungsmitarbeitern sowie mit einigen Beschäftigten von Länderregierungen durchgeführt, die entweder in den für EU-Angelegenheiten zuständigen Ministerien oder Staatskanzleien beschäftigt sind.

Die Untersuchung geht über die rein parlamentarische Perspektive hinaus, die – mit einigen wenigen Ausnahmen – bis jetzt die Parlamentarismusforschung dominiert hat. Statt sich ausschließlich auf die Aktivitäten des Parlaments zu konzentrieren, wurde eine Erweiterung der Perspektive auf die Beziehungen zwischen der Exekutive und der Legislative in europäischen Angelegenheiten angestrebt. Methodisch wurden hierfür Interviews mit Beamten der Bundesregierung in Berlin und in Brüssel durchgeführt. Insbesondere wurden Experteninterviews mit Beschäftigten der Ständigen Vertretung, des Bundeskanzleramts, des Auswärtigen Amts, des Bundesfinanzministeriums und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durchgeführt, die in den jeweiligen Europaabteilungen oder Ministerbüros für die Beziehungen zum Bundestag und/oder zum Bundesrat zuständig sind. Dies diente dazu, die aus dem Parlament

gesammelten Informationen entsprechend zu vervollständigen (vgl. Anhang I: „B. Übersicht der geführten Interviews und Gespräche“).

Die Interviews wurden in zwei Zeiträumen durchgeführt. Eine erste Erhebung fand im Februar und März 2012 statt und war auf das Erfragen von Prozess- und Deutungswissen (BOGNER & MENZ 2009: 71 f.) unterschiedlicher Experten der europäischen Ebene ausgerichtet. Mit diesem ersten Schritt wurde eine doppelte Zielsetzung verbunden: Einerseits galt zu erfahren, wie sich die Anwendung der europarechtlichen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon auf die Stellung der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess auswirkt. Andererseits sollten Informationen über die Veränderungen in der Beteiligungspraxis von Bundestag und Bundesrat auf EU-Ebene infolge des Rechtswirkens des Lissabonner Vertrags und der deutschen Begleitgesetze gewonnen werden. Insgesamt wurden sechs Interviews mit acht Experten in Brüssel geführt; an zwei Interviews nahmen jeweils zwei Experten teil. Die Sprache der Gespräche orientierte sich nach den (Fremd)Sprachenkenntnissen der Experten.<sup>39</sup>

Die zweite Erhebung fand zwischen Juni und Dezember 2013 statt. Insgesamt wurden 20 Interviews in Berlin durchgeführt. Vier weitere Interviews fanden entweder in den Wahlkreisen von Bundestagsabgeordneten oder in der Landeshauptstadt von jeweils einem „A-“ und einem „B“-Land<sup>40</sup> statt. Ziel der Interviews war es Informationen zu erheben über Veränderungen in der Mitwirkungspraxis von Bundestag und Bundesrat seit Lissabon. Vor allem sollte die Anwendung der neu eingeführten Instrumente der Mitwirkung vor dem Hintergrund des Expertenwissens bewertet werden.

Insgesamt wurden also 30 Interviews und Gespräche geführt (vgl. Tabelle 1): 26 Interviews wurden – nach vorheriger Absprache mit den interviewten Personen

---

<sup>39</sup> Vor allem Deutsch und in jeweils einem Fall Englisch und Rumänisch.

<sup>40</sup> Die Begriffe A-Länder und B-Länder unterscheiden die Bundesländer in solche, bei denen die SPD die Regierungsmehrheit innehat, und in Länder, die von der CDU oder CSU geführt werden. Bei den A-Ländern ist die SPD in der Regierung vertreten, bei den B-Ländern CDU oder CSU. Herrscht in einem Land eine große Koalition, so ist die Parteizugehörigkeit des Regierungschefs ausschlaggebend. Diese Unterscheidung hat sich aus der informellen parlamentarischen Arbeit entwickelt und in der politischen Praxis eingebürgert.

– auf Tonband aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Die Aufzeichnung auf Tonband sollte der Interviewerin helfen, sich während der Befragung auf den Gesprächspartner und das Thema zu konzentrieren. Zudem erleichterte sie die spätere Auswertung. Nach den Interviews wurden Gedächtnisprotokolle erstellt, in denen gegebenenfalls (ggf.) auch Aussagen des Experten vor oder nach den Gesprächen notiert wurden. (HOFFMANN 2005: 273) Vier Gesprächspartner waren mit einer Tonbandaufnahme nicht einverstanden bzw. haben deutlich gemacht, dass sie es vorzögen, wenn auf eine solche Aufnahme verzichtet werden könnte. In diesen Fällen wurden während der Gespräche Notizen gemacht und anschließend Gedächtnisprotokolle angefertigt. Anhang I gibt die wesentlichen Daten zu den Interviews wieder und kennzeichnet die geführten Gespräche.

Die Experteninterviews sind semi-strukturiert und wurden mittels eines Leitfadens geführt. Das Fachwissen der Experten sollte unter Zuhilfenahme eines relativ ausdifferenzierten Leitfadens erhoben werden, um eine systematische Informationsgewinnung zu gewährleisten. Dabei war darauf zu achten, dass der Leitfaden lediglich der Orientierung bzw. nur als Gerüst für das Interview diene. Eine strikte Einhaltung der Reihenfolge der Fragen wurde nicht angestrebt. Somit konnte – wenn dies notwendig erschien – auf die Meinung des Gesprächspartners zu unterschiedlichen Sachverhalten näher eingegangen werden, um ggf. bestimmte Einzelheiten zu klären. Eine solche Vorgehensweise hat den Vorteil, dass im Laufe des Gesprächs die Interviewerin durch flexibles Eingehen auf den Befragten die erwünschten Informationen leichter erlangen kann. Während der Gespräche wurden Position und Funktion der jeweiligen Interviewpartner berücksichtigt und die Gesprächsführung entsprechend an den Funktionszusammenhang und an das (professionelle) Erfahrungswissen des Experten angepasst.

Die Auswertung der Experteninterviews und -Gespräche folgt den von GLÄSER & LAUDEL (2009: 199 ff.) beschriebenen Leitlinien. Diese werden einem qualitativen Vorgehen gerecht, indem sie neuen Erkenntnissen aus dem Expertenwissen offen gegenüberstehen. Ziel ist es, im Vergleich der erhobenen Interviewtexte das Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten. (MAYER 2013; MEUSER & NAGEL 1991: 452) Die Vergleichbarkeit der geführten Interviews und Gespräche wurde durch die „leitfadenorientierte Interviewführung“ (MEUSER & NAGEL 2009: 476) und durch die Strukturierung des Leitfadens in Themenkomplexe (vgl. Anhang I „D. Interviewleitfäden“) gewährleistet.

Die Zitate der Experteninterviews sind im Text dieser Arbeit jeweils codiert gekennzeichnet, um sowohl den notwendigen Bezug für den Leser als auch die Anonymität der Gesprächspartner sicherzustellen. Um eine Zuordnung der Angaben zum institutionellen und sonstigen Kontext der Experten zu gewährleisten, werden im Folgenden die Stellen aus den Interviews, auf die sich die Erkenntnisse stützen, folgendermaßen angegeben: „(Interviewnummer\_Institution\_institutioneller Kontext und Funktion des Experten: Position im Transkript)“. Die Angabe „(4\_EK: 34)“ bezieht sich beispielsweise auf das vierte Interview, das mit einem Experten der EU-Kommission durchgeführt wurde; die Erkenntnis bezieht sich auf die Aussage der mit der Nummer „34“ gekennzeichneten Position im Transkript des jeweiligen Interviews. Die Angabe „(8\_BT\_MdB/RF: 26)“ verweist auf das achte Interview, das mit einem Mitglied des Bundestags geführt wurde, der einer Fraktion der Regierungsmehrheit angehört; die Erkenntnis ist auf die die Aussage der mit der Nummer „26“ gekennzeichneten Position im Transkript des jeweiligen Interviews zurückzuführen.<sup>41</sup> Aus Platzgründen wurden für die jeweiligen Institutionen und Funktionen der Interviewpartner Abkürzungen verwendet. Eine Übersicht dieser Abkürzungen ist im Anhang I: „A: Abkürzungen Funktionen der Interviewpartner“ wiederzufinden.

### 1.5.3 Analyse von Sekundärquellen

Die Datengewinnung durch Primärquellen und Experteninterviews wird durch jüngere Artikel und Beiträge von Praktikern ergänzt, welche die Dynamik seit der Inkraftsetzung des Vertrags von Lissabon bereits berücksichtigen.

Zahlreiche Analysen dokumentieren die Reformen und zentralen Neuerungen des Lissabon-Vertrags<sup>42</sup> und bewerten die Auswirkungen auf die Beziehungen

---

<sup>41</sup> Da den Interview- bzw. Gesprächspartnern absolute Vertraulichkeit zugesichert wurde, werden die Transkripte der Passagen, die für die Beantwortung der Fragestellung dieser Arbeit relevant sind, nicht veröffentlicht. Für Forschungszwecke können diese Transkripte jedoch auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

<sup>42</sup> Siehe unter Vielen: CALLIESS & RUFFERT 2011; MÖSTL 2010; STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010. Zu den durch den LV im Primärrecht eingeführten Änderungen siehe ausführlich MARCHETTI & DEMESMAY 2010; LEIßE 2010; CALLIESS & DINGEMANN 2010; FASTENRATH & NOWAK 2009; LIEB & MAURER 2009; MARCHETTI & DEMESMAY 2010; SAUER 2010; SEEGER 2008b.



zwischen nationaler Exekutive und Legislative sowie auf die Handlungsfähigkeit und die demokratische Legitimität der europäischen Ebene. (GLÄSER & WESSELS 2011: 30) Nachdem die Lissabonner Bestimmungen in Kraft traten, erhielten diese Analysen größere Relevanz und wurden begleitet von Prognosen zur Umsetzung der neuen Regelungen. (ebd.: 29) Auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit der Lissabonner Vorschriften mit dem Grundgesetz (GG) fand einen starken Nachhall in der rechtswissenschaftlichen Diskussion.<sup>43</sup> (ebd.: 31)

Der Gang der Begleitgesetzgebung zum LV und die damit einhergehende parlamentarische Debatte kann anhand einiger Beiträge ausführlich erläutert werden.<sup>44</sup> Die detaillierte Analyse der rechtlichen Bestimmungen und der juristischen Kommentare hierzu ermöglichen es Aussagen darüber zu treffen, welche neuen ebenenspezifischen Informations- und Mitwirkungsrechte Bundestag und Bundesrat im Einzelnen erhalten haben.<sup>45</sup> Für die Analyse der Umsetzung der Begleitgesetze und die praktische Nutzung der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten sowie für die Kontextualisierung der Erkenntnisse dieser Studien werden die im Abschnitt „Stand der Forschung“ erwähnten Beiträge herangezogen.

Die empirische Untersuchung berücksichtigt zudem, immer wenn dies möglich und angemessen erscheint, Erkenntnisse anderer Studien, die entweder komparativ angelegt sind oder eine breitere Analyse der europapolitischen Mitwirkung mehrerer Parlamente liefern.<sup>46</sup> Diese Vorgehensweise ermöglicht die Kontextualisierung der Ergebnisse dieser Arbeit. Damit kann der Grad, in dem die aktuellen Befunde verallgemeinert werden können, erhöht werden.

---

<sup>43</sup> Zum Urteil siehe Abschnitt 3.2.2 „Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“, S. 145 ff.

<sup>44</sup> Insgesamt konnten nur sieben Artikel in Fachzeitschriften identifiziert werden, die ausführlich Verlauf und Hintergründe der parlamentarischen Debatte über die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon darstellen: BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009; DAIBER 2010; HAHN 2009; HÖLSCHIEDT, MENZENBACH & SCHRÖDER 2009; NETTESHEIM 2010; LECHER 2009 und SHIRVANI 2010.

<sup>45</sup> Siehe BECKER & MAURER 2009; CALLIÉS 2010; CLASSEN 2009; DAIBER 2011 und 2012b; GROH 2009; HAHN 2009 und 2010.

## 1.6 GANG DER UNTERSUCHUNG

Um sich dem Komplex anzunähern, wird in einem ersten Schritt der Arbeit der analytische Rahmen der Untersuchung abgesteckt, der insbesondere Ergebnisse der Parlamentarismusforschung sowie des Mehrebenenparlamentarismus einschließt. Zudem werden im zweiten Kapitel die verwendeten Begrifflichkeiten definiert und näher eingegrenzt.

Im dritten Kapitel werden die formalen Mitwirkungsrechte identifiziert, die die nationalen Parlamente im Allgemeinen und Bundestag und Bundesrat im Besonderen durch die Regelungen des Vertrags von Lissabon und der deutschen Begleitgesetze erhalten haben. Dabei ist wichtig zu beachten, dass keine ausführliche Analyse der bereits vorhandenen Rechte vorgenommen sondern lediglich auf die Änderung des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung eingegangen wird.

Die Untersuchung formeller Rechte zeichnet jedoch aus dreierlei Gründen ein unzureichendes Bild über die nationalparlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der EU (WINZEN 2010: 4): Es kann erstens nicht geklärt werden, ob, wie häufig und mit welcher Wirkung diese Regeln verwendet werden. Zweitens können keine Rückschlüsse auf die Unterschiede zwischen den Akteuren im Parlament gezogen werden, da die formalen Regeln sich auf das Parlament als Ganzes beziehen. Auch wenn die Ausgestaltung dieser Regeln die Motivation und die Möglichkeiten der Parlamentarier bei ihrer Entstehung widerspiegelt, können sich drittens die Präferenzen der Abgeordneten ändern; die formalen Regeln lassen sich hingegen schwieriger ändern. Deshalb geht die weitere Analyse auf die bereits dargestellte Trennung zwischen den neu gewonnenen rechtlichen Handlungsrahmen, die sich daraus ergebenden formellen Handlungsoptionen und deren praktische Nutzung ein. Das vierte Kapitel der Arbeit gewährt folglich einige vertiefte Einblicke in die Nutzung der Mitwirkungsrechte nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags und konzentriert sich dabei auf die Untersuchung der parlamentarischen Aktivitäten, die einen

---

<sup>46</sup> Solche Informationen können insbesondere bei der Analyse der Anwendung des politischen Dialogs, der Subsidiaritätskontrolle und der interparlamentarischen Zusammenarbeit herangezogen werden. Vgl. hierzu Kapitel 4, Abschnitt 4.2 „Nutzung der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten“.

Bezug zu den erhaltenen Befugnissen aufweisen. Darüber hinaus wird berücksichtigt, dass die Entwicklungen der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise einen starken Einfluss auf die parlamentarische Mitwirkungspraxis in europäischen Angelegenheiten hatten. Dieser Aspekt wird in die Analyse der Mitwirkung in der deutschen Europapolitik einbezogen.

In einer Schlussbetrachtung werden aus den Erkenntnissen über den Einsatz der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten Rückschlüsse auf die politische Praxis gezogen und deren tatsächlichen Mehrwert für die demokratische Legitimation der EU herausgearbeitet. Darüber hinaus wird dargestellt, welche Lehren aus dem praktischen Umgang mit den neuen Regelungen gezogen wurden sowie einige praktische Empfehlungen zur weiteren Nutzung der neuen Rechten ausgesprochen. Im letzten Schritt der Arbeit werden die Ergebnisse der Analyse in den wissenschaftlichen Kontext eingeordnet und noch offene Fragen aufgezeigt. Auch wird ein kurzer Ausblick auf die (zu erwartende) weitere Entwicklung gegeben.

## 2 Analytischer Rahmen und verwendete Begrifflichkeiten

Die Rolle nationaler Parlamente in der EU ist zu einem wichtigen Thema in der Debatte um die demokratische Legitimation des europäischen Entscheidungsprozesses geworden. In diesem Zusammenhang werden die im Rahmen dieser Analyse angestellten Überlegungen zur Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats im weiteren Kontext des Stellenwertes der nationalen Parlamente in der europäischen Mehrebenenpolitik (CALLIESS & BEICHELT 2013: 33) eingebettet. Um sich diesem Komplex anzunähern, geht der nächste Abschnitt der Rolle nach, die die Parlamente im Mehrebenensystem der EU einnehmen. Ausgehend von grundsätzlichen Überlegungen zur Natur der EU und von der Frage nach ihrer demokratischen Legitimation, wird im ersten Schritt der Analyse der Begriff des „(nationalen) Parlaments“ definiert und weiter erläutert. Zudem wird eine Positionsbestimmung des Bundestags und Bundesrats als Kammern eines nationalen Parlaments vorgenommen.

Um die aktuelle Untersuchung im weiteren Kontext der nationalparlamentarischen Mitwirkung auf europäischer und nationaler Ebene zu verorten, wird im zweiten Abschnitt ein Überblick der historischen Entwicklung der Mitwirkungsrechte geboten. Dieser verdeutlicht, dass sich die Mitwirkung der nationalen Parlamente und die des Bundestags und des Bundesrats über einen langen Zeitraum entwickelt haben und einigen Grundmustern folgen, die für die weitere Analyse von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Für ein tiefes Verständnis der Rolle der nationalen Parlamente in der EU ist die Auseinandersetzung mit der Notwendigkeit ihrer Beteiligung auf europäischer Ebene unerlässlich. Deshalb werden im dritten Teil dieses Kapitels die wesentlichen Motive für eine Einbindung der einzelstaatlichen Legislativen im europäischen Entscheidungsprozess erläutert. Dabei wird im Einzelnen zum einen die Kompensation der durch die europäische Integration bedingten Kompetenzverluste der nationalen Parlamente und zum anderen die Vermittlung demokratischer Legitimation durch die parlamentarische Mitwirkung am Entscheidungsprozess der EU erläutert.

Als Konzept zur Untersuchung der „den Parlamenten angebotenen Handlungsoptionen zur Mitgestaltung europäischer Politik“ (MAURER 2012: 21), ermöglicht der Mehrebenenparlamentarismus eine Analyse der parlamentarischen Beteiligung und Mitwirkung im Kontext des europäischen Mehrebenensystems. Dieser von Andreas MAURER (2002b, 2009, 2011 und 2012) erstmals geprägte Begriff bietet eine gute Grundlage für die Bewertung des Beitrags, den die Parlamente für eine Lösung des Demokratieproblems der EU leisten können. An dieser Stelle ist es jedoch wichtig zu präzisieren, dass diese Arbeit keine Weiterentwicklung des Mehrebenenparlamentarismus-Ansatzes leisten kann. Eine solche Weiterentwicklung könnte nur erfolgen, wenn mehrere mitgliedstaatliche Legislativen berücksichtigt werden. Aufgrund der in der Einleitung bereits dargestellten und im Unterkapitel 2.1 weiter begründeten Entscheidung, sich lediglich auf die Mitwirkung der beiden deutschen Kammern zu konzentrieren, wie auch aus zeit- und umfangsökonomische Erwägungen kann eine solche ausführliche vergleichende Analyse im Rahmen dieser Untersuchung nicht erfolgen.

Im fünften Abschnitt dieses Kapitels erfolgt eine weitere Präzisierung der zentralen Begriffe dieser Arbeit, die sich insbesondere auf die Thematik der „Mitwirkung in Angelegenheiten der EU“ bezieht. Indem die verwendeten Begrifflichkeiten definiert und näher umgrenzt werden, wird die eindeutige Zuweisung von Bedeutungszuschreibungen gewährleistet.

## 2.1 DIE PARLAMENTARISCHE DIMENSION DER EU

In den letzten zwanzig Jahren gewannen die nationalen Parlamente sowohl für die Politik als auch für die Politikwissenschaft in der Diskussion um die Parlamentarisierung des EU-Systems als „zweite Säule der europäischen Demokratie“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 2) immer stärker an Bedeutung (DITTMER 2011: 12). Mittlerweile gelten sowohl das EP als auch die einzelstaatlichen Legislativen als wesentliche Pfeiler der demokratischen Legitimation des europäischen Regierens. Allerdings stellen sich bei den Überlegungen um eine parlamentarische Dimension der EU einige Fragen, die für diese Analyse von grundsätzlicher Bedeutung sind: Was ist überhaupt unter einem „Parlament“ zu verstehen? Wie lassen sich die „nationalen Parlamente“ definieren und analysieren? Wie lassen sich Bundestag und Bundesrat in diesem Kontext einordnen? Antworten auf diese Fragen finden sich in den nächsten beiden Abschnitten.

### 2.1.1 „Nationale Parlamente“ als Analyseeinheit

*„Unter einem **nationalen Parlament** in einer Demokratie ist in einem generellen Sinn die Vertretung von Staatsbürgern zu verstehen, die aus allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen hervorgegangen ist.“ (HÖLSCHIEDT 2008: 254, Hervorhebung im Original)*

Diese Definition stellt auf einen *engen* Parlamentsbegriff ab. Ihr zufolge gäbe es „wirkliche“ Parlamente [...] nur dort, wo Abgeordnete in freien Wahlen ins Amt kommen [...]“ (PATZELT 2013: 24). Eine solche Begriffsbestimmung eines Parlaments schließt aber nur die direkt gewählten Kammern eines Parlaments ein. Zweite Kammern, denen im politischen System demokratischer Staaten eine repräsentative Rolle im weiten Sinne zukommt werden von dieser Definition nicht berücksichtigt. Dieses Verständnis eines Parlaments ist im europäischen Kontext allerdings unzureichend. Deshalb wird im Rahmen dieser Analyse ein *weiter* Parlamentsbegriff verwendet. Ein Parlament ist demnach

*„[...] eine – gleichwie bestellte – Vertretungskörperschaft [...], die entweder nennenswerte Befugnisse besitzt oder zumindest eine symbolisch hervorgehobene Rolle in einem politischen System spielt.“ (ebd.: 25)*

Neben der aus einer direkt vom Volk gewählten Kammer werden hier auch diejenigen Körperschaften berücksichtigt, die an der Gesetzgebung eines Staates mitwirken und über eine „eigenständige gesellschaftliche Legitimation“ (GROß 2003: 32) verfügen. Diese als ‚zweite Kammern‘ bezeichnete Institutionen werden definiert als

*„[...] jede Körperschaft [...], die formal oder funktional Teil des Parlaments eines Staates ist und insbesondere an der Gesetzgebung mitwirkt, aber nicht wie die hier als ‚erste Kammer‘ bezeichnete Volksvertretung aus allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen hervorgeht, sondern auf einer mindestens in einem der Wahlgrundsätze abweichenden Legitimationsbasis beruht.“ (ebd.: 31)*

An dieser Stelle muss auch eine weitere wichtige Präzisierung gemacht werden: Ausgehend von der aus dem angelsächsischen Begriffsbereich stammenden Unterscheidung zwischen Ober- und Unterhaus, wird im allgemeinen Sprachgebrauch die ‚erste Kammer‘ auch als Oberhaus bezeichnet. Damit sind Körper-

schaften gemeint, die zwar repräsentative Funktionen erfüllen, aber keine allgemeinen Volksvertretungen darstellen.<sup>47</sup> Als ‚zweite Kammer‘ oder Unterhaus werden die Vertretungskörperschaften bezeichnet, die aus unmittelbaren, allgemeinen und direkten Wahlen hervorgingen und die die Staatsbürger direkt vertreten. GROß weist allerdings zurecht auf Folgendes hin:

*„Zwar ist historisch die Volksvertretung als ‚zweite Kammer‘ bezeichnet worden, doch inzwischen hat sich aufgrund des Legitimationsvorranges der allgemeinen und gleichen Wahlen die Rangfolge umgekehrt, was man auch daran erkennen kann, dass im Text der Verfassungen [...], die Kammer der Volksvertretung vor der anderen Kammer genannt wird.“ (ebd.)*

Dieses Verständnis der Kammern eines parlamentarischen Systems setzt dem historischen Begriff eine diametral entgegengesetzte Definition gegenüber. Auch in der aktuellen Arbeit wird der von GROß vorgeschlagenen analytischen Abgrenzung in der Bezeichnung von Parlamentskammern gefolgt und auf eine Unterscheidung zwischen Ober- und Unterhaus verzichtet.

Die europäischen Verträge sprechen zwar von ‚nationalen Parlamenten‘ oder ‚den Kammern eines dieser Parlamente‘, sie definieren jedoch keines dieser Begriffe. (GROH 2009: 78) Eine solche einheitliche Definition im europäischen Primärrecht ist vor dem Hintergrund der Vielfalt der einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und den Parlamentsverständnissen der Mitgliedstaaten der EU aber auch kaum möglich. (ebd.) Jedoch wird aus den Ausführungen der primärrechtlichen Bestimmungen deutlich, dass das Europarecht einen *weiten* Parlamentsbegriff verwendet: Unter der Bezeichnung des „nationalen Parlaments“ subsumieren die europäischen Verträge beide Kammern eines nationalen Parlaments, das sich gemäß (gem.) dem nationalen Verfassungsrecht aus zwei Kammern zusammensetzt (HÖLSCHIEDT 2008: 255). ‚Nationale Parlamente‘ ist in den Verträgen somit ein Sammelbegriff, der sich auf die unterschiedlichen parlamentarischen Systeme der EU-Mitgliedstaaten bezieht. (HOFFMANN 2010: 2)

*„Wie genau und wer genau die erweiterten Kompetenzen wahrnimmt, je nachdem ob es sich um ein ein- oder zweikammeriges System handelt – bleibt dem jeweiligen Land überlassen.“ (ebd.)*

---

<sup>47</sup> Historisch waren diese Kammern meist als Vertretungen der Stände oder der Gliedstaaten eines Bundesstaates organisiert.

Die Bestimmung, ob ein Parlament uni- oder bikameral ist, richtet sich nach der jeweiligen nationalen Verfassungsordnung. (GROH 2009: 79) Es ist also Aufgabe des nationalen Rechts, die jeweiligen Kammern des Parlaments zu bestimmen, die sich an der Rechtsetzung auf europäischer Ebene beteiligen. (HÖLSCHIEDT 2008: 255) Die Bestimmungen der europäischen Verträge enthalten dementsprechend keine Kriterien für die Einordnung der nationalen Parlamente, sondern regeln nur, welche Rechtsfolgen mit der Qualifizierung als Ein- bzw. Zweikammersysteme verknüpft sind. (GROH 2009: 79) So bestimmt Artikel (Art.) 7 Unterabsatz (UAbs.) 2 des Subsidiaritätsprotokolls ausdrücklich:

*„Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme.“*

Die parlamentarischen Systeme der 28 EU-Mitgliedstaaten zählen insgesamt 41 Kammern: 13 Parlamente setzen sich zusammen aus zwei Kammern<sup>48</sup>; 15 Parlamente sind unikameral<sup>49, 50</sup>

Das Europarecht lässt die regionalen Parlamente explizit außen vor bei der direkten Beteiligung auf europäischer Ebene: So sieht Art. 6 Absatz (Abs.) 1 Satz (S) 2 PSV vor, dass es den mitgliedstaatlichen Legislativen obliegt, „die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren“ (GROH 2009: 79).<sup>51</sup> Die letzteren gehören demnach nicht zu den nationalen Parlamenten im europarechtlichen Sinne. (ebd.; vgl. auch KIIVER 2006: 229)

---

<sup>48</sup> Deutschland, Frankreich, Italien, Irland, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, die tschechische Republik und Großbritannien. Auch Belgien hat ein Zweikammersystem, das allerdings Besonderheiten aufweist. Für Details hierzu siehe Erklärung Nr. 51 zum LV: Erklärung des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten.

<sup>49</sup> Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Portugal, die slowakische Republik, Schweden, Ungarn, Zypern.

<sup>50</sup> Für nähere Erläuterungen siehe HÖLSCHIEDT (2008: 254 ff.) und GROß (2003: 31 ff.).

<sup>51</sup> Abgesehen von diesem Artikel, bleibt die Rolle der regionalen Parlamente auf EU-Ebene weitgehend beschränkt: Die EK ist verpflichtet umfassenden Konsultationen durchzuführen, bevor sie einen Gesetzgebungsvorschlag vorlegt, der einen Bezug zu regionalen und lokalen Interessen aufweist. In diesem Zusammenhang konsultiert die Kommission die regionalen Parlamente. Ansonsten liegen die einzigen Berührungspunkte zwischen diesen und dem europäischen Rechtsetzungsverfahren aber wie bisher im Ausschuss der Regionen, dem auch Mitglieder der regionalen Parlamente angehören. (GROH 2009: 79)



Eine wichtige Erkenntnis der vergleichenden Forschung zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU ist die Feststellung, dass sich in der nationalparlamentarische Mitwirkung auf europäischer Ebene und gegenüber der jeweiligen nationalen Europapolitik eine Reihe von Gemeinsamkeiten „im Hinblick auf die Strukturen, Verfahren und Institutionalisierungsprozesse“ (MAURER 2012: 195) feststellen lassen.

*„Als offensichtliche Gemeinsamkeit aller nationalen Parlamente lässt sich zunächst festhalten, dass die Organisation der parlamentarischen Kontrolle nationaler Europapolitik immer indirekt – im Sinne der Delegation von Macht und Handlungsautonomie seitens direkt gewählter Abgeordneter an Regierungen – verläuft.“ (ebd.: 171 f.)*

Einer der auffälligsten Merkmale der Beteiligung nationaler Parlamente an der Europapolitik ihrer Regierungen ist die Einrichtung besonderer Gremien unterhalb der Plenarebene, die sich mit EU-Angelegenheiten befassen.<sup>52</sup> (ebd.: 186) In diesem Zusammenhang kann eine „gradual institutional convergence“ (RAUNIO 2009b: 319) beobachtet werden: Alle nationalen Parlamentskammern verfügen mittlerweile über spezielle Ausschüsse für EU-Angelegenheiten (ebd.: 317).<sup>53</sup> Ihre Hauptaufgabe liegt in der parlamentarischen Kontrolle der EU-Politik der Exekutive. (EISELE 2011: 21) Neben dieser kontrollierenden Aufgabe kommt ihnen teilweise auch eine koordinierende Rolle zu. (ABELS 2013b: 87) Des Weiteren wurde die parlamentsinterne Organisation an die Notwendigkeiten des europäischen Integrationsprozesses angepasst.

*„Domestic legislatures have reformed their scrutiny systems, mainly through upgrading the powers and resources of the EACs [European Affairs Committees, eigene Anmerkung] and involving specialized committees more regularly in EU affairs.“ (RAUNIO 2009a: 2)*

Darüber hinaus richten sich die durchgeführten Reformen der parlamentarischen Kontrolle der Europapolitik vorrangig auf die Verringerung von Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Regierung, auf die Verbesserung

---

<sup>52</sup> Hauptmotivation für die Einrichtung eines EU-Ausschusses war in allen Mitgliedsländern das geteilte Interesse der Abgeordneten, über das Geschehen auf europäischer Ebene (besser) informiert zu werden. (EISELE 2011: 21; RAUNIO & HIX 2000: 162)

<sup>53</sup> Für die EU-15 vgl. JANOWSKI 2005 und RAUNIO 2005; für die EU 27 vgl. MAURER 2012: 186 f.

der parlamentarischen Informationsverarbeitungskapazität sowie auf den Ausbau von allgemeinen Mitwirkungsrechten. (ABELS 2013b: 80) Um ihre Informationsmöglichkeiten über EU-Entscheidungsprozesse zu verbessern, haben die nationalen Parlamente zudem eine Reihe von formellen und informellen Wegen zur Informationsgewinnung entwickelt. Viele Parlamente haben die Europareferate ihrer Verwaltungen ausgebaut. Diesen Referaten kommt eine wichtige Rolle bei der Verarbeitung von Informationen zu (ebd.: 89): Sie fungieren als ‚Filterstellen‘ für Dokumente und Informationen, die anschließend parlamentarisch beraten werden.

Während diese Entwicklungstrends zunächst auf ein relativ hohes Maß an Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten schließen lassen, zeigen sich zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten beachtliche Unterschiede. Diese Differenzen ergeben sich u.a. aus der spezifischen Stellung der Parlamente innerhalb des politischen Systems der jeweiligen Länder (BENZ & BROSCHEK 2010: 11) sowie aus der Pfadabhängigkeit ihrer institutionellen Entwicklung. Die einzelnen Parlamente bzw. Parlamentskammern sind im jeweiligen nationalstaatlichen Verfassungsgefüge fest verankert. Es lassen sich große Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten identifizieren hinsichtlich des Zeitpunkts und des Umfangs der seitens der einzelnen Regierungen ‚ihrem‘ jeweiligen Parlament zugeleiteten Informationen. Auch die Organisation der Mitwirkung variiert signifikant (MAURER 2012: 197 f.): Es gibt deutliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Europaausschüsse, ihrer Verankerung im jeweiligen Parlament, ihrer Tagungshäufigkeit und der Einbeziehung einzelner Abgeordneter außerhalb der Europagremien (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 344 f.). Auch unterscheidet sich von Parlament zu Parlament die Beteiligung der Fachausschüsse bei der parlamentarischen Beschlussfassung. Mit welchen formalen Rechten und faktischen Möglichkeiten diese Ausschüsse im Einzelnen ausgestattet sind und wie ihr Verhältnis zum Plenum ausgestaltet ist, variiert beträchtlich von einem Mitgliedstaat zu einem anderen. (KIIVER 2006: 229) Ebenfalls differieren die Effekte der parlamentarischen Kontrolle für das „Abstimmungsverhalten der nationalen Regierung im Rat“ (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 344 f.). Ferner sind die einzelnen Kammern hinsichtlich Fragen der Finanz- und Personalausstattung unterschiedlich aufgestellt. (KIIVER 2006: 229)

Durch diesen kurzen Überblick wird deutlich, dass die Variation nationalparlamentarischer Beteiligungssysteme und -Verfahren beträchtlich ist. Obwohl sich einige Gemeinsamkeiten zwischen allen oder einem Teil der nationalen Parlamente hinsichtlich des Ausbaus parlamentarischer Strukturen und Verfahren zur parlamentarischen Kontrolle der Regierungen in EU-Angelegenheiten feststellen lassen, sind die Unterschiede jedoch deutlich stärker ausgeprägt. Insgesamt zählen die 41 verschiedenen Kammern der 28 EU-Mitgliedstaaten fast zehn Tausend Vertreter<sup>54</sup> mit unterschiedlichen politischen Kulturen, Traditionen, Arbeitsweisen, politischen Interessen und Schwerpunkten sowie Selbstwahrnehmungen in Bezug auf ihre Rolle im jeweiligen politischen System. Wichtig für die aktuelle Analyse ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass es im europäischen Kontext „DIE“ nationalen Parlamente nicht gibt. KIVVER (2006: 229) weist zurecht darauf hin, dass „[...] there is no such thing as ‚the‘ national parliaments“. Auf europäischer Ebene bilden die nationalen Parlamente eine höchst heterogene Gruppe von Institutionen – wenn die nationalen Parlamente im europäischen Kontext überhaupt als eine Gruppe erfasst werden können. (ebd.) Wenn im Folgenden die Rede von den „nationalen Parlamenten in der EU“ ist, ist damit also keinesfalls eine irgendwie geartete (institutionalisierte) Organisation auf europäischer Ebene gemeint. Bei diesem Begriff handelt es sich eher um eine analytische und konzeptionelle Größe.

Aber wenn die 41 nationalen Parlamentskammern keine einheitliche Gruppe von Institutionen darstellen und wenn ihre Arbeitsweise und Kompetenzen sich voneinander unterscheiden, wie kann ihre Beteiligung auf europäischer Ebene erforscht werden? Die Vielfalt nationalparlamentarischer Beteiligungsformen erschwert eine vertiefte Analyse der Mitwirkung aller nationalen Parlamente an

---

<sup>54</sup> Gemäß einer Berechnung von HOLSCHIEDT (2008: 256 f.), die einen groben Überblick der Zahl an Angeordneten aller Kammern der nationalen Parlamente der EU vermittelt, zählen die 40 Kammern insgesamt 9485 Vertreter. Mit dem Beitritt Kroatiens zur EU am 1. Juli 2013 erhöht sich diese statistische Zahl um 151, auf insgesamt 9636 Abgeordnete. Die Zahl der Abgeordneten des kroatischen Parlaments ist dem Internetauftritt des Hrvatski sabor entnommen. Siehe URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=713> [Stand: 18.01.2014]. Zu einer ähnlichen Gesamtzahl der Mitglieder nationaler Parlamente (genau: 9628) kommt auch eine Erhebung der EU-Kommission aus dem Jahr 2014. Letztere ist online abrufbar unter URL: [ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/politics/national-parliaments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/politics/national-parliaments/index_en.htm) [Stand: 11.06.2014].

den europäischen Entscheidungsprozess beträchtlich. Ein solches Unterfangen käme über allgemeine Aussagen nicht hinaus. Eine eingehende Untersuchung der Rolle der nationalen Parlamente im Mehrebenensystem der EU griffe allerdings zu kurz, wenn sie sich auf solche allgemeinen Befunde beschränken müsste. Ertragreicher ist in diesem Kontext deshalb, sich auf die Untersuchung eines Teils dieser Gruppe zu konzentrieren. Eine solche Strategie verfolgt auch die vorliegende Studie: sie geht eingehend auf die Rolle des Bundestags und des Bundesrats im europäischen Mehrebenensystem ein. Diese werden als die erste bzw. zweite Kammer des deutschen parlamentarischen Systems analysiert.

### 2.1.2 Bundestag und Bundesrat als Kammern eines nationalen Parlaments

Wie bereits in vorigen Abschnitt erwähnt, verwendet das europäische Primärrecht für den Begriff der „nationalen Parlamente“ eine weit gefasste, nichttechnische Formel (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX. 5.). Die Bestimmungen des Primärrechts zur Rolle nationaler Legislativen in der EU weisen eine „[...] grundsätzliche europarechtliche Neutralität gegenüber den Kammern eines bikameralen nationalen Parlaments“ (GAMPER 2011: 247) auf. Damit weist GAMPER darauf hin, dass das Europarecht offen lässt „[...] was überhaupt unter einer (zweiten) Kammer verstanden werden soll.“ (ebd.) Vielmehr wird es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, die am europäischen Entscheidungsprozess zu beteiligenden Vertretungskörperschaften zu bestimmen. In bikameralen Systemen muss diese Bestimmung für jede Kammer erfolgen. (HÖLSCHIEDT 2008: 255)

In Anlehnung an die im vorigen Unterkapitel aufgestellte Definition für ein nationales Parlament, wird hier der Deutsche Bundestag als erste Kammer des Parlaments in der Bundesrepublik Deutschland betrachtet. (ebd.) Er geht aus allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen hervor (Art. 38 Abs. 1 S 1 GG) und ist somit das einzige Verfassungsorgan, das auf Bundesebene über eine unmittelbare Legitimation durch das Staatsvolk verfügt. (PAPIER 2013: 80) Es beschließt die Bundesgesetze.

Der Bundesrat ist das Verfassungsorgan, durch welches die deutschen Länder gem. Art. 50 GG an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken.<sup>55</sup> Er wird nicht gewählt, sondern besteht laut Art. 51 Abs. 1 S 1 GG aus Mitgliedern der Landesregierungen. (HÖLSCHIEDT 2008: 255) Diese Konstruktion als ein „[...] aus den Landesregierungen gebildetes Vertretungsorgan der Länder [...]“ (GAMPER 2011: 255) lässt zweifeln, ob der Bundesrat als „Parlament im eigentlichen [engeren, eigene Anmerkung] Sinne“ (MELLEIN 2011: 16) angesehen werden kann.

Das BVerfG hat am 25.06.1974 festgestellt, dass der Bundesrat aus Sicht des Grundgesetzes keine dem Bundestag gleichgewichtige zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans sei, da er nicht gleichwertig am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist. (BVerfG 37, 363: 380) Die Frage, ob es sich beim Bundesrat um eine zweite Kammer handelt wurde für das nationale Recht vonseiten des deutschen Verfassungsgerichts somit eindeutig geklärt.

Im Bereich der europäischen Angelegenheiten stellt sich die Situation freilich anders dar. Aus europarechtlicher Sicht ist für die Einordnung des deutschen parlamentarischen Systems als Zweikammersystem entscheidend, „ob der Bundesrat in Angelegenheiten der EU eine verfassungsrechtliche Stellung hat, die es rechtfertigt, ihn neben den Bundestag als zweite Kammer des deutschen Parlaments anzusehen“ (GROH 2009: 79 f.). Artikel 23 GG ist hier einschlägig: Sein Abs. 2 sieht vor, dass die Länder über den Bundesrat – neben dem Bundestag – in Angelegenheiten der EU mitwirkungsberechtigt sind. Darüber hinaus gestalten die Absätze 4 bis 7 desselben Artikels die Position des Bundesrats in europäischen Angelegenheiten insoweit breiter als die des Bundestags aus, als der Bundesrat bei der Willensbildung der Bundesregierung in einem Umfang formell beteiligt wird, der über den des Bundestags hinausgeht. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: Nr. IX. 5.; GROH 2009: 80) Den Mitwirkungsrechten des Bundesrats in Angelegenheiten der EU kommt somit eine eigenständige Bedeutung zu. (WASNER 1998: 118) Trotz der innerstaatlichen Ordnung ist der Bundesrat im weiteren europarechtlichen Sinne also – und das betrifft die Themenstellungen

---

<sup>55</sup> Der Bundesrat hat demnach das Recht, eigene Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen (Art. 76 Abs. 1 GG; Initiativrecht) und zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung binnen sechs Wochen Stellung zu nehmen (Art. 76 Abs. 2 S 2 GG). (MELLEIN 2011: 16 f.)

der vorliegenden Untersuchung – als zweite Kammer eines nationalen Parlaments anzusehen. An diesem Punkt ist es jedoch auch wichtig zu betonen, dass es sich bei Bundestag und Bundesrat nicht um ein „klassisches“ Zweikammersystem handelt (MELLEIN 2011: 16), da die beiden Organe nicht als „eine Gliederung der Vertretung des Volkes in zwei gleichwertige, voneinander unabhängige Kammern, deren übereinstimmender Mehrheitsbeschluss erst zur Gesetzgebung führt“ (ebd.) organisiert sind.

Weitere deutsche Parlamente sind die Landesparlamente (Landtage). Sie werden unmittelbar gewählt und verleihen den im Bundesrat vertretenen Landesregierungen demokratische Legitimation. (PAPIER 2013: 80) Ihr legitimatorischer Beitrag zur demokratischen Legitimation der EU kommt durch den Bundesrat zum Ausdruck: Das Grundgesetz sieht vor, dass die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU mitwirken. (RYJÁČEK 2008: 82) Die Regierungen, die die Länder im Bundesrat vertreten, werden durch die Landesparlamente gewählt. Als regionale Parlamente sind die Landtage jedoch nicht berechtigt, sich unmittelbar in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzuschalten.<sup>56</sup> Deshalb blendet diese Studie die Ebene der Landesparlamente aus und konzentriert sich ausschließlich auf die Ebene des Bundesrats.

## 2.2 INTEGRATIONSHISTORISCHE ENTWICKLUNG DER MITWIRKUNG IN EU-ANGELEGENHEITEN

Während sich die Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen seit Mitte der 1950er bis Anfang der 1990er Jahre auf die Ratifizierung europäischer Verträge reduzierte, gewann sie in den letzten zwei Jahrzehnten für die europäische Politik und für das Primärrecht an Bedeutung. Um dieser wachsenden Bedeutung gerecht zu werden, wurden die Rechte der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene mehrmals ausgebaut. (DITGEN 2011: 22) Dieser Ausbau erfolgte im wesentlichen im Rahmen von Reformen des europäischen Primärrechts. Der nächste Abschnitt dieses Unterkapitels liefert einen Überblick über die wichtigsten Schritte der Entwicklung dieses primärrechtlichen Rahmens.

---

<sup>56</sup> Vgl. Ausführungen zur Rolle der regionalen Parlamente auf S. 37 sowie Fußnote (Fn.) 51.

Im Laufe der europäischen Integration wurden die Rechte zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten der beiden deutschen Kammern ausgebaut; zudem wurde sowohl im Bundestag als auch in der Länderkammer eine Reihe von institutionellen Verfahren entwickelt, angepasst und verfeinert, die sowohl auf eine bessere organisatorische Behandlung von europäischen Angelegenheiten als auch auf die Stärkung der Kontrolle des Regierungshandelns auf EU-Ebene abzielten. In einem zweiten Schritt untersucht dieses Unterkapitel diese Entwicklung. In Unterschied zu anderen Studien, die sich zumeist getrennt mit den Ebenen des Bundestags oder des Bundesrats (bzw. der Länder) beschäftigen, wird hier ihre Rolle parallel dargestellt.<sup>57</sup> (RYJÁČEK 2008: 82)

### 2.2.1 Entwicklung der Beteiligung nationaler Parlamente auf EU-Ebene

Während der ersten Jahre der europäischen Integration waren die nationalen Parlamente nur wenig aktiv in der europäischen Politik (BENZ & BROSCHEK 2010: 10 f.):

*„In fact, the early period of integration between the 1950s to the mid-1980s was indeed characterised as much by parliamentary noninvolvement as by a lack of parliamentary inclination to be involved: European matters were mainly considered to be foreign affairs and thus the prerogative of the executive, and since ‚[n]ational interests remained protected through national governments‘, there ‚appeared little reason for national parliaments to get involved‘ (ibid.: 177).“ (AUER 2012: 6)*

Vor allem bestand die Beteiligung auf der europäischen Ebene aus der Entsendung nationaler Parlamentarier in die parlamentarische Versammlung.<sup>58</sup> (DITGEN 2011: 22) Auch wenn die Kompetenzen dieser Versammlung nicht sehr weitreichend waren, garantierte eine solche Organisationsform bis zur Einführung der Direktwahl im Jahr 1979 eine direkte Einbindung nationaler Abgeordneter in die europäische Politik. Eine weitergehende Beteiligung am Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene war über eine lange Zeit nicht notwendig, da sich die

---

<sup>57</sup> Auch RYJÁČEK (2008) untersucht die Entwicklung der beiden Kammern parallel.

<sup>58</sup> Dieses Vorgänger-Organ des Europäischen Parlaments bestand nicht aus direkt gewählten Abgeordneten mit eigenständigem Mandat, sondern aus nationalen Abgeordneten, die in diese Versammlung entsandt wurden.

Gemeinschaftskompetenzen in den ersten Jahren auf einige wenige, eng abgesteckte Politikfelder beschränkten. Stattdessen konzentrierte sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die Stärkung des Europäischen Parlaments im politischen System der EU.

Einen gewissen Einfluss auf die nationalparlamentarische Stellung in der Europapolitik übten die mit der Europäischen Einheitlichen Akte (EEA)<sup>59</sup> eingeführten Maßnahmen zur Etablierung eines europäischen Binnenmarktes (1986) aus. Mit dieser Vertragsrevision wurde erstmals die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat in das europäische Primärrecht eingeführt. Dieser Eingriff in Politikbereiche, die vormals exklusiv den Mitgliedstaaten vorbehalten waren, führte zu aktiveren Bemühungen der nationalen Parlamente um eine Kontrolle des jeweiligen Regierungsvertreters im Ministerrat. Dies wird vor allem dadurch sichtbar, dass bis zum Ende der 1980er Jahre die Mehrheit der Parlamente der damaligen Mitgliedstaaten Europaausschüsse einrichteten (JANOWSKI 2005: 31). Allerdings bezieht sich diese Entwicklung auf das jeweilige nationale System. Die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente beschränkte sich auf die Ratifikation von Verträgen und auf die Umsetzung von EU-Recht. (ebd.: 41) Ihr gesteigertes Interesse an europäischen Angelegenheiten brachten die nationalen Parlamente darüber hinaus zum Ausdruck, indem sie im Jahr 1989 die COSAC einrichteten.

Die Wende in der Geschichte der nationalparlamentarischen Beteiligung in EU-Angelegenheiten wurde durch den Vertrag von Maastricht in den Jahren 1992/1993 eingeläutet. Dessen Ratifikation entfachte eine „grundsätzlich angelegte Debatte über die strukturellen Bedingungen für demokratisches Regieren in der Europäischen Union“ (MAURER 2002a: 22) sowie über Alternativen zu der bis dahin betonten Notwendigkeit einer Stärkung des Europäischen Parlaments (ebd., 2012: 20). Dieser Vertrag weitete zum einen die Anwendungsbereiche der Mehrheitsentscheidung im Ministerrat erheblich aus und dehnte zum anderen die Zuständigkeiten der neu gegründeten EU auf einige sensible Politikbereiche aus. Mit dem ‚Nein‘ der dänischen Bevölkerung zum Vertrag von Maastricht im

---

<sup>59</sup> Europäische Einheitliche Akte vom 17.02.1986: EEA. ABl. L 169 vom 29.06.1987, S. 1-23. Die EEA trat am 01.07.1987 in Kraft.



Jahre 1992 und mit der damit zum Ausdruck gebrachten Europaskepsis vonseiten der Bürger änderte sich zudem der Fokus der Debatte über das Demokratiedefizit der EU.

*„Während bis dato unterstellt wurde, dass die Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten den europäischen Integrationsprozess grundsätzlich befürworten (permissiver Konsens), wurde nun offenbar, dass diese Zustimmung nicht mehr in jedem Fall gegeben war. Seitdem wird intensiv darüber beraten, wie die EU stärker an ihre Bürgerinnen und Bürger rückgekoppelt werden könnte, um die notwendige demokratische Unterstützung für den Integrationsprozess zu sichern.“ (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 256)<sup>60</sup>*

Es entstand ein breiter Konsens darüber, dass die nationalen Parlamente stärker an der Politikgestaltung in der EU beteiligt werden müssten (MAURER & WESSELS 2001b). Die Mitgliedstaaten reagierten auf die negativen Ergebnisse der Referenden in Dänemark und Frankreich und auf die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausgelöste Debatte über die Rolle der nationalen Legislativen in der EU mit der Festlegung einheitlicher Regelungen für Beteiligungsrechte der einzelstaatlichen Parlamente auf EU-Ebene. Dem „Vertrag über die Europäische Union“ (künftig: EUV) wurden deshalb zwei Erklärungen hinzugefügt: die „Erklärung zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ und die „Erklärung zur Konferenz der Parlamente“.<sup>61</sup> Erstere betonte wie wichtig es war, „eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an der Tätigkeit der Europäischen Union zu fördern“ und daher „den Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu verstärken“. Diese Erklärung räumte den nationalen Parlamenten grundsätzlich das Recht ein, über die Geschehnisse im Gesetzgebungsprozess der Union informiert zu werden. Echte Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten schaffte sie hingegen nicht. Die zweite Erklärung legte fest, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den mitgliedstaatlichen Legislativen im Rahmen einer Konferenz stattfinden sollte, die einen

---

<sup>60</sup> Zum permissiven Konsens vgl. auch die Ausführungen auf S. 59 sowie Fn. 82.

<sup>61</sup> Beide Erklärungen sind im Text des EUV<sub>Ma</sub> nummeriert: Ihnen werden die Nummern 13 bzw. 14 zugewiesen.

konsultativen Charakter haben sollte<sup>62</sup>. Die zwei Erklärungen stellten zwar ein explizites Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur Förderung der europapolitischen Einflussnahme und Mitwirkung der nationalen Parlamente (DITTMER 2011: 24; MAURER 2012: 20) dar, waren aber aufgrund ihrer Position außerhalb des eigentlichen Vertragstextes rechtlich unverbindlich. Darüber hinaus wurde im Maastrichter Vertrag auch erstmals primärrechtlich festgeschrieben, dass die Ratifizierung des Vertrags (Art. R EUV<sub>Ma</sub>), eine spätere Vertragsänderung (Art. N EUV<sub>Ma</sub>) sowie Beitritte weiterer Staaten zur EU (Art. O EUV<sub>Ma</sub>) einer Ratifizierung der Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen“ bedürfen. Damit wurde die Rolle der Parlamente in der EU für die europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse erstmals indirekt formal anerkannt. Deshalb kann dieser Vertrag als „wesentliche Etappe der prozessualen Institutionalisierung auslegungsoffener Anreizstrukturen („opportunity structures“ (MAURER 2012: 21) betrachtet werden. Seit Maastricht schritt die „Ausbildung spezifischer Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente im Hinblick auf die EU“ (ebd.: 20) kontinuierlich fort.

Mit dem Vertrag von Amsterdam<sup>63</sup> (1997) wurde ein weiterer Schritt zur Anerkennung der Rolle der nationalen Parlamente in der EU geleistet: Die zwei dem Maastrichter Vertrag beigefügten Erklärungen wurden zu einem rechtsverbindlichen Protokoll ausgebaut. (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 262) Das „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ in der Schlussakte des Amsterdamer Vertrags verankerte die Bedeutung der Parlamente erstmals verbindlich in den primärrechtlichen Grundlagen der Union. (BEICHELT 2008: 1) Diese rechtliche Verbindlichkeit betraf sowohl die mitgliedstaatlichen Regierungen als auch die Organe der EU, die somit stärker in die

---

<sup>62</sup> Die Erklärung etablierte eine Konferenz der „Assises“. Eine solche Konferenz der Parlamente sollte sich aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zusammensetzen und zu den wesentlichen Fragen der EU gehört werden. (Erklärung zur Konferenz der Parlamente des EUV<sub>Ma</sub>) Die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission sollten auf jeder Tagung der Konferenz Bericht über den Stand der Union erstatten. (ebd.)

<sup>63</sup> Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. 97/C 340/01. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 1-306.

Pflicht genommen wurden. (MAURER 2012: 20 f.) Der Umfang der Informationen, die den einzelstaatlichen Legislativen übersandt werden müssen, wurde auf „alle Konsultationsdokumente der Kommission (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen)“ (Teil I, Punkt 1 des Protokolls) ausgeweitet. Diese sollten *unverzüglich* an die Parlamente der Mitgliedstaaten weitergeleitet werden. Allerdings blieb unklar, wer für diese Übermittlung zuständig war. Präziser war hingegen die Regelung über die Zuleitung von Gesetzgebungsinitiativen der Kommission (MAURER 2002a: 24): Die Vorschläge für Gesetzgebungsakte sollten den einzelstaatlichen Legislativen durch die jeweiligen Regierungen *rechtzeitig* übermittelt werden. (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 4; MAURER 2002b: 24) Allerdings wurde dem Ministerrat die Aufgabe übertragen, eine Definition für das zu finden, was unter Legislativvorschlägen der Kommission zu verstehen war. (ebd.) Dies führte dazu, dass zahlreiche Gesetzgebungsentwürfe schlicht als nicht-legislativ eingestuft wurden (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 4; MAURER 2002a: 24); hierdurch wurde eine Befassung der mitgliedstaatlichen Parlamente mit einer beträchtlichen Anzahl an Vorlagen vermieden.<sup>64</sup> Die vage Formulierung „sodass die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen *kann*, dass ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält“ (Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU in der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam vom 2. Oktober 1997; eigene Hervorhebung), eröffnete den Regierungen zudem einen weiten Ermessensspielraum über die konkrete Art und Weise der Übermittlung von Gesetzgebungsentwürfen. Auch der Zeitpunkt der nationalparlamentarischen Einflussnahme wurde festgehalten: Die nationalen Parlamente erhielten erstmals eine garantierte Frist von sechs Wochen, um die Legislativvorschläge der Kommission zu prüfen. Der dritte Teil des Protokolls integrierte auch die bereits 1989 gegründete COSAC in das europäische Primärrecht und erkannte sie damit offiziell als Instrument der interparlamentarischen Kooperation an. Darüber hinaus wurden die Selbstbefassungs- und Entschließungsrechte

---

<sup>64</sup> Insbesondere wurden Vorschläge der Kommission oder der Mitgliedstaaten dem Anwendungsgebiet dieser Regel entzogen, die in Bereichen vorgelegt wurden, in denen das EP nicht oder nur als kontrollierendes Organ beteiligt war. Dazu gehörten die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit sowie Entscheidungen zum Eintritt in die verstärkte Kooperation. (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 4)

der nationalen Parlamente im Rahmen der COSAC anerkannt (MAURER 2012: 21), indem die COSAC ermächtigt wurde, jeden ihr „zweckmäßig erscheinenden Beitrag“ (Art. 6 PNP-A) den Organen der EU vorzulegen. Allerdings änderte sich durch diese Anerkennung wenig an den Kompetenzen und den Aufgaben der COSAC. (FERRER 2009 in DITTGEN 2011: 25) Das Protokoll nannte darüber hinaus exemplarisch einige Bereiche, auf die sich die Aktivitäten der COSAC konzentrieren könnten: der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (künftig abgekürzt als „RFSR“), die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität, die Grundrechte. In keiner Weise sollten die Beiträge der COSAC allerdings die einzelstaatlichen Parlamente binden oder ihrem Standpunkt vorgreifen. (Art. 7 PNP-A) Obwohl also ihre Rolle durch den Status „Protokoll“ im Vertrag rechtlich bindend niedergelegt wurde, gewannen die nationalen Parlamente auch durch diese Vertragsrevision keine echten Kontroll- und Mitwirkungsrechte. Vielmehr betonte die Präambel des Protokolls, dass „die Kontrolle der jeweiligen Regierung durch die einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeit der Europäischen Union Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats ist“; daher bestand keine Notwendigkeit für eine detaillierte unionsrechtliche Regelung.

Während der Vertrag von Nizza von 2003 selbst das „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ unverändert übernahm und ihre europarechtliche Stellung nicht weiter ausbaute, kamen im Kontext seiner Ratifizierung weitere Anregungen auf, die die Stärkung der Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen betrafen. So trat im Zuge des Vertrags von Nizza der Aspekt der Bürgernähe hinzu, „wobei die natürliche Nähe der nationalen Parlamentarier zu den Unionsbürgern zur besseren Kommunikation europäischer politischer Entscheidungen entdeckt wurde“ (JANOWSKI 2005: 41 f.). Die Fähigkeit der nationalen Parlamente, ihren Bürgern europäische Entwicklungen zu erklären und die Politik der EU zu kommunizieren, wurde verstärkt in den Blick genommen.

Die Zukunft der parlamentarischen Beteiligungsrechte entwickelte sich zu einem Kernpunkt der Diskussion des sog. Post-Nizza Prozesses. So brachte die Erklärung von LAEKEN<sup>65</sup> die Rolle der nationalen Parlamente mit der demokratischen Legitimation der EU in Verbindung und erkannte damit grundsätzlich an, dass die mitgliedstaatlichen Legislativen einen Beitrag zur Lösung des Demokratieproblems der EU leisten können.

Während der Konventsverhandlungen im Vorfeld des Vertrags für eine Verfassung für Europa<sup>66</sup> in den Jahren 2003/2004 wurde die Erwartung geäußert, dass die Einbeziehung nationaler Parlamente den Gesetzgebungsprozess der EU nicht zusätzlich verkomplizieren durfte. (GRZESZCZAK 2009: 7) Die im Konvent vertretenen nationalen Parlamentarier<sup>67</sup> waren der Ansicht, dass es bei den bis dahin geltenden Bestimmungen zur Einbeziehung nationaler Legislativen in die europäische Politik bleiben sollte:

*„[...] while expressing the desire to improve national scrutiny of governments in EU matters through better access to information, they displayed hardly any enthusiasm for the establishment of a collective organ of national MPs [Members of Parliament, eigene Anmerkung] or for changing the functions of COSAC.“*  
(RAUNIO 2009a: 9)

Hier wird deutlich, dass die nationalen Parlamente ihren Beitrag zur Legitimation der EU primär über die Kontrolle ihrer jeweiligen Regierung leisten können (DITGEN 2011: 91) und wollen, denn die Bemühungen um eine Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Vertretungskörperschaften in der EU haben sich in den letzten Jahrzehnten primär auf die Kontrollfunktion bei der europäischen Rechtssetzung konzentriert (BENZ & BROSCHEK 2010: 11). Maßnahmen, die dazu geeignet wären, die Artikulations- bzw. Interaktionsfunktion nationaler Parlamente zu stärken, spielten hingegen tendenziell eine geringe Rolle (ausführlich zu den einzelnen Funktionen siehe Abschnitt 2.4.2 „Funktionen nationaler Par-

---

<sup>65</sup> SN 300/1/01 REV 1: Europäischer Rat (Laeken) vom 14. und 15.12.2001. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anlage I. Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU.

<sup>66</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004. 2004/C 310/01. ABl. C 310 vom 16.12.2004, S. 1-474.

<sup>67</sup> Diese stellten die Mehrheit der Mitglieder des Verfassungskonvents. (HÖLSCHIEDT 2008: 259)

lamente im Mehrebenensystem der EU“). Neben der stärkeren Beteiligung nationaler Parlamente bei der Kontrolle ihrer Regierungen in der Europapolitik konzentrierte sich die Diskussion im Konvent um die Rolle nationaler Legislativen bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im europäischen Gesetzgebungsprozess.<sup>68</sup> Ausgehend von diesen zwei Aspekten einigten sich die Vertreter im Verfassungskonvent und die in der darauf folgenden Lissabonner Regierungskonferenz auf eine Reihe neuer Mitwirkungs- und Kontrollrechte für die nationalen Parlamente, die „relativ ausführlich“ (HÖLSCHIEDT 2008: 259) in den Vertragsbestimmungen geregelt wurden. Die im Konvent beschlossenen Änderungen des rechtlichen Rahmens zur Rolle mitgliedstaatlicher Legislativen in der EU wurden sodann „ohne Abstriche“ in den LV überführt<sup>69</sup>. (DITGEN 2011: 43)

Bereits vor dem eigentlichen Inkrafttreten der Regelungen des Lissabonner Vertrags hat die COSAC zwischen 2005 und 2009 acht „Testläufe“ zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durchgeführt. Der vorletzte Test zu einem Vorschlag der Kommission zur Verdolmetschung und Übersetzung in Strafverfahren (KOM (2009)338 endg.) hat während der Parlamentsferien im Sommer 2009 stattgefunden. 21 der insgesamt 40 Parlamentskammern konnten die Kontrolle rechtzeitig durchführen, weitere 10 Kammern haben die Prüfung begonnen, hatten aber Schwierigkeiten, sie innerhalb der Frist von acht Wochen zu beenden (Deutscher Bundestag 2007). Der letzte Testlauf wurde erst nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags abgeschlossen. (ebd.) Hierbei konnten 36 von 40 Parlamentskammern das Verfahren innerhalb der anberaumten Frist abschließen. Zwei weitere Kammern konnten die Prüfung der Vorlage nicht rechtzeitig beenden (ebd.).<sup>70</sup>

Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, dass sich die Reformen der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zuge der Vertiefungen der

---

<sup>68</sup> Zum Verlauf der Diskussionen im Konvent vgl. RAUNIO 2011 und DITGEN 2011.

<sup>69</sup> Für eine ausführliche Synopse der Artikel über die Rolle nationaler Parlamente im Primärrecht siehe HÖLSCHIEDT (2008: 259 f.). Für weitere Erläuterungen siehe Unterkapitel 3.1.

<sup>70</sup> Für weitere Details über diese Testläufe siehe Deutscher Bundestag 2007; KACZYŃSKI 2011: 6 ff. sowie die einschlägigen Dokumente auf der diesen Tests gewidmeten Sektion der COSAC-Homepage, unter URL: [www.cosac.eu/subsidiarity-tests/](http://www.cosac.eu/subsidiarity-tests/) [Stand: 29.10.2014].

europäischen Integration und der damit verbundenen Revision der vertraglichen Grundlagen der EU „inkrementell und historisch pfadabhängig vollzogen“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 11) haben. Der Prozess selbst war stets als Anpassungsreaktion auf neue Integrationsschübe gestaltet. (O'BRENNAN & RAUNIO 2007a: 9; BENZ & BROSCHEK 2010: 10) Die nationalen Parlamente haben schon in den 1970er Jahren begonnen, sich mit europäischer Politik auseinanderzusetzen. Damals konzentrierte sich ihre Tätigkeit auf die Kontrolle der Regierungen im Rat, die sie dann bis Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre speziellen Ausschüssen übertrugen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 2 f.) Im Zuge der Verträge von Maastricht und Amsterdam wurden ihre Informations- und Kontrollrechte im Primärrecht der EU sukzessive anerkannt und ausgebaut.

### 2.2.2 Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats in europäischen Fragen

Für Bundestag und Bundesrat ging die europäische Integration mit einer Reihe von rechtlichen und organisatorischen Reformen einher, die sich im Wesentlichen parallel zur Stärkung der Rechte nationaler Parlamente auf europäischer Ebene vollzogen. Dabei erfolgte ein mehrstufiger Ausbau der Mitwirkungsrechte, der maßgeblich durch die verschiedenen Reformschritte auf europäischer Ebene beeinflusst wurde.<sup>71</sup> (STURM & PEHLE 2012: 69) Zwischen den Reformen auf EU-Ebene und den institutionellen Veränderungen, die beide Kammern im Zuge der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses erfahren haben, besteht also ein „sehr enger, nicht nur zeitlicher Zusammenhang“ (GROBE HÜTTMANN 2011: 167):

*„Man kann deshalb von einer ‚Koevolution‘ zwischen den Veränderungen der Arbeitsorganisation des Bundesrates [und des Bundestags, eigene Anmerkung] bzw. seiner wachsenden europapolitischen Rolle auf der einen Seite und dem EU-Integrationsprozess auf der anderen Seite sprechen.“ (ebd.)*

---

<sup>71</sup> Diese Schritte wurden bereits im vorigen Abschnitt dargestellt: die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments (1979), die Verabschiedung der Europäischen Einheitlichen Akte (1986), der Abschluss der Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997), die Unterzeichnung des Vertrags für eine Verfassung für Europa (2004) sowie die Ratifikation des Vertrags von Lissabon (2007).

Beide Kammern vollzogen diese Entwicklung allerdings in verschiedener Weise und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. (BECKER & KIETZ 2010: 26)

Die Länder erkannten schon in den Anfangsstadien des europäischen Integrationsprozesses, dass sie in wachsendem Maße den Einflüssen der EU ausgesetzt sind und künftig in ihren Gesetzgebungszuständigkeiten eingeschränkt werden würden. (BECKER & KIETZ 2010: 31 f.; 19\_BR\_Vw: 4) Sie sahen zudem die Gefahr, dass der Bund auch Rechte und Kompetenzen von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene übertragen könnte, die bislang im föderalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland (künftig: Bundesrepublik oder BRD) ureigene Länderkompetenzen waren. So sorgte sich der damalige Berichterstatter der Bundesländer bereits bei der Beratung zum „Entwurf eines Gesetzes betreffend den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (1951), dass die Länder und der Bundesrat dauerhaft von der Europapolitik abgeschnitten werden könnten und es zu einer Zentralisierung und Unitarisierung kommen könnte, welche die föderale Ordnung in Deutschland konterkarieren würden. (MÜLLER 2011b: 195) Die Länder waren daher bestrebt, ihre eigenen Befugnisse zu sichern und forderten eine innerstaatliche Kompensation für den stetigen Verlust an Gesetzgebungsbefugnissen (BECKER & KIETZ 2010: 31 f.; ähnlich: 19\_BR\_Vw: 4; vgl. auch RYJÁČEK 2008: 82; GROBE HÜTTMANN 2011: 171; MÜLLER 2011b: 196). Dies führte dazu, dass geregelt wurde, dass die Länder die Möglichkeit erhalten sollten vor allem in solchen Fällen, in denen im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft Themen behandelt und verhandelt wurden, die laut Grundgesetz zu den ausschließlichen Länderkompetenzen gehörten<sup>72</sup>, „ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen“ (GROBE HÜTTMANN 2011: 174 f.). Darüber hinaus verpflichtete sich der Bund, Ländervertreter in die Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates einzubeziehen – soweit ihm dies möglich war. Die ersten Regelungen zur Beteiligung des Bundesrats an der deutschen Europapolitik bestanden also aus einem Informationsrecht der Länder gegenüber dem Bund auf der einen Seite und aus einer Flexibilität der Bundesregierung auf der anderen Seite, die ihr einen gewissen Handlungsspielraum in Brüssel ermöglichte. (ebd.)

---

<sup>72</sup> Z. B. Schulpolitik, Medien, Kultur und Polizei. (GROBE HÜTTMANN 2011: 174 f.)



Eine gemeinsame Grundlage für die Beteiligung der Länder und für die Mitwirkung des Bundestags am europäischen Rechtssetzungsverfahren wurde im Jahr 1957 durch das Zustimmungsgesetz zu den Verträgen zur Schaffung der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft<sup>73</sup> geschaffen. Dessen Artikel 2 legte fest, dass die Bundesregierung beide Kammern über die Entwicklungen im Rat der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten habe.<sup>74</sup> Nur soweit durch einen Beschluss des Ministerrates deutsche Gesetze erforderlich worden wären oder unmittelbar in Deutschland geltendes Recht geschaffen worden wäre, sollte die Unterrichtung vor der Beschlussfassung im Rat erfolgen. Da Artikel 2 als Soll-Vorschrift formuliert war (MELLEIN 2011: 18), hatte er lediglich unverbindlichen Charakter (HANSEN & SCHOLL 2002: 11).

Schon seit 1957 begann also die Beteiligung des Bundestags und der Länder an Europaangelegenheiten, indem letztere durch ein sog. Zuleitungsverfahren Informationen über europäische Entwicklungen erhalten sollten (MÜLLER 2011b: 197) und ihnen entsprechende Dokumente und Vorschläge (sog. EG- bzw. EU-Vorlagen) zugeleitet wurden. Die Länder sicherten sich zudem zusätzliche Informationsrechte durch das Lindauer Abkommen vom 14. November 1957<sup>75</sup>. Dieses Abkommen verpflichtete die Bundesregierung, die Bundesländer in den Bereichen zu informieren, in denen letztere über ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen im innerstaatlichen Verhältnis verfügten. Eine Informationspflicht galt auch in den Fällen, in denen die Regierung beabsichtigte, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, die wesentliche Interessen der Länder berührten. Dies sollte gewährleisten, dass die Länder rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen konnten. (RYJÁČEK 2008: 83)

---

<sup>73</sup> Gesetz zu den Verträgen vom 25.03.1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27.07.1957, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1957 II Nr. 23, S. 753-1223.

<sup>74</sup> Wortlaut des Artikels 2: „Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluss eines Rats innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlussfassung des Rats erfolgen.“

<sup>75</sup> Die Vereinbarung ist auf BT-Drs. 7/5924: 236 ff. abgedruckt.

*„Der Einfluss der Länder bzw. des Bundesrates wurde also von Anfang an auf die Bereiche beschränkt, in denen die Länder gesetzgeberisch tätig sind oder an denen sie Interessen haben.“ (ebd.: 83 f.)*

Zur Wahrnehmung der in Art. 2 EWG-Gesetz niedergelegten Informationsrechte richtete der Bundesrat noch im selben Jahr (1957) als erste Parlamentskammer eines Mitgliedstaats (19\_BR\_Vw: 4) einen Sonderausschuss „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ ein, der 1965 zu einem ständigen Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften wurde. (MAYER 2012: 218)

Im Bundestag beschäftigten sich in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der EWG nur wenige Abgeordnete mit EU-Angelegenheiten. Die übrigen Parlamentarier verfügten weder über europapolitisches Fachwissen noch zeigten sie großes Interesse an den Vorgängen auf europäischer Ebene. (ebd.: 215 f.) Im Wesentlichen beschränkte sich die Beschäftigung mit europäischen Angelegenheiten auf zwei Aspekte: auf die Beteiligung bei der Fortentwicklung des gemeinschaftlichen Primärrechts und auf die Umsetzung des europäischen Sekundärrechts. (RYJÁČEK 2008: 83)

Anfang der 1970er Jahre stieg die Zahl der europäischen Vorlagen sprunghaft an, und die Abgeordneten des Bundestags kritisierten, dass Wichtiges von Unwichtigem kaum noch zu unterscheiden sei. Die Unterrichtung vonseiten der Bundesregierung erfolgte zudem lückenhaft und unsystematisch. (MAYER 2012: 216) Bundestagsintern wurden die EG-Vorlagen im Rahmen eines komplizierten, unkoordinierten und zeitintensiven Verfahrens an die Ausschüsse überwiesen. (ebd.: 217) Zudem fehlte eine Anlaufstelle, die den Überblick über Fortschritte und Ergebnisse der Beratungen gehabt hätte. Die Verfahren zur parlamentarischen Behandlung von EG-Vorlagen waren schwerfällig und eher informeller Natur. Den Impuls für das Verfassen von Beschlüssen gab meistens die Regierung selber, wenn sie ihre Position im Rat durch parlamentarische Unterstützung stärken wollte. (ebd.: 216) Das Plenum behandelte EG-Vorlagen eher selten. (WEBER-PANARIELLO 1995: 248) Den Beschlussempfehlungen der federführenden Ausschüsse wurde fast ausnahmslos und oftmals ohne Aussprache gefolgt. Oft wurden mehrere EG-Vorlagen zu einer verbundenen Debatte zusammengefasst. Dieses Vorgehen verhinderte eine detaillierte inhaltliche Ausein-

andersetzung mit den behandelten Themen. Zudem kam die Mehrzahl der Beschlüsse im Plenum oft zu einem Zeitpunkt zustande, als die behandelte EG-Vorlage bereits in Kraft getreten war. (MAYER 2012: 217)

Für den Bundestag hatte die Notwendigkeit der Informierung durch die Bundesregierung bis zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments eher nachrangige Bedeutung. Da bis 1979 eine Pflicht zu Doppelmandaten für die „Gemeinsame Versammlung“ – das Vorläuferorgan zum EP – und für den Bundestag bestand<sup>76</sup>, war eine enge personelle Verbindung zwischen Bundestag und EP sichergestellt. Hierdurch wurde ein direkter Informationsfluss zwischen der nationalen und der europäischen Ebene gewährleistet, ohne dass die Einschaltung der Regierung notwendig wurde. (HANSEN & SCHOLL 2002: 11) Zudem wurde eine ständige Präsenz europapolitischer Expertise im Bundestag sichergestellt. Nach 1979 liefen die Doppelmandate allerdings aus<sup>77</sup> und die direkte Verbindung zwischen Bundestag und EP wurden infolgedessen unterbrochen. (RYJÁČEK 2008: 85) Der Bundestag suchte nach neuen Schnittstellen, um den Verlust auszugleichen und unternahm bis Anfang der 1990er Jahre eine Reihe von institutionellen Reformen, die sich allerdings als unzureichend erwiesen.<sup>78</sup>

Im Jahr der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament (1979) konnten die Länder durchsetzen, dass das Zuleitungsverfahren durch ein Länderbeteiligungsverfahren ergänzt wurde.<sup>79</sup> Dieses räumte den Ländern die Möglichkeit ein, bei EG-Vorhaben, die in ihre ausschließliche innerstaatliche Zuständigkeit fielen, ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen. Es war ihnen außerdem

---

<sup>76</sup> Bis zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 bestand die Pflicht, dass die deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments (künftig: MdEP oder Europaparlamentarier) gleichzeitig Bundestagsabgeordnete waren. Allerdings erwies sich diese Doppelbelastung für die Europaparlamentarier schnell als unpraktikabel, so dass diese Pflicht nach 1979 abgeschafft wurde.

<sup>77</sup> Bis zu den Europawahlen von 1983 waren 26 der 81 deutschen Europaabgeordneten gleichzeitig Mitglieder des Bundestags. In der zweiten Wahlperiode des Europäischen Parlaments lassen sich keine Europaparlamentarier mehr finden, die gleichzeitig Bundestagsabgeordnete waren. (RYJÁČEK 2008: 85)

<sup>78</sup> Für eine ausführliche Darstellung der organisatorischen Anpassungen vgl. statt vieler STURM & PEHLE (2012: 69 ff.).

<sup>79</sup> Protokollerklärungen zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz. (MÜLLER 2011b: 197)

gelingen, eine „Bemühungsklausel“ durchzusetzen (MÜLLER 2011b: 197), nach der sich der Bund bemühen sollte, in diesen Fällen mit den Ländern zu einem einvernehmlichen Standpunkt zu gelangen und diesen im Laufe der Verhandlungen auf EG-Ebene so weit wie möglich einzubringen. (ebd.) Die Verfahrensdoppelung mit dem Zuleitungsverfahren und die schwierige Koordinierung der Positionen zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Bundesländern untereinander andererseits (Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip) führten zu wenig oder nicht zufriedenstellenden Ergebnissen im Länderbeteiligungsverfahren. (MAYER 2012: 218 f.)

Im Rahmen der Regierungskonferenz zur EEA (1985) verfolgten die Länder eine Verhandlungsstrategie, die die Zustimmung des Bundesrats an die Bedingung des Ausbaus ihrer Beteiligungsrechte in der Europapolitik knüpfte. Durch geschicktes Verhandeln konnten sie hierdurch ihre Einflussmöglichkeiten in europäischen Angelegenheiten deutlich ausbauen. (MAYER 2012: 219) Das Gesetz zur EEA (im Folgenden: „EEAG“) normierte zum ersten Mal die umfassende und frühestmögliche Unterrichtung des Bundesrats durch die Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein konnten. Entscheidende Neuerung der Regelung war eine Pflicht der Bundesregierung, die Stellungnahmen des Bundesrats zu berücksichtigen, wenn ausschließliche Länderkompetenzen betroffen oder deren wesentliche Interessen berührt waren (Art. 2 Abs. 2, 3 S 1 EEAG). Bei ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder durfte die Bundesregierung „nur aus unabweisbaren außen- und sicherheitspolitischen Gründen“ von der Position des Bundesrats abweichen (Abs. 3 S 2 EEAG) und musste diese Abweichung rechtfertigen (Art. 2 Abs. 4 EEAG; vgl. auch RYJÁČEK 2008: 87). Der Regierung blieb zwar das Letztentscheidungsrecht auf europäischer Ebene auch für den Fall, dass ausschließliche Länderkompetenzen betroffen waren, allerdings musste sie ihr Handeln in den Räten begründen. (JANOWSKI 2009: 316) In allen anderen Fällen hatte die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrats in ihre Entscheidungen mit einzubeziehen (Abs. 3 S 2 EEAG). (MAYER 2012: 219) Auch die schon seit 1968 praktizierte Beteiligung von Ländervertretern bei den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaft wurde rechtlich sanktioniert (MELLEIN 2011: 18): Artikel 2 Abs. 5 EEAG sah vor, dass „auf

Verlangen“ der Länder deren Vertreter zu den Ratsverhandlungen hinzuzuziehen waren. (JANOWSKI 2009: 316 f.)

*„Die Rechte, die der Bundesrat im Zuge des EEA-Gesetzes für sich erwirkte, räumten diesem schon Mitte der 80er Jahre ein europapolitisches Beteiligungsniveau ein, das dem Bundestag erst und auch nur in Teilen seit der Verabschiedung des neuen Europa-Artikels 23 GG zusteht.“ (ebd.: 316)*

Im Rahmen des Ratifikationsgesetzes der EEA wurde zudem das sog. Bundesratsverfahren gesetzlich verankert.<sup>80</sup> Dieses sollte die Länder für den Kompetenzverlust entschädigen und sie als europapolitische Mitspieler aufwerten. Neu an diesem Verfahren war, dass die Länder ihre Forderungen explizit über den Bundesrat an die Bundesregierung zu richten hatten. Entscheidungen wurden nicht mehr, wie im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens, einstimmig getroffen, sondern die Beschlussfassung erfolgte auf Grundlage des Mehrheitsprinzips. (MELLEIN 2011: 18) Das war insofern eine wichtige Neuerung, als damit der Konsenszwang zwischen den Ländern entfiel und sie nicht mehr die bis dahin erforderliche Einstimmigkeit organisieren mussten. (GROßE HÜTTMANN 2011: 175) Dies hat zwar die Abstimmung zwischen den Ländern beschleunigt, gleichzeitig wurde aber das politische Gewicht der Beschlüsse des Bundesrats damit reduziert: Da die Entscheidungen nicht mehr einstimmig zustande kommen mussten, sondern lediglich eine Mehrheit der Landesregierungen benötigten, konnten die Stellungnahmen des Bundesrats „von der Bundesregierung (und auch von der EU-Kommission und anderen EU-Staaten) politisch nicht so ernst genommen werden wie ein einstimmiger Beschluss“ (ebd.).

Im Jahr 1987 wurde eine „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Bund-Länder-Vereinbarung; künftig: BLV) beschlossen, welche die Beteiligungsrechte des Bundesrats näher bestimmte. Auf dieser Grundlage änderte der Bundesrat seine Geschäftsordnung am 10.06.1988 und setzte

---

<sup>80</sup> Dieses löste das Länderbeteiligungsverfahren von 1979 ab. (JANOWSKI 2009: 316)

eine „Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft“ (später Europakammer) ein, die in Eilfällen plenarersetzen Beschlüsse fassen konnte (§ 45 Abs. 1 GO-BR).<sup>81</sup> (MELLEIN 2011: 18)

Allgemein lässt sich für den Zeitraum zwischen den 1950er und den 1990er Jahren für den Deutschen Bundestag feststellen: Er versuchte, seine institutionelle Struktur den Anforderungen des europäischen Integrationsprozesses anzupassen, allerdings erfolglos (RYJÁČEK 2008: 88). Es ist ihm ebenfalls kaum gelungen, effektiv in der deutschen Europapolitik mitzuwirken.

*„In general, the scrutiny procedure was characterized by late and insufficient information and a selective approach by the Bundestag towards EC legislation [...]. The Bundestag did not have the force, unity or incentive to constrain the increasing power of the government [...].“ (HANSEN & SCHOLL 2002: 11)*

Bedingt durch die parteiübergreifende Zustimmung zur europäischen Integration zeigte der Bundestag über lange Zeit eine „gewisse Lethargie und mangelndes Problembewusstsein“ (MELLEIN 2011: 23) hinsichtlich der Notwendigkeit einer Beteiligung und Kontrolle der Politik der Bundesregierung auf europäischer Ebene. Unter den politischen Eliten besteht zudem ein historisch gewachsener, breiter pro-europäischer Konsens hinsichtlich der Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses für Deutschland. (HANSEN & SCHOLL 2002: 11) Dieser parteiüberspannende „permissive Konsens“<sup>82</sup> (LINDBERG & SCHEINGOLD 1970) ließ lange Zeit eine engmaschige Kontrolle der Regierung überflüssig erscheinen. Stattdessen unterstützten die im Bundestag vertretenen Fraktionen die Europapolitik

---

<sup>81</sup> Geschäftsordnung des Bundesrats vom 01.07.1966 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.06.1988. BGBl. 1988 I Nr. 28, S. 857.

<sup>82</sup> Für eine lange Zeit zog das europäische Projekt seine Legitimität aus seiner Fähigkeit, Probleme effektiv zu lösen. In diesem Kontext wird in der Wissenschaft von einer Phase des „permissive consensus“ gesprochen. Damit ist gemeint, dass die Vertiefung der europäischen Integration einem gesellschaftlichen und politischen Grundkonsens unterlag. Vgl. hierzu AUER & RAUNIO (2012: 10). Der Terminus wurde zum ersten Mal durch LINDBERG & SCHEINGOLD (1970: 41) verwendet. In Deutschland fußt dieser Konsens auch auf der Feststellung, dass die europäische Integration bis in die 1990er Jahre kaum umstritten und ein verfassungsrechtlich verankertes Staatsziel gewesen ist. Im letzten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts weichte der permissive Konsens zunehmend auf und wich einem „constrained dissensus“. Vgl. zum letzteren: HOOGHE & MARKS 2009; ALMEIDA 2012; KRIESI 2009 sowie MAURER & LAUMEN 2006.

der Regierung (BEICHELT 2009: 262 ff.) und überließen ihr einen breiten Handlungsspielraum in europäischen Angelegenheiten (HANSEN & SCHOLL 2002: 11). Fragen der europäischen Integration wurden entweder über Parteistreitigkeiten erhoben oder wiesen ein hohes Maß an interparteilicher Einigung auf<sup>83</sup>, nicht zuletzt, weil jede amtierende Regierung mit Parlamentariern aller Fraktionen zusammenarbeitete. (ebd.) Die Bundestagsabgeordneten interessierten sich kaum für die komplexen Vorgänge auf der Gemeinschaftsebene. Deshalb unterschätzten sie häufig die Bedeutung der Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden. Außerdem befürwortete die Mehrzahl der Parlamentarier eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und entwickelte daher keine eigenen europapolitischen Ambitionen, da sie diese als hinderlich für einen weiteren Ausbau der Rechte des Europaparlaments ansahen. (WESSELS 2005: 452) Sie begreifen ihre Aufgabe nicht in einer direkten Mitwirkung in der EU und schrieben stattdessen dem Europäischen Parlament eine Rolle bei der Legitimation der Union zu. (ebd.) Zudem schienen sie von der Flut europäischer Rechtsetzungsvorschläge überfordert zu sein (FASTENRATH 2009: 220). Hinzu kommt, dass die nicht bindende Wirkung der parlamentarischen Beschlüsse die Abgeordneten demotivierte und von einer stärkeren europapolitischen Beteiligung abhielt. (MAYER 2012: 217 f.) Auch schien die Beschlussfassung innerhalb des Bundestags häufig vom Zeitplan der EU-Organen losgelöst zu erfolgen. (JANOWSKI 2009: 320) Der Bundestag war vor diesem Hintergrund bis Anfang der 1990er Jahre auf eine Zuschauerrolle (CALLIESS & BEICHELT 2013) in der deutschen Europapolitik reduziert und konnte sich nicht als Gegengewicht zur Bundesregierung in europäischen Angelegenheiten präsentieren.

Im Gegensatz zum Bundestag waren der Bundesrat und die Länder im Zeitraum bis 1992 durchaus zielstrebig bei der Wahrnehmung ihrer Rechte in EG-Angelegenheiten. (RYJÁČEK 2008: 88) Der Bundesrat verfügte über wesentlich intensivere Beteiligungsrechte als der Bundestag, befasste sich deutlich stärker mit den Herausforderungen des europäischen Einigungsprozesses und passte sich

---

<sup>83</sup> Seit den 1960er Jahren bestanden im Bundestag keine Einwände gegen die europäische Integration. Auch die Opposition war kaum willens, die Regierung europapolitisch zu kontrollieren.

den neuen politischen Bedingungen entsprechend an. (MAYER 2012: 219) Dennoch spürten die Vertreter der Bundesländer ihren Bedeutungsverlust zunehmend (RYJÁČEK 2008: 88) und waren mit der Reichweite und der Praxistauglichkeit der Regelungen nicht zufrieden. Dies lag u.a. daran, dass ihre innerstaatlichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte gegenüber dem Bund noch schwach institutionalisiert waren und auf rechtlich kaum belastbaren Absprachen mit der Bundesregierung beruhten. (GROBE HÜTTMANN 2011: 172) Zudem war der Bundesrat nicht in der Lage, sich in der Europapolitik das notwendige Gehör zu verschaffen. Der Hauptgrund für eine geringe Beteiligung war die Argumentation der Bundesregierung, dass sie alleine die BRD auf europäischer Ebene vertritt und deshalb aus außen- und integrationspolitischen Gesichtspunkten von Beschlüssen des Bundesrats hätte abweichen können, selbst wenn dadurch Länderingangelegenheiten betroffen gewesen wären. (RYJÁČEK 2008: 85)

*„Wichtig war diese Phase aber deshalb, weil hier Erfahrungen in der europapolitischen Abstimmung zwischen Bund und Ländern gesammelt werden konnten. Dabei ist wichtig zu betonen, dass nicht alle Länder mit gleichem Engagement und personellem und finanziellem Einsatz sich europapolitisch eingebracht haben bzw. einbringen konnten.“ (GROBE HÜTTMANN 2011: 172)*

Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags erfolgte ein qualitativer Sprung in der Mitwirkung der deutschen Legislativorgane in EU-Angelegenheiten. Dieser Umstand beruht auf zweierlei Entwicklungen: Erstens erhielten die Bundesländer nach zähen Verhandlungen mit dem Bund weitergehende Mitwirkungsrechte in der Europapolitik als sie zuvor hatten, zweitens trug das BVerfG zu einer deutlichen Stärkung der Position des Bundestags gegenüber der Bundesregierung bei.

Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen der europäischen Ebene erfolgte vor dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags durch einfaches Bundesgesetz nach Art. 24 Abs. 1 GG.<sup>84</sup> Im Zuge der Ratifikation des Maastrichter Vertrags, der weitere integrative Schritte einleitete und eine breite Verlagerung nationaler Kompetenzen auf die Unionsebene vorsah, trugen die Länder maßgeblich zur Einführung des neuen „Europa-Artikels“ 23 im

---

<sup>84</sup> Dies war möglich, weil die Europapolitik bis dahin vor allem als Wirtschafts- und Außenpolitik verstanden wurde (GROBE HÜTTMANN 2011: 173; MÜLLER 2011b: 196).



Grundgesetz bei. (GROBE HÜTTMANN 2011: 176 f.) Da sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat den europäischen Vertrag mit Zweidrittelmehrheit ratifizieren mussten, sahen die Vertreter der Länder die Gelegenheit, die grundsätzliche Frage nach der Angemessenheit einer Verwendung des Artikels 24 Abs. 1 GG zur Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene aufzuwerfen.<sup>85</sup> Sie argumentierten, dass mit Verbindlichwerden des neuen EU-Vertrags die Grenzen des Artikels 24 überschritten werden würden und forderten die Einführung einer neuen verfassungsrechtlichen Basis für die Hoheitsrechtsübertragung auf die EG bzw. EU. Im Gegenzug zur Zustimmung zum Unionsvertrag verlangte der Bundesrat eine rechtliche Verankerung seiner Mitwirkungsrechte im Grundgesetz<sup>86</sup> (19\_BR\_Vw: 4):

*„Je mehr (Länder-)Kompetenzen im Zuge der europäischen Integration durch den Bund von der nationalen auf die supranationale Ebene übertragen wurden, um so mehr Mitspracherechte in der Europapolitik sicherten sich die Länder zu. Der Bundesrat als zentrales Organ spielte von Anfang an die zentrale Rolle in diesem Kompensationsgeschäft.“ (GROBE HÜTTMANN 2011: 171 f.)*

Die entscheidende Neuerung war, dass die Bundesregierung verpflichtet wurde, die Stellungnahmen des Bundesrats bei der Erarbeitung der deutschen Verhandlungsposition für den Ministerrat zu berücksichtigen. (19\_BR\_Vw: 4)

Parallel zu den Bund-Länder-Verhandlungen im Vorfeld der Ratifikation des Maastrichter Vertrags hatte das BVerfG in einer Entscheidung vom 12. Oktober 1993 über die Verfassungsmäßigkeit des europäischen Vertrags die Position des Bundestags in europäischen Angelegenheiten gestärkt.<sup>87</sup> Das Gericht unterstrich in seinem Urteil, dass der EU-Vertrag „[...] einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas [...]“ (BVerfGE 89, 155: Leitsatz (künftig: Ls.) 8; BERGMANN 2012b) begründe.

---

<sup>85</sup> Wie bis dahin üblich, wollte die Bundesregierung die Ratifikation des Vertrags auf der Basis von Art. 24 Abs. 1 GG durchführen. (GROBE HÜTTMANN 2011: 177)

<sup>86</sup> Die Länder hatten des Weiteren gefordert, dass in Art. 23 GG auch eine Regelung über ihre Vertretungsbüros in Brüssel aufgenommen werden sollten; diese Forderung wurde vom Bund jedoch nicht akzeptiert. (GROBE HÜTTMANN 2011: 178)

<sup>87</sup> Das BVerfG wies in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht (BVerfGE 89, 155) die gegen den EUV<sub>Ma</sub> erhobenen Verfassungsbeschwerden zurück und ermöglichte so dessen Inkraftsetzung zum 1. November 1993. (BERGMANN 2012b)

Deshalb müsse „eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme“ innerhalb der Union gesichert werden. (BVerfGE 89, 155: Ls. 1) Im Rahmen der EU erfolge diese über die nationalen Parlamente sowie über das direkt gewählte EP. Dem Europäischen Parlament kämme dabei allerdings nur eine nachrangige Bedeutung zu. Vor allem sei eine solche Legitimation durch die nationalen Parlamente – im deutschen Fall insbesondere durch den Bundestag – sicherzustellen. (BERGMANN 2012b) Die Grundaussagen des Maastricht-Urteils wurden vom BVerfG in der Entscheidung zum LV wiederholt und teilweise präzisiert. (ebd.) Für die Entwicklung formeller Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Bundestags in Europaangelegenheiten bedeutete dies einen entscheidenden Fortschritt. (HANSEN & SCHOLL 2002: 12)

In der Folge wurden die Artikel 23, 45 sowie 52 Abs. 3a ins Grundgesetz eingeführt. (MELLEIN 2011: 20) Artikel 23 GG regelte die Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der EU und schaffte eine verfassungsrechtliche Basis dafür. Seitdem kommt für alle Verträge, die die Entwicklung der EU betreffen und eine Übertragung von Hoheitsrechten durch den Bund implizieren, Art. 23 Abs. 1 GG zur Anwendung. Jeder weitere integrative Schritt wird auf Grundlage des Artikels 23 GG durch die Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats demokratisch legitimiert. (CALLIESS & BEICHELT 2013: 7) Artikel 23 Abs. 2 und 3 GG enthält zudem eine Informationspflicht der Bundesregierung sowie ein Recht des Bundestags, Stellung zu nehmen. Auch für die Rolle der Bundesländer in der deutschen Europapolitik bedeutete die Einführung dieses Artikels in das Grundgesetz einen Paradigmenwechsel (GROBE HÜTTMANN 2011: 177): In den Absätzen vier bis sechs des Artikels 23 GG ist ein komplexes, „am innerdeutschen Modell von zustimmungs- und nichtzustimmungspflichtigen Gesetzen orientiertes System der Mitwirkung und Einbindung der Länder in den europäischen Entscheidungsprozess“ (ebd.) vorgesehen. Um ihre Rechte angemessen wahrnehmen zu können, haben beide Kammern die Einfügung der Artikel 45 und 52 Abs. 3a ins Grundgesetz beschlossen, die die Einrichtung eines Ausschusses für Angelegenheiten der EU bzw. der Europakammer verfassungsrechtlich verankerten.

Weiterhin wurden 1993 das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“

(EUZBBG)<sup>88</sup> und das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG)<sup>89</sup> beschlossen. Diese zwei Zusammenarbeitsgesetze regelten die Umsetzung der grundgesetzlichen Änderungen und präzisierten zudem die Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundestag einerseits und zwischen Bund und Ländern andererseits. Diese rechtlichen Änderungen wirkten sich jedoch wenig auf die parlamentarische Praxis im Bundestag aus: Auch nachdem die Gesetze zur Anwendung kamen haben die Abgeordneten das Feld der Europapolitik weitgehend der Regierung überlassen. (3\_EP: 41) Sie haben sich dafür – wenn überhaupt – eher am Rande oder in institutionellen Zusammenhängen<sup>90</sup> interessiert. (ebd.)

Die im weiteren Verlauf des europäischen Integrationsprozesses geänderten Gründungsverträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2000) „waren Teil des Praxistests der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des Art. 23 GG“ (GROBE HÜTTMANN 2011: 178). Im Falle der Ratifizierung des Vertrags von Nizza konnten die Länder ihre Forderungen nach Einführung eines Kompetenzkatalogs in den Verträgen sowie nach der Aufwertung der Rolle des Ausschusses der Regionen durchsetzen, indem sie wie bei der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags wieder ihre starke Position gegenüber der Bundesregierung nutzten (ebd.).

Mit der Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa wurde während der parlamentarischen Beratungen deutlich, dass der Integrationsprung, der mit dieser Vertragsrevision einherging eine neue Qualität erreicht hätte. (7\_BT\_Vw: 131) Bundestag und Bundesrat nutzten also die Gelegenheit, unter Rückgriff auf die bereits im Verfassungsvertrag angelegten neuen Rechte der nationalen Parlamente, ihre Mitwirkungsrechte gegenüber der Regierung durch

---

<sup>88</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU vom 12.03.1993: EUZBBG. BGBl. 1993 I Nr. 9, S. 311-312. Das EUZBBG ist der einzige Fall, in dem das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag in Form eines Bundesgesetzes festgeschrieben ist. (GRÜNHAGE 2007)

<sup>89</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993: EUZBLG. BGBl 1993 I Nr. 9, S. 313-315.

<sup>90</sup> Beispielsweise bei Erweiterungsfragen oder bei primärrechtlichen Änderungen.

ein weiteres Gesetz näher auszugestalten. So nahmen sie im Jahr 2005 begleitend zum Ratifikationsgesetz das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“<sup>91</sup> (künftig abgekürzt als „Ausweitungsgesetz“ oder „AuswG-I“) an. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes wurde größtenteils an das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags geknüpft<sup>92</sup>; ein Großteil der Regelungen war damit nach dessen Scheitern zunächst obsolet. (MELLEIN 2011: 15) Aus seinem Inhalt ist lediglich ein Artikel über eine Durchführungsvereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung in Kraft getreten<sup>93</sup>. (RYJÁČEK 2008: 91 f.) Dieser sah vor, dass Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung des Bundestags in EU-Angelegenheiten einer Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung vorbehalten blieben. Diese Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesregierung in EU-Angelegenheiten (BBV)<sup>94</sup> trat am 28. September 2006 in Kraft und verbesserte die Europatauglichkeit des Bundestags (SACH 2006; SCHÄFER, ROTH & THUM 2007)<sup>95</sup>, indem sie vor allem den Kontrollumfang deutlich ausweitete (7\_BT\_Vw: 131; 3\_EP: 78).

Mit der Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Bundestags über die Zeit und den Veränderungen durch die BBV stieg die Anzahl übermittelter EU-Vorlagen deutlich an. Im Bundestag wurde der Bedarf einer weiteren Effektivierung der Überweisung von EU-Vorlagen erkannt. Infolgedessen wurde im Jahr 2007 ein Verfahren zur Priorisierung von EU-Vorlagen erprobt und ein Jahr später eine

---

<sup>91</sup> Gesetz vom 17.11.2005. BGBl. 2005 I Nr. 71, S. 3178-3180. Aufgehoben durch Art. 3 des Gesetzes vom 22.09.2009. BGBl. I Nr. 71, S. 3022-3025.

<sup>92</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 S 1 dieses Gesetzes.

<sup>93</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V. m. Art. 3 Abs. 1 S 3 dieses Gesetzes. Hiermit wurde also die rechtliche Grundlage für die BBV geschaffen.

<sup>94</sup> Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.09.2006: BBV. BGBl. 2006 I Nr. 44, S. 2177-2180. Vgl. auch BT-Drs. 16/2620 und BT-PIP. 16/52: 5053A ff. Für eine ausführliche Analyse der Neuerungen der BBV siehe HOPPE 2007.

<sup>95</sup> Für weitere Erläuterungen siehe Abschnitt 3.2.4.3 „Änderung des EUZBLG“, S. 177 ff.

entsprechende Änderung der Geschäftsordnung vorgenommen.<sup>96</sup> Diese Änderung betraf die Zuleitung, Überweisung und Ausschussberatung von Unionsdokumenten sowie die dem EU-Ausschuss zustehenden Rechte<sup>97</sup>. Hierdurch wurden u.a. eine Entkoppelung des Überweisungsverfahrens von den Sitzungswochen des Bundestags und eine Straffung der Beratungsprozesse von EU-Vorlagen erreicht. (Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 10.8.) Angesichts der großen Menge an Informationen, die die Bundesregierung der ersten Kammer aufgrund der neuen Regelungen zur Verfügung zu stellen hatte, hat der Bundestag darüber hinaus ein Referat in der Bundestagsverwaltung eingerichtet (PA1), das eine Filterfunktion wahrnahm. (3\_EP: 4)

Nach der Unterzeichnung des neuen Grundlagenvertrags in Lissabon im Dezember 2007 wurde die Umsetzung der Mitwirkungsrechte des Bundestags und Bundesrats in EU-Angelegenheiten einerseits durch ein „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93)“<sup>98</sup> und andererseits erneut durch ein „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des

---

<sup>96</sup> Den Beschluss zur Erprobung des Verfahrens der Priorisierung fasste der Bundestag am Anfang seiner 109. Sitzung vom 6. Juli 2007. Vgl. BT-Drs. 16/109: 11271(B). Die entsprechende Geschäftsordnungsänderung erfolgte am 05.06.2008 auf Grundlage eines Bundestagsbeschlusses (vgl. Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags vom 29.07.2008. BGBl. 2008 I Nr. 37, S. 1712-1714). Für eine Beschreibung des Vorgehens bei EG-/EU-Vorlagen vor Einführung des neuen Verfahrens vgl. Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 10.8.

<sup>97</sup> Nach Art. 45 GG bestellt der Bundestag einen „Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union“. Dabei handelt es sich von Verfassungs wegen um einen Pflichtausschuss. (MELLEIN 2011: 21) Er hat in jeder Legislaturperiode eine Existenzgarantie. Der EU-Ausschuss befasst sich federführend nur mit Fragen von grundsätzlicher integrationspolitischer Bedeutung. Von besonderer Relevanz für den Ausschuss sind solche Angelegenheiten, die querschnittsartig mehrere unterschiedlich geartete Politikfelder betreffen und keinen sachlichen Schwerpunkt aufweisen (ebd.: 28), welcher die Zuständigkeit eines Fachausschusses begründen würde. Der EU-Ausschuss behandelt zudem federführend Grundsatzfragen der europäischen Integration und bereitet die Stellungnahmen des Bundestags hierzu vor.

<sup>98</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) vom 08.10.2008. BGBl. 2008 I Nr. 45, S. 1926. Vgl. auch BT-Drs. 16/8488.

Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“<sup>99</sup> (AuswG-II) gewährleistet<sup>100</sup>. (MELLEIN 2011: 15) Der Prozess der Ratifikation nahm allerdings im Jahr 2009 eine überraschende Wendung, als mehrere Klagen beim BVerfG gegen die Vereinbarkeit des europäischen Vertrags mit deutschem Recht eingereicht wurden. Auf die Details der weiteren Entwicklung geht Abschnitt 3.2.1 „Ratifikationsverfahren des Lissabon-Vertrags in Deutschland“ eingehend ein.

Dieser historische Rückblick zeigt, dass der „kontinuierliche Ausbau formaler Mitwirkungsmöglichkeiten“ (SCHULZ 2011: 1) sich auch auf deutscher Ebene als „incremental and path-dependent“ (RAUNIO 2009a: 5) erweist. Bedingt durch die parteiübergreifende Zustimmung zur europäischen Integration wies der Bundestag über lange Zeit wenig Interesse an einer aktiven Beteiligung an der Kontrolle der Politik der Bundesregierung auf europäischer Ebene auf. Erst spät begann er damit, seine Position in der Europapolitik auszubauen: Seit Anfang der 1990er Jahre scheint er eine aktivere Rolle im Rechtsetzungsprozess der EU einzunehmen. (JANOWSKI 2009: 289) Allerdings sind einer kritischen Haltung gegenüber der Bundesregierung enge Grenzen gesetzt und weder einzelne Abgeordnete noch die im Bundestag vertretenen Fraktionen nutzten bis zum Inkrafttreten der Lissabonner Bestimmungen ihre Rechte proaktiv (ebd.: 311).

Im Vergleich zum Bundestag hat der Bundesrat um einiges energischer auf europapolitische Beteiligungsrechte hingewirkt. Die Länder erkannten bereits frühzeitig, dass ihre legislativen Kompetenzen zunehmend von der europäischen Rechtsetzung geschmälert wurden. (ebd.: 316) Entsprechend verlangten sie nach Mitwirkungsbefugnissen über den Bundesrat in dem Maße, in dem sie eigene Hoheitsrechte und Rechtsetzungskompetenzen an die europäische Ebene abgaben. (MÜLLER 2011b: 196 f.) Die Länder verbanden die Ratifizierung neuer europäischer Verträge stets mit der Forderung, ihre Informations- und Mitwirkungsrechte in der deutschen Europapolitik weiterzuentwickeln und zu festigen. (BECKER & KIETZ 2010: 31 f.) Und obwohl sie mehrfach damit drohten, ihre Zustimmung zu Grundlagenverträgen zu verweigern, ist es bislang bei solchen Drohungen geblieben. Diese theoretische Möglichkeit, den Bund unter Druck

---

<sup>99</sup> BT-Drs. 16/8489.

<sup>100</sup> Kritisch zu den Beratungen über das Gesetz: BROSIUS-LINKE 2009: 743 f.

zu setzen, hat jedoch die rechtliche Rolle der Länder in der deutschen Europapolitik entscheidend gestärkt. (GROßE HÜTTMANN & KNODT 2003: 286) Gleichwohl ist die europapolitische Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundesrat in der Regel vom kooperativen Föderalismus<sup>101</sup>, vom föderalen Parteienstaat<sup>102</sup> von der doppelten Politikverflechtung<sup>103</sup> geprägt und dementsprechend auf eine frühzeitige Abstimmung von Positionen ausgerichtet.

## 2.3 EINBINDUNG NATIONALER PARLAMENTE IM ENTSCHEIDUNGSPROZESS DER EU

Die zwei leitenden Gesichtspunkte der Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente im Rahmen der EU sind der Ausgleich von durch die Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene erlittenen Kompetenzverlusten sowie die Sicherstellung der demokratischen Legitimation der EU. (BAACH 2008: 4; vgl. auch DITTGEN 2011: 15 ff.; MAYER 2012: 8 ff.) Im Folgenden werden diese Argumente entfaltet und kritisch bewertet.

### 2.3.1 Kompensation von Kompetenzverlusten infolge fortschreitender europäischer Integration

Die Notwendigkeit einer funktionierenden parlamentarischen Beteiligung in europäischen Angelegenheiten ergibt sich aus nationalstaatlicher Sicht „[...] aus dem Bedürfnis die Kompetenzverluste zu kompensieren, welche die nationalen Parlamente im Verlauf der europäischen Integration erfahren mussten“ (DITTGEN

---

<sup>101</sup> Bund und Länder müssen bei der Erledigung ihrer Aufgaben zusammenwirken. Dadurch entsteht ein Zwang zum Konsens und dementsprechend überwiegen konsensual getroffene Entscheidungen.

<sup>102</sup> Letztlich regieren alle Parteien über Länderregierungen sowie über den Bundesrat mit und können daher fast immer auf exekutive Ressourcen zur Formulierung und Durchsetzung von Positionen zurückgreifen. Gleichzeitig können über den Bundesrat prinzipiell alle Parteien immer auch in Regierungsverantwortung eingebunden sein.

<sup>103</sup> Diese kann als eine Entscheidungsstruktur charakterisiert werden, in der eine hohe gegenseitige Abhängigkeit zweier oder mehrerer Entscheidungsebenen herrscht. Demgemäß trat der deutsche kooperative Föderalismus seit den 1980er Jahren in eine weitere „Verflechtung“ mit dem politischen System der EG/EU ein. (GROßE HÜTTMANN 2011: 171 f.)

2011: 16). Mit der stetig steigenden Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Gemeinschaftsebene haben die nationalen Parlamente einen Verlust ihrer legislativen Kernkompetenz erlitten.<sup>104</sup> (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 260) Zwar ist der Umfang dieses Verlustes abhängig vom Politikfeld (BEICHELT 2008: 3 f.)<sup>105</sup>; ein grundsätzlicher Verlust von Kompetenzen ist in der Literatur jedoch unbestritten.

Als eine zentrale Folge des europäischen Integrationsprozesses gilt oftmals der Bedeutungsverlust von Parlamenten. Dieser Verlust wird in der Literatur dem weiteren Phänomen der ‚Entparlamentarisierung‘ zugeordnet.<sup>106</sup> Damit ist konkret ein „Funktions- und Bedeutungsverlust der Parlamente, vor allem im Hinblick auf die Kontrolle politischer Entscheidungen“ (SCHULZ 2011: 13) gemeint. Im Kontext der europäischen Integration bezeichnet der Begriff der ‚Entparlamentarisierung‘<sup>107</sup> einen deutlichen und stetigen Verlust legislativer Aufgaben

---

<sup>104</sup> Diese Argumentation wurde vorwiegend im Rahmen von Studien entwickelt, die sich mit der Europäisierung der politischen Systeme der europäischen Mitgliedstaaten auseinandersetzen. Dabei wird die These einer Entparlamentarisierung durch die Europäisierung der nationalen Gesetzgebung vertreten. Dieser Logik folgend, versuchen einige Autoren den Verlust von legislativen Kompetenzen zu quantifizieren, indem sie den Anteil an nationalen Gesetzen identifizieren und zu bezifferen, die einen europäischen Ursprung haben. Die angewandte Methodik sowie die Ergebnisse solcher Studien unterscheiden sich wesentlich. Vgl. hierzu HÖLSCHIEDT & HOPPE 2010; HOPPE 2009; KÖNIG & MÄDER 2008; MILLER 2010; MÜLLER U.A. 2010; RAUNIO & WIBERG 2010; TÖLLER 2007, 2008, 2010.

<sup>105</sup> Laut TÖLLER (2007: 10; 2008: 9) schwanken die Zahlen für die 15. LP des Bundestags zwischen ein Maximum von 81,3 % im Bereich Umwelt und einen Minimum von 12,8 % auf dem Gebiet Inneres und Justiz. Im Bereich Bildung und Forschung weist kein einziges Gesetz einen „europäischen Impuls“ auf. TÖLLER zeigt, dass durchschnittlich 39,1 % der deutschen Gesetzgebung einen europäischen Ursprung hat. Für eine kritische Bewertung der von TÖLLER angewandten Methodik vgl. HÖLSCHIEDT & HOPPE 2010 und HOPPE 2009. Sie gelangen zum Ergebnis, dass durchschnittlich etwa 80 % der deutschen Gesetzgebung einen europäischen Ursprung aufweist. (HÖLSCHIEDT & HOPPE 2010: 546; HOPPE 2009: 168)

<sup>106</sup> Der Begriff wird im weiteren Kontext benutzt, um Entwicklungen zu bezeichnen, die mit der Globalisierung und mit wachsenden politischen Herausforderungen einhergehen und die sich negativ auf die Leistungsfähigkeit von Parlamenten auswirken. Vgl. hierzu PAPIER 2013 und RUFFERT 2002.

<sup>107</sup> Vgl. u.a. DEMUTH 2009: 211; DIERINGER 2005; BÖRZEL 2000; HUBER 2001: 7; SCHÜTTEMAYER 2009: 10; STURM & PEHLE 2012: 67; TÖLLER 2009: 81; ZIER 2005: 341.



aufseiten der nationalen Parlamente, der infolge der fortschreitenden europäischen Integration zu verzeichnen ist. So verlief die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses parallel zu einer stetigen Erosion der Gesetzgebungshoheit der nationalen Parlamente. Dabei wurden Legislativkompetenzen nicht nur von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene verlagert, sondern auch von den nationalen Legislativen hin zu den Exekutiven. (GOETZ & MEYER-SAHLING 2008: 6)<sup>108</sup> In der wissenschaftlichen Literatur werden die exekutiv-parlamentarischen Beziehungen in europäischen Angelegenheiten als Nullsummenspiel bewertet: Was die eine Seite gewinnt, verliert die andere. (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 13)

Durch die Delegation von legislativen Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene und durch die gleichzeitige direkte Beteiligung nationaler Regierungen an der europäischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, avancieren die mitgliedstaatlichen Exekutiven auf europäischer Ebene zu „quasi-parlamentarischen Akteuren“ (BEICHELT 2011). Wo der Rat einstimmig entscheidet, können einzelne Mitglieder des Gremiums gegen eine Entscheidung de facto ein Veto einlegen; sie können also die Ablehnung eines Vorschlags gegen den Willen anderer Mitglieder durchsetzen. In solchen Fällen und wenn die Entscheidungsfindung auf Grundlage der Verträge zustande käme, müssten die Parlamente alle Entscheidungen genehmigen, was für die Regierung einen erheblichen Grund darstellen würde, das jeweilige Parlament in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, um mögliche Probleme bei der späteren Umsetzung der Vorschriften zu antizipieren. Mit der Einführung und der kontinuierlichen Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, die eine Beschlussfassung entgegen der Positionierung einzelner Regierungen ermöglichen (DITGEN 2011: 16), werden die Möglichkeiten einer parlamentarischen Kontrolle des Handelns der jeweiligen nationalen Exekutive auf europäischer Ebene deutlich begrenzt. Da für Gesetzgebungsakte, die in diesem Verfahren zustande kommen, eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat erforderlich ist, entfällt die Möglichkeit des nationalen Vetos, da ein Mitglied des Rats ggf. überstimmt werden kann (VEIL in BEICHELT 2008: 3 f.); stattdessen gewinnen Verhandlungen

---

<sup>108</sup> Die Begründung dieser These gründet sowohl auf konstitutionelle Regeln als auch auf die politische Dynamik des europäischen Entscheidungsprozesses. (RAUNIO 2011: 304; vgl. auch O'BRENNAN & RAUNIO 2007b; RAUNIO & HIX 2000)

und das Bemühen, Allianzen zu bilden, an Bedeutung. (HRBEK 2012a) Der Einfluss einzelner Regierungen hängt „mehr von Verhandlungsstrategien als von ihrem Beharren auf einer festgelegten Position ab“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 3). Die Durchsetzung nationaler Interessen setzt in einem auf Verhandlungen zwischen Vertretern mitgliedstaatlicher Regierungen ausgerichteten Gremium, ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft und diplomatisches Geschick voraus. (ebd.) Dies macht es für die nationalen Parlamente zunehmend schwieriger, ‚ihren‘ Regierungen Ex-ante Verpflichtungen abzuverlangen, bevor eine Entscheidung auf europäischer Ebene getroffen wird. So kann es vorkommen, dass nationale Parlamente Rechtsakte annehmen müssen, obwohl ihre Regierung dem Zustandekommen dieser Akte sich widersetzt hat. (AUER 2012: 4 f.) Hinzu tritt das Problem der „Zurechnung von Verantwortlichkeiten für Entscheidungen“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 5) bei den Verhandlungen im Rat: Für die Ratsmitglieder besteht die Möglichkeit der Enthaltung bei der Abstimmung, ohne dass dies eine Konsequenz auf die Beschlussfassung hätte. Angesichts der komplexen Entscheidungsverfahren und der mangelnden Transparenz (MAURER 2012: 47) im Ministerrat ist es schwierig, den Entscheidungsbeitrag des jeweiligen nationalen Vertreters zu bestimmen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 5; WINZEN 2012: 657 f.) Die hohe Anzahl der an den Verhandlungen beteiligten Akteure verringert den Einfluss jedes nationalen Parlaments zusätzlich:

*„Wo [...] viele Mitspieler jeweils ein wenig kontrollieren, gibt es alsbald keine klaren Handlungsanweisungen mehr für den Kontrollierten und öffnet sich ihm, taktisches Geschick vorausgesetzt, vielerlei Spielraum für ein bloß auf Treu und Glauben hin unternommenes ‚Fahren auf Sicht‘. Soweit sich – wie für parlamentarische Demokratien üblich – Legitimität auf das Agieren gewählter Kontrollinstanzen gründet, entstehen aus solchen Kontrollverlusten sogar Legitimitätsprobleme.“ (PATZELT 2013: 24)*

Die „agenda setting power“ (AUER 2012: 4 f.) wurde darüber hinaus der Europäischen Kommission übertragen – mit dem Ergebnis, dass die nationalen Parlamente zumindest teilweise ihre formelle Zuständigkeit verloren haben, die Agenda für kollektivverbindliche politische Entscheidungen zu bestimmen. Die mitgliedstaatlichen Parlamente haben sich zudem zur Umsetzung von Rechtsvorschriften verpflichtet, die die Ergebnisse eines kontinuierlichen politischen Prozesses sind. Die europäische Integration hat auch zur Folge, dass Gesetzge-

bungskompetenzen an europäische Institutionen sowie an eine Vielzahl von unabhängigen Agenturen und Netzwerken delegiert werden. Die einzelstaatlichen Gesetzgeber müssen also die von anderen – teilweise nicht demokratische legitimierte – Institutionen in den europäischen Politikzyklus eingespeisten Vorschläge umsetzen. Darüber hinaus entfaltet das europäische Recht direkte Wirkungen und kann konkurrierende nationale Rechtsvorschriften beiseite drängen (unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang des Unionsrechts). Auch verlieren Parlamente ihr Recht, die abschließende Entscheidung über Gesetzesakte zu treffen, weil beim Erlass europäischer Gesetzgebung es einer endgültigen Billigung durch den Ministerrat und, wo anwendbar, durch das EP oder durch die Kommission bedarf. Abhängig von Typ des Gesetzgebungsaktes, verbleibt den nationalen Parlamenten nur die Möglichkeit, europäische Gesetzgebung zu ergänzen oder zu verzögern. Dies geschieht durch die Umsetzung von Rechtsvorschriften in nationales Recht (insbesondere durch Umsetzung von Richtlinien). Dabei ist der Spielraum jedoch sehr eng begrenzt, da die europäische Gesetzgebung in der Regel sehr detailliert ist. Politikergebnisse der EU müssen somit von den nationalen Parlamenten – unter der Androhung von möglichen Geldstrafen bei Nichterfüllung – in nationales Recht umgesetzt werden.

Diese Erkenntnis weckte bei einigen Wissenschaftlern die Befürchtung, dass die nationalen Legislativen zu „administrative extensions“ (WINZEN 2010: 2 f.) der EU werden könnten. Dementsprechend wurden die mitgliedstaatlichen Legislativen als „Verlierer“ der europäischen Integration (MAURER & WESSELS 2001b) angesehen. Dem stetigen Verlust von Legislativkompetenzen durch die nationalen Parlamente sollte durch eine Stärkung parlamentarischer Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte in der Europapolitik entgegengetreten werden. (AUER & RAUNIO 2012: 6) Dem Gedanken des „scrutiny as substitute for sovereignty“ (CYGAN 2013: 53) folgend, wurden verschiedene Mechanismen auf nationaler<sup>109</sup> und auf EU-Ebene eingeführt, um den nationalparlamentarischen Machtverlust zu kompensieren. In

---

<sup>109</sup> Die nationalen Parlamente haben mit einer Reihe von rechtlichen und organisatorischen Reformen und mit dem Aufbau von Verfahren zur Informationsgewinnung und -Verarbeitung reagiert, die es ihnen grundsätzlich erlauben, ihre Kontrollfunktion effektiver wahrzunehmen. (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 13 f.)

erster Linie zielten diese darauf ab, Parlamenten neue institutionelle Ressourcen und Kompetenzen für die Kontrolle der jeweiligen Regierung zu geben.

Die Annahme einer Entparlamentarisierung wurde allerdings in der jüngeren Vergangenheit zunehmend kritisch hinterfragt (RAUNIO & HIX 2000; AUDEL & BENZ 2005 und 2006; O'BRENNAN & RAUNIO 2007b) und scheint insbesondere nach der Inkraftsetzung der Lissabonner Vertragsvorschriften nicht mehr uneingeschränkt zutreffend (ABELS & EPPLER 2011a: 17). So gehen einige aktuelle Publikationen vermehrt einer Reparlamentarisierung von Entscheidungsprozessen nach. Einige Autoren argumentieren für ein Überdenken der ‚Entparlamentarisierungsthese‘. Eine Debatte über den Niedergang der Parlamente in europäischen Demokratien – und damit verbunden eine Diskussion um ‚De-Demokratisierung‘ und ‚Entparlamentarisierung‘ – wurde schon lange vor den Anfängen der europäischen Integration geführt. Die EU kann deshalb nicht als alleinige Ursache von ‚Entparlamentarisierung‘ angesehen werden. Jedoch hat der europäische Integrationsprozess stärkere Reaktionen seitens der Parlamente ausgelöst, als dies im nationalen Kontext der Fall gewesen ist. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Während im nationalen politischen System Parlamente durch langfristige inkrementelle und informelle Veränderungen in ihren Beziehungen zur Exekutive betroffen sind, implizierte die europäische Integration Machtverschiebungen auf Grundlage ausdrücklicher Entscheidungen und Veränderungen in den formalen Regeln des politischen Systems. (BENZ 2004: 882) So stellt AUDEL fest:

*„However, the delegation of legislative powers in parliamentary systems is not a development owed exclusively to EU integration, it is not even a very new one. Trying to reestablish national parliaments as more powerful policy-makers seems to be based on an idealised and somewhat flawed understanding of parliamentary democracy. The lament over the loss of legislative competences due to EU integration tends to compare – at least implicitly – the current situation to some idealised pre-EU ‘golden age of parliamentarism’, which, however, had been over long before, if indeed it ever existed outside of 19th century Britain [...].“ (AUDEL 2012: 7)*

Während die europäische Integration zweifelsohne die Arbeitsweise der nationalen Parlamente beeinflusst, operieren die Abgeordneten der mitgliedstaatlichen Legislativen darüber hinaus unter einer Vielzahl an Einschränkungen, die keinen direkten Bezug zur EU aufweisen.

*„Party discipline and centralization of power within parties to the leadership (who often are cabinet ministers), together with the more complicated and detailed nature of the issues on the political agenda, have been identified as important variables in explaining the drift of power from the parliament to the government. National parliaments are also facing much more external constraints than before, with [...] the stronger role of courts impacting on the sovereignty of parliaments.“ (RAUNIO 2009a: 16 f.)*

AUEL belegt zudem, dass ‚Entparlamentarisierung‘ nicht lediglich auf die Abnahme legislativer Aufgaben reduziert werden kann. (AUEL 2012: 20) Die gängige Definition der ‚Entparlamentarisierung‘ konzentrierte sich fast ausschließlich auf den Bereich legislativer Zuständigkeiten eines Parlaments und übersähe dabei andere, wichtigere Aufgaben. (ebd.: 3) Für AUEL bedeutet der Begriff in erster Linie, dass politische Entscheidungen der parlamentarisch organisierten öffentlichen Debatte und Rechenschaftspflicht entzogen werden. In diesem Kontext stellt sie fest, dass von ‚Entparlamentarisierung‘ dann gesprochen werden kann, wenn die europäische Integration mit einer Entwicklung einhergeht, in der spezifische Fragen nicht mehr Gegenstand der öffentlichen, parteipolitischen Debatte sind, nur weil die Regierung sich mit solchen Fragestellungen auf der EU-Ebene befasst. (ebd.: 16)

In der Debatte um die Rolle nationaler Parlamente in der EU wird allerdings auch ein anderer Argumentationsstrang herangezogen, demzufolge den mitgliedstaatlichen Legislativen eine besondere Bedeutung für die Vermittlung demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene zukommt. Dabei kommt sowohl dem Europäischen Parlament als auch den nationalen Parlamenten eine wichtige Rolle zu. Der nächste Abschnitt geht auf diese Argumentation näher ein und konzentriert sich dabei auf die Rolle der nationalen Parlamente.

### 2.3.2 Vermittlung demokratischer Legitimation für die Unionsgewalt

Die EU ist ein politisches System, das u.a. auf dem als universell anerkannten Wert der Demokratie beruht. (Art. 2 EUV; ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 256) Dabei wird ‚Demokratie‘ definiert als

*„Ein dynamischer Prozess der Institutionalisierung von Handlungsregeln, die die über Parlamente vermittelte Beteiligung der Entscheidungsunterworfenen an der Entstehung allgemein verbindlicher Entscheidungen sicherstellen, stabilisieren und garantieren soll (Jachtenfuchs 1997: 23).“ (MAURER 2012: 28)*

Jedoch wann ist ein politisches System ‚demokratisch‘? Die Antworten auf diese Frage haben einen gemeinsamen Ausgangspunkt: Allen ist gemein, dass sie „ein Mindestmaß an Partizipation der [...] Bürger am politischen Entscheidungsprozess (zumindest über Wahlen) als notwendige Bedingung für demokratische Herrschaft“ (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 256) erachten. Zwischen den Antworten auf diese Frage sind jedoch merkbare Unterschiede zu verzeichnen, „im Hinblick darauf, welche weiteren Bedingungen erfüllt sein müssen“ (ebd.), damit ein politisches System als ‚demokratisch‘ bewertet werden kann.

Abhängig von verschiedenen demokratietheoretischen Annahmen haben sich in der Wissenschaft „demokratiekritische<sup>110</sup> und demokratiefreundliche<sup>111</sup> Positionen zur Möglichkeit und Wünschbarkeit einer Demokratisierung der EU herausgebildet“ (ebd.).<sup>112</sup> Der Prozess der ‚Demokratisierung der EU‘ wird dabei definiert als

*„Die Summe aller institutionellen und verfahrensmäßigen Elemente des Integrationsprozesses, die darauf abzielen, das System der EU und hierbei insbesondere seinen Institutionen und Verfahren den von den Mitgliedstaaten geteilten Wesensmerkmalen ihrer politischen Ordnung schrittweise anzunähern.“*  
(MAURER 2012: 29)

Im Falle demokratiefreundlich orientierter Ansätze lassen sich zwei Richtungen unterscheiden:

---

<sup>110</sup> Während die meisten Wissenschaftler in unterschiedlicher Weise zur Verringerung des Demokratiedefizits der EU beitragen, argumentieren andere Autoren, dass eine europäische Demokratie nicht erreicht werden kann. Dabei äußern sie grundsätzliche Bedenken, wie das Fehlen eines europäischen ‚Demos‘.

<sup>111</sup> Für Details vgl. MAURER 2011: 51 f.

<sup>112</sup> Einige Wissenschaftler treten der Feststellung der Existenz eines demokratischen Defizits in der EU entgegen. Die bekanntesten Beispiele hierfür sind MAJONE und MORAVCSIK. Basierend auf dem Konzept der EU als ein ‚regulatives System‘, argumentiert Giandomenico MAJONE (1994, 1998, 1999 und 2000), dass die EU ausreichend legitimiert werden kann in Bezug auf den outputorientierten Legitimationsstrang. Andrew MORAVCSIKS (2002) Argument gegen das demokratische Defizit der EU basiert auf dem Konzept der EU als zwischenstaatliche Form der Zusammenarbeit. Die Legitimität der EU wird vor allem über eine starke Rolle der demokratisch gewählten nationalen Regierungen gewährleistet, die am europäischen System der Entscheidungsfindung direkt beteiligt sind. (ABELS 2009: 4 ff.) Demgegenüber vgl. FOLLESDAL & HIX 2006.

*„Vertreter liberaler Ansätze streben eine Anpassung an die repräsentative Demokratie an und setzen auf Strategien zur Parlamentarisierung des EU-Systems.<sup>113</sup> Dem stehen deliberative und partizipative Ansätze gegenüber, die auf die Herstellung neuer Formen von Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung abzielen.“<sup>114</sup> (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 256)*

Indem diese Arbeit von der Erkenntnis ausgeht, dass die EU unter einem politisch-institutionelles Demokratiedefizit leidet, schließt sie sich dem ersteren Strang an, ohne jedoch auszuschließen, dass eine umfassende Parlamentarisierung der EU auch partizipative und deliberative Elemente erfordert.

Das vorherrschende Konzept der Legitimation der EU (vgl. Abbildung 1 auf der nächsten Seite) impliziert, dass die Bürger Mitglieder sowohl einer europäischen als auch einer nationalen Gemeinschaft sind. Darüber hinaus werden in den meisten Politikfeldern Gesetzgebungskompetenzen zwischen den europäischen und den mitgliedstaatlichen Institutionen geteilt. Als Konsequenz erfordert demokratische Legitimation, dass sowohl Vertreter der europäischen Bürger als auch Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Kompetenzausübung beteiligt werden müssen. (BENZ 2004: 875) Mithilfe dieser doppelten Parlamentarisierungsstrategie soll der EU mehr Legitimation verliehen werden. (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 263) Dabei wird auf eine Strategie der Demokratisierung der EU gesetzt, die zum einen auf die Legitimität von Herrschaftsausübung und zum anderen auf kommunikative Prozesse setzt.

Dem Europäischen Parlament kommt in diesem Modell eine direkte legitimatorische Rolle zu, indem es die Unionsbürger unmittelbar im Entscheidungsprozess der EU vertritt. Obwohl seine Rolle im Laufe der europäischen Integration zunehmend gewachsen ist, stellen zumindest einige Autoren eine Reihe von Grundbedingungen für die Legitimierung der Stellung des Europäischen Parlaments im europäischen Gesetzgebungsprozess immer noch in Frage. Dabei wird

---

<sup>113</sup> Dieser Ansatz ist auch als institutioneller Demokratisierungsstrang bekannt. Die Vertreter dieses Stranges setzte auf eine Demokratisierung der EU, die primär auf einer Stärkung von Parlamenten auf der europäischen und der nationalen Ebene beruht. (BENZ & BROSCHEK 2010: 1; vgl. auch GRZESZCZAK 2009: 7)

<sup>114</sup> Für systematisierende Bestandsaufnahmen der Debatte vgl. ERIKSEN & FOSSUM 2004; FØLLESDAL 2006; LORD & MAGNETTE 2004. Für eine Übersicht zur Debatte vgl. HUGET 2007.

argumentiert, dass eine geringe Bindung zwischen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments (künftig: MdEP oder Europaparlamentarier) und den Bürgern besteht, die sie auf europäischer Ebene vertreten. Am deutlichsten wird diese reduzierte Rückbindung an die Unionsbürger bei einer näheren Betrachtung der Entwicklung der Beteiligung an den Wahlen zum EP, die über die Jahre stetig rückgängig war.

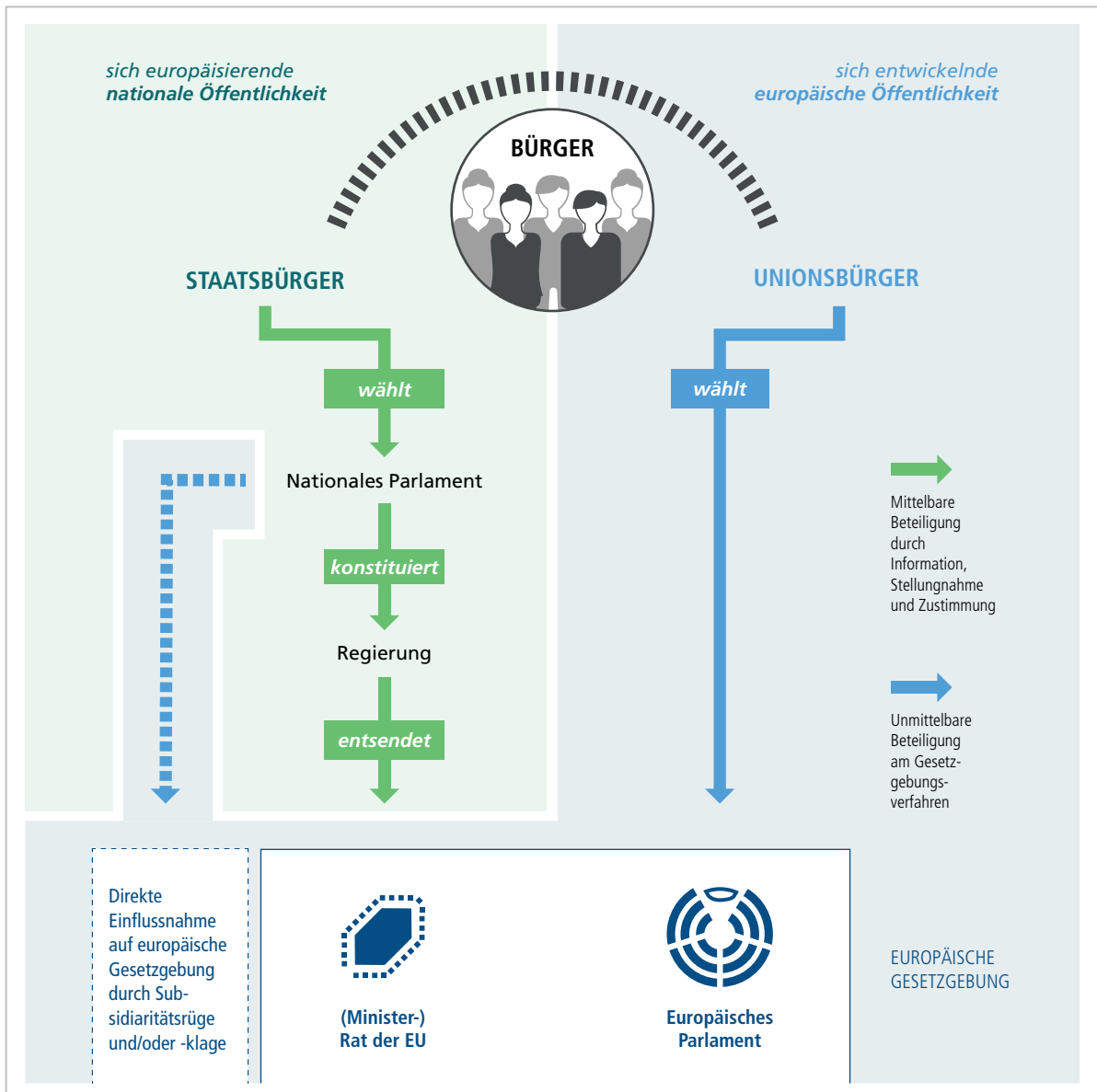


Abbildung 1: Das duale Legitimationsmodell (Quelle: CALLIESS & BEICHELT 2013: 13)

In der Diskussion um die Parlamentarisierung des EU-Systems gewannen die nationalen Parlamente deshalb als „zweite Säule der europäischen Demokratie“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 2) sowohl für die Politik als auch für die Politikwissenschaft in den letzten zwanzig Jahren immer stärker an Bedeutung (DITTGEN



2011: 12). Neben dem Europäischen Parlament werden sie als wesentliche Pfeiler der demokratischen Legitimation des europäischen Regierens gesehen. Wie die vorige Grafik verdeutlicht, kommt ihnen dabei die Aufgabe zu, zwischen den von ihnen vertretenen Bürgern und dem Handeln der europäischen Institutionen zu vermitteln.

Im Zusammenhang mit der Rolle der Parlamente in der EU wird von einem doppelten Demokratiedefizit (ABELS 2013b: 79; MAURER 2012: 12) gesprochen. Dieses Defizit wird in Anlehnung an MAURER (2012: 30) definiert als

*„Die über den Verlauf der Integration veränderte und grundsätzlich veränderbare Resultante des Transfers legislativer Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene, wobei die mitgliedstaatlichen Parlamente in größerem Maße auf Mitwirkungsmöglichkeiten verzichten als das EP im Zuge des Kompetenztransfers erhält.“*

Die vorigen Ausführungen beruhen auf folgenden Überlegungen: Zum einen gehen im Zuge der europäischen Integration den nationalen Parlamenten Handlungsoptionen verloren, die durch einen parallelen Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments nicht unmittelbar kompensiert werden. (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 260) Trotz des Zuwachses seiner legislativen Kompetenzen infolge verschiedener Revisionen des Primärrechts, bleibt der Zugewinn an prozeduralen Rechten aufseiten des Europäischen Parlaments deutlich unter dem Verlust, den die nationalen Parlamente in ihrem jeweiligen Verfassungsgefüge verzeichneten. (TÖLLER 2006: 2) Die Machtstellung des Europäischen Parlaments im institutionellen Kontext der EU bleibt (deutlich) hinter der Bedeutung des Europäischen Rates und des Ministerrates zurück. Deshalb argumentierten sowohl Wissenschaftler als auch politische Akteure, dass das politische System der EU unter einer „serious and growing gap in parliamentary legitimacy“ (AUER 2012: 3) leidet.

Zum anderen können die europäischen Institutionen immer mehr in das Leben der Bürger eingreifen, ohne dass sie einer „sanktionsmächtigen Kontrolle durch ein aufgrund von Wahlen direkt legitimes Organ“ unterliegen (MAURER 2012: 12; Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 4). Ein wesentlicher Punkt dieser Argumentation ist, dass die nationalen Regierungen ihre jeweiligen Mitgliedstaaten direkt auf europäischer Ebene vertreten und somit unmittelbaren Zugang zu den Verhandlungen haben. Dieser Umstand resultiert in informationellen Asymmetrien zwischen der Exekutive und der Legislative. (RAUNIO 2009a: 15) So verschafft die

Supranationalisierung den Regierungen und Bürokratien strategische Vorteile (AUJEL & BENZ 2004: 2), die diese auch einzusetzen wissen (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 13).

Als „Vermittler demokratischer Legitimation des EU-Handelns“ (BECKER & PINTZ 2012: 3) sollen die nationalen Parlamente zur Reduzierung des europäischen Demokratieproblems beitragen, indem sie die direkt auf europäischer Ebene wirkenden Vertreter ‚ihrer‘ jeweiligen Regierung zur Rechenschaft ziehen. Demokratietheoretisch ausgedrückt, stützt sich die demokratische Legitimation des Ministerrats auf die Verantwortlichkeit der Vertreter von mitgliedstaatlichen Regierungen gegenüber ihren jeweiligen nationalen Parlamenten. (BENZ & BROSCHEK 2010: 2) Hierbei ist jedoch „das prinzipielle demokratietheoretische Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Kontrolle einerseits und der Effizienz politischer Entscheidungsfindung andererseits zu bedenken“ (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 261): Die Effizienz des Entscheidungsfindungsprozesses hätte grundsätzlich zu leiden, wenn sich jeder Ratsvertreter der 28 EU-Mitgliedstaaten einer sehr engen politischen Kontrolle durch das jeweilige nationale Parlament unterziehen müsste.

Um eine systematische Analyse zu gewährleisten, werden im Folgenden die vorgestellten Erwägungen zur Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente im europäischen Mehrebenensystem durch das konzeptionelle Raster des „Mehrebenenparlamentarismus“ (MAURER 2002b, 2009, 2011 und 2012) ergänzt und weiter verfeinert.

## **2.4 MEHREBENENPARLAMENTARISMUS UND FUNKTIONEN NATIONALER PARLAMENTE IN DER EU**

Ausgangspunkt der Analyse des Mehrebenenparlamentarismus ist die im Maastrichter Vertrag erstmals angelegte Verknüpfung der nationalen und der europäischen Parlamentsebene. (MAURER 2011: 49) Dabei werden die vertraglichen Grundlagen der EU „in ihrer spezifischen Eigenschaft als den Organen und Gremien der EU zur Verfügung gestellten Anreizstrukturen“ (MAURER 2012: 21) betrachtet. In Anlehnung an NEUHOLD & STRELKOV (2012: 7) werden solche Anreizstrukturen als „[...] not external to the political process but defined and formed as a result of its development“ verstanden.

Im politischen System der EU spielt eine Reihe von unterschiedlichen Faktoren eine große Rolle bei der Einbeziehung nationaler Parlamente in den Rechtsetzungsprozess. Die charakteristischen Strukturen des europäischen Mehrebenensystems, die sich insbesondere durch Informalität und Komplexität auszeichnen, haben einen starken Einfluss auf die europapolitische Rolle mitgliedstaatlicher Legislativen. Im nächsten Abschnitt wird dargelegt, welche Faktoren bei der vorliegenden Analyse zu berücksichtigen sind.

### 2.4.1 Charakteristika des Mehrebenenparlamentarismus

Die seit Maastricht erfolgte gleichzeitige Ausweitung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte der Parlamente auf beiden Ebenen<sup>115</sup> wird vom Mehrebenenparlamentarismus zum Anlass genommen, zu untersuchen, „[...] ob und inwiefern Parlamente auf verschiedenen Ebenen die ihnen zugesprochenen Funktionen wahrnehmen können, welche ebenenspezifischen Funktionsdefizite bestehen, ob und wie Parlamente vertikal und horizontal miteinander interagieren“ (ABELS 2013b: 81).

MAURERS Kernthese lautet:

*„Durch die sukzessive Ausdehnung der Befugnisse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente dokumentieren die EU-Verträge den Versuch, den polyarchischen Mehrebenencharakter europäischer Politik in seiner parlamentarischen Dimension zu formalisieren, institutionell zu verfestigen und damit dem Beteiligungsdrang der Abgeordneten des EP und der nationalen Legislativen entgegenzukommen.“ (MAURER 2012: 21 f.)*

Seit dem Vertrag von Maastricht zeichnen sowohl das EP als auch die nationalen Parlamente im europäischen Mehrebenensystem einen „Pfad des Mehrebenenparlamentarismus“ (ebd.). Konzeptionell charakterisiert sich dieser ‚Pfad‘ durch die folgenden sechs Aspekte (ebd.: 22 f.)<sup>116</sup>:

---

<sup>115</sup> Das EP auf der europäischen und die mitgliedstaatlichen Parlamente auf der nationalen Ebene.

<sup>116</sup> Die folgende Aufzählung richtet sich eng an die von MAURER (2012: 22 f.) aufgestellten Kriterien.

- Die Strukturen, Verfahren und Instrumente der EU orientieren sich langfristig am Modell der repräsentativen Demokratie. Dabei wird dem Mehrebenencharakter des politischen Systems der Union besondere Rechnung getragen, indem das EP und die nationalen Parlamente sowohl auf ihrer jeweiligen Handlungsebene als auch zwischen der europäischen und der nationalen Ebene in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung eingebunden werden. Die Analyse des Mehrebenenparlamentarismus betrachtet daher nicht nur die Stärkung der Parlamente auf ihrer zugehörigen politischen Ebene; auch die Funktionen der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene werden untersucht (EPPLER 2011: 302 f.). Entsprechend gilt, dass beide parlamentarischen Ebenen nach Rechten und Rollenzuschreibungen streben, die es ihnen gestatten, den europapolitischen Problemverarbeitungszyklus zu kontrollieren, an diesem effektiv mitzuwirken oder zumindest über diesen informiert zu werden.
- Die Institutionen und Organe der EU und die mitgliedstaatlichen Regierungen erkennen die vertraglich gesetzte Rolle und die hieraus abgeleiteten Funktionen der Parlamente im EU-System an. Als interessengeleitete Akteure sind sie dennoch bestrebt, die Stellung der Parlamente als eigenständige Akteure im politischen Entscheidungsprozess zu hinterfragen.
- Die Parlamente des EU-Systems erkennen die ihnen vertraglich zugewiesenen Rechte und Pflichten an und setzen dementsprechend die Vertragsnormen um.
- Gleichwohl sind die Parlamente bzw. die in ihnen wirkenden Akteure in Gestalt von Fraktionen, Abgeordneten und Diensten bemüht, sämtliche im jeweiligen Systemgefüge historisch gewachsenen Funktionen maximal auszufüllen.
- Aufgrund der eigenständig definierten Funktionszuschreibungen stoßen nationale Parlamente und EP auf funktionale Schnittmengen, die positiv, obstruktiv oder sogar destruktiv genutzt werden können.
- Die institutionelle, prozedurale und instrumentelle Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung an EU-Angelegenheiten vollzieht sich auf und zwischen ihren unmittelbaren Handlungsebenen. Unilaterale Mitwirkungsmechanismen richten sich hierbei auf die Interaktionen zwischen den Parlamen-

ten und den ihnen unmittelbar verantwortlichen Exekutiven. Bi- und multilaterale Mitwirkungsmechanismen richten sich auf die interparlamentarische Zusammenarbeit.

Der Entscheidungsprozess der EU ist äußerst komplex: Verhandlungen finden in einem mehr oder minder formalisierten Rahmen statt, die politischen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems sind eng miteinander verflochten, und am Prozess der Politikformulierung sind zahlreiche Akteure beteiligt. Infolge der stetigen Erweiterung der EU und der Vertiefung der europäischen Integration hat die Komplexität europäischer Politik zudem weiter zugenommen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 3) Freilich wurden auch die Verfahren der Entscheidungsfindung im Laufe dieses Erweiterungsprozesses „komplizierter, intransparenter und schwieriger zu beeinflussen“ (ebd.).

Für MAURER (2012: 24) hat die institutionell-politische Ordnung der EU<sup>117</sup> eine dynamische und evolutiv angelegte, zielorientierte Struktur. Sie ist weder mit nationalen Verfassungsstrukturen noch mit internationalen Organisationen oder Regimen vergleichbar. (ebd.) Ihre Stellung im internationalen System sowie ihre Entwicklung über die letzten fünf Jahrzehnte hängen mit einem nicht vollendeten und wahrscheinlich auch kaum abzuschließenden Wachstums- und Differenzierungsprozess institutionellen und politischen Wandels zusammen. (ebd.) Dieser Wandel kann auf drei Ebenen konzeptionell nachgezeichnet werden (ebd.)<sup>118</sup>:

- Das Verhandlungs- und Entscheidungssystem der EU zeichnet sich durch einen stetigen Aufgabenzuwachs aus. Das Volumen der Politikmaterien ist im Laufe des Integrationsprozesses stetig gestiegen. Der EU wird dabei eine Regelungsbreite und -Dichte zugestanden, die sich in immer stärkerem Maße derjenigen der Mitgliedstaaten annähert.
- Hiermit geht die über Verträge und Vertragsreformern sanktionierte Übertragung weiterer Handlungsbefugnisse und -Instrumente von der nationalstaatlichen auf die Politikebene der Union einher. Darüber hinaus ist eine stetig

---

<sup>117</sup> MAURER (2012: 24) definiert diese als die „Summe aller aufgrund des Vertrags- und Verhandlungssystems der EU in den Mitgliedstaaten sowie in den EU-Institutionen für die Bürgerinnen und Bürger wirksamen Politikgestaltungsvorgaben“.

<sup>118</sup> Folgende Aufzählung richtet sich eng an die Überlegungen von MAURER (2012: 24).

wachsende Zahl von verhandlungswilligen, -fähigen und -berechtigten Akteuren zu verzeichnen, die am Zustandekommen von Entscheidungen beteiligt sind.

- In der EU werden neue Institutionen geschaffen und das bereits vorhandene System mit neuartigen Handlungsermächtigungen weiter ausdifferenziert. Dies geschieht zum einem damit der Aufgabenzuwachs erfolgreich bewältigt werden kann und zum anderen, um den Anforderungen nach problem- und funktionsadäquater Beteiligung der Akteure zu genügen. Einmal erschaffen, finden diese neuen Institutionen auf europäischer Ebene ein schon eng verflochtenes Machtverteilungssystem vor. Darüber hinaus erhalten sie Zuständigkeiten, die sie im Kreise schon vorhandener Träger politischer Macht ausüben sollen. Dieser Prozess mündet in einem hohen Grad an Komplexität, die zwar den unmittelbar involvierten Entscheidungsträgern verständlich, durch die Bürger aber schwer nachzuvollziehen ist.

Vertragsreformen und Phasen der Umsetzung der vertraglichen Bestimmungen können in diesem Kontext dementsprechend als Resultate integrationspolitischer Langzeittrends verstanden werden. (MAURER: 25) Neben den Entwicklungen auf institutioneller Ebene können auch Prozesse identifiziert werden, bei denen sich die nationalen Institutionen und Akteure zunehmend an den politischen und institutionellen Vorgaben der EU orientieren und die traditionellen nationalstaatlichen Strukturen in Frage stellen. (ebd.) Ausgehend von ihren jeweiligen konstitutionellen und politischen Gegebenheiten beteiligen sie sich an der „Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemein verbindlicher Entscheidungen über den Einsatz quasi-staatlicher Handlungs- und Steuerungsinstrumente“ (ebd.) im politischen System der EU. Der Beteiligungswille dieser Akteure führt zu einer Verknüpfung nationaler und supranationaler Handlungsinstrumente und Verfahren. (ebd.)

## 2.4.2 Funktionen nationaler Parlamente im Mehrebenensystem der EU

Unter Funktionen werden „›grundlegende Aufgabenstellungen von Parlamenten für das Bestehen und den Erhalt des politischen Systems, in dem sie wirken‹“ (GRABITZ/SCHMUCK/STEPPAT/WESSELS 1986 in MAURER 2012: 37) verstanden. Parla-

mentsfunktionen werden dementsprechend im Folgenden als „[...] Mechanismen und Verhaltensweisen [...], mit deren Hilfe und durch die das Parlament seine Grundfunktionen der Repräsentation in der Demokratie erfüllt“ (MAURER 2011: 43, Fußnote (künftig abgekürzt als „Fn.“) 1; GRABITZ/LÄUDER 1980 in MAURER 2012: 37) definiert. Die Macht eines Parlamentes für das politische System in das es eingebettet ist entfaltet sich im Kontext ebendieser Parlamentsfunktionen. (PATZELT 2013: 30) Im Kontext des EU-Systems umfassen die Funktionen der Parlamente diejenigen Tätigkeiten, die auf die substantielle Beeinflussung der EU-Politiken abzielen. Sie leiten sich aus den in den europäischen Verträgen normierten Beteiligungsrechten der Parlamente im Hinblick auf die Herstellung allgemein verbindlicher Entscheidungen ab.

Ein kurzer Überblick des Forschungsstands macht eine große Anzahl an unterschiedlichen Katalogen von Parlamentsfunktionen sichtbar.<sup>119</sup> Die meisten Autoren greifen dabei auf den von Walter BAGEHOT (1971[1867]) im nationalen Kontext entwickelten Katalog zurück und teil die Funktionen eines Parlaments in die folgenden vier Gruppen ein: die Gesetzgebungsfunktion, die Kontrollfunktion, die Artikulations- und Öffentlichkeitsfunktion<sup>120</sup> sowie die Untergruppe der Wahlfunktionen<sup>121</sup>. (PATZELT 2013: 30) Im europäischen Mehrebenensystem ändern sich die Gewichtung der Funktionen und die Interaktionen der im parlamentarischen System relevanten Akteure. (BENZ 2004: 879; BENZ & BROSCHEK 2010: 2; SPRUNGK 2011b: 215) Dabei ist eine Neufassung des im nationalen Kontext entwickelten Funktionenkatalogs nicht erforderlich, um die tatsächlichen und erwünschten Aufgaben zu erfassen, „wohl aber eine neuen Bedingungen und Entwicklungstendenzen angemessene Gewichtung und Interpretation“ (ISMAYR 2012: 34 f.) dieser Funktionen.

An dieser Stelle ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass sich die Kompetenzen und komplexen Aktivitäten des Parlaments in der Praxis nicht nur einer einzigen

---

<sup>119</sup> Vgl. u.a. RAUNIO 2011; BENZ & BROSCHEK 2010; ISMAYR 2009; ABELS & EPPLER 2011b; STURM & PEHLE 2012; KLINKE 1996.

<sup>120</sup> In der Literatur wird in diesem Fall auch von einer Kommunikations-, einer Arena- oder einer Vernetzungsfunktion gesprochen.

<sup>121</sup> Diese umfassen u.a. die Kreationfunktion (Regierungsbildung) und die Repräsentationsfunktion (Accountability).

Teilfunktion zuordnen lassen. (ISMAYR 2012: 35) So überlappt sich Kontrolle mit anderen zentralen Parlamentsfunktionen: Kontrollrelevante Informationen können sowohl aus der Gesetzgebung als auch aus Tätigkeiten der Wahlkreispflege und Repräsentation im Rahmen der Erfüllung der Artikulations- und Interaktionsfunktion gewonnen werden. (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 12) Auch das Budgetrecht des Parlaments wird in unterschiedlichen Funktionskatalogen entweder der Gesetzgebungs- oder der Kontrollfunktion zugeordnet.

MAURER (2012: 40 f.) identifiziert folgende Funktionen für die nationale und die europäische Parlamentsebene: die Systemgestaltungsfunktion, die Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion, die Wahl- oder Kreationfunktion sowie die Artikulations- und Interaktionsfunktion.

Der Beitrag der nationalen Parlamente zur europäischen Gesetzgebung (BENZ & BROSCHEK 2010: 1) basiert auf folgenden drei Funktionen: die Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion, die Artikulations- und Interaktionsfunktion sowie die Systemgestaltungsfunktion.<sup>122</sup> Diesen Funktionen kommt eine unterschiedliche Gewichtung zu. So ist es Aufgabe der nationalen Parlamente, das Verhalten ihrer Regierungen im europäischen Kontext zu kontrollieren und zu beeinflussen. Dabei tritt die Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion in den Vordergrund ihrer Beteiligung und Mitwirkung an der europäischen Politik. Zum zweiten verfügen nationale Parlamente über Entscheidungsrechte, welche direkt die europäische Integration betreffen (ebd.: 2) und die im Rahmen der Systemgestaltungsfunktion zusammengefasst werden können. Diese beiden Funktionen werden durch die Ausübung der Artikulations- und Interaktionsfunktion ergänzt. Jede dieser Funktionen stellt spezifische Anforderungen an die Arbeit der nationalen Parlamente.

---

<sup>122</sup> Im Unterschied zu MAURER, der in Anlehnung an SCHÜTTEMEYER die These vertritt, „dass der Verlust an unmittelbaren wirksamen Legislativkompetenzen aufgrund der Beteiligung der Mitgliedstaaten an europäischen Gesetzgebungsprozessen durch eine system- und/oder funktionsadäquaten Neuausrichtung, Anpassung oder Verstärkung der parlamentarischen Kontrollrechten kompensiert werden kann“ (2012: 41, ähnlich 171) und dementsprechend lediglich auf die Erfüllung der Kontrollfunktion durch die nationalen Parlamente gegenüber den mitgliedstaatlichen Regierungen setzt, wird hier von einer breiteren Einbindung der nationalen Parlamente in den Entscheidungsprozess der EU ausgegangen. Folglich wird den mitgliedstaatlichen Legislativen im Kontext dieser Arbeit zusätzlich die Funktionen der Systemgestaltung sowie Artikulation und Interaktion zugeschrieben.



(ebd.) Dementsprechend differenziert muss eine Analyse dieser Funktionen und der mit ihnen verbundenen Anforderungen ausfallen. (ebd.) Im den folgenden Abschnitten werden diese auf den europäischen Kontext bezogenen Parlamentsfunktionen dargestellt.

### 2.4.2.1 Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion

Die Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion der Parlamente im Entscheidungsprozess der EU umfasst drei Aufgabenbereiche: die gesetzgeberische Initiative, die Mitwirkung der Parlamente an der Rechtsetzung und die politische, ggf. mit Sanktionsmitteln bewährte Kontrolle der mit Exekutivkompetenzen ausgestatteten Organe. (MAURER 2012: 40)

Aufgrund des Initiativmonopols der Europäischen Kommission<sup>123</sup> entfällt für die nationalen Parlamente im europäischen Kontext die Aufgabe der Initiierung von Gesetzgebungsverfahren. Stattdessen konzentrieren sich die mitgliedstaatlichen Legislativen vor allem auf die Aufgaben der (politischen) Kontrolle der Exekutive.

Die Kontrolle der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten umfasst im wesentlichen zwei Phasen: An erster Stelle steht die Gewinnung von Informationen über die Aktionen der zu kontrollierenden Instanzen (die auf europäischer Ebene handelnden Regierungen oder die EU-Institutionen) und über den politischen Kontext dieser Informationen. Dabei wird der Kontrollierte verpflichtet, Informationen über sein (geplantes) Verhalten zu liefern, indem er über die Erfüllung der Aufgaben, über sein Verfahren und über die Ergebnisse seines Handelns berichtet. (AUEL 2007: 500) Hierauf aufbauend wird in einem zweiten Schritt eine Bewertung der Angemessenheit des Handelns des Kontrollierten in Bezug auf seine Ergebnisse vorgenommen. (ebd.) Im Folgenden wird auf diese zwei Phasen näher eingegangen.

---

<sup>123</sup> Die EK ist – mit einigen wenigen Ausnahmen – die einzige EU-Institution, die Gesetzesentwürfe vorlegen kann.

#### 2.4.2.1.1 Information als Instrument der Kontrolle

Delegationstheorien konzeptualisieren Informationsressourcen als zentrale Kontrollinstrumente (WINZEN 2012: 659). In Bezug auf das europäische Mehrebenensystem ist die Nutzung von Informationen als Kontrollinstrument von besonderer Bedeutung. (ABELS 2013b: 82 f.)

Wie bereits erläutert, sind es die Regierungen, die auf europäischer Ebene direkt ‚am Verhandlungstisch‘ sitzen. Die nationalen Parlamente haben hingegen keinen unmittelbaren Zugang zu diesen Verhandlungen. (AUER 2007: 500; SPRUNGK 2011b: 215) Zudem sind die Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Regierung in EU-Angelegenheiten im Vergleich zur nationalen Politik um einiges größer. (SPRUNGK 2011b: 215) Für die Parlamente ergeben sich hieraus Probleme der Zurechnung von Verantwortlichkeiten für Entscheidungen: Angesichts der komplexen Entscheidungsverfahren im politischen Mehrebenensystem der EU und des Mangels eines formellen Zugangs zur EU-Ebene ist es für sie schwierig, die Verhandlungsspielräume und -Optionen sowie den Entscheidungsbeitrag ‚ihres‘ Vertreters im Rat oder im Europäischen Rat zu bestimmen. Dieser Umstand erschwert den Parlamentariern eine effektive Kontrolle und ggf. die Sanktionierung der auf europäischer Ebene (ver)handelnden Regierungsvertreter. Mittlerweile verfügen die nationalen Parlamente aber über „a whole arsenal of different tools to extract information from governments, to monitor their activities and to induce them to defend their decisions“ (SAALFELD 2000: 365; vgl. auch ABELS 2013b: 82). Diese Instrumente kommen in vier verschiedenen Phasen des Kontrollzyklus zum Einsatz (MAURER 2012: 42): Die **Informationsgewinnung** steht zu Beginn des Kontrollprozesses. Sie soll eine parlamentarische Kontrolle der Regierungsarbeit ermöglichen. Der Informationsgewinnung folgt die **Informationsverarbeitung**. Diese bezieht sich auf die fachspezifische und nach Effizienzkriterien geordnete Steuerung der gewonnenen Informationen in die Gremien des Parlaments. Aufbauend auf die Erkenntnisse der Informationsverarbeitung nimmt das Parlament eine **Informationsbewertung** zur Artikulation der gewonnenen Erkenntnisse vor. Abgeschlossen wird der Kontrollzyklus ggf. durch das aus den drei vorigen Phasen abgeleitete Handeln zur **Sanktionierung** des jeweiligen Kontrollgegenstands.

Wie bereits erwähnt ist in der Parlamentarismusforschung ein mit der Vertiefung der europäischen Integration verbundener Funktionsverlust bzw. -Wandel

sowohl der Gesetzgebungs- als auch der Kontrollfunktion (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 261) unbestritten. Deshalb wurden die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente vor allem in den letzten zwanzig Jahren mit Blick auf die Verringerung von Informationsasymmetrien zwischen den mit Exekutivmacht ausgestatteten Organen (im Ministerrat vertretenen mitgliedstaatliche Regierungen und EK) und den nationalen Parlamente gestärkt. Um diese Kontrolle zu vereinfachen und den nationalen Parlamentariern die Nachvollziehbarkeit der europäischen Prozesse grundlegend zu erleichtern, wurden Informationszeitpunkt und -Umfang weitgehend präzisiert. Die mitgliedstaatlichen Legislativen haben zudem ihre Mechanismen zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten auf eine Intensivierung der Kontrolltätigkeit gegenüber der jeweiligen Regierung ausrichten (MAURER 2012: 170). Diese verfolgten primär das Ziel, die Aufgabenbereiche, die die nationalen Parlamente ausfüllen, den Bedingungen des europäischen Integrationsprozesses anzupassen.

Einer wirksamen Kontrolle des Kontrollierten alleine anhand von Informationen, die von demselben geliefert werden, sind allerdings enge Grenzen gesetzt. Deshalb ist für die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten eine unabhängige Informationsbeschaffung durch die Interaktion mit anderen am Entscheidungsprozess teilnehmenden oder beteiligten Akteuren wichtig. Um nicht allein von gouvernementaler Information abhängig zu sein, haben die nationalen Parlamente in den letzten Jahren eine Reihe von institutionellen und prozeduralen Reformen vorgenommen, die sich insbesondere auf die Einrichtung und den Ausbau interner Organisationsabläufe und -Ressourcen zur Bearbeitung europapolitischer Vorgänge (z. B. zentrale Anlaufstellen) sowie auf Mechanismen zur eigenständigen Informationsbeschaffung und Vorfeldbeobachtung europäischer Beratungsprozesse konzentrieren. Beide deutsche Parlamentskammern verfügen teilweise schon seit Längerem über eigene Möglichkeiten der direkten Informationsgewinnung. So hat der Bundestag im Jahr 2007 ein Verbindungsbüro in Brüssel eröffnet<sup>124</sup> und die Personalressourcen ausgebaut, was zur Verbesserung seiner In-

---

<sup>124</sup> Die Einrichtung des Büros wurde vom Bundestag am 12.05.2005 in einer Entschließung zum „Begleitgesetz“ zum Europäischen Verfassungsvertrag einstimmig beschlossen

formationsverarbeitungs- und Selektionskapazitäten beigetragen hat. Hauptaufgaben des Verbindungsbüros sind die „Vorfeldbeobachtung, Frühwarnung und Networking“ (Bundestag 2012). Ihm gehören Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung sowie aller Fraktionen an. Mittels Länderbeobachter und -Vertreter können die im Bundesrat vertretenen Länderregierungen bereits seit Anfang der 1990er Jahre an den Verhandlungen auf Ebene des Rats teilnehmen oder die Verhandlungsführung übernehmen (28\_BR\_Vw: 45) und somit auf direkte Informationen über die Diskussionen aus dem Rat und den Ratsarbeitsgruppen zurückgreifen.<sup>125</sup> „Das Netz der EU-bezogenen Informationsbeschaffung“ (CALLIESS & BEICHEL 2013: 26) wird durch diese Präsenz in Brüssel für beide Kammern erweitert. Diese Vorgehensweise sollte zu einem Ausbau der eigenen Informationsressourcen (ABELS 2013b: 84) und damit zur Verringerung von Informationsasymmetrien zwischen Exekutive und Legislative führen. Damit sollte der informationelle Vorsprung, über den die Regierung als direkter Teilnehmer an den Verhandlungen auf EU-Ebene verfügt, verringert werden.

#### 2.4.2.1.2 Kontrolle

Die parlamentarische Kontrolle der Regierung zählt zu den Kernfunktionen von Parlamenten in modernen Demokratien. (EBERBACH-BORN U.A. 2013: 13) Sie wird definiert als „[...] die Möglichkeit, das Handeln der Regierung an den Willen des Parlaments zu binden und die Macht der Regierung einzuhegen“ (ABELS 2013b: 82). Im europäischen Kontext bezieht sich die Kontrollfunktion der Parlamente auf die Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der EU-Institutionen und ihrer mitgliedstaatlichen Einheiten (z. B. Regierungen) gegenüber den nationalen Parlamenten. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Eigenschaft letzterer als Repräsentativkörperschaften der mitgliedstaatlichen Ebene. Kontrollakteure können das Gesamtparlament sein, Gruppen von Abgeordneten (parlamentarische Fraktionen oder eine Mindestzahl an Abgeordneten) oder gar einzelne Parlamentarier. (ABELS 2013b: 83 f.) Dabei erfolgt Kontrolle sowohl ‚intraorganisch‘ in Form von

---

(MELLEIN 2011: 43 f.) und war Teil einer Organisationsreform der Bundestagsverwaltung, die in Verbindung mit der BBV erfolgte. Es nahm seine Tätigkeit im Jahr 2007 auf.

<sup>125</sup> Vgl. ausführlich hierzu BOEST 2013 und RENZSCH 2013.

Selbstkontrolle als auch ‚interorganisch‘ als wechselseitige Kontrolle aller Organe, die im politischen System repräsentative bzw. exekutive Aufgaben wahrnehmen. (MAURER 2012: 42)

Im Bezug auf die Kontrollfunktion nationaler Parlamente im Mehrebenenparlamentarismus, schlägt MAURER (2012: 42 ff.) drei Kriterien für den Vergleich und die Einordnung der Formen der Regierungskontrolle vor: **Kontrollumfang**, **Kontrollmanagement** und **Kontrollwirkung**. Der Kontrollumfang umfasst „[...] den materiellen Umfang der den Parlamenten zur Verfügung gestellten Informationen“ (ebd.: 42).

Wichtig im Rahmen des Kontrollmanagements sind Kontrollzeitpunkt, -Fristen und -Verfahren:

*„Effektivität und Intensität der in den Parlamenten eingerichteten Institutionen und Verfahren zur Mitwirkung an den europapolitischen Entscheidungsprozessen ihrer Regierungen hängen wesentlich von den in Verfassungen, einfachen Gesetzen und Geschäftsordnungen niedergelegten oder aus ihnen abgeleiteten Kontrollzeitpunkten und den sich hieraus erschließenden Kontrollfristen der Parlamente und Regierungen ab.“ (ebd.: 43)*

Bei dem Problem des Informationsdefizits geht es nicht nur um die Quantität der Informationen. Wichtig für eine effiziente Kontrolle ist auch deren Qualität, der Zeitpunkt des Informationsaustausches sowie die tatsächliche Möglichkeit der Parlamente, diese Informationen zu nutzen, um die EU-Gesetzgebung zu beeinflussen. (FRIESE 2008: 21) Die Kontrollchancen hängen entscheidend vom Zeitpunkt ab, in dem sie sich die Parlamentarier mit Entwürfen für Rechtsakte befassen. Für die anstehenden inter- und intraorgan Beratungen ist es wichtig, dass ein angemessener Zeitraum gegeben ist zwischen dem Zeitpunkt der Erstbefassung mit einem Thema und dem Zeitpunkt, in dem das Parlament eine einheitliche Position fassen kann. Wichtig bei der Erfüllung der Kontrollfunktion ist auch die Frage, ob es sich beim Mechanismus der Kontrolle um Ex-ante oder eher um Ex-post-Kontrollverfahren handelt. Diese Differenzierung betrifft die Frage, in welcher Phase des Entscheidungsprozesses die parlamentarische Kontrolle ausgeübt wird. (BENZ & BROSCHEK 2010: 15) So können die nationalen Parlamente ihre Kontrollaktivitäten auf die Phase vor bzw. während oder nach dem formalen Entscheidungsprozess auf der europäischen Ebene konzentrieren. (ebd.)

Ihnen steht zur Wahl, entweder ihre jeweiligen Ratsvertreter Ex-ante an Mandaten zu binden bzw. sie prozessbegleitend zu kontrollieren (ABELS 2013b: 83) oder Ex-post deren Entscheidungen oder Verhandlungsverhalten zu sanktionieren bzw. öffentlich zu kritisieren (BENZ & BROSCHEK 2010: 2). Diese öffentliche Kritik kann antizipierend wirken.

Neben der Differenzierung nach Ex-ante- und Ex-post-Kontrolle hat „die Methode des Prüf- bzw. Kontrollsystems einen entscheidenden Einfluss auf die Stellung nationaler Parlamente in europapolitischen Entscheidungsprozessen“ (ebd.: 16). Diese Methode ist mit der Wirkung der Kontrolle verbunden. Die **Kontrollwirkung** bezieht sich auf „die von der Praktizierung parlamentarischer Kontrolle in EU-Angelegenheiten ausgehende Wirkung auf das Verhalten der Regierungen und ihrer in den Gremien des Ministerrats tätigen Vertreter“ (MAURER 2012: 44). In diesem Punkt ist die Frage von Bedeutung, ob das Parlament seine Regierung für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten im Rat mandatieren kann. (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 17 f.) Analytisch kann zwischen dokuments- und mandatsbasierten Kontrollstrategien unterschieden werden (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 345; BENZ & BROSCHEK 2010: 16 f.; vgl. auch ABELS 2013b: 84).<sup>126</sup>

Dokumentbasierte Kontrollstrategien bestehen in erster Linie aus einer Sichtung und Prüfung von Dokumenten<sup>127</sup> sowie aus der Formulierung von Stellungnahmen und Resolutionen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 16) Die nationalen Parlamente haben zudem auch die Möglichkeit eines Parlamentsvorbehalts, „wonach dem Ratsvertreter die Zustimmung verwehrt wird, solange das Parlament noch zu keiner abschließenden Beurteilung gelangt ist“ (ebd.). Dabei wird nicht versucht, direkt über die Aktivität der eigenen Regierung in Brüssel Einfluss auszuüben.<sup>128</sup> (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 345) Die Kontrolle der Regierung erfolgt vielmehr Ex-post, nach dem Abschluss der Beratungen auf europäischer Ebene.

---

<sup>126</sup> Mischformen sind möglich. (ABELS 2013b: 84)

<sup>127</sup> Bei dieser Form von Kontrolle stehen die Informationsverarbeitung und der prozessuale Charakter der parlamentarischen Beratungen im Vordergrund der Arbeit der Parlamente.

<sup>128</sup> Dies heißt jedoch nicht, dass die Parlamente die Regierungsposition nicht beeinflussen könnten. Vielmehr verschiebt sich der Schwerpunkt der Einflussnahme auf die parlamentarische Aussprache und auf Expertengespräche.

Das mandatsbasierte Modell zielt hingegen explizit auf eine Ex-ante Bindung der Regierung an parlamentarische Beschlüsse. Das Handeln der Exekutive im Rat wird durch Weisung des Parlaments vorgegeben. Mandatsbasierte Strategien zielen darauf ab, die Regierung an parlamentarische Beschlüsse zu binden und damit ihr Handeln im Rat mitzubestimmen. Im parlamentarischen Alltag heißt dies, dass die Regierung jeweils eine Woche vor Ratssitzungen mit klaren Stimmvorgaben ausgestattet wird. (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 345) Abweichendes Regierungshandeln ist zumindest begründungspflichtig und/oder kann vom Parlament sanktioniert werden (WINZEN 2012: 660). Exekutiven, die einer solchen Kontrolle unterliegen, werden als verhältnismäßig schwach eingestuft; ihnen steht ein relativ starkes Parlament gegenüber. (ebd.)<sup>129</sup> Solche Ex-ante Strategien werden eher selten angewandt, da sie mit dem Nachteil behaftet sind, dass die Bindung an ein striktes Mandat die Verhandlungsfähigkeit der Regierung im Rat der EU einschränkt. (ABELS 2013b: 84) Dies kann sich für die Durchsetzung der nationalen Interessen auf EU-Ebene als kontraproduktiv erweisen (RAUNIO 2009b: 232), da im europapolitischen Kontext eher eine flexible Verhandlungsführung und das Schnüren von Kompromisspaketen gefragt sind. Die Ratsvertreter sehen sich zudem mit dem Problem konfrontiert, dass ihr Spielraum in europäischen Verhandlungssystem eng bemessen ist und die Einhaltung ihres Mandats durch Mehrheitsentscheidungen unterlaufen werden kann. (BENZ & BROSCHEK 2010: 17) Auch läuft die Logik eines bindenden Mandats der Strukturlogik parlamentarischen Regierens entgegen, weil hier die Regierungen vom Vertrauen der regierungstragenden Parteien abhängig sind und diese ihre eigene Regierung in der Regel stützen.

---

<sup>129</sup> „Allerdings gibt es auch innerhalb der Gruppe der Länder mit einem solchen Kontrollsystem beachtliche Unterschiede“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 17). So arbeiten einige Mitgliedstaaten systematisch mit Mandatierungen und können so die Regierungsvertreter an die formulierten Positionen binden. Andere Staaten verfügen zwar ebenfalls über die Möglichkeit, die Voten der Regierungsvertreter im Rat an den Willen des Parlaments zu bilden, machen davon jedoch nur sehr unregelmäßig Gebrauch. (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 345) Wiederum in anderen Ländern können die Regierungsvertreter unter bestimmten Voraussetzungen von diesen Mandaten abweichende Entscheidungen treffen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 17)

Die vorgeschlagene Kategorienbildung ist zwar bei einer vergleichenden Analyse sehr hilfreich, kann aber für die Untersuchung der Kontrollverfahren im innerstaatlichen Kontext nur in begrenztem Maße angewandt werden, weil sie beispielsweise keine nähere Unterscheidung zwischen Akteuren in den jeweiligen Parlamenten erlaubt. Daher wird sie in dieser Arbeit von einer weiteren, für die nationale Ebene geeigneteren analytischen Trennung verschiedener Kontrollformen und -Dimensionen ergänzt und vertieft. Hierfür wird zwischen zwei Grundformen parlamentarischer Regierungskontrolle unterschieden: Mitregieren und Aufsicht über fremde Amtsführung. (PATZELT 2013: 32 ff.; 2003: 30) Als Dimensionen parlamentarischer Regierungskontrolle differenziert BEICHELT (2008: 2) zwischen politischer Richtungskontrolle, Leistungskontrolle und rechtlicher Kontrolle.

In parlamentarischen Demokratien kommt Kontrolle in Form des ‚neuen Dualismus‘ zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen zum Ausdruck. (ABELS 2013b: 82) Die Parlamentsforschung zeigt, dass im politischen Alltag die Blockbildung weniger zwischen Exekutive und Legislative als vielmehr zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen und Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite verläuft. (WINZEN 2010: 2) Dabei nutzen die regierungstragenden Fraktionen die Mitsteuerung, während die Oppositionsfraktionen auf die Kontrolle fremder Amtsführung zurückgreifen.

Mitregieren, auch Mitsteuerung genannt, ist „[...] die wichtigste Form der Einflussnahme der Parlamente auf die Inhalte des EU-Rechts. Durch die Festlegung bestimmter Rahmenbedingungen für die Arbeit der Regierungen nehmen die Parlamente Einfluss auf die Arbeit des Rates [...]“ (GRZESZCZAK 2009: 6). Ziel des Mitregierens ist die Herausarbeitung eines gemeinsamen Standpunktes zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, den die Regierungen (oder die Minister) bei Gesprächen zu einer konkreten politischen Frage auf Unionsebene einnehmen.

*„Wessen Unterstützung für eine Handlung notwendig ist, der kontrolliert nämlich den Handelnden. Deshalb ist im parlamentarischen Regierungssystem solche Kontrolle durch ‚Mitregieren‘ die typische Kontrollform der regierungstragenden Fraktionen. Ausgeübt wird sie etwa von den Fachpolitikern der Koalitionsfraktionen gegenüber ‚ihren‘ Ministerien und von den Fraktionsführern gegenüber ‚ihren‘ Teilen der Regierung.“ (PATZELT 2013: 32)*



Das Verhalten der Regierungsfractionen folgt beim Mitregieren einer Logik, die eher der Regierung den Rücken stärkt, als eine strenge Kontrolle ihrer Tätigkeit auf europäischer Ebene anzustreben. Dadurch soll die Regierung die nötige Flexibilität behalten, um in den Brüsseler Verhandlungen auf veränderte Bedingungen und Kompromisse eingehen zu können. Diese Form der Kontrolle findet nicht im öffentlichen Raum statt, sondern im Rahmen von vorbereitenden Gremien (z. B. Fraktionsarbeitsgruppen). In Koalitionsregierungen, die in den europäischen Mitgliedstaaten die Regel sind, geschieht dies unter besonderen Bedingungen: Koalitionsparteien beobachten die Regierungsmitglieder der jeweils anderen Partei, um die Einhaltung der Koalitionsziele zu kontrollieren. (ABELS 2013b: 83)

Die Aufsicht über fremde Amtsführung wird hingegen von der Oppositionsfractionen wahrgenommen. Sie

*„[...] besteht darin, das Verhalten eines Anderen an dafür vorgesehenen Maßstäben zu messen, gegebenenfalls anhand ihrer Kritik zu üben sowie auf Korrekturen zu drängen, und angemessene ‚Bestrafungen‘ für Fehlverhalten („Sanktionen“) zu fordern, gegebenenfalls die Entfernung eines Amtsträgers von seinem Posten.“ (PATZELT 2013: 32)*

Die Opposition greift bei dieser Form von Kontrolle auf Mittel zurück, die eine öffentliche Positionierung „der Regierung mitsamt der regierungstragenden Parlamentsmehrheit und dem Regierungsapparat“ (ebd.) zu unterschiedlichen Themen erzwingen (können). So haben öffentliche Debatten „[...] indirekte Kontrollwirkungen, weil sie die Regierung zwingen, nationale Interessen zu berücksichtigen. In parlamentarischen Regierungssystemen verweisen solche Debatten immer auf die Macht von Parlamenten, Regierungen zur Verantwortung zu ziehen“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 4).

Kontrolliert werden jeweils die Richtung, die Effizienz und die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns. (BEICHELT 2008: 2) Je nachdem, ob sich die parlamentarische Regierungskontrolle als Aufsicht über fremde Amtsführung oder als Kontrolle durch Mitregieren vollzieht, wird auch mit diesen drei Ansatzpunkten parlamentarischer Kontrolle unterschiedlich verfahren. (PATZELT 2013: 38 f.)

Die **Richtungskontrolle** bezieht sich auf die „*politische Gesamtlinie* der Regierung“ (ebd.: 39, Hervorhebung im Original). Im Falle der Mitsteuerung findet Richtungskontrolle dann statt, wenn die regierungstragenden Fractionen überprüfen, „ob der Kurs der Regierung auf den einzelnen Politikfeldern so ist, wie

man ihn für richtig oder wenigstens für akzeptabel“ (ebd.) erachtet. Falls sich die erforderlichen Mehrheiten für eine Beschlussfassung nicht finden lassen, wird dies bereits in den vorbereitenden Gremien des Plenums (z. B. Arbeitsgruppen oder den Vollversammlungen der Fraktionen) signalisiert. Folge dieser Kontrolle kann entweder „eine Richtungsänderung der auf Mehrheitsbeschlüsse angewiesenen Regierung oder eine Regierungskrise, an deren Ende der Sturz einer Regierung oder der Zerfall einer Koalition stehen mag“ (ebd.) sein. Dabei erfolgt die politische Richtungskontrolle durch die regierungstragenden Parteien in nicht-öffentlichen, internen Verfahren. In Falle der Oppositionsfraktionen vollzieht sich die Richtungskontrolle „dergestalt, dass oppositionelle Parteien den Kurs der Regierung sowohl mit deren eigenen, meist in Koalitionsverträgen oder Regierungserklärungen bekundeten Absichtserklärungen vergleichen oder an ihren eigenen Vorstellungen davon messen, was politisch wichtig und richtig wäre“ (ebd.). Diese Kontrolle zielt auf das Ausüben eines öffentlichkeitswirksamen politischen Drucks auf die Regierung und die sie tragenden parlamentarischen Fraktionen ab.

Die **Leistungskontrolle** bezieht sich hingegen auf die konkreten Auswirkungen der Regierungstätigkeit. Bei dieser Dimension von Kontrolle geht es darum, „ob die Regierung ihre Ziele wirklich erreicht und ob die von ihr geführte Exekutive in der Praxis so zuverlässig und möglichst fehlerfrei arbeitet, wie das ein Volk [...] von seinen politischen Institutionen erwarten darf“ (PATZELT 2013: 39 f.). Dementsprechend bezieht sich die Leistungskontrolle auf zwei unterschiedliche Aspekte, die einer differenzierten Analyse hinsichtlich der spezifischen Verhaltensweisen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen bedürfen: Einerseits geht es für die Opposition darum, „alles, was am Regierungshandeln objektiv vorwerfbar und skandalisierbar sein mag“ (ebd.) aufzudecken und öffentlich zu machen. Andererseits bemühen sich die regierungstragenden Fraktionen „alles, worauf eine Regierung stolz sein kann“ hervorzuheben und die „Schwierigkeiten, Probleme, Unzulänglichkeiten und Fehler der Regierungstätigkeit möglichst intern [zu] behandeln“. (ebd. für beide Zitate)

Die **rechtliche Kontrolle** kann über das Institut der Verfassungsgerichtsbarkeit ausgeübt werden. (ABELS 2013b: 83) Dieser Dimension von Kontrolle kommt eine besondere Bedeutung in solchen politischen Systemen zu, in denen Abgeordnete oder Gruppen von Abgeordneten über das Instrument der abstrakten

Normenkontrolle Zugang zum Verfassungsgericht haben. Gerade für die Oppositionsparteien ist dies ein wichtiges Instrument der Regierungskontrolle, weil sie überprüfen lassen können, ob die beschlossenen Gesetze mit den Verfassungsnormen vereinbar sind (PATZELT 2013: 41 f.) und ggf. Sanktionen gegenüber der Regierung durchgesetzt werden können (ABELS 2013b: 89 f.). Die rechtliche Kontrolle kann also auch als „eine Fortsetzung des verlorenen parlamentarischen Kampfes mit anderen, nämlich verfassungsjuristischen Mitteln“ (PATZELT 2013: 42) benutzt werden.

#### 2.4.2.2 Systemgestaltungsfunktion

Die Systemgestaltungsfunktion bezieht sich auf die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der ‚parakonstitutionellen‘ Weiterentwicklung des EU-Systems. Dies betrifft die Revision der europäischen Verträge, die Änderung der Entscheidungsverfahren und die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Anders als bei der Kontrolle der Ratsvertreter, welche die Verhandlungen und Entscheidungen in einzelnen Politikbereichen betrifft, geht es bei dieser Funktion darum, „ob und nach welchen Verfahrensregeln die EU tätig werden darf“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 6). Für die nationalen Parlamente stellt sich in diesem Bereich eine andere Situation als bei der Mitwirkung und Kontrolle der Sekundärrechtsetzung: Während sie im Legislativprozess auf EU-Ebene durch die Ausübung ihrer Kontrollmacht unbeabsichtigte Effekte verursachen können, weil sie den Verlauf der Verhandlungen nur indirekt beeinflussen können, betreffen integrationspolitische Entscheidungen die eindeutige Alternative, „ob die mitgliedstaatlichen Legislativen Kompetenzen bzw. Macht abgeben oder nicht“ (ebd.). Sollte EU-Recht in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, könnte die Parlamentsmehrheit ihr Vetorecht nutzen und somit Entscheidungen blockieren. (SPRUNGK 2011b: 215) Dies geht allerdings nicht mit der Möglichkeit einer inhaltlichen Änderung der Entscheidungen einher. (ebd.) Zudem ist dieses Vetorecht auf einige wenige Entscheidungen begrenzt.

### 2.4.2.3 Artikulations- und Interaktionsfunktion

Die Artikulations- und Interaktionsfunktion der mitgliedstaatlichen Legislativen umfasst einerseits die Beziehungen zwischen den Abgeordneten dieser Parlamente und ihren Wählern und andererseits die Beziehungen zwischen den EU-Institutionen und den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten.

Bei der Wahrnehmung der Artikulationsfunktion geht es um die unmittelbare Artikulation von Wählerinteressen, die Herstellung von Öffentlichkeit für parlamentarische Beratungen, die Aggregation und öffentliche Spiegelung gesellschaftlicher Konflikte und um die Mobilisierung der Bürger. In der Rolle als direkte Vertreter der mitgliedstaatlichen Bevölkerung ist es Aufgabe der mitgliedstaatlichen Parlamente, durch Diskussion über europäische Themen Öffentlichkeit herzustellen. Dies erfolgt, indem sie über europäische Entscheidungen sowie über das Handeln der Regierungsvertreter im Ministerrat oder im Europäischen Rat öffentlich debattieren und hierdurch öffentliche Debatten in den Mitgliedstaaten initiieren. Dazu können die nationalen Parlamente Plenardebatten, Fragestunden im Plenum sowie öffentliche Anhörungen von Regierungsmitgliedern in Ausschüssen durchführen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 3) Ziel einer intensiven Ausübung der Artikulationsfunktion ist, die Akzeptanz und Legitimation der EU auf nationaler Ebene zu sichern und auszubauen.

Die Interaktionsfunktion konzentriert sich zum einen auf die interparlamentarischen Beziehungen der Parlamente in der EU und zum anderen auf die Kontakte zwischen Akteuren aus den nationalen Parlamenten und anderen, auf EU-Ebene tätigen Institutionen und Organe. Hierbei wird vor allem auf Kommunikation und Kooperation gesetzt. Mit der Ausübung der Interaktionsfunktion ist die Herstellung und Pflege unterschiedlicher Wege der parlamentarischen Vernetzung verbunden. Dazu gehört der Aufbau von direkten Verbindungen zu anderen Parlamenten, zu den europäischen Institutionen (insbesondere EK und EP) und zu anderen Akteuren des Mehrebenensystems der EU. Vertikal betrifft dies die Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Legislativen und dem Europäischen Parlament sowie der Kommission, horizontal den Austausch zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten. (BENZ & BROSCHEK 2010: 13)

Der Beitrag der nationalen Parlamente im Allgemeine und der des Bundestags und Bundesrats im Speziellen zur Legitimation des politischen Systems der EU

hängt maßgeblich von der Art und Weise ab, wie ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung ausgestaltet sind und wie effektiv sie ihre Aufgaben zur Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten nutzen. Jedoch was ist genau unter „Mitwirkung in Angelegenheiten der EU“ zu verstehen? Mit dieser Frage befasst sich der nächste Abschnitt.

## 2.5 MITWIRKUNG IN ANGELEGENHEITEN DER EUROPÄISCHEN UNION - BEGRIFFSDEFINITIONEN

Über die Definition der Begriffe „Mitwirkung“ und „Angelegenheiten der EU“ herrscht in der rechtswissenschaftlichen Literatur kein Konsens. (BEICHELT 2009: 249) Für die Analyse der Mitwirkung der beiden deutschen Kammern an der Politik der EU ist eine eindeutige Klärung der verwendeten Begrifflichkeiten jedoch unerlässlich. Deshalb wird hier eine nähere Bestimmung dieser zwei Begriffe versucht.

Der zentrale Begriff in Artikel 23 GG, der die Rolle des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten charakterisiert, ist „mitwirken“. (BEICHELT 2012: 144) Für diesen Begriff präsentiert das WAHRING-Wörterbuch zwei Termini: „mitmachen/sich aktiv beteiligen“ und „eine Rolle spielen/Einfluss haben“.<sup>130</sup>

Dem Begriff „Mitwirkung“ können also zwei Dimensionen zugeordnet werden:

1. eine aktive Komponente der Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der EU, die hauptsächlich in der Information über Vorgänge und Maßnahmen der EU und ihrer Organe oder Institutionen sowie der Ausübung parlamentarischer Einspruchs- und Kontrollrechte besteht und
2. eine Komponente der Zusammenarbeit, die sich im Wesentlichen in Vorbehalts-, Mandatierungs- und Vetorechten materialisiert.

Allerdings lassen sich diese zwei Bedeutungskomponenten des Terminus „Mitwirkung“ in der Praxis nicht trennscharf voneinander abgrenzen. In der vorliegenden Arbeit umfasst dieser Begriff deshalb, „Strukturen, Instrumente und Pro-

---

<sup>130</sup> Im alltäglichen Sprachgebrauch lassen sich folgende Synonyme für Mitwirkung identifizieren: Mitbestimmung, Mitverantwortung, Mitsprache, Mitgestaltung.

zesse der Information, Beeinflussung, Entscheidung, Kommunikation und Kontrolle“ (SCHWARZMEIER 2001: 50). Er schließt alle Formen der Einschaltung in einem politischen Entscheidungsprozess ein, „die über reine Konsultationsrechte hinausgehen“ (GROß 2003: 32). „Parlamentarische Mitwirkung“ ist also als die Fähigkeit des Parlaments bzw. der Akteure eines Parlaments zu verstehen, seine/ihre europapolitischen Interessen zu aggregieren, strategisch auszurichten, in den Politikprozess einzubringen und die Entscheidungsprozesse des europäischen Mehrebenensystems (teilweise) mitzubestimmen.<sup>131</sup>

In Art. 23 Abs. 2 S 1 GG ist festgelegt, dass der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder in „Angelegenheiten der Europäischen Union“ mitwirken. Der Begriff „Angelegenheiten der EU“ ist also maßgebend für den Umfang der Mitwirkung der beiden deutschen Kammern an der EU-Politik. Allerdings wird dieser Begriff im Text des Grundgesetzes nicht näher spezifiziert. Dementsprechend wird er in der rechtswissenschaftlichen Kommentarliteratur umfassend ausgelegt, ohne dass eine exakte Eingrenzung erfolgt (KOCH in ARNAULD & HUFELD 2011: Rn. 10). Zur näheren Bestimmung des Begriffs merkt SCHOLZ (2009: 147) an:

*„Die Vorschriften des Art. 23 Abs. 2–6 GG befassen sich insgesamt mit allen innerstaatlichen Maßnahmen, die mit der **Wahrnehmung, Vorbereitung und Vollziehung von Zuständigkeiten, Befugnissen sowie Zielsetzungen der EU bzw. des weiteren europäischen Integrationsprozesses** zusammenhängen. Letzteres ergibt sich (auch) aus dem Kontext von Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 23 Abs. 2–6 GG. **Auch die (weitere) ‚Entwicklung der Europäischen Union‘** wird von Art. 23 GG tatbestandlich umfasst, weshalb – folgerichtig – auch die Befugnisse von Bundestag und Bundesrat auf solche weiteren Entwicklungsschritte oder -maßnahmen zu erstrecken sind (**‚Entwicklung der Europäischen Union‘ als ‚Angelegenheit der Europäischen Union‘**).“ (eigene Hervorhebung)*

„Angelegenheiten der EU“ sind also alle Maßnahmen, die innerhalb des institutionellen Rahmens der EU (SCHRÖDER 2012: 252) sowie für die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses beschlossen werden (sollen). Hierzu gehören<sup>132</sup>:

---

<sup>131</sup> Diese Definition parlamentarischer Mitwirkung lehnt sich an diejenige der „Mitsteuerung“ von SCHWARZMEIER (2001: 50) an, weitet diese jedoch aus und spezifiziert sie für das politische Mehrebenensystem der EU.

<sup>132</sup> Folgende Aufzählung orientiert sich eng am Katalog von „Vorhaben der EU“ des EUZBBG.

- Vorschläge für Rechtsetzungs- und Gesetzgebungsakte,
- Verhandlungsmandate zu Verhandlungen über völkerrechtliche Abkommen,
- Beratungsgegenstände, Initiativen sowie Verhandlungsmandate und Verhandlungsrichtlinien im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und der Welthandelsrunden,
- Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zu Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU und zur Vorbereitung von EU-Beitritten,
- Maßnahmen und Abkommen über Materien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP),
- Haushalts- und Finanzplanung der EU,
- alle die EU betreffenden sonstigen Maßnahmen der EU-Organe und -Institutionen sowie der Mitgliedstaaten (BT-Drs. 17/14601: 10 f.)<sup>133</sup>.

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe „Angelegenheiten der EU“ und „europäische Angelegenheiten“ sowie „EU“ und „Europa“ synonym benutzt. Gegen ein solches Vorgehen kann zwar argumentiert werden, dass die Termini „europäisch“ bzw. „Europa“ breiter zu fassen sind als der Begriff „EU“, allerdings bezieht sich diese Arbeit ausschließlich auf die Europäische Union und ihre Politik. Mit dieser Präzisierung erscheint die synonyme Verwendung dieser Termini angemessen.

---

<sup>133</sup> Z. B. Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen, Berichte, politische Programme, Aktionspläne, Grün- und Weißbücher der EU-Kommission, institutionelle Vereinbarungen u.a.

### 3 Nationalparlamentarische Mitwirkungsrechte nach Lissabon

Der LV baut die Stellung nationaler Parlamente im Europarecht im Vergleich zu seinen Vorgängerregelungen deutlich aus und führt den seit Maastricht eingeleiteten Prozess der stetigen Stärkung mitgliedstaatlicher Legislativen auf EU-Ebene fort. Mit Inkrafttreten des Vertrags erhielten die nationalen Parlamente eine Reihe von individuellen und kollektiven Rechten. Diese Rechte werden primärrechtlich im EUV, im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (künftig: AUEV) und dessen „Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ (künftig: Protokoll 1 oder PNP) sowie „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (künftig: Protokoll 2 oder PSV) sanktioniert. Der erste Teil dieses Kapitels befasst sich eingehend mit diesen rechtlichen Anpassungen.

Die Regeln, die das EU-Recht aufstellt, können lediglich Mindeststandards für die Befassung der einzelstaatlichen Parlamente mit europäischen Angelegenheiten aufstellen. Die Vielfalt der Rechtssysteme und der politischen Traditionen sowie die Stellung der Parlamente im jeweiligen nationalen Verfassungsgefüge und politischen System erschweren eine detaillierte Regelung ihrer Beteiligungsrechte auf EU-Ebene. Den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern bleibt es zudem überlassen, wie sie die Bestimmungen des Lissabon-Vertrags in nationales Recht umsetzen und ob sie ihre Rechte in EU-Angelegenheiten anpassen bzw. weiter ausbauen<sup>134</sup>. Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels wird die Konkretisierung dieser Regelungen im deutschen Recht untersucht.

---

<sup>134</sup> Dies wird auch aus den Ausführungen der Präambel des PNP ersichtlich, die ausdrücklich festschreibt, „[...] dass die Art der Kontrolle der Regierungen durch die nationalen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Europäischen Union Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats ist“.



An dieser Stelle sei angemerkt, dass es nicht Ziel dieser Arbeit ist, eine ausführliche Kommentierung des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung zu liefern.<sup>135</sup> Vielmehr sollen die folgenden Ausführungen die wesentlichen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags herausarbeiten, um anschließend Rückschlüsse auf die nationalparlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten ziehen zu können.

### 3.1 EUROPARECHTLICHE STELLUNG NATIONALER PARLAMENTE AUFGRUND DES VERTRAGS VON LISSABON

Der Lissabonner Vertrag nennt die nationalen Parlamente ausdrücklich in mehreren Artikeln des Vertragstextes. So finden die Legislativen der Mitgliedstaaten Erwähnung in zwölf Artikeln des EUV bzw. des AEUV.<sup>136</sup> Zählt man die Vorschriften der Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente bzw. zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hinzu, so sichern insgesamt 26 Vorschriften des Vertrags von Lissabon eine Verankerung ihrer Stellung im europäischen Primärrecht.<sup>137</sup> Diese rein quantitative Betrachtung der expliziten Sicherung ihrer Rolle im Primärrecht sagt allerdings wenig darüber aus, welche Rechte die nationalen Parlamente im Einzelnen erhalten haben und wie sich diese auf ihre Stellung im europäischen Entscheidungsprozess auswirken. Deshalb befassen sich die folgenden Abschnitte mit dem quali-

---

<sup>135</sup> Für eine solche ausführliche Erörterung der Änderungen des Lissabon-Vertrags siehe die Kommentare von ARNAULD & HUFELD 2011; CALLIESS & RUFFERT 2011; STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010. Der systematische Kommentar zu den Begleitgesetzen von Andreas von ARNAULD und Ulrich HUFELD (2011) ist eine sehr detaillierte juristische Analyse verschiedener Aspekte der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten und liefert Aufschlüsse über die Bedeutung und Relevanz einzelner Mitwirkungsrechte.

<sup>136</sup> Artikel 5, 10, 12, 48, 49, 69, 70, 71, 81, 85, 88 EUV und Art. 352 AEUV.

<sup>137</sup> PAULO (2012: 4) zählt insgesamt 47 Stellen, an denen der Vertragstext den Begriff der „nationalen Parlamente“ in verschiedenen Variationen verwendet. Im eigentlichen Vertragstext kommt die Bezeichnung „nationale Parlamente“ sechzehn Mal vor, an weiteren 31 Stellen der Protokolle 1 und 2 werden sie erwähnt.

tativen Ausbau nationalparlamentarischer Beteiligungsrechte in der EU. Anhang IV stellt übersichtlich dar, welche Rechte die nationalen Parlamente im Einzelnen erhalten haben.

### 3.1.1 Grundsatz der repräsentativen Demokratie und deklaratorische Hervorhebung nationaler Parlamente im Artikel 10 EUV

Artikel 10 EUV bestätigt ausdrücklich das duale Legitimationsmodell der EU. Mit der Anerkennung dieses Modells leistet der LV einen „wichtigen Beitrag zum Ausbau der Legitimationsgrundlage der Europäischen Union“ (KAUFMANN-BÜHLER in DITTGEN 2011: 13). Den ersten Legitimationsstrang weist Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV dem Europäischen Parlament zu. Dieser Unterabsatz sieht vor, dass das EP die Unionsbürger unmittelbar auf EU-Ebene vertritt. Die nationalen Parlamente bilden indes den zweiten Legitimationsstrang des dualen Legitimationsmodells<sup>138</sup> (CALLIESS 2011: Rn. 67): Die im Europäischen Rat tagenden Staats- oder Regierungschefs bzw. die im Rat vertretenen Regierungsmitglieder sind in demokratischer Weise gegenüber ‚ihrem‘ jeweiligem Parlament oder (sofern direkt gewählt) gegenüber den Bürgern des jeweiligen Mitgliedstaats verantwortlich. Artikel 10 EUV beschreibt diese demokratische Legitimationskette, die von den Bürgern über die nationalen Parlamente hin zu den Regierungen und damit mittelbar zum Europäischen Rat bzw. zum Rat ausgeht, folgendermaßen:

*„Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“ (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV)*

Den mitgliedstaatlichen Regierungen wird somit „eine Rechenschaftspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten und somit den europäischen Bürgern zugewiesen“ (DITTGEN 2011: 43).

---

<sup>138</sup> Dieser „Etagenbau der Vertretungsebenen“ in der EU ist durch seine „ineinander verflochtene, in den Staaten der Union bekannten, aber auch völlig neuen Lösungen charakteristisch für die EU“ (GRZESZCZAK 2009: 8, für beide Zitate).

Diese Bestimmung hat allerdings lediglich deklaratorischen Charakter, da die Ausübung der Kontrolle durch die nationalen Parlamente dem innerstaatlichen Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten überlassen wird. (HÖLSCHIEDT 2008: 260; STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX.1.) Auf europäischer Ebene führt diese Vorschrift nicht zu einem Zuwachs an Kontrollrechten (ebd.).

### 3.1.2 Aktive Partizipation der nationalen Parlamente an der europäischen Politik

Der im Vertragstext neu eingeführte Art. 12 EUV sieht vor, dass die nationalen Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen. Diese „zentrale europapolitische Aufgabe“ (BECKER 2013: 6) können die mitgliedstaatlichen Legislativen erfüllen, indem sie:

- von Gesetzgebungsvorhaben unterrichtet werden (litera (künftig: lit.) a),
- die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen (lit. b),
- im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>139</sup> die Unionspolitik bewerten und EUROPOL und EUROJUST kontrollieren (lit. c),
- sich an Vertragsänderungen beteiligen (lit. d),
- über Beitrittsgesuche unterrichtet werden (lit. e),
- sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit beteiligen (lit. f).

Mit dieser Aufzählung, regelt Art. 12 EUV die einzelnen Instrumente (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX.1.) mittels derer sich die nationalen Parlamente am europäischen Rechtsetzungsprozess beteiligen können.<sup>140</sup> Damit werden auch ihre Rechte und Pflichten eindeutig definiert (DITGEN 2011: 43). Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden somit „...erstmalig mit eigenen Aufgaben und Obliegenheiten vertragsrechtlich in das Verfassungssystem der Europäischen Integration eingebunden“ (SEIDEL 2010: 87; vgl. auch BECKER 2013: 6) und erhalten eine Reihe von Informations-, Einspruchs- und Kontrollrechten.

---

<sup>139</sup> Zum RFSR siehe FRENZ 2012 und TEKIN 2012.

<sup>140</sup> Die genannten Bereiche sind keine erschöpfende Aufzählung der Kompetenzen der nationalen Parlamente, die ihnen durch den LV zugestanden werden, sondern werden durch weitere Vorschriften des EUV, des AEUV sowie der Protokolle 1 und 2 ergänzt. (GRZESZCZAK 2009: 10)

Mit der Vorschrift des Artikels 12 widmet sich erstmals ein ganzer Vertragsartikel der Rolle der nationalen Parlamente in der EU. (BECKER 2013: 6) Die Rechte und Aufgaben der mitgliedstaatlichen Legislativen in der europäischen Politik werden somit erstmals „prominent“ (BECKER & KIETZ 2010: 6) im Vertragstext selbst erwähnt – und nicht nur in einem dem Vertrag beigefügten Protokoll geregelt (PAULO 2012: 4). Diese „prominente Positionierung“ (BEICHELT 2009: 259) ergibt sich auch aus der Stellung des Artikels 12 innerhalb des Normenstruktur des EUV: Er ist an „hervorgehobener Stelle“ (MELLEIN 2011: 48) im Titel II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ der EU enthalten. Damit verbunden ist eine formale Aufwertung der europarechtlichen Stellung der mitgliedstaatlichen Legislativen (CALLIESS 2011: Rn. 65). Diese symbolische Aufwertung (DITTGEN 2011: 43) der Rolle der nationalen Parlamente bzw. des Subsidiaritätsprinzips zeigt sich laut VARA ARRIBAS & BOURDIN (2012: 14) auch durch das ‚Vorrücken‘ der zwei Protokolle von der 8. bzw. 30. Stelle im Vertrag von Nizza auf die Plätze 1 und 2 in der Hierarchie der Protokolle des Vertrags von Lissabon.

### 3.1.3 Allgemeine Unterrichtung durch die europäischen Organe und Direktzuleitung von Dokumenten

*„Im krassen Gegensatz zur 60-jährigen Praxis der EU und im Unterschied zu dem seit 1999 angewendeten PNP-A sieht der Lissabonner Vertrag nun erstmals eine direkte Information und Konsultation der nationalen Parlamente durch die EU-Organe vor.“ (MAURER 2012: 206)*

Im Vergleich zu seinem Vorgänger-Protokoll im Anhang des Vertrags von Amsterdam hat der PNP des Lissabonner Vertrags die Zuständigkeiten für die Informationspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten geändert. Bis der Lissabonner Vertrag zur Anwendung gelangte waren die Regierungen dazu verpflichtet, den nationalen Parlamenten Informationen über EU-Vorhaben zuzuleiten. Diese Pflicht hat durch Lissabon einen Wandel erfahren: Nunmehr sind die EK bzw. das EP und der Rat selbst für die Übermittlung von Informationen sowie Dokumenten zuständig. (DITTGEN 2011: 44) Die Unterrichtungspflicht obliegt also direkt den europäischen Institutionen und nicht mehr den mitgliedstaatlichen Exekutiven. Einer der Gründe für diese rechtliche Sanktionierung von Informationsrechten auf europäischer Ebene ist, dass in einigen Mitgliedstaaten die Regierung Dokumente an das jeweilige Parlament – bis zum Inkrafttreten der neuen Regelungen – nicht zugeleitet hat. (4\_EK: 121; 30\_BR\_MM: 40)

Art. 12 lit. a) EUV schreibt diese direkte Informations- und Unterrichtungspflicht der EU-Organen gegenüber den einzelstaatlichen Legislativen fest, indem es vorsieht, dass die nationalen Parlamente von den Organen der Union zu unterrichten sind. Eine Konkretisierung findet diese allgemeine Bestimmung durch die Bestimmungen des PNP. Protokoll 1 präzisiert eine direkte Zuleitungspflicht der europäischen Institutionen in Bezug auf Entwürfe zu Gesetzgebungsakten sowie auf weitere Dokumente, die mit dem europäischen Gesetzgebungsprozess im Zusammenhang stehen.

Die europäischen Institutionen sind verpflichtet, den nationalen Parlamenten Entwürfe für Gesetzgebungsakte direkt zu übermitteln. Als „Entwürfe eines Gesetzgebungsaktes“ definiert Art. 2 PNP die „Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Europäischen Gerichtshofs [künftig: EuGH, eigene Anmerkung], die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank [EZB, eigene Anmerkung] und die Anträge der Europäischen Investitionsbank [EIB, eigene Anmerkung], die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben“. Hierunter fallen nach systematischer Auslegung nur solche Vorschläge, die auf den Erlass eines Rechtsaktes in einem Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 3 AEUV) abzielen. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX. 2) Diese Zuleitung erfolgt unmittelbar nach der Veröffentlichung des Vorschlags und gleichzeitig mit der Übermittlung an den Unionsgesetzgeber (Rat und EP) bzw. an die Kommission. Die EK und das EP leiten ihre Legislativvorschläge direkt an die mitgliedstaatlichen Legislativen bzw. an jede ihrer jeweiligen Kammern weiter. Gesetzgebungsentwürfe einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Anträge des Europäischen Gerichtshofs, Empfehlungen der EZB oder Anträge der EIB, die auf den Erlass eines Gesetzgebungsaktes abzielen, werden den einzelstaatlichen Legislativen auf elektronischem Wege durch das Büro des Ratsvorsitzes übermittelt. (GRZESZCZAK 2009: 12; BECKER & KIETZ 2010: 6) Entsprechende Informationspflichten des Europäischen Parlaments bzw. des Rates nach Art. 2 Abs. 4 und 5 PNP kommen hinzu. Das EP hat demnach seine legislativen Entschlüsse und seine Initiativen, die auf den Erlass eines Gesetzgebungsaktes abzielen, direkt den nationalen Parlamenten zuleiten. Der Europäische Rechnungshof leitet den nationalen Parlamenten seinen Jahresbericht direkt zu. (Art. 7 PNP)

Für das Verständnis folgender Ausführungen ist es wichtig, an dieser Stelle eine begriffliche Unterscheidung zwischen Rechtsetzungs- und Gesetzgebungsakten vorzunehmen<sup>141</sup>: Als eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Organisation hat die EU eigene Rechtsetzungsbefugnisse. Sie kann also Rechtsakte erlassen. Diese Rechtsakte werden gem. Art. 288 AEUV nach ihrer Wirkung in verbindliche (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) sowie unverbindliche (Empfehlungen und Stellungnahmen) Akte eingeteilt. Die verbindlichen Rechtsakte können wiederum in Gesetzgebungsakte und Rechtsakte ohne Gesetzescharakter unterteilt werden. Eine Definition des Begriffs des Gesetzgebungsaktes ist in Art. 289 Abs. 3 AEUV wiederzufinden. (SCHRÖDER 2012: 258) Demgemäß sind Gesetzgebungsakte solche Rechtsakte, die in einem Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. In Art. 289 AEUV wird zwischen ordentlichem und besonderem Gesetzgebungsverfahren unterschieden.<sup>142</sup> Diesen Verfahren ist gemeinsam, dass das EP in unterschiedlichem Maße am Erlass der Gesetzgebungsakte beteiligt ist. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter können die Form von delegierten Rechtsakten (Art. 209 AEUV) oder Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) annehmen und werden insbesondere von der Kommission in einem im AEUV näher definierten Verfahren erlassen. Der Begriff der ‚Rechtsetzung‘ ist also gegenüber der ‚Gesetzgebung‘ allgemeinerer Natur, da ersterer die Setzung von Rechtsnormen bezeichnet, zu denen u.a. auch Gesetze gehören.

---

<sup>141</sup> Im Bereich der Rechtsetzung führt der LV zwei Neuerungen ein: er unterscheidet einerseits zwischen Gesetzgebung und sonstiger Rechtsetzung und andererseits zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) und den besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV). (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: § 12)

<sup>142</sup> Nach Art. 289 Abs. 1 AEUV besteht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der gemeinsamen Annahme von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse durch das EP und den Rat auf Vorschlag der Kommission. Demgegenüber besteht das besondere Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 289 Abs. 2 AEUV in der Annahme von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse durch das EP mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments (Anhörung bzw. Zustimmung des Europäischen Parlaments). „Ob ein Beschluss in einem Gesetzgebungsverfahren zustande kommt und dementsprechend ein Gesetzgebungsakt ist, lässt sich der jeweiligen Kompetenznorm entnehmen.“ (SCHRÖDER 2012: 258)

Die Kommission hat den nationalen Parlamenten gem. Art. 1 und 2 PNP zudem alle Konsultationsdokumente (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, ihr Rechtsetzungsprogramm) und Entwürfe von Gesetzgebungsakten direkt zuzuleiten – gleichzeitig mit der Übermittlung an den Rat und an das EP, und zwar unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung.<sup>143</sup>

Das Lissabonner PNP weitet die Informationsrechte der nationalen Parlamente im Vergleich zum Vorgängerprotokoll im Bereich nicht-legislativer Dokumente deutlich aus (DITTMER 2011: 45), indem der Kommission die Pflicht auferlegt wird, den mitgliedstaatlichen Parlamenten auch das Jahresprogramm ihrer legislativen Arbeiten sowie alle weiteren Dokumente, die im Zusammenhang mit der legislativen Planung oder mit politischen Strategien stehen, zu überstellen. (Art. 1 PNP) Diese Direktzuleitung ermöglicht es den Parlamenten, die Gesetzgebungsvorhaben der Kommission „langfristig und vorausschauend zu begleiten und zu analysieren“ (DITTMER 2011: 45 f.) sowie frühzeitig zu erkennen, in welchen Bereichen Handlungs- und Mitwirkungsbedarf besteht.

Neben dem besseren Zugang zu Informationen sieht Artikel 5 PNP vor, dass der Rat den mitgliedstaatlichen Parlamenten seine Tagesordnungen und die Ergebnisse seiner Sitzungen einschließlich der Protokolle der Tagungen, auf denen er über Gesetzesinitiativen berät sowie seine im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses angenommenen Standpunkte – „gleichzeitig mit der Übermittlung an die Regierungen der Mitgliedstaaten“ – direkt zuzuleiten hat. Diese Direktzuleitung soll nicht ausschließlich Informationszwecken dienen: Nach den Vorschriften des Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente des Amsterdamer Vertrags wurden Konsultationsdokumente und Entwürfe für Rechtssetzungsakte übermittelt, nachdem sie offiziell vorgelegt wurden. Allerdings waren die Positionen über diese Vorschläge zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung in der Regel bereits zwischen den Repräsentanten der nationalen Regierungen in den Ar-

---

<sup>143</sup> Schon im Rahmen des seit 2006 eingeleiteten politischen Dialogs hatte die Kommission den nationalen Parlamenten diese Dokumente übermittelt und auf die Stellungnahmen der Parlamente geantwortet. Dies erfolgte allerdings auf rein informelle Basis. Seit dem 1. Dezember 2009 wurde die bereits praktizierte Direktzuleitung rechtlich verankert. Vgl. Abschnitt 4.2.3.

beitsgruppen des Rates oder im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) inhaltlich abgestimmt (RAUNIO 2005: 322). Auch war es den nationalen Parlamenten kaum möglich, die Verhandlungsposition oder das Abstimmverhalten des ‚eigenen‘ Regierungsvertreters im Rat nachzuvollziehen. (DITGEN 2011: 46) Deshalb soll diese Pflicht des Lissabonner Vertrags zur Weiterleitung von Beratungsdokumenten des Rates den mitgliedstaatlichen Legislativen die Möglichkeit bieten, die Vorgänge im Rat, die den Gesetzgebungsprozess der Union betreffen, besser nachvollziehen zu können. (ebd.) So kann jedes einzelstaatliche Parlament seine Kontrollfunktion im Bezug auf das Handeln der jeweiligen Regierungsvertreter im Rat besser wahrnehmen. (ebd.)

Verfügt ein Parlament über mehrere Kammern, so werden diese Dokumente jeder Kammer übermittelt. Der LV schafft also durch „[...] die Ausweitung von Informationsrechten eine verbesserte Grundlage für eine effektive Kontrolle europäischer Politik durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten [...]“ (DITGEN 2011: 13). Durch die Regelung des Vertrags von Lissabon ist auf europäischer Ebene ein Verfahren zur Dokumentenübermittlung durch die EU-Institutionen formalisiert worden, das den nationalen Legislativen einen verbesserten Zugang zu Informationen verschaffen und somit zur Reduzierung struktureller Informationsasymmetrien zugunsten der Parlamente der Mitgliedsstaaten (BENZ & BROSCHEK 2010: 18) beitragen soll. So ist mit dieser Neuregelung auch die Hoffnung verbunden, dass „die Gefahr einer möglichen Selektion, wie sie die indirekte Weiterleitung durch die Regierungen beinhaltet, gebannt wird und sichergestellt wird, dass die Parlamente alle notwendigen Dokumente zeitnah zu ihrer Veröffentlichung erhalten“ (DITGEN 2011: 45). Die nationalen Parlamente sollen hierdurch in die Lage versetzt werden, ihren politischen Gestaltungsspielraum vor Verabschiedung eines Gesetzes auf europäischer Ebene wahrnehmen zu können. Allerdings besteht bei diesen erweiterten Informationsrechten eine Gefahr der „irrelevance through overload“ (THYM 2007: 54; BENZ & BROSCHEK 2010: 8): Durch das hohe Aufkommen an zugeleiteten Dokumenten werden die einzelnen Parlamentskammern „mit Informationen über Entscheidungsmaterien eher überlastet [...], während sie über Konflikte, Verhandlungsoptionen und Verfahren eher unzureichend informiert werden“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 5), so die Überlegung.



### 3.1.4 Beteiligung an der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Sämtliche Organe und Einrichtungen der EU sind seit Beginn der Rechtswirkung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1993 dazu verpflichtet, für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Sorge zu tragen<sup>144</sup> (BECKER 2013: 9). Sie müssen jeden Legislativvorschlag, den sie vorlegen, unter dem Aspekt der Achtung dieses Prinzips begründen und ihm im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Rechnung tragen. (ebd.) Die Berücksichtigung dieses Prinzips sollte „auf allen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems und in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses“ (BECKER & KIETZ 2010: 8) kontrolliert werden.

Allerdings stand in der Vergangenheit bei der Prüfung des Subsidiaritätsprinzips stets die Selbstkontrolle der Europäischen Kommission in den Vordergrund der EU-Gesetzgebung. (KOCH & KULLAS 2010: 8) Diese Selbstkontrolle stellt jedoch kein verlässliches Instrument zur Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dar, denn sie „verführt [...] dazu, situationsabhängig durchgeführt zu werden und zu pauschalisieren“ (ebd.).

Auch das EP und der Ministerrat haben dem Subsidiaritätsprinzip während des gesamten Rechtsetzungsverfahrens Rechnung zu tragen: Wenn sie eigene Änderungsvorschläge an einem Legislativvorschlag vorlegen, müssen diese unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität gerechtfertigt werden. (BECKER & KIETZ 2010: 11) Allerdings sind beide Organe an einer restriktiven Subsidiaritätskontrolle wenig interessiert. Für das als Mitgesetzgeber agierende EP, das seine „Macht“ aus der Beteiligung an laufenden Gesetzgebungsverfahren (ebd.) zieht, käme eine restriktive Subsidiaritätskontrolle einer freiwilligen Machtbeschränkung gleich. Im Ministerrat sind Subsidiaritätsbedenken einzelner Mitgliedsländer zwar wiederholt Gegenstand von Diskussionen (ebd.), jedoch neigen die einzelstaatlichen Vertreter während der Verhandlungen dazu, entweder „die Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes oder die Überschreitung von Kompetenz-

---

<sup>144</sup> Die EU-Kommission, das EP, der EuGH, die EZB, die EIB, insoweit diese gesetzgeberisch tätig werden.

grenzen zu tolerieren oder eben gerade dann ins Feld zu führen, wenn und soweit es ihrer politischen Interessenlage im Hinblick auf den betroffenen Gesetzgebungsakt entspricht“ (KOCH & KULLAS 2010: 8).<sup>145</sup>

Obwohl die Subsidiaritätskontrolle also keine Neuentwicklung des Lissabonner Vertrags ist (BECKER & KIETZ 2010: 9), so rücken dessen Regelungen die nationalen Parlamente in den Vordergrund dieser Prüfung. Der LV etabliert in diesem Zusammenhang einen neuen Kontrollmechanismus und verleiht den einzelstaatlichen Legislativen in diesem Verfahren eine zentrale Rolle: Ihnen wird das Recht zugesprochen, sich in das europäische Gesetzgebungsverfahren einzuschalten und auf Verstöße gegen den Grundsatz der Subsidiarität aufmerksam zu machen bzw. die Einhaltung dieses Prinzips anzumahnen. Der LV wertet somit die Rolle einzelstaatlicher Parlamente im Bereich der Subsidiaritätskontrolle deutlich auf: Die Parlamente erhalten zum ersten Mal „direkte Partizipationsmöglichkeiten am europäischen Politikprozess“ (ebd.: 2; vgl. auch DITTGEN 2011: 13) und werden befähigt, sich im Rahmen eines rechtlich sanktionierten Verfahrens in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzuschalten (DASHWOOD 2009: 3).

Die folgenden Abschnitte setzen sich detailliert mit diesem Mechanismus auseinander. Dazu müssen allerdings in einem ersten Schritt einige Präzisierungen zur Kompetenzordnung der EU erfolgen, um so eine wichtige Unterscheidung ausdrücklich anzusprechen: die Differenzierung zwischen der Abgrenzung von Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten auf der einen und der Ausübung der bereits auf Unionsebene übertragenen Zuständigkeiten durch die europäischen Institutionen auf der anderen Seite. Die folgenden zwei Abschnitte befassen sich mit dieser Thematik.

### 3.1.4.1 Abgrenzung der Unionskompetenzen

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ist wesentlich für die Abgrenzung der Unionszuständigkeiten von den Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Nach diesem Prinzip können die EU-Institutionen nur in den Bereichen tätig werden, für die ihnen eine ausdrückliche Ermächtigung in den europäischen Grundlagenverträgen übertragen wurde. (Art. 5 Abs. 1 S 1 und Abs. 2 EUV) Alle

---

<sup>145</sup> Im Rat gewährleistet der AstV, dass die Grundsätze eingehalten werden.

der EU und damit ihnen nicht übertragenen Kompetenzen verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Damit erhalten die EU und ihre Organe ausdrücklich keine Kompetenz-Kompetenz<sup>146</sup>.

*„Als Ausgangspunkt für eine erfolgreiche Subsidiaritätskontrolle wurde in den Konventsverhandlungen eine deutlichere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Nationalstaaten und Gemeinschaftsebene diskutiert. Die ehrgeizigen Pläne, die in diesem Zusammenhang die Aufteilung der Zuständigkeiten in detaillierte Kompetenzkataloge zum Ziel hatten, fanden keinen Eingang in den Verfassungsvertrag und sind somit auch im Vertrag von Lissabon nicht zu finden. Dennoch sind die Zuständigkeiten im neuen Vertragswerk transparenter dargelegt und klarer voneinander abgegrenzt als bisher.“ (DITTMANN 2011: 48)*

Diese relativ klare Trennung sieht drei Kategorien von Kompetenzen vor<sup>147</sup>: (1) ausschließliche Zuständigkeiten der Union (Art. 3 AEUV)<sup>148</sup>, (2) geteilte Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (Art. 4 AEUV)<sup>149</sup> und (3) Bereiche, in denen die Union nur unterstützend, koordinierend und ergänzend tätig werden kann (Art. 6 AEUV)<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> Mit der Kompetenz-Kompetenz wird das Merkmal eines politischen Verbands bezeichnet, über die Kompetenz zu verfügen, sich selbstständig neue Kompetenzen zu geben. (GROBE HÜTTMANN & WEHLING 2009: 220)

<sup>147</sup> Hierzu siehe auch: Bundestag Europa 2008.

<sup>148</sup> Solche Bereiche sind gem. Art. 3 AEUV z. B. die Zollunion, die gemeinsame Handelspolitik, die gemeinsame Währungspolitik, der Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, der Abschluss bestimmter internationaler Abkommen sowie die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln. Die Mitgliedstaaten können nach Art 2 Abs. 1 EUV nur tätig werden, wenn sie entweder von der Union hierzu ermächtigt worden sind oder wenn sie Rechtsakte der EU in diesen Bereichen durchführen.

<sup>149</sup> Solche Politikbereiche sind gem. Art. 4 AEUV beispielsweise: Binnenmarkt, Sozialpolitik, Kohäsion, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, Energie, RFSR sowie transeuropäische Netze. Die Mitgliedstaaten können nur tätig werden, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeiten in diesen Bereichen nicht ausgeübt hat. (Art. 2 Abs. 2 S 2 AEUV) „Wenn [...] die EU rechtsetzend tätig geworden ist, tritt eine Sperrwirkung für die Kompetenzausübung durch die Mitgliedstaaten ein.“ (DELGADO DEL SAZ 2011: 6)

<sup>150</sup> Z. B. Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industriepolitik, die Bereiche Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz, Verwaltungszusammenarbeit. Hier beschränkt sich die EU darauf, gemeinsame Ziele zu formulieren, an denen sich die Politik der Mitgliedstaaten orientieren soll. Ihre Zuständigkeiten in diesen

Jeder dieser drei Zuständigkeitskategorien werden im AEUV einzelne Bereiche zugeordnet.<sup>151</sup> In den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten der EU keine Kompetenzen übertragen haben, handeln die Mitgliedstaaten eigenständig, können aber ihre Politiken koordinieren (Art. 5 AEUV)<sup>152</sup>. Diese Kategorisierung soll die Zuordnung von Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erleichtern (BEICHELT 2008: 4) und die Transparenz politischer Verantwortlichkeiten erhöhen (MÖSTL 2010: 161). Eine solche Kompetenzabgrenzung erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig, da eine eindeutige Trennung von Zuständigkeiten nicht immer möglich ist (BENZ & BROSCHEK 2010: 6).

### 3.1.4.2 Ausübung der Unionskompetenzen

*„Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“ (Art. 5 Abs. 1 S 2 EUV)*

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind grundlegende Prinzipien des europäischen Rechts, die den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ergänzen. Als Kompetenzausübungsregeln (HEISE 2012: 19 ff.) sind beide Prinzipien maßgebend für die Festlegung der Art und Weise, in der die Union die ihr bereits übertragenen Kompetenzen ausübt. Sie begründen dementsprechend keine neuen Kompetenzen der EU, sondern regeln lediglich die Zuständigkeitsrangfolge im Verhältnis zwischen der europäischen, der nationalstaatlichen, der regionalen und der lokalen Ebene.

#### 3.1.4.2.1 Verhältnismäßigkeit

*„Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich nie über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.“ (Art. 5 Abs. 4 EUV)*

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist folglich maßgeblich bei der Festlegung, welche Maßnahmen die EU ergreifen kann, und gilt sowohl für die ausschließlichen als auch für die geteilten Zuständigkeiten (KOCH & KULLAS 2010: 5).

---

Bereichen treten jedoch nicht anstelle derjenigen der Mitgliedstaaten. (Art. 2 Abs. 5 UAbs. 1 AEUV).

<sup>151</sup> Für ausführliche Erläuterungen hierzu siehe MÖSTL 2010: 113 ff.

<sup>152</sup> Diese Bereiche beziehen sich auf die Wirtschafts-, die Beschäftigungs- und die Sozialpolitik. Die EU kann in einigen dieser Bereiche verbindliche Leitlinien vorgeben oder ergänzende Maßnahmen beschließen.

Der europäischen Ebene ist es demnach nicht gestattet, über das zur Erreichung des Ziels eines Rechtsetzungsaktes erforderliche Maß hinaus tätig zu werden. (BECKER & KIETZ 2010: 8)

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip dient der Überprüfung der Intensität des Handelns der EU. Diese Prüfung bezieht sich im Wesentlichen auf drei Aspekte: „necessity“, „suitability“ und „stricto sensu proportionality“ (FABBRINI & GRANAT 2013: 137): Maßnahmen müssen erstens erforderlich und geeignet sein, die Ziele der EU-Verträge zu erreichen. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen muss zweitens angemessen sein. Bei jedem Beschluss ist drittens die am wenigsten restriktive Maßnahme vorzuziehen. (ebd.)

#### 3.1.4.2.2 Das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip findet Anwendung sowohl im Falle der geteilten Zuständigkeiten, als auch im Bereich der unterstützenden, koordinierenden und ergänzenden Maßnahmen. (KOCH & KULLAS 2010: 14) Es kommt weder im Bereich der ausschließlichen Unionszuständigkeiten noch der ausschließlich nationalen Kompetenzen zur Anwendung. Als Kompetenzausübungsregel bezieht sich das Prinzip auf „the choice of the most suitable and efficient level for taking policy action“ (VARA ARRIBAS & BOURDIN 2012: 13) und ist maßgebend für die Beantwortung der Frage, welche Ebene des Mehrebenensystems der EU gesetzgeberisch tätig werden soll. Dies soll gewährleisten, dass eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten bei der Ausübung legislativer Zuständigkeiten durch eine dieser Ebenen möglich ist. (BECKER & KIETZ 2010: 8)

Grundidee des Subsidiaritätsprinzips ist, dass öffentliche Aufgaben möglichst von der niedrigsten politischen Ebene geregelt und wahrgenommen werden sollen. (BERGMANN 2012c) Erst wenn auf dieser Ebene eine Angelegenheit nicht geregelt werden kann oder deren Wahrnehmung mit erheblichen Hürden und Problemen verbunden ist, wird die Regelungskompetenz nach ‚oben‘ abgegeben und die nächsthöhere Ebene schaltet sich ein – bis ggf. die Ebene der EU erreicht wird. Kernelement des Subsidiaritätsprinzips ist somit eine Präferenzentscheidung zugunsten ‚unterer‘ Ebenen. Wenn sich die übergeordnete Ebene jedoch einschaltet und Aufgaben subsidiär unterstützend wahrnimmt, ist das Zurückdrängen der Regelungskompetenz durch die untere Ebene für den jeweiligen Zweck in Kauf zu nehmen. Folglich sichert das Subsidiaritätsprinzip erstens einer

untergeordneten Ebene ein bestimmtes Maß an Unabhängigkeit gegenüber einer übergeordneten Einheit, zweitens hat es eine legitimatorische Wirkung für die übergeordnete Ebene. In diesem Zusammenhang stellen KOCH & KULLAS (2010: 4) zutreffend fest:

*„Insofern übt das Subsidiaritätsprinzip einerseits eine Schutz- und Abwehrfunktion für die kleineren Einheiten – der nationalen, regionalen und lokalen Ebenen – aus, andererseits eine Legitimationsfunktion für ein Handeln der größeren Einheit – der EU.“*

Im Mehrebenensystem der EU wird das Subsidiaritätsprinzip zu einem zentralen Element der vertikalen Kompetenzverteilung (BECKER & KIETZ 2010: 8)<sup>153</sup>: Indem es die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der lokalen, regionalen und nationalen Ebene schützt, soll es eine „Zentralisierung der Rechtssetzungstätigkeit auf europäischer Ebene vorbeugen“ (ebd.). Zu einem legitimatorischen Instrument wird es dadurch, dass es das Tätigwerden der europäischen Institutionen legitimiert, indem seine Anwendung gewährleistet, „dass die Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen werden“ (Präambel des Protokolls Nr. 2).<sup>154</sup> Hinsichtlich der legitimatorischen Wirkung dieses Prinzips bemerken CALLIESS & BEICHELT (2013: 8) zudem:

*„In der Tat darf nicht übersehen werden, dass die Demokratiefrage mit guten Gründen umso stärker in den Vordergrund der politischen und rechtlichen Debatte rückte, je mehr Zuständigkeiten der EU von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. [...] Insofern erfüllt das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Funktion, als mit seiner Hilfe die Weiche für die jeweilige Handlungsebene gestellt wird. Seiner konsequenten Beachtung kommt daher im Alltag des Entscheidungsprozesses der EU eine entscheidende Bedeutung zu.“*

Dieses Prinzip wurde durch das Subsidiaritätsprotokoll des Maastrichter Vertrags als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts verankert. (KOCH & KULLAS 2010:

---

<sup>153</sup> „Das Subsidiaritätsprinzip gilt [...] als Antwort auf die sich kontinuierlich verdichtende vertikale Verflechtung im europäischen Mehrebenensystem.“ (BECKER & KIETZ 2010: 9)

<sup>154</sup> Bereits die Präambel des Lissabonner Vertrags bekundet, dass die hohen Vertragsparteien entschlossen sind, „[...] den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen“ (Präambel EUV).

4)<sup>155</sup> Im gleichen Jahr (1992) hatte der Europäische Rat in Edinburgh außervertraglich Anwendungsregeln für das Subsidiaritätsprinzip vereinbart. 1993 schlossen Rat, Kommission und EP eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Subsidiarität ab<sup>156</sup>, die die Anwendung dieses Grundsatzes weiter präziserte. Ohne den Wortlaut des Prinzips zu ändern, hat der Vertrag von Amsterdam das „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ in das Primärrecht eingeführt. Dieses Protokoll hatte das in Edinburgh vereinbarte Konzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips rechtlich sanktioniert. Der LV übernimmt die Regelungen des Protokolls, präzisiert und erweitert sie aber durch eine regionale und lokale Komponente:

*„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, **die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen**, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten **weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können**, sondern vielmehr **wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.**“ (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV, eigene Hervorhebungen)*

Inhaltlich sind für ein Eingreifen der Union drei Elemente erforderlich:

- das Fehlen einer ausschließlichen Kompetenz auf Gemeinschaftsebene,
- dass Ziele auf den unteren Ebenen nicht ausreichend erreicht werden können,
- und dass diese Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können.

Die rechtswissenschaftliche Literatur bleibt allerdings eher kritisch gegenüber dieser Definition des Subsidiaritätsprinzips: Es ließen sich zwar einige sprachliche Verbesserungen bei der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips in der Lissabonner Fassung des EUV feststellen, jedoch blieben einige Mängel und Schwächen in dieser Formulierung bestehen. So würden einige unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. „ausreichend“, „besser“) vom PSV-A übernommen (KOCH & KULLAS

---

<sup>155</sup> Grund für diese Regelung war, dass der europäische Gesetzgeber durch eine stetig fortschreitende Verlagerung nationaler Kompetenzen auf die Ebene der EU eine deutliche Stärkung erfahren hatte, während den nationalen Legislativen aufgrund der Sperrwirkung des Unionsrechts Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten (CALLIESS & BEICHELT 2013: 8) verloren gingen.

<sup>156</sup> Siehe ABl. C 329 vom 06.12.1993, S. 135.

2010: 2), was dazu führen würde, dass der Grundsatz auch weiterhin unklar und mehrdeutig bleibe. (CRAIG 2012; HORSLEY 2012; BECKER 2013: 9) Bei der Prüfung, ob die Ziele auf nationaler Ebene „nicht ausreichend“, sondern auf Unionsebene „besser“ zu verwirklichen sind, kommt der konkreten Definition des angestrebten Ziels eine entscheidende Bedeutung zu. Die Ungenauigkeit und die Mehrdeutigkeit dieser beiden Begriffe würden die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips erschweren. (KOCH & KULLAS 2010: 14)

Den mit Gesetzgebungskompetenzen ausgestatteten Vertretungskörperschaften der Mitgliedstaaten<sup>157</sup> werden im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle zwei Instrumente zur Verfügung gestellt: (1) eine Präventivkontrolle mittels Subsidiaritätsrüge (die in einem Frühwarnmechanismus eingebettet ist) und (2) eine Ex-post-Kontrolle bereits in Kraft getretener europäischer Rechtsakte mittels Subsidiaritätsklage. Auf die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens der Subsidiaritätskontrolle wird im Folgenden detailliert eingegangen. Hierfür werden die zwei oben genannten Instrumente untersucht und bewertet.

### 3.1.4.3 Der Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus

*„Die nationalen Parlamente können nach dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit **vorgesehenen Verfahren** eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission richten.“ (Art. 3 Abs. 1 PNP; eigene Hervorhebung)*

---

<sup>157</sup> Artikel 6 Abs. 1 S 2 PSV erwähnt auch die mit Gesetzgebungsbefugnissen ausgestatteten regionalen Parlamente im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle. Diese können bei der Überwachung der Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität von den nationalen Parlamenten konsultiert werden. Dabei muss den regionalen Parlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wobei diese Stellungnahme keine Bindungswirkung auf die Position des nationalen Parlaments oder der jeweiligen Kammer enthalten kann. Die Einbindung der regionalen Parlamente kann allerdings nur dann erfolgen, wenn innerstaatliche Regeln dies ermöglichen. Vgl. Abschnitt 2.1.2 „Bundestag und Bundesrat als Kammern eines nationalen Parlaments“.



Dieses Verfahren ist unter der Bezeichnung „Frühwarnmechanismus“ oder „Frühwarnsystem“ bekannt. Artikel 5 Abs. 3 UAbs. 2 S 2 EUV führt dieses Verfahren im Primärrecht ein<sup>158</sup>, Art. 12 lit. b) EUV bekräftigt es<sup>159</sup> und der PSV detailliert dessen Ablauf.

Dieser Mechanismus ist „zweifellos“ (BECKER 2013: 7; BECKER & PINTZ 2012: 3; vgl. auch DITTGEN 2011: 44; VARA ARRIBAS & BOURDIN 2012: 14) die wichtigste Neuerung des Lissabonner Vertrags in Bezug auf die Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Auch gilt es als „Kernstück“ (CHARDON & EPPLER 2009: 35; vgl. auch DITTGEN 2011: 44) ihrer Beteiligung am europäischen Gesetzgebungsprozess – unabhängig von den eigenen Regierungen (EPPLER 2013a: 36).<sup>160</sup> Haben sich die nationalparlamentarischen Kontrollrechte bis zum Verbindlichwerden der Lissabonner Vertragsvorschriften lediglich auf das Handeln der jeweiligen Regierungen im Ministerrat konzentriert, so sehen die mit dem LV im Primärrecht eingeführten Einspruchsrechte eine direkte nationalparlamentarische Kontrolle gegenüber den europäischen Institutionen vor. (MELLEIN 2011: 49) Als Instrument der Subsidiaritätskontrolle stärkt dieser Mechanismus die Rolle nationaler Parlamente im Gesetzgebungsprozess der EU (PAULO 2012: 5), indem er ihnen die „Möglichkeit einer Präventivkontrolle zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens“ (KOCH & KULLAS 2010: 6) bietet. Er ermöglicht es den nationalen Parlamenten noch am Anfang des Gesetzgebungsprozesses, Einfluss auf das ‚Ob‘ der europäischen Gesetzgebung zu nehmen. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX. 3)

Das komplexe Verfahren des Frühwarnmechanismus ist im PSV festgelegt und basiert im Wesentlichen auf folgende vier Schritte (BECKER 2013: 17): (1) eine

---

<sup>158</sup> „Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach den in jenem Protokoll [PSV, eigene Anmerkung] vorgesehenen Verfahren.“ Das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle wurde erstmals im Verfassungsvertrag kodifiziert. (ABELS 2013b: 30) Während der Verhandlungen der Regierungskonferenz zur Ausformulierung des Textes des Lissabonner Vertrags wurden die Vorschläge des Europäischen Konvents übernommen und mit geringfügigen Änderungen in den neuen Grundlagenvertrag überführt.

<sup>159</sup> Die nationalen Parlamente „sorgen dafür, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird“ (Art. 12 lit. b) EUV).

<sup>160</sup> Neben den nationalen Parlamenten kontrollieren auch der Ausschuss der Regionen und der Europäische Gerichtshof die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Begründungspflicht der europäischen Institutionen, (2) umfassende Informationsrechte der nationalen Parlamente, (3) die Einhaltung einer festgelegten Frist für die Subsidiaritätskontrolle sowie (4) die Erhebung von Subsidiaritätsrügen. Die ersten drei genannten Elemente sind Voraussetzungen dafür, dass die einzelnen Legislativen ihr Recht zur Überprüfung von Entwürfen im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ausüben können. Kommt ein Parlament bzw. eine seiner Kammern nach dieser Prüfung zu dem Ergebnis, dass dieser Grundsatz durch den Vorschlag nicht eingehalten wird, so kann es dem Organ, das den Gesetzesentwurf unterbreitet hat, eine ‚begründete Stellungnahme‘/ ‚Subsidiaritätsrüge‘ übermitteln und darauf aufmerksam machen, dass eine Verletzung eines der wesentlichen Grundsätze der Ausübung von Unionskompetenzen vorliegt. Die nächsten Abschnitte beschreiben die unterschiedlichen Elemente des Frühwarnmechanismus.

#### 3.1.4.3.1 Begründungspflicht der Initiativorgane

Ein erstes Element des Frühwarnmechanismus besteht in der Verpflichtung der EU-Organe und Institutionen ihre Gesetzesentwürfe im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit detailliert zu begründen. (Art. 5 PSV) Diese Regelung weist den europäischen Institutionen eine „Begründungslast im Hinblick auf die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität“ (PABEL 2011: 290) zu. Damit sind sie verpflichtet, ihre Entwürfe vorab genau zu prüfen.

Diese Begründungspflicht war bereits in Art. 4 PSV des Amsterdamer Vertrags vorgesehen. (MELLEIN 2007: 178; PABEL 2011: 198, Fn. 14) Das überarbeitete Protokoll im LV fügt dieser Regelung eine spezifische Bestimmung hinzu, wonach jeder Gesetzgebungsvorschlag einen Vermerk zu enthalten hat, der es ermöglicht „zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden“ (Art. 5 PSV). (BECKER 2013: 9 f.) Dieser ‚Subsidiaritätsvermerk‘ (‚fiche de subsidiarité‘) soll zudem Angaben über die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen enthalten, die finanzielle Belastung und den Verwaltungsaufwand berücksichtigen sowie im Falle von Richtlinien die Auswirkungen des vorgeschlagenen Gesetzgebungsaktes auf die nationalen und regionalen Rechtsvorschriften darlegen (Art. 5 PSV). Zudem muss die Schlussfolgerung, dass ein Ziel auf europäischer Ebene besser erreicht werden kann, sowohl mit qualitativen als auch – soweit möglich – mit quantitativen Kriterien begründet

werden. (ebd.; DELGADO DEL SAZ 2011: 7, Fn. 18) Entscheidend ist dabei, dass die Argumente zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit transparent sind, damit die mitgliedstaatlichen Legislativen ihre Gültigkeit erörtern können.

Als das wichtigste innerhalb der EU mit Initiativrecht ausgestattete Organ muss die Kommission über diese Begründungspflicht hinaus gem. Art. 2 PSV umfangreiche Anhörungen durchführen, bevor sie einen Legislativvorschlag vorlegt.<sup>161</sup>

#### 3.1.4.3.2 Direktübermittlung von Dokumenten und Unterrichtungspflichten

Ein zweites Element des Frühwarnmechanismus bezieht sich, wie bereits im Abschnitt 3.1.3 dargestellt, auf die Direktübermittlung von allen Entwürfen zu Gesetzgebungsakten<sup>162</sup> gemeinsam mit den begleitenden Subsidiaritätsvermerken an die nationalen Parlamente. Neben dieser Pflicht zur Direktübermittlung von Gesetzgebungsentwürfen, werden den EU-Organen spezielle Unterrichtungspflichten in drei weiteren Fällen auferlegt:

- Unterrichtung über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei der Anwendung der Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV),
- Unterrichtung über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 69 AEUV),
- Unterrichtung über die Anwendung der Grundsätze der Proportionalität und der Subsidiarität durch einen jährlichen Bericht, der von der Europäischen Kommission vorgelegt wird (Art. 9 PSV).

#### 3.1.4.3.3 Fristen

Ein drittes Element des Frühwarnmechanismus bezieht sich auf die Möglichkeit der einzelstaatlichen Legislativen, innerhalb eines vorgeschriebenen Zeitraums

---

<sup>161</sup> Die Kommission kann unter bestimmten Bedingungen gem. Art. 225 und 241 AEUV vom Europäischen Parlament bzw. vom Ministerrat aufgefordert werden, Initiativvorschläge vorzulegen.

<sup>162</sup> Wie bereits dargelegt fallen unter „Entwürfe eines Gesetzgebungsaktes“ solche Vorschläge, die auf den Erlass eines Rechtsaktes in einem Gesetzgebungsverfahren der EU abzielen (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX. 2).

die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch einen vorgelegten Legislativvorschlag zu überprüfen: Innerhalb eines Zeitraums von acht Wochen<sup>163</sup> können die nationalen Parlamente bzw. jede Kammer dieser Parlamente prüfen, ob aus ihrer Sicht ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt. (Art. 6 Abs. 1 S 1 PNP) Diese Frist beginnt mit dem Zeitpunkt des Vorlegens der letzten Übersetzung eines jeden Gesetzgebungsvorschlags in eine der Amtssprachen der EU (Art. 6 PSV) und deren Übermittlung an die nationalen Parlamente.

Parallel zu dieser achtwöchigen Prüffrist regelt Artikel 4 S 1 PNP, dass zwischen Übermittlung eines Gesetzesentwurfs an die nationalen Parlamente und Aufnahme in die vorläufige Tagesordnung des Rats zur Beratung ein ‚Stillhaltezeitraum‘ ebenfalls von acht Wochen liegen muss. Ausnahmen sind in besonders dringenden Fällen möglich. (Art. 4 S 2 PNP) Im Rat darf während dieser Zeit keine Einigung über den Legislativentwurf festgestellt werden. (Art. 4 S 3 PNP) Weitere zehn Tage müssen gem. Art. 4 S 4 PNP zwischen der Aufnahme des Vorschlags auf die vorläufige Tagesordnung des Rates und der endgültigen Festlegung eines Standpunktes im Rat liegen.

*„Diese Fristen sollen es den nationalen Parlamenten ermöglichen, sich detailliert und ausführlich mit den europäischen Gesetzgebungsakten zu beschäftigen und ihre Meinungen in den Prozess der innerstaatlichen Willensbildung einzubringen.“ (DITTMER 2011: 45)*

Eine Kontrolle der formellen Einhaltung dieser Fristen ist möglich, da den einzelnen Legislativen die Tagesordnungen des Rates und die Ergebnisse seiner Sitzungen direkt übermittelt werden. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX. 3)

#### 3.1.4.3.4 Subsidiaritätsrügen

Resultat der im Rahmen des Frühwarnmechanismus vorgenommenen Prüfung kann eine sog. ‚begründete Stellungnahme‘/ ‚Subsidiaritätsrüge‘ sein: Sofern ein nationales Parlament bzw. eine seiner Kammern der Auffassung ist, dass ein Entwurf für einen EU-Gesetzgebungsakt nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar ist, kann es bzw. sie den Vorsitzenden des Europäischen Parlaments,

---

<sup>163</sup> Dieser Zeitraum betrug im PSV in der Fassung des Verfassungsvertrags noch sechs Wochen, wurde im LV aber auf acht Wochen verlängert.

des Rats und der Kommission eine ‚begründete Stellungnahme‘/ ‚Subsidiaritätsrüge‘ übermitteln, in der dargelegt wird, welche Überlegungen zu einer solchen Schlussfolgerung geführt haben. Eine solche begründete Stellungnahme muss im Wesentlichen drei Kriterien erfüllen:

1. sie muss innerhalb der achtwöchigen Frist nach Übermittlung des Vorschlags dem jeweiligen Initiativorgan zugeleitet werden,
2. die Parlamentarier müssen in der Stellungnahme Gründe anführen, warum sie eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen, und
3. die Stellungnahme muss einen Verstoß eines Legislativvorschlags gegen das Subsidiaritätsprinzip feststellen.

Dennoch macht das gegenwärtige Protokoll 2 keine Angaben über die Begründung einer solchen Subsidiaritätsrüge, den Umfang der Prüfung, die Prüfschritte und die Kriterien der Prüfung. Im Gegensatz zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Amsterdamer Vertrags, das verbindliche Leitlinien für die Subsidiaritätskontrolle enthielt<sup>164</sup>, verzichtet das Lissabonner PSV auf jegliche Anhaltspunkte für eine inhaltliche Überprüfung der Legislativvorschläge. So nennt diese letzte Fassung des PSV keine klaren Trennlinien und sachlichen Kriterien mehr, anhand derer die Einhaltung dieses Grundsatzes beurteilt werden kann. Gleichwohl bleiben die im PSV-A genannten sachlichen Kriterien weiterhin unverzichtbar, um in konkreten Fällen zu klären, ob Subsidiaritätsverstöße vorliegen (KOCH & KULLAS 2010: 2) – deshalb befasst sich der nächste Abschnitt mit diesen Kriterien.

#### *3.1.4.3.4.1 Umfang der Prüfung und Prüfkriterien*

Die zentrale Frage des Frühwarnmechanismus betrifft den Umfang der Prüfung, die von den nationalen Parlamenten im Rahmen des Protokolls Nr. 2 durchgeführt wird. (FABBRINI & GRANAT 2013: 120) Eine solche Prüfung kann zwei Aspekte

---

<sup>164</sup> Artikel 5 PSV-A sah folgende drei Leitlinien vor: Eine Maßnahme sollte erstens eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen und nicht ausreichend von den Mitgliedstaaten geregelt werden können. Eine nationale Maßnahme oder ein Nichttätigwerden würde zweitens im Widerspruch zu den Anforderungen der Verträge stehen. Drittens würden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Vergleich zu Maßnahmen auf nationaler Ebene deutliche Vorteile mit sich bringen.

berücksichtigen: die materielle und die prozedurale Dimension des Subsidiaritätsprinzips (ebd.: 124).

Die materiell-rechtliche Prüfung der Subsidiarität besteht im Wesentlichen aus drei Schritten (KOCH & KULLAS 2010: 14 ff.):

1. **Zuständigkeitskriterium** („Kann“-Frage): Demgemäß kommt ein Subsidiaritätsverstoß nur dann in Frage, wenn es sich um einen Rechtsakt handelt, für den keine ausschließliche Zuständigkeit der Union besteht, sondern der Legislativvorschlag auf eine geteilte Zuständigkeit gestützt oder dem Bereich der koordinierenden, unterstützenden oder ergänzenden Maßnahmen zuzuordnen ist.
2. **Erforderlichkeitskriterium** („Ob“-Frage; auch als Insuffizienz- oder Negativ-Kriterium bezeichnet): Dieses Kriterium ergibt sich aus der Feststellung des Artikels 5 Abs. 3 EUV, die besagt, dass die EU nur dann tätig werden kann, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können“. Nur wenn die Maßnahmen auf den unteren Ebenen nicht ausreichend verwirklicht werden können, kann die EU eingreifen.
3. **Effizienz-kriterium** („Ob“-Frage; Mehrwert oder Positiv-Kriterium): Demnach sollte die EU nur dann aktiv werden, wenn die Ziele einer Maßnahme „wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Um den Mehrwert einer Maßnahme zu überprüfen, kann auch der bereits im PSV-A kodifizierte Aspekt der grenzüberschreitenden Dimension eines Vorschlags herangezogen und ein „‘cross-border activity’ test“ (FABBRINI & GRANAT 2013: 124) durchgeführt werden. Demzufolge wäre europäischer Regelungsbedarf nur dann erforderlich, wenn „the transnational dimension of a problem and the potential failures of the national regulatory process increase the beneficial effects of a common supranational intervention“ (ebd.).

Die prozedurale Dimension der Subsidiaritätsprüfung bezieht sich auf die Begründung eines Gesetzgebungsvorschlags und kann als „instrumental to the evaluation of the material subsidiarity“ (ebd.: 125) angesehen werden. Dieser Aspekt

bezieht sich auf die Erfüllung der Begründungspflicht seitens der Initiatoren eines Vorschlags über dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip. Diese Darlegungslast ist also Teil des Initiativrechts. Fehlt eine solche Begründung, so kann keine ordnungsgemäße Subsidiaritätsprüfung durchgeführt werden. Dies bedeutet wiederum, dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Subsidiarität festgestellt werden kann, wenn dessen Einhaltung in einem Legislativvorschlag nicht ausreichend begründet wird. Das PSV des Lissabonner Vertrags legt den Schwerpunkt auf diesen Aspekt der Subsidiaritätskontrolle.

#### *3.1.4.3.4.2 Abgestufte Berücksichtigungspflichten und erforderliche Quoren*

Nach Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 PSV verfügt in diesem Verfahren jedes nationale Parlament über zwei Stimmen, die nach dem jeweiligen nationalen parlamentarischen System aufzuteilen sind. In einem Zweikammersystem hat jede Kammer eine Stimme und ein Recht zur Stellungnahme. Bei derzeit 28 Parlamenten sind entsprechend 56 Stimmen verteilt.

Je nach Anzahl der abgegebenen begründeten Stellungnahmen sieht Art. 7 PSV eine abgestufte Berücksichtigungspflicht für die EU-Organe vor: Grundsätzlich sind alle abgegebenen Stellungnahmen vom EP, vom Rat und von der Kommission sowie ggf. von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, dem Gerichtshof, der EZB oder der EIB zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1 PSV). Erreicht die Anzahl dieser Stellungnahmen ein bestimmtes Quorum, so ist der Entwurf zu überprüfen. Dabei bestehen zwei spezielle Verfahren (siehe Tabelle 2 auf der nächsten Seite):

- Erreicht die Anzahl der Subsidiaritätsrügen „[...] mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten [...] zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden“ (Art. 7 Abs. 2 S 1 PSV) („gelbe Karte“). Für Gesetzesvorschläge, die den RFSR betreffen (Art. 76 AEUV) genügt ein Viertel der zugeteilten Stimmen für das Auslösen dieses Verfahrens. (Art. 7 Abs. 2 S 2 PSV)<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> „Das an dieser Stelle herabgesetzte Quorum spiegelt die Sensibilität der Bereiche Justiz und Inneres wider, die von den Mitgliedstaaten nur zurückhaltend einer Kompetenzübertragung auf die Union und dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen geöffnet werden“ (KOCH & KULLAS 2010: 7).

Der Initiator des Vorschlags hat drei Möglichkeiten (BECKER 2013: 8): Er kann erstens beschließen, den Vorschlag zurückzuziehen und damit den Gesetzgebungsprozess zu beenden. Er kann zweitens an dem Vorschlag festhalten. Drittens kann er einen überarbeiteten Entwurf vorlegen und das Gesetzgebungsverfahren fortsetzen. In allen drei Fällen hat er die Entscheidung zu begründen. (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 PSV)

	Quorum	Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen (EU 28)	Folgen
<b>Gelbe Karte</b>	Ein Viertel der abgegebenen Stimmen	14	Nur bei Vorschlägen im RFSR Überprüfung des Vorschlags; 3 Möglichkeiten: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zurückziehung des Entwurfs;</li> <li>▪ Festhalten am Entwurf;</li> <li>▪ Abänderung des Entwurfs.</li> </ul> Begründung der Entscheidung.
	Ein Drittel der abgegebenen Stimmen	19 <sup>166</sup>	Überprüfung des Vorschlags; 3 Möglichkeiten: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zurückziehung des Entwurfs;</li> <li>▪ Festhalten am Entwurf;</li> <li>▪ Abänderung des Entwurfs.</li> </ul> Begründung der Entscheidung.
<b>Orange Karte</b>	Die Hälfte der abgegebenen Stimmen	28 <sup>167</sup>	Nur bei Vorschlägen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Überprüfung des Vorschlags; 3 Möglichkeiten: EK kann am Vorschlag festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen Begründung der Entscheidung beim Festhalten am Vorschlag mit anschließender Befassung des EP und des Rats Mehrheit im EP bzw. 55 % der Stimmen im Rat können den Entwurf ablehnen.

Tabelle 2: Quoren im Rahmen des Frühwarnmechanismus und Rechtsfolgen (eigene Darstellung; Quelle: Anpassung von KIIVER 2012b: 27)

- Ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) für den Rechtsakt vorgeschrieben und wird ein Quorum von mindestens 50 % der Stimmen

<sup>166</sup> Bis zum 1. Juli 2013, als Kroatien der EU betrat, lag der Schwellenwert bei 18 Stimmen.

<sup>167</sup> Bis zum 1. Juli 2013 lag das Quorum bei 27 Stimmen.



erreicht, so entsteht eine erweiterte Prüfpflicht für die europäischen Institutionen („orange Karte“). Die Kommission hat auch in diesem Fall drei Möglichkeiten<sup>168</sup>: Nach Abschluss ihrer Prüfung kann sie beschließen, an der Initiative festzuhalten, sie zu ändern oder sie zurückzuziehen. (Art. 7 Abs. 3 PSV) Wenn sie am Entwurf festhält, muss sie zusätzlich eine begründete Stellungnahme ausfertigen, die darlegt, „weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht“ (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 PSV). Diese begründete Stellungnahme wird dann zusammen mit den Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente dem EU-Gesetzgeber (EP und Rat) vorgelegt. (ebd.) Vor Abschluss der ersten Lesung prüfen diese zwei Organe, „ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht“ (Art. 7 Abs. 3 lit. a) PSV); hierbei berücksichtigen sie die Subsidiaritätsrügen der Mehrheit der nationalen Parlamente bzw. der Parlamentskammern sowie die Positionierung der Kommission (ebd.). Sind die Abgeordneten des Europäischen Parlaments bzw. die Regierungsvertreter im Rat der Ansicht, dass der Legislativvorschlag gegen den Subsidiaritätsprinzip verstößt, können sie mit 55 % der Stimmen der Ratsmitglieder oder einer Mehrheit der im Europäischen Parlament abgegebenen Stimmen den Entwurf ablehnen. (Art. 7 Abs. 3 lit. b) PSV) Damit ist das Gesetzgebungsverfahren beendet.<sup>169</sup>

Beide Verfahren sehen eine Überprüfung des Gesetzgebungsentwurfs vor und können zur Änderung oder Rücknahme des Entwurfs führen. Bei der „orangenen Karte“ besteht auch die Möglichkeit, dass das EP oder der Ministerrat das Legislativverfahren anhält. Allerdings ist der Initiator eines Gesetzentwurfs erst dann zu einer Überprüfung verpflichtet, nachdem mehrere Kammern bzw. nationale Parlamente eine begründete Stellungnahme eingereicht haben und somit ein bestimmtes Quorum erreicht wurde. (KOCH & KULLAS 2010: 7) Auch verbleibt die Entscheidung, an einem Entwurf festzuhalten, ihn abzuändern oder zu verwerfen letztlich bei dem Organ, das den Vorschlag vorgelegt hat (BEICHELT 2008: 4).

Eine Übersicht über das Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle liefert die Grafik 2.

---

<sup>168</sup> Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat die Kommission ein Initiativmonopol.

<sup>169</sup> Dieses Verfahren war im Entwurf des Verfassungsvertrags nicht vorgesehen. Es wurde durch den LV ins Primärrecht eingeführt.

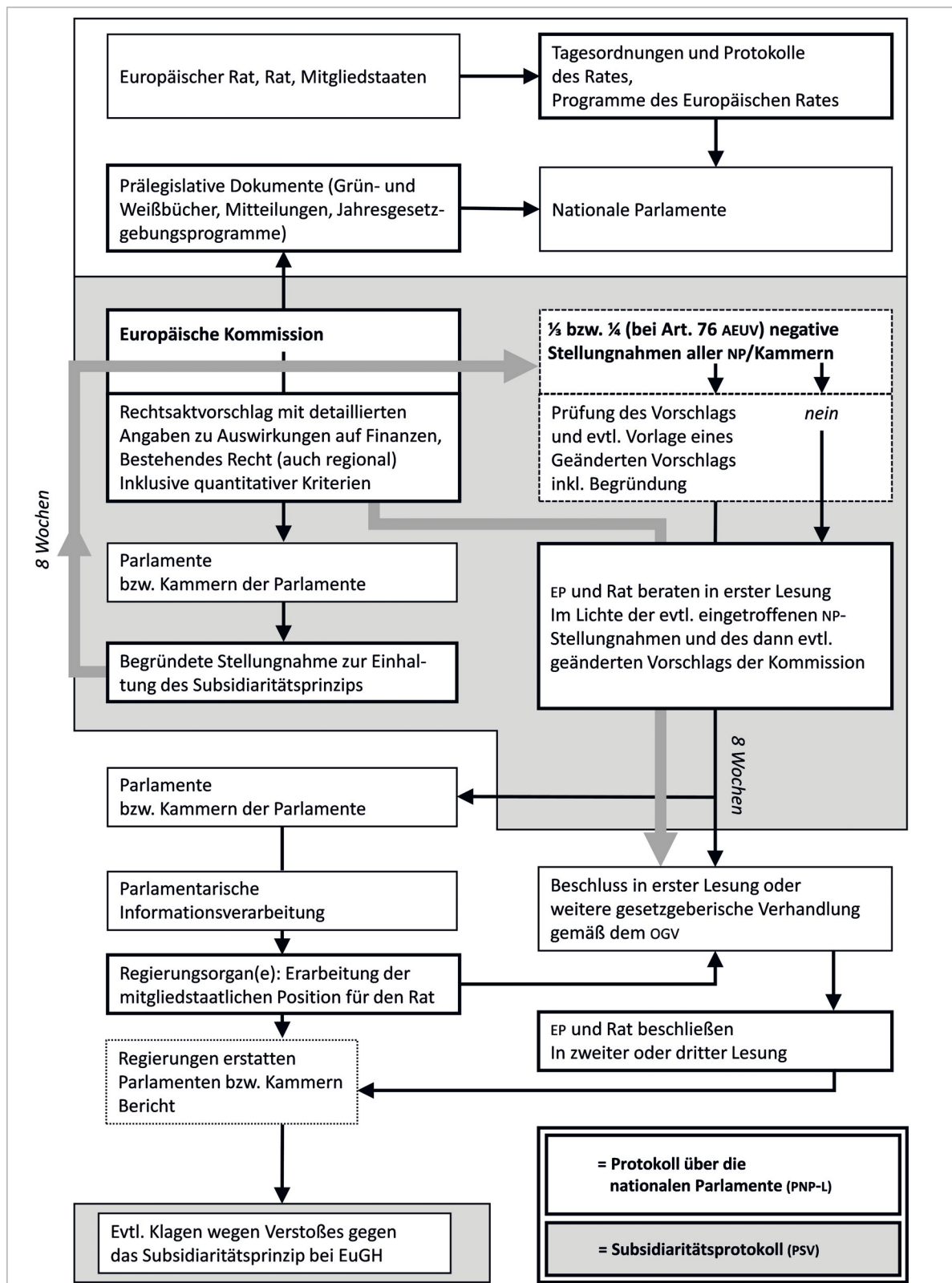


Abbildung 2: Prozessverlauf des Frühwarnmechanismus in Anlehnung an das PNP und an das PSV (Quelle: MAURER 2012: 211)

### 3.1.4.4 Die Subsidiaritätsklage

Ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen, wird der Frühwarnmechanismus durch das Ex-post Verfahren der Subsidiaritätsklage ergänzt. Da während des Frühwarnmechanismus den nationalparlamentarischen Subsidiaritätsbedenken „nicht zwingend Rechnung getragen werden muss“ (BECKER & KIETZ 2010: 12), sieht das PSV ein zweites Instrument der Subsidiaritätskontrolle vor, das die Wirksamkeit des Frühwarnmechanismus stärken soll (MELLEIN 2007: 32, 208). Mit dieser ausdrücklichen Anerkennung der Möglichkeit der Erhebung einer Subsidiaritätsklage wird die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips primärrechtlich verankert (KOCH & KULLAS 2010: 6) und seine „Durchsetzung [...] verfahrensrechtlich gestärkt“ (ebd.: 8).

Jede mitgliedstaatliche Regierung kann gem. Art. 8 Abs. 1 PSV aus eigener Initiative oder – gemäß ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung – im Namen des jeweiligen Parlaments oder einer seiner Kammern, den EuGH mit einer Klage wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip befassen (JACQUÉ 2010: 114). Der EuGH kann gem. Art. 263 AEUV die Rechtmäßigkeit eines Rechtsaktes hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgrundsatz prüfen und ggf. dessen Nichtigkeit feststellen.<sup>170</sup> Artikel 8 PSV bietet somit erstmals die Möglichkeit, dass ein EU-Rechtsakt auf Antrag eines nationalen Parlaments oder einer Parlamentskammer wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip verworfen werden kann. (DELGADO DEL SAZ 2011: 12)

Mit dem PSV wurde den nationalen Parlamenten neben den Regierungen der Mitgliedstaaten ein eigenes – mittelbares – Klagerecht vor dem EuGH gegen Rechtsakte eingeräumt, die ihres Erachtens gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen. (BECKER & KIETZ 2010: 11)<sup>171</sup>

Die Subsidiaritätsklage muss gem. Art. 263 Abs. 6 AEUV innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Veröffentlichung des Gesetzgebungsaktes erfolgen. (MELLEIN 2011: 58) Eine vorherige Subsidiaritätsrüge ist vor der entsprechenden

---

<sup>170</sup> Die Subsidiaritätsklage ist also als Unterfall der Nichtigkeitsklage ausgestaltet.

<sup>171</sup> Auch der Ausschuss der Regionen hat gem. Art. 8 Abs. 2 PSV das Recht, Subsidiaritätsklage zu erheben, jedoch nur dann, wenn er vor dem Erlass des angefochtenen Gesetzgebungsaktes nach Maßgabe des AEUV angehört werden muss.

Klage nicht erforderlich. (ABELS, EPPLER & TRÄSCH 2010: 262; STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IX. 4; KOCH & KULLAS 2010: 8)

### 3.1.5 Stellung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Die Regelungen des Vertrags von Lissabon führen neue Beteiligungsrechte für die nationalen Parlamente „in sensiblen Fragen“ (MÜLLER-GRAFF 2008: 132) des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein. Gemäß Art. 12 lit. c) EUV haben die einzelstaatlichen Legislativen das Recht, an bestimmten Maßnahmen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken im RFSR beteiligt zu sein. Dabei werden ihnen spezielle Unterrichtsrechte eingeräumt:

- über Inhalt und Ergebnisse der Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im RFSR werden die nationalen Parlamente unterrichtet (Art. 70 AEUV),
- über die Arbeit des ständigen Ausschusses des Rats für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit sollen die nationalen Parlamente „auf dem Laufenden gehalten“ (Art. 71 AEUV) werden (HÖLSCHIEDT 2008: 261).

HÖLSCHIEDT (2008: 261) äußert sich eher skeptisch hinsichtlich der Wirkung dieser Unterrichtsrechte: Sie hätte vor allem symbolischen Charakter, denn damit sei „[...] zwar de jure eine generelle, regelmäßige Unterrichtspflicht postuliert, die keiner Anforderung bedarf“, jedoch werde diese Unterrichtspflicht durch EU-Institutionen de facto „restriktiv gehandhabt“ (ebd. für beide Zitate).

Artikel 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV sieht vor, dass „der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen [kann], durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug bestimmt werden“. Der Kommissionsvorschlag ist gem. UAbs. 3 S 1 PSV den einzelnen Parlamenten zu übermitteln. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung auch nur von einem einzigen Parlament bzw. von einer Parlamentskammer abgelehnt, so kann der Rat den Beschluss nicht erlassen (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 S 2 PSV; familienrechtliche Brückenklausel; zur allgemeinen Brückenklausel vgl.

nächsten Abschnitt). Wird die vorgelegte Initiative innerhalb dieser sechsmonatigen Frist nicht abgelehnt, so kann der jeweilige Beschluss erlassen werden. (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 S 3 PSV)

Die nationalen Parlamente werden darüber hinaus im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen bei der Bewertung der Tätigkeit von EUROJUST einbezogen (Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV) und haben sich an der politischen Kontrolle von EUROPOL zu beteiligen (Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Im Vertrag werden jedoch keine abschließenden Bestimmungen bezüglich (bzgl.) dieser Beteiligungsrechte getroffen. Vielmehr wird die Konkretisierung von Einzelheiten dieser Beteiligung noch zu erlassender sekundärrechtlicher Akte überlassen. Erst diese können Klarheit über die genaue Rolle der nationalen Parlamente in diesem Bereich verschaffen.

### **3.1.6 Rolle bei Vertragsänderungen und Erweiterungen der Europäischen Union**

Die Rolle der nationalen Parlamente bei Vertragsänderungen wird in Art. 12 Abs. 1 lit. d) und e) EUV beschrieben: Die mitgliedstaatlichen Legislativen sollen zur guten Arbeitsweise der Union beitragen, indem sie sich an den Verfahren zur Änderung der europäischen Verträge gem. Art. 48 EUV beteiligen und über EU-Beitrittsanträge gem. Art. 49 EUV unterrichtet werden. Die folgenden Abschnitte gehen auf diese Rolle näher ein.

#### **3.1.6.1 Vertragsänderungen**

Artikel 48 EUV sieht für die Änderung europäischer Verträge drei verschiedene Verfahren vor: ein ordentliches und zwei vereinfachte Änderungsverfahren. Die Rolle der nationalen Parlamente innerhalb dieser Verfahren ist unterschiedlich und wird ausdrücklich in den jeweiligen Vorschriften des Artikels 48 präzisiert.

Bei der Setzung von Primärrecht werden die nationalen Parlamente im Rahmen des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens direkt durch die sog. „Konventsmethode“ beteiligt. Wenn die Vertragsänderungen sich auf interne Politikbereiche der Union beziehen oder in ihrem Umfang begrenzt sind, können die mitgliedstaatlichen Legislativen im Rahmen zweier vereinfachter Änderungsverfahren in die Primärrechtssetzung einbezogen werden.

*„Dieser Differenzierung nach drei Änderungsverfahren liegt die Vorstellung zugrunde, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen auf europäischer und auch mitgliedstaatlicher Ebene anhand der verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung der angestrebten Änderungen abgestuft werden können. Je bedeutender sich eine konkrete Änderung der Verträge darstellt, um so höhere Verfahrensanforderungen gelten, während für als geringfügig anzusehende Änderungen einfachere Verfahrensmodalitäten zur Anwendung kommen.“*  
(STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV.1)

### 3.1.6.1.1 Ordentliches Änderungsverfahren und Konventsmethode

Eine wichtige Neuregelung des Vertrags von Lissabon betrifft die Regelung der Art, in der weitere Änderungen des Primärrechts erfolgen können (Art. 48 EUV). Bis zur Inkraftsetzung der Lissabonner Vorschriften erfolgte jede Revision der europäischen Grundlagenverträge mittels einer Regierungskonferenz, die einen Änderungsvertrag ausarbeitete, der anschließend in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste. Nach dem LV sollen hingegen Vertragsänderungen im ordentlichen Änderungsverfahren nach der sog. ‚Konventsmethode‘ erfolgen:

*„(2) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben. Diese Entwürfe werden vom Rat dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht.*

*(3) Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten nach Absatz 4 gerichtet ist. [...]*

*(4) Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.*

*Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.“*  
(Art. 48 Abs. 2-4 EUV)

Initiativberechtigt sind nach Art. 48 Abs. 2 S 1 EUV die Regierungen jedes Mitgliedstaats, das EP und die EK, die dem Ministerrat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen können. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV4) Der Rat bringt die Entwürfe zur Vertragsänderung den nationalen Parlamenten „zur Kenntnis“ (Abs. 2 S 3). Danach beginnt auf europäischer Ebene ein dreistufiges Verfahren (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV4): Zunächst muss der Europäische Rat nach Anhörung von EP und Kommission beschließen, ob er die vorgeschlagenen Änderungen einer weiteren Prüfung unterzieht. (ebd.) Hiermit ist gemeint, dass der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit über die Zulassung der Initiative entscheidet. Erfolgt eine solche Billigung, setzt der Präsident des Europäischen Rats einen ‚Konvent‘ ein, der aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission besteht. (Abs. 3 S 1)<sup>172</sup> Dieser Konvent arbeitet einen Reformvorschlag aus, bevor eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten den Änderungsvertrag annimmt. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV4) Dabei ist diese Konferenz zwar inhaltlich nicht an die Konventsempfehlungen gebunden, sondern kann eine rechtlich eigenständige und unabhängige Entscheidung treffen, jedoch entfaltet die Konventsmethode eine weitreichende politische Vorwirkung, die sich im Ergebnis der Regierungskonferenz wesentlich niederschlagen dürfte. (ebd.)

Abgeschlossen wird das Verfahren durch eine Konferenz, die sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und die über den Änderungsvertrag abschließend entscheidet (Abs. 4).<sup>173</sup> Hat die Regierungskonferenz

---

<sup>172</sup> Die genaue Zusammensetzung des Konvents ist im EUV nicht geregelt. Im Falle des Konventes zur Erarbeitung der Vorschläge zum europäischen Verfassungsvertrag kamen 16 EP-Abgeordnete, jeweils zwei nationale Parlamentarier und einen Regierungsvertreter je Mitgliedstaat, zwei Vertreter der Kommission sowie der Konventspräsident mit seinen zwei Stellvertretern zusammen. Am Konvent nahmen zudem als Beobachter jeweils zwei Parlaments- und einen Regierungsvertreter der zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei, Rumäniens und Bulgariens teil.

<sup>173</sup> Dieser Mechanismus entspricht dem klassischen Verfahren zur Änderung völkerrechtlicher Verträge, bei dem auf die völkerrechtliche Vereinbarung das innerstaatliche Zustimmungsverfahren gemäß den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten folgt. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV4)

die Änderungen vereinbart, verlagert sich das Verfahren auf die mitgliedstaatliche Ebene. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV4) Hier bedarf es der Ratifikation<sup>174</sup> durch die Mitgliedstaaten, die „nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Abs. 4 UAbs. 2) erfolgt. Dabei ist in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten eine Zustimmung der nationalen Parlamente erforderlich.

Die Konventsmethode wird durch den LV verbindlich festgeschrieben und gilt für künftige Änderungen des europäischen Primärrechts. Sie ist als Garant dafür zu sehen, dass einerseits die nationalen Parlamente auch bei künftigen Vertragsänderungen eine wichtige Rolle spielen werden (HÖLSCHIEDT 2008: 262) und dass andererseits dadurch die spätere Ratifizierung der Vertragsänderungen in den Mitgliedstaaten erleichtert wird. Hierdurch soll eine Steigerung der politischen Legitimation der Vertragsänderungsverfahren erreicht werden. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV4)

Jedoch ist die politikgestaltende Mitwirkung in solchen Fällen gering, da die einzelstaatlichen Legislativen lediglich über Zustimmungsgerechte verfügen (MAURER 2012: 199): Sie können die im Rahmen einer Regierungskonferenz ausgehandelten und vom Europäischen Rat verabschiedeten Primärrechtsänderungen nicht mehr ändern. In der Phase ihrer Befassung bleibt ihnen grundsätzlich nur die Entscheidung, ob sie ihre Zustimmung zu den von den Staats- und Regierungschefs erzielten Kompromissen erteilen oder verweigern (ebd.). Mit der Ablehnung des Ratifikationsgesetzes kann ein nationales Parlament die Vertragsänderungen also nur verhindern, jedoch nicht positiv beeinflussen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 6)

*„Es muss daher abwägen, ob es den Status quo für besser hält als eine Änderung, mag diese im Vergleich zu einer ›Idealposition‹ auch noch so unbefriedigend ausfallen. Dabei sind unterschiedliche Aspekte abzuwägen. Nach der bisherigen Erfahrung haben die Parlamente diese Abwägungen meistens im Bewusstsein für die Vorteile eines gemeinsamen Europas gegenüber der nationalen Autonomie getroffen. Nur in einem Fall ist eine Vertragsänderung am*

---

<sup>174</sup> Mit „Ratifikation“ wird der völkerrechtliche Abschluss eines internationalen Vertrags durch die Vertragsparteien bezeichnet. (GROBE HÜTTMANN & WEHLING 2009: 280) Die Ratifikation erfolgt in der Regel durch die Abgabe einer förmlichen, völkerrechtlich bindenden Erklärung durch das Staatsoberhaupt nach vorheriger Zustimmung durch die Legislative. Diese Erklärung bestätigt, dass der Vertrag innerstaatlich in Kraft gesetzt worden ist.



*Votum eines nationalen Parlaments gescheitert. Auch der Vertrag von Lissabon wurde nicht durch Parlamente, sondern durch das irische Referendum, durch Staatspräsidenten oder durch Verfassungsgerichte aufgehoben.“ (ebd.)*

### 3.1.6.1.2 Vereinfachtes Verfahren zur Änderung der internen Politikbereiche

*„(6) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union vorlegen.*

*Der Europäische Rat kann einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.*

*Der Beschluss nach Unterabsatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen.“ (Art. 48 Abs. 6 EUV)*

Die Vereinfachung des Verfahrens nach Absatz 6 liegt darin begründet, dass keine Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten einberufen werden muss, um über die Änderung der Verträge zu entscheiden, sondern dass der Europäische Rat einstimmig über diese Änderung beschließt. Diese Änderung darf allerdings keine Übertragung zusätzlicher Hoheitsrechte von den Mitgliedstaaten auf die EU umfassen.

Änderungen der materiellen oder institutionellen Bestimmungen des dritten Teils des AEUV, der die „internen Politikbereiche der Union“<sup>175</sup> umfasst, können also durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats erfolgen (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 52), ohne dass die Vorlage eines formellen Änderungs-

---

<sup>175</sup> Hierbei handelt es sich u.a. um den Binnenmarkt, die Grundfreiheiten, die Wirtschafts- und Währungsunion, die Sozialpolitik, Landwirtschaft, Verbraucher- und Umweltschutz, Justiz- und Innenpolitik usw. Ausgeschlossen von dieser Regelung sind die GASP, die Assoziierungspolitik und das auswärtige Handeln.

vertrags notwendig ist. Angesichts der zum Teil erheblichen politischen Bedeutung der Themen in Titel III AEUV gewinnt der Europäische Rat an politischem Gewicht bei der Anwendung dieses Verfahrens.

Im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sieht diese Regelung keine direkte Unterrichtung der nationalen Parlamente vor. Allerdings legt Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S 3 EUV fest, dass es für das Inkrafttreten der Änderungen der „Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ bedarf. Dies impliziert in den meisten Mitgliedstaaten eine Zustimmung des Parlaments.

### 3.1.6.1.3 Brückenverfahren

Im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens erhalten die nationalen Parlamente ein Vetorecht:

*„In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Unterabsatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.*

*In Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.*

*Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen.*

*Der Europäische Rat erlässt die Beschlüsse nach den Unterabsätzen 1 oder 2 einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.“ (Art. 48 Abs. 7 EUV)*

Diese sog. ‚allgemeine Brückenklausel‘ sieht vor, dass der Europäische Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einerseits den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat und ande-

rerseits den Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 321, 413; STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: IV2) beschließen kann. In Fällen also, in denen der Ministerrat Entscheidungen einstimmig zu treffen hat, kann der Europäische Rat erstens beschließen, dass der Ministerrat solche Entscheidungen künftig mit qualifizierter Mehrheit treffen kann. Er kann zweitens das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auch auf solche Politikbereiche erweitern, in denen zuvor ein besonderes Gesetzgebungsverfahren angewendet werden musste. Die Brückenklausele betrifft die vereinfachte Änderung von Verfahrensvorschriften im AEUV bzw. im Titels V des EUV (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik); die Vertragsbestimmungen schließen ihre Anwendung für den Bereich der GSVP ausdrücklich aus.

Einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedarf es nicht, jedoch müssen die nationalen Parlamente über die Absicht der Inanspruchnahme dieser Klausel unterrichtet werden. Jedes nationale Parlament genießt dann ein „absolutes“ Ablehnungsrecht und kann die Initiative des Europäischen Rates binnen sechs Monaten zu Fall bringen“ (MELLEIN 2011: 49): Lehnt auch nur ein einziges Parlament die Initiative ab, so kann der Beschluss nicht erlassen werden – mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass europäische Rechtssetzungsakte wichtige Interessen der Mitgliedstaaten verletzen. (BENZ & BROSCHEK 2010: 7) Aus demokratietheoretischer Sicht kommt solchen Entscheidungen die höchste Legitimationsstufe zu. (MAURER 2012: 34)

Vordergründig scheint die Stellung der nationalen Parlamente in diesem Verfahren relativ stark zu sein. Jedoch müssen an dieser Stelle einige Einschränkungen vorgenommen werden: Die Brückenklausele ermöglicht erstens keine positive Zustimmung, sondern lediglich eine Ablehnung eines Entwurfs durch die nationalen Parlamente. Hierdurch wird ihre Rolle auf eine Abwehrhaltung „im Sinne einer Widerspruchsmöglichkeit gegen den Übergang von Kompetenzen auf die Union“ (BEICHELT 2008: 6) reduziert. Zweitens kann es bei der Wahrnehmung dieses Rechts zu Konflikten zwischen einem mitgliedstaatlichen Parlament und ‚seiner‘ Regierung kommen, die zuvor einem solchen Vorschlag schon zugestimmt hatte:

*„Übt ein Parlament dieses Vetorecht aus, dann gerät es allerdings in Konflikt zur Entscheidung der eigenen Regierung. Insofern ist beim Rückgriff auf Brückenklausele eine frühzeitige Verständigung zwischen Regierung und Parlament geboten.“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 7)*

### 3.1.6.2 Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Union

Die nationalen Parlamente werden gemeinsam mit dem Europäischen Parlament gem. Art. 12 lit. e) in Verbindung mit (künftig abgekürzt als „i.V. m.“) Art. 49 Abs. 1 S 2 EUV über Anträge auf Beitritt zur Union unterrichtet:

*„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet.“ (Art. 49 Abs. 1 S 1, 2 EUV)*

Die Unterrichtungspflicht der EU-Organe über Anträge auf Unionsmitgliedschaft zeitigt in dieser Phase des Entscheidungsprozesses allerdings keine direkten Auswirkungen auf die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in Fällen der EU-Erweiterung. Die Parlamente können sich erst in einer späteren Phase des Beitrittsprozesses gemäß den jeweils geltenden innerstaatlichen Ratifizierungsverfahren an diesem Prozess beteiligen. (GRZESZCZAK 2009: 19) Diese Information ist jedoch unter politischen Gesichtspunkten wichtig, denn sie kann Debatten über die Erweiterung der Union in den einzelnen Parlamenten auslösen. (ebd.)

### 3.1.7 Interparlamentarische Zusammenarbeit

Die interparlamentarische Zusammenarbeit ist keine Neuerung des Lissabonner Vertrags. Vor dem Hintergrund der Dominanz der Regierungen im europäischen Legislativprozess hatten sich die nationalen Parlamente und das EP gegenüber neuen Formen der Zusammenarbeit untereinander (ebd.: 15) bereits seit den 1980er Jahren geöffnet und haben in einem informellen Rahmen kooperiert. Offiziellen Eingang in die europäischen Verträge fand die interparlamentarische Kooperation Anfang der 1990er Jahre durch eine dem Vertrag von Maastricht beigefügte rechtlich unverbindliche Erklärung. Die Entwicklung des rechtlichen Rahmens für interparlamentarische Beziehungen wurde im Abschnitt 2.2.1 ausführlich behandelt.<sup>176</sup> An dieser Stelle interessieren die Änderungen, die durch die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in diesem Bereich eingeführt wurden.

---

<sup>176</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei MAURER (2012: 219 ff.).

Insgesamt lassen sich drei Neuerungen feststellen: Erstens erfolgt eine formale Aufwertung durch die Erwähnung dieser Kooperationsform im eigentlichen Text des Vertrags (Art. 12 lit. f) EUV). Zweitens wird eine ausdrückliche Bekennung zum Recht der Parlamente, ihre Kooperation selbst zu definieren und zu gestalten in das Primärrecht eingeführt.

*„Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente legen gemeinsam fest, wie eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten innerhalb der Union gestaltet und gefördert werden kann.“ (Art. 9 PNP)*

Drittens wird die Rolle der COSAC präzisiert und definiert:

*„Diese Konferenz fördert ferner den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse. Sie kann auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren, insbesondere zur Erörterung von Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“ (Art. 10 S 2 und 3 PNP)*

Vor allem durch die letzten zwei Elemente soll eine verstärkte parlamentarische Vernetzung gefördert werden. Hiermit gehen „erhebliche Hoffnungen auf eine gestärkte Legitimität der EU-Politik“ (EPPLER 2013a: 35) einher.

Insgesamt zielt die Lissabonner Vertragsreform im Wesentlichen auf die formelle Stärkung der Kontrollfunktion der mitgliedstaatlichen Legislativen im europäischen Mehrebenensystem ab. Auch die Systemgestaltungsfunktion wird punktuell gestärkt. Den nationalen Parlamenten wird erstens nunmehr das Recht zugesprochen, sich im Rahmen der Konventsmethode an der Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU zu beteiligen. Darüber hinaus bekommen sie bei der Anwendung des Brückenverfahrens ein Vetorecht.

## 3.2 KONKRETISIERUNG DER UNIONSRECHTLICHEN STELLUNG DURCH DEUTSCHES RECHT

Der primärrechtliche Rahmen nationalparlamentarischer Mitwirkung in der europäischen Politik wird auf mitgliedstaatlicher Ebene durch nationale Regelungen ergänzt. Die Vorschriften des Lissabon-Vertrags wurden in den Mitgliedstaaten in verschiedener Weise umgesetzt. Dieser Abschnitt konzentriert sich auf eine der wichtigsten und wahrscheinlich folgenreichsten Phasen für den Ratifizierungsprozess des Lissabon-Vertrags: Seine Ratifikation in Deutschland und die damit verbundene Konkretisierung des unionsrechtlichen Rahmens der Mitwirkung eines nationalen Parlaments in Angelegenheiten der EU. Die folgenden zwei Abschnitte zeichnen den Prozess der Ratifikation des Vertrags von Lissabon in Deutschland nach und liefern damit das notwendige Hintergrundwissen für eine eingehende Analyse der Änderungen bei der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in der EU-Politik. Im letzten Teil dieses Abschnitts konzentriert sich die Analyse auf die Mitwirkungsrechte, die durch die Begleitgesetzgebung eingeführt wurden. Dies soll den Fokus der Untersuchung auf die wesentlichen Neuerungen des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung lenken und somit den Untersuchungsgegenstand klarer in den Blick nehmen.

### 3.2.1 Ratifikationsverfahren des Lissabon-Vertrags in Deutschland

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben den LV am 13. Dezember 2007 unterzeichnet. Danach musste der Vertrag durch alle EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden, damit er in Kraft treten konnte. Die Ratifikation bestand aus zwei Stufen. In einem ersten Schritt mussten die Mitgliedstaaten ihren innerstaatlichen Vorgaben entsprechend zustimmen. Das Europarecht lässt dabei offen, ob die Ratifizierung parlamentarisch oder im Wege eines Referendums geschehen soll.<sup>177</sup> Gemäß Art. 6 Abs. 2 LV konnte die Ratifizierung erst vollständig abgeschlossen werden, nachdem alle EU-Mitgliedstaaten die Ratifikationsurkunde bei

---

<sup>177</sup> Außer in Irland erfolgte die Ratifikation des Vertrags von Lissabon in sämtlichen Mitgliedstaaten durch die nationalen Parlamente. (Bundestag Aktueller Begriff 2008a: 1)

der Italienischen Republik (sog. Depositar) hinterlegt hatten.<sup>178</sup> (Bundestag Aktueller Begriff 2008a: 1)<sup>179</sup> Im zweiten Schritt sollte das Ratifizierungsverfahren deshalb durch das Hinterlegen der Ratifikationsurkunde in Rom abgeschlossen werden.

Die Ratifikation erfolgte im Falle Deutschlands durch Erlass eines Zustimmungsgesetzes (auch Vertragsgesetz genannt) nach Art. 59 Abs. 2 S 1 GG. Für den Beschluss eines solchen Gesetzes waren nach Art. 23 Abs. 1 S 3 und Art. 79 Abs. 2 GG zwei Drittel der Mitgliederstimmen des Bundestags und zwei Drittel der Stimmen in der Länderkammer erforderlich. Der Bundestag beschloss den von der Bundesregierung eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007“<sup>180</sup> am 24. April 2008 mit großer Mehrheit: Von 574 abgegebenen Voten stimmten 515 Abgeordnete dem Gesetz zu, 58 waren dagegen und ein Parlamentarier enthielt sich (BT-PIP. 16/157: 16483).<sup>181</sup> Damit schafften die Abgeordneten die Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Deutschland und bestätigten gleichzeitig die „pro-europäische Grundhaltung aller Fraktionen außer der Linkspartei“ und die „Kontinuität europapolitischer Leitlinien im deutschen Parteiensystem“ (WIMMEL 2009: 747).

Gleichzeitig mit dem Erlass des Zustimmungsgesetzes verabschiedete der Bundestag eine Begleitresolution (BT-Drs. 16/8917: 3f, BT-PIP. 16/157: 16482 B), die die Stärkung nationaler Parlamente und damit die Stärkung der demokratischen Legitimation der EU durch den LV begrüßte (BT-Drs. 16/8917: 3). Dieser

---

<sup>178</sup> Wortlaut des Artikels 6 Abs. 2 LV: „Dieser Vertrag tritt am 1. Januar 2009 in Kraft, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, oder andernfalls am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats.“

<sup>179</sup> Für eine Übersicht über den Stand der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags bis zu seiner Ratifikation in Deutschland siehe Bundestag Aktueller Begriff 2008a: 2.

<sup>180</sup> BT-Drs. 16/8300; BT-PIP. 16/15: 16482 (D). Vgl. auch die Beschlussempfehlung und den Bericht des EU-Ausschusses auf BT-Drs. 16/8917.

<sup>181</sup> Die Fraktionen der SPD, der FDP und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN sowie eine deutliche Mehrheit der CDU/CSU-Abgeordneten stimmten dem LV zu, während die gesamte Linkspartei sowie sieben CDU/CSU-Abgeordnete gegen den Vertrag votierten. (WIMMEL 2009: 746) „Damit steht diese Ratifikation in der Tradition einer verlässlichen deutschen Europapolitik: Schon die EU-Verträge von Maastricht (1992) und Nizza (2001) waren von allen Bundestagsfraktionen mit Ausnahme der PDS/LINKE Liste mit deutlichen Mehrheiten und ohne große zwischenparteiliche Konflikte ratifiziert worden.“ (ebd.)

Beschluss nahm aber auch einige Klarstellungen zur Subsidiaritätskontrolle vor (ebd.: 4) und wies darauf hin, dass der europäische Vertrag einige Vorschriften im Bereich des Zivil- und Strafrechts enthielt, die eine Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der EU ohne förmliche Vertragsänderungen ermöglichten (ebd.: 4 f.). In diesem sensiblen Bereich wurde in der EntschlieÙung eine frühzeitige Information und Unterrichtung des Bundestags über die Willensbildung der Bundesregierung sowie – vor der abschließenden Beschlussfassung im Rat bzw. im Europäischen Rat – ein Bemühen um Einvernehmen vonseiten der Regierung gefordert. Auch wurde festgestellt, dass der AEUV einige besondere Verfahrensregeln enthält, die vorsehen, dass EU-Gesetzgebungsverfahren im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ausgesetzt werden können, falls ein Ratsmitglied durch einen Legislativentwurf grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung ‚seines‘ Mitgliedstaates berührt sieht. Er kann in einem solchen Fall die Befassung des Europäischen Rates beantragen. Bei der Anwendung dieses sog. Notbremsemechanismus forderte die Resolution, „eine besondere Rückanbindung an den Deutschen Bundestag“ (ebd.: 5) zu gewährleisten, indem sich die Bundesregierung vor der abschließenden Entscheidung im Europäischen Rat bzw. im Rat um Einvernehmen mit dem Bundestag „bemühen“ sollte (ebd.). Dies lässt erkennen, dass zumindest den Parlamentariern im federführenden EU-Ausschuss noch bestehende Unklarheiten bei der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene bewusst waren. Diese EntschlieÙung war zwar rechtlich unverbindlich, sie setzte jedoch auf die – politisch relevante – Verpflichtung der Regierung zur Zusammenarbeit mit dem Parlament. Damit orientierte sich die Umsetzung der primärrechtlichen Vorschriften nahe an den „Realitäten des parlamentarischen Regierungssystems“ Deutschlands. (MELLEIN 2011: 62)

Nachdem er am 15. Februar 2008 eine Stellungnahme gem. Art. 76 GG zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes gefasst hatte<sup>182</sup>, stimmte der Bundesrat am

---

<sup>182</sup> Vgl. BR-Drs. 928/07(B). Die Stellungnahme wurde vom Ausschuss für Fragen der EU empfohlen und brachte im Wesentlichen die grundsätzliche Unterstützung des Bundesrats für die Ratifikation des Vertrags zum Ausdruck.



23. Mai 2008 dem Gesetzentwurf zu<sup>183</sup> (BR-PIP. 844: 136B). Damit hatten sowohl Bundestag als auch Bundesrat dem Gesetzesentwurf mit jeweils großen Mehrheiten zugestimmt. (MÖSTL 2010: 36) Dabei führten sie den bereits während der Ratifizierung des gescheiterten Vertrags über eine Verfassung für Europa eingeschlagenen Weg der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten fort. Das so beschlossene Gesetz wurde anschließend am 8. Oktober 2008 durch den Bundespräsidenten ausgefertigt, am 14. Oktober 2008 im Bundesgesetzblatt (BGBl.) als „Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007“ verkündet<sup>184</sup> und trat einen Tag später in Kraft<sup>185</sup>. Das Zustimmungsgesetz hatte zwei Funktionen: es ermächtigte den Bundespräsidenten, die Ratifikationsurkunde zu unterzeichnen und zu hinterlegen und es setzte den Vertragsinhalt in deutsches Recht um. (Bundestag Aktueller Begriff 2008b: 1)

Von der Ratifikation unabhängig ist die Umsetzung des geschlossenen Vertrags in deutsches Recht. Für diese innerstaatliche Umsetzung des Vertrags von Lissabon wurden zwei weitere Gesetze erlassen, die die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der neuen Mitwirkungsrechte schufen und die Einzelheiten der Implementierung der europarechtlichen Bestimmungen sowohl auf Verfassungsebene als auch einfachgesetzlicher Ebene regelten:

1. Durch die vom LV neu eingeführten direkten Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle und bei institutionellen Entscheidungen war es in Deutschland erforderlich geworden, Anpassungen im Grundgesetz vorzunehmen.<sup>186</sup> Eine der wesentlichen Neuerungen des Lissabonner Vertrags ist die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung von Subsidiaritätsklagen sollte durch Einführung eines neuen Absatzes 1a in Artikel 23 GG

---

<sup>183</sup> Vertreter von 15 Bundesländern stimmten der Vorlage zu, der Vertreter Berlins enthielt sich. Vgl. Bundesratsplenarprotokoll (nachfolgend: BR-PIP.) 844 vom 23.05.2008, S. 136A ff.

<sup>184</sup> BGBl. 2008 II Nr. 27, S. 1038-1164.

<sup>185</sup> Gemäß seines Artikels 2 Abs. 1, sollte das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft treten – d. h. am 15.10.2008.

<sup>186</sup> Mit diesen Anpassungen des Grundgesetzes sollten wiederum die Voraussetzungen für die Schaffung bzw. Anpassung von einfachgesetzlichen Regelungen geschaffen werden.

geschaffen werden. Hierfür wurde ein Gesetzesentwurf im Bundestag eingebracht, der die Grundlage dafür schaffen sollte.<sup>187</sup> Mit diesem Entwurf war auch eine Ergänzung des Artikels 45 GG intendiert, die zu einer Ausdehnung der Ermächtigung des EU-Ausschusses führen sollte, die Rechte des Bundestags direkt gegenüber den europäischen Institutionen wahrzunehmen: Der neu eingeführte Art. 45 S 3 GG sollte klar stellen, dass der Bundestag den EU-Ausschuss auch zur Wahrnehmung derjenigen Rechte ermächtigen kann, die ihm in den vertraglichen Grundlagen der EU eingeräumt werden. (MELLEIN 2011: 21) Zudem sollte in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG das Quorum für Normenkontrollanträge vor dem BVerfG an das Quorum für Erhebung von Subsidiaritätsklagen angepasst werden.

2. Ein zweites Gesetz sollte die einfachgesetzliche Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon regeln: Der „Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“<sup>188</sup> baut auf das bereits im Jahre 2005 verkündete AuswG-I auf, das im Rahmen der Ratifizierung des Verfassungsvertrags erlassen wurde und – mit Ausnahme von seinem Artikel 2 Abs. 1 Nr. 2 – nicht in Kraft getreten war<sup>189</sup>. Auch als Begleitgesetz zum LV oder als AuswG-II bekannt, übernahm es weitgehend die Bestimmungen des AuswG-I und fügte den Vorschriften lediglich „technische Anpassungen an die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon“ (BT-Drs. 16/8489: 1) hinzu. Das Gesetz regelte die Ausübung der Subsidiaritätsrüge (Art. 1 § 2 AuswG-II) und Subsidiaritätsklage (Art. 1 § 3 AuswG-II) sowie das Verfahren zur Mitwirkung im Falle der Anwendung von Brückenklauseln (Art. 1 § 4 AuswG-II).

---

<sup>187</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)“, BT-Drs. 16/8488. Vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses auf BT-Drs. 16/8912.

<sup>188</sup> Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 16/8489; vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union auf BT-Drs. 16/8919.

<sup>189</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.2 „Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats in europäischen Fragen“.

Für die Beteiligung des Bundestags und des Bundesrats im Rahmen der allgemeinen Brückenklausel des Artikels 48 Abs. 7 EUV sowie der speziellen Brückenklausel des Artikels 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV (STÖBENER & WENDEL 2010: 73) sah das AuswG-II ein kompliziertes Verfahren vor, das die Vetorechte beider Kammern bei der Anwendung dieser Klauseln an der innerstaatlichen Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen ausrichtete.<sup>190</sup> Auch präzisierte das Begleitgesetz einige Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat.

Der Bundestag billigte beide Gesetzesentwürfe am 24. April 2008.<sup>191</sup> Der Bundesrat stimmte ihnen am 23. Mai 2008 zu.<sup>192</sup> Das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93)“ vom 8. Oktober 2008 (auch als „Grundgesetzänderungsgesetz“ bekannt) wurde am 16. Oktober 2008 im Bundesgesetzblatt verkündet.<sup>193</sup> Es trat gleichzeitig mit dem LV am 1. Dezember 2009 in Kraft, denn es konnte gem. seines Artikels 2 erst an dem Tag in Kraft treten, an dem der LV nach dessen Artikel 6 Abs. 2 für die Bundesrepublik in Kraft getreten ist.

---

<sup>190</sup> Nach Art. 1 § 4 Abs. 3 AuswG-II galt für die Ablehnung einer Initiative im Rahmen des Brückenverfahrens Folgendes: Bundestag und Bundesrat wurde je nach der durch die Initiative des Europäischen Rates betroffenen innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz ein Ablehnungsrecht zugewiesen. (DAIBER 2010: 296, Fn 40) Wären bei einer solchen Initiative im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes betroffen gewesen, so hätte der Bundestag gem. dieser Regelung des AuswG-II einen Beschluss zur Ablehnung der Initiative mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen fassen müssen. Wäre bei einer solchen Initiative im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder der Bundesrat betroffen gewesen, hätte die Länderkammer mit der Mehrheit der Stimmen einen Ablehnungsbeschluss fassen müssen. In allen anderen Fällen hätten Bundestag oder Bundesrat die Ablehnung dieser Initiative beschließen können. In diesen Fällen wäre die Initiative jedoch nur abgelehnt gewesen, wenn ein solcher Beschluss nicht vom jeweils anderen Organ zurückgewiesen worden wäre. Zusätzlich hätte eine Initiative auch dann nicht abgelehnt werden können, wenn eines der beiden Organe der Auffassung gewesen wäre, dass kein Fall von Schwerpunktsetzung vorgelegen hätte.

<sup>191</sup> Das erste Gesetz wurde mit 520 Ja-Stimmen, bei acht Nein-Stimmen und 49 Enthaltungen (BT-PIP. 16/157: 16476D f.) Der zweite Gesetzesentwurf wurde vom Bundestagsplenum mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU, FDP bei Enthaltung der Linksfraktion gebilligt. (BT-PIP. 16/157: 16482D)

<sup>192</sup> Vgl. BR-PIP. 844: 136D.

<sup>193</sup> BGBl. 2008 I Nr. 45, S. 1926. Vgl. Fn. 98.

(Bundestag Aktueller Begriff 2008b: 2) Das AuswG-II wurde an den Bundespräsidenten zur Ausfertigung weitergeleitet. (STÖBENER & WENDEL 2010: 73)

Der eingeschlagene Weg der innerstaatlichen Umsetzung der Lissabonner Vertragsbestimmungen musste jedoch revidiert werden, denn das BVerfG hat die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der deutschen Gesetzgebungsorgane in Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren der EU als für nicht hinreichend erachtet: Nachdem der Bundesrat am 23. Mai 2008 das Zustimmungsgesetz und das Begleitgesetz gebilligt hatte, nahm die Ratifikation des Vertrags von Lissabon eine unerwartete Wendung, als beim BVerfG sowohl gegen das Zustimmungsgesetz als auch gegen die zwei Begleitgesetze Verfassungsbeschwerden<sup>194</sup> und Organklagen<sup>195</sup> eingereicht wurden. Im Folgenden werden zunächst Gegenstand und Beteiligte des Verfahrens erläutert und danach das Urteil und seine innerstaatlichen Folgen vorgestellt. Dabei besteht nicht der Anspruch, das 147-seitige Urteil in seiner Gesamtheit darzustellen und zu analysieren. (DITTMER 2011: 77) Vielmehr soll es darum gehen, herauszuarbeiten, welche Folgen das Urteil für die Neugestaltung der rechtlichen Stellung von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten hatte.

### 3.2.2 Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>196</sup>

Dr. Peter GAUWEILER<sup>197</sup>, Bundestagsabgeordneter der CHRISTLICH-SOZIALEN UNION DEUTSCHLANDS (CSU), reichte im Mai 2008 beim BVerfG Verfassungsbeschwerde und Organklage gegen die deutsche Ratifikation des Vertrags von Lissabon ein.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG; §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

<sup>195</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG.

<sup>196</sup> Die Ausführungen dieses Abschnitts (S. 145 – 157) geben in Teilen den exakten Wortlaut des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts wieder. Ausnahmen sind grammatikalische Änderungen zur korrekten Darstellung der indirekten Rede (Konjunktiv I).

<sup>197</sup> GAUWEILER hatte bereits 2005 Klage gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa vor dem BVerfG eingereicht, dieses Verfahren wurde jedoch nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden eingestellt. (DITTMER 2011: 78)

<sup>198</sup> Der Schriftsatz ist veröffentlicht unter URL: [www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf](http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf) [Stand: 04.03.2014]. Der Klageschrift ist ein Gutachten des Freiburger Staatsrechtlers Dieter MURSWIEK beigefügt, das die Zulässigkeit und Begründetheit der GAUWEILER-Klage analysiert. (BROK & SELMAYR 2008: 219, Fn. 13) Das Rechtsgutachten ist

Unmittelbar nach der Zustimmung der Bundestagsmehrheit zum Vertrags- und zum Begleitgesetz kündigte ferner der europapolitische Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE Diether DEHM eine Verfassungsbeschwerde sowie eine Organklage an, die beide am 23. Juni 2008 beim BVerfG eingereicht wurden.<sup>199</sup> (BROK & SELMAYR 2008: 219) GAUWEILER und der LINKEN schlossen sich überdies der Bundesvorsitzende der Ökologisch-Demokratischen Partei Prof. Dr. Klaus BUCHNER, mehrere Einzelabgeordnete sowie eine Gruppierung von vier Einzelpersonen um das ehemalige deutsche MdEP Ludwig GRAF VON STAUFFENBERG an, die jeweils eine Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe übermittelten. Insgesamt wurden dem BVerfG somit zwei Organklagen und vier Verfassungsbeschwerden vorgelegt, die sich sowohl gegen das Zustimmungsgesetz zum Lissabonner Vertrag als auch gegen die beiden Gesetze zur Umsetzung des Lissabon-Vertrags in deutsches Recht wandten. (DITTMER 2011: 78)

Der Bundespräsident entsprach einer informellen Bitte des Bundesverfassungsgerichts, die Ratifikationsurkunde nicht auszufertigen, bis das Gericht abschließend entschieden hätte: Am 30. Juni 2008 teilte das Bundespräsidialamt mit, dass Horst KÖHLER die Ratifikationsurkunde nicht vor der Verkündung des Urteils ausfertigen und stattdessen die verfassungsgerichtliche Entscheidung abwarten würde. (Der Bundespräsident 2008; vgl. auch DITTMER 2011: 78; MÖSTL 2010: 36) Der Bundespräsident ersparte dem Gericht dadurch „eine Eilentscheidung über diese schwierigen verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen“ (BROK & SELMAYR 2008: 221).

Inhaltlich begründeten die Beschwerdeführer und die beiden Antragsteller im Organstreitverfahren ihre Bedenken hinsichtlich der deutschen Zustimmung zum LV mit einer Verletzung des Demokratieprinzips sowie einem Verlust der staatlichen Souveränität Deutschlands durch die ausgeweiteten Möglichkeiten zur Kompetenzübertragung im Rahmen der Lissabonner Vertragsregelungen.

---

abrufbar unter URL: [www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf](http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf) [Stand: 04.03.2014] bzw. später unter URL: [www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr3/forschung/papers/murswiek/vertr-lissabon-gutachten-2](http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr3/forschung/papers/murswiek/vertr-lissabon-gutachten-2) [Stand: 30.09.2014]. MURSWIEK hat die Vertretung GAUWEILERS vor dem BVerfG übernommen.

<sup>199</sup> Die Linkspartei lehnt den LV grundsätzlich ab.

(DITTMER 2011: 79) Das BVerfG fasst die vorgetragenen Einwände wie folgt zusammen:

*„Die Beschwerdeführer tragen übereinstimmend vor, sie seien in ihrem Recht aus Art. 38 GG verletzt. Art. 38 GG gewähre ihnen als wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl des Deutschen Bundestages teilzunehmen, dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt auf Bundesebene mitzuwirken und ihre Ausübung zu beeinflussen. Mit der im Zustimmungsgesetz vorgenommenen Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union werde in dieses Recht eingegriffen, weil die Legitimation und die Ausübung von Staatsgewalt ihrem Einfluss entzogen werde. Der Eingriff überschreite die Grenzen der Integrationsermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG und sei deshalb nicht gerechtfertigt. Es werde das Demokratieprinzip verletzt, soweit es nach Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG unantastbar sei, und zwar in zweierlei Hinsicht: durch Aushöhlung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages einerseits und durch mangelnde demokratische Legitimation der Europäischen Union andererseits.“ (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 100)*

Die Kläger griffen somit auf eine juristische Konstruktion zurück, die ihnen ermöglichte, eine Klage vor dem BVerfG einzureichen<sup>200</sup> (DITTMER 2011: 79). Sie bezogen sich auf die in Art. 38 GG festgelegten Wahlrechtsgrundsätze, welche „jedem Bürger ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht darauf geben, dass dem Bundestag im Rahmen der europäischen Integration Aufgaben und Befugnisse von Gewicht verbleiben müssen“ (BROK & SELMAYR 2008: 222). Sie argumentierten, dass der durch die europäische Integration verursachte Verlust an Entscheidungskompetenzen mit der Zustimmung zum LV weiter verstärkt werde und hiermit eine Verletzung des Rechts zur Wahl des Bundestags einhergehen würde. (STÖBENER & WENDEL 2010: 73)

Aufgrund ihrer ähnlichen inhaltlichen Argumentation hat das Gericht die eingereichten Klagen zur gemeinsamen Entscheidung verbunden. (DITTMER 2011: 78) Während der Verhandlungen haben die Verfassungsrichter sowohl das deutsche Zustimmungsgesetz zum LV und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes als

---

<sup>200</sup> Um als einzelner Bürger vor dem BVerfG klagen zu können, muss ein Beschwerdeführer hinreichend nachweisen, dass er durch die öffentliche Gewalt in seinen unmittelbaren Grundrechten oder grundrechtsähnlichen Rechten verletzt wird (Art. 93 Abs. 4a GG). (DITTMER 2011: 79)

auch das Begleitgesetz auf ihre Verfassungskonformität<sup>201</sup> überprüft. (ebd.: 78 f.) Die mündlichen Verhandlungen der Klagen fanden am 10. und 11. Februar 2009 statt.<sup>202</sup> Am 30. Juni 2009 verkündete das Gericht das sog. ‚Lissabon-Urteil‘, das seine Rechtsprechung aus dem Maastricht-Urteil von 1993 bestätigt, fortentwickelt und weiter präzisiert. (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: 3e)

Beide Organklagen blieben erfolglos. Die Verfassungsbeschwerden wurden zurückgewiesen, sofern sie nicht das Begleitgesetz betrafen. (DAIBER 2010: 293) Das Gericht entschied, dass das Zustimmungsgesetz zum LV „nach Maßgabe der Gründe“ den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht und bestätigte hiermit indirekt auch die Verfassungskonformität des Vertrags von Lissabon. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurde ebenfalls nicht beanstandet. (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 273) Das Begleitgesetz wurde hingegen für teilweise verfassungswidrig erklärt<sup>203</sup>: Dieses verstoße insoweit gegen das Demokratieprinzip des Artikels 38 Abs. 1 i.V. m. Art. 23 Abs. 1 GG, als es den deutschen Gesetzgebungsorganen keine hinreichenden Beteiligungsrechte in Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren der EU einräumte. (BVerfG 2009a; BVerfG, BvE 2/08: Rn. 406, 409) Soweit nicht das Volk unmittelbar selbst zur Entscheidung berufen sei, sei demokratisch legitimiert nur, was parlamentarisch verantwortet werden könne (BVerfGE 89, 155: 121; BVerfG, BvE 2/08: Rn. 236), so die Richter.

Die Karlsruher Richter führten zudem im Urteil ihre Rechtsprechung aus der Maastrichter Entscheidung fort und stellten klar, dass das Grundgesetz mit seinem Artikel 23 die Bundesrepublik zur Beteiligung an und zur Entwicklung einer als „Staatenverbund“ konzipierten EU ermächtigt. Der Begriff des Verbundes erfasst dabei „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte

---

<sup>201</sup> Unter Verfassungskonformität ist die Vereinbarkeit einer Rechtsnorm mit dem deutschen Grundgesetz zu verstehen. Das Gericht hat also die Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit der ihm vorgelegten Rechtsakten überprüft.

<sup>202</sup> Zum Ablauf der mündlichen Verhandlungen siehe KARPENSTEIN & NEIDHARDT 2009.

<sup>203</sup> Die folgenden Ausführungen dieses Unterabschnitts orientieren sich eng an die Aussagen des Lissabon-Urteils.

demokratischer Legitimation bleiben“ (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 229). Die europäische Integration dürfe demnach „nicht zur Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führen“ (ebd.: Rn. 244). Die europäische Vereinigung dürfe deshalb nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bliebe. (ebd.: Rn. 249) Dies gelte vor allem für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum prägten, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen seien, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten würden. (ebd.) Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Staates gelten Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht, Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand sowie die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen. (ebd.: Rn. 252) Auch die Verfügung über das polizeiliche und militärische Gewaltmonopol und kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften seien sensible Bereiche, für die den Mitgliedstaaten ein ausreichend politischer Gestaltungsspielraum erhalten bleiben müsse. (ebd.)

### **KERNAUSSAGEN DES VERFASSUNGSGERICHTS-URTEILS IN BEZUG AUF DAS AUSWG-II**

Die Verfassungsrichter forderten eine Neufassung des Begleitgesetzes, die die Vorgaben des Urteils an der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte berücksichtigen sollte. Der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zufolge müssen das Zustimmungsgesetz und die innerstaatlichen Begleitgesetze so beschaffen sein, „dass die europäische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolgt“ (ebd.).

*„Sofern die Mitgliedstaaten das Vertragsrecht so ausgestalten, dass unter grundsätzlicher Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung eine Veränderung des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren herbeigeführt werden kann, obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung,*



*die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung) und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert werden kann.“ (ebd.: Rn. 236)*

Bundestag und Bundesrat haben nach dieser Ansicht neben der Bundesregierung und dem BVerfG eine „dauerhafte Integrationsverantwortung“ (ebd.: Rn. 245), die darauf gerichtet ist, bei der Hoheitsrechtsübertragung und bei der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das deutsche politische System als auch das System der EU demokratischen Grundsätzen entsprechen (ebd.).<sup>204</sup> Bei der Übertragung von Hoheitsrechten ist der deutsche Gesetzgeber dafür verantwortlich, dass die an die europäische Ebene abgegebenen Rechte dergestalt beschaffen sind, dass durch ihre Ausübung keine weiteren Zuständigkeiten für die Union begründet werden können. (ebd.: Rn. 233)

*„Es ist deshalb von Verfassungen wegen gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die nationale Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen. [...] Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen muss der deutsche Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sich hinreichend entfalten kann.“ (ebd.: Rn. 239)*

Das BVerfG identifizierte diese Grenzfälle im neuen Vertragswerk und präziserte die notwendigen Absicherungen, die für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte getroffen werden müssen.<sup>205</sup> Hierdurch ist es dem Gericht gelungen, die Grenzfälle, die aus seiner Sicht eine Kompetenz-Kompetenz der EU hätten begründen können, einer Auslegung zu unterstellen, die der Integrationsverantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane gerecht wird. Eine solche Auslegung basiert auf dem Gedanken, dass die Hoheitsrechtsübertragung auch in solchen Fällen noch „hinreichend vorhersehbar und bestimmbar

---

<sup>204</sup> Vgl. ausführlich zum Begriff der „Integrationsverantwortung“ und dessen Auslegung LHOTTA & KETELHUT 2009; PECHSTEIN 2012; DINGEMANN 2009; CALLIESS 2010; HECTOR 2009; KÄMMERER 2012; NETTESHEIM 2012b; SONDER 2011.

<sup>205</sup> Unter den identifizierten Fällen zählen auch diejenigen, die der Bundestag in seiner Entschließung zum Begleitgesetz aufgenommen hatte. Vgl. S. 140 f. und BT-Drs. 16/8917.

ist“ (ebd.), so dass der deutsche Gesetzgeber mit dieser Übertragung der EU-Ebene keine ‚Blankettermächtigung‘ erteilt.

Laut BVerfG müssen Bundestag und Bundesrat bei der Ausgestaltung ihrer Mitwirkungsrechte berücksichtigen, dass das Primärrecht zahlreiche Fälle vorsieht, die eine dynamische Vertragsentwicklung ermöglichen (ebd.: Rn. 411). In diesen Fällen forderte das Gericht beide Organe dazu auf, ihre Integrationsverantwortung wahrzunehmen, indem sie bei der Ausformulierung ihrer Rechte solche Vorschriften berücksichtigen. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts betreffen insbesondere die Beteiligung von Bundestag und ggf. Bundesrat bei vereinfachten Vertragsänderungen, im Falle des Brückenverfahrens, beim Notbremsemechanismus und bei der Anwendung von Flexibilitätsklauseln. Aus der von Bundestag und ggf. Bundesrat wahrzunehmenden „Integrationsverantwortung“ folgt, dass in Deutschland jede Vertragsänderung der Ermächtigung des nach dem GG zuständigen Gesetzgebungsorgans Bundestag und ggf. Bundesrat bedarf.

Die Forderungen des deutschen Verfassungsgerichts im Lissabon-Urteil beziehen sich auf die Notwendigkeit einer Mandatierung der Bundesregierung durch das Parlament in bestimmten Fällen der Hoheitsrechtsübertragung auf die EU. Bei allen Fragen, die eine Veränderung der textlichen Grundlage des europäischen Primärrechts implizieren und nicht dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, verlangte das Gericht, dass Bundestag und/oder Bundesrat vor der deutschen Zustimmung im Europäischen Rat bzw. Rat eine ausdrückliche und formelle Ermächtigung fassen. Diese innerstaatliche Ermächtigung kann, je nach Ausmaß und Bestimmtheit der mit der Veränderung der vertraglichen Grundlagen der EU einhergehenden Hoheitsrechtsübertragung in Form eines Gesetzes oder Beschlusses erfolgen und bindet die Bundesregierung. Erst nach Erlass eines solchen Gesetzes bzw. Beschlusses darf der deutsche Vertreter im Europäischen Rat bzw. im Rat seine Zustimmung zu einem Vorschlag erteilen.

Für die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung bei dem im LV vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, bei dem das AuswG-II lediglich einen einfachen Beschluss des Bundestags vorgesehen hatte (BENZ & BROSCHEK 2010: 10), forderten die Karlsruher Richter vom Bundestag und Bundesrat eine

Beschlussfassung in Form eines Gesetzes (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 412). Das nachträgliche in den primärrechtlichen Vorschriften vorgesehene Vetorecht der nationalen Parlamente reiche für die Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats nicht aus. Die Tragweite der Ermächtigung, die den beiden Organen mit einer solchen Übertragung von Hoheitsrechten ermöglicht werde, wäre aufgrund des sehr weit gefassten Anwendungsbereichs dieser Vorschrift (alle 172 Artikel über die internen Politikbereiche des Teils III des AEUV) nur eingeschränkt bestimmbar und für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbar (ebd.: Rn. 311). Zudem eröffne diese Vorschrift dem Europäischen Rat erweiterte Möglichkeiten zur Änderung von primärrechtlichen Bestimmungen. Diese Möglichkeiten seien jedoch lediglich durch das Verbot begrenzt, der EU bereits übertragene Kompetenzen auszudehnen (ebd.). Deshalb sei die Anwendung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens wie eine Hoheitsrechtsübertragung zu behandeln (ebd.: Rn. 312) und bedürfe einer ausdrücklichen und formellen Ermächtigung (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: 3d) in Form eines Zustimmungsgesetzes. (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 412)<sup>206</sup>

Neben den Bestimmungen über vereinfachte Vertragsänderungsverfahren führt der LV einige Vorschriften im Primärrecht ein, die diesem Verfahren nachgebildet sind, „die aber auf einen bestimmten Sachbereich begrenzt sind“<sup>207</sup> (ebd.: Rn. 313). Auch bei diesen Bestimmungen forderten die Richter die vorherige Verabschiedung eines Gesetzes. (ebd.: Rn. 314)

Im Falle der Anwendung der allgemeinen Brückenklausel des Artikels 48 Abs. 7 EUV, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit für

---

<sup>206</sup> Dieselbe Voraussetzung gelte auch für die Art. 48 Abs. 6 EUV entsprechenden Änderungsvorschriften (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV; Art. 25 Abs. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 und Art. 311 Abs. 3 AEUV). (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 412)

<sup>207</sup> Die jeweiligen Artikeln beziehen sich auf folgende Bereiche: Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV – Einführung einer Gemeinsamen Verteidigung; Art. 25 Abs. 2 AEUV – Erweiterung der Rechte der Unionsbürger; Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S 2 AEUV – Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention; Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV – Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP; Art. 262 AEUV – Zuständigkeit der EU zur Schaffung europäischer Rechtstitel für geistiges Eigentum; Art. 311 Abs. 3 AEUV – Festlegung der Eigenmittel der EU. (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 312)

die Beschlussfassung im Rat oder den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglichen, haben die nationalen Parlamente ein Ablehnungsrecht binnen sechs Monaten nach Erlass der Vorschrift. Dieses Recht ist für die Verfassungsrichter „kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt“ (ebd.: Rn. 319, 414), der sonst bei Vertragsänderungen zur Anwendung kommt. Deshalb forderten sie für die Zustimmung des Vertreters der Bundesregierung zu einer Initiative des Europäischen Rates oder des Rates eine vorherige Ermächtigung durch Gesetz (ebd.). Der Gesetzgeber dürfe dabei seine Zustimmung „weder aufgeben noch in abstrakter Vorwegnahme ‚auf Vorrat‘ erteilen“ (ebd.: Rn. 413), noch reiche hier ein Schweigen von Bundestag und Bundesrat aus, um ihre Integrationsverantwortung in diesem Bereich wahrzunehmen. (ebd.) Vielmehr sei es erforderlich, dass der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder im Rat einem Vorschlag nur dann zustimmen darf, wenn er zuvor von Bundestag und Bundesrat durch ein Gesetz dazu ermächtigt worden ist.<sup>208</sup>

Neben den allgemeinen Brückenverfahren beinhaltet der LV eine Reihe von sog. speziellen Brückenklauseln, die in einzelnen Vertragsbestimmungen wiederzufinden sind. (ebd.: Rn. 315) Wie die allgemeinen Brückenklauseln ermöglichen sie, dass der Rat in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall mit qualifizierter Mehrheit statt mit Einstimmigkeit beschließt (Art. 31 Abs. 3 EUV; Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 1 AEUV) oder dass er Gesetzgebungsakte nach dem ordentlichen statt nach dem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlässt (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 2 AEUV).<sup>209</sup> (ebd.: Rn. 316) Im Gegensatz zur allgemeinen Brückenklausel

---

<sup>208</sup> Artikel 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 AuswG-II hatten die Verfassungsrichter insoweit beanstandet, als diese Vorschrift dem Bundestag nur dann das Recht zur Ablehnung einer Initiative einräumte, wenn in Fällen konkurrierender Gesetzgebung der Bundesrat nicht widersprochen hätte (siehe Fn. 190). Eine solche „differenzierte Ausgestaltung der Ausübung des Ablehnungsrechts“ (ebd.: Rn. 415) werde der Integrationsverantwortung des Bundestags nicht gerecht, so das Urteil. Folglich sei „erforderlich, dem Bundestag die Entscheidungskompetenz über die Ausübung des Ablehnungsrechts in diesen Fällen unabhängig von einer Entscheidung des Bundesrates einzuräumen“ (ebd.).

<sup>209</sup> Die jeweiligen Artikeln beziehen sich auf folgende Bereiche: Art. 31 Abs. 3 EUV – Beschlüsse über die GASP in anderen als in den in Art. 31 Abs. 2 EUV genannten Fällen; Art. 81

sehen diese Vorschriften kein Ablehnungsrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente vor. (ebd.) Bei der Anwendung dieser Bestimmungen identifizierte das Verfassungsgericht eine mögliche Abnahme des Einflusses des deutschen Regierungsvertreters im Rat. (ebd.: Rn. 317) Deshalb forderte das Urteil eine vorherige Zustimmung zu einem Rechtsetzungsakt der EU durch Gesetz bzw. durch Beschluss. Eine vorherige Zustimmung per Gesetz gilt für den Fall, dass von der speziellen Brückenklausel im Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV Gebrauch gemacht wird. (ebd.: Rn. 319) Soweit spezielle Brückenklauseln sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den LV bereits hinreichend bestimmt sind, ist eine Zustimmung per Gesetz nicht erforderlich. (ebd.: Rn. 320) Vielmehr bedarf es in solchen Fällen eines Beschlusses des Bundestags und, soweit die innerstaatliche Kompetenzverteilung dies erfordern, des Bundesrats. (ebd.) Auch hier kann ein Schweigen der gesetzgebenden Körperschaften nicht als Zustimmung gewertet werden.<sup>210</sup> (ebd.: Rn. 320, 416)

Für die sog. Kompetenzerweiterungsklauseln, die im Anwendungsbereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Erweiterung der EU-Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität) erlassen werden, verlangten die Richter ein Gesetz (ebd.: Rn. 419) Gegebenenfalls müsse eine solche gesetzliche Regelung auch in den Fällen des Artikels 86 Abs. 4 AEUV (Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft) und des Artikels 308 Abs. 3 AEUV (Satzung der EIB) erfolgen. (ebd.)

---

Abs. 3 UAbs. 2 und 3 AEUV – Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug; Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV – Maßnahmen in den Bereichen Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen sowie Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder; Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV – Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik; Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV – Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens; Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV – Abstimmungsverfahren im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit gem. Art. 326 ff. AEUV. (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 315)

<sup>210</sup> Dies gilt für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 EUV; Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV. (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 321, 416)

Die Flexibilitätsklausel des Artikels 352 AEUV ermöglicht ein Tätigwerden der Union in vertraglich festgelegten Politikbereichen, wenn ein solches Tätigwerden „erforderlich ist, um die Ziele der Verträge zu erreichen“ (Art. 352 Abs. 1 AEUV). Das BVerfG sah in dieser Klausel eine Möglichkeit der europäischen Ebene, bestehende Zuständigkeiten der EU „zielgebunden ab[zurunden“ (ebd.: Rn. 325) und zugleich den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu lockern (ebd.: Rn. 326). Die Vorschrift könne dazu dienen, fast im „gesamten Anwendungsbereich des Primärrechts eine Zuständigkeit zu schaffen“, die ein Handeln auf Unionsebene ermöglicht. (ebd.: Rn. 327) Die Bestimmung stieß bei den Verfassungsrichtern dementsprechend „im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken“, weil sie eine substantielle Änderung der vertraglichen Grundlagen der Union ermöglicht, „ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen“ (ebd.: Rn. 328 für beide Zitate). Die Unterrichtsrechte, die im LV bei der Anwendung dieser Klausel vorgesehen sind, konnten das BVerfG nicht überzeugen. Das Gericht fordert bei der Anwendung dieser Vorschrift den Erlass eines Gesetzes (ebd.: Rn. 328, 417) Der deutsche Vertreter im Rat dürfe seine förmliche Zustimmung zu einer entsprechenden Initiative nicht erteilen, solange ein solches Gesetz nicht erlassen werden würde. (ebd.: Rn. 328) Er muss also den Vorschlag ablehnen.

Im Rahmen der Notbremseverfahren nach Art. 48 Abs. 2 AEUV (Systeme der sozialen Sicherheit), nach Art. 82 Abs. 3 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und nach Art. 83 Abs. 3 AEUV (Strafrecht mit Bezug auf besonders schwere Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension) können die Vertreter der Bundesregierung im Rat nur auf entsprechende Weisung des Bundestags und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrats handeln. (ebd.: Rn. 418)

Hinsichtlich der Stärkung der Rolle nationaler Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle sah das BVerfG die innerstaatliche Ausgestaltung des Verfahrens als ausreichend an (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 293). Die Effektivität des Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle hänge jedoch davon ab, inwieweit die einzelstaatlichen Legislativen organisatorisch in der Lage sein würden, den vertraglich vorgesehenen Frühwarnmechanismus innerhalb der kurzen Frist von acht Wochen

zu nutzen, so die Richter. (ebd.: Rn. 305) Auch werde es darauf ankommen, ob sich das Klagerecht bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip auf die Frage erstreckt, ob die EU über eine Kompetenz für das konkrete Gesetzgebungsvorhaben verfüge (Zuständigkeitskriterium, siehe S. 123). (ebd.)

Das BVerfG hat auch festgestellt, dass die BBV, auf die das AuswG-I verwies, den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: 3d), weil sie „weder ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur [...] noch ihrem Inhalt nach [...] ausreichend“ sei, um die „verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften am europäischen Integrationsprozess im nationalen Recht abzubilden und zu konkretisieren“ (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 410). Bundestag und Bundesrat müssten daher Gelegenheit haben, erneut über Verfahren und Formen ihrer Beteiligung zu entscheiden. (ebd.)

Die Karlsruher Richter machten eine verfassungskonforme Neufassung des Begleitgesetzes zur Bedingung für das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Bundestag Aktueller Begriff 2009: 2). Vor der Umsetzung der geforderten Ausgestaltung der Beteiligungsrechte beider Kammern in EU-Angelegenheiten durfte die Ratifikationsurkunde in Rom nicht hinterlegt werden. Der LV konnte also erst in Kraft treten, nachdem die Mitwirkungsrechte der deutschen gesetzgebenden Körperschaften an der Ausweitung der Zuständigkeiten der EU gestärkt wurden.

Mit der Lissabon-Entscheidung hat das BVerfG dem Gesetzgeber sowohl „enge verfassungsrechtliche Grenzen für die zukünftige deutsche Mitwirkung bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration [...]“ (MELLEIN 2011: 61) als auch neue Wege aufgezeigt (GROBE HÜTTMANN 2011: 180; JANISCH 2009). Durch die Konkretisierung der Rechte der Legislative wurden den Abgeordneten erweiterte rechtliche Möglichkeiten zur Mitwirkung in der deutschen Europapolitik eröffnet, sie wurden jedoch gleichzeitig vom BVerfG in die Pflicht genommen, sich in den europäischen Integrationsprozess stärker einzubringen. (26\_BT\_FM/RF: 114) Die mit der Umsetzung des Urteils einhergehende Neuerung der Begleitgesetze wurde deshalb verschiedentlich als „eine von verfassungsgerichtlicher Seite

aufgezwungene Auflage“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 10)<sup>211</sup> bzw. als „Einmischung des Gerichts in den politischen Raum“ (MELLEIN 2011: 62) kritisiert. Die Pflicht zur Revidierung der Begleitgesetze kann allerdings auch als Chance für die Steigerung der Europafähigkeit beider Häuser begriffen werden. (ebd.)

### 3.2.3 Die Umsetzung der Vorgaben des Urteils in der Begleitgesetzgebung

Verfassungsgerichtliche Entscheidungen entfalten eine rechtlich bindende Wirkung für alle Organe der Bundesrepublik, des Bundes und der Länder (SEIDEL 2010: 101). Dementsprechend haben Bundestag und Bundesrat im September 2009 eine Überarbeitung ihrer Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten vorgenommen: Infolge dieser Beratungen haben sie vier Gesetze verabschiedet, die die Forderungen des Lissabon-Urteils berücksichtigten und weitere Einzelheiten der innerstaatlichen Mitwirkung in der Europapolitik vorsahen.

Die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung hat einen intensiven Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozess sowohl im Bundestag als auch in der Länderkammer ausgelöst, der auf eine schnelle, verfassungskonforme und konsensfähige Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte in europäischen Angelegenheiten abzielte. Auch beabsichtigten die Mitglieder beider Kammern erklärtermaßen, durch die Revision der Begleitgesetze den Weg für das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu ebnen und somit ein ‚starkes Signal‘ an die Staaten zu senden, die diesen Vertrag noch nicht ratifiziert hatten (SCHÄFER in BT-PIP. 16/229: 25572D f.; LÖNING in BT-PIP. 16/229: 25574B; STÜBGEN in BT-PIP. 16/229: 25576A f und BT-PIP. 16/232: 26273A; KRICHBAUM in BT-PIP. 16/229: 25587D; SCHÄFER in BT-PIP. 16/232: 26263D).

Um die Pfadabhängigkeit sowie einige Unterbrechungen in der Logik der Weiterentwicklung der rechtlichen Bestimmung auf deutscher Ebene aufzuzeigen, ist es notwendig, den mehrstufigen Prozess der Entstehung der Begleitgesetze

---

<sup>211</sup> Für GROßE HÜTTMANN wurde dem Bundestag und dem Bundesrat mit dem Postulat einer dauerhaften Integrationsverantwortung in der Europapolitik „geradezu eine stärkere Rolle aufgedrängt“ (2011: 180).



zu untersuchen. Im Folgenden wird eine solche Analyse vorgenommen und dabei auf die Elemente hingewiesen, die eine maßgebliche Rolle für die Ausgestaltung der neuen Mitwirkungsrechte und -Möglichkeiten spielten.

### 3.2.3.1 Entstehungsprozess der Begleitgesetze

Der Zeitplan für die Verabschiedung der Begleitgesetze war knapp bemessen: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fiel kurz vor Ende der 16. LP und vor der Sommerpause des Bundestags, so dass die Abgeordneten während des Sommers und noch vor Neuwahlen die Gesetze auf den Weg bringen wollten. Kurz nach der am 30. Juni 2009<sup>212</sup> erfolgten Urteilsverkündung hatte der Bundestag zwei Sondersitzungen anberaumt, um die Begleitgesetze möglichst schnell zu beraten und zu verabschieden<sup>213</sup>.

Sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat wurden Arbeitsgruppen für die Umsetzung der Vorgaben des Verfassungsgerichts konstituiert. Im Bundestag fand die Erarbeitung der Entwürfe weitestgehend auf Ebene der Mitarbeiter der Verwaltung und der Fraktionen statt. (13\_BT\_FM/OF: 23) Innerhalb der Bundestagsverwaltung wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die aus Mitarbeitern zweier Fachbereiche des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, dem Referat Europa, dem Leiter der Unterabteilung „Parlamentsdienste“ sowie den Sekretariaten des Rechts- und des Europaausschusses bestand. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 535 und Fn. 7) Diese Gruppe hatte eine unterstützende Funktion für die politische Diskussion, die innerhalb der Fraktionen stattfand. Sie bereitete die Erarbeitung der Entwürfe der neuen Begleitgesetzgebung vor und begleitete den gesamten Beratungsprozess. Unter der Leitung der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der Mehrheitsfraktionen fanden zudem „zahlreiche und sehr intensive Beratungen“ (ebd.: 535) auf der Arbeitsebene der Fraktionen sowie auf der Ebene der Arbeitsgruppen und der Berichterstatter statt. Die CSU-Fraktion hatte bei diesen intra- und interfraktionellen Beratungen einen 14-Punkte Forderungskatalog eingebracht (SCHÖFBECK 2010: 219), dessen Erfüllung

---

<sup>212</sup> Alle Zeitangaben in diesem und den nächsten zwei Unterkapiteln beziehen sich auf das Jahr 2009.

<sup>213</sup> 1. Lesung: 26. August; 2. und 3. Lesung: 8. September.

nach dem Willen der CSU-Abgeordneten zur Bedingung für die Unterzeichnung des Lisabonner Vertragswerkes gemacht werden sollten.<sup>214</sup>

Die Länder hatten ihrerseits eine Arbeitsgruppe eingerichtet, unter der Leitung von Vertretern der Landesregierung von Baden-Württemberg, die zu jener Zeit den Vorsitz der EMK innehatten und die Koordinierung der Länderpositionen übernahm. (LT BW 2010: 25) In den ersten zwei Monaten nach der Bekanntgabe des Urteils (Juli und August) erarbeiteten diese Gruppen die neuen Regelungen der Begleitgesetze. Bei der ersten Sitzung der EMK am 1. Juli wurden die Länderregierungen von Baden-Württemberg, Berlin, Bayern und Rheinland-Pfalz beauftragt, die Verhandlungen mit dem Bundestag zu führen. (LT BW 2010: 25) Die EMK hat am 31. Juli ein „Eckpunktepapier der Länder“ zur Umsetzung der Vorgaben des Urteils gefasst, das als Grundlage für die Verhandlungen mit dem Bundestag diene. (ebd.) Zwischen dem 3. und 18. August fanden sodann insgesamt fünf Verhandlungsrunden über die neuen Regelungen zwischen Bundestags- und Bundesratsvertretern statt. (HAHN 2009: 4; LT BW 2010: 25)

Am 21. August wurden fünf Gesetzesentwürfe für die Beratung vorgelegt, die als Antwort auf die verfassungsgerichtliche Entscheidung verstanden werden können. Zur Beratung standen:

1. „Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (BT-Drs. 16/13293) der Fraktionen der CHRISTLICH-DEMOKRATISCHEN UNION DEUTSCHLANDS (künftig: CDU)/CSU; der SOZIALDEMOKRATISCHEN PARTEI DEUTSCHLANDS (SPD), der FREIEN DEMOKRATISCHEN PARTEI DEUTSCHLANDS (FDP) und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN.
2. „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“ (BT-Drs. 16/13924) ebenfalls von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN vorgelegt.

---

<sup>214</sup> Der Katalog ist als „Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten“ bei EurActiv einsehbar, unter URL: [www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/news/csu-macht-resolution-nicht-zur-bedingung/](http://www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/news/csu-macht-resolution-nicht-zur-bedingung/) [Stand: 12.07.2014].

3. „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU“ (BT-Drs. 16/13925) der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN.
4. „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU“ (BT-Drs. 16/13926) der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP.
5. „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)“ (BT-Drs. 16/13928) der Fraktion DIE LINKE.

Diese fünf Entwürfe wurden am 26. August in erster Lesung vom Bundestagsplenum beraten. Während dieser Verhandlung äußerten sich die jeweiligen mit EU-Angelegenheiten befassten Spitzenpolitiker der Fraktionen<sup>215</sup> sowie eine Reihe von Abgeordneten, die sich im EU-Ausschuss mit diesem Thema befassten<sup>216</sup>. (BT-PIP. 16/232: 26251C ff.) Sie zeichneten die Grundlinien nach, die die Parteien während der Verhandlungen, die der Einbringung der Gesetzesentwürfe vorangingen, verfolgt hatten. (WIMMEL 2009: 748) So wurde während der Debatte unterstrichen, dass bei den Verhandlungen ein breiter Konsens zwischen vier Bundestagsfraktionen<sup>217</sup> bestand (RÖTTGEN in BT-PIP. 16/232: 26256C; STEENBLOCK in BT-PIP. 16/232: 26260C), eine „ausgewogene Lösung“ (OPPERMANN in BT-PIP. 16/232: 26254A; STÜBGEN in BT-PIP. 16/232: 26273B f.) bzgl. der Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlaments gegenüber der Bundesregierung zu finden.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> Im Einzelnen waren dies: die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen der CDU/CSU der SPD (Dr. Norbert RÖTTGEN, MdB bzw. Thomas OPPERMANN, MdB); der Parlamentarische Geschäftsführer der FDP-Fraktion (Jörg van ESSEN, MdB); die europapolitischen Sprecher der Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE (Rainer STEENBLOCK, MdB bzw. Dr. Dieter DEHM, MdB); der Sprecher der Arbeitsgruppe (AG) Angelegenheiten der Europäischen Union der CDU und der SPD (Michael STÜBGEN, MdB bzw. Axel SCHÄFER, MdB) sowie der Vorsitzende der Fraktion DIE LINKE (Dr. Gregor GYSI, MdB).

<sup>216</sup> Mechthild DYCKMANS, MdB, Hartmut KOSCHYK, MdB, Jerzy MONTAG, MdB, Jörg TAUSS, MdB sowie Dr. Carl-Christian DRESSEL, MdB.

<sup>217</sup> CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN. Die Fraktion DIE LINKE lehnte den Vertrag grundsätzlich ab. Vgl. Fn. 183 und 199.

<sup>218</sup> Diese Grundhaltung der Regierungsfaktionen (CDU und SPD) wurde bereits in der Debatte zum Lissabon-Urteil des Verfassungsgerichts vom 1. Juli 2009 deutlich gemacht: Den Abgeordneten ging es darum, eine Balance zwischen der Stärkung der Rechte des

Die Parteien hatten sich sehr eng an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts orientiert<sup>219</sup> und sind teilweise über die verfassungsgerichtlichen Forderungen hinausgegangen. (RÖTTGEN in BT-PIP. 16/232: 26257D; STÜBGEN in BT-PIP. 16/232: 26273D) Zudem kam die Thematik der Zurückweisung des von der CSU vorgelegten 14-Punkte-Programms, der u.a. die generelle Pflicht für die Bundesregierung zur Einlegung eines Parlamentsvorbehalts im Rat sowie die Abgabe eines völkerrechtlichen Vorbehalts bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon forderte, erneut zur Sprache. (OPPERMANN in BT-PIP. 16/232: 26254A; GYSI in BT-PIP. 16/232: 26260A; STEENBLOCK in BT-PIP. 16/232: 26261D; SCHÄFER in BT-PIP. 16/232: 26263A; MONTAG in BT-PIP. 16/232: 26269A ff.) In der Debatte umschrieb MdB STEENBLOCK sowohl die Haltung der Parlamentarier während des Ratifizierungsprozesses als auch die Rolle, die das BVerfG dabei gespielt hat, treffend:

*„Was das Verfassungsgericht uns als Bundestag aufgegeben hat – das ist so ein bisschen auch ein Tritt vor das Schienbein –, hätten wir selber schon vorher regeln können.“ (BT-PIP. 16/232: 26260D)*

Diese Äußerung traf auf breite Zustimmung auch in den anderen Fraktionen. Das Plenum des Bundestags überwies die fünf Gesetzesentwürfe anschließend federführend an den EU-Ausschuss und zur Mitberatung an zwölf weitere Ausschüsse<sup>220</sup>. Die parlamentarische Debatte zu den Gesetzentwürfen fand folglich vor allem im Europaausschuss des Bundestags statt.

---

Bundestags und der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Regierung auf europäischer Ebene zu finden. (SCHÄFER in BT-PIP. 16/229: 25573 B; KRICHBAUM in BT-PIP. 16/229: 25586C)

<sup>219</sup> Wie bereits in der Plenardebatte des Bundestags zum Lissabon-Urteil vom europapolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Michael STÜBGEN, und vom Vorsitzenden des EU-Ausschusses, Gunther KRICHBAUM, angekündigt. Vgl. BT-PIP. 16/229: 25576C, 225587D.

<sup>220</sup> Diese sind: (1) Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, (2) Auswärtiger Ausschuss, (3) Innenausschuss, (4) Rechtsausschuss, (5) Finanzausschuss, (6) Haushaltsausschuss, (7) Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, (8) Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, (9) Ausschuss für Arbeit und Soziales, (10) Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, (11) Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und (12) Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Im Anschluss an die erste Lesung im Plenum fand am 26. und 27. August eine Anhörung von zwölf Sachverständigen<sup>221</sup> statt. Diese Anhörung wurde in Form einer gemeinsamen öffentlichen Expertenanhörung der Europa-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat abgehalten<sup>222</sup> und vom jeweiligen Vorsitzenden der Ausschüsse<sup>223</sup> geleitet. Während dieser zweitägigen Anhörungen ist die Einhaltung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben durch die vorgelegten Gesetzesentwürfe erörtert worden, und es wurden mehrere Möglichkeiten zur Verbesserung der Mitwirkung beider Kammern in europäischen Angelegenheiten besprochen. Die Experten kamen überwiegend zum Ergebnis, dass die verfassungsgerichtlichen Vorgaben in den Gesetzesentwürfen verfassungskonform umgesetzt worden sind. (BT-Drs. 13994: 3)<sup>224</sup> In der Anhörung wurde zudem eingehend auf den Begriff der Integrationsverantwortung eingegangen und der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes betont. (BT-Drs. 16/13994: 4) Uneinigkeit bestand vor allem am zweiten Tag der Expertenanhörung über das Thema ‚Vorbehalt‘: Am 27. August entstand – vor dem Hintergrund des 14-Punkte-Programms der CSU – eine kontroverse Debatte darüber, ob die Bundesregierung verpflichtet wäre sicherzustellen, dass der LV nur in der Auslegung des Verfassungsgerichts für die Bundesrepublik verbindlich sein würde und daher ein Vorbehalt zum LV anbringen oder eine zusätzliche Erklärung bei der Ratifizierung des Vertrags abgeben sollte. Für einen solchen Vorbehalt sprach das Argument, das auf diesem Wege mögliche Widersprüche zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und solchen nach dem Grundgesetz hätten vermieden

---

<sup>221</sup> Die schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen können im Internet abgerufen werden, unter URL: [webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1292&id=1134](http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1292&id=1134) [Stand: 23.03.2014].

<sup>222</sup> Obwohl solche gemeinsamen Anhörungen von Bundestag und Bundesrat im parlamentarischen Beratungsprozess eher eine Ausnahme sind, haben sie in der Praxis des Europaausschusses eine „gewisse Tradition“ (BADENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 537 und Fn. 28).

<sup>223</sup> Vorsitzender des Europaausschusses des Bundestags war Gunther KRICHBAUM, MdB und Vorsitzender des Europaausschusses des Bundesrats und damaliger Verhandlungsführer für die Länder war Prof. Dr. Wolfgang REINHART.

<sup>224</sup> Vgl. ausführlich zur Anhörung das Protokoll der 90. Sitzung des EU-Ausschusses des Bundestags vom 01.09.2009, abrufbar unter URL: [webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/wortprotokoll.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/wortprotokoll.pdf) [Stand: 10.03.2014].

werden können. Somit sollte möglichen Konflikten ausgewichen werden, die sich zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem BVerfG hätten ergeben können. Gegen die Abgabe eines solchen Vorbehalts wurde insbesondere argumentiert, dass eine solche Erklärung völkerrechtlich nicht zulässig sei und dass es bereits ein Instrument zur Klärung möglicher Konflikte zwischen nationalen Gerichten und dem Europäischen Gerichtshof gäbe (z. B. das Vorabentscheidungsverfahren). In den darauffolgenden Verhandlungen der Fraktionen über das neue Begleitgesetz zum LV konnte sich die CSU mit der Forderung nach einem völkerrechtlichen Vorbehalt nicht durchsetzen.

In Anschluss an die Anhörung wurden – der politischen Bewertung der Ergebnisse der Anhörung folgend – mehr als 50 Änderungsanträge erarbeitet und dem EU-Ausschuss für die abschließende Beratung und Beschlussfassung in seiner 91. Sitzung am 2. September vorgelegt. (HILLE 2009a) An dieser Sitzung nahmen auch Länder- und Regierungsvertreter<sup>225</sup> sowie MdEP teil. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 537; HILLE 2009b) Breiten Raum in den Beratungen nahm eine Regelung über das Recht des Bundesrats ein, bei EU-Vorhaben zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellungnahmen abzugeben. (BT-Drs. 16/13996: 4) In diesem Punkt wurden die Differenzen zwischen den Positionen der Bundestagsfraktionen und des Bundesrats deutlich. Anschließend wurde einzeln über die vorgelegten Änderungsanträge zu den fünf Gesetzesentwürfen abgestimmt und insgesamt vier Beschlussempfehlungen und vier Berichte verabschiedet.<sup>226</sup> Die Entwürfe zum den BT-Drs. 16/13293 und 16/13294 wurden jeweils

---

<sup>225</sup> Staatsministerin Emilia MÜLLER (Bayern) bzw. Staatsminister Günter GLOSER (Auswärtiges Amt) und der Parlamentarische Staatssekretär Peter HINZE (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).

<sup>226</sup> In der parlamentarischen Praxis werden Beschlussempfehlungen und Berichte in der Regel als ein einziges Dokument zusammengefasst und als solches überschrieben. In Ausnahmefällen kann sich ein Ausschuss jedoch darauf verständigen, Beschlussempfehlungen und Berichte zu trennen und gesondert dem Plenum vorzulegen. Diese Vorgehensweise kann aus Zeitgründen, wenn sonst ein anderes Verfahren nicht durchgeführt werden kann, zum Einsatz kommen. Der Bericht muss dann rechtzeitig bis zur Bundestagsitzung nachgereicht werden. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 537, Fn. 33)

in einer Beschlussempfehlung bzw. in einem Bericht zusammengefasst.<sup>227</sup> Den Entwurf zur Änderung des EUZBLG auf BT-Drs. 16/13926 empfahl der Ausschuss ohne Änderungen anzunehmen, während er für die Entwürfe auf BT-Drs. 16/13293 und 16/13924 sowie auf BT-Drs. 16/13925 lediglich redaktionelle Änderungen<sup>228</sup> bzw. eine Erweiterung des Anwendungsbereichs<sup>229</sup> forderte. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 538; BT-Drs. 16/132986) Der durch die Fraktion DIE LINKE eingebrachte Entwurf auf BT-Drs. 16/13926 sollte hingegen abgelehnt werden.

Am 8. September fand in der 233. Sitzung des Bundestags die zweite und dritte Lesung der Gesetzesentwürfe statt. Bei der anschließenden Abstimmung wurden einige Änderungsanträge erneut in die Beratungen eingebracht<sup>230</sup> und vom Bundestagsplenum abgelehnt. Wie bereits im EU-Ausschuss und in den Verhandlungen zwischen den Fraktionen wurde bis zur abschließenden Beratung die von der CSU aufgeworfene Frage kontrovers diskutiert, ob im Rahmen einer Resolution oder eines völkerrechtlichen Vorbehalts zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass der LV nur nach Maßgabe der Begründung des Verfassungsgerichts für die BRD gelten sollte. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 536)

---

<sup>227</sup> Die Berichte erweisen sich für die Analyse der parlamentarischen Beratungen zu den vier Begleitgesetzen als sehr aufschlussreich. Ihnen sind der „Tenor und [...] die im Ausschuss vorgebrachten Begründungen“ (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 538) sowie die Änderungsanträge, die zur Ausschussberatung eingebracht wurden, zu entnehmen.

<sup>228</sup> Die im Ausschuss eingebrachten Änderungsanträge sind im Bericht in Form einer Tabelle zusammengefasst, der auch die Ergebnisse der Abstimmungen über die Anträge zu entnehmen sind.

<sup>229</sup> Neben dem bereits enthaltenen Art. 83 Abs. 1 UA 3 AUEV sollte auch Art. 86 Abs. 4 AEUV einbezogen werden. Zudem wurde empfohlen, die Vorschrift um einen zweiten Absatz zu ergänzen, wonach Abs. 1 entsprechend für Satzungsänderungen gem. Art. 308 Abs. 3 AEUV gilt. Der Ausschuss empfahl auch eine Erweiterung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung in Bezug auf Vorhaben, die unter die Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Körperschaften fallen. Diese Unterrichtung sollte in der Regel schriftlich erfolgen. Zudem sollte Abs. 2 um einen dritten Satz ergänzt werden, wonach die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat über einen Vorschlag der Europäischen Kommission nach Art. 81 Abs. 3 UA 2 AEUV zu unterrichten gehabt hätte.

<sup>230</sup> Änderungsanträge auf BT-Drs. 16/14011, 16/14013, 16/14015(neu), 16/14017, 16/14018 und 16/14019 sowie ein Entschließungsantrag auf BT-Drs. 16/14014.

In der namentlichen Abstimmung wurde der Gesetzesentwurf zum IntVG mit 446 Ja-, 46 Nein-Stimmen und zwei Enthaltungen<sup>231</sup> vom Bundestag angenommen (BT-PIP. 16/233: 26359 ff.). Für die Entwürfe zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen und für die Neufassung der zwei Zusammenarbeitsgesetze stimmten die Fraktionen der CDU/CSU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN, womit sie den Ausschussempfehlungen des federführenden EU-Ausschusses folgten. (BT-PIP. 16/233: 26358A ff.) Die Fraktion DIE LINKE lehnte das Gesetzkpaket als einzige ab; sie hatte einen alternativen Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) eingebracht. Diesen lehnten wiederum die anderen Fraktionen ab. (BT-PIP. 16/233: 26374A)<sup>232</sup> Die Abgeordneten haben damit ein weiteres Mal bestätigt, dass die Europapolitik der im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der LINKEN) sich durch „eine bemerkenswert kontinuierliche pro-europäische Grundhaltung“ (WIMMEL 2009: 755) auszeichnet, „die trotz der Höhen und Tiefen des europäischen Integrationsprozesses nie wirklich in Frage gestellt worden ist“ (ebd.).

Das Gesetzgebungsverfahren für die vier Begleitgesetze zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus (MELLEIN 2011: 35; Bundestag Aktueller Begriff 2009: 1): Erstens wurde es aus der Mitte des Bundestags und nicht durch die Bundesregierung initiiert. (MENZENBACH 2009a) Dabei wurde bei der Erarbeitung der Gesetzesentwürfe weitgehend auf eine Formulierungshilfe der Bundesregierung verzichtet. Das Gesetzgebungsverfahren war stark vom Willen geprägt, eine verfassungskonforme Regelung zu finden. (27\_BReg: 81) Zweitens wurden die Gesetzesentwürfe vorab mit Ländervertretern abgestimmt. Während der Bera-

---

<sup>231</sup> Sowohl ein Abgeordneter der SPD als auch ein FDP-Parlamentarier haben sich der Stimme enthalten.

<sup>232</sup> Der Gesetzentwurf sah vor, dass das Quorum für die Erhebung einer Subsidiaritätsklage von einem Drittel wie vorgesehen auf ein Viertel abgesenkt werden sollte (BADDEHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 536). Zudem enthielt er Vorschläge, wonach die Bundesregierung im Sinne eines sog. imperativen Mandats strikt an die Stellungnahme des Bundestags gebunden werden sollte (MELLEIN 2011: 37) Solche weitergehende Forderungen nach einer gesteigerten Verbindlichkeit der Bundestagsstellungen, die im Rahmen seiner Mitwirkung an der deutschen Europapolitik erlassen werden, enthielt auch das 14-Punkte-Programm der CSU. (MELLEIN 2011: 37, Fn 110)



tungen wurde eine gemeinsame öffentliche Anhörung von Bundestag und Bundesrat zu den Gesetzentwürfen durchgeführt. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 535) Vertreter der Bundesländer wurden also von Anfang an in die Beratungen des Bundestags mit einbezogen. (ebd.) Die Parlamentarier haben dabei nicht nur besonderen Wert darauf gelegt, dass die Gesetzgebung „auf einem möglichst breiten Konsens der im Parlament vertretenen Kräfte beruht“ (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 538), sondern auch auf eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen des Bundestags sowie zwischen Bundestag und Bundesrat abgezielt. Die Gesetzesentwürfe stellen deshalb einen Kompromiss sowohl zwischen Bundestag und Bundesrat als auch zwischen Mehrheitsfraktionen und Opposition<sup>233</sup> dar. (ebd.: 538)

Nach dem Abschluss der Beratungen im Bundestag hat sich der Bundesrat mit der Begleitgesetzgebung befasst. Da eine normale Zuleitungsfrist zwischen Bundestag und Bundesrat nicht möglich war, musste die Frist verkürzt werden.<sup>234</sup> (Bundesrat 2009) Für die Befassung mit den Vorlagen war keine Sondersitzung nötig; die Beratung konnte in der regulären Sitzung des Bundesrats vom 18. September stattfinden. In der Debatte wurde auf die Stärkung der parlamentarischen Mitbestimmung hingewiesen. (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 539) Minister Prof. Wolfgang REINHART erklärte, Europapolitik werde immer mehr zur Innenpolitik. Eine vertiefte Befassung mit europäischen Angelegenheiten müsse deshalb im Bundestag Alltag werden, für die Zusammenarbeit mit dem Bundestag sei ein guter Auftakt – durch die gemeinsame Anhörung – schon gemacht worden. Die neuen Bestimmungen der Beteiligung der beiden Kammern erhielten der Bundesregierung die notwendige Handlungsfähigkeit. Jörg-Uwe

---

<sup>233</sup> Einige Forderungen, wie die der CSU oder der Vorschlag eines einheitlichen Europagesetzes, konnten sich während der Verhandlungen nicht durchsetzen. (VAN ESSEN)

<sup>234</sup> Sind Bundesregierung oder Bundestag der Auffassung, das Verfahren auf nationaler Ebene nehme zu viel Zeit in Anspruch oder haben sie ein Interesse daran, dass sich der Bundesrat rasch zu einem Vorhaben äußert, können sie eine Bitte für eine Verkürzung der sonst im Gesetzgebungsverfahren üblichen Fristen stellen. Alle Verfahrensschritte werden in einem solchen Fall zwar eingehalten, aber mit kürzeren Fristen als üblicherweise. (19\_BR\_Vw: 28) Für weitere Erläuterungen zur Fristverkürzung siehe: [www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/08/20081016-kurzes-verfahren.html](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/08/20081016-kurzes-verfahren.html) [Stand: 16.10.2009].

HAHN (Hessen) bedauerte, dass es nicht gelungen sei, die Regelungen der vier Begleitgesetze in einem einzigen Europagesetz zusammenzufassen.<sup>235</sup> „Europa rückte mit den neuen Beteiligungsrechten vom ‚Logenplatz in den Maschinenraum‘“ (Dr. Jürgen RÜTTGERS in BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 539) in der deutschen Europapolitik. In Anschluss an die Debatte stimmte die Länderkammer dem Begleitgesetz, dem Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 19/13923 und dem Entwurf zur Änderung des EUZBLG einstimmig zu (BR-PIP. 861: 359B f.). Soweit es um die Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung im EUZBBG ging, wurde beschlossen den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen (BR-Drs. 715/09(B); BR-PIP. 861: 359C). Mit dieser Entscheidung des Bundesrats wurde das parlamentarische Verfahren abgeschlossen.

In der Diskussion, die sich um die Umsetzung der Verfassungsgerichtsvorgaben entfaltet hat, wurde die Aufmerksamkeit eines breiten Kreises von Parlamentariern auf die Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte gegenüber der Bundesregierung gelenkt.<sup>236</sup> Dies wird deutlich, wenn man zum einen die hohe Präsenzquote der Parlamentarier an den zwei Sondersitzungen, die für das Erlassen der Begleitgesetze eingeräumt worden sind, berücksichtigt (OPPERMANN in BT-PIP. 16/232: 26252D) und zum anderen bedenkt, dass es den Abgeordneten wichtig war, dass die Begleitgesetzgebung aus der Mitte des Bundestags erging (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 538 und Fn. 40; KRICHBAUM in BT-PIP. 16/229: 25587D). Der Karlsruher Richterspruch wurde mithin zum Teil als Anstoß bzw. als Verpflichtung verstanden, dass der Bundestag sich im Rahmen seiner Integrationsverantwortung stärker mit europäischen Angelegenheiten befassen sollte. (15\_BReg: 74; 30\_BR\_MM: 11; 19\_BR\_Vw: 4)

---

<sup>235</sup> Vgl. Fn. 233.

<sup>236</sup> Auch haben sich die Parlamentarier während des ganzen Prozesses der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon mit der Thematik der Rolle des Bundestags für die demokratische Legitimation der EU intensiv auseinandergesetzt. Ihre Aufmerksamkeit wurde mithin bereits in dieser Phase auf die Befassung mit europäischen Angelegenheiten gelenkt. (3\_EP: 78) Vgl. ausführlich die Begründungsmuster über die Legitimität bzw. Illegitimität der EU (BARNICKEL 2012), die im Rahmen der Plenardebatten ausgedrückt wurden.

Bezüglich der konkreten langfristigen europapolitischen Auswirkungen der Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichts prognostizierten BECKER und MAURER (2009: 6):

*„Durch die Pflicht zur Zustimmung werden Bundestag und Bundesrat in ihren Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten gestärkt. Die Parlamentarier werden den europäischen Integrationsprozess kontinuierlich begleiten und europäische Entscheidungen umfassend politisch analysieren müssen. [...] Sowohl Bundestag als auch Bundesrat werden versucht sein, künftig bei jeder textlichen Änderung des europäischen Vertragswerks, aber auch bei jedem strittigen Gesetzgebungsverfahren mit der Anrufung des Verfassungsgerichts – oder der Drohung der Anrufung – Einfluss auf die Verhandlungsführung der Bundesregierung in Brüssel zu nehmen. Bei jeder EU-Richtlinie kann dem Verfassungsgericht die Frage gestellt werden, ob damit nicht die Schwelle zum Bundesstaat und zum nationalen Souveränitätsverzicht überschritten und der unantastbare Kerngehalt der ›Verfassungsidentität‹ verletzt werde.“*

Hierdurch entsteht die Gefahr, dass integrationspolitische Fragen in der deutschen Europapolitik „für taktische Machtfragen und innenpolitische Koppelgeschäfte instrumentalisiert werden“ (ebd.). Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts könnte genutzt werden, um europapolitische Initiativen auszubremsen. (ebd.: 7)

### 3.2.3.2 Verfassungsbeschwerde gegen die neuen Gesetze<sup>237</sup>

Am 17. September wurde eine Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum LV und die Begleitgesetze erhoben (BVerfG 2009b), indem ein Antrag auf einstweilige Verfügung beim BVerfG gestellt wurde. Der Beschwerdeführer<sup>238</sup> hatte angebracht, dass sein grundrechtsgleiches Recht aus Art. 38 Abs. 1 und 2 GG durch das Zustimmungsgesetz und die Begleitgesetze verletzt werde. (BVerfG 2009b: Rn. 4) Die Rechtssicherheit, dass der LV so angewandt werde, wie ihn das BVerfG ausgelegt habe, sei nur gewährleistet,

---

<sup>237</sup> Die Ausführungen dieses Unterabschnitts (S. 168 f.) geben mittels indirekter Rede (Konjunktiv I) den Wortlaut des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wieder.

<sup>238</sup> Die Identität des Beschwerdeführers ist der Verfassungsbeschwerde nicht zu entnehmen. Der Schriftsatz der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung gibt lediglich an, dass für die Vertretung der Beschwerde „des Herrn S...“ der Rechtsanwalt Prof. Dr. Markus C. KERBER bevollmächtigt wurde. (BVerfG 2009b)

wenn die völkerrechtliche Ratifikation des Lissabonner Vertrags mit einem entsprechenden völkerrechtlichen Vorbehalt der BRD versehen werde. (ebd.) Zudem versetzten die Begleitgesetze den Bundestag nicht in die Lage, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen. (ebd.: Rn. 5) In der Verfassungsbeschwerde spiegelt sich also genau das wieder, was wiederholt kontroverses Thema der Beratungen zur Revision der Begleitgesetze im Bundestag war: das Einlegen eines völkerrechtlichen Vorbehalts zum LV.

Die Karlsruher Richter haben mit Beschluss vom 22. September die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen (STREINZ, OHLER & HERRMANN 2010: 2). Sie befanden, dass die Beschwerde schon deshalb unzulässig sei, weil der Beschwerdeführer eine Verletzung des von ihm gerügten grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 GG nicht ausreichend begründet habe. (BVerfG 2009b: Rn. 8, 10) Die Frage, ob Deutschland bei der Ratifikation des Vertrags von Lissabon einen völkerrechtlichen Vorbehalt anbringen dürfe, müsste die Kammer nicht entscheiden (ebd.: Rn. 9). Nach der Begründung des Beschwerdeführers war jedenfalls kein verfassungsrechtlicher Bedarf für einen solchen Vorbehalt erkennbar (ebd.). Für die Begleitgesetze wäre die Verfassungsbeschwerde auch deshalb nicht zulässig, weil zum Zeitpunkt ihrer Einlegung mangels Zustimmung des Bundesrats noch kein ordnungsgemäß zustande gekommenes Gesetz vorlag. (ebd.: Rn. 10)

### 3.2.3.3 Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten

Gemäß Art. 82 Abs. 1 GG schließen Ausfertigung und Verkündung das Gesetzgebungsverfahren ab: Ist ein Gesetz nach Art. 77 GG zustande gekommen, veranlasst das federführende Ministerium die Erstellung einer Urschrift für das entsprechende Gesetz, die durch den Bundeskanzler oder den beteiligten Minister gegengezeichnet wird, indem sie das Gesetz unterschreiben. Das Gesetz wird dann dem Bundespräsidialamt zugeleitet. Der Bundespräsident fertigt das Gesetz aus, indem er die Gesetzesurkunde mit vollem Namen unterzeichnet und datiert. Damit bestätigt er, dass die Gesetzesurkunde mit dem von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetz übereinstimmt. Das Bundespräsidialamt leitet anschließend das ausgefertigte Gesetz der Schriftleitung des Bundesgesetzblatts zur Verkündung zu. Mit seiner Verkündung tritt ein Gesetz in Kraft.

„Inkrafttreten“ bedeutet in diesem Sinne, dass „das Gesetz wirksam ist“ (Bundestag Aktueller Begriff 2008b: 1).

Das Zustimmungsgesetz und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurden bereits im Oktober 2008 durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Das deutsche innerstaatliche Ratifikationsverfahren war somit für diese zwei Gesetze vor dem BVerfG-Urteil beendet.

Am 23. September wurden die vier Begleitgesetze, die infolge der Verfassungsgerichtsrechtsprechung entstanden sind, ausgefertigt und vom Bundespräsidenten Horst KÖHLER unterzeichnet. Einen Tag später, am 24. September, wurden sie im Bundesgesetzblatt verkündet. Diese vier Gesetze bilden das System der deutschen Begleitgesetzgebung, das den rechtlichen Rahmen vorgibt, in dem sich die innerstaatliche parlamentarische Beteiligung am europäischen Integrationsprozess abspielt (HAHN 2010: 151) (vgl. Anhang III).

Am 25. September fertigte der Bundespräsident die Ratifikationsurkunde aus.<sup>239</sup> Sie wurde noch am gleichen Tag beim Depositär in Rom hinterlegt. Am 1. Oktober konnten die Gesetze in Kraft treten. Somit hatte Deutschland den LV einen Tag vor dem zweiten Referendum in Irland ratifiziert (MARHOLD 2011: 21) und das Anliegen der Bundestagsabgeordneten erfüllt, ein klares Zeichen für die drei EU-Mitgliedstaaten zu setzen, die den Vertrag noch zu ratifizieren hatten<sup>240</sup>.

### 3.2.4 Wesentliche Neuerungen der Begleitgesetzgebung

Die im September 2009 verabschiedete deutsche Begleitgesetzgebung bezieht sich erstens auf die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat, zweitens auf die Umsetzung der mit dem Wirksamwerden der Lissabonner Bestimmungen notwendig gewordenen Änderungen des Grundgesetzes und drittens auf die Zusammenarbeit der beiden Kammern mit der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten. Die Ausweitung der Mitwirkungsrechte, insbesondere mit Bezug auf das IntVG, ist maßgeblich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen. Abgesehen von der vom

---

<sup>239</sup> Der Bundespräsident hatte die Urkunde bereits am 23. September 2009 unterzeichnet. (MARHOLD 2011: 21, Fn. 69)

<sup>240</sup> Irland, Tschechien und Polen. Vgl. Fn. 5.

BVerfG vorgeschriebenen Neuregelung der Mitwirkungsrechte im IntVG, fügt sich die Logik der Entwicklung der Begleitgesetzgebung in einen kontinuierlichen Prozess der Erweiterung parlamentarischer Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten ein (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 538). Die bisherigen Verfahren werden mit diesen Regelungen fortgeschrieben und an die neuen, mit dem LV möglich gewordenen Kontroll- und Mitwirkungsrechte angepasst. (GROBE HÜTTMANN 2011: 180) Dabei bleiben viele Regelungen vertraut. (BEICHEL 2010: 7 f.) Drei dieser Gesetze sind Umformulierungen bisherigen Rechts (ebd.): Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in europäischen Angelegenheiten wurde bereits, wie schon gezeigt, in einem komplexen Prozess zwischen den gesetzgebenden Organen, dem BVerfG und den Bundespräsidenten umformuliert, beschlossen, angefertigt und verkündet. Das bereits seit 1993 bestehende EUZBBG wurde im Rahmen der Begleitgesetzgebung geändert. Das ebenfalls 1993 in Kraft getretene EUZBLG wurde im Rahmen der Föderalismusreform 2006 gleichfalls geändert<sup>241</sup> und infolge des Lissabon-Urteils überarbeitet. Gleichwohl führen die vier Begleitgesetze einige Neuerungen in den rechtlichen Rahmen der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in der EU-Politik ein, die das Potenzial haben, die Rolle beider Institutionen in diesem Bereich zu verändern. Auf diese Neuerungen wird im Folgenden näher eingegangen.

#### 3.2.4.1 Das Integrationsverantwortungsgesetz

Wichtigstes Element der Begleitgesetzgebung ist – mit Blick auf die Erfüllung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben – das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 22. September 2009 (AuswG-III)<sup>242</sup>. Dieses Gesetz ist ein Artikelgesetz, dessen Hauptteil sein erster Artikel ist: „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“. Daher ist es auch als Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) bekannt.

---

<sup>241</sup> Vgl. Art. 2 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 05.09.2006. BGBl. 2006 I Nr. 42, S. 2098-2107.

<sup>242</sup> BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3022-3025.

Das Gesetz setzt die vom BVerfG geforderte Stärkung der Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten um und stellt somit die „verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte des Parlamentes [...] auf der Ebenen des nationalen Gesetzes“ (BADDENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 536) sicher. Die Formulierung der Neuregelung konnte dem Lissabon-Urteil detailliert entnommen werden. (GRÖNING-THÜNA 2010: 316) Das BVerfG hatte, wie bereits dargelegt, ein ausdifferenziertes System von Zustimmungs-, Ermächtigungs- und Weisungsvorgaben (HAHN 2010: 155) aufgestellt, das Eingang in die parlamentarischen Beratungen gefunden hat. Bundestag und Bundesrat haben die Vorgaben des Urteils des Verfassungsgerichts „hinreichend und im Prinzip sachgerecht“ umgesetzt (HAHN 2009: 8) und ihre Rechte zur Mitwirkung an der deutschen Europapolitik in das neue IntVG konkretisiert (BECKER & KIETZ 2010: 27). Da das Gericht seine Argumentation auf demokratiethoretische Erwägungen stützte, kann diese rechtliche Reform als eine zumindest theoretische Stärkung der Rückanbindung des Regierungshandelns an das Parlament gewertet werden.

Im IntVG wird eine dauerhafte Integrationsverantwortung für die Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat statuiert.<sup>243</sup> Diese neu geschaffene Rechtsfigur (HAHN 2010: 150) sichert die Mitwirkung beider Verfassungsorgane in Fällen dynamischer Weiterentwicklungen des Primärrechts. Das Gesetz ist mithin „auf besondere Situationen dynamischer Vertragsentwicklung“ (ebd.: 151) ausgerichtet. Es regelt die Beteiligung des deutschen Gesetzgebers bei Primärrechtsänderungen, die nicht dem ordentlichen Ratifikationsverfahren unterliegen, sowie bei der Anwendung von primärrechtlichen Bestimmungen, mit denen die Kompetenzen der EU ausgedehnt werden können. In allen diesen Fragen hat die Bundesregierung die Zustimmung des Bundestags und ggf. des Bundesrats einzuholen. Eine pauschale Zustimmung des Parlaments genügt nicht. Erst nach vorheriger ausdrücklicher Ermächtigung vonseiten des Bundestags und ggf. des Bundesrats darf der Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder im Rat einer

---

<sup>243</sup> Eine Integrationsverantwortung haben auch die Bundesregierung und das BVerfG, diese ist jedoch nicht Gegenstand der Regelungen des Integrationsverantwortungsgesetzes.

Vorlage zustimmen. Besteht eine solche Ermächtigung nicht, muss er den Vorschlag ablehnen.<sup>244</sup> Der Vertreter der Bundesregierung ist also an das Mandat des Parlaments gebunden. (ABELS 2013b: 88, Fn. 11) Die Regelungen des Integrationsverantwortungsgesetzes etablieren folglich eine Mandatierung der Exekutive in den Fällen, in denen eine „Weiterentwicklung des vertraglichen Rahmens ohne Ratifikation in allen Mitgliedstaaten und in vereinfachten Verfahren“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 314) ermöglicht wird. Diese Mandatierung kann in Form eines Gesetzes, eines Beschlusses oder einer Weisung erfolgen.

Eines Zustimmungsgesetzes bedarf es bei vereinfachten und besonderen Vertragsänderungen, bei der Anwendung von allgemeinen und familienrechtlichen Brückenklauseln sowie bei der Nutzung der Kompetenzerweiterungs- und der Flexibilitätsklausel. Rechtliche Grundlage für ein solches Gesetz ist Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG. Die Mehrheit, mit der dieses Gesetz beschlossen werden kann ist einzelfallabhängig. In der Regel erfolgt die Zustimmung durch den Erlass eines Gesetzes im Sinne des Artikels 23 Abs. 1 S 2 GG mit einfacher Mehrheit. Dies ist der Fall, wenn die möglichen Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU ausreichend bestimmt sind und keiner näheren Eingrenzung bedürfen. Bei Änderungen der Verträge, „durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden“ (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 312; BVerfGE 89, 155: 199), bedarf es gem. Art. 23 Abs. 1 S 3 i.V. m. Art. 79 Abs. 2 GG jeweils einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen im Bundestag und der Stimmen im Bundesrat. Eine Differenzierung, welche der beiden Regelungen bei der Anwendung der verschiedenen Bestimmungen des Integrationsverantwortungsgesetzes genutzt werden soll, hat der Gesetzgeber bewusst nicht vorgenommen. (DAIBER 2010: 294) Insbesondere wurde vermieden, die Anforderungen des Artikels 23 Abs. 1 S 3 GG weiter zu konkretisieren. (ebd.) Stattdessen wird pauschal auf ein Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 GG verwiesen und so dem Gesetzgeber überlassen, im Einzelfall zu prüfen, ob ein Fall des Satzes 3 einschlägig ist. (ebd.)

---

<sup>244</sup> Allerdings regelt das Gesetz nicht ausdrücklich, wie in Fällen der Übertragung des Stimmrechts im Europäischen Rat oder in Fällen der Abwesenheit während der Beschlussfassung im Rat vorzugehen ist. (DAIBER 2010: 295)



Für die Anwendung der besonderen BrückenklauseIn bedarf es eines vorherigen zustimmenden Beschlusses des Bundestages (und ggf. des Bundesrates). (DAIBER 2010: 298) Im Falle der allgemeinen BrückenklauseIn hat sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat ein Ablehnungsrecht (ARNAULD & HUFELD 2011: 10, 278); diese Ablehnung kann durch Beschluss erfolgen. Zur Aktivierung des Notbremsemechanismus durch die Bundesregierung im Rat der EU haben Bundestag (und unter bestimmten Umständen Bundesrat) ein Weisungsrecht gegenüber dem Regierungsvertreter (ebd.: 9, 266). Diese Weisung erfolgt in Form eines Beschlusses des Bundestages bzw. des Bundesrats. (HÖLSCHIEDT, MENZENBACH & SCHRÖDER 2009: 770; DAIBER 2010: 298) Auch bei der Einführung einer gemeinsamen Verteidigung bedarf es eines positiven Beschlusses des Bundestags.<sup>245</sup>

Paragraf 11 IntVG konkretisiert das Instrument der Subsidiaritätsrüge nach Art. 6 PSV. Das im Primärrecht verankerte Recht beider Kammern, Subsidiaritätsrügen bei Verstößen eines europäischen Gesetzgebungsentwurfs gegen das Subsidiaritätsprinzip zu erteilen, wird somit auf einfachgesetzlicher Ebene geregelt. Das IntVG sieht vor, dass beide Organe in ihren jeweiligen Geschäftsordnungen regeln können, wie die Beschlussfassung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme herbeizuführen ist. Bei Erhebung einer Rüge werden die Präsidenten des Bundestags bzw. des Bundesrats mit deren Übermittlung an die zuständigen europäischen Institutionen beauftragt.

Paragraf 13 IntVG sieht zudem eine Reihe von Informations- und Unterrichtungspflichten der Bundesregierung bei Vorhaben vor, die einer besonderen Integrationsverantwortung seitens des Bundestags oder des Bundesrats unterliegen. (MELLEIN 2011: 41) Hervorzuheben ist hier die in Abs. 3 geregelte Pflicht der Bundesregierung, den beiden Kammern innerhalb von zwei Wochen nach Über-sendung von Initiativen, Vorschlägen oder Beschlüssen<sup>246</sup> zu den im IntVG geregelten Fällen eine ausführliche Erläuterung der Folgen für die vertraglichen

---

<sup>245</sup> Bei einem besonderen Vertragsänderungsverfahren gem. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S 2 EUV, das die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung betrifft, kommt ein zweistufiges Verfahren zum Einsatz: zuerst bedarf es eines positiven Beschlusses des Bundestags, dann eines Zustimmungsgesetzes gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG.

<sup>246</sup> Diese Frist verkürzt sich bei eilbedürftigen Vorlagen (§ 13 Abs. 4 IntVG). Ist ein Vorhaben besonders umfangreich, kann die Frist verlängert werden.

Grundlagen der EU sowie eine Bewertung der integrationspolitischen Notwendigkeit und der Auswirkungen der jeweiligen Vorlage zu übermitteln. Spezielle Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber beiden Häusern gelten auch im Bereich des Notbremsemechanismus. Dabei muss die Regierung im Rahmen dieser Unterrichtung erläutern, ob Entwürfe für Rechtssetzungsakte der EU grundlegende Aspekte der deutschen Strafrechtsordnung berühren würden. Ferner hat sie nach § 13 Abs. 5 IntVG auch über einen Antrag eines anderen Mitgliedstaates, den Europäischen Rat im Rahmen des Notbremsemechanismus zu befassen, unverzüglich schriftlich zu unterrichten. (MELLEIN 2011: 41)

Da es auf besondere Fälle der dynamischen Vertragsentwicklung ausgerichtet ist, wurde das IntVG bereits während der gemeinsamen Expertenanhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat von Prof. Christian CALLIESS als „Sonntagsgesetz“ bezeichnet. (GRÖNING-THÜNA 2010: 319; EU-Ausschuss 2009: 47) Mit dieser Bezeichnung sollte verdeutlicht werden, dass es auf besondere Fälle – wenn nicht gar auf Einzelfälle – der europäischen Rechtsetzung ausgerichtet ist und somit voraussichtlich eher selten zur Anwendung kommen wird. Jedoch könnte sich die Flexibilitätsklausel als häufiger Anwendungsfall erweisen, da sie „zum Standardrepertoire im europäischen Entscheidungsprozess“ (STURM & PEHLE 2012: 82) gehört und in der Vergangenheit etwa zwischen zwanzig und dreißig Mal jährlich angewandt wurde. (FALKENHAIN 2009: 312; MENZENBACH 2009b; vgl. auch Abbildung 10 auf S. 369)

Anhang V fasst die verschiedenen Fallkonstellationen zusammen, in denen die Integrationsverantwortung zum Tragen kommt. Dort wird auch die „unübersichtliche Normenstruktur mit Fallgruppenklauseln“ (HAHN 2010: 156) dieses Gesetzes veranschaulicht, die seine Handhabung erschwert.

### 3.2.4.2 Gesetz zur Umsetzung der Änderung des Grundgesetzes

Das „Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“ (Lissabon-Vertrag-Umsetzungsgesetz) vom 1. Dezember 2009<sup>247</sup> ändert mit seinem ersten Artikel das IntVG (HAHN 2010: 151 f.), indem es die Subsidiaritätsklage als neuer § 12 in das IntVG integriert. (NETTESHEIM

---

<sup>247</sup> BGBl. 2009 I Nr. 76, S. 3822-3823. Vgl. auch BT-Drs. 16/13924.

2010: 178; HÖLSCHIEDT, MENZENBACH & SCHRÖDER 2009: 772) Somit schafft es „die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung“ (BVerfG, BvE 2/08: Rn. 87) des Rechts zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage (BADENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 356).

Aus rechtstechnischen Gründen konnte es erst in Kraft treten, nachdem der LV und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) vom 8. Oktober 2008 in Kraft getreten sind (NETTESHEIM 2010: 183, Fn. 19) und musste getrennt vom IntVG verabschiedet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf nämlich ein auf eine Grundgesetzänderung gestütztes Gesetz erst ausgefertigt und verkündet werden, nachdem die Grundgesetzänderung in Kraft getreten ist. (BADENHAUSEN, SCHOPP & STEINRÜCK 2009: 536; Bundestag Aktueller Begriff 2008b: 2; BT-Drs. 16/13924: 3)

Mit dieser Änderung des Integrationsverantwortungsgesetzes wurde die im Art. 23 Abs. 1a GG mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingeführte Subsidiaritätsklage für den Bundestag näher ausgestaltet, während dem Bundesrat in § 12 Abs. 2 IntVG ein gleiches Recht eingeräumt wird, das er in seiner Geschäftsordnung präziseren kann.

Für den Bundestag wird das Recht zur Klageerhebung vor dem EuGH als Minderheitenrecht ausgestaltet (BECKER & KIETZ 2010: 20)<sup>248</sup>: Beantragt ein Viertel der Abgeordneten die Erhebung einer solchen Klage, ist der Bundestag dazu verpflichtet, die Klage zu beschließen.<sup>249</sup> Hierdurch wird die Stellung der Opposition „zumindest punktuell gestärkt“ (MELLEIN 2011: 52):

*„Durch die Ausgestaltung des Klagerechts als Minderheitenrecht wird eine gewisse Unabhängigkeit der Klageerhebung von dem Einfluss der Regierung gesichert und der Wert des Klagerechts erhöht, da in der parlamentarischen Demokratie typischerweise die Opposition die Regierung kontrolliert.“ (ebd.)*

---

<sup>248</sup> Die Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht ist maßgeblich auf einen Vorschlag der FDP während der bundestagsinternen Verhandlungen zur Formulierung der Begleitgesetze zurückzuführen. (30\_BR\_MM: 54)

<sup>249</sup> Nach Art. 42 Abs. 2 GG bzw. Art. 52 Abs. 2 GG treffen Bundestag und Bundesrat grundsätzlich Beschlüsse mit mindestens einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Deshalb stellt Art. 23 Abs. 1a S 3 GG klar, dass für europarechtliche Belange davon Ausnahmen zugelassen werden.

Die Ausgestaltung des Rechts zur Erhebung von Subsidiaritätsklagen als Minderheitenrecht war während der Beratungen zum AuswG-II umstritten. (ebd.) Für eine solche Ausgestaltung sprach, dass die Mehrheit im Bundestag nicht gegen einen Gesetzgebungsakt der EU vor dem EuGH klagen würde, dem vorher die eigene Regierung im Rat zugestimmt hatte (ebd.: 53). Gegen eine solche Regelung wurde insbesondere argumentiert, dass das Klagerecht „anfällig für Missbrauch und innenpolitische Instrumentalisierung“ (ebd.) wäre. Diesem Argument ist der Gesetzgeber durch eine Erhöhung des Quorums entgegengetreten, so dass eine solche missbräuchliche Ausübung des Minderheitenrechts verhindert werden kann. (ebd; BT-Drs. 16/13924: 3)

Paragraf 12 Abs. 1 S 2 IntVG sieht zudem vor, dass auf Antrag die Auffassung eines Viertels der Bundestagsmitglieder, die die Klageerhebung nicht stützen, in der Klageschrift deutlich zu machen ist. Auch verpflichtet Abs. 3 die Bundesregierung, die Subsidiaritätsklage im Namen des Organs, das die Klage beschlossen hat, „unverzüglich“ an den EuGH zu übermitteln. Das die Klageerhebung beschließende Organ übernimmt die Prozessführung vor dem EuGH. (BT-Drs. 16/13924: 3)

Bezüglich der Unterrichtung des Bundestags und des Bundesrats regelt das Gesetz, dass § 13 IntVG ein neuer Absatz angefügt wird, der vorsieht, dass die Bundesregierung das Parlament und die Länderkammer zum frühestmöglichen Zeitpunkt über den Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene zu unterrichten hat. Diese Unterrichtung hat auch eine Bewertung über die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Gesetzgebungsakt zu umfassen. Angesichts der im Primärrecht geregelten zwei-monatigen Frist zur Erhebung einer solchen Klage vor dem EuGH soll diese Regelung eine rechtzeitige Klageerhebung ermöglichen.

### 3.2.4.3 Änderung des EUZBBG

Die BBV wurde vom Gericht als ungeeignet eingestuft, um die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat zu gewährleisten.<sup>250</sup> Diese kritische Bewertung des Bundesverfassungsgerichts bot Anlass,

---

<sup>250</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.2, S. 156.

diese Vereinbarung in Gesetzesform zu überführen. Das Gesetz zur Neufassung des EUZBBG<sup>251</sup> weitet die Regelungen der BBV zudem teilweise aus. Von dieser gesetzlichen Regelung versprachen sich die Bundestagsabgeordneten ein erhöhtes Maß an Verbindlichkeit, da das Gesetz nunmehr Grundlage für eine Organklage sein konnte (GRÖNING-THÜNA 2010: 316). Im Entwurf zur Neufassung des EUZBBG wurden auch die Erfahrungen, die in den vorangegangenen Jahren mit der Anwendung der BBV gemacht wurden und die in zwei Berichten der Bundestagsverwaltung über die Umsetzung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung aufgenommen worden waren<sup>252</sup>, eingearbeitet. (Bundestag Aktueller Begriff 2009: 2; GRÖNING-THÜNA 2010: 324) Hierdurch sollten Mängel und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der BBV behoben werden. Es fand also keine grundlegende Überarbeitung des EUZBBG statt, sondern der bis dahin erreichte Stand wurde rechtlich sanktioniert und punktuell erweitert. (30\_BR\_MM: 46)

Einige Änderungen im EUZBBG beziehen sich auf die Definition des Vorhabenbegriffs<sup>253</sup>: Paragraph 3 EUZBBG definiert den Begriff der „Vorhaben der EU“ anhand eines neu gefassten und nicht abschließenden Vorhabenkatalogs (MELLEIN

---

<sup>251</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU vom 22.09.2009: EUZBBG. BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3026-3030.

<sup>252</sup> Im Rahmen des Monitoringverfahrens hat die Bundestagsverwaltung zwei Berichte vorgelegt, die bisher nicht veröffentlicht worden sind: Monitoringbericht vom 31.08.2007 bzw. vom 09.12.2008 zur Umsetzung der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gemäß der BBV. Die Ergebnisse dieser beiden Berichte flossen sodann in die parlamentarischen Beratungen ein. Vgl. hierzu BT-Drs. 16/13169, 16/12109, 16/13205 sowie BT-PIP. 16/208: 22530A ff. und 16/224: 24686B ff. Einen Einblick in die Vorgänge zur Evaluierung der BBV gibt BROSIUS-LINKE (2009: 744 f.).

<sup>253</sup> Bei der Frage, welche Politikbereiche des EUZBBG unter den sog. ‚Vorhabenbegriff‘ fallen und welche Dokumente dem Bundestag förmlich zugeleitet werden müssen, herrschte während der Beratungen der Begleitgesetze im EU-Ausschuss Uneinigkeit. (HILLE 2009b) Die Regelungen zur enumerativen Aufzählung der „EU-Vorhaben“ waren Gegenstand zahlreicher Diskussionen zwischen den Fraktionen des Bundestags sowie im informellen Austausch mit der Bundesregierung. (30\_BR\_MM: 46)

2011: 41), der im Vergleich zur BBV erweitert wurde. Im Einzelnen wird der Katalog um folgende Vorhaben erweitert<sup>254</sup>: (1) Vorschläge für EU-Gesetzgebungsakte, (2) Mandate für die EK für Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge der EU; (3) Beratungsgegenstände, Initiativen sowie Verhandlungsmandate und Verhandlungsrichtlinien für die EK im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und der Welthandelsrunden. Der nicht ausschließliche Charakter des Katalogs wird verdeutlicht, indem vor der enumerativen Darstellung der einzelnen Vorhaben das Wort „insbesondere“ in die Vorschrift aufgenommen wurde. Im Einzelnen umfasst der Katalog der „Vorhaben der EU“ folgende Dokumentenkategorien:

- Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zu Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU sowie zur Vorbereitung von Beitritten zur EU,
- Vorschläge für Gesetzgebungsakte der EU,
- Verhandlungsmandate für die EK zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge der Union,
- Beratungsgegenstände, Initiativen sowie Verhandlungsmandate und -Richtlinien für die EK im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und der Welthandelsrunden,
- Mitteilungen und Stellungnahmen der Europäischen Kommission,
- Berichte der Organe der EU,
- Aktionspläne der Organe der EU,
- Grünbücher der Europäischen Kommission,
- Weißbücher der Kommission,
- Politische Programme der Organe der EU,
- Empfehlungen der Europäischen Kommission,
- Interinstitutionelle Vereinbarungen der Organe der EU und
- Dokumente über die Haushalts- und Finanzplanung der EU.

---

<sup>254</sup> Folgende Aufzählung und Übersicht der Dokumente, die vom Katalog der „Vorhaben der EU“ beinhaltet werden, richten sich eng an die Regelungen des EUZBBG.

Paragraf 3 Abs. 2 EUZBBG präzisiert zudem, dass Initiativen der EU, bei denen die Mitwirkung des Bundestags nach dem IntVG notwendig wird, unter den Vorhabenbegriff fallen. Keine EU-Vorhaben sind hingegen Maßnahmen im Bereich der GASP und der GSVP. (MELLEIN 2011: 41)

In der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag setzte das neue EUZBBG also auf „EU-Vorhaben“ als zentraler Begriff zur Behandlung europäischer Angelegenheiten. Eine eindeutige Definition dessen, was unter „Angelegenheiten der EU“ zu verstehen ist beinhaltete das Gesetz hingegen nicht. Diese rechtliche Lücke wird sich in der praktischen Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen als problematisch erweisen. (vgl. hierzu Abschnitt 4.2.5.3 auf den Seiten 395 ff.)

Die Unterrichts- und Berichtspflichten der Bundesregierung wurden weiter konkretisiert. Die in Art. 23 Abs. 2 GG vorgesehenen Pflichten der Regierung zur Unterrichtung über europäische Vorhaben wurden verschärft, indem die Grundsätze der Unterrichtung und der Übersendung von Dokumenten neu gefasst wurden. Die Grundsätze der Unterrichtung wurden am GG angepasst: Die Bundesregierung musste den Bundestag nunmehr „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich“ (§ 4 Abs. 1 S 1 EUZBBG) über alle Vorhaben im Rahmen der EU unterrichten. In die Neufassung des Gesetzes wurde darüber hinaus eine Reihe von Unterrichtungspflichten und Pflichten zur Übersendung von Dokumenten durch die Bundesregierung eingeführt: Unterrichtung über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 und 260 AEUV durch Übermittlung von Mahnschreiben und Stellungnahmen (§ 4 Abs. 4 lit. 3 EUZBBG) sowie Unterrichtung und Übersendung von Dokumenten zu Rechtsakten der Europäischen Kommission im Sinne des Artikels 290 AEUV (delegierte Rechtsakte) (§ 5 Abs. 1 lit. 5b) EUZBBG). Klargestellt wurde auch, dass sich die Unterrichtung insbesondere auf die Willensbildung der Regierung, den Verlauf der Beratungen auf europäischer Ebene, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten sowie auf die getroffenen Entscheidungen zu erstrecken hat (§ 4 Abs. 1 S 2 EUZBBG). Zudem betonte das neue Gesetz die Bedeutung der politischen Frühwarnung, weitete den Anwendungsbereich der Regelung auf geplante

Vorhaben aus und regelte, dass die Frühwarnung in der Regel schriftlich zu erfolgen hat (§ 4 Abs. 3 EUZBBG).<sup>255</sup>

Das EUZBBG weitete zudem die Pflicht der Regierung aus, dem Parlament Dokumente des Europäischen Rats und der Rates zuzuleiten: War in der BBV lediglich die Übersendung von Dokumenten des Europäischen Rats, des Rates und der inoffiziellen Ministertreffen vorgesehen, so erweitert der neu gefasste § 5 Abs. 1 lit. 1a) und lit. 3a) die Liste der zu übersendenden Dokumenten auf den AStV und sonstigen Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates bzw. auf Berichte der Bundesregierung über die Treffen der Arbeitsgruppen des Rates in Hauptstadtformat.<sup>256</sup> Damit sollte eine „umfassendere Unterrichtung des Bundestages über die Arbeitsgruppen des Rates“ (BT-Drs. 16/13925: 6) gewährleistet werden.

Das EUZBBG schaffte zudem eine gesetzliche Grundlage für die förmliche und allgemeine Zuleitung sowie für die im Rahmen der förmlichen Zuleitung zu übermittelnden Zuleitungsschreiben<sup>257</sup>. (BT-Drs. 16/13925: 3) Paragraf 6 EUZBBG überführte somit die auf Grundlage von Ressortabsprachen der Bundesministerien praktizierte Übersendung von Dokumenten, Mitteilungen und Berichten der europäischen Organe und der Bundesregierung an den Bundestag in eine gesetzliche Regelung. (BT-Drs. 16/13925: 7)

Eine ausführliche Unterrichtung in Verbindung mit dem Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle sollte gewährleistet werden, indem das EUZBBG die bereits von der BBV vorgesehenen Pflichten der Regierung, Berichtsbögen und umfassende

---

<sup>255</sup> Die BBV hatte in diesem Bereich lediglich vorgesehen, dass die Bundesregierung den Bundestag „auch im Wege der politischen Frühwarnung“ (Abschnitt I Nr. 1 Abs. 4 und lit. 2c BBV) zu unterrichten hätte. Diese Formulierung wird „der besonderen Bedeutung der politischen Frühwarnung allerdings nicht gerecht“ (BT-Drs. 16/13925: 7).

<sup>256</sup> An einer Reihe von Arbeitsgruppen des Rates nehmen Vertreter der Regierungen aus den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten teil. Diese Arbeitsgruppen tagen somit im sog. „Hauptstadtformat“. Mit der Neuregelung des § 5 Abs. EUZBBG reagierte der Gesetzgeber auf Mängel in der Berichterstattung über solche Ratsarbeitsgruppen. (BT-Drs. 16/13925: 7; vgl. auch BT-Drs. 16/13169: 2; SCHULZ 2011: 59)

<sup>257</sup> Die BBV enthielt schon Vorschriften, die die Bundesregierung verpflichteten, die Zuleitungsschreiben zusammen mit den EU-Vorhaben zu übermitteln. Jedoch waren diese Regelungen nicht rechtlich sanktioniert.



Bewertungen (UBW) zu Vorhaben der EU zu übermitteln, erweitert. Die bereits in der BBV vorgesehenen Berichtsbögen sollen nach § 7 Abs. 1 S 2 EUZBBG statt lediglich einer Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit eines Gesetzgebungsaktes der EU mit dem Grundsatz der Subsidiarität<sup>258</sup> nunmehr auch eine Einschätzung zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips enthalten.<sup>259</sup> Handelt es sich bei einem EU-Vorhaben um einen Entwurf für einen Gesetzgebungsakt der EU (ebd.), legen die Ressorts der Bundesregierung zusätzlich zu den Berichtsbogen umfassende Bewertungen vor. Diese enthalten detaillierte Einschätzungen zum Stichwort Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und müssen dem Bundestag gem. Paragraf 7 Abs. 2 EUZBBG binnen zwei Wochen nach Überweisung an die Ausschüsse, spätestens jedoch zu Beginn der Beratungen in den Ratsgremien, vorliegen.<sup>260</sup> Nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene ist die Bundesregierung verpflichtet, in der Unterrichtung des Bundestags eine Bewertung der Vereinbarkeit des Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip zu liefern (§ 4 Abs. 4 Nr. 2 EUZBBG).

---

<sup>258</sup> Über Aussagen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips hinaus enthält der Berichtsbogen gem. der Anlage zu § 7 Abs. 1 EUZBBG folgende Punkte: Hinweise zu dem anzuwendenden Verfahren, Ratsdok.- und KOM-Nummer sowie Nummer des interinstitutionellen Dossiers und der Bundesratsdrucksache; Datum des Erscheinens des betreffenden Dokuments in deutscher Sprache, Angaben zum federführenden Bundesministerium, Thema und Sachgebiet; Nachweis der Zulässigkeit für europäische Regelungen (Prüfung der Rechtsgrundlage); Angaben zur Zielsetzung und inhaltliche Schwerpunkte. Diese Angaben informieren über Inhalt und Bedeutung des EU-Vorhabens und über die weiteren Verfahrensschritte. (BECKER 2013: 17)

<sup>259</sup> „Ein fester Bestandteil des Berichtsbogens ist bereits jetzt die Subsidiaritätsprüfung. Dieser sollte aus systematischen Erwägungen auch die Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beinhalten.“ (BT-Drs. 16/13925: 8)

<sup>260</sup> Die UBW müssen gem. § 7 Abs. 2 S 2 EUZBBG Angaben zu den Zuständigkeiten der EU zum Erlass des Gesetzgebungsaktes, der Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität beinhalten sowie – im Rahmen einer umfassenden Abschätzung der Folgen für die BRD – Aussagen insbesondere in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht zu Regelungsinhalt, Alternativen, Kosten, Verwaltungsaufwand und Umsetzungsbedarf des Vorhabens treffen. (DAIBER 2012b: 103) Zu einigen EU-Vorhaben erfolgt die Erstellung von UBW nur auf Anforderung einer einzelnen Fraktion, eines einzelnen Abgeordneten oder der Arbeitsebene. (SCHRÖDER 2012: 262)

Der Bundestag hat nach § 4 Abs. 5 EUZBBG die Möglichkeit, auf eine Unterrichtung zu einzelnen oder zu Gruppen von Vorhaben zu verzichten. Zum Schutz der parlamentarischen Minderheit (MELLEIN 2011: 53) wird jedoch präzisiert, dass ein solcher Verzicht nicht möglich ist, wenn eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten widersprechen.

Einige Änderungen des EUZBBG betreffen die Pflicht der Regierung, den Bundestag in Fragen der GASP sowie der GSVP zu informieren (Bundestag Aktueller Begriff 2009: 2). Wie bereits erläutert, sind Maßnahmen in diesen beiden Bereichen nicht vom Vorhabenbegriff erfasst. Die Regelungen über die Unterrichtung bei EU-Vorhaben (§§ 4-7 EUZBBG) sind also hier nicht anwendbar. Die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung in diesen Bereichen werden stattdessen gesondert in § 8 geregelt und präzisiert (BECKER & KIETZ 2010: 28). Die Regierung hat nach § 8 Abs. 1 EUZBBG umfassend, fortlaufend und frühestmöglich über alle relevanten Entwicklungen im Bereich der GASP sowie der GSVP zu unterrichten (MELLEIN 2011: 53 f.). Diese Unterrichtung soll in der Regel schriftlich erfolgen und hat die Zuleitung einer Übersicht der absehbar zur Beratung anstehenden Rechtsakte, deren Bewertung und eine Einschätzung über den weiteren Beratungsverlauf zu umfassen. (§ 8 Abs. 1 S 2 und 3 EUZBBG; MELLEIN 2011: 53) Über Tagungen des Europäischen Rates und des Rates, die Beschlüsse und Schlussfolgerungen in diesen zwei Bereichen zum Gegenstand haben, ist entsprechend § 5 Abs. 5 EUZBBG schriftlich und mündlich zu unterrichten. (MELLEIN 2011: 53) Die Regelung betont also „die zentrale Rolle der politischen Frühwarnung im Rahmen der GASP und der GSVP und regelt die Praxis der Übersendung einer regelmäßigen indikativen Vorschau“ (BT-Drs. 16/13925: 8).

Ausgehend von Art. 23 Abs. 3 S 3 GG, regelt das EUZBBG die Einbeziehung des Bundestags durch die Bundesregierung bei Vorhaben im Rahmen der EU und integriert in seiner neuen Fassung die Regelungen der BBV. Hierdurch wird die Verbindlichkeit des Verfahrens bei Abgabe von Stellungnahmen erhöht. Das Recht des Bundestags auf Stellungnahmen zu EU-Rechtsakten weitet das Gesetz aus, indem es vorsieht, dass die Regierung dem Bundestag eine Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen muss, bevor sie ihre Position für die Verhandlungen in Brüssel festlegt. Nach § 9 Abs. 1 EUZBBG hat die Bundesregierung dem Bundestag zudem mitzuteilen, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme

unter Berücksichtigung der zeitlichen Vorgaben auf EU-Ebene angemessen erscheint. (MELLEIN 2011: 36) Der Umfang der Unterrichtung wird darüber hinaus auf die Berücksichtigung der Bundestagsstellungnahme während der Verhandlungen auf europäischer Ebene erweitert. (BT-Drs. 16/13925: 8) Dadurch soll der Bundestag in die Lage versetzt werden, seine Stellungnahme ggf. anzupassen oder zu ergänzen. (ebd.)

Bereits die BBV von 2006 sah das Recht des Bundestags vor, dass die Regierung einen Parlamentsvorbehalt im Rat einzulegen hat, wenn das Parlament von seiner Möglichkeit zur Stellungnahme zu europäischen Gesetzgebungsakten Gebrauch gemacht hat und dieser Beschluss des Bundestags in einem seiner wesentlichen Belange im Rat nicht durchsetzbar ist. Das neue EUZBBG etabliert darüber hinaus eine permanente Unterrichtungspflicht der Bundesregierung über die Durchsetzung der Bundestagsstellungen. Wäre einer der wesentlichen Belange der Stellungnahme in den Verhandlungen nicht durchsetzbar und hätte die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt im Rat eingelegt, muss sie den Bundestag darüber in einem gesonderten Bericht unverzüglich unterrichten. (§ 8 Abs. 4 EUZBBG; BT-Drs. 16/12816: 5) Form und Inhalt des Berichts müssen eine angemessene Befassung der Gremien des Bundestags ermöglichen. (ebd.) Vor der Beschlussfassung im Rat hat sich nach § 9 Abs. 4 die Regierung zu bemühen, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Dieses Recht auf Einvernehmensherstellung gilt nunmehr explizit auch für Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge. (ebd.) Nach der Beschlussfassung im Rat hat die Bundesregierung den Bundestag zudem unverzüglich über die Durchsetzung seiner Stellungnahme schriftlich zu unterrichten (§ 9 Abs. 5 EUZBBG). Sollten in den Verhandlungen nicht alle Belange des Bundestagsbeschlusses berücksichtigt worden sein, hat die Regierung die Pflicht, die Gründe hierfür zu benennen. (ebd.) Das EUZBBG regelt darüber hinaus, dass die Bundesregierung auf Verlangen des Bundestags diese Gründe im Rahmen einer Plenardebatte zu erläutern hat. (ebd.)

Bei Initiativen und Vorschlägen für Beschlüsse zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sowie über Aufnahme von Verhandlungen zu Vertragsänderungen sieht das revidierte EUZBBG vor, dass die Regierung mit dem Bundestag Einvernehmen herstellen „soll“ (§ 10 Abs. 2 und 3 EUZBBG). Ein Bemühen um Einvernehmensherstellung, wie in der BBV vorgesehen, reicht nicht mehr aus. (BT-Drs. 16/13925: 8) Allerdings kann die Bundesregierung auch weiterhin aus wichtigen

außen- oder integrationspolitischen Gründen eine abweichende Entscheidung treffen. (§ 10 Abs. 2 S 2 EUZBBG; MELLEIN 2011: 36) Somit verbleibt das Letztentscheidungsrecht über Aufnahme von Verhandlungen über künftige Erweiterungen der EU sowie über Änderungen des Primärrechts auch weiterhin bei der Regierung.

#### 3.2.4.4 Änderung des EUZBLG

Obwohl nicht ausdrücklich vom BVerfG gefordert (BT-Drs. 16/13926: 7), wurde auch das EUZBLG im September 2009 überarbeitet. Ähnlich wie das EUZBBG überführt die Novelle des EUZBLG<sup>261</sup> die bereits im Jahr 2008 in Vorbereitung auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon revidierte Zusammenarbeitsvereinbarung (BT-Drs. 16/13926: 1) zwischen Bund und Ländern<sup>262</sup>, die noch nicht in Kraft getreten war, in eine gesetzliche Regelung: In einer Anlage zum EUZBLG finden sich in Ausführung von § 9 dieses Gesetzes weite Teile der BLV wieder, in denen Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung der Länder in europäischen Angelegenheiten ausformuliert sind (HAHN 2010: 152).<sup>263</sup> Als Anlage sind die Vorschriften der BLV Teil des Gesetzes (BT-Drs. 16/13926: 1, 7). Die Regelungen der Zusammenarbeitsvereinbarung wurden bei der Überführung lediglich redaktionell an das Gesetz angepasst (BT-Drs. 16/13926: 7; BT-Drs. 16/13987: 1). Einige Vorschriften wurden zudem entweder wegen der im neuen IntVG enthaltenen Beteiligungsrechte oder aus redaktionellen Gründen gestrichen. (BT-Drs. 16/13926: 7; MELLEIN 2011: 38) An einer grundlegenden Neugestaltung der Rechte der Länderkammer in EU-Angelegenheiten bestand „angesichts des funktionierenden Systems der Mitwirkung des Bundesrats in EU-Angelegenheiten auch kein Bedarf“ (MÜLLER 2011b: 199; ähnlich 19\_BR\_Vw: 4)

---

<sup>261</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009: EUZBLG. BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3031-3035.

<sup>262</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.06.2008: BLV. BAnz. Nr. 111 vom 25.07.2008, S. 2717-2720.

<sup>263</sup> Die nicht in das Gesetz überführten Abschnitte der BLV, wie z. B. der bisherige Abschnitt V (Hinzuziehung von Ländervertretern zu Verhandlungen in Gremien der EU), bestehen fort. (BT-Drs. 16/13987: 1; HAHN 2010: 152, Fn. 15).

Über diese redaktionellen Änderungen hinausgehend einigten sich die Länder mit der Bundesregierung während der Verhandlungen zur Neuregelung der Begleitgesetze auf die Einführung einiger kleinerer Neuerungen in das Gesetz. So wurden erstens die Vorschriften um den neuen § 10 Abs. 2 EUZBLG ergänzt, der die Mitwirkungsrechte des Bundesrats bei Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge regelt (siehe S. 163 und 184). Demnach ist parallel zu den Mitwirkungsrechten des Bundestags bei solchen Fragen (§ 9 Abs. 4 S 5 EUZBBG), die im Schwerpunkt in die Kompetenzen der Länder fallen, nicht nur mit dem Bundestag, sondern auch mit dem Bundesrat Einvernehmen herzustellen. (MELLEIN 2011: 38) Zweitens wurde § 14 EUZBLG dahin gehend ergänzt, dass die deutsche Regierung vor ihrer Zustimmung zu einem Beschluss über die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen nach Art. 305 Abs. 2 AEUV Einvernehmen mit dem Bundesrat herzustellen hat. (BT-Drs. 16/13926: 7; MELLEIN 2011: 38) Drittens wird gesetzlich festgehalten, dass Bundesregierung und Bundesrat durch geeignete institutionelle und organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen haben, dass die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik und eine flexible Verhandlungsführung auf EU-Ebene gewährleistet bleiben. Hierfür sollen sich Bund und Länder bei Gesprächen auf europäischer Ebene „nicht in Widerspruch zu abgestimmten Positionen“ setzen (Ziffer I Nr. 1 der Anlage).

Es gelang allerdings nicht, in Analogie zum EUZBBG, eine Definition des Vorhabenbegriffs in das neue Zusammenarbeitsgesetz einzuführen. (REINHARD in BR-PIP. 861: 356C) Stattdessen findet sich in der Anlage zu § 9 eine aus der BLV übernommene vergleichbare Definition (MELLEIN 2011: 41) wieder<sup>264</sup>, die klarstellt, dass als Vorhaben der EU auch nicht legislative Dokumente gelten. Vorhaben sind zudem auch sog. „Gemischte Beschlüsse“ sowie die Vorbereitung und der Abschluss völkerrechtlicher Abkommen (Ziffer I Abs. 2 der Anlage). Diese Klarstellung ist jedoch insofern für die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Länder wichtig, als sie einige Streitpunkte beseitigt, die in der Kooperation beider Organe aufgetreten waren. (MÜLLER 2011b: 200) Diese betreffen eine Präzisierung der Vorschriften bzgl. der Pflicht der Regierung, Stellungnahmen des Bundesrats maßgeblich zu berücksichtigen. Die Bundesregierung hatte sich bis zur Neufassung des EUZBLG darauf berufen, dass eine solche Pflicht lediglich

---

<sup>264</sup> Ziffer I Abs. 2 und 3 sowie Ziffer II der Anlage zum § 9 EUZBLG.

bei konkreten EU-Rechtsetzungsvorhaben bestünde. Nicht-legislative EU-Dokumente seien jedoch keine solchen Vorhaben im Sinne des EUZBLG (ebd.). Die Präzisierung des Begriffs des Vorhabens hat Auswirkungen auch auf die Übernahme der Verhandlungsführung durch Bundesratsvertreter im Rat der EU. (ebd.)

Auch einige weitere Änderungen der bereits 2008 revidierten BLV wurden in die Neufassung des EUZBLG überführt. Diese betreffen zum einen die Präzisierung des Schwerpunktbegriffs, zum anderen das Stellungnahmerecht des Bundesrats bei Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU. Im Falle der Schwerpunktsetzung stellt nunmehr Punkt III Ziffer 2 der Anlage zu § 9 des EUZBLG klar, dass bei der Einordnung eines EU-Dokuments als ein im Schwerpunkt der Länderzuständigkeiten liegendes Vorhaben auf die konkrete Vorlage abzustellen sei. Bei einer solchen Schwerpunktbestimmung müssen nicht nur – wie bis zum Verbindlichwerden der Neuregelung des EUZBLG – qualitative Aspekte berücksichtigt werden, sondern die Bundesregierung habe auch quantitative Elemente in ihrer Beurteilung einzuschließen. (MÜLLER 2011b: 201) Bei Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU im Rahmen eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens oder bei Beitritten neuer Mitgliedstaaten regelt Ziffer VII der Anlage zu § 9, dass die Regierung den Bundesrat über die Aufnahme solcher Verhandlungen zu informieren und ihn über ihre Willensbildung zu unterrichten hat. Soweit Interessen der Länder betroffen sein könnten, hat der Bundesrat künftig darüber hinaus das Recht, Stellungnahmen hierzu zu verabschieden, die von der Bundesregierung ggf. maßgeblich zu berücksichtigen sind. (ebd.: 202) Zwar konnte der Bundesrat auch bis zu dieser gesetzlichen Regelung von seinem Stellungnahmerecht Gebrauch machen, dies geschah jedoch vor allem unter Rückgriff auf rechtlich unverbindliche Entschlüsse. (ebd.) Mit der Regelung wird also eine Stärkung der Verbindlichkeit der Bundesratsstimmungen bezweckt. (ebd.) Die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung in diesem Bereich stellen hingegen eine Neuerung gegenüber der Situation vor Lissabon dar.

Hinsichtlich der Substanz der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Länderkammer und Bundestag wurden jedoch nur einige begrenzte Änderungen vorgenommen (BEICHELT 2010: 7 f.): Bundestag und Bundesrat können nach wie vor eine breite Palette von Instrumenten einsetzen, um an der Europapolitik Deutschlands mitzuwirken. (ebd.) Der Zugewinn dieser Anpassungen des EUZBBG und des EUZBLG zeigt sich in Folgendem:

- der Verbindlichkeitsgrad der Vorschriften hat zugenommen;
- im EUZBBG wurde eine neue Systematik der Regelungen aufgenommen, die die Norm übersichtlicher und stringenter macht;
- die Voraussetzungen für die Kontrolle der Exekutive wurden insbesondere durch die Erweiterung und Präzisierung ihrer Unterrichtungspflichten verbessert;
- Entscheidungen, mit denen sich die Regierung über den Willen des Bundestags hinwegsetzen kann, werden nunmehr transparent, weil ein Abweichen (ggf. in einer öffentlichen Debatte) begründet werden muss (MELLEIN 2011: 37).

Mit dieser Änderung des innerstaatlichen Rahmens der Mitwirkung hat sich das deutsche Parlament jedoch nur eine Rechtsgrundlage für sein zukünftiges Handeln gegeben, die es zu nutzen gilt. Wie dies aber erfolgen kann, welche Möglichkeiten der Mitwirkung sich nach Lissabon eröffnen und wie diese wahrgenommen werden, analysiert das nächste Kapitel dieser Arbeit eingehend.

## 4 Einblicke in die Praxis der Mitwirkung nach Lissabon

*„Dieses Gesetz gibt uns aber erst einmal nur Möglichkeiten an die Hand. Es verändert noch nicht die Wirklichkeit. Es verändert die Rechtslage. Aber das Entscheidende müssen wir dann im Parlament tun. Wir müssen es mit politischem Leben erfüllen. Wir müssen dafür sorgen, dass, wenn wir vom Motor der europäischen Integration sprechen und unser Land meinen, damit nicht nur die Regierung meinen – natürlich und zuvörderst auch –, sondern auch das Parlament. Auch wir müssen uns dieses Selbstverständnis, Motor der europäischen Integration zu sein, zu eigen machen und dürfen es nicht auf [sic!] die Regierung delegieren.“ (RÖTTGEN in BT-PIP. 16/232: 26257D f.)*

Diese in der Debatte zur Beschließung der Begleitgesetzgebung geäußerte Meinung fasst anschaulich das zusammen, worauf es bei der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten ankommt: Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten wurden durch den Lissabon-Vertrag und die Begleitgesetze ausgebaut. Dieser erweiterte Rechtsrahmen eröffnet den Akteuren formale Möglichkeiten und setzt ihnen formelle Grenzen für politisches Handeln. Welche diese neuen Mitwirkungsmöglichkeiten im Einzelnen sind, wird Abschnitt 4.2 dieses Kapitels dargestellt. Gleichzeitig überlässt der Rechtsrahmen der Mitwirkung den Akteuren einen weiten Handlungsspielraum in der Nutzung dieser Möglichkeiten. Da es zwischen formellen Optionen und politisches Handeln in der parlamentarischen Praxis teils beachtliche Unterschiede gibt, wird in einem nächsten Schritt untersucht, ob und wie die neuen Möglichkeiten der Mitwirkung durch die verschiedenen am EU-Politikprozess beteiligten Akteure auf- und wahrgenommen werden. Nur anhand der Untersuchung der Praxis der Mitwirkung lassen sich Aussagen darüber treffen, ob aus dem zunächst „formalen Parlamentarisierungsschub“ (BECKER & PINTZ 2012: 2) des Lissabon-Vertrags eine tatsächliche Aufwertung der Rolle nationaler Parlamente in der EU resultiert. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die formalen Möglichkeiten durch informelle politische Instrumente ergänzt werden.

Um die neuen Instrumente nutzen zu können, müssen jedoch geeignete institutionelle Strukturen für ihre Wahrnehmung (JANOWSKI 2009: 289) geschaffen werden. Dieses Kapitel stellt deshalb in einem ersten Schritt dar, wie die europäischen Institutionen und die nationalen Parlamente die neuen Regelungen



institutionell und organisatorisch umgesetzt haben, um in einem zweiten Schritt detailliert zu analysieren, wie diese politischen Möglichkeiten genutzt werden.

## 4.1 PROZEDURALE UND ORGANISATORISCHE ANPASSUNGEN

Bereits vor Inkrafttreten der Regelungen des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 haben die beiden Kammern des deutschen Parlaments mehrere Schritte zur Umsetzung ihrer neuen Rechte in EU-Angelegenheiten unternommen, die bereits ausführlich dargelegt wurden. Nachdem der Vertrag und die Begleitgesetze wirksam wurden, wurden weitere institutionelle und organisatorische Anpassungen sowohl auf europäischer als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene eingeleitet, die effiziente interne Strukturen (KOCH & KULLAS 2010: 21) und Verfahren schaffen sollen, um die Wahrnehmung der neuen Rechte und Möglichkeiten zu gewährleisten. Im Folgenden werden diese Anpassungen dargestellt.

### 4.1.1 Adaptation auf europäischer Ebene

Wie in Abschnitt 3.1.4.3.1 kurz dargelegt, kommt der Europäischen Kommission aufgrund ihres Initiativrechts im Rahmen der Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes eine wichtige Rolle zu. Sie prüft bereits in einem frühen Stadium der Willensbildung, ob und wie Maßnahmen auf europäischer Ebene vorgeschlagen werden sollen<sup>265</sup>. (KOM(2013)566 endg.) Hierfür kommen verschiedene Instrumente zum Einsatz, mit deren Hilfe sie die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch einen Rechtsetzungsvorschlag überprüft. So legt die Kommission für alle wichtigen Initiativen sog. „Roadmaps“ vor. Diese öffentlich zugänglichen „Fahrpläne“ enthalten sowohl eine vorläufige Beschreibung möglicher Kommissionsinitiativen als auch eine erste Begründung der geplanten Maßnahme im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. (KOM(2013)566 endg.) Diese Fahrpläne werden von den Kommissionsdienststellen erarbeitet. (ebd.) Für eine erste Orientierung während der Erarbeitung

---

<sup>265</sup> Vgl. hierzu die Verpflichtung der Europäischen Kommission zur intelligenten Regulierung auf KOM(2010)543 endg.

dieser Dokumente wurde ein Katalog von Fragen entwickelt. Dieser Fragenkatalog berücksichtigt in Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle in erster Linie die Kriterien der Erforderlichkeit und des Mehrwertes (siehe S. 122 f.).<sup>266</sup> Im weiteren Verlauf des Willensbildungsprozesses führen die Kommissionsdienststellen intensive Konsultationen durch, indem sie Grünbücher, Weißbücher und Mitteilungen veröffentlichen und eine Positionierung von Interessenvertretern, nationalen Experten, nationalen Parlamenten etc. einfordern. Bei der Prüfung des Subsidiaritätsprinzips bezieht die Kommission sodann die im Rahmen dieser Konsultationen geäußerten Positionen in ihren Überlegungen ein.<sup>267</sup> In einem weiteren Schritt erfolgt eine eingehendere Analyse der Legislativvorschläge im Rahmen von Folgenabschätzungen.<sup>268</sup> In Vorbereitung auf die Anwendung der Vorschriften des Vertrags von Lissabon hat die Kommission Anfang 2009 den von ihr verwendeten Leitfaden zur Durchführung von Folgeabschätzungen überarbeitet und dabei den Teil der Subsidiaritätsanalyse detaillierter dargestellt. (4\_EK: 34) Darüber hinaus hat sie ihre internen Verfahren zur Folgenabschätzung in Bezug auf Subsidiaritätsaspekte durch die Einrichtung eines Ausschusses für Folgenabschätzung verstärkt (PREISING 2011: 151). Dieser prüft nochmals die Begründung auf Beachtung beider Prinzipien durch den Vorschlag und legt ggf. Überarbeitungs- und Verbesserungsempfehlungen vor, die zu einer erneuten Befassung der Kommissionsdienststellen mit dem Vorschlag führen. Die Ergebnisse dieses Verfahrens fließen in die Begründung der Rechtsetzungsvorschläge ein (BECKER & KIETZ 2010: 15), sodass jeder Vorschlag die Ausführungen der Kommission zur Achtung des

---

<sup>266</sup> Nach diesen Leitlinien sind im Rahmen einer Prüfung des Subsidiaritätsprinzips folgende Fragen zu beantworten (SEK(2009)92: 26): Hat das behandelte Problem grenzübergreifende Aspekte, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend angegangen werden können? Würden Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein oder ein Ausbleiben von Gemeinschaftsmaßnahmen im Widerspruch zu den Anforderungen des Vertrags stehen? Würden solche mitgliedstaatliche Maßnahmen allein oder ein Ausbleiben von Maßnahmen auf europäischer Ebene den Interessen der Mitgliedstaaten erheblich schaden? Würden Gemeinschaftsmaßnahmen aufgrund ihrer Größenordnung oder ihrer Wirksamkeit klare Vorteile bringen im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten? Vgl. Fn. 164.

<sup>267</sup> An der Formulierung eines Gesetzgebungsvorschlags beteiligt die Kommission eine große Anzahl institutioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure.

<sup>268</sup> Das System zur Erstellung von Folgenabschätzungen wurde bereits im Jahr 2006 eingerichtet.

Subsidiaritätsprinzips sowohl in seiner Begründung als in den Erwägungsgründen beinhaltet.

Darüber hinaus wurden die kommissionsinternen elektronischen Informationsverarbeitungs- und Dokumentenmanagementsysteme effektiviert, die schriftlichen Verfahrensrichtlinien für die interne Behandlung von Stellungnahmen der nationalen Parlamente aktualisiert, und die Dienststellen wurden für den Umgang mit diesen Stellungnahmen sensibilisiert.

In einem Brief des Kommissionspräsidenten BARROSO und der für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zuständigen Vize-Präsidentin WALLSTRÖM vom 1. Dezember 2009 an die Sprecher der nationalen Parlamente/Kammern legte die Europäische Kommission zudem ihr Verständnis des Subsidiaritätskontrollmechanismus dar und präziserte technische Einzelheiten der Dokumentenzuleitung und des Informationsaustausches mit den mitgliedstaatlichen Legislativen. Dabei betonte die Kommission, dass sie den Subsidiaritätskontrollmechanismus als Teil der umfassenderen politischen Beziehungen mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten versteht. Den Frühwarnmechanismus würde sie parallel zum politischen Dialog verfolgen, um den Prozess der Politikformulierung zu verbessern und um eine effektive Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu gewährleisten. (BARROSO & WALLSTRÖM 2009) Die Kommission bekräftigte zudem, dass sie stets eine politische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips begünstigt hätte und daher alle eingehenden Subsidiaritätsrügen unabhängig von der darin enthaltenen Begründung in die Berechnung der Quoren einbeziehen würde. (ebd.: 4)<sup>269</sup> Bezüglich der Informationszuleitung wurde präzisiert, dass diese elektronisch und zeitgleich mit der Informierung des Europäischen Parlaments und/oder des Rats erfolgen soll. Entwürfe von Gesetzgebungsakten, die unter den Anwendungsbereich des Subsidiaritätskontrollmechanismus fallen, würden von einem Übermittlungsschreiben („lettre de saisine“) begleitet werden, das ausdrücklich auf das Verfahren im Sinne des Protokolls 2, unter Angabe

---

<sup>269</sup> Diese Präzisierung ist für das Erreichen der Quoren für die ‚gelbe‘ und ‚orangene Karte‘ relevant. Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 4.2.2.4 „Umgang mit dem Frühwarnmechanismus“, S. 267 ff.

der betreffenden Frist, hinweist. (ebd. 3) Zur Berücksichtigung der Sommerpausen der nationalen Parlamente verpflichtete sich die Kommission, den Monat August aus der Berechnung des Ablaufs der im Protokoll 2 vorgesehenen Frist von acht Wochen auszunehmen. (ebd. 4)<sup>270</sup> Im Schreiben von BARROSO & WALLSTRÖM wurde zudem klargestellt, dass die Kommission die Positionierungen der Parlamente im Rahmen des politischen Dialogs behandeln wird, wenn die Quoren für die Verfahren der ‚gelben‘ und ‚orangefarbenen Karte‘ nach acht Wochen nicht erfüllt oder wenn Subsidiaritätsrügen nach Ablauf der Frist abgegeben werden. (ebd.: 5) Wegen dieser partiellen Überschneidung zwischen dem politischen Dialog und der Subsidiaritätskontrolle wurden die mitgliedstaatlichen Legislativen aufgefordert, in ihren Stellungnahmen soweit möglich eine eindeutige Abgrenzung zwischen Aussagen zur Prüfung des Subsidiaritätsprinzips und inhaltlichen Anmerkungen vorzunehmen. (BARROSO & WALLSTRÖM 2009: 4; vgl. auch EK 2012a: 5) Die Kommission verpflichtete sich ihrerseits, innerhalb von drei Monaten auf die Stellungnahmen zu antworten.

Am 1. Dezember 2009 änderte der Rat seine Geschäftsordnung, um die Veränderungen durch den LV zu berücksichtigen.<sup>271</sup> Der Rat richtete ein elektronisches System ein, um den nationalen Parlamenten die von den Mitgliedstaaten oder von den EU-Institutionen vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten direkt zuzuleiten. (Rat der EU 2010) So erhalten die nationalen Parlamente vom Rat der EU, wie in den Bestimmungen des Protokolls 1 vorgesehen, auf direktem Wege Gesetzesinitiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Anträge des Europäischen Gerichtshofs, Empfehlungen der EZB und Anträge der EIB, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben. Dasselbe System wird auch genutzt, um die begründeten Stellungnahmen der mitgliedstaatlichen Legislativen zu empfangen und an die mitgliedstaatlichen Delegationen zu verteilen. (ebd.) Darüber hinaus

---

<sup>270</sup> Diese Unterbrechung in der Berechnung der Frist gilt allerdings lediglich für die parlamentarische Sommerpause, nicht jedoch in sitzungsfreien Zeiten, über die Weihnachtsfeiertage oder in parlamentarischen Übergangszeiten, wenn beispielsweise Neuwahlen für ein Parlament stattfinden. (BECKER 2013: 9; BECKER & PINTZ 2012: 4)

<sup>271</sup> Beschluss des Rates 2009/937/EU vom 01.12.2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung. ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35.

konsultiert der Rat die nationalen Parlamente zu Initiativen, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten eingeleitet werden. (EK 2011a: 5)

Eine wichtige Neuerung für die Verringerung der Intransparenz der Arbeit des Rates im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren führt Art. 16 Abs. 8 EUV ein: Dieser regelt, dass der Ministerrat öffentlich zu tagen hat, „wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt“. Jede Ratssitzung wird „in zwei Teile unterteilt“ (Art. 9c Abs. 8 EUV). Der erste Teil wird dabei den EU-Gesetzgebungsakten gewidmet, während der zweite Teil Tätigkeiten vorbehalten bleibt, die nicht im Zusammenhang mit der Gesetzgebung der EU stehen (Art. 16 Abs. 8 S 2 EUV). Dieser rechtlichen Aufforderung hat der Rat entsprochen, indem er in seiner Geschäftsordnung geregelt hat, dass bei allen Vorgängen, die sich mit Gesetzgebungsakten befassen, „eine audiovisuelle Übertragung sowie ein Video-Stream im Internet die Öffentlichkeit sicherstellen soll“ (PIEPENSCHNEIDER 2009: 160). Hiermit ist eine Teilöffnung der Verhandlungen im Ministerrat verbunden. Der Rat wird auch weiterhin nicht öffentlich tagen, wenn er Vorlagen behandelt, die nicht dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen. In diesen Bereichen wird sich eine Kontrolle des Handelns der Regierungsvertreter also auch weiterhin als schwierig erweisen. (DITTMER 2011: 47) Gleichwohl ist diese Einschränkung für die Vertraulichkeit der Verhandlungen im Rat notwendig. „Regierungsmitglieder, die unter ständiger Beobachtung ihres Parlaments und damit der jeweiligen Öffentlichkeit stehen“ (ebd.), verfügen kaum über die nötige Flexibilität, bei Verhandlungen sog. ‚package deals‘ zuzustimmen<sup>272</sup>.

Das EP hat ein eigenes Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätskontrollmechanismus entwickelt, indem es seine Geschäftsordnung dahin gehend geändert hat, dass die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente bei seinen Debatten berücksichtigt werden.<sup>273</sup> Diese Änderungen, die am 1. Dezem-

---

<sup>272</sup> Zur Bedeutung dieser Kompromisslösungen für das Entscheidungssystem der EU siehe die Arbeiten von KARDASHEVA (2009; 2013).

<sup>273</sup> EP, Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments – Art. 38a Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität, 2011. URL: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-038-1+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110323+RULE-038-1+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES) [Stand: 28.04.2014].

ber 2009 in Kraft traten, sollen sicherstellen, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen des PSV erfolgt. Demnach wird das Verfahren zur Prüfung der Einhaltung der Subsidiarität in Artikel 130 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments geregelt. Dieser sieht vor, dass die Überprüfung gemeinsam durch die für ein bestimmtes Dossier zuständigen Ausschüsse und den Rechtsausschuss durchgeführt wird, und die Schlussabstimmung in dem zuständigen Ausschuss nicht vor Ablauf der achtwöchigen Frist stattzufinden hat. Das EP hat zudem Verwaltungsverfahren für den Empfang und die Übermittlung von Dokumenten geschaffen und ein internes Verfahren für den Umgang mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente festgelegt. Darüber hinaus wurden Verfahren für den Fall eingeführt, dass die im LV vorgesehenen Schwellenwerte überschritten werden.<sup>274</sup> Eine zusätzliche praktische Maßnahme ist die Übersetzung der begründeten Stellungnahmen in alle offiziellen Sprachen der EU – mit Ausnahme von Gälisch und Maltesisch – und ihre Verteilung an die zuständigen Ausschüsse. Damit ist das EP die einzige Institution der EU, die alle begründeten Stellungnahmen und Beiträge in alle EU-Amtssprachen übersetzt. (COSAC 2011a: 49) Auf den Aspekt der Übersetzung geht auch eine am 20. November 2010 zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament unterzeichnete Rahmenvereinbarung<sup>275</sup>, in der sich beide Institutionen verpflichten bei der Übersetzung der Stellungnahmen der nationalen Parlamente im Bereich der Subsidiaritätskontrolle zusammenzuarbeiten.

Ferner beschloss die Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments am 17. Dezember 2009, eine „Lenkungsgruppe für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten“ (nachstehend „Lenkungsgruppe“) einzusetzen. Sie sollte Empfehlungen zu der Frage ausarbeiten, wie die Beziehungen zwischen EP und den nationalen Parlamenten auf der Grundlage des Lissabonner Vertrags auszugestaltet sind. Die Lenkungsgruppe legte ihre Schlussfolgerungen im Oktober 2010 vor, in denen sie die Bedeutung eines flexiblen politischen Dialogs unterstrich. Sie schlug u.a. vor, die interparlamentarischen Treffen auf drei Kategorien

---

<sup>274</sup> Eine ausführliche Beschreibung dieser internen Verfahren ist im 16. Halbjahresbericht der COSAC zu finden. Vgl. COSAC 2011a.

<sup>275</sup> Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47-62.

zu reduzieren und benannte folgende Bereiche für eine regelmäßige Zusammenarbeit: die wirksame Kontrolle des Haushalts der Union, Fragen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Fragen der GASP – einschließlich der GSVP – und eine bessere Rechtsetzung. Zudem sollte ein Kalender interparlamentarischer Aktivitäten aufgestellt werden, der zwei Mal jährlich zu aktualisieren sei. Videokonferenzen wurden als Mittel erwähnt, um den politischen und legislativen Dialog zwischen den Parlamentariern zu erleichtern.<sup>276</sup> Im Jahr 2012 hat das EP zudem eine neue horizontale Direktion eingerichtet, um die Parlamentsausschüsse bei Folgenabschätzungen und Bewertungen von Vorschlägen hinsichtlich des Mehrwerts für Europa umfassender zu unterstützen.

#### 4.1.2 Anpassungen im Bundestag und Bundesrat

Der Deutsche Bundestag hatte bereits im Jahr 2008, im Rahmen der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon, eine Änderung seiner Geschäftsordnung beschlossen, die die parlamentsinternen Verfahren anpasst, um u.a. die Subsidiaritätskontrolle in das bereits bestehende Verfahren zur Behandlung von EU-Vorlagen zu integrieren. (BECKER & KIETZ 2010: 16, Fn. 10) Diese geschäftsordnungsrechtliche Anpassung sanktionierte u.a. das bereits seit einem Jahr erprobte Priorisierungsverfahren, das erhebliche Auswirkungen auf die Praxis der bundestagsinternen Behandlung von EU-Angelegenheiten hatte.<sup>277</sup> (7\_BT\_Vw: 141) Zudem regelte sie die Zuständigkeit der Fachausschüsse für die Subsidiaritätsprüfung und wies dem EU-Ausschuss eine koordinierende Rolle im Rahmen dieses Verfahrens zu. (BT-Drs. 16/9400: 1)

Für die nationale Anwendung wurden die im PSV vorgesehenen Instrumente der Subsidiaritätsprüfung (Subsidiaritätsrüge und -Klage) durch §§ 11 und 12 IntVG näher präzisiert.<sup>278</sup> Paragraph 11 IntVG überlässt die Ausgestaltung des Verfahrens zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge den Geschäftsordnungen von

---

<sup>276</sup> Ausführlich hierzu: S. 352 f.

<sup>277</sup> Vgl. BT-Drs. 19/9400; BT-PIP. 16/166.

<sup>278</sup> Ausführlich zur Umsetzung der Subsidiaritätsrüge und -Klage: DEVINS 2013; GRANAT 2013; SHIRVANI 2010 und UERPMANN-WITZACK & EDENHARTER 2009.

Bundestag und Bundesrat. (KOCH & KULLAS 2010: 10) Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Begleitgesetze musste die GO des Bundestages deshalb erneut teilweise redaktionell und teilweise mit Blick auf die Umsetzung der neuen Verfahren und Möglichkeiten angepasst werden. Mit der Annahme einer Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung durch das Bundestagsplenum wurde diese Änderung der GO am 8. Juli 2010 angenommen.<sup>279</sup> (BT-Drs. 17/2394; BT-PIP. 17/55: 5773C ff.) Dabei wurden die plenareretzenden Kompetenzen des Ausschusses für Angelegenheiten der EU erweitert (§ 93b)<sup>280</sup> sowie das Verfahren und die Zuständigkeiten bei Erhebung einer Subsidiaritätsrüge und -Klage in § 93c bzw. in § 93d GO-BT<sup>281</sup> festgelegt. (STOLTENBERG 2010) Dadurch wurde die bereits 2008 formal in die GO aufgenommene koordinierende Rolle des EU-Ausschusses im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung weiter gestärkt (7\_BT\_Vw: 139). So wird präzisiert, dass der EU-Ausschuss „die Rechte, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind“ (§ 93b Abs. 2 S 2 GO-BT) wahrnehmen kann. Diese Ermächtigung gilt jedoch nur dann, wenn die Beteiligung des Bundestags gem. IntVG nicht in der Form eines Gesetzes erfolgen muss (§ 93b Abs. 2 S 3 GO-BT). Die Möglichkeit einer plenareretzenden

---

<sup>279</sup> Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 16.07.2010. BGBl. 2010 I Nr. 39, S. 1041-1042.

<sup>280</sup> Paragraph 93b GO-BT sieht in Ausführung von Art. 45 S 2 GG zwei Delegationsvarianten vor: die Einzelermächtigung durch Plenarbeschluss sowie die begrenzte Generalermächtigung vorbehaltlich eines Widerspruchs der Fachausschüsse. Einzelheiten dieser Ermächtigungen werden durch § 2 EUZBBG und § 93 Abs. 2 bis 4 GO-BT konkretisiert. Mit der Einräumung dieser Sonderrechte sollte eine schnelle und flexible Reaktion des Bundestags auf kurzfristig zu treffende Ratsentscheidungen ermöglicht werden. Für die parlamentarische Beratung von EU-Angelegenheiten sind diese Ermächtigungsmöglichkeiten allerdings zu kompliziert und entfalten für die Parlamentspraxis wenig Bedeutung (HÖLSCHIEDT 2000: 34 f.). Bislang wurde die Einzelermächtigung durch Plenarbeschluss noch nie aktiviert (BROSIUS-LINKE 2009: 733; STURM & PEHLE 2012: 76 f.). Von der begrenzten Generalermächtigung ist insgesamt in acht Fällen Gebrauch gemacht worden. (RYJÁČEK 2008: 89; STURM & PEHLE 2012: 77) Der EU-Ausschuss kann zudem außerhalb des Zeitplans oder außerhalb des ständigen Sitzungsorts des Bundestags gem. § 93a Abs. 5 GO-BT Sondersitzungen einberufen.

<sup>281</sup> Durch die Aufnahme des § 93d wird die als Minderheitenrecht im Grundgesetz und im IntVG ausgestaltete Subsidiaritätsklage auch in der GO-BT verankert.



Beschlussfassung durch den EU-Ausschuss wird zudem für die Bereiche der GASP und des Notbremsemechanismus ausgeschlossen (§ 93b Abs. 2 S 4 GO-BT). Nach § 93d GO-BT ist für das Beschließen einer Subsidiaritätsklage das Bundestagsplenum zuständig. Läuft die Frist zur Erhebung der Subsidiaritätsklage außerhalb des Zeitplanes des Bundestagsplenums ab, kann der EU-Ausschuss mit dem Einreichen der Klage vor dem EuGH ermächtigt werden. (§ 93d Abs. 4 S 1 GO-BT) Der Ausschuss übernimmt grundsätzlich die Durchführung der Klage und die Prozessführung, einschließlich der Formulierung der Klageschrift und der Ernennung des Prozessbevollmächtigten. Geht die Klage auf einen Antrag einer Minderheit von Abgeordneten zurück, wird diese entsprechend an der Klageformulierung und Ernennung des Prozessbevollmächtigten beteiligt (§ 92 Abs. 2 S 2 GO-BT).

In der Geschäftsordnung des Bundestags näher bestimmt wurden auch das Verfahren zur Behandlung von Unionsdokumenten (§ 93<sup>282</sup>) und die Zusammenarbeit der Ausschüsse zur Wahrung der in den EU-Verträgen vorgesehenen Fristen (§ 93a<sup>283</sup>). Im Hinblick auf die letztgenannte Änderung bestand während der der Beschlussfassung vorangegangenen Beratungen im Ausschuss für Wahlprüfung keine Einigung. Die Diskussionen konzentrierten sich auf die Fähigkeit zur kurzfristigen Reaktion in der sitzungsfreien Zeit. (GRÖNING-THÜNA 2010: 331) Zur Einhaltung der Verfahrensfristen der Subsidiaritätskontrolle – aber auch bei der Begleitung sonstiger Rechtsetzungsakte der EU – muss das Parlament auch außerhalb der Sitzungswochen handlungsfähig sein, damit es seine Rechte

---

<sup>282</sup> Einfügung eines neuen Absatzes 8 in § 93 GO-BT (als Minderheitenrecht ausgestaltet). (GRÖNING-THÜNA 2010: 330) Diese Änderung stellt sicher, dass die schriftliche Unterrichtung der Bundesregierung, die bei Nichtdurchsetzung wesentlicher Belange eines Parlamentsvorbehalts im Rat gem. § 9 Abs. 5 S 3 EUZBBG zu erfolgen hat, auf Verlangen einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags innerhalb von drei Sitzungswochen nach Eingang auf die Tagesordnung des Plenums des Bundestags gesetzt und beraten werden muss. Dadurch soll die Beschäftigung mit europäischen Themen auch im Plenum gewährleistet und erleichtert werden. Zudem wurde die sog. Positivliste in Anlage 8 aufgehoben, da die dort aufgeführten Unionsdokumente in §§ 3 und 8 EUZBBG enthalten sind (MELLEIN 2011: 47).

<sup>283</sup> Ergänzung eines Absatzes 4 in § 93a GO-BT. Er stellt klar, dass für die Herstellung des Einvernehmens gem. § 10 Abs. 2 S 1 EUZBBG dasselbe Verfahren gilt, wie für das Einvernehmen bei Stellungnahmen gem. § 9 Abs. 4 S 4 EUZBBG.

wahrnehmen kann.<sup>284</sup> Insbesondere bei den Fraktionen der Opposition bestand die Überlegung, dass eine Ausschussbefassung innerhalb der Achtwochenfrist des Frühwarnmechanismus von den Mehrheitsfraktionen genutzt werden könnte, um die Behandlung von Themen zu vermeiden, die innerhalb der Koalition strittig sind. Dies könnte dazu führen, so die Befürchtung, dass sich ein Antrag auf Subsidiaritätsrüge durch Ablauf der Frist erledigt. (GRÖNING-THÜNA 2010: 331) Vorstöße, den Beschluss durch den als plenareretzendes Gremium agierenden EU-Ausschuss fassen zu lassen, wenn sich der Fachausschuss mit einer Thematik innerhalb einer bestimmten Frist nicht befassen kann, scheiterten jedoch u.a. am mangelnden Willen, den Europaausschuss auf Kosten der Fachausschüsse zu stärken. (ebd.) Fraglich ist allerdings, ob und inwieweit der EU-Ausschuss in der Lage wäre, komplexe Beratungsgegenstände der Fachausschüsse zu übernehmen und unter entsprechendem Zeitdruck Subsidiaritätsrügen zu verfassen. (ebd.) In der Geschäftsordnung wurde deshalb lediglich festgeschrieben, dass die Ausschüsse bei ihrer Beschlussfassung die auf der EU-Ebene „maßgeblichen Fristvorgaben“ (§ 93a Abs. 1 S 4 GO-BT) zu berücksichtigen hätten.

Die internen Regelungen des Bundesrats zur Behandlung von EU-Vorlagen und zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten blieben von den Änderungen des Lissabonner Vertrags und der Begleitgesetzgebung weitgehend unberührt. (BECKER & KIETZ 2010: 18) Nach einer Analyse des Umsetzungsbedarfs der eingeführten Änderungen konnten alle Neuerungen des Vertrags von Lissabon und der Begleitgesetze vom bestehenden organisatorischen Rahmen aufgefangen werden (28\_BR\_Vw: 131), so dass der Bundesrat keine Notwendigkeit sah, seine Geschäftsordnung im Hinblick auf die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten zu ändern

---

<sup>284</sup> Die praktischen Schwierigkeiten, die sich aus der mangelnden Beschluss- und Handlungsfähigkeit des Bundestags ergeben, werden beispielsweise im Falle des Subsidiaritätskontrollmechanismus deutlich. Siehe hierzu die Ausführungen zur Erhebung der zweiten ‚gelben Karte‘ zum Verordnungsvorschlag für eine europäische Staatsanwaltschaft, S. 264 ff. Ein Lösungsansatz für die Behebung dieses Problems wird im Schlussteil der Arbeit, im Abschnitt 5.3 „Empfehlungen für die Praxis“ (S. 447 ff.) vorgestellt.

(BECKER & KIETZ 2010: 18). Die vom LV neu eingeführten Möglichkeiten zur Erhebung von Subsidiaritätsrüge und -Klage wurden dementsprechend in die bereits etablierten Abläufe zur Beratung von EU-Angelegenheiten integriert.<sup>285</sup>

Eine Änderung erfuhr jedoch die im Rahmen der Begleitgesetzgebung in Gesetzesform überführte BLV. Paragraph 9 S 2 EUZBLG sieht die Möglichkeit vor, dass weitere Einzelheiten zur Unterrichtung und Beteiligung der Länder im Rahmen einer Vereinbarung geregelt werden. In Ausführung dieser Regelung haben die Bundesregierung und die Regierungen der Länder am 10. Juni 2010 eine neue Bund-Länder-Vereinbarung beschlossen. (MELLEIN 2011: 38) Die neue BLV regelt ausführlich das Verfahren zur Hinzuziehung von Ländervertretern zu Verhandlungen in den Gremien der EU, die Zusammenarbeit zwischen der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU und den Ländern sowie den Status der Länderbeobachter.<sup>286</sup>

Im europäischen Vergleich sind die verfassungsrechtlichen, einfachgesetzlichen und geschäftsordnungsrechtlichen Anpassungen auf deutscher Ebene am weitestreichenden ausgefallen. Ein Blick auf die rechtlichen Änderungen, die in den anderen Mitgliedstaaten der EU vorgenommen wurden, zeigt, dass nach der Inkraftsetzung des Lissabonner Vertrags am 1. Dezember 2009 eine Mehrheit der nationalen Parlamente/Kammern bestehende nationale Regelungen oder interne Verfahren der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten angepasst hat. Die Verfassung wurde in Frankreich, Deutschland und in Österreich geändert, um den LV umzusetzen. (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 348) Die einfachgesetzlichen Bestimmungen sind in zwölf Mitgliedstaaten angepasst worden<sup>287</sup>, neun nationale Legislativen

---

<sup>285</sup> Im Gegensatz zum Bundestag wird hier die Entscheidung über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage mit Mehrheit getroffen. (30\_BR\_MM: 48) Allerdings besteht für die Klageerhebung eine im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz getroffene politische Absprache, dass die Initiative eines einzelnen Landes zur Subsidiaritätsklage von allen Ländern ohne eine inhaltliche Prüfung unterstützt wird. (BECKER & KIETZ 2010: 20)

<sup>286</sup> Die Vereinbarung ist abrufbar unter URL: [www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/bund-laender-eu/bund-laender-eu-node.html](http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/bund-laender-eu/bund-laender-eu-node.html) [Stand: 04.06.2014].

<sup>287</sup> Der Deutsche Bundestag und Bundesrat, die spanischen Cortes Generales, die irischen Häuser des Oireachtas, die niederländischen Eerste und Tweede Kamer und die britischen House of Commons und House of Lords. (COSAC 2010b: 12) Auch in Tschechien,

haben ihre Geschäftsordnung oder Verfahrensabläufe geändert<sup>288</sup>. Die eingeleiteten Reformen richten sich vorrangig auf die Verringerung von Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Regierung, auf die Verbesserung der parlamentarischen Informationsverarbeitungskapazität sowie auf den Ausbau von allgemeinen Mitwirkungsrechten. (ABELS 2013b: 80) Dem Ausbau von Informationsressourcen wurde hierbei besondere Aufmerksamkeit geschenkt: Spezifische Mechanismen und Pflichten zur Übermittlung von Dokumenten sowohl seitens der europäischen Organe als auch seitens der Regierungen wurden etabliert und erweitert. Bei diesen (quasi)gesetzlichen Änderungen wurde zudem besonderes Augenmerk auf die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gerichtet. (COSAC 2010b: 5) So haben drei mitgliedstaatliche Parlamente bzw. deren jeweiligen Kammern beschlossen, spezielle Verfahren auf Ausschussebene zu etablieren, durch die die entsprechenden Ausschüsse für EU-Angelegenheiten die Einhaltung dieses Prinzips überprüfen können. (ebd.) Einige andere einzelstaatlichen Legislativen betrachteten ihre Mitwirkungsverfahren hingegen als ausreichend (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 347) und sahen deshalb keine Notwendigkeit zur Überarbeitung der internen Regeln und Verfahren. Bei diesen Kammern handelt es sich in erster Linie um Parlamente der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die die Reformen des Vertrags von Lissabon bei der gesetzlichen Ausgestaltung ihrer Mitwirkungsrechte bereits in den Jahren vor der Aktivierung der neuen europarechtlichen Änderungen berücksichtigt hatten.<sup>289</sup> (ebd.)

Diese kurze Übersicht der rechtlichen und organisatorischen Anpassungen verdeutlicht, dass zumindest die Umsetzung der im Primärrecht enthaltenen nationalparlamentarischen Rechte zur Mitwirkung in der EU früh eingesetzt hat.

---

Finnland, Frankreich, Griechenland, Schweden und Slowenien wurden zusätzliche gesetzliche Anpassungen vorgenommen. (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 348) Zudem erließ die rumänische Camera Deputaților ein Gesetz über die Zusammenarbeit in europäischen Angelegenheiten zwischen dem Parlament und der Regierung. (COSAC 2013: 20)

<sup>288</sup> Die belgische Chambre des Représentants, die tschechische Poslanecká sněmovna, die finnische Eduskunta, die französische Assemblée nationale, das griechische Vouli ton Ellinon, die niederländischen Eerste Kamer und Tweede Kamer, der schwedische Riksdag und das britische House of Lords. (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 347 f.)

<sup>289</sup> Dies ist u.a. der Fall des ungarischen Országgyűlés, des lettischen Saeimas und der zyprischen Vouli Ton Antiprosopon. (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 347)

Die Einbeziehung der einzelnen Gesetzgebungskörperschaften ist sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die EU-Institutionen nicht nur formal, sondern auch praktisch zu einem Punkt ihrer politischen Agenda geworden. Wie diese Möglichkeiten genutzt werden, wird in den nächsten Abschnitten dargestellt.

## 4.2 NUTZUNG DER NEUEN MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN

Der Lissabonner Vertrag gibt den mitgliedstaatlichen Legislativen mehrere Instrumente an die Hand, um an der Gestaltung von EU-Politik und an der Setzung von Sekundärrecht mitzuwirken. Werden diese Einflussmöglichkeiten auf einen idealtypischen Ablauf des europäischen Politikprozesses übertragen, so stellt sich folgendes Bild dar:

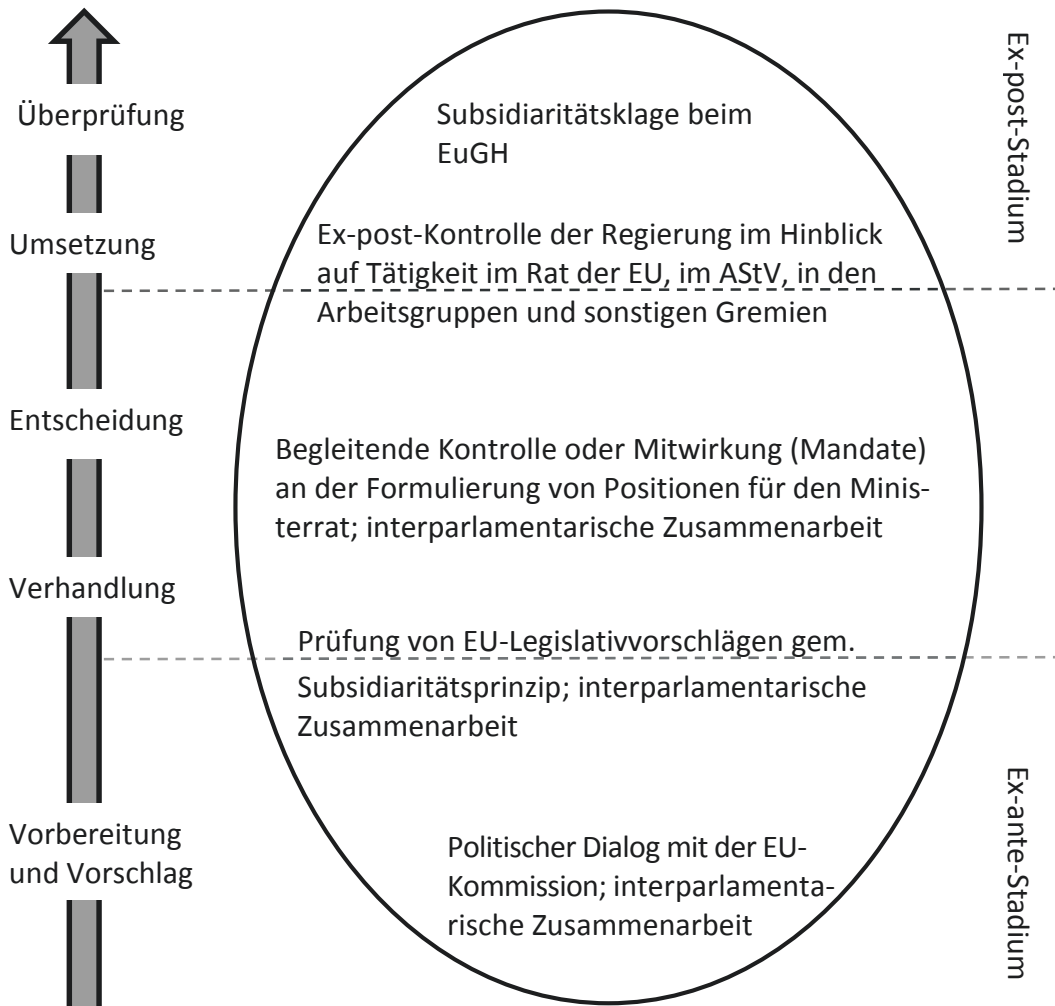


Abbildung 3: Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente im europäischen Kontext (eigene Darstellung; Anpassung von MAURER (2012: 49))

Eine solche schematische Darstellung wird der Komplexität der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem der EU jedoch nur bedingt gerecht. Eine Analyse der Möglichkeiten der Einflussnahme muss auch berücksichtigen, dass der europäische Politikzyklus durch „ein institutionell verzweigtes und dynamisch entwickeltes Netz komplexer Verfahrenswege und -Sequenzen gekennzeichnet“ (MAURER 2012: 46) ist. Während der verschiedenen Phasen des EU-Politikzyklus „nehmen nicht alle Akteure jederzeit und im gleichen Umfang“ (ebd.: 47) am Entscheidungsprozess teil. Akteure können in diesem Prozess zudem gleichgerichtete, komplementäre oder gar gegensätzliche Interessen verfolgen. Diese augenscheinlich banale Feststellung wird für die Analyse der Nutzung der Mitwirkungsrechte durch die Parlamente der Mitgliedstaaten besonders relevant. Denn im komplexen politischen Konstrukt der EU wirken sich diese verschiedenen Interessenkonstellationen auf die (interinstitutionellen) Beziehungen zwischen den am Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren und auf die damit verbundenen Interaktionsgeflechte unterschiedlich aus<sup>290</sup>. Dies hat wiederum Einfluss auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der mitgliedstaatlichen Parlamente auf europäischer und nationaler Ebene.

Wie aus voriger Abbildung ersichtlich, zählen zu den nationalparlamentarischen Möglichkeiten, sich in den Politikprozessen der EU einzuschalten und Einfluss auf die europäische Willensbildung, Entscheidungsfindung und Politikumsetzung auszuüben folgende Instrumente: die Direktzuleitung von Informationen und Dokumenten, die Subsidiaritätskontrolle sowie die interparlamentarische Zusammenarbeit. Darüber hinaus stehen den mitgliedstaatlichen Legislativen der politische Dialog mit der Kommission sowie die Kontrolle der ‚eigenen‘ Regierung zur Verfügung. Allerdings sind diese Mitwirkungsmöglichkeiten lediglich als „formale Handlungsoptionen“ (JANOWSKI 2005: 20) zu bewerten. Ihre Existenz alleine erlaubt keine Rückschlüsse darüber, ob sie tatsächlich angewendet werden und welche Effekte diese Nutzung auslöst. Die aktuelle Untersuchung geht davon aus, dass eine rein formelle Aufwertung der Mitwirkungsmöglichkeiten nationaler Parlamente im europäischen Kontext noch nichts darüber aussagt,

---

<sup>290</sup> Wie sich diese Änderung auf die interinstitutionelle Balance auswirken untersuchen: BIESENBENDER 2011; NAURIN & RASMUSSEN 2011.

ob und inwiefern die mitgliedstaatlichen Legislativen diese neuen Handlungsoptionen und damit auch ihre Funktionen in EU-Angelegenheiten ausfüllen können und wollen. Ob und inwiefern sie ihre Möglichkeiten wahrnehmen, lässt sich nur anhand der Praxis erforschen. Dieser Feststellung folgend, wird in diesem Unterkapitel am Beispiel der Mitwirkung des Deutschen Bundestags und Bundesrats an der europäischen Rechtsetzung analysiert, wie die verschiedenen Akteure eines nationalen Parlaments die formelle Stärkung ihrer Mitwirkungsoptionen in politisches Handeln umsetzen.

Der LV stellt den mitgliedstaatlichen Legislativen das Instrument der Information zur Verfügung, um die Voraussetzungen für eine angemessene Mitwirkung zu schaffen. Ob die Rechte zur Direktübermittlung eine Informationsflut in den einzelnen Kammern auslösen, wie diese Information genutzt wird und welchen Mehrwert sie für die Wahrnehmung der Rechte in EU-Angelegenheiten tatsächlich hat, wird im ersten Abschnitt dieses Unterkapitels erläutert.

Die einzelstaatlichen Legislativen werden seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch die Subsidiaritätskontrolle direkt in den Prozess der europäischen Gesetzgebung einbezogen. Mit dieser erstmaligen direkten Einbindung der Parlamente der Mitgliedstaaten am Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene ist die Erwartung verbunden, die demokratische Legitimation der EU zu stärken. Diese Analyse konzentriert sich in einem zweiten Schritt auf die praktische Anwendung dieser Neuerung der Lissabonner Vertragsvorschriften.

Im Rahmen des politischen Dialogs der Kommission mit den nationalen Parlamenten sind letztere dazu eingeladen, die übermittelten Unterlagen zu prüfen und auf diese zu reagieren. Im Zuge des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrags hat dieses Instrument nochmal an Bedeutung gewonnen, da die Kommission die Subsidiaritätsrügen, die kein Quorum erreicht haben, im Rahmen des politischen Dialogs behandelt. Seine Anwendung wird in einem dritten Schritt analysiert.

Die interparlamentarische Zusammenarbeit ist zwar kein Instrument, das mit dem Lissabon-Vertrag ins Primärrecht eingeführt wurde. Allerdings wurde sie durch Lissabon stark befördert. Denn die neu eingeführten Einspruchsrechte der nationalen Legislativen am Anfang des europäischen Gesetzgebungsprozesses setzten die Kooperation und Koordination der Parlamente untereinander voraus,

um ihre Einflussmöglichkeiten voll auszuschöpfen (HEFFTLER 2011: 338). Die Entwicklung der interparlamentarischen Beziehungen nach Lissabon wird im vierten Teil dieses Abschnitts beleuchtet.

Primäre Aufgabe der Parlamente der Mitgliedstaaten bleibt auch nach Lissabon die Kontrolle des Verhandlungs- und Abstimmungsverhaltens des jeweiligen Regierungsvertreters im Rat. Für Bundestag und Bundesrat hat diese Aufgabe mit der Umsetzung des Lissabonner Vertrags in deutsches Recht und der damit verbundenen Begleitgesetzgebung sogar an Bedeutung gewonnen. Wie die Mitglieder der beiden Häuser diese Stärkung ihrer Rechte tatsächlich nutzen, wird im fünften Teil dieses Unterkapitels dargestellt.

#### 4.2.1 Information und Direktzuleitung von Dokumenten durch die europäischen Organe

Mit der praktischen Umsetzung der im LV verankerten Informationsrechte hat sich für die nationalen Parlamente die Abhängigkeit von der Informierung durch die eigene Regierung verringert. (BENZ & BROSCHEK 2010: 14) Dies ist insoweit von Vorteil für die Parlamente, als durch die neue Regelung die Regierungen ihre Stellung als „informationeller ‚gatekeeper‘“ (ABELS 2013b: 87) ein Stück weit verlieren. Die Pflicht der EU-Organe, die nationalen Parlamente zu unterrichten und ihnen Dokumente auf direktem Wege zu übermitteln, bleibt allerdings lediglich auf das Gebiet der EU-Gesetzgebung beschränkt. (MAURER 2012: 207) Diese Unterrichtungspflicht erstreckt sich nicht auf sonstige Rechtsetzungsmaßnahmen oder auf Bereiche wie beispielsweise die GASP oder die Haushaltsplanung der EU. Seit Verbindlichwerden der Vorschriften des Vertrags von Lissabon bestehen weder Informationspflichten noch Konsultationsverfahren der nationalen Parlamente im Falle folgender Maßnahmen und Beschlüsse der EU-Organe (ebd.: 207 ff.)<sup>291</sup>:

- im Rahmen der multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitik (Art. 121 AEUV)

---

<sup>291</sup> Die folgende Aufzählung richtet sich an die Enumeration von MAURER (2012: 207 ff.), der sich wiederum eng an den Text des Vertrags von Lissabon orientiert.



- vor der Annahme der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der Union durch den Rat (Abs. 2) und
- vor der Annahme von Empfehlungen des Rates, die an diejenigen Mitgliedstaaten gerichtet sind, deren Wirtschaftspolitik nicht mit den Grundzügen der EU-Wirtschaftspolitik vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht (Abs. 4)
- im Rahmen der Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Art. 126 AEUV)
- vor der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten („blaue Briefe“) (Abs. 8)
- vor einem Beschluss des Rates, durch den der Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug gesetzt wird, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen (Abs. 9), und
- vor einem Beschluss des Rates, in dem der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert wird, (i) vor der Emission von Schuldenverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen; (ii) die EIB ersucht wird, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedsstaat zu überprüfen; (iii) eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis nach Ansicht des Rates das übermäßige Defizit korrigiert worden ist; (iv) eine Geldbuße verhängt wird (Abs. 11);
- vor der Annahme von Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Beschäftigungslage (Art. 148 Abs. 4 AEUV);
- vor einem Beschluss des Europäischen Rates über den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit im Rahmen der GASP (Art. 31 Abs. 3 und 4 EUV);
- bei allen Maßnahmen des Rates und des Europäischen Rates im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU;
- zu Beratungsdokumenten des Europäischen Rates und des Ministerrates, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Beschlüssen aus den operativen Ausschüssen in der Handelspolitik, der GASP/GSVP, der Währungsunion, der Beschäftigungspolitik und der Sozialschutzpolitik stehen;

- zu Dokumenten aus dem Dialog zwischen den Sozialpartnern, deren Arbeiten zum Abschluss von Vereinbarungen führen können und im Rat Gegenstand eines Beschlusses sind;
- zu den Anträgen über den Eintritt in einer spezifischen Form der verstärkten Zusammenarbeit sowie über die Gründung, den Eintritt, den Austritt und den Ausschluss im Bereich der ständigen strukturierten Zusammenarbeit der GSVP.

Während der prä-legislativen Phase erstellen die mit der Entscheidungsfindung befassten Expertenausschüsse der Kommission und des Rats<sup>292</sup> zudem Dokumente, die die Leitlinien für die zukünftige legislative Tätigkeit der EU enthalten (MAURER 2012: 47). Eine formelle Befassung der mitgliedstaatlichen Legislativen mit diesen Dokumenten findet nicht statt. (ebd.)

Die direkte Dokumentenübermittlung schafft also eine einheitliche Informationsbasis für alle Kammern der nationalen Parlamente in einen eng umgrenzten Bereich. Sie ist vor allem für diejenigen mitgliedstaatlichen Legislativen bedeutend, die keine EU-Dokumente von der eigenen Regierung weitergeleitet bekommen.<sup>293</sup> (4\_EK: 121; 10\_BT\_MMdB/OF: 44) Da Information als Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben gilt (BEICHELT 2008: 3), kann der verbesserte Zugang zu EU-Dokumenten Auswirkungen auf die Ausübung der nationalparlamentarischen Kontrollfunktion haben, denn jedem einzelstaatlichen Parlament bzw. jeder Kammer eröffnen sich zumindest die gleichen Chancen für eine gewisse Kontrolle – auch auf EU-Ebene. (ABELS 2013b: 96) Allerdings erachten es nicht alle Parlamente als notwendig, die Europapolitik ihrer Regierungen umfassend zu kontrollieren und kontinuierlich zu begleiten (JANOWSKI 2009: 316) oder sich an der europäischen Politik aktiv zu beteiligen. Die Entscheidung über die Selektion der Kontrollgegenstände liegt in diesem Kontext bei jedem nationalen Parlament; in bikameralen Systemen bei jeder Parlamentskammer. In diesem Zusammenhang gilt:

---

<sup>292</sup> Für eine detaillierte Analyse der Arbeit dieser Expertenausschüsse vgl. GORNITZKA & SVERDRUP 2011; SCHNEIDER & BALTZ 2005.

<sup>293</sup> Eine Übersicht der Dokumente, die die Regierungen der Mitgliedstaaten an ‚ihre‘ jeweiligen Parlamente übersenden, findet sich im 17. Halbjahresbericht der COSAC. Vgl. COSAC 2012a: 10.

*„Strong information rights can be both a blessing and a curse for parliaments. The EU produces a large amount of information that is only useful to parliaments if they introduce effective sifting procedures [...].“ (WINZEN 2010: 4)*

Die Gefahr einer unbezwingbaren Dokumentenflut besteht bei solchen Legislativen, die nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um die zugeleiteten Vorlagen systematisch zu erfassen und zu bearbeiten. Folglich erfordert das größere Aufkommen von EU-Vorlagen nach der Inkraftsetzung der primärrechtlichen Regelungen des Vertrags von Lissabon ggf. innerparlamentarische Anpassungen, um die Informationsverarbeitungskapazitäten des betreffenden Parlaments zu erhöhen.

Zu bedenken ist auch, dass die direkt zugeleiteten Dokumente lediglich die Basistexte der vorgelegten Legislativvorschläge bzw. der prä-legislativen Entwürfe enthalten. Aus diesen direkt übermittelten Dokumenten ist die politische Bedeutung des auf europäischer Ebene breiter angelegten Vorhabens oftmals nur schwer ersichtlich. Dementsprechend gering ist die Bedeutung der Direktzuleitung für die Bewertung des Informationsgehalts der Unionsvorlagen, auch wenn diese Form der Übermittlung zur Verbesserung der Informationsbasis beiträgt. Für die Informationsbewertung sind die nationalen Parlamente auf Zusatzinformationen angewiesen. Diese können entweder durch die jeweiligen Regierungen geliefert oder eigenständig durch die parlamentarischen Akteure gewonnen werden.

Für beide deutschen Legislativkammern haben die Rechte der Direktzuleitung von Dokumenten eine eher untergeordnete praktische Relevanz, da ihnen Unionsdokumente bereits vor der Anwendung der Regelungen des Vertrags von Lissabon umfänglich zugeleitet worden waren. (7\_BT\_Vw: 42, 50; 14\_BReg: 55, 58; 15\_BReg: 28; 19\_BR\_Vw: 34; 22\_BT\_FM/OF: 95; 30\_BR\_MM: 40) So deckten die in der Europapolitik bestehenden Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Länderkammer den Bereich der Direktzuleitung bereits ab, bevor die Regelungen des Lissabonner Vertrags rechtskräftig wurden. (7\_BT\_Vw: 44; 16\_BT\_Vw: 32; 30\_BR\_MM: 40, 42) Zudem wurden beiden Kammern im Rahmen des politischen Dialogs bereits seit 2006 alle angenommenen Kommissionsdokumente direkt zugesandt. (4\_EK: 121; 19\_BR\_Vw: 32, 34; 5\_IPEX: 42; 28\_BR\_Vw: 68) In Deutschland brachte die praktische Umsetzung der direkten Informationsrechte aus dem LV also keine grundlegenden

Veränderungen mit sich, die zu einer Verbesserung des Informationsstands bei der Legislativkammern geführt hätte. (15\_BReg: 28; 19\_BR\_Vw: 34) Der Kontrollumfang wurde zwar formell erweitert, als Quelle für die Informationsbewertung spielt die Direktzuleitung jedoch keine Rolle.

Der Zuleitung von Dokumenten durch die europäischen Institutionen sollte jedoch nicht jedwede Bedeutung abgesprochen werden, denn sie erfüllt mehrere Funktionen. Der Vorteil der Direktzuleitung liegt vor allem in der zeitlichen Dimension der Befassung mit EU-Angelegenheiten. (7\_BT\_Vw: 50; 19\_BR\_Vw: 34) Die überwiegende Mehrzahl der Dokumente im Rahmen der Direktzuleitung wird durch die Europäische Kommission versandt. (28\_BR\_Vw: 68) Nach der Annahme eines Vorschlags wird dieser von der Kommission gleichzeitig an den Rat, an das EP und an die nationalen Parlamente weitergeleitet. Der Rat wiederum fertigt die Kommissionsdokumente aus und schickt sie mit einem Vorblatt an die nationalen Regierungen weiter. Im deutschen Falle leitet die Bundesregierung diese Dokumente sodann dem Bundestag und ggf. dem Bundesrat förmlich zu. Für Bundestag und Bundesrat bedeutet diese Übermittlungspraxis, dass sie Vorschläge zu Gesetzgebungsakten und andere Unionsdokumente doppelt erhalten: zunächst im Wege der Direktzuleitung durch die Kommission und einige Zeit später als Ratsdokumente im Wege der förmlichen Zuleitung durch die Bundesregierung. (BT-Drs. 17/14601: 12) Diese Dopplung führt weder aufseiten des Bundestags noch des Bundesrats zu Problemen durch Informationsüberflutung. Zwischen der direkten Übermittlung von EU-Vorlagen und ihrer förmlichen Zuleitung durch die Bundesregierung besteht jedoch ein zeitlicher Unterschied von mehreren Tagen. Bereits vor der Umsetzung der Begleitgesetze zum LV wurden deshalb sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat Überlegungen angestellt, ob die parlamentsinternen Verfahren zur Behandlung und Beratung von Unionsdokumenten von der Zuleitung durch die Bundesregierung auf die Direktzuleitung umgestellt werden sollten. Im Bundestag beträgt dieser zeitliche Unterschied ein bis zwei Tage (BT-Drs. 17/14601: 12; 16\_BT\_Vw: 33). Der tatsächliche zeitliche Vorteil, den die Direktzuleitung für die formellen parlamentarischen Verfahren des Bundestags mit sich bringt, ist also gering. (16\_BT\_Vw: 33) Zudem behandelt die Bundesregierung EU-Vorhaben auf Basis von Ratsdokumenten. (BT-Drs. 17/14601: 11) Deshalb wurde im Bundestag die Option der Umstellung auf die Direktzulei-

tung verworfen. Dennoch dient die Direktzuleitung bei der Verarbeitung der Informationen drei Zwecken: Erstinformation, Kontrolle gegenüber der Unterrichtung durch die Bundesregierung und Vorbereitung der Informationsverarbeitung. (16\_BT\_Vw: 33; 7\_BT\_Vw: 44) Die Direktzuleitung wird erstens nämlich in der Verwaltung und auf Arbeitsebene im Bundestag als Erstinformation genutzt. Dem interessierten Abgeordneten kann die Direktzuleitung für die öffentliche frühzeitige Positionierung zu EU-Vorhaben dienen. (ebd.) Der Aspekt der Kontrolle gegenüber der Unterrichtung durch die Bundesregierung betrifft den Abgleich zwischen den von den europäischen Institutionen übermittelten EU-Vorlagen und den von der Regierung zur Verfügung gestellten Dokumenten. (7\_BT\_Vw: 44) Die Vorbereitung der Informationsverarbeitung ist eher technischer Natur und meint die verwaltungsmäßige Vorbereitung der Überweisungsentscheidungen sowie der entsprechenden Datensätze, die dann im bundestagsinternen Dokumentenmanagementsystem für EU-Vorlagen eingestellt werden. (16\_BT\_Vw: 33)

Die Zeitdifferenz zwischen Direktzuleitung und Zuleitung durch die Regierung beträgt im Bundesrat durchschnittlich eine Woche. (19\_BR\_Vw: 34) Aufgrund dieser im Verhältnis zur achtwöchigen Frist für die Subsidiaritätsprüfung relevanten Zeitspanne (28\_BR\_Vw: 72) wurde in der Länderkammer eine verfahrenstechnische Anpassung dahin gehend vorgenommen, dass Bundesratsdrucksachen nicht mehr auf der Grundlage der von der Bundesregierung als Ratsdokumente zugeleiteten Unionsdokumente erstellt werden. Stattdessen werden für diese Drucksachen nun die von den EU-Institutionen zugeleiteten Dokumente verwendet. (19\_BR\_Vw: 34) Die Bezeichnung des Umdrucks der EU-Vorlagen ist dementsprechend von „Unterrichtung durch die Bundesregierung“ zu „Unterrichtung durch die Europäische Kommission“ geändert worden. (28\_BR\_Vw: 70) Über die spätere Unterrichtung der Bundesregierung wird ein Vermerk auf der EU-Vorlage aufgenommen, der die entsprechende Ratsdokumentennummer angibt. (ebd.) Diese Änderung erlaubt, dass die Beratung über Unionsdokumente bereits mit Eingang der EU-Vorlage beginnt. Ein weiterer Vorteil dieser Umstellung liegt auch darin, dass die gewonnene Zeit durch die Exekutiven der Bundesländer genutzt werden kann, um die politischen Koordinierungsprozesse in Gang zu setzen, die letztendlich in die Nutzung der Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon durch den Bundesrat münden können. (28\_BR\_Vw: 72)

Quantitativ hat sich der Anteil der für eine Überweisung im Bundestag in Frage kommenden Zuleitungen von Richtlinien, Verordnungen, Mitteilungen, Grün- oder Weißbüchern durch die Bundesregierung für die ersten 15. Monate der 17. LP im Vergleich zu der Zeit vor dem LV um circa 20 Prozent erhöht. (VOLLRATH 2011: 183) Die Direktzuleitung insbesondere durch Kommission und Rat „hat sich in der Post-Lissabon Zeit entsprechend verstärkt“ (ebd.). Durchschnittlich wurden dem Bundestag während der 17. LP circa 1880 Dokumente durch die Kommission jährlich direkt zugeleitet. (LINN & SOBOLEWSKI 2014: 79) Das EP hat dem Bundestag darüber hinaus durchschnittlich 125 Dokumente pro Jahr direkt übermittelt. (ebd.) Da der Bundesrat die gleichen Dokumente wie die erste Kammer bekommt, gelten diese Zahlen auch für ihn.

#### 4.2.2 Subsidiaritätskontrolle

Mit der erstmaligen direkten Einbeziehung der Parlamente der Mitgliedstaaten im Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle ist die Erwartung verbunden, die demokratische Legitimation der EU zu stärken. Dies soll durch eine Stärkung der Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die mitgliedstaatlichen Legislativen (MELLEIN 2011: 48) erfolgen:

*„Diese Einbeziehung ist wohlweislich nicht in Form der echten Mitentscheidung, sondern in einer neuartigen Gestalt der direkten Kontrolle der EU-Organe vorgesehen. Auch wenn diese Form der Mitwirkung gegenüber der Selbst- oder Mitentscheidung ein Minus bzw. ein Surrogat darstellt, so kann doch aus demokratietheoretischer Sicht die Kontrolle von Herrschaftsausübung die unmittelbare Herrschaft des Volkes in dem Maße, in dem diese nicht voll zum Tragen kommt, in gewissem Maße ersetzen und somit zur Legitimation der Herrschaftsausübung beitragen.“ (ebd.)*

Diese Einbindung stellt gewissermaßen ein „neuartiges Legitimationsphänomen“ (ebd.: 49) dar, das sich auch auf die demokratische Legitimation der europäischen Sekundärrechtsetzung auswirkt (ebd.). Die Legitimation beschränkt sich – anders als die bislang von den nationalen Parlamenten vermittelte Legitimation über den Rat – nicht auf den jeweiligen mitgliedstaatlichen Ratsvertreter. Vielmehr unterliegt beim Frühwarnmechanismus die europäische Institution, die den Gesetzgebungsvorschlag vorlegt, der direkten Kontrolle der mitgliedstaatlichen Parlamente. (ebd.)

Mit dem neuen Instrumentarium der Subsidiaritätskontrolle wird den mitgliedstaatlichen Legislativen die Aufgabe zugewiesen, zu überprüfen, ob durch einen EU-Rechtsetzungsvorschlag die Grenzen der europäischen Kompetenzausübung überschritten werden und ggf. eine „effektive Machtbegrenzung“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 12) der europäischen Institutionen zu gewährleisten. Die Kammern der Parlamente werden so zu ‚subsidiarity watchdogs‘ (COOPER 2006) oder zu ‚Hütern des Subsidiaritätsprinzips‘ (HÄRTEL 2006: Rn. 50), deren Interesse es ist, die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität zu gewährleisten:

*„By empowering national parliaments to control the respect of the principle of subsidiarity by EU institutions, the EWS [Frühwarnmechanismus – eigene Anmerkung] attempts to ensure that the institutions that have most to lose from a transfer of powers to the EU are invested with a specific oversight function against possible competence creep.“ (FABBRINI & GRANAT 2013: 119)*

Die einzelstaatlichen Legislativen ordnen sich durch dieses Recht in der Reihe von bestehenden „Subsidiaritätsprüfern“ ein (BECKER & KIETZ 2010: 10) und werden zu Initiatoren eines eigenständigen Kontrollverfahrens (BECKER & PINTZ 2012: 12).

In Deutschland besteht zumindest auf Seite der Bundesregierung und des Bundesrats eine relativ lange Tradition mit der Subsidiaritätsprüfung. Die Bundesregierung erstellt dabei anhand eines bereits 1992 entwickelten Prüfrasters einen jährlichen Subsidiaritätsbericht, in dem sie ggf. Subsidiaritätsbedenken äußert. (BERGMANN 2012c) Das aufgestellte „Prüfraster für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung“ wurde in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien aufgenommen<sup>294</sup> und im Jahr 1999 mit Blick auf das Wirksamwerden des Subsidiaritätsprotokolls des Amsterdamer Vertrags fortgeschrieben. (BT-Drs. 14/4017: 2 und Anlage auf S. 11, 15/111: 2) Die Gemeinsame Geschäftsordnung regelt zudem die Verfahrensgrundsätze dieser Prüfung<sup>295</sup>. Anhand dieses Rasters prüft das jeweilige federführende Bundesministerium seitdem systematisch die Vereinbarkeit von Kommissionsvorschlägen mit dem Prinzip der Subsidiarität. Auch der Bundesrat hat in Wesentlichen schon seit dem Wirksamwerden der

---

<sup>294</sup> Vgl. § 85a GGO II und Anlage 9.

<sup>295</sup> Vgl. § 74 Abs. 1 GGO i.V. m. den Anlagen 7 und 8. GGO in der Fassung vom 01.09.2011.

Regelungen des Maastrichter Vertrags Subsidiaritätsprüfungen bei Unionsdokumenten durchgeführt und im Rahmen der innerstaatlichen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung abgegeben, die auf von der Länderkammer identifizierte Subsidiaritätsbedenken hinwiesen.<sup>296</sup> (19\_BR\_Vw: 85) Bereits vor Einführung der Vorschriften des Vertrags von Lissabon und der Begleitgesetze hatte der Bundesrat also systematisch Unionsdokumente auf Subsidiaritätsverstöße geprüft. (19\_BR\_Vw: 85; 28\_BR\_Vw: 19)

Für die Durchführung der Subsidiaritätskontrolle wurden sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat keine neuen Verfahren geschaffen. (BECKER & KIETZ 2010: 16) In beiden Kammern ist die Subsidiaritätsprüfung im bereits bestehenden Verfahren zur Behandlung von Unionsdokumenten aufgenommen worden. (ebd.; 6\_BReg: 20) Die begründeten Stellungnahmen des Bundestags bzw. des Bundesrats zur Vereinbarung eines EU-Vorhabens mit dem Grundsatz der Subsidiarität erfolgen folglich im üblichen Verfahren des Zustandekommens von Beschlüssen der jeweiligen Kammer. (BECKER & KIETZ 2010: 16) Um die Anwendung des Instruments der Subsidiaritätsrüge eingehend verstehen zu können ist es notwendig, im nächsten Abschnitt das Verfahren vorzustellen.

#### 4.2.2.1 Prüfschritte

Die Subsidiaritätsprüfung vollzieht sich in beiden Gesetzgebungskammern im Wesentlichen in vier Schritten (BECKER 2013: 17 ff.):

---

##### **VORPRÜFUNG DURCH DIE BUNDESREGIERUNG**

---

Das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle beginnt mit der Übermittlung von Gesetzgebungsvorschlägen durch die europäischen Institutionen auf dem Wege der Direktzuleitung und entsprechend dem EUZBBG und dem EUZBLG durch die Bundesregierung. (BECKER 2013: 17) In der Regierung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) die zentrale Verteilungsstelle für EU-

---

<sup>296</sup> Zur Prüfung des Subsidiaritätsprinzips durch die Bundesregierung und die Mitwirkung des Bundesrats bei dieser Prüfung vgl. BT-Drs. 14/7130 und 15/111.



Dokumente.<sup>297</sup> Die Kommission übermittelt zudem Folgenabschätzungen, die dem Bundestag in der Regel im Rahmen der förmlichen Zuleitung durch die Bundesregierung als Addendum zu den Vorschlägen für Gesetzgebungsakte zusätzlich übersandt werden. (SCHRÖDER 2012: 262) Über den Beginn der achtwöchigen Frist werden Bundestag und Bundesrat durch die Kommission durch den ‚lettre de saisine‘ unterrichtet.

Angesichts der Fristen des Frühwarnmechanismus wurde zwischen der Verwaltung des Bundestags und dem BMWi ein Verfahren vereinbart, das sicherstellt, dass der Bundestag seine Beratungen so früh wie möglich beginnen kann. (BT-Drs. 17/14601: 12) Da der Bundestag auf Grundlage von EU-Legislativvorschlägen berät, die ihm durch das BMWi in Form von Ratsdokumenten förmlich zugeleitet werden, kann die Beratung solcher Vorschläge erst beginnen, nachdem der Rat ein solches Dokument ausgefertigt und an die Regierung gesandt hat (vgl. vorherigen Abschnitt). Liegt ein solches Dokument nicht vor, wenn die Kommission den ‚lettre de saisine‘ übersendet, zeigt die Bundestagsverwaltung dieses gegenüber dem BMWi an. (ebd.) Ist es nicht absehbar, wann ein solches Ratsdokument dem Parlament übermittelt werden kann oder würde die Zuleitung nicht rechtzeitig erfolgen können, leitet das BMWi dem Bundestag das entsprechende Kommissionsdokument förmlich zu, damit es an die Bundestagsausschüsse überwiesen wird. (ebd.) Die Bundestagsverwaltung gibt an, dass sich dieses Verfahren in der parlamentarischen Praxis bewährt hat und gut funktioniert. (ebd.)

Die Bundesregierung ist verpflichtet, Bundestag und Bundesrat zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen, die im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle von Bedeutung für beide Kammern sind. Sie wählt aus der Masse an eingehenden EU-Legislativvorschlägen die Fälle heraus, die ihrer Ansicht nach einer näheren Betrachtung bedürfen (BECKER 2013: 24) und erstellt hierfür eigene Bewertungen und Zusammenfassungen, die u.a. Angaben zur eigenen Position bzgl. der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip enthalten (BECKER 2013: 17; 27\_BReg: 62). So erhalten Bundestag und Bundesrat zu EU-Vorhaben

---

<sup>297</sup> In der Bundesregierung gibt es kein Ministerium, das speziell für Europaangelegenheiten zuständig ist. (GRÜNHAGE 2007) Koordinationsaufgaben für die Europapolitik innerhalb der Bundesregierung nehmen insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Auswärtige Amt wahr.

vom jeweils zuständigen Bundesministerium, wie bereits auf S. 182 ausführlich dargelegt, Berichtsbögen und umfassende Bewertungen, die in einer gesonderten Rubrik (BECKER 2013: 17) Aussagen über „die Bewertung des Vorhabens hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (§ 7 Abs. 1 EUZBBG) bzw. mögliche Subsidiaritätsbedenken beinhalten<sup>298</sup>.

Dadurch werden die Bundestagsverwaltung und die Sekretariate der Fachausschüsse ebenfalls im Hinblick auf eventuelle Subsidiaritätsbedenken sensibilisiert. (BECKER 2013: 24) Darüber hinaus sollen diese Berichte die Abgeordneten bei der Prüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie bei der inhaltlichen Bewertung des Legislativvorschlags unterstützen. (SCHRÖDER 2012: 262) Freilich können diese Berichte auch dazu dienen, „den Tenor der parlamentarischen Prüfung vor[zuz]eichnen“ (BECKER 2013: 24) und dementsprechend die Weichen für eine nähere Kontrolle einiger EU-Vorhaben zu stellen.

Eine Erhebung der Bundestagsverwaltung für die ersten 15 Monate der 17. LP zeigt, dass sich die Unterrichtung des Bundestags in Bezug auf Berichtsbögen und umfassende Bewertungen im Vergleich zum Stand vor Verbindlichwerden der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon verbessert hat (vgl. Tabelle 3 auf der nächsten Seite).<sup>299</sup> Fand zwischen 2007 und 2008 noch eine lückenhafte Übermittlung insbesondere von umfassenden Bewertungen statt (die Bundesregierung hatte dem Bundestag lediglich 48 % der zu erstellenden UBW übermittelt; BT-Drs. 17/14601: 14), so erhielt der Bundestag zwischen Oktober 2009 und Ende Januar 2011 bereits zu allen europäischen Legislativvorschläge einen Berichtsbogen und eine umfassende Bewertung (vgl. Tabelle 3).

---

<sup>298</sup> Dieses Vorgehen war schon vor der Umsetzung der Änderungen des Lissabon-Vertrags gängige Praxis. Wie bereits zu Beginn dieses Unterabschnitts angemerkt, führt die Bundesregierung zudem eine Prüfung der Kommissionsvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität bereits seit 1992 (BT-Drs. 14/4017: 2) durch. Siehe S. 212.

<sup>299</sup> Siehe BT-Drs. 17/14601: 14 ff.

	Zeitraum	Erstellung durch Bundesregierung		Einmalige Anmahnung		Mehrmalige Anmahnung	
		n	%	n	%	n	%
<b>Berichtsbögen</b>	2007 – 2008 <sup>300</sup>	837	Fast 100	190	29	49	6
	2009 – 2011 <sup>301</sup>	1203	100	144	12	9	0,7
<b>Umfassende Bewertungen</b>	2007 – 2008	129	48				
	2009 – 2011	194	100	90	46	1	0,5

Tabelle 3: Von der Bundesregierung übermittelte Berichtsbögen und umfassende Bewertungen (eigene Berechnungen; Quelle: BT-Drs. 17/14601: 13 f.)

Ein anderer Indikator für die Verbesserung der Unterrichtung des Bundestags zu Berichtsbögen und UBW ist die Anzahl der Fälle, in denen eine Anmahnung zur Übermittlung solcher Dokumente erfolgt: Nach Verstreichen der Fristen mahnt die Bundestagsverwaltung die Zusendung gegenüber der Bundesregierung an. Im Vergleich zum Stand vor der Neufassung des EUZBBG ist zu beobachten, dass die Verwaltung des Bundestags eine solche Anmahnung deutlich weniger häufig aussprechen musste. Wurde die Übermittlung der Berichtsbögen zwischen 2007 und 2008 noch in fast 30 % der Fälle einmal angemahnt, waren es am Anfang der 17. LP lediglich 12 %. Auch der Anteil der mehrmaligen Anmahnung hat sich von 6 % auf einige wenige Fälle reduziert, wie aus Tabelle 3 ersichtlich.

Wird die Qualität dieser Berichte betrachtet, so muss die Feststellung einer deutlichen Verbesserung der Unterrichtung in Bezug auf die Berichtsbögen relativiert werden: Die Angaben fassten häufig komplexe Sachverhalte in formelhaften Aussagen zusammen. So beschränkten sich die Aussagen zur Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Vorschlag auf schematische Darstellung wie „Der Vorschlag entspricht den Anforderungen der Subsidiarität“, „Prüfung ergab keine Bedenken“ oder „Der Vorschlag ist verhältnismäßig“ (BT-Drs. 17/14601: 13; 17/8137: 4). Je nach Fachressort ist die inhaltliche Qualität der Berichtsbögen zudem unterschiedlich. Im Gegensatz zu den

<sup>300</sup> Die Zahlen wurden dem ersten Monitoringbericht zur Anwendung der Begleitgesetze (BT-Drs. 17/14601) entnommen. Sie beziehen sich auf die im 2. Monitoringbericht der Anwendung der BBV erhobenen Daten für den Zeitraum 01.09.2007 – 31.08.2008 (vgl. Fn. 252). Dieser Bericht ist nicht öffentlich.

<sup>301</sup> Die Zahlen wurden dem ersten Monitoringbericht zur Anwendung der Begleitgesetze (BT-Drs. 17/14601) entnommen, der den Zeitraum 27.10.2009 – 31.01.2011 (also 15 Monate) umfasst.

Berichtsbögen ist die inhaltliche Qualität der UBW laut Bundestagsverwaltung zufriedenstellend, da letztere in der Regel hinreichend begründete Aussagen zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung enthalten. (ebd.) Lediglich in Einzelfällen gab es unzureichende Ausführungen zur Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

---

**EIGENE PRÜFUNG DURCH DIE VERWALTUNG DES BUNDESTAGS UND DER  
LÄNDERREGIERUNGEN**

---

Auf der Grundlage der Vorprüfung durch die Bundesregierung wird im Bundestag und in den Länderregierungen in einem zweiten Schritt geprüft, ob ein Gesetzgebungsvorschlag der EU Anlass zu Subsidiaritätsbedenken geben könnte. (BECKER 2013: 18)

Nach der Zuleitung einer EU-Vorlage werden im Bundestag die Unionsdokumente, die im Rahmen des Frühwarnmechanismus ergehen, zur Überweisung an die Ausschüsse vorgeschlagen. Zudem erstellt die Verwaltung einen sog. ‚Priorisierungsvorschlag‘, der u.a. Empfehlungen über Federführung und Mitberatung sowie Angaben zur Beratungsrelevanz des jeweiligen EU-Vorhabens enthält und auf die konkreten Fristen des Frühwarnmechanismus hinweist (ebd.). Aufgrund von limitierten personellen und finanziellen Ressourcen wird nicht jeder Gesetzgebungsvorschlag der EU, der für eine Überweisung in Betracht kommt (Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 10.8.), einer eingehenden Subsidiaritätsprüfung unterzogen. (BECKER 2013: 24) Stattdessen wird bei der Erarbeitung der Priorisierungsvorschläge durch die zuständigen Referenten der Bundestagsverwaltung darauf hingewiesen, wenn eine intensivere Subsidiaritätsprüfung durch die zuständigen Ausschüsse angemessen erscheint (BECKER & KIETZ 2010: 17) oder das Unionsdokument erste Anhaltspunkte für eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips liefert (Deutscher Bundestag 2013: 127).

Da die politische Bedeutung und die (Wechsel)Wirkungen der einzelnen Dokumente „oft schwer einzuschätzen“ (ISMAYR 2012: 276) sind, haben die Fraktionen im Bundestag die Möglichkeit, eine erste Informationsbewertung vorzunehmen, die politisch relevanten Informationen rauszufiltern (21\_BT\_MMdB/OF: 32 f.) und die endgültige Überweisungsentscheidung zu treffen. Nach der

Überprüfung der Beratungsrelevanz durch Verwaltungsreferenten werden die dem Bundestag übersandten EU-Vorhaben zu Listen zusammengefasst und mit der Unterschrift des Vorsitzenden des EU-Ausschusses und dem jeweiligen Priorisierungsvorschlag den Präsidenten des Bundestags und den Fraktionsobleuten in den einzelnen Ausschüssen zugeleitet (BECKER 2013: 14). Diese können innerhalb von acht Tagen prüfen und entscheiden, ob sie mit den Vorschlägen der Verwaltung einverstanden sind und treffen die abschließende Entscheidung, ob eine Prüfung im zuständigen Ausschuss durchzuführen ist. (BECKER & KIETZ 2010: 17) Die Fachausschüsse können jedoch auch ohne förmliche Zuleitung gem. § 93 Abs. 4 GO-BT Unionsdokumente bereits vorab zum Verhandlungsgegenstand erklären. Eine wichtige Rolle während dieser Phase kommt der Arbeitsebene der Fraktionen zu, weil die Mitarbeiter dort Initiativen vorbereiten, zwischen den Fachpolitikern vermitteln und Kontakte zu anderen Parlamenten herstellen können. (GRÖNING-THÜNA 2010: 322, Fn. 51)

Ist eine Fraktion der Auffassung, dass ein EU-Gesetzgebungsvorhaben einer näheren Prüfung bedarf, kann sie beim zuständigen Referat in der Bundestagsverwaltung Vermerke zur Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anfordern.<sup>302</sup> (Deutscher Bundestag 2013: 128) Für die Erstellung dieser Vermerke greifen die Referenten der Bundestagsverwaltung insbesondere auf drei Informationsquellen zurück: die von der Bundesregierung zur Verfügung gestellten schriftlichen Einschätzungen (Berichtsbogen und UBW), Einschätzung durch die eigene Expertise der Bundestagsverwaltung und die Beobachtung des Geschehens in anderen Parlamenten. (16\_BT\_Vw: 50) In den letzten zwei Fällen spielt das Brüsseler Verbindungsbüro des Bundestags eine wichtige Rolle. Die Hauptaufgaben der im Verbindungsbüro tätigen Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung im Hinblick auf die Subsidiaritätskontrolle umfassen die frühzeitige Identifizierung wichtiger bzw. eventuell strittiger EU-Vorhaben, die einer eingehenden Prüfung bedürfen (MELLEIN 2011: 47), das Screening der Chancen zur Durchsetzung von Subsidiaritätsrügen und die Information über den Stand der Beratungen in anderen Parlamenten. Sie erstellen Vermerke, die Informationen über folgende Punkte enthalten: die jeweilige Subsidiaritätsfrist, wie viele und welche

---

<sup>302</sup> Auch den Bundestagsabgeordneten steht die Möglichkeit offen, einen solchen Vermerk anzufordern.

ationale Parlamente eventuell schon Subsidiaritätsrügen und mit welchen Begründungen erteilt haben sowie welche Parlamente/Kammern beabsichtigen, eine solche Rüge auszusprechen (22\_BT\_FM/OF: 52). Über Fragen zur Subsidiaritätskontrolle und die Chancen zur Durchsetzung von Subsidiaritätsrügen haben die Fraktionsreferenten auch die Möglichkeit, sich bei ihren im Brüsseler Verbindungsbüro tätigen Kollegen zu erkundigen. (9\_BT\_FM/RF: 97) Durch die Priorisierung und die vom Verbindungsbüro gelieferten Informationen wird die „Informationsfülle [...] politisch handhabbar“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 325) gemacht. Pro Jahr werden auf diese Weise etwa 20-25 umfassende Prüfungen durch die Bundestagsverwaltung und die Fraktionen vorgenommen. (BECKER & KIETZ 2010: 17; 9\_BT\_FM/RF: 51)

Im Bundesrat stellt das Sekretariat des EU-Ausschusses die von den europäischen Institutionen direkt zugeleiteten Entwürfe für EU-Gesetzgebungsakte (Frühwarndokumente) in einer gesonderten Frühwarnliste zusammen<sup>303</sup> und trifft eine Vorauswahl der Dokumente, die umgedruckt und beraten werden sollen. (6\_BReg: 27) Unmittelbar nach Erhalt der übermittelten Unionsdokumente werden diese zudem vom Sekretariat des EU-Ausschusses in die Datenbank EUDISYS eingepflegt<sup>304</sup> und gleichzeitig per E-Mail an spezielle elektronische Postfächer der Länder weitergeleitet. (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 8) Nur wichtige EU-Dokumente werden umgedruckt und als Drucksache verteilt. Für die Erleichterung der Fristüberwachung werden in der Frühwarnliste in EUDISYS Informationen über den Ablauf der Frist für die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge sowie über Plenarsitzungen des Bundesrats, die innerhalb dieser Frist erreicht werden können (ebd.), eingestellt. Folgepapiere oder Dokumente, für die nach Beurteilung des Ausschussbüros kein Beratungsbedarf besteht, werden dagegen den Ländern zur Kenntnisnahme übermittelt oder teilweise auch nur in die Datenbank aufgenommen. (MELLEIN 2011: 30) Solange der Vorschlag auf EU-Ebene beraten wird, kann jede Landesregierung den Beratungswunsch einer

---

<sup>303</sup> „Die Auswahl der Frühwarndokumente für den Umdruck und deren Ausschusszuweisung erfolgt nach den allgemein für EU-Vorlagen geltenden Regeln.“ (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 8)

<sup>304</sup> In dieser Datenbank werden alle zur Verfügung stehenden Daten über die von der Kommission dem Rat zugeleiteten EU-Vorhaben gesammelt und geordnet.

bestimmten Vorlage anmelden und dies für die anderen Länder begründen. (6\_BReg: 27) Zusätzliche Beratungsgegenstände können also auf die Frühwarnliste aufgenommen werden. Seit dem 1. Dezember 2009 sind insgesamt 465 solche Frühwarndokumente beim Sekretariat des EU-Ausschusses des Bundesrats eingegangen, von denen 394 als Bundesrats-Drucksache umgedruckt und anschließend beraten wurden.<sup>305</sup> (BECKER 2013: 15)

Die eigentliche inhaltliche und kompetenzrechtliche Prüfung wird nicht vom Bundesrat oder dessen Verwaltung, sondern durch die Exekutiven der Länder vorgenommen. (ebd.: 19) In dieser Einbeziehung der 16 Landesverwaltungen liegt eine besondere Stärke der Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat. (BECKER & KIETZ 2010: 18; BECKER 2013: 14; 6\_BReg: 27) Aufgrund der Spezialisierung in den Länderressorts können EU-Legislativvorschläge in den Ländern detaillierter und effizienter auf Subsidiaritätsbedenken überprüft werden als dies der Fall im Bundestag ist. (BECKER & KIETZ 2010: 35) Jede Landesregierung hat dabei ein eigenes Verfahren der Subsidiaritätskontrolle und eigene Prüfraster entwickelt. (BECKER 2013: 19) Von einer länderoffenen Arbeitsgruppe Subsidiarität des Bundesratsausschusses für Fragen der EU wurde zudem auf Arbeitsebene ein Leitfaden über die Anwendung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus erstellt. (18\_BR\_MM: 72, 79; 28\_BR\_Vw: 23; AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 1; BECKER 2013: 16) Ziel dieses Leitfadens ist es, eine Hilfestellung und eine einheitliche Grundlage für die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips zu liefern. (BECKER 2013: 17) Der Leitfaden weist jedoch auch auf die Punkte hin, bei denen keine einheitliche Auffassung im Kreis der Länder zu einzelnen Fragen der Subsidiaritätsprüfung besteht. (28\_BR\_Vw: 25) Er dient den Ausschüssen des Bundesrats und den Ministerien in den Ländern lediglich als Informationsquelle und als Anregung bei der Anwendung des Subsidiaritätskontrollmechanismus. Er ist weder rechtlich noch politisch verbindlich, so dass die unterschiedlichen Positionen der einzelnen Länder bei der Subsidiaritätskontrolle gewahrt werden. (EMK 2012b: 2) Die Koordinierung zwischen den Ländern erfolgt auf Grundlage informeller Absprachen zwischen den zuständigen Mitarbeitern der Länderregierungen, deren Resultat ggf. ein Antrag auf Erhebung

---

<sup>305</sup> Die Daten wurden auf Anfrage durch das Sekretariat des EU-Ausschusses des Bundesrats mitgeteilt. Stand: Ende Januar 2014.

einer Subsidiaritätsrüge ist (siehe nächsten Abschnitt). Die Beratung von ausgewählten bedenklichen Initiativen in den Fachausschüssen des Bundesrats findet also nach einem langen politischen Prozess der Koordinierung und Abstimmung statt.

---

#### **INHALTLICHE PRÜFUNG DURCH DIE AUSSCHÜSSE**

---

In einem dritten Schritt werden in den Fachausschüssen des Bundestags und des Bundesrats – im Zuge der üblichen Beratung von Unionsdokumenten – die Gesetzgebungsvorschläge der EU hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geprüft. (BECKER 2013: 19)

Für die Subsidiaritätsprüfung sind im Bundestag grundsätzlich alle Ausschüsse zuständig. Für die Überweisung eines dem Anwendungsbereich des Frühwarnmechanismus unterfallenden EU-Legislativvorschlags an einen Fachausschuss ist der Inhalt eines Dokuments entscheidend. (KOCH & KULLAS 2010: 11) Dementsprechend obliegt die Prüfung dem für das jeweilige Unionsdokument zuständigen Ausschuss. Der EU-Ausschuss ist immer mitberatend an die Beschlussfassung beteiligt; weitere Ausschüsse können zudem mitberatend tätig werden. Bei der Abgabe von Stellungnahmen wird zwischen Subsidiaritätsrügen einerseits und inhaltlichen Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung oder der Europäischen Kommission andererseits unterschieden. Mit Blick auf die Acht-Wochen-Frist sollte der federführende Ausschuss möglichst frühzeitig darüber beraten, ob eine Subsidiaritätsrüge angezeigt erscheint. (Deutscher Bundestag 2013: 128) Dabei sollte er sich zunächst auf die Überprüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip konzentrieren; sollte er auch inhaltliche Kommentare zu der EU-Vorlage haben, sollten diese zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer inhaltlichen Stellungnahme abgegeben werden. (ebd.) Um zu entscheiden, ob eine Subsidiaritätsrüge erhoben werden soll, können die Ausschüsse auf die mündliche Berichterstattung durch das zuständige Bundesministerium zurückgreifen. (BECKER & KIETZ 2010: 30) Ebenso können sie öffentliche Anhörungen von Experten, öffentliche Sitzungen oder Gespräche mit europäischen Vertretern zu der Thematik der Subsidiaritätsprüfung bestimmter Dossiers beschließen und durchführen.



Zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen tagen die Abgeordneten derselben Fraktion im Rahmen von Fraktionssitzungen und sektoralen Arbeitskreisen bzw. -Gruppen. An den Sitzungen dieser Arbeitsgruppen und -Kreise – insbesondere der Fraktionen der Regierungskoalition – können Ministerialbeamte, Parlamentarische Staatssekretäre oder (seltener) die zuständigen Minister teilnehmen (BENZ & BROSCHEK 2010: 9) und dort über die Position der Bundesregierung zu dem jeweiligen EU-Vorhaben berichten. Dies ist insoweit relevant, als hierdurch eine frühzeitige und informelle Vorabklärung der Positionierung (auch hinsichtlich der Subsidiaritätsprüfung) erfolgen kann.<sup>306</sup>

Nach der Befassung mit einer EU-Vorlage haben die Bundestagsausschüsse grundsätzlich zwei Handlungsalternativen (MAYER 2012: 252): Sie können erstens eine Vorlage zur Kenntnis nehmen; dies erfolgt in der Mehrzahl der Fälle. Über die bloße Kenntnisnahme legt der federführende Ausschuss dem Plenum eine auf Kenntnisnahme lautende Beschlussempfehlung vor<sup>307</sup>. Zweitens können die Ausschüsse eine Vorlage beraten und eine inhaltliche Beschlussempfehlung an das Plenum richten. Der federführende Ausschuss fasst in diesem Fall über seine Beratungen einen Bericht, der zusammen mit einer Beschlussempfehlung dem Plenum vorgelegt wird.<sup>308</sup> Hält eine Mehrheit des federführenden Ausschusses eine Subsidiaritätsrüge für angebracht, muss der EU-Ausschuss gem. § 93a Abs. 1 GO-BT unverzüglich vor einer entsprechenden Beschlussfassung informiert werden, um diesem Gelegenheiten zur Abgabe einer eigenen Stellungnahme zu geben.<sup>309</sup> Dazu hat der federführende dem EU-Ausschuss mitzuteilen, zu welchem Zeitpunkt über eine entsprechende Beschlussempfehlung entschieden werden soll. (Deutscher Bundestag 2013: 126) Diese Mitteilung hat so zeitig zu erfolgen, dass die Mitglieder des EU-Ausschusses sich

---

<sup>306</sup> Diese Form der Kontrolle der Bundesregierung wird vernehmlich im Rahmen der Mitwirkung an der deutschen Europapolitik angewandt. Vgl. S. 388.

<sup>307</sup> Hierüber informiert ein Vermerk im Plenarprotokoll (Stenografischer Bericht), der sich auf die Angabe des Ausschusses und der Nummer der EU-Vorlage beschränkt.

<sup>308</sup> Die Beschlussempfehlungen werden zusammen mit den schriftlichen Berichten als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht.

<sup>309</sup> „Hierdurch soll einerseits die koordinierende Funktion des EU-Ausschusses gestärkt werden, andererseits aber auch eine bundestageeinheitliche Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gefördert werden.“ (MELLEIN 2011: 56)

mit der entsprechenden EU-Vorlage befassen können. (ebd.) Trifft der EU-Ausschuss keinen Beschluss über die Abgabe bzw. Nicht-Angabe der Subsidiaritätsrüge, kann der federführende Ausschuss dem Plenum die Abgabe einer begründeten Stellungnahme in Form einer Beschlussempfehlung zur Entscheidung vorlegen. (ebd.) Sollte der federführende Ausschuss jedoch keinen Anlass zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme finden (DELGADO DEL SAZ 2011: 31) und die Vorlage lediglich zur Kenntnis nehmen wollen, so muss er den EU-Ausschuss über diese Position informieren. Auch muss er dem Plenum über seine Entscheidung in Form einer auf Kenntnisnahme lautenden Beschlussempfehlung berichten. (MELLEIN 2011: 56) Sollte der EU-Ausschuss im Gegensatz zum Fachausschuss Subsidiaritätsbedenken haben (BECKER & KIETZ 2010: 16), muss dies dem Plenum gem. § 93a Abs. 1 S 3 GO-BT durch den federführenden Ausschuss berichtet werden. Der EU-Ausschuss kann in einem solchen Fall gem. § 93b Abs. 7 GO-BT dem Plenum einen Änderungsantrag zur Beschlussempfehlung des federführenden Fachausschusses vorlegen. Das Plenum muss dann über den Änderungsantrag entscheiden. Die Beschlussfassung in den Ausschüssen findet mit Mehrheit statt. Abgesehen von diesen Regelungen besteht die Möglichkeit, dass z. B. eine Fraktion einen Antrag für eine Subsidiaritätsrüge stellt. Hierdurch kann das Plenum mit der Subsidiaritätskontrolle von EU-Vorschlägen befasst werden. (DELGADO DEL SAZ 2011: 32; MELLEIN 2011: 56)

Im Bundesrat werden europäischen Angelegenheiten in der Regel nur dann beraten, wenn sie Kompetenzen der Länder berühren. Dabei kommt der Beratung der EU-Vorlagen in den Ausschüssen eine besondere Bedeutung zu.<sup>310</sup> Die Ausschussberatungen von EU-Legislativentwürfen, die dem Frühwarnmechanismus unterfallen, erfolgen nach dem üblichen Verfahren zur Beratung von Unionsdokumenten im Rahmen des dreiwöchigen Sitzungszyklus. Nach der Prüfung durch die Fachministerien und der Koordinierung innerhalb der Länderregierungen sowie

---

<sup>310</sup> Laut § 45a Abs. 2 GO-BR soll die Anzahl der an der Beratung einer EU-Vorlage beteiligten Ausschüsse möglichst begrenzt werden – insbesondere wenn eine Eilbedürftigkeit des EU-Vorschlags bereits zum Zeitpunkt der Zuweisung absehbar ist. Dies bewirkt eine Beschleunigung des Verfahrens. Falls doch mehrere Ausschüsse beteiligt sind, soll gem. § 45a Abs. 2 S 2 eine zeitliche Abstimmung der Beratungen erfolgen, um eine umfassende fachliche Vorbereitung vor der Beschlussfassung des Plenums zu gewährleisten.

der informellen Abstimmungen zwischen den Ländern können im Bundesrat Anträge auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge gestellt werden. Gehen diese Anträge vor der zweiten Woche (sog. Ausschusswoche) ein, werden sie auf die Tagesordnung der beteiligten Ausschüsse gesetzt. Auf diese Weise kann in den Sitzungszeiten der Länderkammer innerhalb der Acht-Wochen-Frist eine Plenarsitzung einschließlich der vorbereitenden Ausschusssitzungen erreicht werden. (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 9) Federführend für die Erarbeitung einer begründeten Stellungnahme ist der Ausschuss für Fragen der EU, der im Anschluss an die Beratungen der beteiligten Fachausschüsse deren Empfehlungen in einer Synthese zusammenfasst, die anschließend als Beschlussvorlage dem Bundesratsplenum vorgelegt wird.<sup>311</sup> (BECKER 2013: 20) Über die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrats zur Erhebung von Subsidiaritätsrügen informiert das Sekretariat des Ausschusses für Fragen der EU die Bundestagsverwaltung, die anschließend dafür Sorge trägt, dass die zuständigen Ausschüsse über diese Empfehlungen informiert werden. (19\_BR\_Vw: 128 f.)

Bei den Beratungen der Bundesratsausschüsse wird zwischen der Subsidiaritätsrüge und der inhaltlichen Stellungnahme gem. §§ 3 und 5 EUZBLG unterschieden. (ebd.) In der Regel sollte in einem einheitlichen Verfahren über die Subsidiaritätsrüge und die inhaltliche Stellungnahme beschlossen werden. Ist dies innerhalb der Acht-Wochen-Frist nicht möglich, sollte eine inhaltliche Stellungnahme erst erstellt werden, nachdem die Rüge abgegeben worden ist. (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 9) Mit Blick auf das Erreichen der Quoren des Frühwarnmechanismus und auf die Koordinierung zwischen den nationalen Parlamenten sollte eine frühzeitige Beschlussfassung über Anträge auf Erhebung von Subsidiaritätsrügen erfolgen. (ebd.)

---

<sup>311</sup> Die Ausschüsse haben die Möglichkeit, von einer Vorlage lediglich Kenntnis zu nehmen oder eine Stellungnahme zu empfehlen. Im letzteren Fall erarbeiten sie Empfehlungen für eine Stellungnahme.

---

**POLITISCHE ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE ABGABE EINER SUBSIDIARITÄTSRÜGE**

---

Die formelle Entscheidung über die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge soll grundsätzlich vom Plenum des Bundestag bzw. des Bundesrats getroffen werden. (BECKER 2013: 21) Hier findet die Beschlussfassung stets mit Mehrheit statt.

Laut Geschäftsordnung des Bundestags ist für das Erlassen eines Beschlusses hinsichtlich der Abgabe einer Subsidiaritätsrüge grundsätzlich das Plenum zuständig. Zwecks Einhaltung der Acht-Wochen-Frist sollte ein solcher Plenarbeschluss noch in der gleichen Sitzungswoche gefasst werden, in der die zuständigen Ausschüsse die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip festgestellt haben. (Deutscher Bundestag 2013: 129) Das Plenum kann aber auch den EU-Ausschuss ermächtigen, eine Subsidiaritätsrüge in Form eines plenareretzenden Beschlusses abzugeben. Unter den Voraussetzungen, dass das Bundestagsplenum nicht rechtzeitig zusammentreten kann und der Bundestagspräsident eine solche Sondersitzung genehmigt, hat der EU-Ausschuss nämlich die Möglichkeit, einen sog. plenareretzenden Beschluss (Art 45 GG) zu fassen und somit begründete Stellungnahmen abzugeben. In der parlamentarischen Praxis ist die eigentliche Entscheidung über die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge den Beratungen im Plenum oder im EU-Ausschuss vorgelagert und liegt bei den Fraktionen. (24\_BT\_MdB/OF: 51; GRÖNING-THÜNA 2010: 320 ff.) Da sie eine politische Entscheidung impliziert, kann eine Initiative zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge nur von den Abgeordneten gefasst werden. (GRÖNING-THÜNA 2010: 321)

Beschlüsse des Bundesrats, die Rechtswirkung nach außen entfalten sollen, müssen grundsätzlich vom Plenum getroffen werden. Im Hinblick auf die Einhaltung der Fristen berät das Bundesratsplenum eine Empfehlung eines oder mehrerer Ausschüsse auch dann, wenn die übrigen Ausschüsse die Beratungen der Vorlage vertagt haben. (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 10) Nach positiver Beschlussfassung über die Erhebung einer Rüge lässt der Bundesrat die begründeten Stellungnahmen ins Englische und Französische übersetzen. (6\_BReg: 45; 19\_BR\_Vw: 75) Zur Fristwahrung in der sitzungsfreien Zeit, kann laut § 45d GO-BR die Europakammer einberufen werden, deren Beschlüsse als solche des Bundesratsplenums gelten (§ 45b Abs. 1 GO-BR). Die Europakammer hatte in der Praxis bislang kaum Bedeutung, da sie seit ihrer Einführung 1993 nur drei Mal

getagt hat. (RYJÁČEK 2008: 91; MELLEIN 2011: 32) Falls der Vorsitzende die mündliche Beratung eines EU-Vorhabens für entbehrlich hält, kann er zudem gem. § 45i Abs. 1 GO-BR ein schriftliches Umfrageverfahren einleiten. Über Anträge der Länder zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge beschließt die Europakammer in einem solchen Umfrageverfahren. (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 10)

Mit einem Schreiben des Präsidenten des Bundestags bzw. des Bundesrats werden die beschlossenen begründeten Stellungnahmen an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates übermittelt. Der Bundesrat übersendet die begründete Stellungnahme zur Unterrichtung auch an die Bundesregierung.

#### 4.2.2.2 Quantitative Analyse der Nutzung der Subsidiaritätsrüge

Die Kommission hat im Februar 2010 angefangen<sup>312</sup>, den nationalen Parlamenten Dokumente zwecks Prüfung des Subsidiaritätsprinzips zu übermitteln und begründete Stellungnahmen entgegenzunehmen. Der Frühwarnmechanismus besteht somit seit etwa vier Jahren. Zwischen den Jahren 2006 und 2009 fanden zudem mehrere im Rahmen der COSAC initiierte Tests statt, die eine erste Einschätzung über die Fähigkeiten der nationalen Parlamente ermöglichten, das Instrument der Subsidiaritätsrüge zu nutzen.<sup>313</sup> Diese relativ kurze Zeitspanne erlaubt zwar nur begrenzte Rückschlüsse auf die Anwendung der komplexen Instrumente der Subsidiaritätskontrolle (BECKER 2013: 13), jedoch können anhand dieser praktischen Erfahrungen einige Trends zum weiteren Umgang mit den Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon identifiziert werden. Anzumerken ist dabei, dass

---

<sup>312</sup> Da die Kommission zwischen dem 1. November 2009 und Anfang Februar 2010 lediglich eine Übergangsfunktion hatte, wurden während der ersten beiden Monate der Anwendung des Lissabon-Vertrags keine wichtigen Legislativvorschläge angenommen. (EK 2010a: 9) „Der etwas verspätete Auftakt des Verfahrens des Frühwarnmechanismus hatte seinen Grund darin, dass die neue Kommission erst im Februar 2010 endgültig bestellt wurde und ihre Arbeit aufnahm.“ (MÜLLER 2011a: 472) Der erste Vorschlag, der unter den Anwendungsbereich des Subsidiaritätskontrollmechanismus fiel, wurde am 6. Februar 2010 angenommen und an die nationalen Parlamente übersandt. (EK 2011b: 3)

<sup>313</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 2.2.1 sowie Fn. 70.

im Folgenden das Hauptaugenmerk auf den Frühwarnmechanismus fallen wird, da das Instrument der Subsidiaritätsklage bisher keine Anwendung fand.

Für die ersten vier Jahre des Frühwarnmechanismus ist grundsätzlich ein Trend zu einer vermehrten Verwendung der Subsidiaritätsrüge durch die mitgliedstaatlichen Legislativen zu verzeichnen. (BECKER 2013: 13) Wie Abbildung 4 veranschaulicht, ist über den Untersuchungszeitraum ein kontinuierlicher Anstieg der Anzahl an begründeten Stellungnahmen festzustellen.

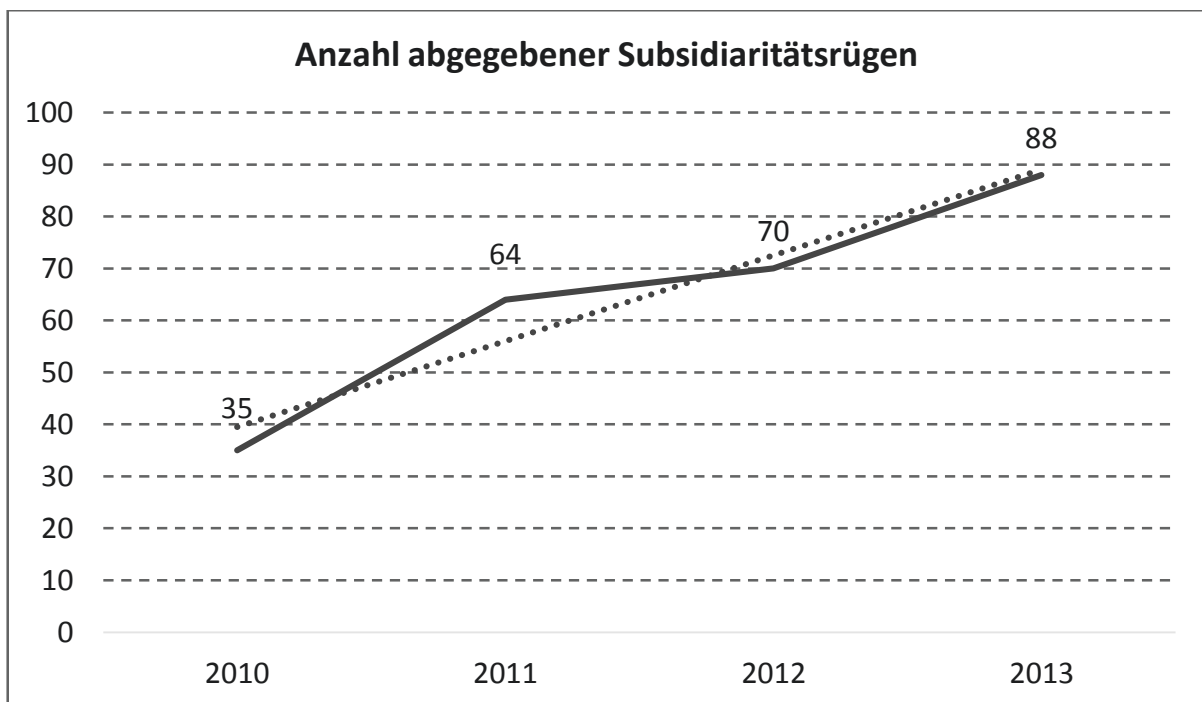


Abbildung 4: Entwicklung der abgegebenen Rügen (eigene Zusammenstellung; Quellen: EK 2014b: 12 f., 2011a: 4, 2013a: 4 und 2012a: 4)

Im ersten Jahr der Anwendung des Subsidiaritätskontrollmechanismus (2010) erhielt die Kommission 35 Subsidiaritätsrügen. Im darauffolgenden Jahr ist der Anteil der von den nationalen Parlamenten übermittelten begründeten Stellungnahmen um fast 90 % auf 64 Rügen angestiegen. (EK 2012a: 4) 2012 haben die mitgliedstaatlichen Parlamente 70 begründete Stellungnahmen abgegeben, was einer Zunahme von 9 % entspricht. (EK 2013a: 4) Im Jahr 2013 haben die nationalen Parlamente insgesamt 88 Subsidiaritätsrügen erhoben. Im Vergleich zu der Anzahl der begründeten Stellungnahmen aus dem Vorjahr, entspricht dies einer Zunahme von rund einem Viertel. Zwischen 2010 und 2013 hat sich die Zahl der erteilten Subsidiaritätsrügen mehr als verdoppelt.

Die europäischen Institutionen übersandten den nationalen Parlamenten jährlich zwischen etwa 80 und 150 Dokumente, die unter den Bestimmungen des Protokolls 2 des Vertrags von Lissabon fallen (vgl. Tabelle 4). Urheber der großen Mehrheit der Vorschläge ist die Kommission. Lediglich vier Entwürfe wurden vom Rat übersandt.<sup>314</sup> Zwischen 2010 und 2013 unterlagen insgesamt 452 EU-Gesetzgebungsakte den Bestimmungen des Protokolls 2. Die einzelstaatlichen Parlamente gaben hierzu insgesamt 257 begründete Stellungnahmen ab.

Jahr	Übermittelte Entwürfe	Abgegebene Subsidiaritätsrügen		
		Bundestag	Bundesrat	Nationale Parlamente der EU
2010	90	1	2	35
2011	155	1	1	64
2012	79	1	5	70
2013	128	0	3	88
$\Sigma$	<b>452</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>257</b>

Tabelle 4: Anzahl der abgegebenen Subsidiaritätsrügen (eigene Zusammenstellung; Quellen: EK 2014a: 11, 2013a: 4, 2012a: 4 und 2011a: 4; EP Directorate-General for the Presidency 2014)

Wird bei den abgegebenen Subsidiaritätsrügen zwischen den einzelnen Kammern unterschieden, so fällt zunächst auf, dass sich mittlerweile die meisten nationalen Parlamentskammern am Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus beteiligt haben. Das Instrument der Subsidiaritätsrüge ist bisher von 39 der 41 Kammern genutzt worden (vgl. Anhang VI). Diese Teilnahme am Frühwarnmechanismus ist über die Zeit angestiegen. Hatten 2010 noch 20 Kammern aus 16 Mitgliedstaaten keine begründete Stellungnahme abgegeben, so haben vier Jahre später lediglich das Slowenische Državni svet und das Parlament Kroatiens nicht am Frühwarnmechanismus aktiv teilgenommen. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass Kroatien erst am 1. Juli 2013 der EU beigetreten ist; dementsprechend steht dem jeweiligen Parlament seit relativ kurzer Zeit die Möglichkeit zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge zur Verfügung. Dies weist darauf hin, dass

<sup>314</sup> Initiative für eine Richtlinie des Rats über die Rechte auf Dolmetschleistungen und auf Übersetzungen in Strafverfahren [2010/0801 (COD); PE-CONS(2010)1], Initiative für eine Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung [2010/0802 (COD); PE-CONS(2010)2], Initiative für eine Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung [2010/0817 (COD); PE-CONS(2010)3] und Initiative für eine Richtlinien für die Begründung einer Europäischen Polizeiakademie (European Police College – CEPOL) [2013/0812 (COD), PE-CONS(2013)1].

die Parlamentskammern ein zunehmendes Interesse am Frühwarnmechanismus entwickeln.

Der schwedische Riksdag ist mit 43 begründeten Stellungnahmen die aktivste Kammer im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus. Mit großem Abstand dahinter liegen der französische Sénat und die luxemburgische Abgeordnetenkammer (mit jeweils 15 abgegebene Subsidiaritätsrügen) sowie das britische House of Commons (14) (vgl. die Grafik unten). Estland, Ungarn und der slowenische Državni zbor haben hingegen erstmals 2013 eine begründete Stellungnahme vorgelegt (vgl. Anhang VI).

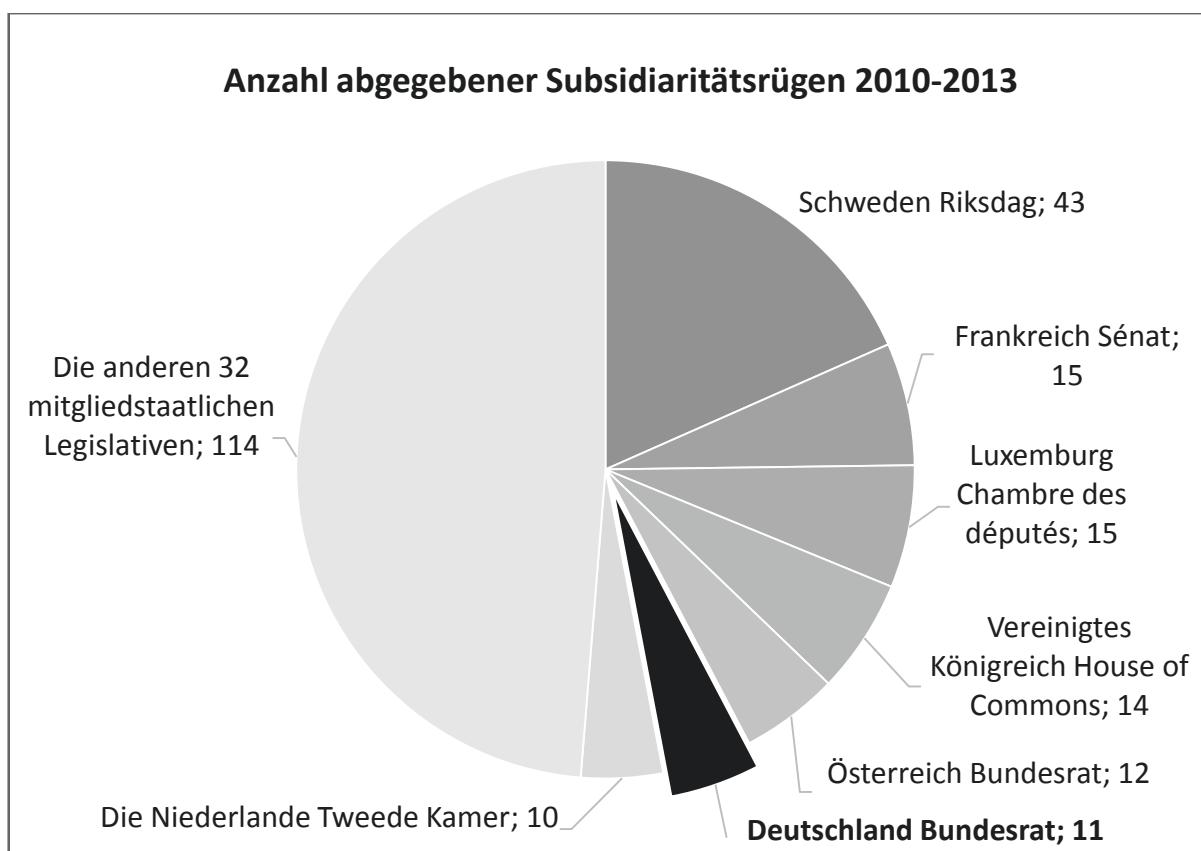


Abbildung 5: Aktivste Kammern im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle (eigene Darstellung; Quellen: EK 2014b: 12 f., 2013b: 11 f., 2012b: 10 f., 2011b: 13 ff.)

Bemerkenswert ist, dass die neun aktivsten nationalen Parlamentskammern für mehr als die Hälfte (56 %) der übermittelten begründeten Stellungnahmen verantwortlich sind (siehe obige Grafik). Fast die Hälfte der nationalen Parlamente/Parlamentskammern hat hingegen weniger als fünf begründete Stellungnahmen vorgelegt. Während also die Mehrzahl der nationalen Parlamente bzw. Parlamentskammern weitgehend verhalten auf das Frühwarnmechanismus reagiert



haben, ist ein großer Teil der abgegebenen Subsidiaritätsrügen auf eine kleine Gruppe besonders aktiver mitgliedstaatlicher Legislativkammern zurückzuführen. (COOPER 2012: 12) Diese eher selektive Teilnahme der einzelstaatlichen Parlamente an der Subsidiaritätskontrolle kann durch die unterschiedliche Ausgestaltung der innerstaatlichen Verfahren und Strukturen begründet werden, „die zu unterschiedlich starken formalen Möglichkeiten, Strategien und Anreizstrukturen führen“ (ABELS 2013b: 94; vgl. auch BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 346; MAURER 2012: 212 f.).<sup>315</sup>

Aus Abbildung 5 wird auch deutlich, dass die zweiten Kammern wie der französische und der polnische Senat sowie der österreichische und der deutsche Bundesrat eine im Verhältnis zu den ersten Kammern aktivere Rolle spielen (MÜLLER 2011a: 474; so auch 4\_EK: 86). Allein diese Kammern verantworteten rund ein Fünftel (19 %) aller begründeten Stellungnahmen im Zeitraum 2010 – 2013.

Die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente setzten auch unterschiedliche thematische Schwerpunkte: Bezogen sie sich im Jahr 2010 auf 12 Kommissionsvorschläge (EK 2011a: 12), so betrafen die im Jahr 2011 abgegebenen Subsidiaritätsrügen 28 verschiedene Kommissionsentwürfe (EK 2012a: 4); ein Jahr später wurden insgesamt 23 Legislativvorschläge unter Subsidiaritätsgesichtspunkten beanstandet (EK 2013a: 4). Bislang wurde in der Regel für den gleichen Legislativvorschlag eine bis maximal vier Rügen abgegeben. (BECKER 2013: 13; 14\_BReg: 114) Lediglich zehn Gesetzesvorschläge der Kommission vereinten mehr als fünf begründete Stellungnahmen auf sich. Dies weist darauf hin, dass die Spannbreite der Aktivitäten der nationalen Parlamente im Rahmen des Früh-

---

<sup>315</sup> Mehrere Analysen der Umsetzung der Lissabonner Vertragsbestimmungen in den einzelstaatlichen Legislativen zeigen eine große Spannbreite an Verfahren, mit denen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gewährleistet werden soll. Vgl. BUZOGÁNY & STUHLIK 2012 und 2011 sowie COSAC 2012a und 2010b. Einen allgemeinen Trend in der Art zu erkennen, in der die nationalen Parlamente/Kammern für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sorgen, ist unter diesen Bedingungen schwierig. (COSAC 2010b: 6) Gleichwohl lassen sich einige Aussagen über den Umgang der mitgliedstaatlichen Legislativen mit der Subsidiaritätsrüge treffen. Diese werden im Abschnitt 4.2.2.4 „Umgang mit dem Frühwarnmechanismus“ näher erläutert und im Kontext der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat gestellt.

warnmechanismus groß ist. Mit Blick auf die Erfahrung mit diesem Mechanismus stellt die EK in ihrem Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fest:

*„Dieser Trend scheint die unterschiedlichen politischen Interessen der nationalen Parlamente zu bestätigen, die unterschiedliche Prioritäten setzen, um im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus Vorschläge der Kommission auszuwählen, und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach unterschiedlichen Kriterien [zu] bewerten.“ (EK 2013a: 4)*

Der Deutsche Bundestag sprach zwischen 2010 und 2013 drei Subsidiaritätsrügen aus. Am 16. Dezember 2009 übermittelte der Bundestag eine weitere Stellungnahme an die EU-Kommission. Die Beschlussfassung im Bundestagsplenum erfolgte auf Grundlage einer Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses und erging im Rahmen der drei von der COSAC in jenem Jahr durchgeführten Subsidiaritätstestläufen (EK 2010b: 6; siehe auch S. 51). Der Beschluss des Bundestags (BT-Drs. 17/270) bezieht sich auf den Vorschlag für eine Verordnung zur Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und öffentlichen Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses (KOM(2009)154 endg.). Darin wird festgestellt, dass im Bundestag keine Subsidiaritätsbedenken bestehen (BT-Drs. 17/270: 1, 3). Da die Prüfung vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon veranlasst wurde und somit nicht unter die Regelungen des Protokolls 2 fiel und weil der Bundestag keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip durch den Legislativvorschlag sah, wurde diese Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs behandelt und gilt folglich nicht als Subsidiaritätsrüge.

Der Bundesrat verabschiedete elf Subsidiaritätsrügen. Nach anfänglich äußerst zurückhaltendem Gebrauch – in den ersten zwei Jahren wurden lediglich drei Rügen erhoben – erfuhr die Nutzung des Instruments Anfang 2012 ein ‚Hoch‘ (vgl. Tabelle 5 auf den nächsten Seiten): In den ersten drei Monaten des Jahres sind fünf Subsidiaritätsrügen beschlossen worden. Danach dauerte es mehr als ein Jahr, bis im Mai 2013 die nächste Subsidiaritätsrüge verabschiedet wurde. Bis Ende 2013 kamen zwei weitere angenommene begründete Subsidiaritätsstellungen hinzu. Zwei der elf Rügen wurden im Wege einer Umfrage im Europakammer-Verfahren beschlossen.

Rüge- erhebung	Datum	Drs.-Nr.	Titel des Vorschlags	Vorschlag- Nummer	Wesentliche Begründung der Rüge	Stimmen im Frühwarn- mechanismus
<b>Bundes- tag</b>	06.10.2010	17/3239	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über Einlagen- sicherungssysteme [Neufassung)	KOM(2010) 368 endg.	Einschränkung der nationalen Entscheidungs- und Hand- lungsfähigkeit Ziel lässt sich besser durch Re- gelungen auf nationaler Ebene erreichen Keine Vorteile durch euro- päische Regelung	6
<b>Bundes- tag</b>	30.11.2011	17/8000	Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht	KOM(2011) 635 endg.	Falsche Kompetenzgrundlage Keine Notwendigkeit einer eu- ropäischen Regelung	4
<b>Bundes- tag</b>	12.12.2012	17/1188 2	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen	KOM(2012) 617 endg.	Falsche Kompetenzgrundlage	7
<b>Bundes- rat</b>	26.03.2010	43/10	Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für	PE-CONS 2/10	Nicht von Kompetenzgrund- lage (Art. 82 AEUV) gedeckt	4

Rüge- erhebung	Datum	Drs.-Nr.	Titel des Vorschlags	Vorschlag- Nummer	Wesentliche Begründung der Rüge	Stimmen im Frühwarn- mechanismus
			eine Richtlinie des EP und des Rates über die europäische Schutzanordnung			
<b>Bundesrat</b>	24.09.2010	437/10	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung]	KOM(2010) 368 endg.	Einschränkung der nationalen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit	6
<b>Bundesrat</b>	16.12.2011	646/11	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation	KOM(2011) 654 endg.	Nicht von Kompetenzgrundlage (Art. 83 AEUV) gedeckt	1
<b>Bundesrat (Europakammer)</b>	24.01.2012	772/11	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung)	KOM(2011) 793 endg.	Nicht von Kompetenzgrundlage (Art. 114 AEUV) gedeckt (auch nationale Sachverhalte) Nicht für Binnenmarkt erforderlich	2
<b>Bundesrat (Europakammer)</b>	07.02.2012	799/11	Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG des EP und des Rates	KOM(2011) 828 endg.	Regelung überflüssig (Betriebsbeschränkungen) Muss lokal entschieden werden	3

Rüge- erhebung	Datum	Drs.-Nr.	Titel des Vorschlags	Vorschlag- Nummer	Wesentliche Begründung der Rüge	Stimmen im Frühwarn- mechanismus
<b>Bundes- rat</b>	02.03.2012	874/11	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über die Konzessionsvergabe	KOM(2011) 897 endg.	Notwendigkeit einer europäischen Regelung nicht ausreichend dargestellt Regelung nicht erforderlich und unverhältnismäßiger Aufwand Schutz der kommunalen Selbstverwaltung	4
<b>Bundes- rat</b>	30.03.2012	51/12	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr	KOM(2012) 10 endg.	Keine EU-Kompetenz Kein Mehrwert Begründung nicht ausreichend	3
<b>Bundes- rat</b>	30.03.2012	52/12	Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)	KOM(2012) 11 endg.	Nicht verhältnismäßig Keine Rechtssetzungskompetenz der EU	5

Rüge- erhebung	Datum	Drs.-Nr.	Titel des Vorschlags	Vorschlag- Nummer	Wesentliche Begründung der Rüge	Stimmen im Frühwarn- mechanismus
<b>Bundes- rat</b>	03.05.2013	193/13	Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement	KOM(2013) 133 endg.	Fehlende Rechtsetzungskompetenz der EU Zu detaillierte Regelung Nicht verhältnismäßig	13
<b>Bundes- rat</b>	07.06.2013	346/13	Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates über die Agentur der EU für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates	KOM(2013) 173 endg.	Fehlende Rechtsetzungskompetenz der EU und falsche Kompetenzgrundlage Kein erkennbarer Mehrwert	4
<b>Bundes- rat</b>	29.11.2013	735/13	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf eine Standard-Mehrwertsteuererklärung	KOM(2013) 721 endg.	Fehlende Rechtsetzungskompetenz der EU Ziele des Vorschlags lassen sich nicht besser auf europäischer Ebene erreichen als auf Ebene der Mitgliedstaaten Nicht verhältnismäßig	2

Tabelle 5: Subsidiaritätsrügen des Deutschen Bundestags und des Bundesrats (Quellen: BECKER 2013: 22 ff.; eigene Ergänzung: Anzahl der Stimmen im Frühwarnmechanismus auf Grundlage der Angaben zu den jeweiligen Dossiers aus IPEX)

Die Länderkammer hat die Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge im Untersuchungszeitraum insgesamt zwar häufiger als der Bundestag wahrgenommen und dabei die Option des plenareretzenden Beschlusses durch die Europakammer genutzt, allerdings ist auch diese Zahl im Vergleich zur Gesamtzahl an überprüften Unionsdokumenten überschaubar. Nach der Prüfung von mehr als 450 im Rahmen des Frühwarnmechanismus übermittelten EU-Dokumenten haben die beiden Kammern insgesamt lediglich 14 Subsidiaritätsrügen ausgesprochen. Dies macht deutlich, dass sich Bundestag und Bundesrat am Frühwarnsystem bisher eher wenig beteiligten.

Freilich sagt die Quantität der abgegebenen Rügen wenig über die Qualität der parlamentarischen Befassung und Behandlung der Vorlagen aus, die im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle stehen. (16\_BT\_Vw: 59) Insgesamt haben sich Bundestag und Bundesrat intensiver mit der Subsidiaritätsprüfung befasst als dies allein anhand offiziell geäußelter Subsidiaritätsbedenken nachweisbar ist. Werden auch die Fälle berücksichtigt, in denen eine eingehende Subsidiaritätsprüfung durchgeführt wurde, ohne dass dabei eine formale begründete Stellungnahme verfasst wurde (ebd.: 44), so ergibt sich ein detaillierteres Bild der Befassung mit Subsidiaritätsfragen. So gab es im Bundesrat seit Beginn des Frühwarnmechanismus insgesamt 25 Vorgänge, bei denen ein bzw. mehrere Ausschüsse oder mindestens ein Land eine Subsidiaritätsrüge empfohlen bzw. beantragt haben. In elf Fällen hat der Bundesrat eine Subsidiaritätsrüge angenommen, 14 Anträge zur Erhebung einer solchen Rüge fanden nicht die erforderliche Mehrheit<sup>316</sup> (BECKER 2013: 21). Auch im Bundestag wurde jenseits der drei formellen Rügen immer wieder über Aspekte der Subsidiaritätsprüfung diskutiert, jedoch haben sich die Abgeordneten nicht auf die Abgabe von begründeten Stellungnahmen verständigt. So wurde während der Durchführung der Experteninterviews deutlich, dass einige Themen zwar einen breiten Platz in den Beratungen der Bundestagsausschüsse während der 17. LP einnahmen und dort intensiv und detailliert diskutiert wurden, diese Diskussionen gleichwohl keinen Eingang in die Plenarberatungen fanden. (16\_BT\_Vw: 63)

---

<sup>316</sup> Die Daten wurden auf Anfrage vom EU-Ausschusseksretariat des Bundesrats mitgeteilt. Stand: Ende Januar 2014. Vgl. Fn. 305.

EBERBACH-BORN & KROPP (2013: 17) stellen in diesem Kontext fest:

*„Eine dem Gegenstand angemessene Forschungsstrategie kann sich nicht nur darauf beschränken, parlamentarische Kontrolle daran zu messen, wie häufig formale Kontrollinstrumente eingesetzt werden, sie muss vielmehr Prozesse der Kontrolle zum Gegenstand empirischer Beobachtungen machen.“*

Daher wird im Rahmen des nächsten Unterabschnitts auf einige Fälle der Mitwirkung näher eingegangen und dabei ihre prozesshafte Dimension erläutern.

#### 4.2.2.3 Anwendungsfälle

Um über allgemeine Aussagen über die Anwendung der Subsidiaritätsrüge durch Bundestag und Bundesrat hinauszugehen, ist es notwendig, einige Anwendungsfälle eingehend zu analysieren. Eine solche Vorgehensweise stützt sich auf die Feststellung, dass die Ausübung parlamentarischer Kontrolle und Einflusses nur anhand von Einzelfällen nachgewiesen werden kann (PATZELT 2013: 28).

Die erste und bisher einzige durch beide Häuser beschlossene Subsidiaritätsrüge bezieht sich auf den Vorschlag der EU-Kommission zur Neufassung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme. Auf die Beschlussfassung in beiden Kammern in diesem Fall geht der nächste Abschnitt näher ein. Sodann erfolgt die Analyse zweier Anwendungsfälle der Subsidiaritätsrüge, in denen jeweils nur der Bundestag bzw. der Bundesrat eine begründete Stellungnahme an die europäischen Institutionen übermittelt hat, das Thema jedoch in der jeweils anderen Kammer kontrovers diskutiert wurde. Anschließend befassen sich die folgenden Abschnitte mit den zwei Fällen, in denen das Quorum für eine ‚gelben Karte‘ ausgelöst wurde.

Da Kontrolle in beiden Kammern in erster Linie im Rahmen informeller Prozesse der Koordination und Kooperation zwischen verschiedenen Ebenen und Akteuren erfolgt und mittels Briefe, Telefonate, mündliche Gespräche, Diskussionen u.a. stattfindet, die nicht dokumentiert werden, sind diese Prozesse für die wissenschaftliche Abbildung nur schwer zu erfassen. Daher sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die folgende Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Vielmehr sollen einige Konstellationen der Anwendung der Subsidiaritätsrüge analysiert werden, anhand derer unterschiedliche Strategien bei der Handhabung dieses Instruments illustriert werden können.



#### 4.2.2.3.1 Richtlinienentwurf über Einlagensicherungssysteme

Am 12. Juli 2010 legte die EK einen Vorschlag für die umfassende Revision einer bereits seit 1994 bestehenden und 2009 angepassten Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (RL 94/19/EC)<sup>317</sup> vor und übermittelte diesen direkt an alle Parlamente der EU-Mitgliedstaaten. Der Vorschlag (KOM(2010)368 endg.) erging vor dem Hintergrund der europäischen Finanzkrise und zielt auf eine Stärkung des europäischen Rahmens für Einlagensicherungssysteme ab. (EK 2011a: 8) Der Richtlinienentwurf befasste sich mit einer Vereinfachung und Harmonisierung der Anforderungen an die geschützten Einlagen von Bankkunden in allen Mitgliedstaaten der EU, einer schnelleren Rückzahlung dieser Einlagen und der Verbesserung der Finanzierung der Einlagensicherungssysteme. Der Entwurf wurde von einem Bericht begleitet, der einige Präzisierungen zur Revision der bereits bestehenden Richtlinie machte (KOM(2010)369 endg.). Die Initiative sah vor, dass, für den Fall, dass Einlagen nicht verfügbar sind (z. B. nach einer Bankeninsolvenz), die Mitgliedstaaten gewährleisten sollen, dass die Deckungssumme für die Gesamtheit der Einlagen desselben Einlegers 100.000 Euro beträgt (Art. 3 des Vorschlags). Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Einlagensicherungssysteme von dieser Deckungssumme nicht abweichen. Alle Kreditinstitute sollten sich einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem anschließen. Die Einleger sollten die Auszahlung ihrer Einlagen innerhalb von sieben (statt wie bisher 20) Arbeitstagen erhalten (Art. 7 des Vorschlags) und besser über ihre Rechte in Bezug auf den Schutz ihrer Einlagen informiert werden (Art. 16 des Entwurfs). Zudem sollten sie einen Rechtsanspruch auf Entschädigung bekommen. Um eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen, müssten die Einlagensicherungssysteme nach Ablauf einer zehnjährigen Übergangszeit 1,5 Prozent der erstattungsfähigen Einlagen abrufbereit vorhalten (einheitliche Zielausstattung). (Art. 9 des Vorschlags) Diese Finanzierung sollte ex-ante erfolgen; die Kreditinstitute sollten somit selbst das Risiko tragen, die Einleger im Falle einer Insolvenz entschädigen zu müssen.

---

<sup>317</sup> Siehe Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlungsfrist. ABl. L 68 vom 13.03.2009, S. 3-7.

Eine Woche nach der Veröffentlichung des Richtlinienentwurfs lagen alle Sprachversionen des Vorschlags vor, und der ‚lettre de saisine‘ über den Beginn der achtwöchigen Frist zur Abgabe von begründeten Stellungnahmen wurde an die nationalen Parlamente versandt. Aufgrund der für den Sommermonat August gewährten Fristverlängerung konnten die einzelnen Legislativen den Vorschlag auf seine Vereinbarung mit dem Grundsatz der Subsidiarität bis Mitte Oktober prüfen. (BT-Drs. 17/14601: 39; vgl. Tabelle 6 auf der nächsten Seite)

Bis Ende der Frist zur Abgabe von begründeten Stellungnahmen haben vier nationale Parlamente bzw. Parlamentskammern der Kommission jeweils eine Subsidiaritätsrüge übermittelt (6 Stimmen). Diese vier Parlamente/Kammern sind: der Deutsche Bundestag, der deutsche Bundesrat, der schwedische Reichstag und das dänische Folketing. Sechs weitere Parlamentskammern (die portugiesische Assembleia, die italienische Camera dei Deputati und der italienische Senato, der österreichische Nationalrat und Bundesrat sowie der tschechische Senát) haben jeweils eine Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission abgegeben.<sup>318</sup> (EK 2011a: 7) Im Gegensatz zu den begründeten Stellungnahmen befanden sie, „dass der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsgrundsatz im Einklang steht und dazu beitragen würde, die Fragmentierung der nationalen Vorschriften zu überwinden“ (ebd.).

Unter Berücksichtigung einer elf Tage zuvor vorgelegten Ausschussempfehlung, stimmte das Bundesratsplenum in seiner Sitzung vom 24. September 2009 für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme. (vgl. Tabelle 6) Der Präsident des Bundesrats übermittelte die Rüge noch am gleichen Tag an die europäischen Institutionen. Das Plenum des Bundestags nahm die begründete Stellungnahme auf Basis einer Beschlussempfehlung des federführenden Finanzausschusses auf seiner 65. Sitzung vom 7. Oktober 2010 an. Der Bundestagspräsident übermittelte die Subsidiaritätsrüge ebenfalls am gleichen Tag an die Europäische Kommission. (BT-Drs. 17/14601: 39)

---

<sup>318</sup> Einen Überblick über alle abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs und über die erhobenen Subsidiaritätsrügen verschafft das IPEX-Dossier zum jeweiligen Richtlinienentwurf. Vgl. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2010&number=368&extension=FIN](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2010&number=368&extension=FIN) [Stand: 07.11.2015].

<b>EK: Vorschlag für eine Richtlinie .../.../EU des EP und des Rates über Einlagensicherungssysteme [Neufassung], KOM(2009)368 endg., 12.07.2010</b>		
<b>Lettre de saisine: 19.07.2010; Fristablauf: 14.10.2010</b>		
<b>Bundesregierung: Bundesministerium für Finanzen (federführend)</b>		
<b>Berichtsbogen: 28.07.2010; Umfassende Bewertung: 04.10.2010</b>		
	Bundestag	Bundesrat
<b>Eingang bzw. Überweisung<sup>319</sup></b>	20.09.2010	13.07.2010
<b>Ausschussberatung</b>	Finanzausschuss (federführend) 06.10.2010 (BT-Drs. 17/3239) Ausschuss für Wirtschaft und Technologie 06.10.2010 (Kenntnisnahme) Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 06.10.2010 (Kenntnisnahme) EU-Angelegenheiten: 29.09.2010 6.10.2010 (Stellungnahme)	13.09.2010 Empfehlungen der Ausschüsse (BR-Drs. 437/1/10): Finanzausschuss (Stellungnahme gem. §§ 3, 5 EUZBLG) Ausschuss für Innere Angelegenheiten (Rüge, Stellungnahme gem. §§ 3, 5 EUZBLG) Wirtschaftsausschuss (Rüge, Stellungnahme gem. §§ 3, 5 EUZBLG) Ausschuss für Fragen der EU (federführend) (Stellungnahme gem. §§ 3, 5 EUZBLG)
<b>Befassung Plenum</b>	07.10.2010 BT-PIP. 17/65: 6865A ff. BT-Drs. 17/3239	24.09.2010 BR-PIP. 874: 307B ff. BR-Drs. 437/10(B)
<b>Übermittlung Rüge</b>	07.10.2010	24.09.2010

Tabelle 6: Befassung des Bundestags und des Bundesrats mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (eigene Zusammenstellung)

In der Begründung seiner Rüge zum Richtlinienentwurf über Einlagensicherungssysteme weicht der Bundesrat von der zum Vorschlag für eine europäische

<sup>319</sup> Der Bundestag veröffentlicht den genauen Zeitpunkt des Eingangs der zugeleiteten EU-Vorhaben nicht. Stattdessen werden Unterrichtungen gem. § 93 GO-BT zu den an die Ausschüsse überwiesenen bzw. nicht überwiesenen Unionsdokumenten als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, die lediglich Angaben zu Zeiträumen des Eingangs von EU-Vorhaben machen, die sich über mehrere Wochen erstrecken. Die Angaben hier und in den folgenden Tabellen beziehen sich auf das Datum der jeweiligen Unterrichtung gem. § 93 GO-BT.

Schutzanordnung eingenommenen juristischen Position ab<sup>320</sup>. (BECKER & KIETZ 2010: 19) So wurde der Vorschlag der EU-Kommission „nicht aus grundlegenden Subsidiaritätserwägungen im Rahmen einer kompetenzrechtlichen Prüfung abgelehnt, sondern weil die Länder negative Auswirkungen auf den Bankensektor in Deutschland befürchteten“ (ebd.: 19 f.). In der Subsidiaritätsrüge wurde argumentiert, dass der Richtlinienvorschlag „die nationale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit“ einschränke (BR-Drs. 437/10(B): 1). Da mit der neuen Regelung eine Pflicht für alle Mitgliedstaaten eingeführt werden würde, in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem einzuzahlen und keine Möglichkeit bestünde, vom Anwendungsbereich der Richtlinie die Kreditinstitute auszunehmen, die bereits ein solches System eingerichtet haben, würden die in Deutschland regional verwurzelten Strukturen (sog. ‚Institutssicherung‘<sup>321</sup>) in unangemessener Höhe belastet. Von dieser Regelung wären die regionale und lokale Dimension des Subsidiaritätsprinzips besonders betroffen, so der Argumentationsstrang. (MÜLLER 2011a: 477) Ein zweiter Punkt, auf den sich die Begründung der Stellungnahme konzentrierte, betraf die Begrenzung der Deckungssumme für die Gesamtheit der Einlagen desselben Einlegers auf maximal 100.000 Euro. Mit dem Argument, dass die deutschen Kreditinstitute eine Deckungssumme sicherten, die deutlich darüber hinausginge, stellte der Bundesrat eine Reduzierung des bis zum Zeitpunkt der Vorlage des Richtlinienentwurfs geltenden

---

<sup>320</sup> In der Rüge gegen den Vorschlag zur Einführung einer europäischen Schutzanordnung behandelt der Bundesrat die Frage, ob im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle eine Zuständigkeitsprüfung erfolgen soll und kommt zum Ergebnis, dass ein Subsidiaritätsverstoß auch dann vorliegt, wenn der Legislativentwurf auf eine falsche oder fehlende Rechtsgrundlage gestützt ist. (MÜLLER 2011a: 478) Der Bundesrat hatte in der Rüge erhebliche Zweifel geäußert, ob sich die vorgeschlagene Richtlinie auf Art. 82 AEUV stützen lässt. (BR-Drs. 43/10 (B)) Vgl. auch Tabelle 5. Diese Rüge war europaweit die erste begründete Stellungnahme und stellt einen Sonderfall dar, da sie – anders als alle anderen Rügen – sich nicht auf einen Kommissionsvorschlag bezieht, sondern auf eine Initiative mehrerer Mitgliedstaaten. (BECKER 2013: 21; MÜLLER 2011a: 473)

<sup>321</sup> Der Haftungsverbund der deutschen Sparkassengruppe und die Sicherungseinrichtung der deutschen Volks- und Raiffeisenbanken haben auf freiwilliger Basis das System der Institutssicherung eingerichtet, in dem die Mitgliedinstitutionen gegenseitig füreinander einstehen. Jedes Kreditinstitut wird vor der Insolvenz geschützt, indem es die anderen Mitglieder bereits schützt, wenn es in eine finanzielle Schieflage gerät. Hierdurch wird der Ausfall des jeweiligen Instituts bzw. der Eintritt des Entschädigungsfalles ex-ante verhindert. Die Kunden müssen die Institutsgarantie so gar nicht in Anspruch nehmen.

Schutzniveaus fest und sah in der Regelung eine Verschlechterung für die Verbraucher und eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit von nationalen und regionalen Einlagensicherungssystemen. (ebd.: 478) Eine europäische Einlagensicherung würde den hohen Standard der deutschen Einlagensicherungssysteme also gefährden. (28\_BR\_Vw: 78)

Dieser politisch geprägten Argumentation schloss sich der Bundestag an. Jener kritisierte die vorgeschlagene Pflicht zur Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem und stellte fest, dass diese Pflicht die Funktionsfähigkeiten der institutssichernden Systeme in Deutschland erheblich gefährden würde. (BT-Drs. 17/3239: 3) Bedenklich seien deshalb insbesondere die Vorschläge bzgl. institutssichernder Systeme sowie zur Finanzierung von Einlagensicherungssystemen und zur Beitragsbemessung. (ebd.) In der Subsidiaritätsrüge kam zudem die Auffassung zum Ausdruck, dass „harmonisierte Vorgaben bezüglich der Berechnung der Beiträge von Kreditinstituten zu den Einlagensicherungssystemen keinen europäischen Mehrwert darstellen“ (MÜLLER 2011a: 477; vgl. auch BT-Drs. 17/3239: 3 f.), da sich die Ziele des Richtlinienvorschlags auf nationaler Ebene ebenso gut oder besser verwirklichen ließen (BT-Drs. 17/3239: 3 f.). Der Richtlinienvorschlag ginge zudem in einigen Aspekten über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus. (ebd.)

Die Auswertung der Aussagen der Interviewpartner zu diesem Thema zeigt, dass die Erhebung der Subsidiaritätsrüge in beiden Häusern vornehmlich aus innenpolitischen Erwägungen erfolgt ist. (26\_BT\_FM/RF: 31, 105; 28\_BR\_Vw: 93) Sowohl die Position des Bundesrats als auch die des Bundestags ergibt sich aus dem spezifischen deutschen Interesse und aus der besonderen Stellung der deutschen Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken. (18\_BR\_MM: 68) Nicht nur die Regierungsfractionen im Bundestag sondern auch die Länderregierungen im Bundesrat haben sich maßgeblich an der Positionierung der deutschen Dachverbände von Sparkassen und Volksbanken orientiert. (18\_BR\_MM: 68; 26\_BT\_FM/RF: 31; 27\_BReg: 49) Diese befürchteten Mehrkosten, wenn sie zu-

sätzlich zu ihren eigenen Institutssicherungssystemen in einen zweiten Sicherungstopf einzahlen hätten müssen.<sup>322</sup> Auch BECKER stellt in seiner Analyse zur Erhebung der Subsidiaritätsrüge durch die beiden deutschen Kammern fest:

*„Bundestag und Bundesrat wurden massiv von den Dachverbänden von Sparkassen und Volksbanken bedrängt, das Instrument der Rüge zur Ablehnung des Vorschlags zu nutzen, obgleich die Bundesregierung bei ihrer umfassenden Bewertung und ihrem internen Berichtsbogen einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht erkennen konnte und allenfalls nicht ausschließen wollte.“  
(2013: 29)*

Dieses Beispiel lässt vermuten, dass die Meinungsbildung im und die Positionierung des deutschen Parlaments – zumindest in einigen Fällen – auch durch organisierte Interessenvertretung beeinflusst wird.

Im Bundestag waren die Meinungen darüber, ob ein Subsidiaritätsverstoß vorlag, zwischen den verschiedenen Fraktionen geteilt. Zwar bestand Einigkeit, dass die Institutsgarantie der deutschen Einlagensicherungssysteme beibehalten werden sollte, allerdings herrschte Uneinigkeit darüber, ob eine Subsidiaritätsrüge abgegeben werden sollte. Während der Beratungen im federführende Finanzausschuss machten Abgeordnete der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der FDP geltend, der Richtlinienvorschlag stehe nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang, und sie verwiesen auf die Subsidiaritätsrüge des Bundesrats.<sup>323</sup> Danach würde insbesondere die Begrenzung des Deckungsumfanges auf 100.000 Euro zu einer Verschlechterung der Einlagensicherung und zu einer Verringerung des Einlegerschutzes führen, der in Deutschland durch die Institutsicherung und über den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken deutlich besser gestaltet sei. Darüber hinaus sei auch die ausnahmslose Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem in rechtlicher Hinsicht bedenklich. Die FDP-Fraktion hob hervor, dass die Bedeutung der Einlagen-

---

<sup>322</sup> Zum Ablauf des EU-Gesetzgebungsverfahrens sowie zur öffentlichen Positionierung verschiedener Interessengruppen des deutschen Finanzsektors mittels Pressemitteilungen vgl. URL: <http://rsw.beck.de/aktuell/gesetzgebung/gesetzgebungsvorhaben-zusaetzliche-materialien/einlagensicherungssysteme> [Stand: 07.04.2014].

<sup>323</sup> Diese und die folgenden Angaben sind dem Bericht zur Beschlussempfehlung auf BT-Drs. 17/3239: 6 ff. entnommen.

sicherungssysteme für die deutschen Kreditinstitute die Erhebung der Subsidiaritätsrüge angemessen erscheinen lasse, um auf diesem Wege der EU-Ebene die Relevanz der Fragestellung für das deutsche Parlament zu verdeutlichen. Die Koalitionsfraktionen wollten so ein politisches Signal in Richtung der europäischen Institutionen senden und zeigen, welche Bedeutung dieses Thema für das bestehende und etablierte deutsche System der Einlagensicherung haben würde. (11\_BT\_Vw: 71; 10\_BT\_MMdB/OF: 50 f.) Die Mitglieder der Linksfraktion unterstützten den von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Antrag auf Erhebung einer Rüge mit dem Argument, dass es bei dem Vorschlag darum gehe, dass von europäischer Seite nicht den Besonderheiten des deutschen Bankensystems Rechnung getragen werde. Vor diesem Hintergrund könne das Instrument der Subsidiaritätsrüge angewendet werden. Die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen der SPD und der BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN lehnten hingegen die Erhebung einer solchen Rüge ab und brachten eigene Anträge in die Beratungen ein, die auf die Abgabe einer inhaltlichen Stellungnahme im Rahmen der innerstaatlichen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten abzielten (vgl. BT-Drs. 17/3240<sup>324</sup> und 17/3191<sup>325</sup>). Beide Fraktionen äußerten zudem Zweifel an den Erfolgsaussichten einer Subsidiaritätsrüge.

---

<sup>324</sup> Die Fraktion der SPD beantragte zu empfehlen, dass die Bundesregierung aufgefordert werde, im Rahmen der laufenden Verhandlungen auf Ratsebene als wesentliche Belange im Sinne des § 9 Abs. 4 EUZBBG Folgendes durchzusetzen: Die vorgesehene Pflichtmitgliedschaft aller Kreditinstitute in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem solle gestrichen und die Ausnahmeregelung für institutsbezogene Sicherungssysteme bestehen bleiben. Die freiwilligen Einlagensicherungssysteme sollen vom Anwendungsbereich der Einlagensicherungsrichtlinie ausgenommen werden und schließlich sollen keine Obergrenzen mit maximalen Deckungssummen oder andere Beschränkungen für ein höheres Schutzniveau von Kundeneinlagen im gesetzlichen Einlagensicherungssystem festgelegt werden. Der Antrag der SPD-Fraktion auf BT-Drs. 17/3240 wurde mit der Mehrheit der Stimmen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

<sup>325</sup> In diesem Antrag sprach sich die Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN dafür aus, einen anderen Weg zu beschreiten und durch politische Argumentation in den europäischen Gremien eine Änderung des Legislativvorschlags zu erwirken. Darüber hinaus sei es erforderlich, neben den Bankkunden auch die Gesamtheit der Steuerzahler in den Blick zu nehmen, deren zusätzliche Belastung im Sicherungsfall durch zu weitgehende Garantien

Den Akteuren im Bundestag war es durchaus bewusst, dass das Quorum für die Erteilung einer ‚gelben‘ oder ‚orangenen Karte‘ nicht erreicht werden würde. (11\_BT\_Vw: 70; BT-Drs. 17/3239: 7 f.)<sup>326</sup> Zudem argumentierte die SPD, dass das Instrument der Subsidiaritätsrüge durch die leichtfertige Anwendung entwertet wird. (BT-Drs. 17/3239: 7) Eine ausführliche Stellungnahme des EU-Ausschusses gem. Paragraph 93a Abs. 1 GO-BT zur Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch den Richtlinienvorschlag, die am gleichen Tag mit der Beschlussfassung im federführenden Ausschuss gefasst und nachgereicht worden war, wurde in den endgültigen Text der Subsidiaritätsrüge nicht aufgenommen (siehe Ausführungen in den Abschnitten „Prüfschritte“ auf S. 222 f. und „Behandlung in der Binnenorganisation“ auf S. 283).<sup>327</sup>

Bundestag und Bundesrat haben in dieser Frage auf administrativer Ebene zusammengearbeitet. Der Bundesrat hat mit der Subsidiaritätsprüfung früher als die Gremien des Bundestags begonnen; der Bundestag hat danach eine vertiefte Prüfung eingeleitet (17\_BT\_MdB/RF: 69 ff.). In der Phase der Befassung mit dem Vorschlag durch die Länderregierungen und durch die Bundestagsfraktionen hat auch eine intensive, informelle und fraktionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen einigen Länderregierungen bzw. den Bundestagsabgeordneten und den deutschen Europaabgeordneten stattgefunden. (18\_BR\_MM: 68) Kooperiert wurde speziell mit dem Berichterstatter im Europäischen Parlament, Peter SIMON (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament). (18\_BR\_MM: 68)

Die Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge ging beim Bundestag am 1. April 2011 ein. (COSAC 2011b: 71) Der Bundesrat erhielt das Antwortschrei-

---

vermieden werden müsse. Auch dieser Antrag wurde mit der Stimmen der Koalitionsfraktion, bei Enthaltung der SPD und der Fraktion DIE LINKE abgelehnt.

<sup>326</sup> Auch während der Ausschussberatungen zum Richtlinienentwurf wurde dieser Aspekt angesprochen. Vgl. Kurzprotokoll der 22. Sitzung des EU-Ausschusses des Bundestags vom 06.10.2010, Tagesordnungspunkt 3.

<sup>327</sup> Die Subsidiaritätsstellungnahme (Ausschussdrucksache 17(21)275) ist im Bericht zu der Beschlussempfehlung abgedruckt worden, vgl. BT-Drs. 17/3239: 5 f.



ben der Kommission am 23. März 2011 (zu BR-Drs. 437/10(B)). Da die Schwellenwerte für die ‚gelbe‘ oder ‚orangefarbene Karte‘ nicht erreicht worden waren, erfolgte die Antwort der Kommission auf beide Rügen im Rahmen des politischen Dialogs und war in weiten Teilen für beide Häuser gleichlautend. In dem Schreiben äußerte die Kommission Verständnis für die von beiden Kammern artikulierten Bedenken und versicherte, dass diese bereits bei der Abfassung des Vorschlags umfänglich berücksichtigt worden wären.<sup>328</sup> Dennoch hielt sie an der Auffassung fest, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in diesem Fall nicht verletzt worden seien. Die für die weitere Integration des Binnenmarkts erforderliche und vorgeschlagene Mitgliedschaft aller Banken in einem Einlagensicherungssystem mit europaweit einheitlicher Deckungssumme lasse sich nicht allein auf Ebene der Mitgliedstaaten verwirklichen und könne daher nur durch Maßnahmen auf europäischer Ebene erreicht werden. Der neue Richtlinienvorschlag stelle sicher, dass alle Sparer in Deutschland bis zu 100.000 Euro erhalten, wenn ihre Bank insolvent wird. Die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken garantierten zwar die Einlagen der Bankkunden, im Falle eines Versagens der Institutssicherung hätten diese Kunden jedoch keinen unmittelbaren Anspruch auf Rückerstattung ihrer Einlagen. Die Kunden privater Banken hätten ohnehin keinen über das gesetzliche Minimum hinausgehenden einklagbaren Anspruch gegen deren freiwilliges Einlagensicherungssystem. Weil der Richtlinienvorschlag den Sparern im Falle des Versagens der Institutssicherung einen rechtlichen Anspruch einräume, den sie sonst nicht hätten, sei die Kommission auch der Auffassung, dass der Richtlinienentwurf den Schutzzumfang deutlich verbessere. Zudem käme der Richtlinienvorschlag den Besonderheiten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken weit entgegen, indem ihr Institutssicherungssystem ausdrücklich anerkannt würde und eine duale Verwendung der Finanzmittel möglich sei.

Zur Berücksichtigung der begründeten Stellungnahme durch die europäischen Institutionen hat der Bundesrat auf eine Umfrage zum 16. Halbjahresbericht der COSAC angegeben, dass eine der Forderungen seiner Subsidiaritätsrüge während

---

<sup>328</sup> Folgende Ausführungen sind der Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrügen der beiden Kammern entnommen. Die Antwort kann bei IPEX abgerufen werden, unter URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20100368FIN.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20100368FIN.do) [Stand: 25.07.2014].

der Verhandlungen im AStV berücksichtigt worden sei und in den Kompromisstext aufgenommen worden wäre. Unter Rückgriff auf Informationen aus einem Drahtbericht der Bundesregierung (28\_BR\_Vw: 90) wird angegeben, dass während der Beratungen des Richtlinienentwurfs im AStV vom 17. Juni 2011 die Kommission einem Kompromissvorschlag der Bundesregierung zugestimmt hätte, der u.a. eine Klausel beinhaltete, die die freiwilligen Einlagensicherungssysteme, die einen Schutz von mehr als 100.000 Euro gewährten, von der Regelung des Vorschlags ausnimmt. (COSAC 2011b: 77)<sup>329</sup> Die Kreditinstitute, die eine Einlagensicherung über 100.000 Euro zusichern, sollten demnach nicht vom Anwendungsbereich der künftigen Richtlinie erfasst werden. Dies entspräche gleichzeitig einer der zentralen Forderungen der Subsidiaritätsrüge des Bundesrats. (ebd.) Allerdings sind die Verhandlungen auf europäischer Ebene seitdem weitergeführt worden, während sich diese Angaben lediglich auf die jeweilige Sitzung des AStV beschränken (28\_BR\_Vw: 90).

Mittlerweile ist das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene abgeschlossen. Nachdem der Rat am 18. Februar 2014 eine politische Einigung zu dem überarbeiteten Text der Richtlinie erreicht hatte und seine offizielle Position am 3. März 2014 bekannt gab<sup>330</sup>, hat das EP am 15. April 2014 in zweiter Lesung die endgültige Fassung der Richtlinie angenommen<sup>331</sup>. Einen Tag später

---

<sup>329</sup> Die Antwort des Bundesrats bezieht sich auf die Frage 2.1.6 des 16. Halbjahresberichts der COSAC, die im Anhang des Berichts zu finden ist und lautet: „In its response to the Bundesrat’s reasoned Opinion on the proposal for a directive on the deposit guarantee scheme, the Commission initially assumed that the Commission’s reply provided a sufficient response to the questions raised by the Bundesrat. During deliberations on the draft directive in the Committee of Permanent Representatives, Part 2, on 17th June 2011, the Commission however ultimately agreed to a compromise proposal from the Federal Government; this envisaged, inter alia, that voluntary deposit guarantee schemes providing protection extending above the 100.000 Euro cut-off point should to a large extent not fall within the scope of the directive. This in essence corresponded to a key demand formulated in the Bundesrat’s reasoned Opinion on the draft directive.“ (COSAC 2011b: 77)

<sup>330</sup> Vgl. Dokument des Rates Nr. 5199/1/14 REV 1 vom 04.03.2014, abrufbar unter URL: [register.consilium.europa.eu/content/out?lang=EN&typ=ENTRY&i=ADV&DOC\\_ID=ST%205199%202014%20REV%201](http://register.consilium.europa.eu/content/out?lang=EN&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST%205199%202014%20REV%201) [Stand: 01.05.2014].

<sup>331</sup> Vgl. T7-0351/2014. URL: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0351](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0351) [Stand: 08.05.2014].

wurde die Richtlinie von den Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rats unterschrieben und an das Amtsblatt der EU übersandt. Der endgültige Text der Richtlinie wurde im Amtsblatt der EU am 12. Juni 2014 veröffentlicht.<sup>332</sup> Darin wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es in der EU institutsbezogene Sicherungssysteme gibt, die ihre Mitglieder selbst schützen (Erwägungsgrund 12 der Richtlinie). Die (deutschen) institutsbezogenen Sicherungssysteme können sich gem. Art. 1 i. V. m. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 der Richtlinie amtlich als Einlagensicherungssysteme anerkennen lassen, wenn sie bestimmte in der Richtlinie näher definierte Kriterien erfüllen. Die Berechnung der Beiträge an die Einlagensicherungssysteme hat – neben der Höhe der gedeckten Einlagen – auch das tatsächliche Risikoprofil der jeweiligen Banken zu reflektieren (Erwägungspunkte 12 und 36 sowie Art. 10 der RL 2014/49/EU). Die Berechnung solcher risikoorientierter Beiträge stützt sich auf die folgende Logik: Banken, die aufgrund ihres Geschäftsmodells ein erhöhtes Risiko für den Eintritt eines Entschädigungsfalles haben oder die die Einlagensicherungssysteme in einem solchen Fall besonders stark belasten würden, müssen entsprechend höhere Pflichtbeiträge leisten. Bei anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystemen, die ein geringes Risikoprofil aufweisen, können die Mitgliedstaaten gem. Art. 13 der Richtlinie beschließen, dass diese niedrigere Beiträge entrichten müssen, als dies in Art. 10 für andere Banken vorgesehen ist. Diese Berücksichtigung der Position der deutschen Parlamentskammern kann jedoch nicht als eine ausschließliche Konsequenz der Erhebung der Subsidiaritätsrüge verstanden werden und erlaubt keine direkten Rückschlüsse auf eine unmittelbare Auswirkung der Forderungen beider deutschen Subsidiaritätsrügen auf den europäischen Verhandlungsprozess. Dies liegt u.a. daran, dass die Bundesregierung das Anliegen der begründeten Stellungnahmen sowohl des Bundesrats als auch des

---

<sup>332</sup> Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über Einlagensicherungssysteme (Neufassung). (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. L 173 vom 12.06.2014, S. 149. Die Richtlinie trat am 2. Juli 2014 in Kraft. Einige Artikel gelten ab dem 4. Juli 2015 (siehe hierzu Art. 22 der Richtlinie).

Bundestags teilte (19\_BR\_Vw: 36 f.; 15\_BReg: 36; 27\_BReg: 49) und sich dementsprechend für eine solche Regelung eingeninitiativ eingesetzt hat.<sup>333</sup>

#### 4.2.2.3.2 Verordnungsvorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht

Der Vorschlag für eine Verordnung über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht wurde am 11. Oktober 2011 vorgelegt und direkt an alle Parlamente der EU-Mitgliedstaaten übermittelt. Sechs Tage später lagen alle Sprachversionen des Vorschlags vor und der ‚lettre de saisine‘ über den Beginn der achtwöchigen Frist zur Abgabe von begründeten Stellungnahmen wurde an die nationalen Parlamente übermittelt (siehe die Angaben in Tabelle 7 auf S. 250).

Der Verordnungsentwurf sollte ein fakultatives Gemeinsames Europäisches Kaufrecht schaffen, das parallel zu den unterschiedlichen kaufrechtlichen Bestimmungen in den 27 Mitgliedstaaten in Kraft treten sollte.<sup>334</sup> Durch eine einheitliche Regelung der grenzübergreifenden Verträge in allen Mitgliedstaaten sollten bestehende Hindernisse (wie Transaktionskosten und Rechtsunsicherheit) im grenzüberschreitenden Handel beseitigt und ein höheres Schutzniveau der in der EU ansässigen Verbraucher und Unternehmen ermöglicht werden. (IP/11/1175 2011) Die Kommission gab an, dass das Gemeinsame Europäische Kaufrecht nur dann Anwendung finden sollte, wenn sich beide Vertragsparteien freiwillig und ausdrücklich auf die Nutzung dieses Rechts verständigten. (ebd.)

Bis zum 12. Dezember 2011 konnten die nationalen Parlamente die Vorlage auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Subsidiarität prüfen und der Kommission eine begründete Stellungnahme senden. Die Kommission hat bis zum Ablauf

---

<sup>333</sup> Nachtrag: Der Prozess der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht ist mit Inkrafttreten des Einlagensicherungsgesetzes zum 5. Juli 2015 mittlerweile abgeschlossen worden. Vgl. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz), BGBl. 2015 I Nr. 25, S. 786-812. Zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens siehe URL: [dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/643/64385.html](http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/643/64385.html) [Stand: 14.08.2015]. Mit dem Inkrafttreten der Richtlinie und des deutschen Umsetzungsgesetzes ist die Debatte über die Ausgestaltung der Einlagensicherung jedoch nur vorläufig abgeschlossen worden. Zu weiteren Entwicklungen in dieser Debatte siehe z.B. BT-Drs. 18/6548.

<sup>334</sup> Ausführlich zum Vorschlag: STABENTHEINER 2012; MANSEL 2012; HESSELINK 2012; HAHN 2012.

der Frist fünf Subsidiaritätsrügen erhalten (österreichischer Bundesrat, deutscher Bundestag, das britische House of Commons und die belgischen Sénat und Chambre des Représentants). (EK 2012a: 12) Weiterhin gingen sieben Stellungnahmen ein, die im Rahmen des politischen Dialogs abgegeben wurden (ebd.).<sup>335</sup>

<b>EK: Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, KOM(2011)635 endg., 11.10.2011</b>		
<b>Lettre de saisine: 17.10.2011; Fristablauf: 12.12.2011</b>		
<b>Bundesregierung: Bundesministerium der Justiz (federführend)</b>		
<b>Berichtsbogen: 26.10.2011; Umfassende Bewertung: 28.10.2011</b>		
	Bundestag	Bundesrat
<b>Eingang bzw. Überweisung</b>	14.11.2011	11.10.2011
<b>Ausschussberatung</b>	Rechtsausschuss (federführend) 09.11.2011 (Anberatung) 21.11.2011 (öffentliche Anhörung) 30.11.2011 (Beschlussfassung; BT-Drs. 17/4565) Ausschuss für Wirtschaft und Technologie 30.11.2011 (Annahme der Beschlussempfehlung) Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 30.11.2011 (Annahme der Beschlussempfehlung) Ausschuss für Tourismus 30.11.2011 (Annahme der Beschlussempfehlung) EU-Ausschuss 30.11.2011 (Subsidiaritätsrüge)	14.11.2011 Empfehlungen der Ausschüsse (BR-Drs. 617/1/11) Ausschuss für Fragen der EU Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz Rechtsausschuss Wirtschaftsausschuss (alle: Stellungnahme)
<b>Befassung Plenum</b>	01.12.2011 BT-PIP. 17/146: 17501A ff.; Reden wurden zu Protokoll gegeben) BT-Drs. 17/8000	25.11.2011 Plenarantrag BR-Drs. 317/2/11 BR-PIP. 890: 557D
<b>Übermittlung Rüge</b>	07.12.2011	-
<b>Weitere Befassung</b>	Rechtspolitische Konferenz 05.11.2012	

Tabelle 7: Befassung des Bundestags und des Bundesrats mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (eigene Zusammenstellung)

<sup>335</sup> Einen Überblick über alle abgegebenen Stellungnahmen und die Subsidiaritätsrügen verschafft IPEX im Dossier zur jeweiligen Verordnung. Vgl. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110635.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110635.do) [Stand: 07.11.2015].

Nach ausführlicher Befassung in den Ausschüssen des Bundesrats haben die Länderregierungen dem Plenum eine Stellungnahme im Rahmen der innerstaatlichen Mitwirkung in der Europapolitik gem. §§ 3 und 5 EUZBLG empfohlen. Für die 890. Plenarsitzung vom 25. November 2011 haben die Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen ebenfalls einen Plenarantrag für die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge eingebracht, der jedoch keine Mehrheit fand. Die Mehrheit der Ländervertreter ist stattdessen der Ausschussempfehlung gefolgt und hat eine inhaltliche Stellungnahme beschlossen, die sowohl an die Bundesregierung als auch an die EK weitergeleitet wurde (vgl. Tabelle 7). Darin wurde u.a. das Vorhaben begrüßt und der Verordnungsentwurf als wichtiger Schritt für eine Intensivierung und Stärkung des Binnenmarkts zum Vorteil von Verbraucher und Unternehmen bezeichnet. (BR-Drs. 617/11(B): 1) Allerdings bat der Bundesrat zu prüfen, ob als Rechtsgrundlage, auf die der Vorschlag gestützt war, statt wie vorgeschlagen Art. 114 AEUV eher die Flexibilitätsklausel des Artikels 352 AEUV einschlägig wäre. (ebd. 2)

Im Bundestag traf der Vorschlag auf großes Interesse vonseiten der Abgeordneten, denn diese hatten sich bereits einige Monate vorher ausführlich mit der Thematik befasst, als die Kommission ein Jahr zuvor ein Konsultationsverfahren zum Grünbuch „Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“ (KOM(2010)348 endg.) eingeleitet hatte. Der Bundestag hatte am 26. Januar 2011 eine Stellungnahme zu diesem Grünbuch beschlossen und abgegeben (BT-Drs. 17/4565), in der er sich zu den Vorschlägen der Kommission kritisch positionierte.<sup>336</sup> Zuvor hatte der Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses bereits am 16. Juni 2010 ein Expertengespräch über die „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“ veranstaltet, „das [...] die Bandbreite der unterschiedlichen juristisch vertretenen Auffassungen“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 323) erkennbar machte.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Für eine ausführliche Analyse der Positionierung des Bundestags in diesem Fall vgl. SENSBURG 2012a.

<sup>337</sup> Das Wortprotokoll des Expertengesprächs sowie die Stellungnahmen der Experten können im Webarchiv, auf der Webseite des Bundestags abgerufen werden, unter URL: [webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=4263&id=1223](http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=4263&id=1223) [Stand: 28.04.2014].

Auf Empfehlung des federführenden Rechtsausschusses hat das Plenum des Bundestags in seiner 146. Sitzung vom 1. Dezember 2011 einstimmig eine begründete Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht gefasst. Vor der Beschlussfassung im Plenum war der Kommissionsvorschlag vielfach Diskussionsgegenstand im federführenden Ausschuss, im Unterausschuss Europarecht und in den Arbeitsgruppen der Fraktionen. (16\_BT\_Vw: 63) Am 21. November 2011 fand zudem – nach einer Anbera- tung des Entwurfs im Rechtsausschuss – eine öffentliche Expertenanhörung statt<sup>338</sup>. Während dieser Anhörung wurden Fragen zur Anwendung der Subsidiaritätskontrolle durch den Bundestag intensiv diskutiert. In der darauffolgenden Sitzungswoche vom 30. November empfahl der Rechtsausschuss dem Plenum die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge.

Hinsichtlich der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips konzentrierte sich die Begründung der Rüge im Wesentlichen auf zwei Argumentationsstränge: Zum einen wurde festgelegt, dass der Verordnungsvorschlag auf keine tragfähige Kompetenzgrundlage (Art. 114 AEUV)<sup>339</sup> gestützt wurde. (BT-Drs. 17/8000: 2) Zum anderen wurde argumentiert, dass ein einheitliches europäisches Kaufrecht in der vorgeschlagenen Form auf Unionsebene nicht erforderlich sei, da die Unterschiedlichkeit der nationalen Vertragsrechtsordnungen die Wirtschaftstätigkeit im EU-Rechtsraum tatsächlich nicht spürbar hemmen würde (ebd.: 6). Der Verordnungsentwurf berge zudem die Gefahr, zu größerer Rechtsunsicherheit im europäischen Rechtsraum zu führen (ebd.). Der Bundestag brachte zudem seine Überzeugung zum Ausdruck, dass der Prüfungsmaßstab der Subsidiaritäts- rüge umfassend zu verstehen ist und sowohl die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als auch den Grundsatz der Verhältnismä- ßigkeit umfasst (ebd. 3). In der Begründung wurde auch auf den Bundesrat verwiesen, der das Subsidiaritätsprinzip verletzt sehe, wenn die EU für einen Ge-

---

<sup>338</sup> Die Unterlagen zur Expertenanhörung sowie Stellungnahmen der Experten zum Kommissionsentwurf können auf der Webseite des Rechtsausschusses des Bundestags abgerufen werden, unter URL: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=4263&id=1223> [Stand: 28.04.2014].

<sup>339</sup> Der Vorschlag könne allenfalls auf Art. 352 AEUV gestützt werden. (BT-Drs. 17/8000: 2)

setzgebungsakt keine Kompetenz habe (ebd.; vgl. Fn. 320). Eine Subsidiaritätsrüge kann demnach auch dann erhoben werden, wenn keine (ausreichend begründete) Zuständigkeit der EU für ein konkretes Rechtssetzungsvorhaben vorliegt. Der Bundestag stellte schließlich auch eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fest (ebd.: 6 f.).

Die Antwort der Kommission erreichte den Bundestag am 11. Dezember 2012, also etwa ein Jahr nach der Abgabe der begründeten Stellungnahme. Darin begründet die EK ihre Wahl der Rechtsgrundlage zusätzlich und legt ausführlich dar, wieso der Vorschlag nach der Analyse der Kommissionsdienststellen sowohl mit dem Subsidiaritäts- als auch mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip im Einklang steht.<sup>340</sup> Die Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität wäre für die Kommission ein besonders wichtiges Anliegen, vor allem weil es Befürchtungen gäbe, sie könne beabsichtigen, das gesamte Zivilrecht zu harmonisieren (C(2012)8924 endg: 2).

Auch nach Abgabe der Subsidiaritätsrüge blieb die Befassung des Rechtsausschusses mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht intensiv: Es fand ein Besuch der für den Vorschlag zuständigen Kommissarin REDDING im Rechtsausschuss statt, die Bundestagsabgeordneten haben eine Sitzung in den Räumlichkeiten der Kommission in Brüssel abgehalten, während der der Vorschlag besprochen wurde. (7\_BT\_Vw: 181) Im Europäischen Parlament fanden zudem am 12. Juli 2012 ein Workshop und am 27. Oktober 2012 eine interparlamentarische Ausschusssitzung mit dem Titel „Der Vorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht: eine Bestandsaufnahme nach einem Jahr“ statt, an denen auch Bundestagsmitglieder teilnahmen. Darüber hinaus organisierte der Rechtsausschuss am 5. November 2012 eine international angelegte Konferenz, bei der sowohl Europaparlamentarier als auch Abgeordnete anderer nationaler Parlamente der EU anwesend waren.<sup>341</sup> Zudem

---

<sup>340</sup> Die Antwort der Kommission (C(2012)8924 endg.) ist auf der IPEX-Seite abrufbar, unter URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110284/debta.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110284/debta.do) [Stand: 01.05.2014].

<sup>341</sup> Die Konferenz war nicht öffentlich. Informationen zu deren Ergebnissen können auf der Webseite des Rechtsausschusses abgerufen werden. URL: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/41354012\\_kw45\\_pa\\_recht\\_konferenz/209864](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/41354012_kw45_pa_recht_konferenz/209864) [Stand: 01.05.2014].



fand und findet im Ausschuss eine laufende Unterrichtung vonseiten des zuständigen Bundesministeriums der Justiz und vonseiten der Kommission statt. (7\_BT\_Vw: 181)

Da das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen ist, kann die Wirkung der Aktivitäten des Bundestags und des Bundesrats auf den endgültigen Text des Gesetzgebungsakts nicht abschließend bewertet werden.<sup>342</sup> Allerdings lassen sich bereits jetzt einige Effekte der Rügen auf die EK-Position erkennen – wie der Vorsitzende des Unterausschusses Europarecht, Dr. Patrick SENSBURG, deutlich macht:

*„Auch hier [beim Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht – eigene Anmerkung] haben die erhobenen Rügen zu einer Phase des Überdenkens bei der Kommission geführt. Eine Verabschiedung der Verordnung im ›Schnelldurchgang‹, so wie es die Kommission anscheinend geplant hatte, erscheint nun nicht mehr möglich.“ (SENSBURG 2012b: 132)*

#### 4.2.2.3.3 Richtlinienvorschlag über die Konzessionsvergabe

Die Kommission legte den Richtlinienvorschlag über die Konzessionsvergabe am 20. Dezember 2011 vor. Drei Wochen später, am 11. Januar 2012, teilte das Generalsekretariat der Kommission den nationalen Parlamenten mit, dass die Frist zur Abgabe von begründeten Stellungnahmen am 7. März 2012 abläuft. Die Initiative der Kommission sollte die im Binnenmarkt bestehenden Unsicherheiten bei der Vergabe von Konzessionen im Dienstleistungs- und Bausektor im Interesse von Auftraggebern und Wirtschaftsteilnehmern verringern. (BT-Drs. 17/9069: 4)

Der Vorschlag ist auf hohes Interesse bei den mitgliedstaatlichen Legislativen gestoßen. Insgesamt drei nationale Parlamente bzw. Parlamentskammern (der deutsche und der österreichische Bundesrat sowie der spanische Congreso de los Diputados/Senado) haben Subsidiaritätsrüge gegen den Entwurf erhoben. Eine weitere Stellungnahme äußerte ebenfalls Subsidiaritätsbedenken, ging jedoch

---

<sup>342</sup> Auskunft über die Entwicklungsgeschichte und den aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene gibt Beck-Online, unter URL: [rsw.beck.de/aktuell/gesetzgebung/gesetzgebungsvorhaben/gemeinsames-europaisches-kaufrecht](http://rsw.beck.de/aktuell/gesetzgebung/gesetzgebungsvorhaben/gemeinsames-europaisches-kaufrecht) [Stand: 09.08.2013]. Unter dem Punkt „zusätzliche Materialien“ sind auch öffentliche Stellungnahmen und Pressemitteilungen verschiedener Lobbygruppen zu finden.

nach Ablauf der achtwöchigen Frist bei der Kommission ein. (EK 2013a: 8) Sieben andere Kammern/Parlamente haben der Kommission eine Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs übermittelt.<sup>343</sup>

**EK: Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über die Konzessionsvergabe KOM(2011) 897 endg., 20.12.2011**

**Lettre de saisine: 11.01.2012; Fristablauf: 07.03.2012**

**Bundesregierung: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (federführend)  
Berichtsbogen: 05.01.2012**

	Bundestag	Bundesrat
<b>Eingang bzw. Überweisung</b>	30.01.2012	21.12.2011
<b>Ausschussberatung</b>	Ausschuss für Wirtschaft und Technologie (federführend) 18.01.2012 (Unterrichtung durch die Bundesregierung) 25.01.2012 (Vertagung) 08.02.2012 (abschließende Beratung) 21.03.2012 (BT-Drs 17/9069; Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung) Ausschuss für Angelegenheiten der EU 07.03.2012 (Kenntnisnahme)	24. – 27.01.2011 20.02.2012: Beschlussempfehlungen (BR-Drs. 874/1/11) Ausschuss für Innere Angelegenheiten (Rüge) Ausschuss Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Wirtschaftsausschuss (Rüge) Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Rüge) Ausschuss für Fragen der EU (federführend)
<b>Befassung Plenum</b>	29.03.2012 BT-Drs. 17/162: 19339C ff.; Reden zu Protokoll gegeben)	02.03.2012 BR-Drs. 874/11(B) BR-PIP. 893: 97 C
<b>Übermittlung Rüge</b>	-	02.03.2012

Tabelle 8: Befassung des Bundestags und des Bundesrats mit dem Vorschlag für eine Verordnung über Konzessionsvergabe (eigene Zusammenstellung)

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 2. März 2012 Subsidiaritätsrüge gegen den Vorschlag erhoben, nachdem drei Ausschüsse dies empfohlen hatten (siehe die Übersicht in Tabelle 8). Drei Wochen später, am 30. März 2012, beschloss das Bundesratsplenum auf Empfehlung aller beteiligten Ausschüsse (BR-Drs. 874/2/11) auch die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme im Rahmen des

<sup>343</sup> Einen Überblick über die abgegebenen inhaltlichen Stellungnahmen und Subsidiaritätsrügen verschafft IPEX im Dossier der Richtlinie. Vgl. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110897.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110897.do) [Stand: 07.11.2015].

politischen Dialogs mit der EU-Kommission (BR-Drs. 874/11 (B)(2); BR-PIP. 895: 155 B). In der beschlossenen Rüge machte die Länderkammer eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend, weil die Kommission nicht ausreichend dargelegt hat, dass eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich ist. (BR-Drs. 874/11(B): 2) Zudem stellte der Bundesrat klar, dass er den Vorschlag ablehnt, da seine in einer vorigen Stellungnahme geäußerten Bedenken zur Binnenmarktakte<sup>344</sup> nicht ausgeräumt worden seien (ebd.: 1). Eine Regulierung auf EU-Ebene stünde darüber hinaus im Widerspruch zu den Bestrebungen der EU, eine Vereinfachung der Vergabevorschriften zu erreichen, den Bürokratieabbau voranzutreiben und Verwaltungslasten zu reduzieren. (ebd.) Durch die Regelungen des Lissabon-Vertrags sei der Spielraum der EU, allgemeine Regelungen für Dienstleistungskonzessionen zu schaffen, eingeschränkt worden. (ebd.) Das Primärrecht sähe im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung einen weiten Ermessensspielraum insbesondere für die lokale Ebene vor. Diesem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung sollte im Hinblick auf die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen dahingehend Rechnung getragen werden, dass die Belange der kommunalen Daseinsvorsorge besonders berücksichtigt werden. (ebd.)

Anstatt den Subsidiaritätskontrollmechanismus zu nutzen, konzentrierten sich die meisten Versuche der Fraktionen im Bundestag, Einfluss auf den europäischen Gesetzgebungsprozess zu nehmen, auf informelle Aktivitäten. (25\_BT\_FM/OF: 44) Die Oppositionsfraktionen hatten unter Rückgriff auf die Positionierung der Kommunalverbände bereits anderthalb Jahre vor der Veröffentlichung des Vorschlags eine klare ablehnende Haltung gegenüber einer europäischen Regelung im Bereich der Konzessionsvergabe entwickelt. (ebd.) Schon im Dezember 2010 hatte der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie einen Brief an den zuständigen EU-Kommissar BARNIER versandt, in dem die Bedenken gegenüber der Initiative der Kommission geäußert wurden. (TIEFENSEE 2013: 2) Wörtlich heißt es in dem Schreiben:

*„Anlässlich der Aussprache im Ausschuss über die Rechtsetzungsinitiative zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen (KOM(2010)608) hat sich der Ausschuss einmütig dafür ausgesprochen, dass diese Rechtsetzungsinitiative kein Regelungsstatbestand der Europäischen Union sein sollte. Es wird aus Gründen*

---

<sup>344</sup> Vgl. BR-Drs. 698/10 (B).

*der Subsidiarität nicht als angemessen angesehen, dass auch im Bereich der Daseinsvorsorge eine Dienstleistungskonzessionspflicht bestehen solle. Im Namen des Ausschusses möchte ich Sie deshalb bitten, von diesem Regelungsvorschlag Abstand zu nehmen.“ (ebd.)*

Die Diskussionen im federführenden Ausschuss im Februar und März 2012 konzentrierten sich auf in erster Linie auf die Folgen der im Vorschlag vorgesehenen Ausschreibungspflicht auf die deutschen Unternehmen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. (ebd.) Es wurde vorgebracht, dass von den Bestimmungen der Richtlinie vor allem die Kommunen und deren Recht auf Selbstverwaltung im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge betroffen gewesen wären. (ebd.)

Während der Beratungen wurde deutlich, dass zwischen den Koalitionspartnern unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Abgabe einer begründeten Stellungnahme bestanden. Dies wird auch während der Plenardebatte zum Richtlinienvorschlag erkennbar: Während die CDU-Fraktion der Subsidiaritätsrüge positiv gegenüber stand (BT-PIP. 17/162: 19340A f.), sprach sich die FDP gegen ein solches Vorgehen aus (ebd.: 19342C f.). Mit dem Argument, es wäre sinnvoller, die Gesetzgebung der EU im Sinne der Interessen Deutschlands zu beeinflussen als eine begründete Stellungnahme abzugeben (ebd.: 19343A), lehnten die FDP-Abgeordneten die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge ab. Mit Rücksicht auf die Position der FDP (ebd.: 19340A) wurde der Beschluss einer solchen Rüge unterlassen. Die Oppositionsfraktionen der SPD und der BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN sprachen sich eindeutig für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme aus und brachten eigene Anträge mit der Aufforderung zur Erteilung einer solchen Stellungnahme gem. Protokoll 2 LV in den Bundestag ein. Sowohl der Antrag der SPD (BT-Drs 17/8761) als auch derjenige der Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/8768) wurde mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP abgelehnt. Uneinigkeit bestand auch zwischen dem EU-Ausschuss und dem federführenden Wirtschaftsausschuss. (25\_BT\_FM/OF: 44)

Auf europäischer Ebene wurden die Beratungen zu diesem Entwurf Ende Februar 2014 abgeschlossen und die Richtlinie am 28. März 2014 im Amtsblatt der

EU publiziert.<sup>345</sup> Da die Initiative der Kommission eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit erfahren hat und da während der Verhandlungsprozesse zwischen EP, Rat und Kommission vielfältige und nicht immer eindeutig zuweisbare Änderungen an dem Entwurf vorgenommen wurden, ist es nicht möglich, den Einfluss der Subsidiaritätsrüge des Bundesrats und der informellen Einflussnahme durch die Fraktionen des Bundestags auf den endgültigen Text des Richtlinienvorschlags genau zu bestimmen.

#### 4.2.2.3.4 Monti II-Verordnungsentwurf<sup>346</sup>

Im Mai 2012 wurde zum ersten Mal das Quorum für die ‚gelbe Karte‘ erreicht. Die erste ‚gelbe Karte‘ erging somit mehr als drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Regelungen des Frühwarnmechanismus.

Die Kommission hatte am 21. März 2012 einen „Vorschlag für eine Verordnung über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit“ (sog. „Monti-II-Verordnung“) vorgelegt und den ‚lettre de saisine‘ sechs Tage später an alle nationalen Parlamente übermittelt. Der Vorschlag wurde zusammen mit einem Vorschlag für eine Durchsetzungsrichtlinie (KOM(2012)131 endg.) verabschiedet.

Mit dem vorgelegten Entwurf verfolgte die EK eine Klärung des Verhältnisses zwischen der Ausübung sozialer Rechte und Kollektivmaßnahmen (z. B. Streiks) und der im AEUV verankerten Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Die Initiative sollte die nationalen Rechtsvorschriften zum Streikrecht ausdrücklich nicht betreffen; mit dem Vorschlag sollte ein neuer „Warnmechanismus für Arbeitskämpfe mit gravierenden und grenzüberschreitenden Auswirkungen“ (BECKER 2013: 13 f.) ins Sekundärrecht eingeführt werden. Die Überlegungen der Kommission stießen bei Interessenvertretern (vor allem bei den Gewerkschaften) auf Bedenken. Insbesondere die europäischen Sozialpartner kritisierten

---

<sup>345</sup> Vgl. Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. L 94 vom 28.03.2014.

<sup>346</sup> Der Vorschlag der Kommission war auf einem Bericht vom 09.05.2010 des ehemaligen Kommissars Mario MONTI gestützt. Deshalb wird er im juristischen Jargon als Monti-II-Verordnungsvorschlag bezeichnet. (FABBRINI & GRANAT 2013: 131)

bereits vor der Vorlage des Vorschlags einen solchen Vorstoß als eine unange- messene Einmischung in ihre Tarifhoheit. (ebd.: 13) Innerhalb der Kommission war man sich bewusst, „dass die Sache heikel ist und dass es schwierig sein würde, einen Kompromiss zwischen widerstreitenden Interessen zu finden in der Frage, wie in einem Arbeitskampf, an dem Unternehmen und Arbeitnehmer in verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sind, am besten vorzugehen ist“ (EK 2013a: 8); gleichwohl wurde Bedarf für eine solche Regelung erkannt. Mangels einer anderweitigen ausdrücklichen Rechtsetzungskompetenz im AEUV (ebd.: 9), stützte die EK ihren Verordnungsvorschlag auf die Flexibilitätsklausel des Artikels 352 AEUV. Allerdings stand der Vorschlag im Spannungsverhältnis zu Art. 153 Abs. 5 AEUV, der eine Regelungsbefugnis der EU im Bereich des Streik- und des Aussperrungsrechts ausdrücklich ausschließt. In der Begründung der Wahl der Rechtsgrundlage berief sich die Kommission deshalb auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den Fällen VIKING, LAVAL und RÜFFERT<sup>347</sup>, in denen die europäischen Richter beschlossen hatten, dass das Arbeitskampfrecht dem Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht vollständig entzogen werden könnte. (BECKER 2013: 14)

Bis zum letzten Tag der achtwöchigen Frist haben zwölf der 41 nationalen Parlamente oder Kammern eine begründete Stellungnahme im Sinne des PSV an den Präsidenten der Kommission geschickt. Dies waren folgende Parlamente/Kammern: der schwedische Riksdag, der dänische Folketing, die finnische Eduskunta, der französische Sénat, der polnische Sejm, die portugiesische Assembleia da República, das litauische Saeima, die luxemburgische Chambre des Députés, die belgische Chambre des Représentants, das britische House of Commons, die niederländische Tweede Kamer und die maltesische Kamra tad-Deputati.<sup>348</sup> (EK 2013a: 8) Mit insgesamt 19 von 54 den nationalen Parlamenten im Rahmen des

---

<sup>347</sup> Rechtssachen C-438/05 vom 11.12.2007, C-341/05 vom 18.12.2007 und C-346/06 vom 03.04.2008.

<sup>348</sup> Davon sind sieben unikamerale und fünf bikamerale parlamentarische Systeme. (FABBRINI & GRANAT 2013: 135) Vgl. auch das IPEX-Dossier zur Monti II-Initiative, unter URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do) [Stand: 07.11.2015].

Frühwarnmechanismus zugewiesenen Stimmen (die Schwelle lag bei 18 Stimmen) wurde das Quorum für die ‚gelbe Karte‘ erreicht.<sup>349</sup> (ebd.: 8) Während des achtwöchigen Zeitraums zur Prüfung der Subsidiarität fand ein dynamischer politischer Prozess statt (COOPER 2012: 2), der vom dänischen Folketing initiiert wurde (ebd.). Das Parlament Dänemarks war nämlich die erste mitgliedstaatliche Legislative, die eine Subsidiaritätsrüge mit der Absicht beschlossen hatte<sup>350</sup>, anschließend eine Mobilisierung der anderen einzelstaatlichen Parlamente zu erreichen. (ebd.: 6) Dass ein nationales Parlament eine Führungsrolle übernommen hat, war also ein wichtiger Faktor für das Zustandekommen der notwendigen Stimmenzahl. Ein zweiter Faktor, der eine Rolle beim Auslösen der erweiterten Berücksichtigungspflichten der europäischen Organe spielte, war die Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten. Das Brüsseler Netzwerk der Vertreter der Parlamente der Mitgliedstaaten spielte dabei eine Schlüsselrolle, denn es ermöglichte einen ständigen, schnellen und informellen Informationsaustausch auf administrativer Ebene. Die Parlamentsvertreter tauschten Informationen in informeller Weise aus, „allowing the participants to know in real time how many reasoned opinions had been passed – i.e. where the ‚vote count‘ stood as the deadline approached“ (EK 2013a: 2). Zudem tagte im relevanten Prüfzeitraum die COSAC in Kopenhagen, an deren Rande ein informeller Austausch zwischen den nationalen Parlamentariern über die Thematik der Subsidiaritätsprüfung im Falle der Monti-II-Verordnung stattfand. (ebd.) Die Gelegenheit, die anderen Parlamente bei der COSAC zu mobilisieren, wurde von dem dänischen Parlament dementsprechend genutzt. Somit ist das gute Timing der COSAC-Konferenz ein dritter Faktor, der eine Rolle für das Erreichen des erforderlichen Quorums gespielt hat.

Die einzelnen Subsidiaritätsrügen beziehen sich auf verschiedene Aspekte: Die meisten Parlamente, die eine Subsidiaritätsrüge erhoben hatten, bezweifelten, dass Artikel 352 AEUV als Rechtsgrundlage für den Vorschlag herangezogen

---

<sup>349</sup> Der tschechische Senat und die Abgeordnetenversammlung hatten ebenfalls eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips als Resultat ihrer Subsidiaritätsprüfung festgestellt, jedoch erfolgte ihre Stellungnahme nach Ablauf der Subsidiaritätsfrist. (COOPER 2012: 13) Der polnische Senat stellte hingegen eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips fest. (ebd.)

<sup>350</sup> Die Rüge des dänischen Parlaments erging am 03.05.2012.

werden könnte. (EK 2013a: 8) Auch äußerten Parlamente Bedenken hinsichtlich der gewählten Rechtsgrundlage des Artikels 153 AEUV (Zuständigkeitskriterium). (FABBRINI & GRANAT 2013: 136) Des Weiteren bezweifelten viele nationale Parlamente die Notwendigkeit und den Mehrwert der vorgeschlagenen Maßnahmen (Erforderlichkeits- und Effizienzkriterium). (EK 2013a: 8) Darüber hinaus kritisierten einige Parlamente bzw. Parlamentskammern inhaltliche Aspekte des Vorschlags und Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. (FABBRINI & GRANAT 2013: 137)

Am 12. und 13. September 2012 informierte die Kommission in einem Schreiben an die Präsidenten der nationalen Parlamente, des Rats und des Europäischen Parlaments, dass sie ihren Verordnungsvorschlag zurückziehen werde. (EK 2013a: 9) Dabei stellte sie klar, dass sie – nach eingehender Prüfung der Argumente der begründeten Stellungnahmen – zum Ergebnis gekommen ist, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt worden sei. (ebd.) Sie behielt ihre Position bei, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht alleine auf mitgliedstaatlicher Ebene erreicht werden könnten, sondern dass deren Regelung auf Unionsebene erforderlich sei. (ebd.: 8) Gleichwohl hätte sie erkannt, dass der Verordnungsentwurf nicht die erforderliche politische Unterstützung im Europäischen Parlament und im Rat erhalten würde, um angenommen zu werden. (ebd.) Angesichts der Ablehnung durch die nationalen Parlamente und der Notwendigkeit einer Einstimmigkeit für die Verabschiedung der Verordnung im Rat der EU (BECKER 2013: 31) wäre das Vorhaben in den Verhandlungen im Ministerrat auf starke Bedenken gestoßen. Am 26. September 2012 zog die Kommission den Monti-II-Vorschlag folglich zurück, behielt jedoch den zweiten Entwurf, der mit der Monti-II-Verordnung vorgelegt wurde bei<sup>351</sup> (17\_BT\_MdB/RF: 24) und äußerte die Hoffnung, dass damit eine zügige Beratung über den Vorschlag ermöglicht werde (EK 2013a: 8).

Am Zustandekommen des Quorums für die erste ‚gelbe Karte‘ war weder der Bundestag (21\_BT\_MMdB/OF: 6) noch der Bundesrat beteiligt. Dies ist insoweit verwunderlich, als beide Häuser ihre ausdrückliche Zustimmung in Gesetzes-

---

<sup>351</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG.



form äußern hätten müssen, falls der auf die Flexibilitätsklausel des AEUV gestützte Gesetzgebungsakt zustande gekommen worden wäre. (16\_BT\_Vw: 20; 15\_BReg: 23)

<b>EK: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, KOM(2012)130 endg., 21.03.2012</b>		
<b>Lettre de saisine: 27.03.2012; Fristablauf: 22.05.2012</b>		
<b>Bundesregierung: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend)</b>		
<b>Berichtsbogen vom 03.04.2012; Umfassende Bewertung vom 18.05.2012</b>		
	Bundestag	Bundesrat
<b>Eingang</b>	27.03.2012	23.03.2012
<b>Ausschussbefassung</b>	Arbeit und Soziales (federführend): - Vertagung; - Entschließungsantrag von SPD und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN wurde nicht abgestimmt Wirtschaft und Technologie: - 09.05.2012 (Kenntnisnahme) EU-Angelegenheiten: - 09.05.2012 (Vertagung) - 03.05.2012 (Vertagung)	23. – 27.04.2012 Beratung in den Ausschüssen: Arbeit und Sozialpolitik Recht Wirtschaft Fragen der EU (federführend)
<b>Erneute Befassung Ausschüsse</b>		29.05. – 01.06.2012
<b>Befassung Plenum</b>		15.06.2012

Tabelle 9: Verfahrensschritte bei der Behandlung des Monti-II-Verordnungsentwurfs  
(Quelle: BECKER 2013: 25)

Der Berichtsbogen der Bundesregierung wurde im April 2012 vorgelegt. In der am 18. Mai 2012 übermittelten umfassenden Bewertung äußerte das in der Exekutive zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales zwar Bedenken hinsichtlich der Wahl der Kompetenzgrundlage des Verordnungsvorschlags, kam allerdings zum Ergebnis, „dass der Verordnungsvorschlag ‚nicht von vornherein mit dem Grundsatz der Subsidiarität unvereinbar‘ sei“ (BECKER 2013: 24).

Nach einer ersten Befassung mit dem Entwurf zur Monti-II-Verordnung in den Ausschüssen des Bundesrats, hatten die Länder keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt. (BECKER 2013: 24) Das Plenum wurde also nicht mit der Erhebung einer Subsidiaritätsrüge befasst. Erst nachdem es sich herausgestellt hatte, dass das Quorum zur ‚gelben Karte‘ europaweit erreicht werden

könnte, wurde im Bundesrat eine zweite Beratung des Vorschlags veranlasst und auf Ausschussantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz dem Plenum eine Stellungnahme zur Monti-II-Verordnung empfohlen (BR.-Drs. 158/1/12). Dieser stimmte in seiner 897. Sitzung vom 15. Juni 2012 über den Antrag und die dazugehörige Empfehlung ab und nahm den Antrag als eigenen Beschluss an (BR.-Drs. 158/12(B); BR-PIP. 897: 276A f.). Inhaltlich unterscheidet sich diese Stellungnahme nicht von einer Subsidiaritätsrüge.<sup>352</sup> (BECKER 2013: 25) Da sie jedoch erst nach Ablauf der Subsidiaritätsfrist gefasst worden war (vgl. Tabelle 9), wurde sie als inhaltliche Stellungnahme auf die Mitwirkungsrechte des EUZBLG gestützt und im Rahmen des politischen Dialogs mit der Europäischen Kommission an die Initiatorin des Vorschlags übermittelt.

Im Bundestag hatte sich mit der Monti-II-Verordnung der für die Vorlage als federführender Fachausschuss bestimmte Ausschuss für Arbeit und Soziales am 25. April und am 23. Mai 2012 befasst. (BECKER 2013: 25) Seine Beratungen mündeten allerdings nicht in die Verabschiedung einer Subsidiaritätsrüge; stattdessen wurden sowohl die Behandlung der EU-Vorlage als auch die Abstimmung über einen von den Fraktionen der SPD und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN eingebrachten Entschließungsantrag vertagt. (ebd.) Auch der mitberatende Europaausschuss hatte am 19. Mai 2012 die Behandlung des Unionsdokuments vertagt. (ebd.)

*„Die Mehrheitsfraktionen im Bundestag hatten also die Behandlung des Verordnungsvorschlags bis zum Ablauf der Subsidiaritätsfrist vertagt und somit eine inhaltliche Debatte über den EU-Vorschlag umgangen – und dies, obgleich zumindest im Europaausschuss die Möglichkeit zur erstmaligen erfolgreichen Anwendung der Subsidiaritätsrüge durch die nationalen Parlamente durchaus erkannt worden war.“ (ebd.: 26; ähnlich auch 21\_BT\_MMdB/OF: 110 ff.)*

Welche Gründe diesem Verhalten zugrunde liegen, konnte während der Interviews erfragt werden. Erstens bestand, wie in Falle des Richtlinienentwurfs zur Konzessionsvergabe, zwischen den Koalitionsfraktionen (CDU/CSU und FDP) keine Einigkeit über die Subsidiaritätsrüge. (11\_BT\_Vw: 66) Während der eine Koalitionspartner sich für die Erhebung einer solchen Rüge aussprach, wollte die andere Koalitionsfraktion die Abgabe einer begründeten Stellungnahme

---

<sup>352</sup> Im Beschluss erhob die Länderkammer Subsidiaritätsbedenken und machte gravierende inhaltliche Bedenken geltend. (EMK 2012b: 16)

vermeiden. (16\_BT\_Vw: 46) Ein Interviewpartner begründet die Entscheidung der Mehrheitsfraktionen, eine Vertagung der Debatte herbeizuführen, folgendermaßen:

*„[...] und nach Abläufen innerhalb einer parlamentarischen Demokratie, die auf Mehrheitsentscheidungen ausgerichtet ist, ist es dann so, dass die Koalition [...] nicht unterschiedlich abstimmt und dass man sich dementsprechend NICHT an dem Antrag, der vorgelegen hat, hier beteiligt hat. Gleichwohl aber [ist] in der Ausschusssitzung damals im Arbeits- und Sozialausschuss kenntlich geworden [...], wie die einzelnen Fraktionen die Frage bewerten.“ (16\_BT\_Vw: 46)*

Auch wurde argumentiert, dass angesichts der Kritik sämtlicher Mitgliedstaaten und der Proteste der Sozialpartner nicht die Gefahr bestand, dass das Vorhaben der Kommission hätte umgesetzt werden können. (17\_BT\_MdB/RF: 24) Eine Reaktion des Bundestags wäre unter diesen Bedingungen nicht notwendig gewesen; daher wurde auf die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge verzichtet. (17\_BT\_MdB/RF: 26) Zusätzlich kam die bei der Behandlung von EU-Vorlagen grundsätzlich bestehende Konkurrenzsituation zwischen dem Fach- und dem EU-Ausschuss zum tragen.<sup>353</sup> (BECKER 2013: 22; 11\_BT\_Vw: 66; 25\_BT\_FM/OF: 15)

#### 4.2.2.3.5 Verordnungsvorschlag für eine europäische Staatsanwaltschaft

Anfang November 2013 wurde zum Kommissionsvorschlag zur Europäischen Staatsanwaltschaft zum zweiten Mal das Quorum für eine ‚gelbe Karte‘ erreicht. Der Vorschlag erging im RFSR. Für diesen Bereich ist für das Erreichen des erforderlichen Schwellenwerts für den Verfahrensbeginn der ‚gelben Karte‘ ein Viertel

---

<sup>353</sup> Trotz einer institutionellen und formal starken Stellung (verfassungsrechtliche Verankerung, besondere Rechte gegenüber den anderen Ausschüssen des Bundestags), ist die Rolle des EU-Ausschusses in der Hierarchie der Bundestagsausschüsse noch unklar. (JANOWSKI 2009: 314) So stellt BEICHEL (2009: 252ff, 2010: 3, 2012: 144) fest: „However, the EU Committee never gained a dominant role in the aggregation of interest and/or decision-making because it did not acquire a position to interact with the other Bundestag committees on a regular basis.“ Den Grund für eine solche schwache Stellung benennt BROSIUS-LINKE (2009: 733): „Zu sehr ist das Ressortdenken auch unter den Abgeordneten ausgeprägt, als dass man – insbesondere wichtige – Entscheidungen an einen anderen Ausschuss delegieren würde.“

aller Stimmen der nationalen Parlamente nötig (vgl. Abschnitt 3.1.4.3.4.2 sowie Tabelle 2 auf S. 125).

Hinsichtlich der Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen sah Art. 70 des Vorschlags vor, dass die vorgeschlagene Europäische Staatsanwaltschaft jährlich ein Bericht über ihre allgemeinen Tätigkeiten zu erstellen hat, den sie den nationalen Parlamenten übermitteln sollte. Die nationalen Parlamente sollten zudem nach Abs. 3 desselben Artikels den Europäischen Staatsanwalt oder die Abgeordneten Europäischen Staatsanwälte auffordern können, an einer Aussprache über die allgemeinen Tätigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft teilzunehmen.

Die Kommission hatte den Entwurf für eine Verordnung des Rates über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (KOM(2013)534 endg.) am 17. Juli 2013 vorgelegt<sup>354</sup> und den ‚lettre de saisine‘ am 21. August 2013 an die nationalen Parlamente übermittelt. Da der Monat August von der Errechnung der Subsidiaritätsfrist ausgenommen ist, fing der achtwöchige Zeitraum für die Subsidiaritätsprüfung mit dem 1. September an.<sup>355</sup> Den nationalen Parlamenten stand also bis zum 28. Oktober 2013 die Möglichkeit offen, begründete Stellungnahme zu dem Vorschlag an die Kommission zu übersenden.

13 mitgliedstaatliche Legislativen bzw. Parlamentskammern haben begründete Stellungnahmen an die Kommission übermittelt (das zypriotische Vouli ton Antiprosopon, der tschechische Senát, der französische Senat, die beiden britischen Kammern, Irlands Houses of Oireachtas, Maltas Kamra tad-Deputati, die beiden niederländischen Kamern, die rumänische Camera Deputaților, Sloweniens Državni zbor, der schwedische Riksdag und der ungarische Országgyűlés).<sup>356</sup> Hierunter sind erstmals auch Parlamente aus Staaten, die den Frühwarnmechanismus bis dahin kaum genutzt haben bzw. bei der Subsidiaritätsprüfung völlig in-

---

<sup>354</sup> Für einen Überblick der Regelungen des Vorschlags siehe Bundestag Aktueller Begriff 2013.

<sup>355</sup> Vgl. Angaben für das Dossier auf IPEX, URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do?appLng=DE](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do?appLng=DE) [Stand: 30.04.2014].

<sup>356</sup> Einen Überblick über die erhobenen Subsidiaritätsrügen verschafft das IPEX-Dossier zum jeweiligen Verordnungsvorschlag. Vgl. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do) [Stand: 07.11.2015].

aktiv waren (Slowenien, Ungarn und Zypern). Insgesamt kamen so 18 Stimmen gegen die EK-Initiative zusammen. Das erforderliche Quorum für die Erhebung einer ‚gelben Karte‘, das bei 14 Stimmen lag (KOM(2013)851 endg.: 3, Fn. 6), wurde somit erreicht und überschritten.

Bundesrat und Bundestag haben in diesem Fall keine Rüge erhoben. Im Falle des Bundestags lag dies daran, dass sich die Abgeordneten in dem Zeitraum, in dem der Vorschlag erging, im Wahlkampf und der Sommerpause befanden. Am diesem Beispiel zeigen sich die Konsequenzen der eingeschränkten Beschlussfähigkeit der ersten deutschen Legislativkammer in Zeiten parlamentarischer Pausen.<sup>357</sup> Die Mitglieder des Bundestags konnten sich erst in der 18. LP mit dem Vorschlag befassen.<sup>358</sup>

Im Bundesrat hatten die Ausschüsse – nach Eingang des Unionsdokuments am 13. August 2013 – Ende September eine Empfehlung für die Annahme einer inhaltlichen Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung abgegeben (BR-Drs. 631/1/13). Gleichzeitig sollte die Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission direkt an die Initiatorin des Vorschlags übermittelt werden. Das Bundesratsplenum ist der Empfehlung gefolgt und hat in seiner 915. Sitzung vom 11. Oktober die Abgabe der Stellungnahme beschlossen (BR-PIP. 915: 509C, 517B). Darin begrüßten die Länder den Verordnungsvorschlag und gingen gleichzeitig ausführlich auf verschiedene inhaltliche Aspekte des Entwurfs ein (BR-Drs. 631/13(B)).

---

<sup>357</sup> Vgl. hierzu die Aussage des Vorsitzenden des EU-Ausschusses Gunther KRICHBAUM aus der Plenardebatte vom 17.01.2014 über das Arbeitsprogramm der EU-Kommission für das Jahr 2014. BT-PIP. 18/9: 507B-D.; die elektronische Aufzeichnung des Beitrags KRICHBAUMS ist unter folgender URL abzurufen: [webtv.bundestag.de/player/macros/\\_v\\_f\\_514\\_de/od\\_player.html?singleton=true&content=3047892](http://webtv.bundestag.de/player/macros/_v_f_514_de/od_player.html?singleton=true&content=3047892) [Stand: 01.11.2014]

<sup>358</sup> Grundsätzlich wurde der Vorschlag positiv bewertet, gleichwohl wurden einige noch nicht geklärte Punkte identifiziert und einige Forderungen nach deren Änderung aufgestellt. Der Bundestag verfasste eine Stellungnahme im Rahmen der Mitwirkung an der deutschen Europapolitik und gab diese gleichzeitig im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission ab. Zu den Beratungen im federführenden Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie zu der Stellungnahme siehe BT-Drs. 18/1658 und 18/1646 sowie folgende URL: [www.bundestag.de/presse/hib/2014\\_01/02/261408](http://www.bundestag.de/presse/hib/2014_01/02/261408) [Stand: 12.07.2014].

Im Gegensatz zum Vorschlag für die Monti-II-Verordnung hat die Kommission an ihrem Vorschlag festgehalten. Sie übersandte am 27. November 2013 eine Mitteilung an alle mitgliedstaatlichen Legislativen (KOM(2013)851 endg.), in der eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Subsidiaritätsrügen erfolgte und die Beschlussfindung anschließend begründet wurde. Darin bekräftigte die Kommission, dass der von ihr vorgelegte Entwurf subsidiaritätskonform ist. Weitere genannte Gründe für das Festhalten an der Initiative sind, dass die Option einer europäischen Staatsanwaltschaft im Lissabon-Vertrag verankert und somit für den Vorschlag eine primärrechtliche Fundierung gegeben war. Als ‚Hüterin der Verträge‘ hätte die Kommission die Pflicht, diese primärrechtliche Grundlage auszugestalten. Zudem besteht die Möglichkeit, dass mindestens neun Mitgliedstaaten im Rahmen einer sog. ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ vorgehen und eine Kooperation in diesem Bereich beschließen können (Art. 86 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV; Bundestag Aktueller Begriff 2013: 2). Auch sind Opt-outs von der Anwendung der Regelung möglich bzw. wurden schon angekündigt (von Großbritannien, Dänemark und Irland). Inwiefern die Kommission den Vorschlag aufgrund der Subsidiaritätsbedenken der nationalen Parlamente ändern wird, bleibt abzuwarten.

#### 4.2.2.4 Umgang mit dem Frühwarnmechanismus

Die Analyse der Anzahl der abgegebenen begründeten Stellungnahmen hat lediglich eine begrenzte Aussagekraft im Hinblick auf die Nutzung der Subsidiaritätsrüge. Auch die Analyse der Fälle, die nicht Gegenstand einer offiziellen Subsidiaritätsrüge waren, im Bundestag bzw. im Bundesrat jedoch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten diskutiert wurden, erlaubt aufgrund der relativ kurzen Zeit seit Inkrafttreten der Lissabonner Bestimmungen und der Begleitgesetze keine abschließende Bewertung der Anwendung dieses Instruments der Subsidiaritätskontrolle. Gleichwohl können anhand der Erfahrungen der ersten Jahre seiner Umsetzung einige Erkenntnisse über den Umgang mit dem Mechanismus der Frühwarnung des Protokolls 2 LV herausgearbeitet werden. Dies erfolgt in den nächsten Abschnitten.

##### 4.2.2.4.1 Qualitative Aspekte der Nutzung der Subsidiaritätsrüge

Die begründeten Stellungnahmen variieren erheblich in Format, Umfang und Detaillierungsgrad. (EK 2012a: 5, 2013a: 4) Zudem beziehen sie sich zum Teil auf

unterschiedliche Aspekte desselben Vorschlags (3\_EP: 59), und es ist nicht ungewöhnlich, dass die nationalen Parlamente zum selben Prüfgegenstand zu unterschiedlichen, teils völlig entgegengesetzten Ergebnissen kommen. (3\_EP: 60 f.) Während einige einzelstaatliche Legislativen eine Subsidiaritätsverletzung feststellen und dementsprechend eine Subsidiaritätsrüge abgeben, äußern sich andere zum gleichen Vorschlag im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission und stellen fest, dass keine solche Verletzung vorliegt.<sup>359</sup> Andere mitgliedstaatliche Legislativen übermitteln der Kommission wiederum auch dann begründete Stellungnahmen, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip in einem Vorschlag als erfüllt ansehen.<sup>360</sup> (PREISING 2011: 150) Diese Parlamente scheinen die Notwendigkeit zu sehen, explizit ihr Einverständnis mit dem Vorschlag zu erklären (BUZOGÁNY & STUCLIK 2011: 361) und geben ‚positive Subsidiaritätsrügen‘ (KORHONEN 2011: 6) ab.<sup>361</sup>

Die parlamentarische Praxis der letzten vier Jahre hat gezeigt, dass der Bundestag das formelle Stellungnahmerecht der Subsidiaritätsrüge wenig anwendet. (3\_EP: 5; 14\_BReg: 84 ff.; 8\_BT\_MdB/RF: 9) Dies liegt zum einen daran, dass dieser Weg der Mitwirkung als formal und relativ aufwendig aufgefasst wird. (10\_BT\_MMdB/OF: 49) Zudem wird das Frühwarnsystem nur dann als wirksam eingeschätzt, wenn eine koordinierte Ablehnung eines Vorschlags durch mehrere Parlamente erfolgt. (10\_BT\_MMdB/OF: 49; 25\_BT\_FM/OF: 14) Formal ist darüber hinaus zwar jeweils der Verfasser eines Legislativvorschlags als Adressat des Instrumentariums der Subsidiaritätsprüfung anzusehen, in der parlamentarischen Praxis aber wurde auf die Anwendung der Subsidiaritätsrüge allerdings die Logik des ‚neuen Dualismus‘ übertragen, in der sich eine stabile Regierungsmehrheit und die Regierung einerseits und die Opposition andererseits gegenüber

---

<sup>359</sup> Siehe beispielsweise die Ausführungen zum Richtlinienentwurf über Einlagensicherungssysteme auf S. 238 ff. sowie zum Monti II-Verordnungsentwurf auf S. 254 ff.

<sup>360</sup> Z. B. das portugiesische Parlament sowie die beiden rumänischen und die beiden italienischen Kammern. (PREISING 2011: 150)

<sup>361</sup> Auch die Stellungnahme des Bundestags im Rahmen des COSAC-Testlaufs zur Initiative für eine Verordnung zur Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und öffentlichen Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses kann als eine solche ‚positive‘ Stellungnahme gewertet werden. Siehe S. 231.

stehen. (BECKER 2013: 28) Dementsprechend folgt die Nutzung der Subsidiaritätsrüge „den Regeln der innenpolitisch motivierten Polarisierung“ (BECKER & KIETZ 2010: 37). Die Positionierung der verschiedenen politischen Akteure hängt mithin von der Zugehörigkeit zur parlamentarischen Mehrheit/Opposition und von der Parteizugehörigkeit ab. Für die Regierungsfaktionen impliziert die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge stets eine öffentliche Positionierung zu einem bestimmten Thema, die zu einem gewissen Grad sowohl ihre Handlungsfähigkeit und Flexibilität als auch die der Regierung einschränken kann. (16\_BT\_Vw: 59) Damit diese Flexibilität erhalten bleibt, beschließen die Mehrheitsfraktionen zwar keine formelle Subsidiaritätsrüge, äußern gleichwohl Bedenken hinsichtlich einer Subsidiaritätsverletzung durch eine EU-Vorlage auf informelle Weise gegenüber der Bundesregierung. (ebd.) Die Regierungsfaktionen können so Subsidiaritätsbedenken vorbringen, ohne die Bundesregierung an die Folgen einer öffentlichen Positionierung zu binden. Im diesem Sinne nutzen die Regierungsfaktionen die Subsidiaritätskontrolle entsprechend der Logik der Mitsteuerung in der deutschen Europapolitik. Für die Regierungsmehrheit können Subsidiaritätsrügen ein „adäquates Mittel“ sein (BECKER & KIETZ 2010: 4), den Subsidiaritätsbedenken der eigenen Regierung in den Verhandlungen im Rat „parlamentarische Rückendeckung“ zu verleihen (MAURER & ONDARZA 2012: 70; MAURER 2012: 212; so auch 29\_BReg: 122 ff.), denn sie können sich „sehr viel leichter und ohne verhandlungstaktische Rücksichtnahme gegen einen Vorschlag aus Brüssel positionieren“ (BECKER 2013: 29). Der Schwerpunkt der Aktivitäten der Mehrheitsfraktionen zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten liegt zudem weniger auf den formellen Möglichkeiten des Frühwarnmechanismus als vielmehr auf der innerstaatlichen Ebene. In der deutschen Europapolitik steht ihnen dabei eine ungleich größere Zahl weiterer Möglichkeiten der Mitsteuerung zur Verfügung. (16\_BT\_Vw: 49, 59) Diese anderen Wege der Mitwirkung werden bevorzugt. Es kann beispielsweise Situationen geben, bei denen formelle Argumente für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge sprechen, aber aufgrund politischer Erwägungen dennoch keine solche Rüge erteilt wird; stattdessen wird es für politisch sinnvoll erachtet, einen Vorschlag zu unterstützen. (16\_BT\_Vw: 63; 9\_BT\_FM/RF: 61) Wenn festgestellt wird, dass keine Subsidiaritätsverletzung vorliegt, jedoch die Mehrheitsfraktionen inhaltliche Kommentare zu einem EU-Legislativvorschlag



haben, erfolgt in der Regel eine informelle Einflussnahme gegenüber der und über die Bundesregierung. (3\_EP: 61 f.; 8\_BT\_MdB/RF: 25; 10\_BT\_MMdB/OF: 72)

Die Analyse der Fälle, in denen Subsidiaritätsbedenken zwar diskutiert wurden, aber es zu keiner formellen Beschlussfassung gekommen ist, hat gezeigt, dass auch innerhalb der Mehrheitsfraktionen Meinungsunterschiede über die Notwendigkeit einer Rüge bestehen können. (2\_BT\_Vw: 26) Bisher kam es allerdings selten vor, dass einer der Koalitionspartner zu einer grundsätzlich anderen Bewertung und Haltung gegenüber einem Legislativvorschlag der EU gekommen ist als die andere Mehrheitsfraktion oder als die Regierung. (BECKER 2013: 26) In solchen Fällen muss gemäß den Grundregeln des Parlamentarismus ein Konsens zwischen den Koalitionspartnern herbeigeführt werden, damit eine Mehrheitsentscheidung erfolgen kann. Kann eine solche Einigung zwischen den Koalitionsfraktionen nicht hergestellt werden, wird eine Beschlussfassung nicht herbeigeführt – wie im Falle des Monti II-Verordnungsvorschlags.

Für die Oppositionsfraktionen hat das Instrument insoweit eine eingeschränkte Relevanz, als sie keine Möglichkeit haben, die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge gegen den Willen der Mehrheit zu beschließen (BECKER & KIETZ 2010: 17). In „Er-mangelung der informellen Einflusskanäle durch die Bundesregierung“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 326) konzentrieren sie ihre Aktivitäten auf eine Kontrolle fremder Amtsführung und können somit Subsidiaritätsbedenken zur öffentlichen Profilierung nutzen. So kann die Opposition mehr oder minder öffentlichkeitswirksam auf Subsidiaritätsverletzungen hinweisen (13\_BT\_FM/OF: 47), indem sie entsprechende Anträge in den Ausschüssen oder im Bundestag stellt. Die Mehrheit dieser Anträge wird allerdings den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen entsprechend abgelehnt. (GRÖNING-THÜNA 2010: 326) Auch kann es vorkommen, dass eine Beratung in den jeweiligen Ausschüssen auf Initiative der Mehrheitsfraktionen bis nach Ablauf der Subsidiaritätsfrist verträgt wird. Die Oppositionsfraktionen können sich zudem, wie im Falle der Vorschläge zu Einlagensicherungssystemen oder zum Europäischen Kaufrecht, bei der Abgabe einer Subsidiaritätsrüge fraktionsübergreifenden Anträgen anschließen; dies erfolgt in der Regel vor dem Hintergrund spezifisch deutscher Interessen.

Für die Bundesregierung entfalten die begründeten Stellungnahmen eine politische Verpflichtung zur Berücksichtigung bei ihren Verhandlungen auf europäischer Ebene; dementsprechend spielt die Kritik der Subsidiaritätsrügen eine Rolle bei ihrer Positionierung im Rat. (15\_BReg: 40 ff.) Ein entsprechender Beschluss der Mehrheit des Bundestags kann jedoch auch eine verhandlungstaktische Bedeutung entfalten: Steht die Bundesregierung einem EU-Gesetzgebungsvorschlag ablehnend gegenüber, will aber aus politischen oder aus taktischen Erwägungen ihre Bedenken in den Verhandlungen im Rat nicht offenlegen, kann sie sich darauf beziehen, dass das Parlament eine begründete Stellungnahme erhoben hat (15\_BReg: 5). Unter den Bedingungen einer solchen Instrumentalisierung der Positionierung des nationalen Parlaments (MAURER & ONDARZA 2012: 70) wird die Nutzung der Rüge für die Mehrheitsfraktionen zum „Balanceakt zwischen Kontrolle und Unterstützung“ (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 355) der Regierung und eventuell zu einem „Instrument gouvernementaler Parlamentskontrolle“ (ABELS 2013b: 94 f.). Durch die Mobilisierung parlamentarischer Subsidiaritätsbedenken kann die Regierung demnach die öffentliche Positionierung der Bundestagsmehrheit mittels der Instrumente der Subsidiaritätskontrolle als Möglichkeit der Unterstützung der eigenen Position in Brüssel nutzen.

Im europäischen Vergleich gehört der Bundesrat zu den aktiven Parlamentskammern im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus (siehe auch S. 228 f.). Dieses erhöhte Interesse an Subsidiaritätsfragen ist spezifisch für zweite Kammern in föderalen Systemen (4\_EK: 87). Das starke Engagement zweiter Kammern bei der Erhebung von Subsidiaritätsrügen kann erstens dadurch erklärt werden, dass einige Legislativkammern auf eine lange Erfahrung mit dem – vor allem in föderal verfassten Mitgliedstaaten relevanten – Subsidiaritätsprinzip haben. In diesen Staaten gibt es also gewissermaßen eine „lange Historie der Subsidiaritätsprüfungen“ (2\_BT\_Vw: 25). Dies ist auch der Fall in Deutschland (vgl. Abschnitt 4.2.2, „Subsidiaritätskontrolle“). Zweitens können sich die zweiten Parlamentskammern „[...] mehr in der Pflicht sehen, die Handlungsspielräume der nationalen bzw. insbesondere der regionalen und lokalen Ebene sicherzustellen, und sich damit stärker als Garant des Subsidiaritätsprinzips betrachten als die ersten Kammern“ (MÜLLER 2011a: 474). Drittens ist die Abhängigkeit zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung oftmals nicht so stark aus-

geprägt wie im Falle der ersten Kammern. (ebd.; 16\_BT\_Vw: 56; 4\_EK: 86) Gerade auch weil im Bundesrat andere Mehrheiten als im Bundestag oder zumindest nicht klar zuordenbare politischen Konstellationen bestehen können und daher es keine unmittelbare Verbindung zwischen Regierung und Mehrheit gibt, nutzt die Länderkammer das Instrument der Subsidiaritätsrüge, um unabhängig von der Position der Regierung direkt auf europäischer Ebene kenntlich zu machen, wie sich die Länder zu bestimmten Subsidiaritätsthemen positionieren. (16\_BT\_Vw: 58 f.) Im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle werden auch die zweiten Kammern gestärkt, „die gemäß der innerstaatlichen Kompetenzordnung ansonsten nachrangige Kammern sind“ (ABELS 2013b: 95) und entdecken dabei eine Möglichkeit der Mitwirkung auf europäischer Ebene, die ihnen ansonsten oft nicht zur Verfügung stünde (4\_EK: 86). Dies ist auch bei der deutschen Länderkammer der Fall: Im Unterschied zum Bundestag und im Gegensatz zur Praxis vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, richten sich die Aktivitäten des Bundesrats im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle nicht mehr nur an die Bundesregierung als Empfänger seiner Subsidiaritätsbedenken. Stattdessen wird die Kommission nunmehr als unmittelbarer Adressat seiner begründeten Stellungnahmen wahrgenommen.

Bewertungsunterschiede im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes zwischen Bundesregierung und Bundesrat gab es in einigen Fällen schon vor der Anwendung der Lissabonner Vertragsbestimmungen. (BT-Drs. 14/7130: 4; 15/111: 5) Sie ergaben sich insbesondere bei der Frage, ob ein Vorschlag aus Gründen der Kompetenzüberschreitung oder wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip problematisch ist. (BT-Drs. 15/111: 4) Bei der Mehrzahl der überprüften Dokumente bestand jedoch weitgehend Übereinstimmung zwischen den Positionen beider Institutionen. Gemäß ihrer Pflichten zur Zusammenarbeit mit dem Bundesrat hatte die Bundesregierung eigenen Angaben zufolge bei der Formulierung ihrer Position die von der Länderkammer geäußerten Subsidiaritätsbedenken auch in den Fällen berücksichtigt, in denen verschiedene Auffassungen bestanden (BT-Drs. 14/7130: 9; 15/111: 8). Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen hätte sie bei den Verhandlungen in den Ratsgremien eingebracht. (ebd.) In einigen wenigen Fällen konnte die Position des Bundesrats nicht durchgesetzt werden. (BT-Drs. 15/111: 8) Auch nach

Lissabon kann es vorkommen, dass Auffassungsunterschiede zwischen Bundesregierung und Bundesrat entstehen. Die Problematik der Berücksichtigung der Subsidiaritätsbedenken des Bundesrats durch die deutsche Regierung ist allerdings nachrangiger Natur, da als primärer Adressat der Subsidiaritätsrügen eher die Kommission gilt.

Gemessen sowohl an der Anzahl der Subsidiaritätsbedenken, die vor der Aktivierung des Frühwarnmechanismus gegenüber der Bundesregierung durch den Bundesrat geäußert wurde, als auch an der Anzahl der unter die Anwendung des Frühwarnmechanismus überwiesenen Unionsdokumente, ist der Anteil der abgegebenen Subsidiaritätsrügen jedoch gering. Im Vorfeld des Lissabonner Vertrags wurde erwartet, dass die Bundesländer sehr aktiv im Bereich der Subsidiaritätsprüfung sein würden, da sie sich mit Nachdruck für die Etablierung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene und für die Entwicklung des Frühwarnmechanismus eingesetzt hatten. (28\_BR\_Vw: 19) Die Befürchtung, dass die Länder für eine Flut von Subsidiaritätsrügen sorgen könnten, hat sich bisher jedoch nicht bewahrheitet. (ebd.) Dies liegt zum einen daran, dass die Formalisierung des Verfahrens in der Länderkammer zu einem vorsichtigeren Umgang mit der Subsidiaritätsrüge als eigenständigem Instrument der Parlamente zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geführt hat. (ebd.; 19\_BR\_Vw: 85) Wurden Subsidiaritätsbedenken vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in den Stellungnahmen des Bundesrats gegenüber der Bundesregierung noch relativ kursorisch aufgenommen, prüft der Bundesrat seitdem das Frühwarnsystem in Kraft getreten ist genauer, ob EU-Legislativvorschläge gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen. (28\_BR\_Vw: 19; 19\_BR\_Vw: 85) Das Bewusstsein für die Subsidiaritätsprüfung ist dementsprechend gestiegen (ebd.), und zumindest in den ersten zwei Jahren der Anwendung der Rechte aus dem PSV bestand die Überlegung, dass eine (zu) häufige und unbedachte Nutzung die Effizienz dieses Instruments einschränken könnte, wie ein Interviewpartner verdeutlicht:

*„Das ist ein Instrument oder [...] eine Waffe; und wenn ich eine Waffe habe, dann muss ich mir etwas genauer überlegen, ob ich diese Waffe einsetze. Und diese etwas intensivere Prüfung hat letztlich zu Folge gehabt, dass man gesagt hat: ‚Also, wenn man das jetzt ganz genau prüft – juristisch, technisch – dann ist es kein Fall von Subsidiarität.‘ Andere Landesregierungen, die eben eine stärkere Nutzung des Frühwarn-Subsidiaritätsmechanismus haben wollten,*

*haben das oft anders gesehen. Es hat ein sehr starkes Ringen hinter den Kulissen unter den Ländern gegeben in den einzelnen Fällen, wo eine Ausschussempfehlung oder ein Antrag auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge vorlag. Das war früher nie so ein großes Thema. Es war in der Stellungnahme drin und man hat es passieren lassen. Jetzt überlegen sich die Länder sehr genau ‚Sollen wir es tun oder sollen wir es nicht tun?‘.“ (19\_BR\_Vw: 85)*

Erfolglose Rügen, so die Überlegung, würden die Bedeutung des Instruments verringern. Zum anderen liegt die eingeschränkte Nutzung des Frühwarnsystems auch daran, dass der Bundesrat unabhängig vom Frühwarnsystem auch die Möglichkeit hat, Stellungnahmen zu EU-Vorlagen im Rahmen der Mitwirkung an der deutschen Europapolitik zu verabschieden. (19\_BR\_Vw: 7) Dieses Mittel wird als wichtiger erachtet. (ebd.)

Im vorigen direkten Zitat wird eine grundsätzliche Frage im Umgang mit dem Frühwarnmechanismus angeschnitten, die nicht nur die beiden deutschen Parlamentskammern, sondern auch die anderen nationalen Legislativen betrifft und von wesentlicher Bedeutung für die weitere Nutzung der Möglichkeiten des Protokolls 2 LV ist: Die Frage nach den Umfang und die Prüfkriterien der Subsidiaritätskontrolle. Sowohl in der politischen Praxis als auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur ist der Prüfumfang im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle umstritten (DELGADO DEL SAZ 2011: 8). Bei der Prüfung werden unterschiedlich strenge Kriterien angewandt. Vor allem besteht Uneinigkeit darüber, ob die Subsidiaritätsprüfung das Zuständigkeitskriterium umfassen soll, eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit durchzuführen ist oder ob politische Erwägungen in die Ergebnisse der Prüfung einfließen können. Während einige Parlamente sich in ihrer Begründung eng am Text des Protokolls 2 orientieren, legen andere mitgliedstaatliche Gesetzgeber das Prinzip weiter aus.<sup>362</sup>

---

<sup>362</sup> „Anhand einer Studie der Forschungsabteilung des polnischen Sejms lassen sich vier Gruppen beziehungsweise ‚Welten der Subsidiarität‘ innerhalb nationaler Parlamente ausmachen: Eine erste Gruppe definiert Subsidiarität als ein dynamisches Prinzip, das in geringerem Umfang eine juristische Prüfkategorie als vielmehr den Ausdruck politischen Willens darstellt (britisches Oberhaus, französische Nationalversammlung, italienische Abgeordnetenversammlung, Litauen, Slowakei) Eine zweite Gruppe versucht, Interpretationsspielräume möglichst einzuengen und in einer strikt juristischen Auslegung zugleich die Verfahrensdetails festzulegen. In Deutschland, der niederländischen zweiten Kammer und in Portugal wird somit zusätzlich die Anspruchsgrundlage geprüft. Eine dritte Gruppe folgt

Für einige Autoren plädieren historische Argumente für eine restriktive Subsidiaritätsprüfung<sup>363</sup>, andere sprechen sich wiederum für eine weite Subsidiaritätskontrolle aus.<sup>364</sup> (FABBRINI & GRANAT 2013: 120 f.) Diese unterschiedlichen Bewertungen hinsichtlich des Verständnisses des Subsidiaritätsprinzips ergeben sich vor dem Hintergrund der fehlenden inhaltlichen Präzisierung des Grundsatzes der Subsidiarität (BECKER & PINTZ 2012: 5) im Protokoll 2 LV (siehe S. 117 f. und 122 ff.). Die Folgen dieses Mangels können auch auf nationaler Ebene beobachtet werden. (KACZYŃSKI 2011: 13)

Einige Parlamente bemängeln in ihren Subsidiaritätsrügen eine angeblich falsche oder nicht spezifizierte Rechtsgrundlage (Zuständigkeitskriterium, siehe S. 123). (EK 2012a: 5) Hierzu zählen die beiden deutschen Kammern. Der Bundestag versteht die Prüfung der Rechtsgrundlage als Teil der Subsidiaritätsprüfung. (9\_BT\_FM/RF: 40 f.; 16\_BT\_Vw: 17) Wenn die Rechtsgrundlage nicht gegeben ist, liegt nach dieser Auffassung automatisch ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vor. (9\_BT\_FM/RF: 40 f.; 16\_BT\_Vw: 47) Auch der Bundesrat hat in etwa 70 Prozent seiner Begründungen zur Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes

---

einer minimalistischen Lesart des Vertrages und subsumiert darunter ausschließlich supranationale Sachverhalte (tschechischer Senat, Finnland). Gerade aufgrund der begrenzten Einzelermächtigung der EU, könnten Subsidiaritätsverletzungen kaum eine Rolle spielen. Eine letzte Gruppe thematisiert Fragen der Subsidiarität bislang gar nicht (italienischer Senat, Spanien, Zypern, Bulgarien, Frankreich, beide Kammern in Belgien, Luxemburg).“ (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 348 f.)

<sup>363</sup> Siehe hierzu vor allem COOPER 2006, FABBRINI & GRANAT 2013: 121 und die Stellungnahmen von MAYER und von SUHR, beide abrufbar unter: [webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3085&id=1223](http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3085&id=1223) [Stand: 03.04.2014].

<sup>364</sup> Vgl. hierzu insbesondere BUSCHMANN & DAIBER 2011; DELGADO DEL SAZ 2011: 8; KIIVER 2012b: 98 ff.; RITZER, RUTTLOFF & LINHART 2006: 737 f. sowie die Stellungnahme von WUERMELING: „10 Thesen zur Subsidiaritätsrüge. Expertenanhörung des Unterausschusses Europarecht des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010. „Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“, online abrufbar unter: [webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a06/ua\\_europarecht/anhoerungen/01\\_Subsiaritaet/02\\_Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Wuermeling.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a06/ua_europarecht/anhoerungen/01_Subsiaritaet/02_Stellungnahmen/Stellungnahme_Wuermeling.pdf) [Stand: 03.04.2014].

Argumente zur fehlenden Rechtsgrundlage für ein Handeln der EU hervorgebracht.<sup>365</sup> Jedoch existieren im Kreis der Länder verschiedene Bewertungen, ob die Frage nach der Rechtsgrundlage Bestandteil der Subsidiaritätsprüfung sein soll. (BECKER 2013: 17, Fn. 10) Eine Mehrheit der Länder befindetet, dass das Zuständigkeitskriterium Bestandteil der Subsidiaritätskontrolle ist. (EMK 2012b: 13) Andere Bundesländer sind hingegen der Ansicht, dass das Fehlen der Kompetenzgrundlage nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Subsidiarität gewertet werden soll und sprechen sich folglich für die Nutzung des politischen Dialogs mit der Kommission aus, wenn ein solches Fehlen beanstandet werden soll. (ebd.)

Umstritten ist außerdem die Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung. Einige Parlamente stützen ihre Schlussfolgerungen auf Argumente im Zusammenhang mit beiden Grundsätzen, die der Kompetenzausübung in der EU zugrunde liegen: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Zu dieser Gruppe gehören auch die beiden deutschen Kammern. Der Bundestag argumentiert, dass die Frage der Subsidiarität nicht ohne Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit bewertet werden kann, da beides unmittelbar zusammenhängt, und prüft dementsprechend beide Prinzipien. (COSAC 2012d: 4; 2012c: 182)<sup>366</sup> Der gleichen Ansicht ist auch eine Mehrheit der Länder im Bundesrat: Da das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Art. 5 Abs. 3 EUV durch den Begriff „soweit“ verknüpft sind, können die beiden Prinzipien tatsächlich nicht als völlig getrennt betrachtet werden. (COSAC 2012c: 170) Deshalb wird im Bundesrat die Verhältnismäßigkeit zusammen mit der Subsidiarität geprüft. (EMK 2012b: 13) Das Verhältnis beider Prinzipien wird auch von den anderen mitgliedstaatlichen Legislativen unterschiedlich aufgefasst: Einige Parlamente halten sie für gleichwertig, während andere im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lediglich einen Bestandteil von Subsidiarität sehen. (EK 2013a: 4)

---

<sup>365</sup> Aus Tabelle 5 werden die Argumentationen ersichtlich, auf die sich die Subsidiaritätsrügen des Bundestags bzw. des Bundesrats stützen. Die Daten wurden durch das Sekretariat des Ausschusses für Fragen der EU des Bundesrats zur Verfügung gestellt (vgl. Fn. 305).

<sup>366</sup> Vgl. auch die Angaben zur begründeten Stellungnahme zum Vorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht auf S. 252 ff. dieser Arbeit sowie in BT-Drs. 17/8000: 3.

Auch die Verletzung der Begründungspflicht (prozedurale Dimension der Subsidiaritätsprüfung, vgl. Abschnitt 3.1.4.3.4.1 auf S. 123 f.) durch die Kommission wird als Argument für die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips angeführt. So kritisierten einige nationale Parlamente/Kammern im ersten Jahr der Anwendung der Subsidiaritätskontrolle die fehlende oder unzureichende Begründung zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips aus den den Gesetzgebungsvorschlägen beigefügten ‚fiches de subsidiarité‘ und den Gesetzesfolgenabschätzungen und sahen darin einen förmlichen Verstoß gegen diesen Grundsatz. (COSAC 2011a: 7; EK 2011a: 4) Auch die Bundestagsabgeordneten bemängelten, dass die Subsidiaritätsbegründungen in den meisten Vorschlägen für die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht hilfreich sind. (COSAC 2011b: 71 f.; 2011a: 41) Daraufhin hat die Kommission ihren Willen bekräftigt, zu gewährleisten, dass die Begründungen zu Legislativentwürfen hinsichtlich der Einhaltung der Subsidiarität verbessert werden. (EK 2012a: 5) Zudem wurde vonseiten des Bundestags wiederholt beanstandet, dass einige Gesetzesfolgenabschätzungen lediglich in englischer und französischer Sprache verfügbar sind. (COSAC 2011b: 72; 2011a: 46) Angesichts der Bedeutung dieser Gesetzesfolgenabschätzungen für den parlamentarischen und legislativen Entscheidungsprozess und der oftmals hoch-technischen und komplexen Natur des Sachverhalts sind fehlende Übersetzungen auch über Fragen der Subsidiaritätskontrolle hinaus problematisch.

Auch besteht Unsicherheit darüber, ob der Grundsatz der Subsidiarität als politisches (9\_BT\_FM/RF: 64) oder als rechtliches Prinzip (14\_BReg: 39; 10\_BT\_MMdB/OF: 56; 10\_BT\_MMdB/OF: 51 f.; so auch KOCH & KULLAS 2010: 4) verstanden werden soll. Dies geht einher mit der Frage, ob sie Subsidiaritätsrüge als politisches Instrument oder rein unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten genutzt wird bzw. werden soll. (22\_BT\_FM/OF: 67) Im Bundestag, zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen den anderen mitgliedstaatlichen Legislativen bestehen unterschiedliche Meinungen zu der Frage, ob sich die Abgabe einer Subsidiaritätsrüge nach der politischen Wünschbarkeit eines EU-Legislativvorschlags oder nach der kompetenzrechtlichen Richtigkeit (BECKER 2013: 27) richten sollte.

Aus der Analyse der parlamentarischen Praxis wird deutlich, dass die deutschen Parlamentarier ein EU-Vorhaben zunächst nach Inhalt (14\_BReg: 39; 1\_COSAC:



36) und Übereinstimmung mit den eigenen politischen Zielvorstellungen beurteilen. (14\_BReg: 39, 109, 100, 115; 25\_BT\_FM/OF: 13; 9\_BT\_FM/RF: 60; so auch BECKER & KIETZ 2010: 17) Sie bewerten den Legislativvorschlag eher nach dessen (mögliche) Wirkung sowie der politischen Wünschbarkeit als nach der angemessenen europarechtlichen Ebene der Kompetenzausübung. (1\_COSAC: 36) Die kompetenzrechtliche Bewertung tritt hingegen hinter parteipolitische und taktische Überlegungen zurück. (14\_BReg: 95; 24\_BT\_MdB/OF: 51; BECKER & KIETZ 2010: 4, 17)

*„Nicht die Frage ‚Ist die europäische Entscheidungsebene besser in der Lage, eine Maßnahme umzusetzen und ein politisches Ziel zu erreichen?‘ bestimmt die Entscheidung der nationalen Parlamente, sondern die Frage ‚Ist diese europäische Rechtsetzung gewollt?‘.“ (BECKER 2013: 29)*

Wird das Prinzip eher politisch aufgefasst, so wird das Instrument der Subsidiaritätsrüge als Möglichkeit „der offensiven und effektiven Nutzung zur konstruktiven Mitgestaltung in der Europapolitik“ (ebd.: 28) aufgefasst. Für die Befürworter einer solchen Interpretation bietet die Möglichkeit der Erhebung von Subsidiaritätsrügen dann Chancen zur Einmischung im politischen Prozess und die Gelegenheit öffentlicher Positionierung – auch im Hinblick auf die Legitimation gegenüber den Bürgern.<sup>367</sup> (16\_BT\_Vw: 51; 29\_BReg: 122 ff.) Eine aktive und intensive Nutzung der Subsidiaritätskontrolle ist vor diesem Hintergrund „europarechtlich geboten und europapolitisch erforderlich“ (SEMMLER 2010). Dadurch könnten neue „Kanäle parteipolitischer Netzwerkbildung innerhalb der europäischen Parteifamilien“ eröffnet werden. (BECKER & PINTZ 2012: 5)

Diejenigen, die die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als kompetenzrechtliche Prüfung verstehen, sprechen sich hingegen für eine vorsichtige Nutzung aus und sehen die Gefahr, dass das Instrument unter politischen Erwägungen missbraucht werden könnte. (2\_BT\_Vw: 27) Die Nutzung politischer statt rechtlicher Bewertungskriterien würde das Instrument entwerten. (28\_BR\_Vw: 92) So standen im Bundesrat am Anfang der Anwendung des Subsidiaritätskontrollmechanismus die formal-rechtlichen Kriterien der gewählten

---

<sup>367</sup> Die EU-Kommission, einige nationale Parlamente und verschiedene Wissenschaftler befürworten ein politisches Verständnis des Mechanismus. (EK 2012a: 11; vgl. auch HEFTLER 2012: 357; MÜLLER 2011a: 484)

Kompetenzgrundlage und der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Vordergrund. (BECKER & KIETZ 2010: 19) Diese Rechtsauffassung wurde vor allem in der ersten Subsidiaritätsrüge zur Richtlinie für eine europäische Schutzanordnung deutlich.<sup>368</sup> Im Laufe der ersten vier Jahre der Anwendung des Frühwarnmechanismus hat sich der Umgang der Länderregierung mit dem Instrument der Subsidiaritätsrüge allerdings geändert: Zwar verringert die durch die Länderverwaltungen durchgeführte technisch-fachorientierte Subsidiaritätsprüfung (ebd.) die Tendenz zur Abgabe von Subsidiaritätsrügen rein aus politischen Erwägungen, jedoch hat die Mehrheit der Bundesländer zunehmend eine Auffassung angenommen, die auch eine politische Nutzung dieses Instruments begünstigt. (28\_BR\_Vw: 100; vgl. S. 238 f.) Häufig erfolgt in den begründeten Stellungnahmen der Länderkammer eine inhaltliche Zurückweisung einzelner Regelungen der Gesetzgebungsvorschläge.

*„Vor diesem Hintergrund reicht die Anwendung des neuen Instruments der Subsidiaritätsrüge weit über die Frage nach Prüfungsumfang und Adressat der Prüfung hinaus. Vielmehr geht es um die Nutzung des Frühwarnmechanismus als rein defensiv-reaktives, europarechtliches Verhinderungswerkzeug zur Kontrolle der europäischen Kompetenzordnung, oder als Politik gestaltendes, proaktives Instrument der nationalen Parlamente zur Mitwirkung am europäischen Entscheidungsprozess.“ (BECKER 2013: 32)*

Ein weiterer Faktor, von der die Nutzung der Subsidiaritätsrüge abhängt und auf die Trennung zwischen politischem und rechtlichen Verständnis der Subsidiaritätsprinzips setzt, ist die Grundhaltung der verschiedenen Fraktionen im Bundestag und der regierenden Parteienkoalitionen in den Bundesländern gegenüber der Subsidiaritätsprüfung. Diese Grundhaltung ist maßgeblich für die Entscheidung, ob ein Subsidiaritätsverstoß bei einem EU-Gesetzgebungsvorschlag vorliegt. (GRÖNING-THÜNA 2010: 322) Während der 17. LP wurde aus der parlamentarischen Praxis des Umgangs mit der Subsidiaritätsrüge deutlich, dass sich insbesondere die Koalitionsfraktionen im Bundestag (CDU/CSU und FDP) für ein politisches Verständnis aussprachen (4\_EK: 74; 11\_BT\_Vw: 64; SEMMLER 2010) und für eine stärkere Nutzung dieses Instruments plädierten (4\_EK: 74; 22\_BT\_FM/OF: 52; SILBERHORN 2010: 141). Die Oppositionsfraktionen (BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN und

---

<sup>368</sup> Vgl. Fn. 320.

SPD) legten der Subsidiaritätskontrolle hingegen ein juristisches Verständnis zugrunde und sahen die Subsidiaritätsrüge eher als ‚Verhinderungsinstrument‘ an (11\_BT\_Vw: 65), das wenig konstruktiv sei (10\_BT\_MMdB/OF: 49). Zudem ginge es bei der Abgabe einer begründeten Stellungnahme nicht darum, inhaltlich stärker Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren der EU zu nehmen; mit der Subsidiaritätsrüge sei vielmehr die Aussage verbunden, dass die europäische Ebene für eine Regelung nur eingeschränkt oder gar nicht zuständig ist. (21\_BT\_MMdB/OF: 7; 24\_BT\_MdB/OF: 39) Politischer Wille der Fraktionen und Ziel der Subsidiaritätskontrolle sei nicht, möglichst viele Subsidiaritätsrügen zu erheben, sondern die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten. (22\_BT\_FM/OF: 69 ff.) Die Formulierung von Subsidiaritätsrügen ist demgemäß „kein Selbstzweck“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 326). In der Fraktion der LINKEN besteht noch keine eindeutig definierte Haltung dazu. (13\_BT\_FM/OF: 47) An dieser Stelle sei jedoch angemerkt, dass zwischen den deutschen politischen Parteien im Bundestag auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein pro-europäischer Grundkonsens besteht (24\_BT\_MdB/OF: 51). Obwohl sich die Abgeordneten in den letzten Jahren im gesetzgeberischen Alltag (STURM & PEHLE 2012: 77) mit der Frage nach den Grenzen europäischer Gesetzgebung beim Erlass von europäischem Sekundärrecht auseinandergesetzt haben (BECKER & KIETZ 2010: 18), besteht parteiübergreifend eine gefestigte europafreundliche Grundhaltung (24\_BT\_MdB/OF: 51). Lediglich Nuancen bei der Wahrnehmung des Instruments der Subsidiaritätsrüge differieren.

Die Grundhaltung der Fraktionen im Bundestag reflektiert im Wesentlichen die Positionierung der Parteien zu diesem Thema. Diese parteipolitisch bedingte Grundhaltung spiegelt sich auch in der Positionierung der Länderregierungen wieder, in denen eine Partei die Mehrheit stellt oder in denen Koalitionsregierungen bestehen. (19\_BR\_Vw: 7) Die sozialdemokratisch-geführten A-Länder nehmen traditionell eine integrationsfreundliche Haltung ein und stehen der Subsidiaritätsrüge zurückhaltender gegenüber als die konservativ-geführten B-Länder, die das Instrument eher als Abwehrinstrument<sup>369</sup> und als starkes Signal einsetzen (28\_BR\_Vw: 21), um mehr Subsidiarität im Sinne autonomer Kompetenzen für

---

<sup>369</sup> Abgewehrt werden sollen mögliche unerwünschte Eingriffe der europäischen Ebene in vornehmlich interne Angelegenheiten der Länder.

die deutschen Länder zu fordern. In SPD-geführten Ländern wird stets berücksichtigt, dass die Partei eine prinzipiell offene und positive Haltung gegenüber der europäischen Integration einnimmt und dass mit Subsidiaritätsrügen auch die Gefahr verbunden sein könnte, sinnvolle Vorschläge, die europäische Integration mit mehr oder weniger formalen Argumentationen zu gefährden. (28\_BR\_Vw: 21) Bei der Prüfung der Erhebung einer Subsidiaritätsrüge soll der Mehrwert des jeweiligen Gesetzgebungsvorschlages für die gesamte EU und ihre Mitgliedstaaten (und nicht nur für die regionale oder nationale Ebene) stärker berücksichtigt werden (Effizienzkriterium) und eine stärkere Konzentration auf politisch bedeutsame EU-Vorhaben erfolgen. Bei der Entscheidung für oder wider die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge werden die Argumente im Einzelfall diskutiert und sorgfältig abgewogen. (28\_BR\_Vw: 21) Die im Abschnitt 4.2.2.2 „Quantitative Analyse der Nutzung der Subsidiaritätsrüge“ aufgezeigte unterschiedliche Nutzung während der letzten vier Jahre und das kurzzeitige ‚Hoch‘ an abgegebenen Rügen im Jahr 2012 ist auf die politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zurückzuführen. (19\_BR\_Vw: 6; 15\_BReg: 33) Die zurückhaltende Handhabung durch den Bundesrat ist durch „eine sehr integrationsfreundliche Linie bei seinen Entscheidungen“ (ebd.) zu erklären.

Die politische Abwägung des Für und Wider einer Subsidiaritätsrüge hängt sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat darüber hinaus von der in einem konkreten Fall gegebenen Interessenkonstellation und dem jeweiligen politischen Kontext ab. Für die Positionierung der Bundestagsabgeordneten und -Fraktionen zu bestimmten Subsidiaritätsfragen scheinen die Stellungnahmen und die Einflüsse organisierter Interessengruppen und Verbände eine bedeutende Rolle zu spielen. (BECKER 2013: 24) Bei den Positionierungen der Länder bzgl. der Sub-

sidiaritätsprüfung werden länderspezifische Interessen (ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder<sup>370</sup> oder regional stark geprägte Länderinteressen<sup>371</sup>) berücksichtigt (28\_BR\_Vw: 27; 19\_BR\_Vw: 87). Die Berücksichtigung dieser länderspezifischen Interessen kann eine ausschlaggebende Rolle bei der Entscheidung über die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge spielen (28\_BR\_Vw: 26 ff.) und dazu führen, dass die Grundpositionen zurückgestellt werden und die Entscheidung anders ausfällt, als dies nur anhand der Grundhaltung zum Instrument der Subsidiaritätsrüge oder nur anhand einer strengen formalen Subsidiaritätsprüfung erfolgt wäre (28\_BR\_Vw: 27; 19\_BR\_Vw: 95). Dem Abwägungsprozess in der Länderkammer liegen also unterschiedliche Faktoren zugrunde und es findet eine fallabhängige Mehrheitsbildung statt (28\_BR\_Vw: 21). Dabei sind die Entscheidungen über die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge bisher stets mit knapper Mehrheit getroffen worden. (19\_BR\_Vw: 89)

#### 4.2.2.4.2 Behandlung in der Binnenorganisation

Aus der Analyse der Praxis der Behandlung der EU-Legislativvorschläge in der Binnenorganisation des Bundestags bzw. des Bundesrats können Einsichten gewonnen werden, die die intrainstitutionelle Ebene der Nutzung des Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle betreffen. So kann zunächst festgehalten werden, dass beiden Häusern es bisher durchaus gelungen ist, die Fristen einzuhalten. (BECKER 2013: 11) Auch die anderen mitgliedstaatlichen Legislativen konnten diese Acht-Wochen-Frist zur Abgabe von begründeten Stellungnahmen meist einhalten. (PREISING 2011: 150 f.; COSAC 2013: 28) Die ursprüngliche Vermutung, dass die Parlamente die Einhaltung dieser Frist nicht schaffen würden, wurde somit widerlegt. Bei hoher Motivation eines Parlaments können in dieser Zeitspanne die internen parlamentarischen Verfahren zur Kontrolle der Subsidiarität

---

<sup>370</sup> Initiative mehrerer EU-Mitgliedstaaten für eine Richtlinie über die europäische Schutzanordnung und Vorschlag für eine Verordnung über EUROPOL. Vgl. Tabelle 5.

<sup>371</sup> Z. B. Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement sowie Vorschlag für eine Verordnung über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes. Vgl. Tabelle 5.

durchlaufen und ggf. eine Positionierung in Form einer begründeten Stellungnahme herbeigeführt werden. Einschränkend muss jedoch angemerkt werden, dass die Frist zum einen nicht ausreichend ist, um alle Aspekte eines Legislativvorschlags zu prüfen. (COSAC 2011b: 71) Soll zudem auch eine Koordinierung mit anderen Parlamenten erfolgen, so ist diese Prüffrist nur schwer einzuhalten (HEFFTLER 2012: 356; so auch 3\_EP: 51).<sup>372</sup> Darüber hinaus stellt diese Frist für den Bundestag zwar keine unüberwindliche Hürde mehr dar (BECKER & KIETZ 2010: 35), jedoch bestehen auch weiterhin einige Schwierigkeiten bei der Koordinierung der verschiedenen Ausschüsse während dieser acht Wochen. Da die Überweisung eines EU-Vorhabens an die Ausschüsse in der Regel etwa vier Wochen dauert und zudem eine Koordinierung innerhalb der Fraktionen, zwischen den Ausschüssen sowie mit anderen nationalen Parlamenten notwendig ist, erweist sich die Einhaltung des vorgegebenen Zeitrahmens als problematisch (13\_BT\_FM/OF: 43, 45; 26\_BT\_FM/RF: 38; BUZOGÁNY & STUHLIK 2011: 13). So sind bisher innerhalb des Bundestags zeitliche Koordinierungs- und Abstimmungsprobleme insbesondere bei der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachausschüssen und dem mitberatenden EU-Ausschuss bzw. zwischen den jeweiligen Fachpolitikern innerhalb der Fraktionen aufgetreten (26\_BT\_FM/RF: 103, 22\_BT\_FM/OF: 62): Halten die Fachausschüsse die Abgabe einer begründeten Stellungnahme für angebracht, geben sie nach Beteiligung des EU-Ausschusses eine entsprechende Beschlussempfehlung an das Plenum ab. (BECKER & KIETZ 2010: 16) Kommen die Fachausschüsse jedoch zum Ergebnis, dass sie keine Subsidiaritätsrüge erheben wollen, müssen sie trotzdem dem EU-Ausschuss die Möglichkeit geben, eine eigene Stellungnahme an das Plenum zu richten, die der Beschlussempfehlung des Fachausschusses widersprechen kann. (vgl. Abschnitt 4.2.2.1 „Prüfschritte“ auf S. 222 f. sowie den Fallbeispiel über den „Richtlinienentwurf über Einlagensicherungssysteme“ auf S. 245 ff.; 9\_BT\_FM/RF: 71; 26\_BT\_FM/RF: 35 ff.) Das Plenum entscheidet sodann mit Mehrheit über die Abgabe der Subsidiaritätsrüge.

---

<sup>372</sup> Einige mitgliedstaatliche Parlamente bzw. Parlamentskammern gaben in einer einschlägigen Umfrage der COSAC an, dass eine Erweiterung der Prüffrist zum einen die Auswirkungen von Zeiten vor (Neu)Wahlen und von Parlamentsferien mindern würden. (COSAC 2013: 28) Zum anderen würde diese Verlängerung die Prozesse interparlamentarischer Abstimmung erleichtern, die erforderlich sind, um die vorgegebenen Quoren für die ‚gelbe‘ und ‚orangefarbene Karte‘ erreichen zu können. (ebd.)

(9\_BT\_FM/RF: 73) Während der 17. LP kam es vor, dass die Unterrichtung des EU-Ausschusses durch den zuständigen Fachausschuss über dessen Absichten so kurz vor Ablauf der Frist erfolgt ist, dass es dem EU-Ausschuss nicht mehr möglich war, eine eigene Subsidiaritätsrüge zu formulieren und eine Entscheidung über deren Abgabe herbeizuführen. (9\_BT\_FM/RF: 71; 22\_BT\_FM/OF: 64) Von diesen Koordinierungs- und Zeitproblemen waren bisher vor allem die Mehrheitsfraktionen betroffen. (22\_BT\_FM/OF: 62; 22\_BT\_FM/OF: 62)

Darüber hinaus zeigt sich, dass die Befassung mit EU-Dokumenten in den Fachausschüssen unterschiedlich ausfällt. (9\_BT\_FM/RF: 71) So sind einige Ausschüsse<sup>373</sup> bereits mit der innerstaatlichen Rechtssetzung stark belastet. (ebd.) Andere Ausschüsse befassen sich mit europäischen Angelegenheiten nur sporadisch. (ebd.) Bei den letzteren nimmt die Frage der Subsidiaritätsprüfung alleine aufgrund der geringen Anzahl an Vorschlägen, die die EU in den jeweiligen Politikbereichen erlässt, keinen großen Raum in den Beratungen ein; die wenigen EU-Legislativvorschläge, die vorgelegt werden, werden aber sehr wohl detailliert und intensiv diskutiert. (16\_BT\_Vw: 63) Da die zuständigen Politiker in den Fachausschüssen mit Subsidiaritätsfragen in unterschiedlichem Umfang befasst sind (BECKER 2013: 19), stellt die Frage der Abgabe von begründeten Stellungnahmen eine Herausforderung dar. (17\_BT\_MdB/RF: 20, 22) Die Erfahrung der ersten Jahre zeigt bis zu einem gewissen Grade, dass die Parlamentarier der Fachausschüsse und die zuständigen Referenten in den Fraktionen mit der Subsidiaritätsfrage noch nicht (gut) umzugehen wissen. (22\_BT\_FM/OF: 18; 26\_BT\_FM/RF: 45, 106; 25\_BT\_FM/OF: 48) Sie bewerten einen EU-Legislativvorschlag zwar inhaltlich und aus einem nationalen Blickwinkel, aber die Antwort auf die Frage, auf welcher Ebene und mit welchen Kompetenzen ausgestattet ein Problem besser zu lösen ist, erweist sich als schwierig. (22\_BT\_FM/OF: 18; 25\_BT\_FM/OF: 48) Zudem gibt es im Bundestag keine abgestimmte Praxis zwischen den

---

<sup>373</sup> „Im deutschen europapolitischen Diskurs ist es vor allem die Innen- und Justizpolitik, insbesondere der Bereich der strafjustiziellen Zusammenarbeit, der von ausgeprägten Souveränitätsvorbehalten geprägt ist und immer wieder Fragen nach den Grenzen der europäischen Rechtsetzungstätigkeit aufwirft. Zuletzt hatte das Bundesverfassungsgericht dieses Feld explizit zum Kernbestand nationaler Souveränität erklärt und eine sehr zurückhaltende Ausübung bereits an die EU übertragener Kompetenzen angemahnt.“ (BECKER & KIETZ 2010: 17)

Ausschüssen, die das Verfahren oder Elemente der Subsidiaritätsprüfung festlegt. Die Ausschüsse, die mit der Prüfung eines Legislativentwurfs befasst sind, können sich auf verschiedene Aspekte der Subsidiaritätsprüfung konzentrieren. (COSAC 2012c: 185) Von einer Koordinierung der Subsidiaritätskontrolle kann nur auf Verwaltungsebene in der Bundestagsverwaltung die Rede sein. (GRÖNING-THÜNA 2010: 321)

Die Subsidiaritätsprüfung hängt im Bundestag zudem maßgeblich vom Engagement der einzelnen Abgeordneten ab. (30\_BR\_MM: 84; 16\_BT\_Vw: 60) Zwar wird eine administrative Hilfestellung durch die Bundestagsverwaltung und durch die Fraktionen geleistet, dieser Unterstützung sind dennoch enge Grenzen gesetzt. Den Bundestagsabgeordneten stehen – im Vergleich zu den Möglichkeiten der Exekutiven der Länder – eingeschränkte Prüfkompetenz und Ressourcen zur Verfügung. (30\_BR\_MM: 67) Deshalb ist die Prüfintensität in den Länderexekutiven deutlich höher als im Bundestag. (ebd.) Dies spiegelt sich auch im Detailniveau und im Umfang der begründeten Stellungnahmen wieder. (30\_BR\_MM: 83; 4\_EK: 87) Die Argumentation des Bundesrats ist in der Regel detaillierter als die des Bundestags. (ebd.) Viele Stellungnahmen des Bundesrats sind aber eher technischer Natur und weisen eine defensive Positionierung auf. Dies liegt vor allem daran, dass die Prüfung der Unionsvorschläge in den zuständigen Ministerien der Länder einen starken exekutiven Hintergrund hat:

*„Weil der Referent, der keine politische Vorgabe hat zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt, der kann ja eigentlich nichts anderes machen, als sich den Rechtsakt anzugucken und zu sagen, ‚Sind wir betroffen? Wenn ja, ist es vereinbar mit unseren geltenden Gesetzen oder unserer geltenden Praxis, was da vorgeschlagen wird? Hat das Konsequenzen, die wir vielleicht abwenden wollen? Oder spielt das in unsere Hand?‘ Z. B. den Koalitionsvertrag kennt er ja. Dann kann er sagen, ‚der Vorschlag der Kommission ist deckungsgleich mit der Absicht, die in unserem Koalitionsvertrag formuliert ist. Insofern sollte die Landesregierung das unterstützen‘. Aber in einer Vielzahl der Fälle ist es so, dass ein EU-Rechtsakt erstmal sich einmischt. [...] Das bedeutet, es gibt Aufwand. Das bedeutet, dass das Interesse des Landes erstmal negativ betroffen ist, weil insofern es keine entsprechende politische Vorgabe gibt ‚Wir wollen dasselbe‘ – ist alles andere nicht dasselbe und deswegen negatives Eingreifen, deswegen abwehrend. Dadurch kommen sehr viele kritische Positionierungen zustande.“*  
(18\_BR\_MM: 60)

Politische Erwägungen spielen in diesem Prozess kaum eine Rolle. Diese kommen erst im Stadium der Koordinierung der Länderregierungen im Vorfeld der



Befassung in den Ausschüssen des Bundesrats zum Tragen. In dieser Phase kann es zu Meinungsunterschiede und zum ‚Ringeln hinter den Kulissen‘ um die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge zwischen den Ländern kommen, wie an anderer Stelle dieser Untersuchung gezeigt (siehe Zitat auf S. 273).

Ist eine begründete Stellungnahme abgegeben und wird das Quorum für eine ‚gelbe‘ oder ‚orangene Karte‘ nicht erreicht, antwortet die Kommission im Einklang mit ihrer politischen Verpflichtung gegenüber den nationalen Parlamenten auf diese Subsidiaritätsrüge im Rahmen des politischen Dialogs. Eine Mehrheit der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber gibt in einer Umfrage der COSAC an, dass die EK auf alle begründeten Stellungnahmen antwortet. (COSAC 2011a: 6) Allerdings ergehen die Antworten oftmals nicht innerhalb der von der Kommission selbst auferlegten Frist von drei Monaten. (ebd.) Für diese Verzögerungen können zwei Gründe identifiziert werden: Zum einen sind die personellen Kapazitäten in der für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zuständigen Stelle des Generalsekretariats der Kommission im Verhältnis zur Anzahl der nationalparlamentarischen Stellungnahmen sehr begrenzt. Zudem durchlaufen die Antworten ein kompliziertes Verfahren in der Kommission: Sie werden von dem für interinstitutionelle Angelegenheiten zuständigen Kommissar erst unterzeichnet, nachdem sie vom Kollegium der Kommission förmlich angenommen wurden; der Annahme geht eine Konsultation aller beteiligten Kabinette und Dienststellen voraus. (EK 2010a: 8) Da dieser Prozess die Zustimmung der jeweiligen konsultierten Stellen erfordert, ist er äußerst langwierig.

Im Bundestag werden diese Schreiben in das interne Dokumentenverarbeitungssystem eingestellt; somit haben alle Abgeordneten die Möglichkeit, die Antwort einzusehen. (COSAC 2011b: 71) Zudem werden die beteiligten Ausschüsse über den Erhalt des Antwortschreibens informiert. (ebd.) Ein formalisiertes Verfahren zum Umgang mit den Antworten der Kommission gibt es nicht. (10\_BT\_MMdB/OF: 60) Jedoch können die mit der Subsidiaritätsprüfung befassten Akteure sensibilisiert sein und bei einer späteren Befassung mit der gleichen oder einer ähnlich gelagerten Thematik bereits früh auf die Vorlage aufmerksam werden. (21\_BT\_MMdB/OF: 63) Von den Akteuren im Bundestag werden diese Antwortschreiben als wenig aussagekräftig eingeschätzt. (7\_BT\_Vw: 90 ff.; 9\_BT\_FM/RF: 59) Auch andere nationale Parlamente kritisieren, dass die

EK-Antworten zu allgemein sind und nur eingeschränkt Bezug auf die in den Subsidiaritätsrügen enthaltene Argumentation nehmen. (COSAC 2013: 30)

Im Gegensatz zum Bundestag besteht im Bundesrat ein formalisiertes Verfahren zur Behandlung der Antworten der Europäischen Kommission. Im Rahmen des sog. EU-Monitoring werden die Antworten der Kommission auf begründete Stellungnahmen des Bundesrats zum Gegenstand von offiziellen Drucksachen, die sodann regelmäßig im Ausschuss für Fragen der EU auf die Tagesordnung gesetzt und geprüft werden. (19\_BR\_Vw: 45 ff.; EMK 2012b: 19) Diese Prüfung ist allerdings eher formaler Natur: Der Ausschuss für Fragen der EU nimmt nämlich keine inhaltliche Wertung der Kommissionsantworten vor, sondern prüft lediglich formal, ob sich diese Antworten auf die Schreiben des Bundesrats bezieht, innerhalb eines angemessenen Zeitraums erfolgten und die in den Bundesratsstellungen angesprochenen Punkte erfassen. (19\_BR\_Vw: 45 ff., 50; 28\_BR\_Vw: 119) Die Fachausschüsse prüfen anschließend, inwieweit die Kommission sich inhaltlich mit den Subsidiaritätsbedenken des Bundesrats auseinandergesetzt hat. (ebd.) Sind sie der Auffassung, dass die Antwort den geäußerten Bedenken nicht genügt, können sie nochmals eine Stellungnahme im Rahmen des politischen Dialogs mit der Kommission beschließen.<sup>374</sup> (ebd.) Ein solcher Beschluss kam bisher zweimal zustande<sup>375</sup>. (19\_BR\_Vw: 48) Der Bundestag hat hingegen nach der Abgabe einer Subsidiaritätsrüge den politischen Dialog mit der Kommission nicht weitergeführt. (COSAC 2011b: 71)

#### 4.2.2.5 Wirkung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus

Ob die Subsidiaritätskontrolle zu einer tatsächlichen Stärkung der demokratischen Legitimation europäischer Rechtsetzung beitragen (Deutscher Bundestag 2007: 2) kann, hängt davon ab, welche Wirkung diese Einspruchsrechte der nationalen Parlamente auf den europäischen Gesetzgebungsprozess entfalten. Da der Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle sich noch in der Erprobungsphase befindet und die nationalen Parlamente ihre Chancen und Grenzen zurzeit noch

---

<sup>374</sup> Das EU-Monitoring kommt sowohl im Falle von Subsidiaritätsrügen als auch im Falle von inhaltlichen Stellungnahmen zur Anwendung. Vgl. Abschnitt 4.2.3.1 „Schriftlicher Austausch von Positionen“ und Fn. 383.

<sup>375</sup> Richtlinienentwurf über die Konzessionsvergabe und Verordnungsvorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht.

erkunden (BECKER 2013: 5; 19\_BR\_Vw: 5), können die folgenden Ausführungen lediglich einige vorläufige Schlüsse aus der praktischen Umsetzung ziehen. Hierfür können einige Indizien (SCHULZ 2011: 158) auf die Wirkung der Subsidiaritätskontrolle identifiziert werden, die im Folgenden näher beleuchtet werden.

#### 4.2.2.5.1 Hinweise auf eine relativ starke Wirkung

Bestehende Zweifel an der Wirksamkeit des Instrumentes der Subsidiaritätsrüge wurden durch den Fall des Monti-II-Verordnungsvorschlags entkräftet. (14\_BReg: 112 f.; vgl. auch EMK 2012a: Punkt 4; COOPER 2012: 20) Auch wurde hierdurch die Befürchtung widerlegt, die Hürde zur Auslösung der ‚gelbe Karte‘ sei unerreichbar hoch. (BECKER 2013: 24; 6\_BReg: 35) Die Kommission erklärte zwar, dass der Monti-II-Vorschlag in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stünde, sie verfolgte den Vorschlag aber nicht weiter. Damit wurde ein Teil eines Gesetzgebungsverfahrens beendet „bevor der formelle Legislativprozess nach Artikel 294 AEUV überhaupt begonnen wurde“ (BECKER 2013: 7). Mit dem Erreichen des Quorums und mit der Entscheidung, das Gesetzgebungsverfahren zu stoppen, haben die nationalen Parlamente erstmals kollektiv erreicht, dass ihre öffentlich zum Ausdruck gebrachten Anliegen unmittelbare Konsequenzen auf europäischer Ebene hatten. Die kollektive Reaktion der nationalen Parlamente hat also in diesem Fall den europäischen Gesetzgebungsprozess faktisch gestoppt. Allerdings ist die Monti-II-Verordnung ein eher atypischer Fall, weil die Vorlage auf Art. 352 AEUV gestützt wurde. (16\_BT\_Vw: 20) Damit unterliegt sie nicht dem ordentlichen, sondern einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, in dem die Entscheidungen im Rat einstimmig getroffen werden müssen. (28\_BR\_Vw: 99) Die Schlussfolgerungen für die weitere Anwendung des Frühwarnmechanismus müssen diesen Aspekt berücksichtigen.

Einer der bedeutendsten Effekte des Frühwarnmechanismus liegt in der Prävention: Eine vorbeugende Wirkung entfalten die Instrumente des Frühwarnmechanismus vornehmlich gegenüber den politischen und legislativen Aktivitäten der Europäischen Kommission. (4\_EK: 35 ff.; KOCH & KULLAS 2010: 9) Die bloße Möglichkeit zur Inanspruchnahme der neuen Mitwirkungs- und Prüfmöglichkeiten durch die nationalen Parlamente wirkt sich antizipativ auf den Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission aus und

löst eine intensivere interne Prüfung ihre Vorschläge auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips aus. (27\_BReg: 19; 6\_BReg: 35; BECKER & KIETZ 2010: 5) Eine breite nationalparlamentarische Opposition gegen einen Gesetzgebungsvorschlag kann kaum ignoriert werden (MELLEIN 2007: 270 f.; 2011: 48). Für die Kommission hat die Erhebung mehrerer Subsidiaritätsrügen – selbst wenn die jeweils erforderlichen Quoren nicht erreicht werden – auch eine Warnfunktion hinsichtlich möglicher Widerstände vonseiten der im Rat vertretenen Regierungen. (30\_BR\_MM: 61; 10\_BT\_MMdB/OF: 56; 22\_BT\_FM/OF: 67) So wird der Frühwarnmechanismus zu einem „Instrument legislativer Feinsteuerung“ (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 350), indem mögliche Vetospieler frühzeitig durch die Kommission in den Entscheidungsprozess eingebunden und nationale Interessen ermittelt werden (ABELS 2013b: 94 f.).

Eine weitere Auswirkung des Subsidiaritätskontrollmechanismus ist noch subtiler und hat mit dem wachsenden Bewusstsein in einigen nationalen Parlamenten über die Notwendigkeit der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und über die Möglichkeiten der Beeinflussung der Entscheidungsprozesse der EU zu einem früheren Zeitpunkt zu tun (KACZYŃSKI 2011: 13; EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 17). Durch die Subsidiaritätsprüfung eröffnet sich der Parlamentsmehrheit die Chance zur Mitwirkung in der nationalen Europapolitik (BECKER 2013: 28; 22\_BT\_FM/OF: 15). Auf der politischen Ebene hat die Subsidiaritätskontrolle zu einer Dynamisierung (22\_BT\_FM/OF: 15) und zum intensiveren Austausch über die Auswirkungen von EU-Entwürfen zwischen Parlamentsmehrheit und der jeweiligen Regierung geführt (PAULO 2012: 13). Mit der Subsidiaritätsprüfung bieten sich den nationalen Parlamenten „neue politische Mitwirkungs- und Gestaltungskanäle“ (BECKER 2013: 5), die ihnen zusätzliche Anreize bieten, sich mit Entwürfen für Gesetzgebungsakte der EU strukturiert und in einem frühen Stadium des europäischen Gesetzgebungsprozesses auseinanderzusetzen (VARA ARRIBAS & BOURDIN 2012: 15). Die Beschäftigung mit einem Dossier beginnt nun wesentlich früher als dies vor Beginn der Anwendung der Regelungen des Vertrags von Lissabon der Fall war. Bis zur Umsetzung der neuen Regelungen haben die nationalen Parlamente nicht genau verfolgt, was zum Beginn des Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene passierte, sondern haben eher den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens abgewartet. (22\_BT\_FM/OF: 17) Zu diesem Zeitpunkt befanden sie sich allerdings in einer eher nachvollziehenden Rolle und

konnten nur noch bereits beschlossene Rechtsakte umsetzen. Mit dem Frühwarnsystem wird die Aufmerksamkeit der Mitglieder der nationalen Legislativen nunmehr auf eine frühere Phase des europäischen Legislativprozesses vorverlagert (3\_EP: 42), die eine frühzeitige Mitwirkung und Politisierung bestimmter Fragen erlaubt (BECKER & KIETZ 2010: 2). Zudem fügt die achtwöchige Frist den Kontrollaktivitäten der nationalen Parlamente ein Gefühl der Dringlichkeit bei (PAULO 2012: 14, 22) und erhöht das Bewusstsein dafür, dass „nur derjenige Einfluss nehmen und sich Gehör verschaffen kann, der früh und schnell reagiert“ (PREISING 2011: 151).

Das Verfahren zur ersten ‚gelben Karte‘ und der damit verbundene Beschluss der Europäischen Kommission, den Vorschlag zur Monti-II-Verordnung zurückzuziehen, hat eine gesteigerte Aufmerksamkeit verschiedener Akteure aus dem Bundestag und dem Bundesrat auf das Instrument der Subsidiaritätsrüge ausgelöst. Während der Interviews wurde deutlich, dass sich im Bundestag die Wahrnehmung für die Anwendung der Subsidiaritätsrüge und ihre Auswirkungen sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene geändert hat. (25\_BT\_FM/OF: 15, 20; 21\_BT\_MMdB/OF: 113; 22\_BT\_FM/OF: 52) Insbesondere bei den Oppositionsfraktionen hat das Auslösen der ersten ‚gelben Karte‘ für Aufmerksamkeit gesorgt. (25\_BT\_FM/OF: 15, 20; 21\_BT\_MMdB/OF: 113) Bei den Ländern haben der Ablauf und das Verfahren zur Monti-II-Verordnung sowie die Reaktion der Europäischen Kommission dazu beigetragen, die Auffassung zu verstärken, dass es sich bei der Subsidiaritätsrüge eher um ein politisches Instrument handelt (28\_BR\_Vw: 94): Zwar war die Kommission der Ansicht, dass der Grundsatz der Subsidiarität durch den Vorschlag keinesfalls verletzt worden sei, dennoch erkannte sie „die realpolitischen Konsequenzen der Rüge“ (BECKER 2013: 31) an. Sie hatte bei der Entscheidung, den Vorschlag zurückzuziehen bedacht, dass die Einwände der Parlamente bei den Verhandlungen im Rat und im Europäischen Parlament hätten aufgegriffen werden können. Somit reagierte sie auf den erheblichen politischen Druck, den die Erhebung der Subsidiaritätsrügen (DELGADO DEL SAZ 2011: 10) aufgelöst hatte. Wie bereits schriftlich angekündigt,<sup>376</sup> bestätigte die EK mit dieser politischen Reaktion, dass sie der Auslegung

---

<sup>376</sup> Vgl. Ausführungen zum Inhalt des Briefs des Kommissionspräsidenten an die nationalen Parlamente auf S. 190 ff.

des Subsidiaritätsprinzips und der Anwendung des Frühwarnmechanismus ein politisches Verständnis zugrunde legt. Im Bundesrat ist dies als Signal verstanden worden, dass eine verstärkte Nutzung der Subsidiaritätsrüge entlang politischer Erwägungen statt rechtlich genau fixierter Prüfkriterien möglich ist. (28\_BR\_Vw: 94) Bestehende Unsicherheiten über die grundsätzliche Frage, ob die Subsidiaritätsrüge als politisches oder als kompetenzrechtliches Kontrollinstrument genutzt werden sollte, wurden somit teilweise im Sinne einer verstärkten Nutzung der Subsidiaritätsrüge anhand politischer Erwägungen ausgeräumt. Mit den zwei ersten erfolgreichen Fälle der ‚gelben Karte‘ wurden auch Unklarheiten ausgeräumt, ob sich die Subsidiaritätsrügen der Parlamente genau auf denselben Punkt bzw. auf dieselbe Bestimmung in einem Gesetzgebungsvorschlag beziehen müssen (MELLEIN 2011: 51), um die Schwelle von einem Drittel/Viertel zu erreichen. Die Kommission hatte für das Erreichen der Quoren alle innerhalb der Frist eingegangenen Subsidiaritätsrügen einbezogen, unabhängig von den darin geäußerten Bedenken.

Andererseits haben die Stellungnahmen der Parlamente eine sensibilisierende Wirkung auf die Kommission. (BECKER 2013: 10) Durch die Anwendung des Frühwarnsystems wurde die Rolle der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsprozess der EU stärker sowohl ins Bewusstsein der Kommissare als auch in das der Mitarbeiter der verschiedenen Kommissionsdienststellen gerückt. (29\_BReg: 9 f., 97 f.; 4\_EK: 110) Die nationalen Parlamente werden in die prä-legislativen Tätigkeiten der Kommissionsdienststellen vermehrt eingebunden. (4\_EK: 110) So stellt ein Interviewpartner fest:

*„Aber ich glaube schon, dass einfach die Tatsache, dass die Kommissare oder die Vertreter der Generaldirektionen, wenn sie ins [Europäische, eigene Anmerkung] Parlament gehen und in den Rat gehen, um ihren Vorschlag zu verhandeln... [...]. Dass sie verhandeln im Bewusstsein oder in Kenntnis der Positionen der nationalen Parlamente, die ihre Positionen bekannt machen wollten. Das ist, glaube ich, schon eine große Veränderung. Und dann ist es schwer zu messen, inwieweit diese Positionen wirklich die Verhandlungsstrategie oder die Positionierung der Kommission beeinflussen. [...] Aber es ist subtil da und es beeinflusst sicherlich.“ (4\_EK: 43)*

Gerade in diesem Bereich ist ein unmittelbarer Einfluss kaum nachweisbar. Gleichwohl kann sich diese Sensibilisierung langfristig auf das Verhalten der beteiligten Akteure auswirken.

#### 4.2.2.5.2 Hinweise auf eine beschränkte Wirkung

Zwar hinterlassen diese Regelungen den Eindruck, den nationalen Parlamenten seien effektive Kontrollrechte zugesprochen worden, jedoch müssen hinsichtlich der tatsächlichen Kontrollmöglichkeiten einige Einschränkungen vorgenommen werden. (BEICHELT 2008: 4 f.) Während der Interviews wurden die Wirkung des Frühwarnmechanismus und die Effektivität der Subsidiaritätsrüge wiederholt kritisch bewertet. So wurde die Subsidiaritätsrüge als „stumpfes Schwert“ bezeichnet (9\_BT\_FM/RF: 66; so auch HÖLSCHIEDT 2008: 264; KOCH & KULLAS 2010: 8 f.). Im Gegensatz hierzu wäre die Subsidiaritätsklage, die bisher jedoch noch nicht zum Einsatz kam, ein deutlich ‚schärferes Schwert‘.<sup>377</sup> (18\_BR\_MM: 24; 9\_BT\_FM/RF: 67; 8\_BT\_MdB/RF: 27) Die Subsidiaritätskontrolle habe einen begrenzten Einfluss und eine eingeschränkte Bedeutung für die europapolitische Praxis der nationalen Parlamente (29\_BReg: 97 f.; 26\_BT\_FM/RF: 46 ff.; 19\_BR\_Vw: 17; 8\_BT\_MdB/RF: 24 f.), weil ihre Reichweite beschränkt ist: Die nationalen Parlamente können im Rahmen dieses Verfahrens weder neue Gesetzgebung initiieren noch Politikinhalt konstruktiv mitgestalten (GRÖNING-THÜNA 2010: 320; SPRUNGK 2011b: 213), sondern nur den Erlass von Gesetzgebungsakten verzögern oder verhindern (SPRUNGK 2011b: 213). Das Verfahren ist also in erster Linie defensiver Natur. (BECKER & KIETZ 2010: 2) Sein gestalterisches Potenzial ist gering. (4\_EK: 63) Zudem wären die Hürden in Form der zu erreichenden Quoren und der kurzen Rügefrist sehr hoch. (29\_BReg: 97 f.; 30\_BR\_MM: 37; 4\_EK: 29; vgl. auch KIIVER 2012a; 2012b) Der Frühwarnmechanismus reduziert die Einflussmöglichkeiten der Parlamente darüber hinaus auf die Anfangsphase des europäischen Gesetzgebungsprozesses. (BENZ & BROSCHEK 2010: 6) Bei Änderungen der Vorschläge

---

<sup>377</sup> Die Subsidiaritätsklage bietet eine Möglichkeit, das Inkrafttreten eines Gesetzgebungsakts der EU zu verzögern – und möglicherweise zu verhindern. Jedoch sind die Erfolgsaussichten einer solchen Klage schwer einzuschätzen, denn der EuGH hat bislang noch keine Gesetzgebungsakte aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes aufgehoben. (BEICHELT 2008: 5) Nach Auffassung einiger Wissenschaftler liegt der Hauptgrund dafür darin, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip „sehr skizzenhaft“ (BECKER & KIETZ 2010: 9) ist und der Gerichtshof wenig zur Klärung der inhaltlichen Ausgestaltung und der Reichweite des Subsidiaritätsprinzips geleistet hätte (ebd.). Verstöße gegen den Grundsatz der Subsidiarität werden also nur selten und zurückhaltend vom EuGH geprüft.

im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens kommt den Regeln des Frühwarnmechanismus keinerlei Bedeutung mehr zu. Auch wenn also ein Vorschlagstext Änderungen im Laufe des Entscheidungsprozesses erfährt, die gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, stehen den nationalen Parlamenten keinerlei formalen Möglichkeiten mehr zur Verfügung, gegen einen solchen Verstoß vorzugehen. Wird zusätzlich bedacht, dass die Bestimmungen der Protokolle 1 und 2 LV nur für EU-Gesetzgebungsakte gelten und die weiteren Kategorien von Rechtsakten der Union nicht umfasst, so erscheint der Einfluss der nationalen Parlamente auf den europäischen Rechtsetzungsprozess eingeschränkt zu sein. Darüber hinaus setzt der Frühwarnmechanismus lediglich auf eine Kontrolle der Gesetzgebungsakte nach abgeschlossener Willensbildung innerhalb der Kommission bzw. anderer EU-Einrichtungen mit Initiativrecht. Des Weiteren bezieht er sich ausschließlich auf die Frage nach der angemessenen Ebene der Setzung von Sekundärrecht und ist damit im engeren Sinne eine reine Rechtskontrolle. (BEICHELT 2008: 6; BECKER 2013: 12)

Die nationalparlamentarischen Aktivitäten um die Subsidiaritätskontrolle fanden während der ersten vier Jahre der Anwendung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon mit zunehmender Intensität statt. (1\_COSAC: 34) Die Mitglieder nationaler Parlamente haben eine Reihe von begründeten Stellungnahmen abgegeben und sich mit der Thematik der Subsidiaritätskontrolle vermehrt auseinandergesetzt. Lediglich in zwei Fällen wurde das Quorum für die ‚gelbe Karte‘ erreicht. Damit ist die Anzahl erfolgreicher Fälle der Subsidiaritätsfrühwarnung sehr klein. (29\_BReg: 99 ff.; 14\_BReg: 114; 19\_BR\_Vw: 17) In beiden Fällen hat die EK darauf hingewiesen, dass ihrer Ansicht nach kein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorlag. Dies ist insoweit nachvollziehbar, als jede andere Reaktion einem eigenen Schuldeingeständnis gleichkäme (Verletzung der vertragsrechtlichen Verpflichtung zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips) und deshalb politisch als eher unwahrscheinlich erscheint. (GRÖNING-THÜNA 2010: 320) Im Falle der zweiten ‚gelben Karte‘ hat die Kommission zudem erklärt, dass sie den Vorschlag weiter verfolgen will und ihren Entschluss ausführlich begründet. Zu einem Stopp des EU-Gesetzgebungsprozesses ist es nicht gekommen; es konnte lediglich eine Verzögerung des Verfahrens erreicht werden. Dadurch wurde eine weitere Option angewandt: Es wurde deutlich, dass die ‚gelbe Karte‘ keine Vetomacht im europäischen Gesetzgebungsverfahren gewährleistet, sondern lediglich



eine ‚Warnung‘ für den Initiator des Vorschlags darstellt. Es besteht allenfalls die Verpflichtung, den Vorschlag zu überprüfen. (SILBERHORN 2010: 141; BECKER & PINTZ 2012: 3) Der Initiator kann sich, sieht er sich im Recht, einer Änderung des Gesetzgebungsvorschlags (vollständig) verweigern. (COOPER 2012: 14; 18\_BR\_MM: 20) Ein echtes Vetorecht steht den nationalen Parlamenten in diesem Verfahren also nicht zur Verfügung. Sie können europäische Gesetzgebung nicht blockieren. Die unmittelbare Wirkung der Subsidiaritätskontrolle war in diesem zweiten Fall einer ‚gelben Karte‘ also beschränkt (30\_BR\_MM: 37). Ein Anreiz für eine verstärkte Wahrnehmung der Rechte des Frühwarnmechanismus könnte die Einführung einer ‚roten‘ oder ‚grünen Karte‘ bieten. Hätten die nationalen Parlamentier die Wahl, den Legislativprozess mithilfe einer solchen ‚roten Karte‘ zu stoppen (30\_BR\_MM: 37; MELLEIN 2011: 55) oder neue Themen auf die legislative Agenda zu setzen (‚grüne Karte‘), gäbe es intensivere Bemühungen, diese Instrumente zu testen und anzuwenden (30\_BR\_MM: 37).<sup>378</sup>

Dass es bisher nur wenige Vorschläge gab, bei denen die nationalen Parlamente einen Subsidiaritätsverstoß identifiziert und „aufgrund von Subsidiaritätsbedenken kollektiv gegen einen Legislativentwurf der Kommission protestiert haben“ (PREISING 2011: 151) liegt auch daran, dass die EK bereits in einer frühen Phase des Entscheidungsfindungsprozesses bestrebt ist, die Einhaltung dieses Grundsatzes zu gewährleisten und hierfür umfangreiche Vorarbeiten vor Einbringung eines Vorschlags unternimmt. Ein Interviewpartner formuliert dies bezogen auf den Bundestag folgendermaßen:

*„Es kommt deshalb auch so selten vor, weil es genügend gute Begründungen dafür gibt, etwas europäisch zu regeln, und weil europäische Vorlagen eben nicht irgendwie von der Kommission in einer Nacht und Nebel Aktion präsentiert werden, sondern mit einem langen Vorlauf, mit öffentlichen Anhörungen, mit Grünbuch, mit Weißbuch und mit Debatten, mit Beteiligung – wo der Bundestag schon auch etwas davon erfährt. Oder wo man über die Ländervertretungen informiert wird oder über die Ständige Vertretung oder über unsere Brückenköpfe, über unsere Büros dort.“ (24\_BT\_MdB/OF: 52)*

Diese Aussage kann auf die Praxis der Einbeziehung auch anderer nationaler Parlamente erweitert werden: Während der Vorbereitung eines Gesetzge-

---

<sup>378</sup> Für weitere Überlegungen hierrüber siehe Abschnitt 5.3 „Empfehlungen für die Praxis“.

zungsvorschlags bestehen für die nationalen Parlamente zahlreiche Möglichkeiten, sich über die Vorgänge auf europäischer Ebene zu informieren bzw. informieren zu lassen. Die Veröffentlichung eines Legislativvorschlags ist letztlich nur das Ergebnis eines politischen Prozesses, dem eine breit angelegte Willensbildung vorausgegangen ist. Die nationalen Parlamente haben also verschiedene Möglichkeiten, sich mit der Thematik einer Initiative der Kommission bereits im Prozess der Willensbildung auseinanderzusetzen und dementsprechend auf mögliche Subsidiaritätsverstöße frühzeitig aufmerksam zu werden und zu machen. Ein weiterer Grund für die geringe Anzahl von ‚gelben Karten‘ aus den nationalen Parlamenten bzw. aus dem Bundestag und dem Bundesrat könnte auch in der verbesserten internen Subsidiaritätskontrolle durch die EK liegen (vgl. Abschnitt 4.1.1). (BECKER & KIETZ 2010: 5) Dabei ist die Kommission bemüht, eine möglichst gründliche Gesetzesfolgenabschätzung zu gewährleisten und somit sicherzustellen, dass den nationalen Parlamenten möglichst wenige Entwürfe mit zweifelhaften Subsidiaritätsbegründungen bzw. möglichst ausgewogene Vorschläge weitergeleitet werden (1\_COSAC: 27; 22\_BT\_FM/OF: 63).

Weiterhin schränkt die mangelnde Koordinierung zwischen den nationalen Parlamenten die Wirkung des Subsidiaritätskontrollmechanismus ein: Die ersten zwei Fälle in denen die erforderlichen Quoren für eine ‚gelbe Karte‘ erreicht wurden, weisen zwar darauf hin, dass zwischen den mitgliedstaatlichen Legislativen genügend Kommunikationskanäle und eine Vielfalt an Methoden und Netzwerke bestehen (1\_COSAC: 89; 19\_BR\_Vw: 5; COSAC 2013: 28), um einen intensiven Informationsaustausch über Subsidiaritätsbedenken und erhobene Subsidiaritätsrügen zu gewährleisten. Für eine effektive Wahrnehmung der Einspruchsrechte des Frühwarnmechanismus bedarf es darüber hinausgehend jedoch der Abstimmung der Positionen der Parlamente untereinander, eingespielter Kooperationswege, konzertierter Aktionen und der Koalitionsbildung zwischen den mitgliedstaatlichen Legislativen (3\_EP: 54), damit die notwendige Stimmenzahl zur Aktivierung der Verfahren für die ‚gelbe‘ bzw. ‚orangefarbene Karte‘ erreicht wird. Dieser verstärkten Koordinierung und Kooperation sind aber enge Grenzen gesetzt: Erstens hängt die effektive Nutzung der Rechte der Subsidiaritätskontrolle maßgeblich vom Selbstverständnis und von der Selbstwahrnehmung der mitgliedstaatlichen Legislativen und der darin handelnden Ak-

teure (Fraktionen und Parteien) hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber den nationalen Exekutiven und den EU-Institutionen ab. (GLÄSER 2010: 316; MAURER & ONDARZA 2012: 71) Diese Beziehungen unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Dementsprechend sind die Ausgestaltung und Anwendung der Instrumente des Subsidiaritätskontrollmechanismus in den Legislativen „sehr disparat“ (BUZOGÁNY & STUCHLIK 2012: 355). Zweitens haben die nationalen Parlamente unterschiedliche politische Interessen (14\_BReg: 38; 4\_EK: 110) und setzen unterschiedliche Prioritäten, um EU-Gesetzgebungsentwürfe im Rahmen des Frühwarnmechanismus auszuwählen. (EK 2013a: 4) Drittens bewerten sie die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach unterschiedlichen Kriterien. (ebd.) Viertens hängt die Ausübung der neuen Rechte davon ab, dass engagiert handelnde Akteure die Wahrnehmung der Möglichkeiten der Subsidiaritätskontrolle vortreiben. (30\_BR\_MM: 37) Darüber hinaus ist die Subsidiaritätsprüfung lediglich eines der Instrumente zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten und ein weiteres „Hilfsmittel in der politischen Auseinandersetzung“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 324). Sie ist nicht Schwerpunkt der Arbeit der Parlamentarier in europäischen Angelegenheiten. (1\_COSAC: 34) Einige nationale Parlamente bzw. einzelstaatliche Parlamentskammern präferieren die Ausübung individueller Kontroll- und Mitwirkungsaufgaben (BECKER & PINTZ 2012: 5) entweder gegenüber der eigenen Regierung im Rahmen der innerstaatlichen Mitwirkung in der Europapolitik oder gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen des politischen Dialogs (19\_BR\_Vw: 17). Im ersten Fall verfügen insbesondere die in den ersten Kammern die Regierung stützenden Fraktionen über eine größere Palette an Kontrollinstrumenten gegenüber der jeweiligen Exekutive (BECKER 2013: 30; 5\_IPEX: 14), mit deren Hilfe sie unmittelbarer sichtbare Ergebnisse erzielen können. Und letztlich bestehen auch nach vier Jahren der Anwendung noch Zweifel hinsichtlich des politischen Mehrwerts dieser Form von Kontrolle. (BECKER 2013: 12) In diesem Zusammenhang kommt das grundsätzliche Problem zum Tragen, dass die Wirkung der Subsidiaritätskontrolle auf den europäischen Rechtsetzungsprozess empirisch nur schwer nachweisbar ist. (1\_COSAC: 25)

Für die Parlamentarier stellt sich also die Frage nach den Folgen des Erteilens einer solchen Rüge. Für sie ist es kaum erkennbar, wie ihre begründeten Stellungnahmen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens durch die Kommission berücksichtigt worden sind und wie sich ihre Subsidiaritätsbedenken in

den endgültigen Text des jeweiligen Gesetzgebungsaktes niedergeschlagen haben. (28\_BR\_Vw: 84) Bei der Mehrheit der Antworten verweist die Kommission darauf, dass sie die Subsidiaritätsrügen „bei den anschließenden interinstitutionellen Erörterungen und Verhandlungen“ (EK 2012a: 5) berücksichtigt. Jedoch gibt es in diesen Antworten keine Anzeichen, dass sie ihre ursprüngliche Position signifikant verändert hätte; stattdessen erläutern und rechtfertigen diese Schreiben zumeist den Umfang der vorgelegten Vorschläge zusätzlich. Dies wurde vielfach vonseiten der nationalen Parlamente kritisiert. (28\_BR\_Vw: 84) Die mitgliedstaatlichen Legislativen haben zudem wiederholt die Forderung geäußert, dass die Kommission Angaben zu den Fällen macht, in denen ‚Erfolge‘ der nationalparlamentarischen Subsidiaritätsrügen erkennbar sind. (28\_BR\_Vw: 91) Als Reaktion auf diese Forderungen versucht die EK im Rahmen ihrer jährlichen Berichtspflicht zur Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vermehrt, den Fortgang der Gesetzgebungsverfahren derjenigen Initiativen sichtbar zu machen, die Gegenstand mehrerer begründeten Stellungnahmen waren und eine besondere Berücksichtigung während des EU-Gesetzgebungsprozesses erfahren haben. Gleichwohl macht sie deutlich, dass es schwer nachträglich festzustellen ist, warum und auf welche Weise ein Vorschlag geändert wurde. (4\_EK: 43; 28\_BR\_Vw: 84) Eine eindeutige Zuweisung von Änderungen am Gesetzgebungsvorschlag ist aus ihrer Sicht aufgrund der Komplexität des Gesetzgebungsprozesses und der Vielzahl an beteiligten Akteuren kaum möglich. Die Analyse der Anwendungsfälle der Subsidiaritätsprüfung im Abschnitt 4.2.2.3 veranschaulicht dies zusätzlich. Die gesetzgeberischen Auswirkungen des Frühwarnmechanismus sind somit nicht unmittelbar erkennbar. Dies ist insofern problematisch, als sich die Berücksichtigung der geäußerten Bedenken maßgeblich auf die Motivation der Mitglieder nationaler Parlamente auswirkt, das Instrumentarium der Subsidiaritätskontrolle anzuwenden. Da das Verfassen einer Stellungnahme und das Schmieden von Koalitionen sowohl im eigenen Parlament als auch zwischen einer größeren Anzahl anderer mitgliedstaatlicher Legislativen eine intensive Beschäftigung mit der jeweiligen Initiative voraussetzt und viele Ressourcen bindet, verhält sich die Motivation zur Abgabe von begründeten Stellungnahmen direkt proportional zu den Erfolgsaussichten eines solchen Einsatzes (PAULO 2012: 10).

Der deutsche Bundesrat praktiziert bereits seit Ende der 1990er Jahre eine sog. ‚Erfolgskontrolle‘<sup>379</sup> seiner Stellungnahmen, die es ermöglicht nachzuvollziehen, welche Bundesratsforderungen in den Beschlüssen auf europäischer Ebene berücksichtigt werden und inwieweit sich die Positionen der Länder im Endergebnis des europäischen Rechtsetzungsprozesses niedergeschlagen haben. Nachdem ein Gesetzgebungsakt in Kraft getreten ist, werden im Rahmen dieses Verfahrens die Länderbeauftragten gebeten, eine Art Resümee zu ziehen und anzugeben, inwieweit die Positionen des Bundesrats Eingang in der letzten Textfassung eines EU-Gesetzgebungsaktes wiederzufinden sind. (28\_BR\_Vw: 85 f.) Da diese Beauftragten des Bundesrats in den Verhandlungsgremien der Kommission und des Rats als Teil der deutschen Delegation bei den Verhandlungen zu einem bestimmten Gesetzgebungsvorschlag teilgenommen und den Verhandlungsprozess „hautnah“ mitverfolgt haben (ebd.), sind sie am ehesten in der Lage zu beurteilen, wie sich die Positionen des Bundesrats in diesem Prozess ausgewirkt haben (ebd.). Allerdings ist es oft selbst für sie schwierig, die Frage nach konkreten ‚Erfolgen‘ der Bundesratspositionierung zu beantworten. (28\_BR\_Vw: 87 f.) Zudem hat sich die praktische Umsetzung dieses Verfahrens als umständlich erwiesen, da normalerweise ein relativ großer zeitlicher Abstand zwischen dem Ende der Verhandlungen und der Verkündung eines Rechtsakts im Amtsblatt der EU liegt und die Länderbeauftragten inzwischen anderen Tätigkeiten nachgehen. (28\_BR\_Vw: 85 f.) Die Erfolgskontrolle kommt – mit Einschränkungen – auch bei der Abgabe von Subsidiaritätsrügen zur Anwendung. Ein Interviewpartner stellt in diesem Kontext fest:

*„Dabei hat sich aber herausgestellt: Es spricht Einiges für die Ansicht der Kommission, dass man das schlecht ganz genau sagen kann, weil dieses System der Erfolgskontrolle hat eben gezeigt, dass es ganz schwierig ist, Positionen des Bundesrats, die zu einem bestimmten relativ frühen Verhandlungszeitpunkt festgelegt wurden, mit dem Endergebnis zu vergleichen, weil in der Zwischenzeit ein komplexer Prozess stattgefunden hat, sich sehr viele Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf ergeben haben und sich nur noch ganz bedingt einfach ein eins-zu-eins Vergleich anstellen lässt.“ (28\_BR\_Vw: 85 f.)*

---

<sup>379</sup> Siehe § 45a Abs. 4 GO-BR. Dieses Verfahren wurde seit seiner Einführung mehrfach verändert. (28\_BR\_Vw: 85 f.)

Der Bundesrat konnte im Falle des Entwurfs über eine Neufassung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme, wie aus Abschnitt 4.2.2.3.1 deutlich wird, einige Hinweise über die Berücksichtigung seiner Subsidiaritätsrüge in einer bestimmten Sitzung des AStV finden. Dies ist jedoch eher als „Zufallsbefund“ (28\_BR\_Vw: 87 f.) zu werten, da die Feststellung über die Aufnahme der Forderungen des Bundesrats in den Verhandlungsprozess nur möglich war, weil diese Subsidiaritätsrüge als zweite abgegebene begründete Stellungnahme des Bundesrats unter besonderer Beobachtung stand. (ebd.)

Im Bundestag kann die Berücksichtigung der Forderungen von Subsidiaritätsrügen beispielsweise durch die Berichtspflichten der Bundesregierung im Rahmen der innerstaatlichen Mitwirkung an der deutschen Europapolitik abgedeckt werden. So können die zuständigen Ausschüsse oder der EU-Ausschuss bzw. die Regierungsfractionen im Rahmen von vorbereitenden Sitzungen ein Thema auf die Tagesordnung setzen und sich vom zuständigen Bundesministerium über den Fortgang der Beratungen und die Berücksichtigung der Anliegen und Bedenken der deutschen Abgeordnetenkammer während der Verhandlungen auf europäischer Ebene unterrichten lassen. Ein der ‚Erfolgskontrolle‘ des Bundesrats entsprechendes Verfahren existiert nicht.

Abgesehen von einem etablierten Verfahren zur Kenntnisnahme von Subsidiaritätsrügen, die kein Quorum erreicht haben, und zur Hervorhebung dieser Rügen in den Ausschussberichten (3\_EP: 7, 11 f.; vgl. Abschnitt 4.1.1), kann das EP selber entscheiden, ob und inwieweit es für die eigene politische Agenda opportun ist, die Positionen der mitgliedstaatlichen Legislativen bei der Formulierung seiner Verhandlungsposition zu berücksichtigen. (3\_EP: 12) Einzelne MdEP, die als Berichterstatter für den jeweiligen Legislativvorschlag fungieren und den Entscheidungsprozess maßgeblich beeinflussen können, können Argumente einzelner begründeter Stellungnahmen übernehmen, kritisch hinterfragen oder zur Begründung ihrer Änderungsanträge im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses nutzen. (3\_EP: 13 f.; MAURER & ONDARZA 2012: 79)

### 4.2.3 Politischer Dialog mit der Kommission

Der politische Dialog der Kommission mit den nationalen Parlamenten geht als direkte Reaktion auf die Ablehnung des Verfassungsvertrags durch die Referenden in den Niederlanden und Frankreich zurück (MAURER 2012: 214).<sup>380</sup> Im Mai 2006 erklärte der damalige Kommissionspräsident BARROSO „als Geste des guten Willens“ (GROBE HÜTTMANN & KNOTD 2011: 138) die Absicht, den Parlamenten der Mitgliedstaaten alle von der Kommission vorgelegten legislativen Vorschläge und prälegislativen Konsultationsdokumente direkt zuzuleiten. (KOM(2006)211 endg.) Im September 2006 fing die Kommission an, diese Dokumente an die Kammern der einzelstaatlichen Parlamente zu übermitteln. Seitdem sind die nationalen Parlamente eingeladen, die erhaltenen Unterlagen zu prüfen und auf diese zu reagieren.<sup>381</sup>

Formal liegen die Unterschiede zwischen dem politischen Dialog und dem Frühwarnmechanismus in ihrer Natur, Wirkung und Tragweite:

	<b>Politischer Dialog</b>	<b>Subsidiaritätskontrolle</b>
<b>Natur</b>	einseitig, informell, nicht-bindend	Formal, vom LV vorgesehen
<b>Tragweite</b>	Inhalt von Dokumenten	Begrenzt auf Subsidiarität
<b>Wirkung</b>	Keine Berücksichtigungspflichten	Abgestuftes Verfahren der Berücksichtigung

Tabelle 10: Differenzen zwischen politischem Dialog und Subsidiaritätskontrolle (eigene Darstellung)

Hinsichtlich seiner Natur ist der politische Dialog eine informelle Initiative der Kommission, während der Frühwarnmechanismus der Subsidiaritätskontrolle

<sup>380</sup> Die Motive für die Initiierung dieses Dialogs identifiziert JANČIĆ (2012: 79) wie folgt: „It [the Commission – eigene Anmerkung] conceded that it could not remain indifferent to the representation of national assemblies in Brussels and that it could not afford not to exchange views with national parliaments during the period of reflection on the Constitutional Treaty. Neither could it ignore the evolving national systems of *ex ante* parliamentary scrutiny“.

<sup>381</sup> Neben den politischen Dialog führt die Kommission vor der Vorlage von Legislativvorschlägen, wie bereits ausgeführt, umfassende Konsultationen durch. Da jedoch diese Praxis seit längerer Zeit besteht und somit keine Neuerung der post Lissabon Phase darstellt, wird von einer ausführlichen Analyse dieser Form der Kooperation zwischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Legislativen im Rahmen dieser Arbeit weitgehend abgesehen. Für weitere Erläuterungen zur Konsultation der nationalen Parlamente durch die Kommission siehe SCHULZ 2011: 205 ff.

auf den vertraglichen Grundlagen der EU basiert. Die Kommission könnte die Initiative einseitig aufgeben, während eine Abschaffung der Subsidiaritätskontrolle nur durch eine Änderung des Primärrechts möglich ist. (JANČIĆ 2012: 81)

Die Tragweite des politischen Dialogs ist wesentlich größer als die des Frühwarnmechanismus, da letzterer nur die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips abdeckt. Die Barroso-Initiative reicht hingegen „weit über den Fokus der rein kompetenz- und subsidiaritätsrechtlichen Prüfung des PSV hinaus“ (MAURER 2012: 214), denn sie ermöglicht den nationalen Parlamenten, der Kommission Stellungnahmen unabhängig von Subsidiaritätsbedenken zu übermitteln. Die Parlamente der Mitgliedstaaten können ihre Ansichten in Bezug auf alle Aspekte der legislativen Agenda der Kommission äußern (JANČIĆ 2012: 80). Damit können sie Kommissionsvorschläge auch inhaltlich bewerten sowie andere rechtliche und politische Aspekte der beabsichtigten EU-Rechtsvorschriften bzw. Instrumente der Legislativplanung der Kommission beurteilen (z. B. Zweckmäßigkeit oder politische Gewünschtheit der vorgeschlagenen Maßnahmen).

Bezüglich seiner Wirkung ist der politische Dialog völlig abhängig von der Kommission und ihrer Bereitschaft, die Stellungnahmen und Positionierungen der nationalen Parlamentarier zu berücksichtigen, während die Wirkung des Frühwarnmechanismus in den Verträgen festgelegt ist. (JANČIĆ 2012: 83) Die Initiative ist zudem eine nicht-bindende Verpflichtung der Kommission; sie kann keinerlei Rechtsfolgen für die EK generieren (MAURER 2012: 214). Die Instrumente des Frühwarnmechanismus entfalten hingegen eine abgestufte Berücksichtigungspflicht für die Kommission, je nach Erreichen der festgelegten Quoren. Im Gegensatz zum politischen Dialog ist das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle also nicht nur

*„[...] a loose exchange of opinions between national parliaments and Brussels, but a legally formalized communication framework with rights and obligations, admissibility criteria and deadlines.“ (KIIVER 2011a: 1).*

Der politische Dialog nimmt im Wesentlichen zwei Formen an: ein schriftlicher Austausch von Positionen (legislative oder nicht-legislative Dokumente) sowie bi- und multilaterale direkte Kontakte zwischen Kommissionsvertretern und Mitgliedern und/oder Beschäftigten nationaler Parlamente. Im Folgenden wird detailliert dargelegt, wie diese zwei Formen durch die nationalen Parlamente



im Allgemeinen und durch Bundestag und Bundesrat im Speziellen bisher genutzt wurden.

#### 4.2.3.1 Schriftlicher Austausch von Positionen

Über Aspekte der Subsidiaritätsprüfung hinaus können sich die nationalen Parlamente im Rahmen dieser Form des politischen Dialogs auch zum Inhalt, der politischen Wünschbarkeit oder der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen schriftlich äußern. (BECKER & KIETZ 2010: 23)

Die Anzahl an abgegebenen Stellungnahmen ist, wie bereits gezeigt, kein verlässlicher Indikator für die parlamentarische Befassung mit europäischen Themen. Gleichwohl sind inhaltliche und begründete Stellungnahmen ein Indikator für den Grad des politischen Engagements der Mitglieder nationaler Parlamente bei der Begleitung des Entscheidungsfindungsprozesses auf europäischer Ebene. (GRÖNING-THÜNA 2010: 324; 6\_BReg: 22) Wie Abbildung 6 (siehe nächste Seite) zeigt, ist der schriftliche Austausch von Stellungnahmen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten seit seiner Einführung zwischen 2006 und 2012 kontinuierlich gestiegen. Im ersten Jahr des politischen Dialogs (2006) gaben die nationalen Parlamente 53 Stellungnahmen ab, ein Jahr später waren es bereits mehr als doppelt so viele (115), 200 im Berichtsjahr 2008, und 2009 wurden 250 nationalparlamentarische Stellungnahmen eingereicht. Dieser Anstieg deutet darauf hin, dass dieses Angebot von den nationalen Parlamenten positiv aufgegriffen wurde. (BECKER & KIETZ 2010: 23) In den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten der Lissabonner Vorschriften (2010 und 2011) lässt sich jeweils eine Zunahme der abgegebenen inhaltlichen Stellungnahmen von rund 60 % (55 % bzw. 61 %) beobachten. In den nächsten zwei Jahren der Anwendung der Barroso-Initiative scheint sich die Anzahl der Stellungnahmen um die 600-er Marke eingependelt zu haben. Der für das Jahr 2012 zu verzeichnende prozentuelle Zuwach bzw. der prozentuelle Rückgang der im Jahr 2013 abgegebenen Stellungnahmen betrug nur noch 7 Punkte und fiel somit im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gering aus.

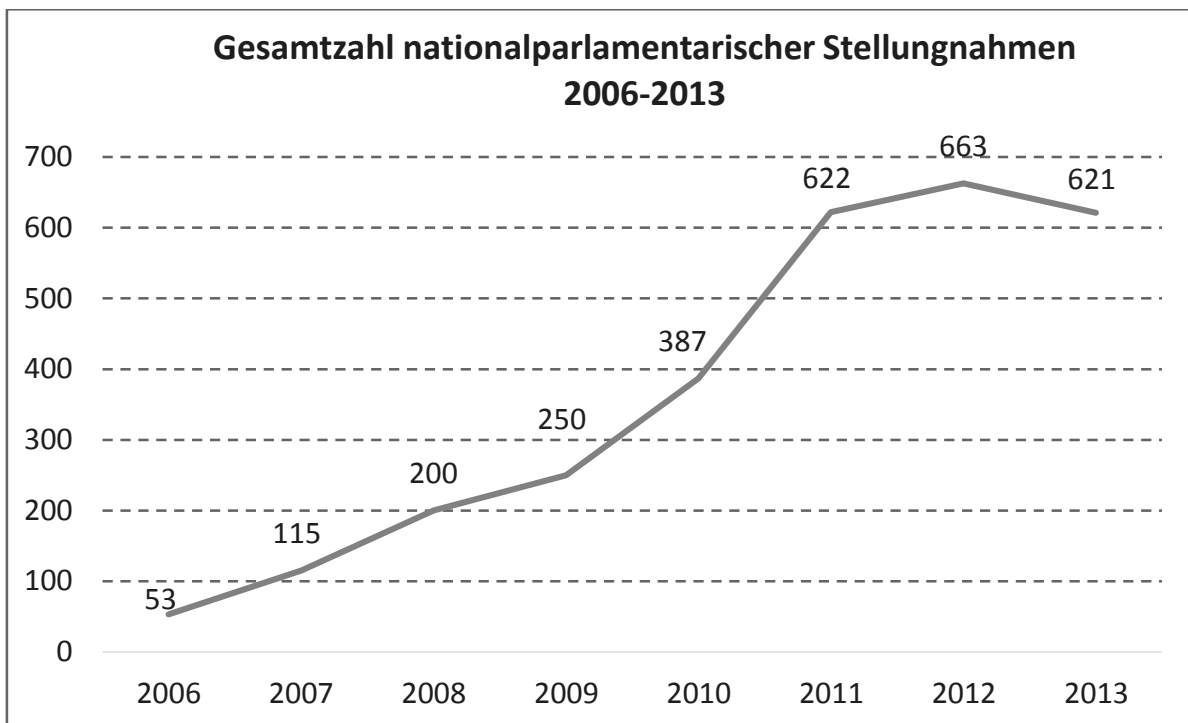


Abbildung 6: Gesamtzahl der abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs und der Subsidiaritätskontrolle (eigene Darstellung; Quellen: EK 2010a: 2, 2011b: 6, 2012b: 5, 2013a: 5, EK 2014b: 12 f.)

Das Gesamtvolumen des Austausches von schriftlichen Stellungnahmen zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission (KACZYŃSKI 2011: 10) ist zwischen 2006 und Ende 2013 um fast das zwölfwache von 53 auf 621 Stellungnahmen gestiegen.

Die Kommission versteht die Barroso-Initiative und den Frühwarnmechanismus als „zwei Seiten derselben Medaille“ (PREISING 2011: 153). Folglich behandelt sie die seit Einführung der Subsidiaritätskontrolle im Jahr 2010 eingereichten Subsidiaritätsrügen, die die Schwellenwerte der ‚gelben‘ bzw. ‚orangenen Karte‘ nicht erreicht haben, im Rahmen des politischen Dialogs. (KIIVER 2011a: 7; EK 2010b: 12; vgl. auch die Ausführungen auf den Seiten 192 und 237 ff.) Dementsprechend beziehen sich die in der vorigen Grafik wiedergegebenen Daten auf die Gesamtzahl der abgegebenen nationalparlamentarischen Stellungnahmen sowohl im Rahmen des politischen Dialogs auch auch im Rahmen der Subsidiaritätskontrollmechanismus – mit Ausnahme der zwei Fälle einer ‚gelben Karte‘. Die nächste Grafik unterscheidet zwischen den beiden Formen des Austausches mit der Kommission. Dabei werden auffallend große quantitative Unterschiede zwischen der Subsidiaritätskontrolle und dem politischen Dialog deutlich.

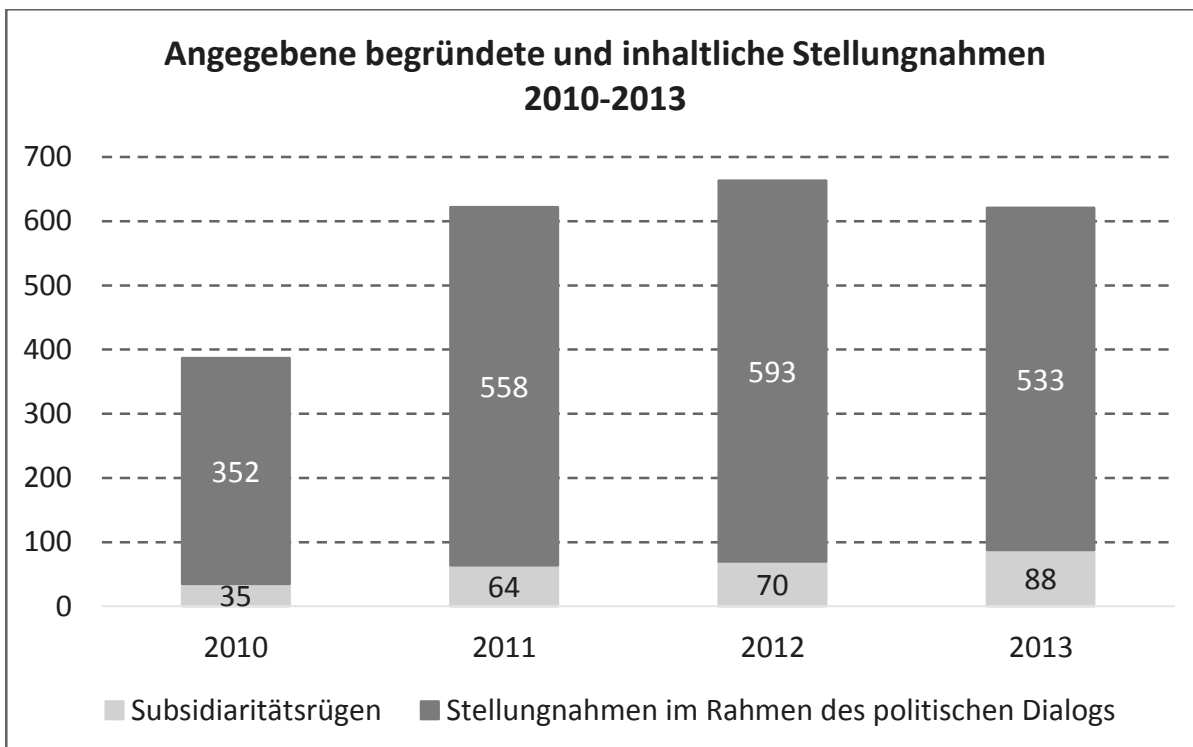


Abbildung 7: Abgegebene Subsidiaritätsrügen und inhaltliche Stellungnahmen (eigene Darstellung; Quellen: EK 2010a: 2, 2011b: 6, 2012b: 5, 2013a: 5, 2014b: 12 f.)

Alle 41 Kammern der nationalen Parlamente haben über den Zeitraum seit Inkraftsetzung der Lissabonner Vertragsbestimmungen (2010 – 2013) 257 begründeten Stellungnahmen im Sinne des Protokolls 2 an die Kommission gerichtet. Im selben Zeitraum betrug die Zahl an übermittelten Beiträgen oder inhaltlichen Stellungnahmen 2036. Dies zeigt eindeutig, dass die nationalen Parlamente mehr an der Substanz der Kommissionsvorschläge interessiert sind als an Subsidiaritätsfragen. (PREISING 2011: 152; PAULO 2012: 7, 11; 1\_COSAC: 39)

Diese quantitativen Unterschiede zwischen Subsidiaritätskontrolle und politischem Dialog gelten auch im deutschen Falle: Hat der Bundestag seit Einführung des Frühwarnmechanismus elf inhaltliche Stellungnahmen und drei Subsidiaritätsrügen verfasst, waren es im Falle des Bundesrats 144 inhaltliche und elf begründete Stellungnahmen (siehe Abbildung 8 auf der nächsten Seite).

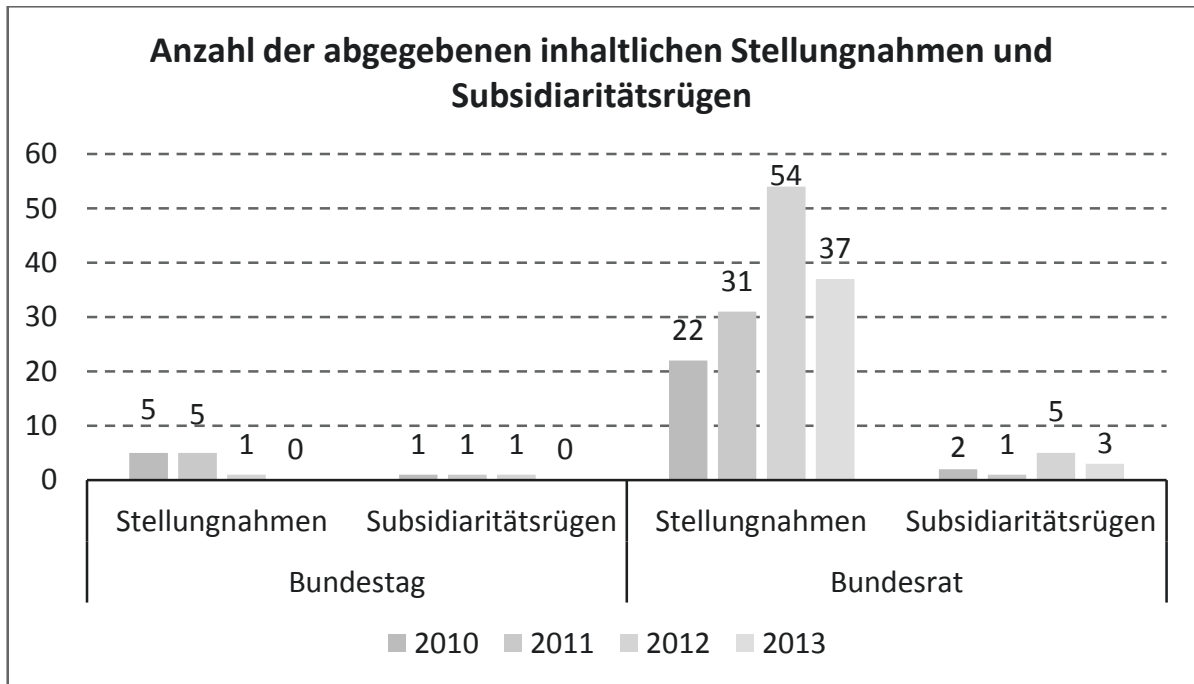


Abbildung 8: Unterschiede in der Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs und der Subsidiaritätskontrolle (eigene Darstellung)

Wird die qualitative Analyse auf den Zeitraum seit Aufnahme des Dialogs in September 2006 erweitert, so ergibt sich folgendes Bild:

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ
<b>Bundestag</b>	Stellungnahmen	1	2	2	3	5	5	1	0	19
	Subsidiaritätsrügen	-	-	-	-	1	1	1	0	3
<b>Bundesrat</b>	Stellungnahmen	6	15	18	16	22	31	54	37	199
	Subsidiaritätsrügen	-	-	-	-	2	1	5	3	11

Tabelle 11: Vom Bundestag und Bundesrat abgegebene Stellungnahmen und Subsidiaritätsrügen

Der Bundestag hat 19 Stellungnahmen verfasst und abgegeben, während der Bundesrat im selben Zeitraum der EU-Kommission insgesamt 199 inhaltliche Stellungnahmen übermittelt hat (vgl. Tabelle 11). Das Verhältnis zwischen der Beteiligung der beiden Kammern an der Barroso-Initiative ist also etwa 1:10.

Die Analyse der Anwendung der Subsidiaritätskontrolle entspricht im Wesentlichen auch der Bilanz der Aktivitäten der nationalen Parlamente im Rahmen der Barroso-Initiative. (MÜLLER 2011a: 474) Mit Ausnahme des slowenischen

Državni svet und des kroatischen Hrvatski sabor haben sich alle nationalen Parlamente bzw. Parlamentskammern mindestens einmal am politischen Dialog der Kommission beteiligt. (vgl. Anhang VII) Wie im Falle der Subsidiaritätskontrolle steht eine Gruppe von besonders aktiven Kammern vielen eher passiven Kammern gegenüber. (BECKER & KIETZ 2010: 24; MAURER & ONDARZA 2012: 80) Die fünf aktivsten Kammern gaben zwischen 2006 und 2013 insgesamt 64 % aller Stellungnahmen im Rahmen des politischen Dialogs ab. Zu diesen Kammern zählen die portugiesische Assembleia da República (837 Stellungnahmen), der italienische Senato della Repubblica (297), der tschechische Senat (228), der deutsche Bundesrat (199) und der schwedische Riksdagen (127) (vgl. die nächste Grafik).

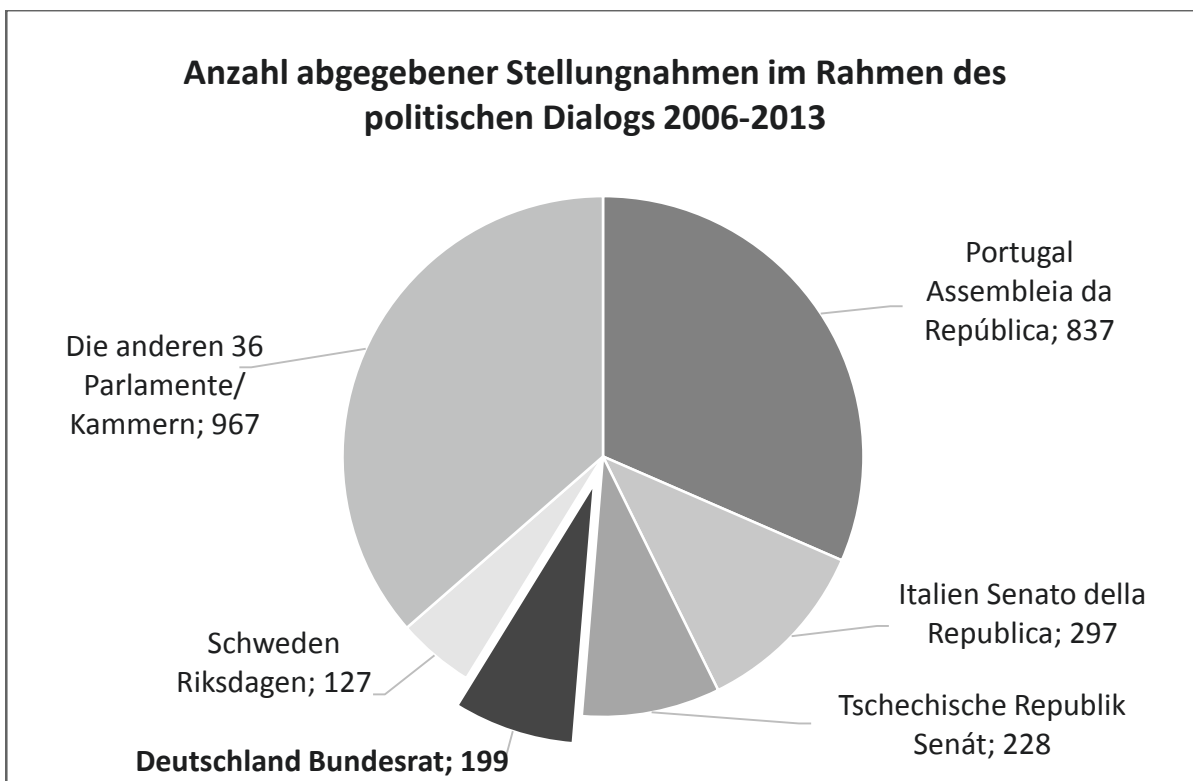


Abbildung 9: Die aktivsten Parlamente/Kammern im Rahmen des politischen Dialogs (eigene Darstellung; Quellen: EK 2010a: 2; 2011b: 6; 2012b: 5; 2013a: 5; 2014b: 12 f.)

Auffällig ist insbesondere die Beteiligung der portugiesischen Assembleia da República, die für fast ein Drittel (32 %) der abgegebenen Stellungnahmen verantwortlich ist (vgl. Abbildung oben). Die Mehrzahl der Stellungnahmen der Assembleia enthält allerdings lediglich eine Zustimmung zu den übermittelten Kommissionsdokumenten (BUZOGÁNY & STUHLIK 2011: 16; KORHONEN 2011). Im Rahmen des Frühwarnmechanismus hingegen hat die Assembleia im Zeitraum

2010 – 2013 lediglich drei Subsidiaritätsrügen vorgelegt. Ein zusätzlich motivierender Faktor für die rege Beteiligung der Assembleia am politischen Dialog ist wohl auch die portugiesische Herkunft des Kommissionspräsidenten. (BUZOGÁNY & STUHLIK 2011: 16)

Bei bikameralen parlamentarischen Systemen sind die zweiten Kammern auch im Rahmen des politischen Dialogs aktiver als die ersten Kammern. (KACZYŃSKI 2011: 8) Zusammengefasst haben der italienische, tschechische und französische Senat, der deutsche Bundesrat und das britische House of Lords im Zeitraum 2006 bis 2013 34 Prozent aller inhaltlichen Stellungnahmen an die Kommission übermittelt.

Gemessen an der Zahl der im Rahmen der Barroso-Initiative abgegebenen Stellungnahmen, gehört der Bundesrat zu den Kammern, die am meisten mit der Kommission kommunizieren. (6\_BReg: 87; 28\_BR\_Vw: 104) Diese intensive Beteiligung der Länderkammer am politischen Dialog erklärt sich auch aus folgenden Umständen: Obwohl die EK bereits vor Beginn des politischen Dialogs die Möglichkeit hatte, sich über die öffentlich zugänglichen Stellungnahmen des Bundesrats gegenüber der Bundesregierung zu informieren, nutzte sie diese in den seltensten Fällen. Der politische Dialog erlaubt der Länderkammer nun, ihre schriftlich verfassten Positionierungen zu Unionsdokumenten proaktiv der Kommission zuzusenden. (28\_BR\_Vw: 130) Dementsprechend werden die Bundesratsstellungen, die vorher ausschließlich im Rahmen der innerstaatlichen Mitwirkung an der deutschen Europapolitik erstellt wurden, zunehmend direkt an die EK übersandt.<sup>382</sup> (MÜLLER 2011b: 204; 19\_BR\_Vw: 8) Zwar bleibt die Bundesregierung primärer Adressat dieser Stellungnahmen (6\_BReg: 87), jedoch hat der Bundesrat seine Aktivitäten zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten nunmehr auch auf den direkten Austausch mit Institutionen der europäischen Ebene ausgerichtet. (19\_BR\_Vw: 8; 28\_BR\_Vw: 130; MÜLLER 2011b: 206) Eine zweite Erklärung für die intensivere Teilnahme am politischen Dialog liegt auch – wie im Falle anderer zweiter Kammern innerhalb der EU – in der im Vergleich zu den ersten Kammern geringeren Bindung an die Regierungsmehrheit. Dementsprechend

---

<sup>382</sup> Im Jahr 2011 wurde beispielsweise im Plenum ein für die europäische Ebene nicht geeigneter Abschnitt aus einer im politischen Dialog abzugebenden Stellungnahme gelöscht (vgl. BR-Drs 334/1/11 und 334/11 (B)). (MÜLLER 2011b: 204)

kann der Bundesrat seine politischen Einflussmöglichkeiten auf EU-Ebene „ein bisschen freier ausspielen“ (4\_EK: 87) als die Mehrheitsfraktionen im Bundestag.

Seit Bestehen des politischen Dialogs wurden durch den Bundesrat durchschnittlich 25 Stellungnahmen pro Jahr direkt an die Kommission übermittelt. Bei der Abgabe von inhaltlichen Stellungnahmen ist jedoch eine Entwicklung hin zu einer intensiveren Nutzung dieser Möglichkeit der Einflussnahme zu beobachten (28\_BR\_Vw: 104): Hatte sich die Länderkammer anfänglich eine gewisse Zurückhaltung im Umgang mit den Instrumenten des politischen Dialogs auferlegt (19\_BR\_Vw: 8), macht er seit 2010 in zunehmendem Maße von dieser Möglichkeit Gebrauch. Der Ständige Beirat des Bundesrats hatte sich im August 2006 dafür ausgesprochen, dass der politische Dialog mit der Kommission mit Zurückhaltung genutzt werden sollte und formulierte einige Kriterien, um den Dialog auf wichtige bzw. wesentliche Themen und Vorlagen zu beschränken. (28\_BR\_Vw: 104) Der Bundesrat sollte demnach der Kommission nur solche Stellungnahmen direkt übermitteln, die von weitreichender europapolitischer Bedeutung sind oder wenn Kompetenzverletzungen, Verstöße gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder Verstöße gegen den Subsidiaritätsgrundsatz vorliegen. (19\_BR\_Vw: 8; BECKER & KIETZ 2010: 25) Auf diese Weise versuchte der Bundesrat „die Bedeutung seiner Stellungnahmen durch eine ‚Kultur der Zurückhaltung‘ aufzuwerten und seine inhaltlichen Kritikpunkte substantiiert zu begründen“ (BECKER & KIETZ 2010: 25). Nachdem die Länderkammer in den ersten Jahren des Bestehens der Barroso-Initiative daher sechs bis 16 Stellungnahmen pro Jahr der Kommission übermittelt hatte, waren es im Jahr 2010 bereits 22 Stellungnahmen und in den darauffolgenden Jahren jeweils zwischen 31 und 54 Beschlüsse. Eine Erklärung hierfür liegt darin, dass die europapolitische Bedeutung der Stellungnahmen etwas weitergehender gegenüber früheren Fällen interpretiert wird. (19\_BR\_Vw: 80)

Die Qualität der Antworten der Kommission an den Bundesrat wird im Regelfall als ausreichend eingeschätzt. (28\_BR\_Vw: 119) In lediglich zwei Fällen war man in der Länderkammer der Auffassung, dass die Kommission in ihrer Antwort nicht im ausreichenden Umfang auf die Bundesratsstellungnahme eingegangen ist und hat dann seinerseits noch eine weitere Stellungnahme an die EK übermittelt (19\_BR\_Vw: 8): Am 25. November 2011 nahm das Bundesratsplenum eine Stellungnahme zum Europäischen Kaufrecht an (BR-Drs. 617/11 (B)) und übersandte

sie auch an die Kommission. Nach der bundesratsinternen Prüfung im Rahmen des EU-Monitoringverfahrens<sup>383</sup>, ob eine weitere Stellungnahme politisch erforderlich ist, wurde ein zweiter Beschluss verfasst und an die Kommission weitergeleitet.<sup>384</sup> Zudem reagierte die Länderkammer auf die Antwort der Kommission zur inhaltlichen Stellungnahme zur Richtlinie über die Konzessionsvergabe mit einem zweiten Beschluss, in dem schwerpunktmäßig die Frage der Trinkwasserversorgung behandelt wurde. (28\_BR\_Vw: 119; 19\_BR\_Vw: 52) In der Mehrzahl der Fälle beschränkt sich der schriftliche ‚Dialog‘ jedoch auf jeweils eine Stellungnahme und die Antwort der Kommission auf diese Positionierung.

Der Bundestag beteiligt sich eher selten an dieser Form des schriftlichen Austausches mit der Kommission. (7\_BT\_Vw: 34; 7\_BT\_Vw: 36; 4\_EK: 69; 16\_BT\_Vw: 35) Diese zurückhaltende Beteiligung lässt sich anhand mehrerer Faktoren erklären. Einige Gründe, die gegen eine aktive Teilnahme an dieser Form des Meinungsaustausches sprechen, wurden in einem Interview pointiert zusammengefasst:

*„Weil ich glaube, so funktionieren Abgeordnete einfach nicht, dass sie dann ‚einen Brief schreiben‘. Also das macht man mal, einen Brief zu schreiben. Und auch wenn das Verfahren institutionalisiert ist und Barroso-Initiative heißt, ist das für die Abgeordneten immer noch ‚ein Brief schreiben‘. [...] Das ist keine harte Abstimmung, wo sie die Hand heben können und sagen können ‚Ja/Nein/Enthaltung‘. Und das ist wichtig, das gehört zum Prozess, aber das ist nichts, was man bis zum Ende macht. Wenn man merkt, dass zum Ende hin der Kompromiss nicht in die Richtung geht, wie man es gerne selber machen möchte, dann wird man eher versuchen diejenigen zu beeinflussen, die tatsächlich eine harte Macht haben.“ (25\_BT\_FM/OF: 44)*

Die Diskrepanz zwischen der informellen Natur des politischen Dialogs und der notwendigen formellen Befassung des Bundestags mit Unionsdokumenten, um inhaltliche Stellungnahmen zu verfassen, spielt auch eine Rolle in der zurückhaltenden Nutzung der Barroso-Initiative: Der Prozess des Beschließens einer

---

<sup>383</sup> Das im Abschnitt 4.2.2.4.2 beschriebene EU-Monitoring kommt sowohl bei Subsidiaritätsrügen als auch bei inhaltlichen Stellungnahmen zur Anwendung. Vgl. Fn. 374.

<sup>384</sup> BR-Drs. 274/12 (B)



inhaltlichen Stellungnahme ist relativ aufwendig.<sup>385</sup> (7\_BT\_Vw: 36) Dieses Instrument des politischen Dialogs wird von den Akteuren im Bundestag also als ein formelles Mittel wahrgenommen, um die Mehrheitsposition zu einem bestimmten EU-Vorschlag öffentlich gegenüber der Kommission darzulegen. (21\_BT\_MMdB/OF: 77, 81; 16\_BT\_Vw: 75) Der Mangel an Formalisierung bzw. die Informalität (HRBEK 2012a) lässt einen direkten Einfluss auf den europäischen Gesetzgebungsprozess kaum erkennen. Zudem ist der Mehrwert solcher Stellungnahmen nicht direkt messbar. (7\_BT\_Vw: 34, 36) Es ist nicht immer ersichtlich, welche Vorschläge dieser Stellungnahmen vonseiten der Kommission in den Entscheidungsprozess „warum aufgenommen wurden und warum nicht“ (24\_BT\_MdB/OF: 66) und welchen Einfluss dieser ‚Input‘ auf die Position der Kommission hatte (7\_BT\_Vw: 34; 21\_BT\_MMdB/OF: 81). Stattdessen bevorzugen die im Bundestag vertretenen Fraktionen bzw. die einzelne Abgeordnete „andere Wege der Einflussnahme“ (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 355). Dazu zählen: „der direkte Austausch mit der Bundesregierung“ (ebd.; so auch 7\_BT\_Vw: 36; 8\_BT\_MdB/RF: 30; 16\_BT\_Vw: 35), die direkten Kontakte mit Kommissionsvertretern oder das Versenden von Briefen, die direkt an die Kommissionsmitglieder bzw. an deren Kabinette oder an den Kommissionspräsidenten adressiert sind. Diese enthalten die Positionierung des jeweiligen Absenders zu verschiedenen europapolitischen Themen. Über diesen Weg können Ideen oder Bedenken in den politischen Prozess eingebracht werden. (10\_BT\_MMdB/OF: 56; 24\_BT\_MdB/OF: 66) Da keine statistische Erfassung dieser Form des schriftlichen Austausches erfolgt, können hier keine genaueren Angaben zur Intensität der Aktivitäten in diesem Bereich gemacht werden.

Wie im Falle der Subsidiaritätskontrolle sind die Interessen und die thematischen Schwerpunkte der nationalen Parlamente auch hierbei breit gefächert: Die im Jahr 2009 übermittelten Stellungnahmen bezogen sich insgesamt auf 139 unterschiedliche Dokumente der Kommission; lediglich zehn dieser Vorschläge zogen vier oder mehr Stellungnahmen nach sich. (EK 2010a: 3; BUZOGÁNY

---

<sup>385</sup> Jede inhaltliche Stellungnahme wird im Plenum mit Mehrheit angenommen, nachdem sie in den Ausschüssen inhaltlich behandelt wurde und ggf. eine Koordinierung zwischen dem federführenden und den mitberatenden Ausschüssen sowie innerhalb der Fraktionen (der Regierungskoalition) durchlaufen ist. Das Plenum kann die Abgabe der Stellungnahme an den Europaausschuss delegieren; dies findet jedoch nur selten statt.

& STUHLIK 2012: 351) Die im Jahr 2010 eingegangenen Stellungnahmen nahmen Bezug auf 170 verschiedene Kommissionsdokumente; die meisten führten zu ein bis drei Stellungnahmen; zu lediglich 25 Vorschlägen oder Initiativen nahmen mehr als vier Kammern Stellung und zu lediglich sechs Vorschlägen äußerten sich sechs oder mehr Kammern. (EK 2011b: 6) Auch Stellungnahmen im Jahr 2011 betrafen unterschiedliche Kommissionsdokumente, wobei zu lediglich elf Vorschlägen mehr als sieben Kammern Stellung nahmen. (EK 2012b: 12 f.) Im Jahr 2012 bezogen sie sich auf insgesamt 354 verschiedene (legislative und nichtlegislative) EU-Dokumente; lediglich 23 Initiativen konnten fünf oder mehr Stellungnahmen auf sich vereinen. (EK 2013b: 5) Dies bestätigt, dass eine strukturierte Koordinierung zwischen den nationalen Parlamenten auch im Rahmen des politischen Dialogs fehlt. (PREISING 2011: 154) Eine sehr schwache Konvergenz kann lediglich für einige wenige Politikbereiche festgestellt werden, in denen Stellungnahmen ergingen: Insbesondere mit den Themen Binnenmarkt und Dienstleistungen, Justiz und Inneres scheinen sich die nationalen Parlamente „beständig und intensiv“ (EK 2013b: 7) zu befassen.

Ein Blick auf die Inhalte der Vorschläge, die die meisten inhaltlichen Stellungnahmen auf sich vereinigten, belegt einmal mehr den engen Zusammenhang zwischen dem politischen Dialog und dem Frühwarnsystem. Betraf etwa die Hälfte der im Jahr 2009 eingegangenen nationalparlamentarischen Stellungnahmen Legislativentwürfe, die andere Hälfte prä-legislative Dokumente der Kommission (EK 2010a: 3), so ist seit Beginn der Anwendung der Lissabonner Vertragsbestimmungen eine Konzentration der meisten im Rahmen des politischen Dialogs formulierten Stellungnahmen auf diejenigen Vorschläge zu beobachten, zu denen die Höchstzahl an Subsidiaritätsrügen im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus abgegeben wurde.<sup>386</sup> (EK 2011b: 6, 2012b: 5,

---

<sup>386</sup> Entgegen diesem Trend konzentrieren sich die im Rahmen des politischen Dialogs vom schwedischen Riksdag abgegebenen Stellungnahmen – im Einklang mit den internen Verfahren – ausschließlich auf nichtlegislative Dokumente, während er sich bei legislativen Dokumenten nur im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle äußerte. (EK 2013b: 7) Auch das dänische Folketing gibt im Rahmen des politischen Dialogs nur Stellungnahmen zu Konsultations- und Strategiepapieren der Kommission ab. Inhaltliche Stellungnahmen richtet er im Rahmen der Mitwirkung an der nationalen Europapolitik an die Regierung. (BECKER & KIETZ 2010: 24)

2013b: 7). Der Anteil an Stellungnahmen zu prälegislativen Dokumenten wie Grün- oder Weißbüchern, zur Arbeits- und Legislativplanung oder zu institutionellen Fragen ging hingegen zurück. (EK 2013b: 7) Auch beim Bundesrat ist eine Verlagerung des Schwerpunktes seiner Aktivitäten zu beobachten: Hatte die Länderkammer im Jahr 2009 noch mehr inhaltliche Stellungnahmen zu prälegislativen Dokumenten abgegeben<sup>387</sup> (EK 2011b: 7), so änderte sich der Schwerpunkt in den folgenden Jahren. Durchschnittlich konzentrierten sich 68 % der in den Jahren 2011 bis 2013 abgegebenen inhaltlichen Stellungnahmen auf legislative Dokumente. Die restlichen 32 % bezogen sich auf nicht-legislative Vorschläge und andere Initiativen der Kommission. Diese Entwicklung stellt jedoch eine Beschränkung der nationalparlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten dar, weil ebendiese letzteren Dokumentenkategorien die Grundlage für spätere Initiativen der Kommission bilden, Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. (BECKER & KIETZ 2010: 24) Die Beteiligung in der prälegislativen Phase und die Befassung mit längerfristigen Strategie- und Konsultationsdokumenten bietet die Chance eines frühzeitigen Einflusses auf die Inhalte zukünftiger Kommissionsvorschläge. Im Unterschied zur Praxis anderer mitgliedstaatlichen Legislativen und des Bundesrats gab der Bundestag in den letzten vier Jahren insbesondere Stellungnahmen zu Konsultationsdokumenten der Kommission (wie Grünbücher und Mitteilungen) ab.<sup>388</sup> (7\_BT\_Vw: 34; 16\_BT\_Vw: 75) Diese Handhabung erlaubt es der Mehrheit der deutschen Abgeordneten, die eigene Auffassung bereits in einem frühen Stadium der Politikformulierung einzubringen. Allerdings muss angemerkt werden, dass dieser Effekt durch die geringe Anzahl von formulierten und nach Brüssel übermittelten Stellungnahmen kaum sichtbar ist.

---

<sup>387</sup> Neben dem Bundesrat und dem Bundestag, nahmen im Jahr 2010 der tschechische Senat, die italienische Deputiertenkammer, das britische House of Lords sowie das schwedische und das dänische Parlament häufiger Stellung zu nicht-legislativen Dokumenten als zu Gesetzgebungsvorschlägen. (EK 2011b: 7)

<sup>388</sup> Die Stellungnahmen, die im Rahmen des politischen Dialogs von der Kommission beantwortet wurden, werden auf der Internetpräsenz des Generalsekretariats der Kommission in einer Sektion veröffentlicht, die den Beziehungen zu den nationalen Parlamenten gewidmet ist. Die Stellungnahmen des deutschen Bundestags und des Bundesrats sowie die jeweiligen Antworten der Europäischen Kommission sind abrufbar unter URL: [ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/germany/2013\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/germany/2013_en.htm) [Stand: 19.05.2014].

Die Mehrzahl der Stellungnahmen ist in Form konstruktiver Kommentare und Kritik verfasst (4\_EK: 58): Darin werden die Kommissionsvorschläge begrüßt, aber auch konkrete Anmerkungen und Änderungsvorschläge zum Inhalt der jeweiligen Dokumente gemacht. (EK 2010a: 4) Nur wenige parlamentarische Stellungnahmen fragen nach der Rechtsgrundlage der Initiativen, der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit. (ebd.) Damit verwenden die nationalen Parlamente den politischen Dialog mit der Kommission als „a cooperative tool“ (FASONE 2013: 37).

Die Kommission hat zu einem Großteil der eingegangenen Stellungnahmen Antworten verfasst, dabei aber meistens ihre Position beibehalten und ihre Ausführungen zum Umfang ihrer ursprünglichen Vorschläge zusätzlich erläutert oder ergänzt. (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 351; EK 2010a: 7 f.) Wie im Falle der Subsidiaritätskontrolle sind die meisten bisherigen schriftlichen Positionierungen der Kommission allgemein gehalten und die Übermittlungsdauer überschreitet die selbst gesetzte Frist von drei Monaten (3\_EP: 6; 6\_BReg: 87; 28\_BR\_Vw: 118; COSAC 2012c: 186). Eine signifikante Änderung ihrer Vorhaben ist aus diesen Antworten nicht erkennbar. Dies ist insofern nachvollziehbar, als nur wenige Dokumente mehr als drei Stellungnahmen auf sich vereinen. Eine Überprüfung des eigenen Standpunktes oder eine Revision des Entwurfs geht für die Kommission mit einem hohen Aufwand einher. Unter diesen Umständen wäre für die Rechtfertigung einer solchen Überprüfung oder Revision eine „kritische Masse“ (4\_EK: 58; MAURER & ONDARZA 2012: 80) an gleichen oder ähnlich gelagerten Bedenken notwendig. Welche Anzahl von Stellungnahmen aus wie vielen mitgliedstaatlichen Legislativen für eine solche „kritische Masse“ (ebd.) notwendig ist, bleibt offen. Die Feststellungen hinsichtlich der begrenzten empirischen Nachweisbarkeit der Wirkung der erhobenen Subsidiaritätsrügen gelten also auch im Falle des politischen Dialogs der einzelstaatlichen Gesetzgeber mit der Kommission.

Eine Einflussnahme auf den Politikprozess der EU kann jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen oder gar verneint werden. So schlägt sich die Kritik zu längerfristigen Strategie- und Konsultationsdokumenten eher langfristig in die Formulierung von Legislativvorschlägen nieder. (MAURER & ONDARZA 2012: 80) Zu Initiativen, die im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ergehen, weist die Kommission auf Folgendes hin:

*„Jedoch ist es wichtig zu wissen, dass die Kommission jedes Mal, wenn sie mit den Gesetzgebern über ein Legislativdossier verhandelt, dies nunmehr in umfassender Kenntnis der von den nationalen Parlamenten vorgebrachten Stellungnahmen tun kann. In gleicher Weise kann die Kommission, wenn sie ihren im Europäischen Parlament und im Rat zu verteidigenden Standpunkt festlegt, dies in Kenntnis der von den nationalen Parlamenten vorgebrachten Ansichten zu dem betreffenden Dossier tun. In vielen Fällen spiegeln sich die Stellungnahmen der nationalen Parlamente in dem Legislativverfahren entweder im Parlament oder im Rat wider, was den zusätzlichen Nutzen dieser Stellungnahmen verdeutlicht: Werden sie rechtzeitig vorgelegt, so können sie als ein **Frühwarnsystem** dienen, mit dem die wichtigsten Standpunkte zu einem Vorschlag der Kommission umrissen werden, die sich dann später in dem Legislativverfahren niederschlagen.“ (EK 2010a: 10; eigene Hervorhebung)*

In den europäischen Politikprozess wird die Kommission den Beitrag der nationalen Parlamente stets unter voller Wahrung der jeweiligen Zuständigkeiten der EU-Institutionen und des interinstitutionellen Gleichgewichts auf EU-Ebene einbringen. (ebd.) Sollte sie ihre Position im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ändern, wird dies immer das Ergebnis von mehreren Faktoren sein. Der Gesetzgebungsprozess schreitet zudem nach der Vorlage einer Initiative durch die Kommission voran; als Entwurfsverfasserin spielt sie im weiteren Entscheidungsprozess nicht mehr die Hauptrolle und die Verhandlungen verlagern sich in andere EU-Institutionen. (28\_BR\_Vw: 131) Innerhalb des Europäischen Parlaments wird den inhaltlichen Stellungnahmen insoweit Beachtung geschenkt, als die Ausschüsse „thematisch einschlägige“ (MAURER 2012: 214) nationalparlamentarische Stellungnahmen in ihren Entschließungsanträgen zu Gesetzgebungsakten zitieren. Auch können Berichterstatter einzelne Stellungnahmen offensiv zur Begründung ihrer Änderungsanträge zu Gesetzgebungsvorschlägen nutzen. (ebd.)

Eine Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesrat in Fragen des politischen Dialogs scheint nicht stattzufinden. Die zwei Kammern haben bisher Stellungnahmen zu unterschiedlichen Vorschlägen und Initiativen verfasst; in nur

zwei Fällen wurde eine Stellungnahme von beiden Kammern zum selben Kommissionsdokument abgegeben<sup>389</sup>. In drei anderen Fällen wurde von einer Kammer eine Subsidiaritätsrüge und von der anderen eine inhaltliche Stellungnahme verfasst.<sup>390</sup> Die darin geäußerten Positionierungen weichen voneinander ab. Ein weiterer Unterschied zwischen den Stellungnahmen von Bundesrat und Bundestag liegt im Umfang und Detailgrad. Wie im Falle der Subsidiaritätskontrolle argumentieren die inhaltlichen Stellungnahmen des Bundesrats zumeist sehr detailliert. (4\_EK: 81; 6\_BReg: 27; siehe S. 285)

#### 4.2.3.2 Direkte Kontakte

Der schriftliche Austausch von Positionen zwischen Kommission und nationalen Parlamenten wird durch zahlreiche direkte Kontakte auf politischer und administrativer Ebene ergänzt. Die Aktivitäten in diesem Bereich können grob in drei Kategorien untergliedert werden:

1. Besuche und weitere Zusammenkünfte: Besuche von Kommissionsmitgliedern und -Bediensteten in nationalen Parlamenten sowie Ausschuss- und Delegationsreisen und Reisen einzelner Abgeordneter nach Brüssel.
2. Allgemeine bi- und multilaterale Debatten und Diskussionen: Schwerpunkte dieser Kontakte sind Debatten über das Arbeitsprogramm der Kommission und über die politischen Prioritäten der EU sowie Beratungen über eine breite Palette politischer Fragen. Solche Debatten werden häufig im Rahmen verschiedener interparlamentarischer Formate<sup>391</sup> geführt.
3. Weitere bilaterale Kontakte auf administrativer oder politischer Ebene: Dieser Austausch ist vor allem informeller Natur und findet über E-Mail, Telefon usw. statt.

---

<sup>389</sup> Die Grünbücher zum Europäischen Corporate Governance-Rahmen (KOM(2011)164 endg.) sowie zur Corporate Governance in Finanzinstituten und Vergütungspolitik (KOM(2010)284 endg.).

<sup>390</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (KOM(2011)654 endg.), Vorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (KOM(2011)635 endg.) und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (KOM(2012)617 endg.).

<sup>391</sup> Zur Interparlamentarischen Zusammenarbeit siehe nächsten Abschnitt.

Da keine statistischen Daten über diese Kontakte erfasst werden, ist eine Quantifizierung dieser Form des Austausches nicht möglich. Freilich wäre eine exakte quantitative Erfassung der direkten Kontakte für die Analyse der tatsächlichen Mitwirkung an den europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wenig aussagekräftig, da nicht die reine Quantität dieser Kontakte und Zusammenkünfte, sondern der Inhalt dieses Austausches ausschlaggebend für Qualität und Wirkung der Aktivitäten in diesem Bereich ist.

Obwohl keine genauen Angaben über die Zahl der direkten Kontakte gemacht werden können, ist es möglich, einige Tendenzen in der Entwicklung der Beziehungen zwischen Kommission und nationalen Parlamenten zu erkennen: Nachdem die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zur Anwendung kamen stieg die Anzahl der Besuche und Kontakte zwischen den Mitgliedern und Bediensteten der EU-Kommission und ihrer Dienststellen einerseits und den Mitgliedern und Mitarbeitern der nationalen Parlamente andererseits „rasant“ (PREISING 2011: 152). Bei seinem Amtseintritt verkündete der für interinstitutionelle Beziehungen zuständige Kommissionsvizepräsident, Maroš ŠEFČOVIČ, seine Absicht, während seiner Amtszeit alle nationalen Parlamente zu besuchen. Bis Ende Mai 2011 hatte er bereits rund die Hälfte geschafft. Im Jahr 2012 besuchte er weitere sechs mitgliedstaatliche Legislativen. (EK 2013b: 8) Diese aktiv vom Kommissionspräsidenten unterstützte Idee wurde von den anderen Kommissaren übernommen: Mittlerweile haben alle Mitglieder der Kommission zumindest ein nationales Parlament besucht. (ebd.) Wenn angefordert, nehmen Beamte der Kommission zudem an Sitzungen von Parlamentsausschüssen, an Konferenzen oder Anhörungen in den nationalen Parlamenten teil. (EK 2012b: 7)

Die Kommission war auf politischer Ebene in allen wichtigen interparlamentarischen Sitzungen vertreten, die während der letzten vier Jahre stattfanden. (EK 2010a: 8) Hierzu zählen die Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU, die Sitzungen der Ausschussvorsitzenden und die Plenarsitzungen der COSAC. (ebd.) Zudem nahmen Kommissionsmitglieder und -Beamte an den zahlreichen im Europäischen Parlament stattfindenden interparlamentarischen Treffen teil.<sup>392</sup>

---

<sup>392</sup> Mit den unterschiedlichen Gremien interparlamentarischer Zusammenarbeit (Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten, COSAC, interparlamentarische Treffen im Europäischen Parlament usw.) befasst sich der Abschnitt 4.2.4 (S. 322 ff.) ausführlich.

Seit Oktober 2010 fungiert die Kommission auch als ständiger Beobachter des IPEX-Vorstands und nimmt entsprechend an seinen Tagungen teil. (EK 2011b: 10) Der direkte Austausch der Kommission mit den nationalen Parlamenten im Rahmen interparlamentarischer Treffen wurde insbesondere dadurch verstärkt, dass seit 2011 fast alle mitgliedstaatlichen Legislativen ständige Vertreter nach Brüssel entsenden. (EK 2012b: 2) Diese Intensivierung der Beziehungen schlägt sich in drei Aspekten nieder: Erstens fanden in den letzten Jahren wiederholt Treffen und Gespräche zwischen den ständigen Vertretern der nationalen Parlamente und Mitgliedern der Kommission oder Mitgliedern ihrer Kabinette statt. So trafen die ständigen Vertreter seit Inkrafttreten der Lissabonner Vertragsbestimmungen fünfmal mit Vizepräsident ŠEFČOVIČ, jeweils einmal mit Vizepräsident KALLAS, Kommissionsmitglied GEORGIEVA und Kommissar GEOGHEGAN-QUINN sowie mit Mitgliedern der Kabinette von Präsident BARROSO, Vizepräsident ŠEFČOVIČ, Kommissar MALMSTRÖM und Kommissar ANDOR zusammen. (EK 2011b: 10; 2010a: 8; 2013b) Zweitens nehmen Vertreter der verschiedenen Kommissionsdienststellen an den regelmäßig stattfindenden Montag-Morgen-Sitzungen („Monday Morning Meetings“ – künftig: MMM)<sup>393</sup> teil. Im Jahr 2012 waren beispielsweise Beamte von zehn verschiedenen Generaldirektionen bei insgesamt 17 MMM vertreten. (EK 2013b: 9) Dieser direkte Austausch auf administrativer Ebene wird genutzt, um anstehende Initiativen oder aktuelle Dossiers zu erörtern. (EK 2012b: 7) U.a. werden die Vertreter der einzelstaatlichen Versammlungen über die Programmplanung und das Arbeitsprogramm der Kommission unterrichtet. (EK 2010a: 11) Drittens werden diese durch zahlreiche persönliche Treffen und Kontakte ergänzt.

Hinsichtlich der thematischen Bandbreite der behandelten Themen sind fünf Bereiche auszumachen, die seit Aktivierung der Lissabonner Vertragsbestimmungen besonders in den bi- und multilateralen Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten beachtet wurden: eine stärkere Ein-

---

<sup>393</sup> Ausführlich hierzu: S. 351.



beziehung der mitgliedstaatlichen Legislativen bei der Vorbereitung des Arbeitsprogramms der Kommission<sup>394</sup>, die Debatte um die Rolle der nationalen Parlamente bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung und bei der Lösung der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise<sup>395</sup>, die Diskussionen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014 bis 2020, die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ sowie die politische Kontrolle von EUROPOL und die Bewertung von EUROJUST<sup>396</sup>. Selbstverständlich wurde neben diesen fünf Punkten eine Vielzahl weiterer politischer Themen behandelt. Eine erschöpfende Behandlung ist an dieser Stelle jedoch nicht möglich.

---

<sup>394</sup> Damit die Prioritäten nationaler Parlamente in der strategischen Planung der Kommission besser berücksichtigt werden können, wurde im Rahmen der COSAC im Mai 2010 vorgeschlagen, dass die EK ihr Arbeitsprogramm für das jeweils laufende Jahr in der jeweils in der ersten Jahreshälfte stattfindenden COSAC-Sitzung vorstellt. Ein Überblick über die Umsetzung des Programms sollte in der zweiten Hälfte des Jahres durch die Kommission geliefert werden. (EK 2012b: 3) Ein Jahr später, im Mai 2011 wurde die Forderung nach der Vorlage des Arbeitsprogramms vorverlegt: Die Kommission sollte ihr für das nächste Jahr vorbereitete Entwurf jeweils bei der zweiten Sitzung der COSAC, die im Herbst stattfindet, vorlegen. (ebd.) Das sollte gewährleisten, dass die nationalen Parlamente bereits in einem frühen Stadium des Willensbildungsprozesses der Kommission Einfluss auf die Politikgestaltung der EU ausüben können. (HEFTLER 2011: 338)

<sup>395</sup> Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Kammern der einzelstaatlichen Legislativen war zwischen 2010 und 2013 durchgehend von der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise und den Versuchen geprägt, eine angemessene Reaktion auf die rapiden Entwicklungen zu finden. (EK 2011b: 2) Wie im gesamten Bereich der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, hat diese Krise auch die nationalparlamentarischen Beziehungen mit der Kommission betroffen. Das Thema stand auf der Tagesordnung fast aller bi- und multilateralen Kontakte und Treffen, sowohl auf politischer als auf administrativer Ebene zwischen Kommissionsvertretern und Mitgliedern nationaler Parlamente. In diesen Gesprächen ging es um die Ausweitung und Vertiefung des politischen Dialogs sowie um Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung (insbesondere: Einführung des Europäischen Semesters) und der demokratischen Legitimation und Rechenschaftspflicht der EU. (EK 2013b: 4, 9 f. und 2011b: 2)

<sup>396</sup> Im Zuge der Vorarbeiten zur Vorlage eines Legislativvorschlags über die demokratische Kontrolle von EUROPOL gem. Art. 88 AEUV haben sich die Beziehungen zwischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Legislativen intensiviert. In November 2010 legte die EK eine Mitteilung in diesem Bereich vor. In diesem Zusammenhang fanden im Januar 2011 und April 2012 Treffen zwischen Kommissionsvertretern, ständigen Vertre-

Aus dem vorigen Abschnitt wird deutlich, dass der Deutsche Bundestag den schriftlichen Austausch von Positionen als Mitwirkungsweg eher wenig nutzt (10\_BT\_MMdB/OF: 74). Stattdessen führen die Akteure im Bundestag (Fraktionen, einzelne Abgeordnete und ihre Mitarbeiter, die Verwaltung) einen aktiven Dialog mit der Kommission, indem sie direkte Kontakte auf Dienststellenebene und mit den Mitgliedern der Kommission und ihren Kabinetten herstellen. So finden im Rahmen des politischen Dialogs zahlreiche Besuche und Reisen von Kommissionsmitgliedern und -Beamten in den Bundestag sowie Reisen von Ausschüssen oder von Delegationen von Abgeordneten nach Brüssel statt.<sup>397</sup> Einen beispielhaften – aber nicht erschöpfenden – Überblick einiger dieser Zusammenkünfte gibt Anhang VIII. Während der letzten vier Jahre wurde diese Form des direkten Austausches zwischen Bundestag und Kommission intensiviert. (24\_BT\_MdB/OF: 62; 10\_BT\_MMdB/OF: 78) Die Kommission war während der 17. Wahlperiode darüber hinaus Ziel mannigfacher Einzelreisen von Parlamentariern. (BT-Drs. 17/7900: 30; 17/14834: 35) Um die Präsenz deutscher Parlamentarier in Brüssel zu fördern und den Bürokratieabbau voranzutreiben (SCHULZ & BROICH 2013: 138), wurde Mitte der 15. LP eine Vereinfachung des bundestagsinternen Verfahrens für die Beantragung dieser Reisen vorgenommen. Nach § 16 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes<sup>398</sup> werden diese Reisen hinsichtlich der Reisekostenerstattung nicht mehr als Einzeldienstreisen im Ausland, sondern als Mandatsreisen im deutschen Inland behandelt und bedürfen nicht mehr der Genehmigung des Bundestagspräsidenten. (BT-Drs. 17/7900: 37) Dies hat Konsequenzen für die statistische Erfassung: Beinhalteten die alle zwei Jahre vorzulegenden „Berichte über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deut-

---

tern der nationalen Parlamente, Mitgliedern der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments statt. (EK 2012b: 9) Für ausführliche Erläuterungen zur Kontrolle von EUROPOL siehe Abschnitt „Interparlamentarische fachpolitische Formate“.

<sup>397</sup> Zum Stichpunkt „Reisen“ siehe auch die Ausführungen zu den interparlamentarischen Aktivitäten der Bundestagsabgeordneten und ihrer Mitarbeiter auf S. 351 f.

<sup>398</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.1996 (Abgeordnetengesetz): AbgG. BGBl. 1996 I Nr. 13, S. 326-339. Zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.07.2014. BGBl. 2014 I Nr. 29, S. 906-907.

schen Bundestags“ bis Ende der 16. LP Angaben über die Zahl der genehmigungspflichtigen Einzeldienstreisen von Abgeordneten nach Belgien, anhand derer sich die Reisetätigkeit der Parlamentarier statistisch belegen ließ (SCHULZ & BROICH 2013: 138)<sup>399</sup>, so wurde die Anzahl der Reisen zu den EU-Institutionen ab Beginn der 17. Wahlperiode nicht mehr erfasst. Die Berichte über die internationalen Aktivitäten der Bundestags stellen lediglich fest, dass in der 17. LP Mitglieder fast aller Fachausschüsse des Bundestags nach Brüssel reisten, um Gespräche mit Vertretern der europäischen Institutionen zu führen oder an verschiedenen interparlamentarischen Formaten teilzunehmen. (BT-Drs. 17/7900: 30, 17/14834: 35) Auch interne Fachgespräche mit den zuständigen Kommissionsmitarbeitern (21\_BT\_MMdB/OF: 77) und direkte Kontakte in der Vertretung der Kommission in Berlin (6\_BReg: 87) gehören zum Standardrepertoire der Beziehungen der Parlamentarier zur Europäischen Kommission.

Die Mitglieder des Bundesrats und ihre Vertreter haben bisher hingegen keine direkten Kontakte mit der Kommission im institutionellen Rahmen der Länderkammer etabliert, sondern für diesen Austausch den Weg über die jeweilige Landesregierung, die Länderbüros in Brüssel oder über die EMK bevorzugt. Eine Ausnahme ist die einmal jährlich stattfindende politische Sitzung des Ausschusses für Fragen der EU. Beispielhaft hierfür kann die Sitzung am 31. Januar 2013 genannt werden, während der der europäische Kommissar für Finanzplanung und Haushalt, Janusz LEWANDOWSKI, den versammelten Ländervertretern über europapolitische Themen wie den mehrjährigen Finanzrahmen der EU berichtete.

#### 4.2.3.3 Bedeutung für die beteiligten Akteure

Der politische Dialog wurde initiiert, „[...] to ‚shift national legislators‘ activity from passive policy taking towards more active policy shaping“ (JANČIĆ 2012: 82). Aus Sicht der Kommission soll er den rein auf Kontrolle angelegten Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus mit einer „eher gestalterisch-partizipatorischen Komponente“ (PREISING 2011: 152) ergänzen und zielt auf eine Stärkung der de-

---

<sup>399</sup> Anhand dieser Berichte hat SCHULZ (2011: 239) beispielsweise für den Zeitraum 2001 – 2008 eine Zunahme der Zahl der Einzeldienstreisen von 18 auf 232 nachgewiesen.

mokratischen Legitimation der EU durch die intensivere nationalparlamentarische Beteiligung an den europäischen Entscheidungsprozessen ab (JANČIĆ 2012: 78). Dabei stellt diese rein auf Freiwilligkeit angelegte Beteiligung an der europäischen Politik kein allzu großes Risiko für den ‚blueprint‘ der Kommission dar. (ebd.: 81)

Beim politischen Dialog handelt es sich um ein „strategisches Instrument“ (PREISING 2011: 153) zur frühzeitigen und kontinuierlichen Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess, das – nach Ansicht der Kommission – zur Kommunikation und zur politischen Debatte auf europäischer Ebene beiträgt (EK 2011b: 6). Aus drei Gründen ist für die EK eine nationalparlamentarische Beteiligung von Vorteil: Der politische Dialog hat erstens den Nebeneffekt eines Frühwarnsystems, durch das sie frühzeitig über mögliche Widerstände im Rat gegen Vorschläge informiert wird (GROBE HÜTTMANN & KNODT 2011: 138; vgl. auch Zitat auf S. 314). In der prälegislativen Phase könnten Stellungnahmen der nationalen Parlamente im Rahmen des politischen Dialogs auch auf die Gefahr potenzieller späterer Subsidiaritätsrügen hinweisen oder inhaltliche Bedenken äußern und es der Kommission ermöglichen, auf die Positionierungen bereits bei der Formulierung ihrer Vorschläge und der ‚fiches de subsidiarité‘ zu reagieren. Zweitens kann eine verstärkte Konsultation der nationalen Parlamente als Instrument zur Verbesserung der EU-Rechtsetzung dienen: Die Parlamente der Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht zuständig. Qualität, Geschwindigkeit und Vermittlung dieser Umsetzung können den Erfolg einer Richtlinie beeinflussen. (BUZEK 2011: 13) Vor diesem Hintergrund kann das Verfahren im Rahmen der Barroso-Initiative dazu beitragen, Probleme bei der Übertragung europäischer Rechtsetzungsakten in nationales Recht zu vermeiden. Eine frühzeitige und direkte Beteiligung der mitgliedstaatlichen Legislativen am Gesetzgebungsprozess der EU kann darüber hinaus helfen, „[...] to move away from a sense of ‚the Union made me do it‘ back to an approach that says ‚we have made a key contribution to make this legislation a success““ (ebd.). Drittens können die nationalen Abgeordneten als Multiplikatoren für die Kommissionspolitik fungieren: Durch ihre Nähe zur Bevölkerung der Mitgliedstaaten sind sie am Besten in der Lage, die EU-Bürger zu erreichen und dadurch Öffentlichkeit und Transparenz für europäische Themen

herzustellen. Damit sind die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten auch Teil der Kommunikationsstrategie der Kommission.

Insbesondere in der prälegislativen Phase kann der politische Dialog den mitgliedstaatlichen Legislativen ermöglichen, einen Weg zur konstruktiven Einflussnahme auf den europäischen Rechtssetzungsprozess und auf die Inhalte der EU-Politik eröffnen, indem sie ihre Auffassungen bereits im frühen Stadium der Politikformulierung oder der Willensbildung einbringen und somit agendagestaltend mitwirken. Bisher herrscht jedoch noch weitgehend Unklarheit darüber, inwieweit sich die inhaltlichen Stellungnahmen der nationalen Parlamente und der mittels direkter Kontakte in den Willensbildungsprozess eingebrachte Input in den EU-Entscheidungsprozess widerspiegeln. Im konkreten Fall bleibt für die nationalen Parlamente oder für die einzelnen Parlamentarier fraglich, wie groß die „gestalterisch-partizipatorische Komponente“ (PREISING 2011: 152) des politischen Dialogs auf den europäischen Politikzyklus oder auf die Position der Kommission ist (HEFFTLER 2012: 365). Wie die variierende Anzahl schriftlicher Stellungnahmen verdeutlicht, scheinen die einzelstaatlichen Legislativen diese Frage unterschiedlich zu bewerten. (ebd.: 356) Wird der Aufwand, der für die Formulierung jeder inhaltlichen Stellungnahme zu einer Gesetzesinitiative notwendig ist (BECKER & KIETZ 2010: 2, 24), berücksichtigt, sind die Anreize für die Abgabe solcher Stellungnahmen gering. Die Einflussmöglichkeiten auf EU-Verhandlungen und damit auf die europäische Gesetzgebung über die eigene Regierung sind vergleichsweise direkter. (ebd.) Deshalb sehen beide deutschen Kammern ihre Rolle in EU-Angelegenheiten eher in der Kontrolle der Bundesregierung in der deutschen Europapolitik (EK 2010a: 3). Wenn dies angebracht erscheint, geben sie der Kommission im Rahmen des schriftlichen Dialogs zur Kenntnis, was sie im Inland zu ihren Vorschlägen diskutiert haben. (2\_BT\_Vw: 13) Die Zunahme der direkten Kontakte zwischen Kommission und Bundestag während der letzten Jahre lässt erkennen, dass die beteiligten Akteure dieser Form des Austausches eine größere Bedeutung beimessen.

#### 4.2.4 Interparlamentarische Zusammenarbeit

*„Hintergrund und wesentliches Motiv dieser **interparlamentarischen Vernetzung** war und ist bis heute die wissenschaftlich wie politische vertretene Annahme, dass sich beide Parlamentsebenen mit Informationen aus den laufenden Politikzyklen der EU unterstützen können, die ihnen zumindest formal*

*nicht zustehen, die aber andererseits nützliche Mittel zur effizienteren Umsetzung ihrer auf die EU bezogene Mitwirkungsmöglichkeiten im jeweiligen Interaktionsrahmen dargestellt.“ (MAURER 2012: 219, Hervorhebung im Original)*

Wie bereits gezeigt, ist eine interparlamentarische Koordinierung zwischen den nationalen Parlamentskammern bei der Subsidiaritätskontrolle und der damit verbundenen Auseinandersetzung mit Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der EU eher schwierig. Über diese Zusammenarbeit hinausgehend bestehen Beziehungen zwischen den verschiedenen parlamentarischen Ebenen der EU, die breiter angelegt sind. Einige empirische Erkenntnisse über die Charakteristika dieser Fülle von Kooperationsformaten werden im Folgenden für alle Parlamente der EU im Allgemeinen und für den Bundestag und Bundesrat im Speziellen dargestellt. Dabei wird zwischen zwei Arten der interparlamentarischen Kooperation unterschieden: solche Strukturen, die auf Ebene der Verwaltungen eingerichtet wurden und politische Gremien der Zusammenarbeit. Analytisch kann zudem zwischen ‚vertikalen‘ Kontakten zwischen EP und den mitgliedstaatlichen Legislativkammern sowie ‚horizontalen‘ Kontakten zwischen den nationalen Parlamenten untereinander unterschieden werden.

#### 4.2.4.1 Administrative Strukturen der Kooperation

Auf Arbeitsebene wurden bereits im Vorfeld des Lissabon-Vertrags Strukturen eingerichtet, die einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Verwaltungsmitarbeitern der verschiedenen parlamentarischen Ebenen gewährleisten sollen. Die Rolle dieser Strukturen ist mit dem Wirksamwerden der Lissabonner Vertragsbestimmungen weiter aufgewertet worden. Zu diesen Formaten zählen insbesondere das bereits an anderer Stelle dieses Kapitels erwähnte Netzwerk der Parlamentsvertreter, die IPEX-Datenbank und die für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten zuständige Direktion des Europäischen Parlaments.

##### 4.2.4.1.1 Netzwerk der Parlamentsvertreter

Eine wichtige Rolle für die interparlamentarische Koordinierung auf administrativer Ebene spielt das Netzwerk der Vertreter nationaler Parlamente in Brüssel.<sup>400</sup>

---

<sup>400</sup> Siehe ausführlich zur Rolle und zu den Aufgaben der Parlamentsvertreter PAULO 2012 und COOPER 2012.

Derzeit sind 40 von 41 Parlamenten/Kammern in Brüssel vertreten.<sup>401</sup> Aufgabe der Parlamentsvertreter ist es, die Entwicklungen auf EU-Ebene zu beobachten, aus der Fülle von Informationen das für sie Relevante herauszufiltern und ihre Parlamente frühzeitig über unterschiedlichen aktuellen Themen zu unterrichten. (ABELS 2013b: 89) Zu diesen Themen zählt auch die Subsidiaritätskontrolle. Dieser direkte Informationskanal aus Brüssel (GLÄSER 2010: 315) kann für die rechtzeitige Identifizierung von problematischen Gesetzesentwürfen und die informelle Koordination der nationalen Parlamente/Kammern in einer frühen Phase der Acht-Wochen-Frist im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle genutzt werden (19\_BR\_Vw: 75; 25\_BT\_FM/OF: 16). Zudem kann der Austausch innerhalb dieses Netzwerkes der frühzeitigen Erkennung von Initiativen und politischen Entwicklungen dienen, die von Interesse für die nationalen Parlamentarier sind bzw. sein können. Der Bundestag ist in diesem Netzwerk durch die in seinem Brüsseler Verbindungsbüro entsandten Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung vertreten.

Mit Ausnahme des Verbindungsbüros des Bundestags befinden sich die anderen Vertretungsbüros in einem Dienstgebäude des Europäischen Parlaments, in der Nähe der Direktion für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und des Büros des IPEX-Vertreter. Das EP stellt den Parlamentsvertretern auch die notwendige Infrastruktur zur Verfügung. (EMK 2012b: 17) Diese örtliche Nähe bringt Vorteile für den schnellen Austausch von Informationen sowohl zwischen den ständigen Parlamentsvertretern untereinander als auch mit anderen Strukturen der interparlamentarischen Zusammenarbeit und mit der Verwaltung des Europäischen Parlaments mit sich. Zudem wird der Kontakt zu Europaparlamentariern erleichtert. Direkte Kontakte werden vor allem zu den jeweiligen Europaabgeordneten eines Mitgliedlandes und zu den Berichterstattern gepflegt, die für ein bestimmtes Dossier zuständig sind, das von Interesse für das jeweilige nationale Parlament ist. (PAULO 2012: 18)

Die Parlamentsvertreter nutzen einen gemeinsamen E-Mail-Verteiler und einen gemeinsamen Server (COOPER 2012: 8). Der E-Mail-Verteiler wird von einer Mehrheit der Parlamentsvertreter zur frühzeitigen Ankündigung von Absichten zur

---

<sup>401</sup> Ausnahme macht der slowakische Národná Rada. (PAULO 2012: 14, Fn. 14)

Erhebung von Subsidiaritätsrügen oder von anderen politisch relevanten Informationen genutzt. Einige Parlamente nutzen ihn auch bei der Ausarbeitung von begründeten Stellungnahmen (ebd.). Über den gemeinsamen Server kann die Gruppe Dokumente teilen, die entweder für die Subsidiaritätskontrolle oder für andere europapolitische Aktivitäten relevant sind.

Eine Möglichkeit des Kennenlernens, des persönlichen Kontakts mit anderen Parlamentsvertretern und des regelmäßigen und unverbindlichen Informationsaustausches bieten die MMM. (19\_BR\_Vw: 74) Die Agenda der MMM umfasst eine Diskussion über die Prüfung von Subsidiaritätsfragen, während der jeder Vertreter eines nationalen Parlaments/einer Kammer die anderen Anwesenden über die Arbeit ‚seines‘ Parlaments/‚seiner‘ Kammer hinsichtlich der Subsidiaritätsprüfung informieren soll. (PAULO 2012: 16) Abgesehen von Diskussionen über die Subsidiaritätskontrolle umfasst die Tagesordnung der MMM auch den Austausch von Informationen über die Organisation dieser Sitzungen, Nachrichten über politische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, interne (technische) Angelegenheiten über die Büros, die Programme der bevorstehenden interparlamentarischen Treffen und Nachrichten aus dem Netzwerk, von der Troika der EU-Präsidentschaft oder vom COSAC-Sekretariat. (ebd.: 16, Fn. 16) Es wird insgesamt „[...] die Gelegenheit gerne genutzt, sich über aktuelle Themen unverbindlich und auf Arbeitsebene auszutauschen, um so einen ersten Eindruck zu gewinnen, welche Fragen in welchem Land in welcher Art und Weise diskutiert werden“ (SCHULZ & BROICH 2013: 142). Da die Parlamentsvertreter jedoch unterschiedliche Befugnisse, Funktionen und Verständnisse ihrer Rolle in den nationalen Systemen und innerhalb des Netzwerkes haben, haben einige Repräsentanten mehr Informationen auszutauschen als andere. (PAULO 2012: 16) Weil der Austausch auf Verwaltungsebene stattfindet und deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Parlamentsvertretern bestehen, ist die politische Relevanz der während dieser Treffen ausgetauschten Informationen limitiert. (7\_BT\_Vw: 111; 10\_BT\_MMdB/OF: 88; SCHULZ & BROICH 2013: 142)

#### 4.2.4.1.2 IPEX

Ein weiteres Werkzeug der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten (4\_EK: 51), dem vor dem Hintergrund der Subsidiaritätskontrolle eine



erhöhte Relevanz zukommt, ist IPEX. IPEX wurde im September 2000 auf Grundlage einer Empfehlung der Konferenz der Parlamentspräsidenten geschaffen und nahm seine Arbeit im Juni 2006 auf. (Bundestag Aktueller Begriff 2012: 1) Zwischen 2010 und 2014 hatte der Bundestag den Vorsitz des IPEX-Vorstands inne.<sup>402</sup> (Bundestag Aktueller Begriff 2012: 1)

IPEX verwaltet eine Webseite (im Folgenden: IPEX-Webseite), die als Instrument für die öffentliche Verbreitung von Informationen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Kontrolle von EU-Angelegenheiten (COOPER 2012: 6) dient. Seinen Nutzern stellt IPEX darüber hinaus passwortgeschützte Foren, eine Nachrichten-Rubrik (Bundestag Aktueller Begriff 2012: 2), einen Kalender interparlamentarischer Aktivitäten sowie Informationsseiten zu einigen interparlamentarischen Konferenzen zur Verfügung. Mit Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle und den politischen Dialog bietet IPEX den mitgliedstaatlichen Legislativen die Möglichkeit, die Texte der Subsidiaritätsrügen und der inhaltlichen Stellungnahmen anderer einzelstaatlicher Parlamente abzurufen sowie eigene relevante Dokumente in einer Datenbank zu veröffentlichen. Diese IPEX-Datenbank bietet auch Daten über den Stand von Subsidiaritätsprüfungen in den nationalen Parlamenten an. (AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 18) Allerdings wird diese Plattform von den Parlamentskammern sehr unterschiedlich genutzt. (COSAC 2010b: 22) Während einige Legislativen/Kammern die eingestellten Stellungnahmen und Beschlüsse sowie sonstige Beiträge zu EU-Angelegenheiten häufig aktualisieren, laden andere nur wenige Informationen in IPEX. (ebd.) Zudem war die Datenbank lange Zeit nicht vollständig, da die Positionen der nationalen Parlamente verzögert ins System eingestellt wurden. Die Datenbank war also wenig verlässlich im Hinblick auf eine schnelle und präzise Informationsabfrage. (EMK 2012b: 8) Gerade die Qualität, die zeitnahe Verfügbarkeit der Daten sowie die Aktualität und die Reliabilität der Datenbank sind jedoch maßgeblich für die Nutzung durch die nationalen Parlamente und deren Akteure. In den letzten Jahren wurde vermehrt an der Verbesserung dieser Situation gearbeitet. So

---

<sup>402</sup> Der IPEX-Vorstand setzte sich in dieser Zeit aus Vertretern der nationalen Parlamente aus zehn Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien) sowie aus Repräsentanten des Europäischen Parlaments zusammen. (Bundestag Aktueller Begriff 2012: 1 f.)

konnte im Laufe des Jahres 2012 die Qualität der eingespeisten Informationen und Dokumente optimiert werden. (IPEX 2012: 6) Mittlerweile bieten 37 von 41 Parlamenten/Kammern Übersetzungen oder Zusammenfassungen von wichtigen Entscheidungen in englischer und/oder französischer Sprache an. (COSAC 2012a: 14) Eine Mehrheit der Parlamente/Kammern (32 von 40) lädt die begründeten Stellungnahmen in die IPEX-Datenbank entweder am Tag der Annahme oder innerhalb von zwei Tagen nach der Annahme. (ebd.) Weitere sechs Parlamente/Kammern laden diese Dokumente innerhalb einer Woche nach der Verabschiedung hoch. (ebd.) Zudem wurde in den beiden Fällen der ‚gelben Karte‘ ein zeitnahes Upload aller begründeten Stellungnahmen in IPEX erreicht. (IPEX 2013: 2)

IPEX ist mit allen wichtigen europäischen Datenbanken sowie mit den bundestags- und bundesratsinternen Datenbanken zu EU-Dokumenten verlinkt. (ebd.: 2) Beide deutsche Parlamentskammern nutzen IPEX im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung und des politischen Dialogs (MELLEIN 2011: 51), um die jeweiligen begründeten bzw. inhaltlichen Stellungnahmen (teilweise mit einer Zusammenfassung in englischer und französischer Sprache) in die Datenbank einzustellen. Der Bundestag nimmt diesen Vorgang innerhalb von einem bis zwei Tagen nach Annahme der Stellungnahme vor, der Bundesrat braucht hierfür etwa eine Woche. (COSAC 2012b: 158, 169) Während der Bundesrat eigenen Angaben zufolge IPEX einmal im Monat nutzt, wird die Datenbank im Bundestag „selten“ und dann von Verwaltungsmitarbeitern verwendet. (ebd.: 157, 168) Die Mitarbeiter der Bundestagsfraktionen nehmen nicht aktiv daran teil; auch sie verwenden die Datenbank eher selten und dann zum Abruf der Positionen anderer nationaler Parlamente. Diese eingeschränkte Nutzung von IPEX hat mehrere Ursachen. Einige davon benennt GRÖNING-THÜNA (2010: 322):

*„Die Annahme, ein Parlament könne öffentlich ohne weiterreichende politische Konsequenzen ankündigen, bei einem bestimmten Rechtsetzungsvorhaben der Kommission bestünden eventuell Subsidiaritätsbedenken, erscheint bestenfalls naiv. Unabhängig davon, dass auch hier das Problem der internen Koordinierung besteht (wer entscheidet, dass mögliche Bedenken bestehen, und wer meldet dies an IPEX?), widerspricht es der Arbeitsweise des Parlaments, sich öffentlich zu positionieren, ohne diese Positionierung zuvor sachlich und politisch umfänglich geprüft zu haben. Es entspricht auch nicht der parlamentarischen Praxis, Anträge vor ihrer formalen Einbringung durch die Fraktionen zu veröffentlichen. Üblich ist vielmehr die informelle Vorklärung*

*zwischen Koalitionspartnern oder den Unterstützern eines Antrages vor der formellen Einbringung.“*

Die Bundestagsabgeordneten nutzen weder die passwortgeschützten Foren noch die Nachrichten-Rubrik (COOPER 2012: 6, Fn. 3), da sie für die parlamentarische Diskussionskultur fremd sind. Der Informationsaustausch findet stattdessen eher auf informeller Basis und durch direkte Kontakte statt. In IPEX werden lediglich die Resultate der vorangegangenen politischen Diskussionen publiziert. (19\_BR\_Vw: 75) Zum Zeitpunkt des Einstellens der Rügen ist die Frist des Frühwarnmechanismus meistens abgelaufen. (ebd.) Eine Information über die Subsidiaritätsprüfung in „Echtzeit“ (COSAC 2010b: 22) kann somit nicht erfolgen. Die eingestellten Dokumente liefern zudem keine Informationen über die internen Mehrheitsverhältnisse und Meinungsbildungsprozesse in den nationalen Parlamenten. Zu einer rechtzeitigen Koalitionsbildung zwischen den Parlamentskammern in Bezug auf Subsidiarität kann IPEX also nicht genutzt werden. (19\_BR\_Vw: 75) In Ergebnis kann festgestellt werden, dass IPEX im Einzelfall ein für die Parlamentsverwaltungen hilfreiches Werkzeug darstellt. (SCHULZ & BROICH 2013: 140 f.)

#### 4.2.4.1.3 Direktion „Beziehungen zu den nationalen Parlamenten“ des Europäischen Parlaments und EZPWD

Das EP unterhält eine eigene Direktion „Beziehungen zu den nationalen Parlamenten“. Diese beschäftigt etwa zwanzig Mitarbeiter und ist für die IPEX-Datenbank, das EZPWD, die Organisation interparlamentarischer Treffen und Konferenzen, für die Kontaktpflege zu den Verbindungsbüros der nationalen Parlamente sowie zu den verschiedenen nationalparlamentarischen Akteuren selber zuständig. Innerhalb des Europäischen Parlaments hat diese Direktion eine koordinierende Rolle im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle, dem politischen Dialog und den damit verbundenen begründeten bzw. inhaltlichen Stellungnahmen: Eine der Aufgaben der Mitarbeiter der Direktion ist es, rechtzeitig vor Anfang jeder Sitzungswoche des Europäischen Parlaments eine Übersicht der eingegangenen Subsidiaritätsrügen und Stellungnahmen zusammenzustellen, die im Zusammenhang mit den Dossiers stehen, die während dieser Zeit auf die Tagesordnung des Plenums aufgenommen wurden.

Das EZPWD wird vom Europäischen Parlament – gemeinsam mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats – unterhalten und dient in erster Linie

der Zusammenarbeit der Verwaltungen und der Vernetzung der wissenschaftlichen Dienste der Parlamentsverwaltungen, die u.a. sog. ‚comparative requests‘ in eine gemeinsame Datenbank einstellen können und zu gemeinsamen Konferenzen und Seminaren zusammenkommen. (SCHULZ & BROICH 2013: 140 f.)

Bei den bisher vorgestellten Strukturen der administrativen Ebene der interparlamentarischen Kooperation handelt es sich um Formate, die die Arbeit der politischen Ebene unterstützen. (ebd.: 147) Sie tragen dazu bei, die Zusammenarbeit der Parlamente der EU auf politischer Ebene „zu ermöglichen, zu verstetigen und insgesamt zu intensivieren“ (ebd.: 140). Diese Zusammenarbeit „wird jedoch erst dann schlagkräftig, wenn sie politisch genutzt und von den verantwortlichen Abgeordneten mit Leben gefüllt wird“ (ebd.: 142). In den folgenden Abschnitten wird anhand empirischer Beispiele untersucht, wie die Parlamentarier der verschiedenen Ebenen kooperieren.

#### 4.2.4.2 Politische Gremien der Zusammenarbeit

In den letzten Jahren hat sich eine Reihe von formellen und informellen Formaten und Foren etabliert, in denen eine interparlamentarische Kooperation auf politischer Ebene stattfindet. (1\_COSAC: 87) Eine solche Intensivierung der politischen Beziehungen zwischen den Parlamenten der EU ist durch die Suche nach Wegen ausgelöst worden, die Rechte des Lissabonner Vertrags auszufüllen. (EPPLER 2013a: 35) Zu diesen Gremien zählt eine Vielzahl unterschiedlicher interparlamentarischer Konferenzen, die im Folgenden dargestellt werden.

##### 4.2.4.2.1 Ständige interparlamentarische Konferenzen

Zwei Gremien der Zusammenarbeit, die schon lange Tradition in den interparlamentarischen Beziehungen haben, sind die Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten (EU-PPK) und die primärrechtlich verankerte COSAC. Beide befassen sich mit grundlegenden Fragestellungen zur Rolle der Legislativen im politischen System der EU und mit der Fortentwicklung des unionalen Primärrechts. (EPPLER 2013a: 35)

#### *4.2.4.2.1.1 Die Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten*

Die jährlich stattfindende Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU-Mitgliedstaaten (abgekürzt: „EU-PPK“) setzt sich aus den Präsidenten der nationalen Parlamente und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments zusammen. Ziel dieses als ‚EU Speakers Conference‘ bekannten Formats ist es, die Rolle der EU-Parlamente zu fördern und gemeinsame Aktivitäten zur Unterstützung der Vertretungskörperschaften durchzuführen.

Das Parlament des Mitgliedstaats, das in der zweiten Hälfte eines Kalenderjahres die EU-Ratspräsidentschaft innehat, lädt für die erste Hälfte des folgenden Kalenderjahres zur EU-PPK ein und übernimmt den Vorsitz der Konferenz. Der Vorsitz ist verantwortlich für die Erarbeitung von Schlussfolgerungen.

Seit Dezember 2009 kam die EU-PPK fünfmal zusammen (vgl. Tabelle 12 auf der nächsten Seite). Während dieser Treffen wurden u.a. Fragen zur Umsetzung der Bestimmungen des Lissabon-Vertrags erörtert.<sup>403</sup> Zudem hat sich die Konferenz in den letzten Jahren wiederholt mit der Umsetzung der Rechte des Vertrags von Lissabon zur Kontrolle der Tätigkeiten von EUROPOL und zur Bewertung der Tätigkeiten von EUROJUST durch die Parlamente sowie mit der Ausgestaltung der Zusammenarbeit der nationalen Legislativen mit dem Europäischen Parlament im Bereich der GASP/GSVP befasst und den Rahmen für die Einrichtung neuer interparlamentarischer Kooperationsformate maßgeblich bestimmt (vgl. Abschnitt „Neue interparlamentarische Konferenzen“).

---

<sup>403</sup> Im Zeitraum vor der Ratifizierung des Lissabonner Vertrags waren dessen auf die Rolle der Parlamente in der EU bezogenen Bestimmungen ein wesentlicher Diskussionsgegenstand der EU-PPK. (EP 2010 – 2011: 7)

Land	Stadt	Datum	Thema
<b>Zypern</b>	Nikosia	21. – 23.04.2013	- die Rolle der Parlamente der EU bei der Verbesserung der Demokratie und der Menschenrechte in Drittländern - „Die EU den Bürgern näher bringen“ - der Rahmen für eine neue Artikel 13-Konferenz - der soziale Zusammenhalt in Zeiten der Sparpolitik
<b>Polen</b>	Warschau	19. – 21.04.2012	- die parlamentarische Kontrolle der GASP/GSVP - die Rolle von IPEX - die Krise der europäischen Einheit - die Auswirkungen des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Parlamente der EU - das Parlament, die öffentliche Meinung und die Medien
<b>Belgien</b>	Brüssel	04. – 05.04.2011	- die parlamentarische Kontrolle der GASP/GSVP - die Rolle der Parlamente bei der Überwachung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - die europäische Finanzkrise und ihren Folgen für die nationalen Haushalte
<b>Schweden</b>	Stockholm	14. – 15.05.2010	- Subsidiarität und Informationsaustausch - die Planung von interparlamentarischen Treffen - die neuen Technologien und Kommunikation - die zukünftige Rolle von COSAC
<b>Schweden</b>	Stockholm	11. – 12.12.2009	- Außerordentliche Konferenz zur Vorbereitung auf die Umsetzung des Vertrags von Lissabon

Tabelle 12: Konferenzen der Parlamentspräsidenten 2010 – 2013 (eigene Zusammenstellung; Quellen: Tagesordnungen und Schlussfolgerungen der jeweiligen EU-PPK<sup>404</sup>)

Ein grundsätzliches Problem der Beratungen der EU-PPK ist, dass die Mandate der darin vertretenen Parlamentspräsidenten unterschiedlich weit gefasst sind: Während einige Präsidenten zur Neutralität verpflichtet sind, verfügen andere über einen größeren Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Rolle. (3\_EP: 112; FRIESE 2008: 45) Trotz dieser Einschränkung spielt die ‚EU Speakers Conference‘ eine wichtige Rolle für die Stärkung der interparlamentarischen Kooperation in der EU, da sie politische Akzente für die Weiterentwicklung dieser Zusammenarbeit setzen kann. Auch weiterhin wird die EU-PPK aller Wahrscheinlichkeit nach

<sup>404</sup> Diese Dokumente lassen sich auf der Sektion „EU Speakers and other conferences“ der IPEX-Seite abrufen, unter URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do) [Stand: 26.05.2014].

ein wichtiges Diskussionsforum für Fragen der Weiterentwicklung der Möglichkeiten zur interparlamentarischen Arbeit bleiben. (EP 2013 – 2014: 21)

#### *4.2.4.2.1.2 Die COSAC*

Eine zweite ständige interparlamentarische Konferenz ist die COSAC. Die bereits im PNP-A formal anerkannte COSAC stellt den wichtigsten Strukturrahmen der interparlamentarischen Kooperation dar.<sup>405</sup> (MAURER 2012: 226 f.) Diese Rolle wurde formell durch die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon gestärkt.

Hatte sich die COSAC im Vorlauf zum Lissabon-Vertrag noch mit Subsidiaritätsfragen im Rahmen der Subsidiaritätstestläufe zur Erprobung des Frühwarnmechanismus befasst, so hat sich ihre Rolle seit Dezember 2009 gewandelt. (3\_EP: 49) Im Jahr 2011 nahm sie Abstand von einer weiteren direkten Befassung mit der Subsidiaritätskontrolle und beschloss eine Anpassung des Sitzungsrhythmus ihrer Treffen an den Ablauf des europäischen Gesetzgebungszyklus (vgl. Abschnitt „Direkte Kontakte“). In den vergangenen fünf Jahren konzentrierten sich die COSAC-Tagungen im Wesentlichen auf den Austausch mit Mitgliedern der nationalen und europäischen Exekutiven. (EP 2013 – 2014: 22)

Ein indirekter Erfolg des Austausches auf politischer Ebene liegt in der Koordinierung der nationalen Parlamente am Rande der COSAC-Sitzung in Kopenhagen im Hinblick auf das Erreichen des Quorums für die erste ‚gelbe Karte‘. Der im Frühjahr 2012 im Falle des Entwurfs für die Monti-II-Verordnung eingeleitete Prozess der Abgabe von Subsidiaritätsrügen ist „maßgeblich auf einen Impuls der COSAC“ (EMK 2012b: 17) zurückzuführen.<sup>406</sup> Allerdings sind einer künftigen koordinierenden Rolle der COSAC bei der Subsidiaritätskontrolle enge Grenzen gesetzt, da sowohl der Sitzungsrhythmus als auch die Strukturen (der halbjährlich wechselnde Vorsitz und die Kapazitäten des Sekretariats) eine „systematische und ganzjährige Koordinierung der nationalen Parlamente“ nicht sicherstellen können (ebd.)

---

<sup>405</sup> „Die COSAC hat sich ihren Status autonom erworben und wurde in dieser Form erst nachträglich – in der Logik des Form-Follows-Function-Prinzips – anerkannt.“ (MAURER 2012: 227) Für weitere Erläuterungen über die Rolle der COSAC siehe FRIESE 2008.

<sup>406</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.2.3.4 „Monti II-Verordnungsentwurf“, S. 260 ff.

Die COSAC tagt zweimal jährlich während jeder EU-Ratspräsidentschaft und wird von einem Sekretariat mit Beamten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments unterstützt. Die Zusammensetzung der COSAC-Delegationen steht den Parlamenten frei. Festgeschrieben ist lediglich, dass diese sechs Abgeordnete aus dem Europäischen Parlament und jeweils sechs aus jedem nationalen Parlament sowie drei Abgeordnete aus den Beitrittskandidaten umfassen. In Deutschland besteht zwischen Bundestag und Bundesrat die Vereinbarung, dass zwei Drittel der Sitze auf Vertreter des Bundestags und ein Drittel auf Vertreter der Länderkammer entfallen. (28\_BR\_Vw: 104) Der Bundesrat kann also maximal zwei, der Bundestag vier Repräsentanten zu den Sitzungen der COSAC entsenden (vgl. Tabelle 13). Für den Bundestag bedeutet diese Kontingentierung, dass insbesondere die kleinen Fraktionen nicht an jeder COSAC-Sitzung teilnehmen können. (SCHULZ & BROICH 2013: 135, Fn. 6; 13\_BT\_FM/OF: 57)

COSAC			Datum/Zeitraum	Teilnehmer Bundestag		Teilnehmer Bundesrat	
				Mg*	Ma**	Mg*	Ma**
<b>L</b>	Litauen	Vilnius	27. – 29.10.2013	-	1	-	1
<b>XLIX</b>	Irland	Dublin	23. – 25.06.2013	4	1	1	2
<b>XLVIII</b>	Zypern	Nikosia	14. – 16.10.2012	4	2	1	1
<b>XLVII</b>	Dänemark	Kopenhagen	22. – 24.04.2012	4	2	2	1
<b>XLVI</b>	Polen	Warschau	02. – 04.10.2011	4	2	2	1
<b>XLV</b>	Ungarn	Budapest	29. – 31.05.2011	4	2	-	1
<b>XLIV</b>	Belgien	Brüssel	24. – 26.10.2010	4	4	1	2
<b>XLIII</b>	Spanien	Madrid	31.05. – 01.06.2010	3	2	-	1

Tabelle 13: COSAC-Treffen 2010 – 2013 (eigene Zusammenstellung; Daten: COSAC-Website<sup>407</sup>)

Abkürzungen: \* Mg = Mitglied; \*\* Ma = Mitarbeiter

Im Bundestag ist die politische Einschätzung über die Rolle der COSAC durchwachsen: Positiv wird bewertet, dass die Konferenz ein Diskussionsforum darstellt, das den Teilnehmern die regelmäßige Möglichkeit bietet, sich in einem institutionalisierten und primärrechtlich verankerten Rahmen kennenzulernen

<sup>407</sup> Online abrufbar unter URL: [www.cosac.eu/](http://www.cosac.eu/) [Stand: 24.05.2014].



und sich über bewährte Praktiken, gemeinsame Ziele oder gemeinsame Herausforderungen auszutauschen (1\_COSAC: 14, 94; SCHULZ & BROICH 2013: 135). Dementsprechend wird die Möglichkeit zur Teilnahme an solchen Konferenzen zumeist rege wahrgenommen (siehe Tabelle 13). Allerdings werden zugleich mehrere Aspekte bemängelt: Zum einen wird Kritik an der Organisation der Konferenz angebracht (7\_BT\_Vw: 100); hierzu zählen die kurze Dauer der Treffen und die allgemeine Ausrichtung der geführten Debatten (10\_BT\_MMdB/OF: 68; 21\_BT\_MMdB/OF: 49).<sup>408</sup> Da an den Sitzungen der COSAC in der Regel Mitglieder des Europaausschusses teilnehmen, ist die Konferenz in weiten Teilen des Bundestags zudem weitgehend unbekannt (10\_BT\_MMdB/OF: 68) oder sie hat keine direkten Auswirkungen auf die Arbeit des „Normalabgeordneten“ (17\_BT\_MdB/RF: 34). Zudem kann die COSAC zwar eigene Beiträge formulieren und den europäischen Institutionen übermittelt, diese sind jedoch unverbindlich. (13\_BT\_FM/OF: 57) Ein unmittelbarer Einfluss auf die Gesetzgebungsvorschläge der EU wird durch die Abgabe eines solchen Beschlusses nicht erreicht. Des Weiteren wurde während der Interviews die Auffassung geäußert, dass sich bei der Kooperation nationaler Parlamente im Rahmen der COSAC – aber auch während der EU-PPK – der jeweilige nationale Diskussionsrahmen widerspiegelt. (3\_EP: 124; 18\_BR\_MM: 112)

#### 4.2.4.2.2 Interparlamentarische fachpolitische Formate

Im Mittelpunkt des interparlamentarischen Informationsaustausches und der Kooperation stehen zahlreiche Treffen zwischen Abgeordneten bzw. Ausschüssen zu spezifischen Themen. (GLÄSER 2010: 315) Hier werden konkrete Sachfragen mit EU-Bezug diskutiert (EPPLER 2013a: 35) und somit ein interparlamentarischer Austausch auf Policy-Ebene gewährleistet. (SCHULZ & BROICH 2013: 137). Zum Stellenwert dieser Kooperationsformen stellen SCHULZ & BROICH zutreffend fest:

---

<sup>408</sup> Auch in einer vom COSAC-Sekretariat durchgeführten Umfrage über die Arbeit und die Zukunft dieses interparlamentarischen Forums wird die Qualität der Debatten von 15 aus 29 nationalen Parlamenten bemängelt. (COSAC 2014: 8) Networking und der Austausch über bewährte Praktiken wurden hingegen von mehr als die Hälfte der Legislativen positiv beurteilt. (ebd.)

*„Die Idee, dass Fachpolitiker zusammenkommen, zu einzelnen Themen diskutieren, ihre Positionen in diesem Rahmen parteifamilienintern abstimmen und im Anschluss auf ihren jeweiligen Ebenen vertreten, kommt nah an ein Ideal interparlamentarischer Zusammenarbeit heran.“ (2013: 136)*

Diese interparlamentarischen fachpolitischen Formate (ebd.) können in vier Kategorien eingeteilt werden:

- Gemeinsame parlamentarische Treffen (engl: ‚Joint Parliamentary Meetings‘, JPM) werden vom Europäischen Parlament und dem Parlament der aktuellen Ratspräsidentschaft organisiert und widmen sich zumeist übergreifenden politischen Themen. An diesen etwa zweimal pro Jahr in Brüssel stattfindenden Konferenzen nehmen in der Regel deutlich mehr als 100 MdEP und nationale Parlamentarier teil. (ebd.)
- Gemeinsame Ausschusssitzungen (englisch: ‚Joint Committee Meetings‘, JCM) werden vom Europäischen Parlament und vom Parlament des Mitgliedstaates, der den rotierenden EU-Ratsvorsitz innehat, organisiert. Hierbei teilen sich das EP und das nationale Parlament den Vorsitz und planen die Themenauswahl und Dokumentation gemeinsam. (MAURER 2012: 227) Sie finden mehrmals pro Jahr statt. An diesen Veranstaltungen nehmen Fachpolitiker des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente teil. Während der Konferenzen werden einzelne EU-Vorhaben behandelt und diskutiert. Die JCM sind naturgemäß etwas kleiner als die JPM, kommen trotzdem häufig auf etwa 100 Teilnehmer. (SCHULZ & BROICH 2013: 136)
- Interparlamentarische Ausschusssitzungen (englisch: ‚Inter-Parliamentary Committee Meetings‘, ICM) unterscheiden sich inhaltlich kaum von den gemeinsamen Ausschusssitzungen (‚JCM‘), werden jedoch von einem oder mehreren EP-Ausschüssen initiiert und durchgeführt. Der Schwerpunkt dieser Sitzungen liegt auf spezifische legislative Fragen, in denen EP und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entscheiden.
- Interparlamentarische Treffen in den nationalen Parlamenten (englisch: ‚Inter-Parliamentary Meetings in the National Parliaments‘, IMNP) finden nicht in Brüssel, sondern auf Einladung und am Ort des Parlaments der jeweiligen Ratspräsidentschaft je nach Interesse der Fachausschüsse mehrmals pro Halbjahr statt. Diese Treffen sind deutlich kleiner und bestehen oftmals nur aus den Vorsitzenden der von dem spezifischen Thema betroffenen Fachausschüsse. Das EP spielt hier insgesamt eine kleinere Rolle. (ebd.)

Wie diese kurze Übersicht sowie Anhang IX illustrieren, sind die Vielfalt und die Dichte der gemeinsamen Sitzungen relativ hoch. So fanden seit Beginn der Anwendung des Lissabonner Vertrags in Dezember 2009 alleine im Europäischen Parlament mehr als 70 interparlamentarische Treffen verschiedener Art statt. Eine rege Präsenz der Mitglieder nationaler Parlamente/Parlamentskammern ist bei solchen Sitzungen festzustellen, die eine präzise strukturierte Tagesordnung mit klar definierten Themenbereichen aufweisen und ausreichend Zeit veranschlagen, damit ein Austausch zwischen den Abgeordneten möglich ist. (EP 2012: 10; 3\_EP: 36) Anhang IX bietet auch eine Übersicht zur Präsenz von Mitgliedern und Mitarbeitern des Bundestags und des Bundesrats bei solchen Treffen an.<sup>409</sup> Aus den Angaben dort ist zu erkennen, dass an solchen Treffen von deutscher Seite in der Regel zwischen einen und drei deutsche Abgeordnete und mehrere Mitarbeiter der Verwaltungsebene teilnehmen. In einigen Fällen war eine Vertretung auf politischer Ebene durch die Teilnahme von Abgeordneten nicht möglich. (16\_BT\_Vw: 36; 3\_EP: 29 f.; 8\_BT\_MdB/RF: 31)<sup>410</sup> In solchen Fällen wurde die Anwesenheit von deutscher Seite zumeist von Mitarbeitern des Verbindungsbüros sichergestellt. Hinsichtlich der Repräsentation an diesen Treffen findet im Bundestag keine Abstimmung zwischen den Fraktionen statt; eine Anmeldung zur Teilnahme erfolgt auf Initiative der einzelnen Abgeordneten (3\_EP: 23 f.; 7\_BT\_Vw: 111). Damit haben auch Parlamentarier kleinerer

---

<sup>409</sup> Für den Zeitraum bis zur Aktivierung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon findet sich eine ähnliche Übersicht bei SCHULZ (2011: 232 ff.). Die von SCHULZ erfassten Zahlen beziehen sich jedoch lediglich auf die Teilnahme von Bundestagsabgeordneten an solchen Treffen.

<sup>410</sup> Gemäß den Empfehlungen der Lenkungsgruppe des Europäischen Parlaments werden die interparlamentarischen Treffen sechs Monate im Voraus geplant und nach einem internen Validierungsverfahren in das vom Europäischen Parlament zweimal im Jahr veröffentlichte Kalender interparlamentarischer Aktivitäten aufgenommen. Dies soll einer besseren Koordinierung der interparlamentarischen Aktivitäten dienen und sicherstellen, dass Überschneidungen und Terminkollisionen vermieden werden. (EP 2013 – 2014: 23) Angesichts der Vielzahl an beteiligten Parlamenten lassen sich jedoch trotz solcher Vorkehrungen im Einzelfall Überschneidungen kaum vermeiden. Es kann beispielsweise vorkommen, dass gleichzeitig mit den interparlamentarischen Treffen Sitzungswochen in den nationalen Parlamenten stattfinden und die Abgeordneten an den Ausschusssitzungen oder Plenartagungen teilnehmen müssen (16\_BT\_Vw: 36; 8\_BT\_MdB/RF: 31) oder dass sich das Parlament in sitzungsfreien Zeiten bzw. in Übergangszeiten (z. B. vor einer Neuwahl) befindet.

Parteien der Opposition Gelegenheit, an diesen Sitzungen teilzunehmen und das Wort zu ergreifen. (16\_BT\_Vw: 36) Allerdings können die Teilnehmer lediglich die eigene Position darlegen. Ein Mandat, im Namen des ganzen Bundestags Stellungnahmen abzugeben, haben sie nicht. (3\_EP: 24; 7\_BT\_Vw: 104)

Vertreter des Bundesrats nehmen an solchen Sitzungen dann teil, wenn Länderinteressen von der behandelten Thematik betroffen sind. Dabei wird der Bundesrat zumeist durch einen Mitglied des Ausschusses vertreten, der für das Thema der Sitzung im Bundesrat federführend ist. Während der letzten vier Jahre fanden lediglich ein Dutzend interparlamentarische Treffen mit Bundesratsbeteiligung statt (vgl. Anhang IX). Diese eingeschränkte Präsenz ist maßgeblich auf Zeitprobleme zurückzuführen. So bewirkt die Doppelfunktion der Bundesratsmitglieder – nämlich einerseits Mitglied einer Landesregierung und andererseits Mitglied des Bundesrats –, dass sie einer Vielzahl an Verpflichtungen nachkommen müssen, so dass ihre Beteiligung an derlei Konferenzen oft nicht möglich ist. (19\_BR\_Vw: 66) Für die Teilnahme an einer solchen interparlamentarischen Sitzung erfolgt zudem keine Abstimmung zwischen den Ländern über die auf europäischer Ebene zu vertretenden Positionen. (18\_BR\_MM: 83)

Hinsichtlich des Verlaufs und der Organisation dieser Sitzungen wird Folgendes kritisiert: Da alle Teilnehmer berücksichtigt werden müssen, steht jedem, der das Wort ergreifen will, ein begrenzter Zeitraum zur Verfügung, in dem er sein Statement abgeben oder auch vorlesen kann. Bei einer großen Teilnehmerzahl besteht keine Gelegenheit für einen tatsächlichen Austausch oder Dialog. (6\_BReg: 82; 8\_BT\_MdB/RF: 31) Stattdessen kann es eher zu einer Art „Parlamentsdiplomatie“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013b: 2) kommen, bei der zwar alle Beteiligten berücksichtigt werden, aber die politische Wirkung unmaßgeblich bleibt. Gleichwohl wird die Teilnahme an solchen Treffen als wichtig erachtet, da hierdurch Informationen über den Stand der Debatte in anderen Volksvertretungen und Mitgliedstaaten der EU gesammelt sowie andere Standpunkte und Perspektiven offenbar werden können (25\_BT\_FM/OF: 78; 8\_BT\_MdB/RF: 31), was das gegenseitige Verständnis über die verschiedenen politischen Positionen ergänzt und befruchtet (3\_EP: 38). Auch das „Verabreden gemeinsamer Vorgehensweisen“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013b: 2) ist möglich.

Die Entwicklung der interparlamentarischen Beziehungen über die letzten vier Jahre lässt einige Trends in diesem Bereich erkennen, die auf eine vermehrte Nutzung kleinformatiger, auf spezifische Thematiken ausgerichteter interparlamentarischer Zusammenkünfte hinweisen. So nimmt die Zahl großformatiger Sitzungen tendenziell ab. (EP 2013 – 2014: 22) So ist sowohl die Zahl der gemeinsamen parlamentarischen Treffen und als auch die der gemeinsamen Ausschusssitzungen in den letzten Jahren stark gesunken (vgl. Anhang IX). Seit 2012 wurde kein einziges gemeinsames parlamentarisches Treffen mehr organisiert. (EP 2013 – 2014: 22) Hauptgründe hierfür sind einerseits der organisatorische Aufwand und andererseits die Tatsache, dass sich solche Treffen eher für allgemeine Diskussionen eignen als eine unmittelbare Bedeutung für laufende parlamentarische Aktivitäten zu entwickeln. (ebd.) Im Gegensatz dazu nimmt sowohl die Zahl als auch die Bedeutung der interparlamentarischen Ausschusssitzungen stetig zu. (ebd.) Zwischen 2009 und Ende 2013 fanden etwa 60 solche Sitzungen zu zahlreichen Themen statt. (ebd.) Diese kleineren Formate befassen sich mit einzelnen, spezifischen Themen. (3\_EP: 36) Hinsichtlich der Organisation dieser Treffen bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Ausschüssen des Europäischen Parlaments (EP 2013 – 2014: 23): Während manche Ausschüsse regelmäßig Treffen mit den nationalen Parlamentariern veranstalten<sup>411</sup>, haben andere in den letzten fünf Jahren kein einziges Treffen organisiert. (ebd.) Interne Befragungen des Europäischen Parlaments haben ergeben, dass eine Diversifizierung der Formate dieser Treffen sowie eine Reform ihres Inhalts und ihrer zeitlichen Planung als notwendig erachtet werden. (ebd.)

Eine weitere Tendenz, die bei genauerer Analyse der interparlamentarischen Kooperation deutlich wird, zeigt sich in der Tatsache, dass die Formate der interparlamentarischen Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen eine dauerhaftere und geregeltere Struktur annehmen. So wird der seit 2010 anhaltenden Krise im Wirtschafts- und Währungsbereich auch auf der interparlamentarischen

---

<sup>411</sup> Hierzu gehören z. B. die Ausschüsse für Konstitutionelle Fragen, für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten, für Recht, für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, der Ausschuss für Wirtschaft und Währung und der Ausschuss für Rechte der Frauen und Gleichstellung der Geschlechter.

Ebene erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Fn. 395). Das EP organisiert bereits seit 2011 Konferenzen zum Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung<sup>412</sup>, die auf eine parlamentarische Kontrolle im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik abzielen. 2012 wurde durch eine solche Konferenz der Weg für eine ‚Europäische Parlamentarische Woche‘ vorbereitet, zu der die Ausschüsse für Wirtschaft und Währung, für Haushalt sowie für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments seit 2013 in regelmäßigen Abständen einladen. (EP 2013 – 2014: 7)

Regelmäßige interparlamentarische Treffen zeichnen sich auch in den Bereichen der parlamentarischen Kontrolle von EUROPOL und der Bewertung der Tätigkeit von EUROJUST ab. Die Annahme von sekundärrechtlichen Vorschriften in diesen zwei Bereichen ist ausdrücklich im EU-Primärrecht vorgesehen (vgl. Abschnitt 3.1.5 „Stellung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“). Zur Umsetzung dieser primärrechtlichen Vorschriften hatte die Kommission im Dezember 2010 umfassende Konsultationen u.a. auch der nationalen Parlamente eingeleitet. Hierfür veröffentlichte sie eine Mitteilung über die Verfahren für die politische Kontrolle der Tätigkeiten von EUROPOL (KOM(2010)776 endg.), zu der sie neun Stellungnahmen der mitgliedstaatlichen Legislativen erhielt. (EK 2011b: 11) Mit der Ausgestaltung der europarechtlichen Vorgaben in diesem Bereich befasste sich in den Jahren 2010 und 2011 auch die EU-PPK. (ebd.) Sowohl die Mehrheit der nationalen Parlamente, die eine Stellung zu dieser Thematik gegenüber der Kommission bezogen haben, als auch die Parlamentspräsidenten sprachen sich für die Notwendigkeit der politischen Überwachung der Arbeit von EUROPOL durch ein interparlamentarisches Gremium aus, in dem Mitglieder der einzelstaatlichen Legislativen und Vertreter des Europäischen Parlaments regelmäßig zusammenkommen. (EP 2013 – 2014: 21; vgl. auch EU-PPK 2011: Nr. 11) Um die Kosten zu begrenzen, sollte eine solche Kontrolle im Rahmen bereits bestehender interparlamentarischer Strukturen erfolgen. (EK 2012b: 6; EU-PPK 2011: Nr. 12) In diesem Sinne wurden gemeinsame

---

<sup>412</sup> Das Europäische Semester ist ein im Jahre 2010 vom Europäischen Rat beschlossener Mechanismus zur makroökonomischen und haushaltsbezogenen Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitiken und der Haushaltsdisziplin der EU-Mitgliedstaaten. Mit dem Semester wird ein Sechsmonatszyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU eingeführt, der im Januar beginnt und im Juni/Juli endet. (EP 2010 – 2011: 21)

Sitzungen des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments mit den entsprechenden Ausschüssen der nationalen Parlamente oder regelmäßige Treffen der Vorsitzenden der Innenausschüsse vorgeschlagen. (EP 2013 – 2014: 21; EU-PPK 2011: Nr. 12) Ziel solcher Sitzungen sollte sein, alle Fragen über die Struktur, die Arbeitsweise, die Planung und die Aktivität von EUROPOL zu erörtern. (EU-PPK 2011: Nr. 13) Zu diesem Zwecke sollten Anhörungen mit dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates sowie mit dem Direktor von EUROPOL über strategische Dokumente bzw. Evaluierungsberichte dieser europäischen Behörde möglich sein. (ebd.) Zudem plädierten die nationalen Parlamente dafür, dieselben Strukturen auch für die parlamentarische Kontrolle und die Evaluierung von EUROJUST zu nutzen. (EK 2012b: 6) Seit 2010 finden im Europäischen Parlament folglich jährlich vom Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres organisierte interparlamentarische Treffen in diesem Bereich statt. (EP 2013 – 2014: 21)

Die von der Kommission im März bzw. Juli 2013 vorgelegten Vorschläge für Verordnungen betreffend EUROPOL (KOM(2013)173 endg.) bzw. EUROJUST (KOM(2013) 535 endg.) befinden sich zurzeit noch in der Beratung.<sup>413</sup> Gemäß der Vorschläge unterliegen beide Einrichtungen Informationspflichten gegenüber den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament und müssen diesen ihre Jahresberichte und Arbeitsprogramme sowie weitere Unterlagen übermitteln (Art. 53 Verordnungsvorschlag zu EUROJUST; Art. 53 Abs. 3 und Art. 62 Abs. 6 Verordnungsvorschlag zu EUROPOL). Wie zuvor von den nationalen Parlamenten gefordert, bestehen für EUROPOL zudem Anhörungspflichten: Auf Verlangen muss der Vorsitzende des Verwaltungsrates und der Exekutivdirektor vor dem Europäischen Parlament und Vertretern der einzelstaatlichen Legislativen erscheinen,

---

<sup>413</sup> Bezüglich ersteren Vorschlag hat das EP 25. Februar 2014 seines Standpunk in erster Lesung festgelegt. Am 3. März und am 7. Juni 2014 fanden Beratungen im Rat statt. Vgl. [eur-lex.europa.eu/procedure/EN/202521](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/202521) [Stand: 28.07.2014] Zum zweiten Vorschlag haben bisher der Ausschuss der Regionen sowie der EU-Datenschutzbeauftragte Stellung genommen. Siehe: [eur-lex.europa.eu/procedure/EN/1041111](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/1041111) [Stand: 28.07.2014]. Nachtrag: Seit Abschluss der Arbeiten an dieser Dissertation haben sich auch der Rat bzw. dessen Arbeitsgruppen dreimal mit dem letzten Vorschlag befasst. Vgl. URL: [eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2013\\_256?qid=1442866943401&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2013_256?qid=1442866943401&rid=1) [Stand: 21.09.2015].

um Angelegenheiten zu erörtern, die EUROPOL betreffen. (Art. 53 Abs. 1 Verordnungsvorschlag zu EUROPOL)

#### 4.2.4.2.3 Neue interparlamentarische Konferenzen

Neben der Kooperation der Parlamente bei der Kontrolle von EUROPOL hat auch die direkt im Primärrecht verankerte Möglichkeit zur weiteren Ausgestaltung der interparlamentarischen Zusammenarbeit im Bereich der GASP und der GSVP<sup>414</sup> in der Phase der Umsetzung des Vertrags von Lissabon gefruchtet. So wurde während der Tagung der EU-PPK im April 2012 der Rahmen für eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit der Parlamente der EU für die GASP/GSVP gesetzt. (EP 2012: 4) Darüber hinaus ist in Art. 13 des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>415</sup> (VSKS, auch „Fiskalpakt“ genannt) die Möglichkeit der parlamentarischen Begleitung und der demokratischen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Koordination und Governance in der EU vorgesehen. (10\_BT\_MMdB/OF: 36) Hierzu wurde während der EU-PPK im April 2013 in Nikosia eine Einigung über die Einrichtung einer interparlamentarischen Konferenz basierend auf Art. 13 VSKS erzielt. (EP 2013 – 2014: 8) In den folgenden Abschnitten wird ein kurzer Überblick über diese Konferenzen gegeben. Allerdings sei angemerkt, dass die Dinge in diesem Bereich zurzeit in Bewegung sind (5\_IPEX: 25 f.) und noch viele offene Fragen bestehen, die zwar aufgezeigt, aber an dieser Stelle nicht ausgiebig diskutiert und abschließend beantwortet werden können.

---

<sup>414</sup> Vgl. zur Rolle nationaler Parlamente in der GASP/GSVP: MEYER 2006; BÖCKER 2012; SCHMIDT-RADEFELDT 2009; PETERS, WAGNER & DEITELHOFF 2010; LODGE 2009.

<sup>415</sup> Der Vertrag wurde am 2. März 2012 durch 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft, nachdem er von zwölf Vertragsparteien ratifiziert wurde. (KREILINGER 2013: 8, Fn. 29) Der Text des VSKS ist unter folgender URL abrufbar: [www.consilium.europa.eu/de/european-council/pdf/treaty-on-stability-coordination-and-governance-tscg/](http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/pdf/treaty-on-stability-coordination-and-governance-tscg/) [Stand: 01.10.2014]. Vgl. auch das deutsche Gesetz zu dem Vertrag vom 02.03.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.09.2012. BGBl. 2012 II Nr. 28, S. 1006-1019.



#### 4.2.4.2.3.1 Interparlamentarische Konferenz zur GASP/GSVP

Grundvoraussetzung für die interparlamentarische Zusammenarbeit ist der politische Wille zu einer solchen Kooperation. Zwar sind über die letzten Jahre neue Strukturen und Formate der Zusammenarbeit entwickelt worden, aber es hängt letztendlich von den einzelnen Mandatsträgern ab, ob sie diese Möglichkeiten wahrnehmen (wollen). (ŁADA 2013: 12) Obwohl die Notwendigkeit solcher Formate vonseiten der parlamentarischen Akteure im Bundestag durchaus gesehen wird (17\_BT\_MdB/RF: 33; 24\_BT\_MdB/OF: 60 f.), besteht kein Konsens darüber, ob es einer weiteren Differenzierung und Institutionalisierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit bedarf (17\_BT\_MdB/RF: 33; 3\_EP: 136).<sup>416</sup> Dies ist auch der Fall bei der interparlamentarischen Konferenz zur GASP/GSVP. Hatte sich die EU-PPK noch während der außerordentlichen Sitzung im Dezember 2009 gegen die Bildung neuer Strukturen oder Versammlungen der interparlamentarischen Zusammenarbeit ausgesprochen, so wurde nach Auflösung der sich mit Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassenden parlamentarischen Versammlung der Westeuropäischen Union am 30. Juni 2011<sup>417</sup> (3\_EP: 44) auf Initiative des belgischen Vorsitzes der EU-PPK vermehrt über die Einrichtung von regelmäßigen Konferenzen zwischen parlamentarischen Ausschüssen nachgedacht, die sich mit europäischen und auswärtigen Angelegenheiten sowie mit Verteidigungsfragen befassen<sup>418</sup>. (EP 2012: 4) Nach langen Verhandlungen wurde während der EU-PPK im April 2012 ein Kompromiss über die Ausgestaltung und die Organisation der Interparlamentarischen Konferenz für GASP und GSVP erzielt. (ebd.) Die wichtigsten Punkte dieser Einigung beziehen sich auf die Größe der Delegationen (16 Europaabgeordnete und je sechs nationale Parlamentarier pro Mitgliedstaat) sowie auf die Organisation und den Vorsitz der Konferenz

---

<sup>416</sup> Zu den Beratungen im EU-Ausschuss des Bundestags zu diesem Thema siehe BT-Drs. 17/5903, 17/5389, 17/5771, 17/6140, 17/6137, 17/6138 sowie BT-PIP. 17/114: 13105C f.

<sup>417</sup> Die Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung der Westeuropäischen Union stellte die parlamentarische Begleitung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sicher.

<sup>418</sup> Die interparlamentarische Konferenz ersetzt die Konferenz der Vorsitzenden der Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten (Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons, COFACC) und die Konferenz der Vorsitzenden der Verteidigungsausschüsse (Conference of Defence Affairs Committee Chairpersons, CODACC).

(Zusammenarbeit zwischen EP und das Parlament des Landes, das den Vorsitz im Rat der EU innehat; dem nationalen Parlament kommt die Aufgabe zu, die Konferenz vorzubereiten, zu organisieren und dabei den Vorsitz zu führen). (EP 2012: 4; 3\_EP: 63) Die Parlamente der EU-Beitrittskandidaten sowie der EU-Mitgliedstaaten, welche NATO-Mitglieder sind, können Delegationen in die Konferenz entsenden, die jeweils aus bis zu vier Mitgliedern bestehen.

Bis Ende 2013 fanden drei solche interparlamentarische Konferenzen statt. Einen Überblick über die Schwerpunkte der Diskussionen liefert die folgende Tabelle.

Mitgliedstaat	Ort	Datum	Schwerpunkte
<b>Litauen</b>	Vilnius	04. – 06.09.2013	Die Östliche Partnerschaft Der Europäische Rat vom Dezember 2013 zum Thema Verteidigung Der Syrienkonflikt
<b>Irland</b>	Dublin	24. – 26.03.2013	Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses Konfliktprävention Ein umfassendes Konzept am Horn von Afrika Der Nahost-Friedensprozess
<b>Zypern</b>	Paphos	09. – 10.09.2012	Geschäftsordnung der Konferenz Der Arabische Frühling Aussichten für eine weitere Zusammenarbeit im Bereich der GSVP

Tabelle 14: Bisherige Treffen der Interparlamentarischen Konferenz für GASP/GSVP (eigene Zusammenstellung; Quellen: Dokumente der jeweiligen Konferenz, abzurufen auf der Sektion „EU Speakers and other conferences“ der IPEX-Webseite<sup>419</sup>; Stand: Juni 2014)

Die konstituierende Sitzung der Interparlamentarischen Konferenz zur GASP/GSVP wurde vom 9. bis zum 11. September 2012 vom zyprischen Parlament in Paphos veranstaltet. Während dieser ersten Sitzung wurde die Geschäftsordnung der Konferenz angenommen<sup>420</sup> und beschlossen, dass ein Ad-hoc-Ausschuss eingerichtet werden soll, der nach 18 Monaten die Modalitäten dieser Konferenz über-

<sup>419</sup> Vgl. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248) [Stand: 03.06.2014].

<sup>420</sup> Die Geschäftsordnung der Konferenz ist abrufbar unter URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54b222e18014b5040e5453653.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54b222e18014b5040e5453653.do) [Stand: 21.09.2014].

prüfen soll. Zurzeit führt dieser Ausschuss die Überprüfung durch und wird voraussichtlich der EU-PPK im Frühjahr 2015 Empfehlungen zur Optimierung der Arbeit der Konferenz vorlegen. (EP 2013 – 2014: 10)<sup>421</sup> Die intensive Befassung mit solchen arbeitsorganisatorischen und geschäftsordnungsrechtlichen Fragen ist ausschlaggebend für das ‚Agendasetting‘ und die damit verbundene Ausgestaltung der Tagesordnung. (3\_EP: 66) Das Aufstellen einer Geschäftsordnung ist auch aus der Perspektive einer möglichen Institutionalisierung des betreffenden Forums wichtig, wie MAURER verdeutlicht:

*„Geschäftsordnungen tragen zur Formalisierung des betreffenden Organs bei, indem Rechtsverhältnisse zwischen dem Organ, dem Organwalter und den verschiedenen Organmitgliedern geschaffen werden. Diese Formalisierung zielt letztlich nicht nur auf die Effizienz-, Kohärenz- und Kontinuitätssteigerung nach Innen, sondern auch auf die Identitätsbekundung des betroffenen Organs nach Außen ab (Beiber 1992: 38f. und 105 f.).“ (MAURER 2012: 221)*

Die Konferenz setzt sich mit Fragen zur politischen Begleitung und zur parlamentarischen Kontrolle im Bereich der GASP und der GSVP auseinander. Die Abgeordneten haben Gelegenheit, sich über aktuelle Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU mit prominenten Vertretern auszutauschen (z.B. der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik).

Die Sitzungen der Konferenz finden entweder in dem Land, das den Vorsitz im Rat der EU innehat, oder im Europäischen Parlament statt. Bei den Zusammenkünften kommen zweimal im Jahr mehr als einhundert Abgeordnete nationaler Parlamente und eine Delegation aus 16 MdEP zusammen. Über die Zusammensetzung der Delegationen entscheiden die nationalen Parlamente selbst. Von deutscher Seite wird die Teilnahme ausschließlich durch Abgeordnete des Bundestags gesichert. Gemäß der innerstaatlichen Kompetenzverteilung wird der Bereich der GASP im § 11 EUZBLG ausdrücklich von den Mitwirkungsrechten des Bundesrats ausgenommen, dementsprechend nehmen keine Bundesratsvertreter an den Treffen teil. (28\_BR\_Vw: 102)

---

<sup>421</sup> Nachtrag: Die letzten Änderungsanträge zur Geschäftsordnung wurden nach Fertigstellung dieser Arbeit, in November 2014, angenommen. Der für die Überprüfung der Geschäftsordnung eingesetzte Ad-hoc-Ausschuss hat somit seine Tätigkeit abgeschlossen. Im Rahmen der Konferenz wurde zudem beschlossen, dass künftig Berichte über bewährte Praktiken bei der Ausarbeitung weiterer Verfahren berücksichtigt werden sollen.

Auch bei diesen Treffen gilt: Gemeinsame politische Entscheidungen können wegen der Heterogenität der mitgliedstaatlichen Systeme und unterschiedlichen Interessen im Bereich der Verteidigungs- und Außenpolitik kaum zustande kommen. (9\_BT\_FM/RF: 77) Im Konsens verabschieden die Teilnehmer stattdessen nicht verbindliche Schlussfolgerungen, die an alle Delegationen, an die Präsidenten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, an die Präsidenten des Europäischen Rats und der EU-Kommission sowie an den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik weitergeleitet werden.

#### *4.2.4.2.3.2 Die Konferenz gemäß Artikel 13 des Vertrags über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*

Ein weiteres interparlamentarisches Gremium wurde auf Grundlage des Artikels 13 des VSKS eingerichtet. Auch in diesem Fall wurde während einer Konferenz der EU-PPK, die in Nikosia im April 2013 abgehalten wurde, eine Vereinbarung über die Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 13 VSKS und die damit verbundene Einrichtung einer interparlamentarischen Konferenz erzielt.<sup>422</sup> Sowohl die Verabschiedung einer eigenen Geschäftsordnung als auch die Verfahrensweisen werden derzeit noch verhandelt; damit stehen auch die Rolle und die inhaltliche Ausrichtung der Konferenz noch nicht endgültig fest.

Ersten Vorschlägen der EU-PPK vom April 2013 zufolge soll diese Konferenz in einem halbjährlichen Intervall abgehalten und mit dem Zyklus des Europäischen Semesters koordiniert werden. In der ersten Jahreshälfte soll sie im Europäischen Parlament in Brüssel, in der zweiten Hälfte im Parlament des Landes stattfinden, das die sechsmonatige Ratspräsidentschaft innehat. An der Konferenz sollen Vertreter der einschlägigen Gremien aller nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments teilnehmen, wobei jedes Parlament über die Zusammensetzung und die Größe der in die Konferenz entsandten Delegation autonom entscheidet. Im Gegensatz zur interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP ist die Größe der Delegationen nicht vorab

---

<sup>422</sup> Ausführlich zu den Verhandlungen über die Formulierung des Artikels 13 VSKS und zur Einrichtung der Konferenz siehe KREILINGER 2013.

festgelegt. (KREILINGER 2013: 15) Die Konferenz soll nicht verbindliche Schlussfolgerungen verabschieden können. Eine spezielle Website für die Konferenz, die alle einschlägigen Dokumente beinhaltet, wurde bereits auf die IPEX-Internetseite eingerichtet. (EP 2013 – 2014: 24)<sup>423</sup>

Ziel dieses neuen Gremiums ist es, die mitgliedstaatlichen Legislativen in die Diskussion zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU einzubeziehen sowie den Austausch von Informationen und Beispielen für bewährte Praktiken (englisch: ‚best-practice‘) im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament zu intensivieren. Die Konferenz wurde bewusst nicht als Entscheidungsgremium, sondern als Forum zum Informationsaustausch auf Fachebene sowie zum Austausch über bewährte Praktiken und nationale Politikansätze konzipiert. (Bundestag 2014a; 22\_BT\_FM/OF: 87; 7\_BT\_Vw: 159 f., 164; 16\_BT\_Vw: 36) Damit werden die Hoffnung und Erwartung verbunden, dass die in die Konferenz entsandten Abgeordneten die aus den Sitzungen mitgenommenen Anregungen in das nationale Parlament spiegeln (7\_BT\_Vw: 164), und den EU-Parlamenten sich die Möglichkeit einer stärkeren Kontrolle der wirtschaftspolitischen Steuerung eröffnen würde (EP 2013 – 2014: 8). Hierdurch soll deren demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht gestärkt werden. (ebd.)

Das erste Treffen fand im Oktober 2013 im litauischen Vilnius statt. Die zweite Konferenz zur wirtschaftspolitischen Steuerung wurde gemeinsam vom Europäischen Parlament und dem griechischen Parlament organisiert und fand im Januar 2014 unter der Bezeichnung „Interparlamentarische Konferenz für die wirtschaftliche und finanzielle Steuerung der EU“ in den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments in Brüssel statt. (EP 2013 – 2014: 7) Dieses Treffen wurde in die vom Europäischen Parlament veranstaltete ‚Europäische Parlamentarische Woche‘ eingebettet. Dementsprechend fand es parallel zu den Sitzungen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten statt. Sowohl die Bezeichnung als auch das Format der Konferenz wurden kritisiert. (Bundestag

---

<sup>423</sup> Bis 2013 enthielt die IPEX-Weseite ausschließlich die Internetseite der EU-PPK. Aufgrund eines Beschlusses der EU-PPK vom Januar 2014 wurde IPEX um einige Seiten erweitert, mit Informationen zu den neuen interparlamentarischen Konferenzen.

2014a; BT-Drs. 18/2120: 3) Durch die Bezeichnung würde der Fokus der Konferenz auf haushalts- und fiskalpolitischen Themen verengt; Diskussionen über wirtschafts- und sozialpolitische Konsequenzen „der einzelnen Schritte im Zuge der Koordinierungszyklen“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013b: 3) wären davon nicht umfasst, so die Kritiker. Die letzte interparlamentarische Konferenz gemäß Art. 13 VSKS fand Ende September 2014 in Rom statt.

Der Deutsche Bundestag wird durch eine neunköpfige Delegation von Abgeordneten aller Fraktionen vertreten. Bezüglich der Zusammensetzung der Konferenz wurde von deutscher Seite vorgeschlagen, dass die Verteilung der Teilnehmeranzahl aufseiten der nationalen Parlamentarier degressiv-proportional gestaltet werden sollte. (SCHÄFER & SCHULZ 2013b: 3) Hierzu sollte der Berechnungsschlüssel bei der Zusammensetzung der Delegationen zum Europarat angewandt werden. (ebd.) Auch der Bundesrat hat ein starkes Interesse an der Teilnahme an dieser Konferenz angemeldet (28\_BR\_Vw: 103; 19\_BR\_Vw: 66) und im Vorfeld der ersten Sitzung deutlich gemacht, dass eine gleichgewichtige Vertretung mit der des Bundestags zu gewährleisten ist (28\_BR\_Vw: 105). Der Bundesrat war schließlich mit drei Landesministern während der konstituierenden Sitzung vertreten. (BT-Drs. 18/679: 2)

Durch solche neue Formen der Zusammenarbeit kann die Effizienz der interparlamentarischen Kooperation gesteigert und die Aktivitäten der verschiedenen Parlamentsebenen der EU auf spezifische Themen konzentriert werden. (EP 2010 – 2011: 17) Gleichzeitig weisen diese Entwicklungen auf einen anderen Trend in den interparlamentarischen Beziehungen hin: Alle ‚neuen interparlamentarischen Konferenzen‘ wurden über eine politische Einigung in der EU-PPK beschlossen. (EP 2013 – 2014: 21) Damit wurden institutionalisierte Plattformen für den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie für eine Ebenen übergreifende Zusammenarbeit von Mitgliedern der Parlamente der EU geschaffen, die eine parlamentarische Begleitung und demokratische Legitimation von europäischen Koordinierungsprozessen in Bereichen ermöglichen, die bisher traditionell auf einzelstaatlicher Ebene geregelt (9\_BT\_FM/RF: 77; 24\_BT\_MdB/OF: 60 f.; 22\_BT\_FM/OF: 89) und weitgehend von der Exekutive gesteuert wurden (EP 2013 – 2014: 21).

#### 4.2.4.2.4 Andere Formen der vertikalen Zusammenarbeit

Neben den bereits erwähnten Formen bilateraler Zusammenarbeit, haben sich zwischen EP und den nationalen Parlamenten eine ganze Reihe weiterer Kooperationsformate etabliert. Die Intensität der interparlamentarischen Beziehungen in diesem Bereich variiert stark von einem Parlament zu anderen. Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Zusammenarbeit zwischen dem Bundestag und dem Europäischen Parlament.

Im Laufe der Zeit wurden einige institutionelle Strukturen geschaffen, innerhalb derer die Abgeordneten die Möglichkeit haben, mit der jeweils anderen Ebene zusammenzuarbeiten. Dazu gehört die in der Geschäftsordnung des Bundestags vorgeschriebene Mitwirkungsberechtigung von 16 Europaabgeordneten im EU-Ausschuss und die damit verbundene Möglichkeit, an dessen Sitzungen teilzunehmen (§ 93b Abs. 8 S 1 GO-BT). (MELLEIN 2011: 17) Hierdurch können die MdEP die Beratung von Verhandlungsgegenständen im Ausschuss anregen oder zu verschiedenen EU-Themen Auskünfte erteilen und Stellung nehmen (§ 93a Abs. 6 S 3 GO-BT). (EPPLER 2013a: 34) In der politischen Praxis entfaltet diese Möglichkeit aber keine große politische Relevanz, denn sie wird kaum genutzt. (ZIER 2005: 352; AUDEL 2006: 254; BENZ & BROSCHEK 2010: 8) Ein Grund für die spärliche Anwesenheit der MdEP im Bundestag ist, dass dessen Sitzungen zu einem Zeitpunkt stattfinden, zu dem die Europaabgeordneten an den Sitzungen der Ausschüsse oder des Plenums des Europäischen Parlaments teilnehmen. Auch ist der Zeithorizont der beiden Ebenen sehr unterschiedlich: Wenn Themen im Bundestag beraten werden, wurden sie bereits lange zuvor im Europäischen Parlament diskutiert, so dass die Relevanz eines Meinungsaustausches für die MdEP mit ihren deutschen Kollegen eingeschränkt ist. (ŁADA 2013: 8) Die korrespondierende Möglichkeit, dass nationale Abgeordnete an Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments teilnehmen, scheint sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Reihen der Parlamentarier weniger bekannt zu sein und kaum genutzt zu werden. (SCHULZ & BROICH 2013: 137) Begründen lässt sich dies auch mit den nicht aufeinander abgestimmten Sitzungskalendern der beiden Institutionen und der Fokussierung der MdB auf ihre Arbeit in Berlin und im Wahlkreis. (ebd.) Der Versuch, eine Zusammenarbeit zwischen Bundestag und EP institutionell abzusichern, ist somit an der politischen Realität gescheitert. (STURM & PEHLE 2012: 76)

Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments laden regelmäßig Vertreter des Bundestags zu ihren Sitzungen nach Brüssel ein, um gemeinsam Gesetzgebungs- und Rechtsetzungsvorschläge der EU zu beraten. (EPPLER 2013a: 34; 16\_BT\_Vw: 37) Die Europaparlamentarier nehmen ihrerseits auf Einladung an den (öffentlichen) Sitzungen der Ausschüsse des Bundestags teil. Zu fachspezifischen Themen oder zu aktuellen Fragen der Europapolitik können ein oder mehrere EP-Ausschüsse gemeinsam mit den jeweils korrespondierenden Ausschüssen des Bundestags (öffentliche) Anhörungen von Sachverständigen oder inhaltliche Beratungen in Form von Workshops veranstalten. (EP 2012: 11; EPPLER 2013a: 35) Auch bilaterale Sitzungen zwischen Ausschüssen gleicher Zuständigkeit des Europäischen Parlaments und des Bundestags sind möglich (§ 93a Abs. 5 GO-BT). (EPPLER 2013a: 34) Zur Vorbereitung von Entscheidungen über EU-Vorlagen können die Bundestagsausschüsse Delegationen zu einem Ausschuss des Europäischen Parlaments mit gleicher Zuständigkeit entsenden (§ 93a Abs. 6 GO-BT). (MELLEIN 2011: 18) Neben diesen Formaten ziehen es manche EP-Ausschüsse vor, die Vorsitzenden der entsprechenden Bundestagsausschüsse einzuladen. (EP 2012: 11) Dies ermöglicht es, dass Entscheidungsträger aus den verschiedenen Parlamenten zusammenkommen und sich zielgerichtet über konkrete gesetzgeberische Projekte austauschen. (ebd.) Ein stärker fokussierter Austausch lässt sich auch über direkte Kontakte zwischen Berichterstattern gestalten. (ebd.: 10) An diesen sog. Berichterstattergesprächen nehmen die für ein bestimmtes Dossier zuständigen Berichterstatter aus Bundestag und EP teil. Im Europäischen Parlament wird darüber nachgedacht, künftig verstärkt solche Berichterstattergespräche oder Treffen von Ausschussvorsitzenden zu organisieren. (3\_EP: 36; EP 2013 – 2014: 23)

Neben diesen an förmliche Regeln und an konkrete parlamentarische Strukturen anknüpfenden Ansätzen hat sich in der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen EP und deutschen Abgeordneten eine Vielfalt an Kooperationsformen entwickelt, die intensiv genutzt werden: Zusätzlich zur fachspezifischen Kooperation findet auch ein Informationsaustausch auf parteipolitischer Ebene statt. Eine parteipolitische Kooperation impliziert, dass die politischen Akteure derselben Couleur zusammenfinden, sich auf gemeinsame Ziele einigen und gemeinsame Positionen erarbeiten. Im europäischen Mehrebenenparlamentarismus kommen der Austausch und die Kooperation zwischen Mandatsträgern vor



allem innerhalb der politischen Parteien(familien) zustande. Diese Zusammenarbeit findet in der Regel im Bereich von ad hoc und nur bei Bedarf zu nutzenden direkten, politischen Absprachen statt. (SCHULZ & BROICH 2013: 148) Gleichwohl hat sich im Bundestag während der 17. LP eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen MdEP und MdB entwickelt, die im direkten Bezug zu den Fraktionen steht: In den im Bundestag vertretenen Fraktionen wurden Querschnittsarbeitsgruppen zwischen MdB und MdEP eingerichtet, in denen Fachpolitiker zusammenkommen und sich zu europarelevanten Themen abstimmen. (26\_BT\_FM/RF: 54 ff.; SCHULZ & BROICH 2013: 144) So hat die CDU/CSU-Fraktion „Koordinierungsgruppen“ zu verschiedenen Fachthemen, die SPD-Fraktion einen Arbeitskreis Europa, BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN ein „Europa-Bund-Land-Treffen“ und die FDP-Fraktion sog. „Arbeitsgruppe Querschnitt EU“ eingerichtet, die mehrmals pro Jahr tagen. (ŁADA 2013: 8 f.) Dieser Kanal ermöglicht einen direkten Dialog zwischen Fachpolitikern der deutschen Parteien und der entsprechenden EP-Fraktionen. (6\_BReg: 18; 3\_EP: 135) Diese Treffen dienen auch dazu, den Meinungsbildungsprozess im Bundestag vonseiten der Europaparlamentarier mitzuprägen (SCHULZ & BROICH 2013: 144) und konkrete politische Entscheidungen vorzubereiten (ŁADA 2013: 9). Die korrespondierende Möglichkeit gibt es auch auf Fraktionsebene im Europäischen Parlament: Beispielsweise hat die Europäische Volkspartei (EVP) unterschiedliche Netzwerke und Treffen innerhalb derselben Parteienfamilie zwischen den MdEP und MdB etabliert. Zu diesen Treffen zählt das Gipfeltreffen der EVP-Fraktionsvorsitzenden, das u.a. alle Fraktionsvorsitzende und ihre Stellvertreter aus den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten zusammenbringt, deren Partei sich auf europäischer Ebene der EVP-Fraktion angeschlossen hat. (18\_BR\_MM: 102 ff.) Sie treffen sich zweimal im Jahr in Brüssel, um eine gemeinsame Sicht auf die politischen Perspektiven und Schwerpunkte der EVP-Fraktion zu entwickeln und um aktuelle europäische Themen zu diskutieren.

Eine zweite Form der fraktionsinternen Zusammenarbeit besteht in der Entsendung in den Bundestag von Mitarbeitern durch die deutschen Parlamentariergruppen der verschiedenen Fraktionen aus dem Europäischen Parlament bzw. durch einzelne MdEP. Die Ausgestaltung ist unterschiedlich: Während der 17. LP hatten drei Fraktionen (CDU/CSU, SPD und FDP) sog. Europabüros eingerichtet, einzelne EP-Parlamentarier der anderen zwei EP-Fraktionen (DIE GRÜNEN

und DIE LINKE) jeweils eigene Mitarbeiter entsandt. (ŁADA 2013: 8 f.) Zu den Aufgaben dieser Mitarbeiter zählen: die Identifikation von politisch relevanten Themen und die Weiterleitung von Informationen aus dem Bundestag nach Brüssel, die organisatorische und inhaltliche Vorbereitung und Betreuung von Reisen der Europaparlamentarier nach Berlin (ebd.: 9), die Teilnahme an den die Ausschüsse vorbereitenden Fraktionsgremien, die Vermittlung von Kontakten zwischen den Abgeordneten sowie die Lieferung von Hinweisen auf aktuelle Themen, politische Entwicklungen und Prioritäten sowie Positionierungs- und Abstimmungsbedarf. (SCHULZ & BROICH 2013: 145) Die Rolle dieser Fraktionsmitarbeiter ist also nicht zu unterschätzen:

*„Sie sind nämlich diejenigen, die die Abgeordneten auf beiden Ebenen darauf aufmerksam machen können, welches für die eigene Partei wichtige Thema gerade von dem anderen Parlament erörtert wird, und Vorschläge unterbreiten, wie man sich einbringen könnte.“ (ŁADA 2013: 9)*

Die korrespondierende Form der Präsenz auf fraktioneller Ebene äußert sich in der Entsendung von Mitarbeitern aller im Bundestag vertretenen Fraktionen in das Brüsseler Verbindungsbüro. Die ein bis vier Mitarbeiter der jeweiligen Fraktionen liefern politische Informationen, die für die jeweilige Partei von Bedeutung sind und helfen bei der „adressatenspezifischen Verarbeitung und Strukturierung“ der von europäischer Ebene gelieferten Informationen. (SCHULZ & BROICH 2013: 142; SEEGER 2012) Inwieweit diese Informationen jedoch genutzt werden, ist nur schwer messbar. (ŁADA 2013: 8) Die Fraktionsmitarbeiter sind in den jeweiligen Parteienfamilien gut vernetzt. (SCHULZ & BROICH 2013: 141) Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, reisen sie für die Sitzungswochen nach Berlin. (SEEGER 2012) Dies ermöglicht eine Rückkoppelung ihrer Arbeit zu den in Berlin stattfindenden parlamentarischen Beratungen. Zu ihren Aufgaben gehört auch, Hilfestellung bei der administrativen Vorbereitung und inhaltlichen Begleitung von Besuchen der Abgeordneten nach Brüssel zu leisten.

„Reisen“ ist ein wichtiges Stichwort für die interparlamentarischen Beziehungen, wie aus Obigem deutlich hervorgeht. Die Reisetätigkeit zwischen Berlin und Brüssel ist intensiv, lässt sich jedoch kaum statistisch erfassen. Gleichwohl können einige Hinweise darauf gefunden werden, dass in den letzten Jahren die Zahl dieser Arbeitsbesuche „geradezu sprunghaft“ (16\_BT\_Vw: 37) angestiegen ist. (SCHULZ & BROICH 2013: 138) Dies lässt darauf schließen, dass der direkten

persönlichen Kontaktaufnahme eine zunehmende Bedeutung beigemessen wird. Im Jahr 2010 hatte beispielsweise fast die Hälfte aller Bundestagsausschüsse auswärtige Sitzungen im Brüssel veranstaltet oder Delegationsreisen in die belgische Hauptstadt unternommen. (VOLLRATH 2011: 188) Bis zum Ende der 17. Wahlperiode war jeder Ausschuss des Bundestags mindestens einmal nach Brüssel gereist. (16\_BT\_Vw: 37) Im Vergleich hierzu: in der gesamten 16. LP fanden 13 gemeinsame Ausschusssitzungen in Brüssel statt. (HEINEN 2009) Seit der 17. LP tagt der EU-Ausschuss dort einmal im Jahr. Die Teilnahme an diesen Sitzungen ist jedoch nicht optimal, denn in der Regel kommt lediglich etwa ein Drittel der Ausschussmitglieder zu diesen Tagungen. (ŁADA 2013: 10) Verglichen mit Sitzungen in anderen Ländern ist diese Quote aber relativ hoch. (ebd.) Die Besuche von Bundestagsabgeordneten im Europäischen Parlament werden zu meist mit weiteren politischen Terminen in der Europäischen Kommission, im Rat und in anderen EU-Institutionen verbunden.<sup>424</sup> (SCHULZ & BROICH 2013: 135)

Zusätzlich bestehen zwischen Bundestagsmitgliedern und den Abgeordneten der jeweiligen Parteien im Europäischen Parlament zahlreiche weitere Möglichkeiten des persönlichen Austausches über Themen von beiderseitigem Interesse und der politischen Kooperation. Diese nicht verbindlichen Formen der Zusammenarbeit sind für die praktische parlamentarische Arbeit von hoher Bedeutung. Direkter, persönlicher Kontakt zwischen Vertretern der verschiedenen parlamentarischen Ebenen ist sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht der wichtigste Teil der interparlamentarischen Zusammenarbeit. (ebd.: 138) Allerdings ist eine genaue quantitative Erfassung dieser Kontakte auch in diesem Falle kaum möglich: Im Bundestag hat die bereits angesprochene Dienstreisevereinfachung zwar bewirkt, dass die Abgeordneten häufiger nach Brüssel reisen, wie sich die Zahl dieser Besuche über die letzten Jahre entwickelt hat kann aber nicht nachgewiesen werden (vgl. S. 319 f.).

Zeit-, und kostensparender als die persönliche Präsenz in den beiden Hauptstädten sind der direkte Austausch über Telefon oder Videokonferenzen sowie der schriftliche Kontakt per E-Mail oder Briefe. Dies ist jedoch eher als eine

---

<sup>424</sup> Siehe Ausführungen zu den direkten Kontakten zwischen der Europäischen Kommission und dem Bundestag auf S. 315 ff.

Form des Kontakthaltens anzusehen, die wesentlich dadurch erleichtert wird, dass zuvor ein persönliches Kennenlernen erfolgt ist:

*„Erfahrungsgemäß ist der Griff zum Telefonhörer bei akutem Abstimmungsbedarf sehr viel einfacher, wenn man nicht nur einen weitgehend anonymen Vertreter der eigenen Partei anruft, der gerade für ein bestimmtes Dossier zuständig ist, sondern den politischen Mitstreiter, den man regelmäßig sieht und mit dem man ohnehin zusammenarbeitet. Aus demselben Grund liegt es auf der Hand, dass der Kontakt zwischen denjenigen MdEP und MdB, deren Wahlkreise sich überschneiden und mit denen man sich womöglich sogar ein Wahlkreisbüro teilt, in der Regel besonders einfach und eng ist.“ (SCHULZ & BROICH 2013: 146)*

Während der Telefonkonferenzen von Abgeordneten diskutieren vor allem diejenigen aktiv mit, die sich persönlich kennen. (21\_BT\_MMdB/OF: 62) Es besteht eine gewisse Hemmung, miteinander zu diskutieren oder gar zu streiten, ohne dass man sich auch persönlich kennt. (ebd.) Dementsprechend gering ist auch der Anreiz, virtuell mit anderen Abgeordneten in Kontakt zu treten, wenn vorher kein persönlicher Kontakt bestand. (ebd.)

Das EP hat in den letzten Jahren seine technischen Möglichkeiten, Videokonferenzen abzuhalten, ausgebaut. Einer der ersten Versuche, eine solche Konferenz zu organisieren und durchzuführen erfolgte im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen EP und Bundestag. So fand im Oktober 2011 eine Videokonferenz zwischen dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages und dem Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments über die Reform der Anerkennung von Berufsabschlüssen auf EU-Ebene statt.<sup>425</sup> (6\_BReg: 79) Ein Pilotprojekt zu Videokonferenzen wurde im Herbst 2012 erfolgreich abgeschlossen. (EP 2012: 12) Seit 2013 bietet das EP diese Technik als ständiger Dienst an. (EP 2013 – 2014: 16) Im gleichen Jahr wurde eine Live-Videokonferenz zwischen dem Europäischen Parlament in Brüssel, dem litauischen Parlament in Vilnius und dem portugiesischen Parlament in Lissabon durchgeführt. Dieser zunehmende Einsatz von Kommunikationstechnologien bei der interparlamentarischen Zusammenarbeit wird auch künftig im Zentrum der Bemühungen des Europäischen Parlaments stehen, die Zusammenarbeit so wenig

---

<sup>425</sup> Die Aufzeichnung der Konferenz ist abzurufen unter URL: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36133468\\_kw42\\_hinsken/206536](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36133468_kw42_hinsken/206536) [Stand: 04.06.2014].

ressourcenintensiv wie möglich zu gestalten. Einige technische Herausforderungen sind hier jedoch zu berücksichtigen. Hierzu zählen: (1) die Anzahl der mit dieser Technik ausgestatteten Tagungsräume im Europäischen Parlament, (2) die eingeschränkten Möglichkeiten, mehrere Übersetzungs-/Dolmetscherkanäle parallel zu öffnen, (3) die maximale Anzahl derartiger Videokonferenzen mit Verdolmetschung, die pro Woche beim Europäischen Parlament abgehalten werden können oder (4) die Notwendigkeit, dass die Ausstattung der nationalen Parlamente dieselben technischen Standards aufweist wie die des Europäischen Parlaments. (3\_EP: 39; EP 2013 – 2014: 16) Sind diese technischen Einschränkungen überwunden, birgt diese Möglichkeit das Potenzial einer weiteren Intensivierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit. (KREILINGER 2013: 8)

Für die vertikalen Beziehungen zwischen EP und Deutschem Bundestag insgesamt ist festzuhalten, dass trotz vieler positiver Entwicklungen in der parlamentarischen Praxis auch weiterhin Herausforderungen bestehen. Die Beziehungen zwischen den deutschen Parlamentariern und den Europaabgeordneten sind nicht ausschließlich von Kooperation, sondern auch von Konkurrenz geprägt (1\_COSAC: 104; 13\_BT\_FM/OF: 62; HEFFTLER 2012: 358). Sowohl Kompetenzüberschneidungen als auch Interessenkonflikte tragen dazu bei, dass der Informationsaustausch und die Koordinierung gemeinsamer Standpunkte erheblich behindert werden. (6\_BReg: 82; HEFFTLER 2012: 357) Die Heterogenität der nationalen Parlamente (7\_BT\_Vw: 104), die eingeschränkte Repräsentativität der Erklärungen der an den interparlamentarischen Treffen beteiligten Abgeordneten sowie die Unverbindlichkeit des Austausches tragen dazu bei, dass diese Konferenzen – zumindest im Bundestag – mehr als Foren des Informations- und Meinungsaustausches begriffen werden (25\_BT\_FM/OF: 80; 7\_BT\_Vw: 102, 104; 3\_EP: 26) als dass ihnen eine Rolle zugewiesen wird, die unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungsfindung auf europäische Ebene hat.

Einige der Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen den Abgeordneten des Bundestags und diejenigen des Europäischen Parlaments sind struktureller Natur: die Parlamentarier der verschiedenen Ebenen haben jeweils eigene Kompetenzbereiche, Mandate, Aufgaben im jeweiligen Verfassungsgefüge (3\_EP: 136; EPPLER 2013a: 31); auch die Arbeitsweise (21\_BT\_MMdB/OF: 60), die politische Kultur und der zeitliche Rahmen der Befassung mit bestimmten

Themen (SCHULZ & BROICH 2013: 138) variieren erheblich. Andere Herausforderungen beziehen sich auf soziale Faktoren: das Verständnis der Abgeordneten bzgl. ihrer eigenen Rolle und die Tatsache, dass die Mitglieder des Bundestags eine gesellschaftlich anerkanntere Position als ihre Kollegen im Europäischen Parlament genießen, tragen dazu bei, dass die zwei Seiten nicht immer bereit sind zu kooperieren (ŁADA 2013: 6). Zudem weist die Zusammenarbeit zurzeit noch deutliche Mängel auf:

- der eingeschränkte oder gar fehlende Wille oder das fehlende Bewusstsein, dass ein solcher Austausch nötig ist, der dadurch befördert wird, dass sich ein Engagement in Brüssel auf die Chancen zur Wiederwahl für Bundestagabgeordnete in aller Regel nicht nennenswert positiv auswirkt (SCHULZ & BROICH 2013: 138 f.);
- die hohe Arbeitsbelastung in beiden Parlamenten und der damit einhergehende Zeitmangel (ŁADA 2013: 11);
- die eingeschränkte politische Resonanz der Arbeit der MdEP in der nationalen Politik;
- die unterschiedliche Befassung mit europäischen Fragen vonseiten der Bundestagsabgeordneten sowie die verschiedenen Positionen innerhalb derselben Partei bzw. Fraktion (6\_BReg: 84).

Ob künftig diese Diskrepanzen überwunden und Mängel beseitigt werden können, ist offen.

#### 4.2.4.2.5 Horizontale Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten

Wie bereits im Falle der Subsidiaritätskontrolle deutlich wurde, gestaltet sich die bi- oder multilaterale Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Legislativen untereinander „als deutlich schwieriger als die der hierarchisch aufgebauten Exekutiven“ (EPPLER 2013a: 35). Die nationalen Parlamente der EU waren seit Einführung des Frühwarnmechanismus erst zweimal in der Lage, ihre Positionen so zu koordinieren, dass eine erhöhte Berücksichtigungspflicht ihrer Subsidiaritätsbedenken durch die Kommission ausgelöst wurde. Dies beweist, dass die interparlamentarische Kooperation punktuell ist (17\_BT\_MdB/RF: 30). Darüber hinaus verwenden die nationalen Parlamentarier den interparlamentarischen Austausch zur Erlangung von Informationen über den Stand der Diskussionen in anderen

Parlamenten und über die Willensbildung in anderen Mitgliedstaaten im Vorfeld der Verhandlungen zwischen den Regierungsvertretern im Rat. Letztlich dienen dieser Informationsaustausch und das ‚Netzwerken‘ der Parlamentarier der Kontrolle der jeweils eigenen Regierung. Der Bezugsrahmen dieses Austausches ist also der jeweilig nationale Kontext (3\_EP: 132) und die Zusammenarbeit wird in erster Linie dazu genutzt, die Kontrollfunktion auszufüllen. In diesem Zusammenhang können die Oppositionsfraktionen besonders von Kontakten mit Parlamentariern aus den Mitgliedstaaten profitieren, „in denen ihre Schwesterparteien in der Regierungsverantwortung stehen“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 8).

Von einer stetigen europaweiten Koordinierung ihrer Positionen sind die nationalen Parlamente noch weit entfernt, denn die interparlamentarische Zusammenarbeit scheitert nicht selten an grundlegenden Problemen. (21\_BT\_MMdB/OF: 54) Eine wesentliche Herausforderung für die 41 verschiedenen Kammern der nationalen Parlamente ist die Koordinierung ihrer Aktivitäten auf europäischer Ebene, da die Legislativen große Unterschiede bezüglich ihrer Positionierungen innerhalb des jeweiligen Verfassungsgefüges und des jeweiligen politischen Systems, der politischen Tradition, der Arbeitsweise, der politischen Interessen, der Schwerpunkte sowie der Ressourcen, die ihnen für die Befassung mit EU-Angelegenheiten zur Verfügung stehen, aufweisen. (1\_COSAC: 81; 4\_EK: 47; 3\_EP: 123; 6\_BReg: 40 f.) Des Weiteren sind Vernetzungsprobleme festzustellen: Die Personen, die gemeinsam agieren könnten, wissen häufig nicht, mit wem sie zusammenarbeiten müssten (21\_BT\_MMdB/OF: 44), weil nicht selten der direkte Ansprechpartner in anderen Parlamenten nicht identifiziert werden kann. Es ist schwierig in Erfahrung zu bringen, welche Ausschüsse und welche Personen in einem Parlament für ein bestimmtes Thema zuständig sind. Versuche von Mitarbeitern der Bundestagsfraktionen und der Abgeordnetenbüros, eine Kontaktliste der Personen aufzustellen, die in anderen Parlamenten für bestimmte Fragen zuständig sind und als direkte Ansprechpartner gelten, haben gezeigt, dass der Aufwand für das Zusammentragen von Kontaktdaten groß ist – bei gleichzeitiger hoher Fluktuation in den Parlamenten. (25\_BT\_FM/OF: 16; 21\_BT\_MMdB/OF: 44) Die Kommunikation zwischen Mitarbeitern der gleichen Fraktionen in den nationalen Parlamenten, die für das gleiche Thema zuständig sind, ist zudem unüblich. (21\_BT\_MMdB/OF: 44) Aufgrund unterschiedlicher

Wahltermine in den Mitgliedsländern ist es darüber hinaus kaum möglich, beständige Netzwerke der Zusammenarbeit zwischen den Abgeordneten oder zwischen den Mitarbeitern nationaler Parlamente zu bilden. Vielmehr handelt es sich bei den etablierten Kontakten um informelle persönliche Netzwerke. (EPPLER 2013a: 35; 7\_BT\_Vw: 112)

Bereits seit Langem werden im Bundestag die Kontakte zum polnischen und französischen Parlament intensiv gepflegt. (BENZ & BROSCHEK 2010: 8; 17\_BT\_MdB/RF: 30) Seit Beginn der Überlegungen zur Umsetzung der neuen Mitwirkungsrechte kann in Deutschland ein verstärkter informaler Austausch mit anderen nationalen Parlamenten beobachtet werden. (MELLEIN 2011: 51) So erfolgt bei einzelnen Themen von gemeinsamem Interesse eine punktuelle Zusammenarbeit mit anderen mitgliedstaatlichen Parlamentskammern. (17\_BT\_MdB/RF: 30) Zudem besucht der EU-Ausschuss des Bundestags regelmäßig das Parlament desjenigen Mitgliedstaates, der den kommenden EU-Ratsvorsitz innehat. (MELLEIN 2011: 51)

Über EU-Angelegenheiten bestehen auch zwischen Bundestag und Bundesrat keine formellen Kooperations- und Abstimmungsmechanismen. (COSAC 2010a: 180; MELLEIN 2011: 32) Gleichwohl existieren Kontakte informeller Natur zwischen dem Sekretariat des Ausschusses für Fragen der EU des Bundesrats und der Bundestagsverwaltung. (MELLEIN 2011: 32; 19\_BR\_Vw: 128 f.) Ein informeller Austausch erfolgt zudem durch zahlreiche Verbindungen zwischen den Fraktionen im Bundestag und den im Bundesrat vertretenen Landesregierungen. (MELLEIN 2011: 32; 10\_BT\_MMdB/OF: 82 ff.; 13\_BT\_FM/OF: 106; 24\_BT\_MdB/OF: 81) Die Kooperation zwischen den Fraktionen und den Länderregierungen einer anderen politischen Richtung gestaltet sich hingegen schwierig. (13\_BT\_FM/OF: 106) Eine punktuelle Zusammenarbeit erfolgte im Herbst 2010 bei der Erhebung von Subsidiaritätsbedenken gegen den Richtlinienentwurf zu Einlagensicherungssystemen (siehe Abschnitt 4.2.2.3.1, S. 238 ff.). Allerdings bleibt dieser erfolgreiche Versuch, eine einheitliche Positionierung von Bundestag und Bundesrat herzustellen, ein Einzelfall. Folglich ist die Abstimmung zwischen der Länderkammer und dem Bundestag bislang nur schwach ausgeprägt (MELLEIN 2011: 32; 7\_BT\_Vw: 105 ff.; 17\_BT\_MdB/RF: 65 f.; 25\_BT\_FM/OF: 12) und die Beziehungen beider Institutionen sind noch ausbaufähig (10\_BT\_MMdB/OF: 82 ff.; 19\_BR\_Vw: 129 ff.).



#### 4.2.4.3 Bewertung der interparlamentarischen Zusammenarbeit

Der LV baut die Mechanismen und Muster interparlamentarischer Kooperation aus, indem er im Vertragstext ausdrücklich die Kooperation zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten vorsieht. Die bisherige Analyse der bestehenden formellen, informellen, stetigen, punktuellen, vertikalen, horizontalen Formen interparlamentarischer Zusammenarbeit macht den „Wildwuchs“ (SCHULZ & BROICH 2013: 146), der in der Vernetzung zwischen den Parlamenten der EU zurzeit besteht, deutlich. Die Vielfalt, die sich in den interparlamentarischen Beziehungen entwickelt hat, ist kaum zu überschauen. (ebd.)

Die Beziehungen, die sich zwischen den verschiedenen parlamentarischen Akteuren herausbilden, können von Kooperation oder Konkurrenz geprägt sein (EPPLER 2013a: 30). Zudem weist das „mitunter unübersichtliche Nebeneinander ähnlicher [interparlamentarischer, eigene Anmerkung] Formate“ (ebd.) darauf hin, dass kein strukturierter Dialog zwischen den verschiedenen parlamentarischen Ebenen der EU besteht (4\_EK: 51; 24\_BT\_MdB/OF: 59). Eine institutionelle Ausgestaltung der interparlamentarischen Kooperation hat sich noch nicht entwickelt.<sup>426</sup> (BECKER & PINTZ 2012: 5) Mittlerweile dürfte deutlich geworden sein, dass zwischen den Ebenen des europäischen Mehrebenenparlamentarismus noch keine strategische Zusammenarbeit erfolgt. Sowohl die vertikale als auch horizontale Dimension dieser Kooperation stehen noch am Anfang. (EPPLER 2013a: 35) Dementsprechend werden die Möglichkeiten der interparlamentarischen Zusammenarbeit in der Praxis noch nicht „effektiv für die politische Mitgestaltung der europäischen Politik“ (BECKER & KIETZ 2010: 4) genutzt. Damit werden die neu eingeführten Beteiligungs- und Einspruchsmöglichkeiten der nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess noch nicht voll ausgeschöpft.

Nicht verschwiegen werden sollte, dass der tatsächliche Einfluss eines solchen Kanals auf den politischen Entscheidungsprozess höchst unklar ist. (STRATULAT U.A.

---

<sup>426</sup> Über die einfache Beschreibung der Zusammenarbeit parlamentarischer Akteure in der EU hinaus schlagen CRUM und FOSSUM (2009) das „Mutilevel Parliamentary Field“ als Analyserahmen für die interparlamentarische Kooperation vor.

2014: 7) Dies liegt vor allem in der Tatsache, dass die Ergebnisse der interparlamentarischen Treffen nicht verbindlich sind und die getroffenen Entscheidungen somit keine echten „Zähne“ (ebd.) in Bezug auf ihre Auswirkungen haben. Dennoch birgt die interparlamentarische Kooperation einige Chancen: Sie ermöglicht einen Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Parlamentariern und erleichtert ihnen den Zugang zu unabhängigen, nicht von den Regierungen (vor)selektierten Informationen. (MELLEIN 2011: 18) Werden diese Informationen für die Kontrolle gegenüber der eigenen nationalen Regierung genutzt, kann dies den nationalparlamentarischen Legitimationsstrang stärken. Auch könnten die Abgeordneten auf der jeweils anderen Ebene von der Expertise ihrer Amtskollegen profitieren: Das EP könnte als Vermittler tätig werden und die Rolle der nationalen Parlamente in der Ex-ante-Kontrolle europäischer Angelegenheiten stärken. Vor diesem Hintergrund und im Sinne eines Mehrebenenparlamentarismus trägt die interparlamentarische Zusammenarbeit zu einer Stärkung der Kontrolle der auf der jeweiligen Ebene mit Exekutivbefugnissen ausgestatteten Institution(en) bei. (EPPLER 2013a: 32)

#### 4.2.5 Mitwirkung in der nationalen Europapolitik

Im Bereich der europäischen Angelegenheiten hat sich im deutschen politischen System ein hochkomplexes Geflecht formeller und informeller Prozesse, Strukturen und Verhandlungen entwickelt, in dem die Hauptrolle der Regierung zukommt (BEICHELT 2012: 143). Mit Ausnahme der Fälle des Artikels 23 Abs. 6 GG<sup>427</sup> (MAYER 2012: 221), fungiert allein die Bundesregierung als Akteur auf europäischer Ebene (OBERREUTER 2013: 28). Bei Vorhaben, die einer Zustimmung des Bundestags und des Bundesrat bedürfen, hat allerdings auch die Regierung ein vitales Interesse, die beiden Kammern frühzeitig in den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene einzubeziehen. Wie die Bundestagsabgeordneten und die Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat die sich aus der Begleitgesetzgebung ergebenden Möglichkeiten während der 17. LP genutzt und wie sie ihre Integrationsverantwortung wahrgenommen haben, wird anhand der nächsten zwei Abschnitte untersucht.

---

<sup>427</sup> Artikel 23 Abs. 6 GG sieht vor, dass in bestimmten Fällen, die Wahrnehmung der Rechte der BRD im Rat einem Vertreter der Länder zu übertragen ist.

Eine neuere Entwicklung, die sich nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ergeben hat (28\_BR\_Vw: 10), hat zu einer weiteren Stärkung der Stellung des Bundestags in der deutschen Europapolitik (29\_BReg: 11 ff.) und zu Veränderungen in seiner Arbeitsweise geführt (17\_BT\_MdB/RF: 7): Die europäische Staatsschulden- und Finanzkrise. Da von der Krise vornehmlich das ‚Königsrecht‘ des Bundestags betroffen wurde<sup>428</sup>, gehen die Ausführungen im dritten Teil dieses Abschnitts auf dessen Rolle während der Krise ein. (14\_BReg: 209) Der Bundesrat hat zwar zu den wichtigsten Krisenmaßnahmen Stellung bezogen (19\_BR\_Vw: 119 ff.) und musste einige Beschlüsse ratifizieren, die wichtigste Rolle in der Beschlussfassung kam jedoch dem Bundestag zu (15\_BReg: 101). Deshalb konzentrieren sich die Ausführungen weitgehend auf die Aktivitäten und die Rolle des Bundestags.<sup>429</sup>

#### 4.2.5.1 Wahrnehmung der Integrationsverantwortung

Die Bestimmungen des Integrationsverantwortungsgesetzes sehen in Fällen dynamischer Weiterentwicklungen des Primärrechts eine höhere Bindung der Bundesregierung an die Entscheidung des Parlaments vor. Neben den Fällen der Subsidiaritätsrüge, die an anderer Stelle dieser Arbeit ausführlich behandelt wurden, wurden im Laufe der letzten vier Jahren lediglich einige wenige Fälle relevant für die Nutzung der im IntVG vorgesehenen Rechte. (11\_BT\_Vw: 79 f.; 18\_BR\_MM: 46; 19\_BR\_Vw: 24; 28\_BR\_Vw: 43) Hierbei handelt es sich um die Vorschriften der vereinfachten und besonderen Vertragsänderungsverfahren sowie um die Regelung zur Flexibilitätsklausel (11\_BT\_Vw: 20 ff.; 16\_BT\_Vw: 22). (vgl. Tabelle 15 auf den folgenden Seiten) Keine Anwendung fanden bisher hingegen die Vorschriften zur allgemeinen und besonderen Brückenklausel, zur Kompetenzerweiterungsklausel, zur Subsidiaritätsklage sowie zum Notbremsemechanismus. (19\_BR\_Vw: 24)

---

<sup>428</sup> Das Budgetrecht.

<sup>429</sup> Zur Rolle des Bundesrats während der Krise und zu seinen Beteiligungsrechten siehe: BURGER & ZOLLER 2012; KIETZ 2013; KRANEN & LÖHR 2011.

Verfahren	EU-Vorlage	Beratungsdokumente		Rechtsakt	Anmerkungen
		Bundestag	Bundesrat		
<b>Besonderes Vertragsänderungsverfahren</b>	Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Rates vom 25.03.2011 zur Änderung des Artikels 136 AEUV hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Rats-Dok. 17620/10)	BT-Drs. 17/9047, 17/10159, BT-PIP. 17/188: 22734C	BR-Drs. 872/10, 164/12, 401/12(B), BR-PIP. 898: 301B – 313C	Zustimmungsgesetz nach Art 23 Abs 1 GG i.V. m. § 8 IntVG: BGBl 2012 II, S. 978	
<b>Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren</b>	Empfehlung der Kommission an den Rat für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission, das Abkommen über den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszuhandeln (SEK(2010)305; Rats-Dok. 7668/10)	BT-Drs. 17/3791, 18/419	BR-Drs. 563/11		In Beratung
<b>Flexibilitätsklausel</b>	Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des EP und des Rates über Finanzbeiträge zum Internationalen Fonds für Irland (2007 – 2010) (KOM(2010)12 endg.; Rats-Dok. 6254/10)	BT-Drs. 17/3232, 17/2629	BR-Drs. 86/10 (B), 301/10, 618/10 (B)	Gesetz nach Art 23 Abs 1 GG i. V. m. § 8 IntVG: BGBl II, Nr. 35, 2010, S. 1414 Verordnung: ABl. L 346 vom 30.12.2010, S. 1 ff.	
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung (EU) Nr. 1214/2011 des EP und des Rates über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-	BT-Drs. 17/10759, 17/11186, BT-PIP. 17/201: 24451D f.	BR-Drs. 443/10(B), 420/12, 631/12, BR-PIP. S. 1381	Gesetz nach Art 23 Abs 1 GG i. V. m. § 8 IntVG: BGBl. 2012 II, S. 1381	

Verfahren	EU-Vorlage	Beratungsdokumente		Rechtsakt	Anmerkungen
		Bundestag	Bundesrat		
	Bargeld zwischen Mitgliedstaaten des Euro-raums (KOM(2010)376; Rats-Dok. 12675/10)		883: 257A-D, 903: 509D f.		
	Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Än-derung des Beschlusses 2008/203/EG des Rates vom 28. Februar 2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 hinsichtlich der Annahme eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der EU für Grundrechte für den Zeitraum 2007 – 2012 (KOM(2010)708 endg.; Rats-Dok. 17564/10)		BR-Drs. 800/10		Rücknahme des Vorschlags am 16.04.2013 durch die EK, weil überholt (ABl. C 109 vom 16.04.2013, S. 4)
	Vorschlag der EU-Kommission vom 14.12.2010 für einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines Standpunkts der Union im Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-ehemalige jugosla-wische Republik Mazedonien im Hinblick auf die Beteiligung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Rahmen von Artikel 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der EU für Grundrechte und die entsprechenden Modalitäten einschließlich Bestimmungen über die Mitwirkung an den von der Agentur eingeleiteten Initiativen, über finanzielle Beiträge und Personal (KOM(2010)720 endg.; Rats-Dok. 18247/10)	BT-Drs. 17/5954, 17/5710, BT-PIP. 17/111: 12649 C-D	BR-Drs. 83/11, 125/11, 292/11 (B), BR-PIP. 884: 296 A	Gesetz nach Art 23 Abs 1 GG i. V. m. § 8 IntVG: BGBl. 2011 II, S. 699	

Verfahren	EU-Vorlage	Beratungsdokumente		Rechtsakt	Anmerkungen
		Bundestag	Bundesrat		
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Privatgesellschaft (KOM(2008)396 endg.)	BT-Drs. 17/790	BR-Drs. 479/08		Vorschlag am 30.05.2011 vom Europäischen Rat abgelehnt (Rats-Dok. 10547/11; PRES/11/146) und am 21.05.2014 von der EU-Kommission zurückgezogen (ABl. C 153, S. 3)
	Vorschlag für eine Verordnung über die elektronische Fassung des Amtsblattes der EU (KOM(2011)162 endg.; Rats-Dok. 8609/11)	BT-Drs. 17/7144, 17/7512, BT-PIP. 17/136; 16122A-B	BR-Drs. 183/11, 461/11(neu), 461/11 (B), BR-PIP. 890: 531A-B	Gesetz nach Art 23 Abs 1 GG i. V. m. § 8 IntVG; BGBl. 2011 II, S. 1250	
	Vorschlag für einen Beschluss des Rates über einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand der EU für Rumänien (KOM(2011)182 endg., KOM(2011) 183 endg.)	BT-Drs. 175822; BT-PIP. 17/121			In Beratung
	Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der EU für Grundrechte für den	BT-Drs. 17/10760, 17/11062, BT-	BR-Drs 463/12, 821/11,	Gesetz nach Art 23 Abs 1 GG i. V. m. § 8 IntVG;	

Verfahren	EU-Vorlage	Beratungsdokumente		Rechtsakt	Anmerkungen
		Bundestag	Bundesrat		
	Zeitraum 2013 – 2017 (KOM(2011)880 endg.; Rats-Dok. 18645/11)	PIP. 17/198: 23863A	616/12(B), BR-PIP. 902: 481D	BGBI. 2012 II, S. 1378	
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014 – 2020 (KOM(2011)884 endg.; Rats-Dok. 18719/11)		BR-Drs. 18/13, 597/13, 796/13, 616/12		In Beratung
	Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates über ein Aktionsprogramm in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung (Programm „Pericles 2020“) (KOM(2011)913 endg.; Rats-Dok. 17564/10)	BT-Drs. 17/8515	BR-Drs. 836/11, 40/14		In Beratung
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung (KOM(2012)35 endg.; Rats-Dok. 6580/12)	BT-Drs. 17/8967	BR-Drs. 74/12(B), BR-PIP. 895: 156 B-C		In Beratung
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (KOM(2012)130 endg.; Rats-Dok. 8042/12)	BT-Drs. 17/9475, BT-PIP. 18/40: 3563A-D	BR-Drs. 158/12, BR-PIP. 897: 276A f.		Erste ,gelbe Karte‘; Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene nicht weiter verfolgt
	Vorschläge für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der EU und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit bei	BT-Drs. 17/11050, 17/11888; BT-PIP. 17/214: 26243D f.	BR-Drs. 504/12 (B), 14/13 (B), 37/13 (B), BR-PIP. 906: 35C-D	Gesetz nach Art 23 Abs 1 GG i. . m. § 8 IntVG: BGBI 2013 II, S. 258	

Verfahren	EU-Vorlage	Beratungsdokumente		Rechtsakt	Anmerkungen
		Bundestag	Bundesrat		
	der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts (KOM(2012)244 endg., KOM(2012)245 endg.; Rats-Dok. 14472/10, 10786/12, 10785/12)				
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung einer Fazilität des finanziellen Beistands für Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist (KOM(2012)336 endg.; Rats- Dok. 12201/12)	BT-Drs. 17/10710; BT- PIP. 17/217; 27002C-D	BR-Drs. 370/12, BR-PIP. 900; 398C-D		In Beratung
	Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 im Hinblick auf die Bestimmung des Eu- ropäischen Hochschulinstituts in Florenz zum Standort der historischen Archive der Eu- ropäischen Organe (KOM(2012)456 endg.; Rats-Dok. 13183/12)	BT-Drs. 17/10710; BT- PIP. 17/205; 25101B-D	BR-Drs. 448/12, BR-PIP. 901; 455A-D		In Beratung
	Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwen- dung bzw. den Abschluss – im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten – des Protokolls zum Abkommen über die Zusammenarbeit und eine Zollunion zwischen der Europäischen Gemein- schaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik San Marino andererseits zur Ein- beziehung der Republik Kroatien als Vertrags- partei nach ihrem Beitritt zur EU (KOM(2013)530, KOM(2013)568 endg.; Rats- Dok. 13238/13, 13240/13)	BT-Drs. 18/419	BR-Drs. 675/13 (B), 625/13 (B); BR-PIP. 914; 487B f.		Im Bundestag ab der 18. LP beraten



Verfahren	EU-Vorlage	Beratungsdokumente		Rechtsakt	Anmerkungen
		Bundestag	Bundesrat		
	Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Aufhebung des Beschlusses 2007/124/EG, Euratom des Rates (KOM(2013)580 endg.; Rats-Dok. 13173/13)	BT-Drs. 18/419; BT-PIP. 18/31: 2632C	BR-Drs. 630/13, 19/14; BR-PIP. 915: 515B-C		Im Bundestag ab der 18. LP beraten
	Vorschlag für einen Beschluss des Rates über einen Dreigliedrigen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung (KOM(2013)740 endg.; Rats-Dok. 16118/13)	BT-Drs. 18/419	BR-Drs. 746/13; BR-PIP. 918: 572A-D		Im Bundestag ab der 18. LP beraten
	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klon-tieren (KOM(2013)893 endg.; Rats-Dok. 18153/13)	BT-Drs. 18/419, BT-PIP. 18/15: 1160C-D	BR-Drs. 815/13; BR-PIP. 919: 1D		Im Bundestag ab der 18. LP beraten
<b>IntVG analog</b>	Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB (KOM(2012)511 endg.)	BT-Drs. 17/13470, 17/13961, 17/13829, BT- PIP. 17/246: 31402D ff.	BR-Drs. 408/13, 505/13(B), 546/12, BR-PIP. 912: 401D f.	Gesetz nach Art. 23 Abs 1 GG i. V. m. § 8 IntVG; BGBl. 2013 II, S. 1050 Verordnung: ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63 ff.	

Tabelle 15: Anwendung des Integrationsverantwortungsgesetzes (Zeitraum: Dezember 2009 – September 2013; eigene Zusammenstellung; Quellen: DIP; DAIBER 2012a; VOLLRATH 2011: 182 f.)

Für die Wahrnehmung der im IntVG niedergelegten Rechte zur dynamischen Vertragsentwicklung entfaltet die Unterrichtung durch die Bundesregierung über ihre Positionierung im Rat eine erhebliche Bedeutung. (MELLEIN 2011: 43) In der ersten Evaluierung der Anwendung der Begleitgesetze stellt die Bundestagsverwaltung fest, dass die Unterrichtung der Bundesregierung in den ersten 15 Monaten der 17. LP für die Fälle des Integrationsverantwortungsgesetzes in quantitativer Hinsicht zufriedenstellend war. (BT-Drs. 17/14601: 34 ff.) Lediglich in einem Fall unterblieb eine gesonderte Unterrichtung.<sup>430</sup> (ebd.: 38) Diese Kritik fand allerdings Eingang in die Unterrichtungspraxis des zuständigen Fachressorts. (27\_BReg: 147) Die Qualität der zugeleiteten Informationen variierte laut Bundestagsverwaltung jedoch erheblich: Während diese in einem Fall „sehr oberflächlich“ war<sup>431</sup>, wurde für ein anderes EU-Vorhaben „auf Wunsch mehrerer Abgeordneter eine befriedigende Unterrichtung“ nachgeliefert<sup>432</sup> (BT-Drs. 17/14601: 38 für beide Zitate), in einem dritten Fall entsprach die Qualität der gelieferten Informationen wiederum den gesetzlichen Anforderungen (ebd.).

Die Mehrzahl der Interview- und Gesprächspartner hat bestätigt, dass das IntVG bisher relativ selten aktiviert wurde und somit eine geringe quantitative Relevanz im Alltag der Behandlung europäischer Angelegenheiten entfaltet. (7\_BT\_Vw: 68; 10\_BT\_MMdB/OF: 35; 16\_BT\_Vw: 24; 28\_BR\_Vw: 39) Vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis kann die anfänglich im Rahmen der Anhörung zur Begleitgesetzgebung von Professor CALLIESS aufgestellte These, dass sich das IntVG im Verhältnis zum EUZBLG und EUZBBG als „Sonntagsgesetz“ herausstellen wird<sup>433</sup>,

---

<sup>430</sup> Vorschlag für eine Verordnung über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld zwischen Mitgliedstaaten der Eurozone (KOM(2010)376 endg.; Rats-Dok. 12675/10).

<sup>431</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Finanzbeiträge der EU zum Internationalen Fonds für Irland (2007 – 2010) (KOM(2010)12 endg.; Rats-Dok. 6254/10).

<sup>432</sup> Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 2008/203/EG des Rates vom 28.02.2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 hinsichtlich der Annahme eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der EU für Grundrechte für den Zeitraum 2007 – 2012 (KOM(2010)708 endg.; Rats-Dok. 17564/10).

<sup>433</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.4.1, S. 175.

bestätigt werden. (9\_BT\_FM/RF: 14; 16\_BT\_Vw: 22; 28\_BR\_Vw: 39) Die Fallkonstellationen, die bisher aufgetreten sind, haben in der Praxis zudem keine allzu große politische Bedeutung gehabt, weil zwischen Legislative und Exekutive weitgehender Konsens hinsichtlich der Nutzung der Rechte aus dem IntVG bestand (MÜLLER 2011b: 204; 9\_BT\_FM/RF: 14; 11\_BT\_Vw: 79 f.; 16\_BT\_Vw: 22; 19\_BR\_Vw: 57 f.; 27\_BReg: 25; 7\_BT\_Vw: 75) und dementsprechend keine kontroversen politischen Diskussionsprozesse ausgelöst haben.

Wie aus Tabelle 15 deutlich wird, fielen seit Beginn der Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon insgesamt neunzehn Vorschläge in den Anwendungsbereich der Flexibilitätsklausel. Fünf weitere Vorhaben wurden von der Nutzung des Artikels 352 AEUV ausgenommen, da während der Verhandlungen auf EU-Ebene die Rechtsgrundlage geändert wurde.<sup>434</sup> (VOLLRATH 2011: 182) Anders als die Vorschläge enthalten die angenommenen Beschlüsse keinen Hinweis mehr auf die Flexibilitätsklausel. Ein Zustimmungsgesetz des deutschen Gesetzgebers war in diesen Fällen nicht mehr notwendig. (ebd.: 183) Durchschnittlich wurde die Flexibilitätsklausel etwa fünfmal im Jahr angewandt. Im Rückblick (vgl. Abbildung 10 auf der nächsten Seite) wurde Art. 352 AEUV also während der letzten vier Jahre deutlich seltener in Anspruch genommen.

---

<sup>434</sup> „Die Beschlüsse des Rates vom 12. Juli 2010 über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung bzw. den Abschluss des dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits beigefügten Protokolls über ein Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über die allgemeinen Grundsätze für die Teilnahme der Republik Moldau an den Programmen der Union (Rats-Dok. 13039/10 und 13034/10; ABl. Nr L 14 vom 19 Januar 2011, S. 1 und ABl. Nr L 131 vom 18 Mai 2011, S. 1) wurden ebenfalls – entgegen der Kommissionsvorschläge KOM(2010)192 und KOM(2010)194 – nicht auf Art 352 AEUV gestützt. Dasselbe gilt für entsprechende Beschlüsse hinsichtlich der Ukraine, ABl Nr L 18 vom 21 Januar 2011, S 2 und ABl. Nr. L 133 vom 20 Mai 2011, S 1, im Vergleich zu KOM(2010)407 und KOM(2010)408.“ (DAIBER 2012a: 305, Fn. 102) Auch der Beschluss des Rates vom 06.06.2011 über den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss zu vertretenden Standpunkt der EU zur Änderung von Anhang VI (Soziale Sicherheit) und Protokoll 37 zum EWR-Abkommen; ABl Nr L 182 vom 12.07.2011, S. 12 ff., wurde – anders als von der Kommission vorgeschlagen, SEC(2010)1013 – nicht auf Art 352 AEUV gestützt. (ebd.)

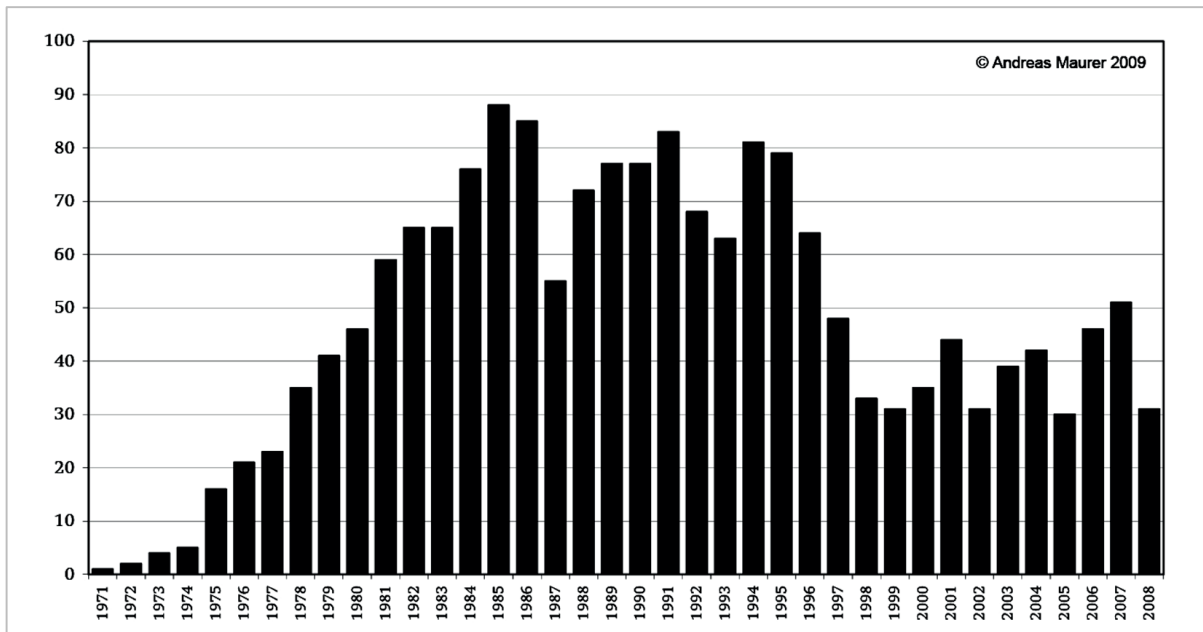


Abbildung 10: Nutzung der Flexibilitätsklausel 1971-2008 (Quelle: BECKER & MAURER 2009: 5)

Die ursprüngliche Erwartung einer intensiven Nutzung dieser Regelung bei der Setzung von Sekundärrecht hat sich bisher also nicht bestätigt. Es zeigt sich stattdessen, dass diese Rechtsnorm an Bedeutung verloren hat. Dies liegt zum einen daran, dass einige der unter der Vorgängerregelung des Artikels 308 EGV gefassten Bereiche<sup>435</sup> nunmehr eine eigene Kompetenzgrundlage im EUV oder im AEUV erhalten haben. (WINKLER 2011: 400) Zum anderen scheint die Kommission bei der Anwendung ihres Initiativrechts eine stärkere Sensibilität entwickelt zu haben hinsichtlich der Notwendigkeit, die nationalen Parlamente über die Nutzung dieser Klausel gesondert zu informieren und ihre Vorschläge bzgl. der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips besser zu begründen. Dies dürfte nach der ersten ‚gelben Karte‘ an Relevanz gewonnen haben. Einige Interviewpartner wiesen darauf hin, dass der Kommission das innerstaatliche Zustimmungserfordernis durch Gesetze des Bundestags und des Bundesrats bewusst ist und diese Tatsache bei ihren Überlegungen und bei der Entscheidung, eine Initiative vorzulegen, die auf Art. 352 AEUV als Rechtsgrundlage gestützt ist, als „zusätzliche Schwierigkeit“ berücksichtigt (15\_BReg: 21; 29\_BReg: 24, 126). Im Bundestag werden solche EU-Vorschläge hingegen intensiver als in der Vergan-

<sup>435</sup> Z. B. Tourismus, Energie, Verwaltungszusammenarbeit, Katastrophenschutz oder Recht des geistigen Eigentums.

genheit und als andere Initiativen geprüft. (2\_BT\_Vw: 37; 9\_BT\_FM/RF: 45) Angesichts der bisherigen eingeschränkten politischen Relevanz der Initiativen, die die Flexibilitätsklausel als Rechtsgrundlage hatten, stellt die Ausgestaltung der Regelung im IntVG jedoch „zum Teil übertrieben hohen Anforderungen an Form und Verfahren der konkreten Zustimmung“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 16). Mit Blick auf die geringe politische Bedeutung der bisherigen Anwendungsfälle und ihre komplizierte gesetzliche Ausgestaltung wird die Anwendung der Flexibilitätsklausel als zu aufwendig eingeschätzt (27\_BReg: 25, 27 f.).

Um Verzögerungen zu vermeiden, wurden bisher vonseiten der Bundesregierung einige Entwürfe für ein Zustimmungsgesetz bei der Anwendung der Flexibilitätsklausel vorgelegt, bevor die Verhandlungen über die entsprechende Unionsvorlage auf europäischer Ebene abgeschlossen waren. (DAIBER 2012a: 306) Wenn die Verhandlungssituation im Rat den Punkt erreicht hatte, dass praktisch eine Zustimmung möglich war, hat die Bundesregierung darauf geachtet, rechtzeitig eine Einigung mit der Mehrheit des Bundestags und mit dem Bundesrat über den Erlass eines Zustimmungsgesetzes zu erzielen und den Gesetzgebungsprozess einzuleiten. (15\_BReg: 46; 29\_BReg: 29 ff.) Es bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, den Prozess auf nationaler Ebene zu beschleunigen: die Fristverkürzungsbitte der Bundesregierung und das Einbringen des Entwurfs für das Zustimmungsgesetz in den Bundestag (15\_BReg: 46; 19\_BR\_Vw: 28). Die Möglichkeit der Fristverkürzung wurde bisher mehrmals im Falle des Bundesrats genutzt<sup>436</sup>; in allen Fällen wurde eine Fristverkürzung gewährt. (28\_BR\_Vw: 51; 30\_BR\_MM: 57; 19\_BR\_Vw: 28 ff.)

Ein interessanter Fall der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung trat im Jahr 2013 auf (in Tabelle 15 mit „IntVG analog“ markiert), kurz vor der parlamentarischen Sommerpause. Im Kontext der europäischen Finanzkrise wurde am 12. September 2012 von der EU-Kommission ein Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit

---

<sup>436</sup> Eine Fristverkürzung kam bereits im Falle der Beratungen zum Erlass der Begleitgesetze im Jahr 2009 zur Anwendung. Vgl. Ausführungen im Abschnitt 3.2.3.1 „Entstehungsprozess der Begleitgesetze“ sowie Fn. 234.

der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (Single Supervisory Mechanism – sog. „SSM-Verordnung“; KOM(2012)511 endg.; Rats-Dok. 7776/1/13 REV 1) vorgelegt, der auf Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützt war.<sup>437</sup> Einige besondere Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht, die bis dahin auf nationaler Ebene wahrgenommen wurden, sollten teilweise auf die EZB übertragen werden. (BT-Drs. 17/13961: 1 f.; BR-Drs. 408/13: 1 f.) Neben einer gemeinsamen Einlagensicherung und einem Bankenabwicklungsmechanismus war die Schaffung einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht einer der drei Pfeiler einer Bankenunion zur Sicherung der Stabilität des Euro. Als rechtliches Novum in der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten (16\_BT\_Vw: 99) haben die Bundesregierung und die Regierungsfractionen der CDU/CSU und FDP zwei gleichlautende Entwürfe für ein Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 GG in die parlamentarische Beratung eingebracht<sup>438</sup>, das dem deutschen Vertreter im Rat hätten ermöglichen sollen, dem EU-Vorschlag förmlich zuzustimmen. (BT-Drs. 17/13961; 27\_BReg: 45; SACH 2013a) Da das IntVG keine spezielle Regelung für Art. 127 Abs. 6 AEUV vorsieht, die Annahme der Initiative zur SSM-Verordnung jedoch eine Übertragung zahlreicher Aufsichtsfunktionen von erheblicher Tragweite auf die EZB implizierte (8\_BT\_MdB/RF: 8), und um das Risiko einer späteren Klage vor dem BVerfG zu minimieren, hatte die Bundesregierung entschieden, den Gedanken der Integrationsverantwortung aufzugreifen (19\_BR\_Vw: 31) und die Zustimmung des Gesetzgebers in einem Verfahren einzuholen, das dem des Integrationsverantwortungsgesetzes nachgebildet war (16\_BT\_Vw: 99; 19\_BR\_Vw: 31). Dies war u.a. möglich, weil § 1 Abs. 1 IntVG die Formulierung „insbesondere“ aufnimmt (28\_BR\_Vw: 57) und somit eine nicht abschließende Aufzählung der Fälle dynamischer Vertragsentwicklung beinhaltet (27\_BReg: 46).

---

<sup>437</sup> Artikel 127 Abs. 5 AEUV sieht vor, dass der Rat einstimmig durch Verordnung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren der EZB besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute übertragen kann.

<sup>438</sup> Vgl. BT-Drs. 17/13470 und 17/13829.

Sowohl die Parlamentarier als auch die Mitglieder des Bundesrats haben sich mit diesem Fall intensiv befasst. Im Bundestag fanden im Juni 2013 eine öffentliche Anhörung im Finanzausschuss<sup>439</sup> und ein Expertengespräch im EU-Ausschuss dazu statt (SACH 2013a). Während der öffentlichen Anhörung und in den die Ausschüsse vorbereitenden Gremien wurden verschiedene Rechtspositionen vertreten sowie kontroverse und differenzierte Diskussionen um die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Vorhabens und um die Frage geführt, ob ein Gesetzgebungsverfahren überhaupt erforderlich war (27\_BReg: 48; 22\_BT\_FM/OF: 44). Einerseits wurde argumentiert, dass eine Kompetenz von Kontroll- und Aufsichtsrechten auf die europäische Ebene bereits übertragen worden sei und im Primärrecht ausreichend geklärt war. (22\_BT\_FM/OF: 44) In einem solchen Fall hätte es keiner zusätzlichen Ermächtigung durch das deutsche Parlament bedurft.<sup>440</sup> Andererseits wurde argumentiert, dass die Regelungen die Kompetenzen der EU erweitern würden (27\_BReg: 46) und deshalb ein Fall der dynamischen Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der EU vorläge, der einer ausdrücklichen Ermächtigung seitens des Parlaments bedürfte. Auch wurden von der Regierungsmehrheit Subsidiaritätsbedenken geäußert. (16\_BT\_Vw: 99; BT-Drs. 17/10781, BT-PIP. 17/195: 23478B ff.) Im Bundesrat wurde ein Antrag Bayerns, Hessens, Niedersachsens und Sachsens auf Erhebung einer Subsidiaritätsrüge eingebracht, der allerdings keine Mehrheit fand (BR-Drs. 546/2/12). Darüber hinaus wurden Bedenken geäußert, dass dieser Vorgang eine Präzedenzwirkung entfalten könnte. (16\_BT\_Vw: 99; 28\_BR\_Vw: 59 ff.)

Mit der Begründung, dass die Vorlage ein Grenzfall sei (8\_BT\_MdB/RF: 8), hat dieses Zustimmungsgesetz letzten Endes den Bundestag in der letzten Sitzungswoche vor der parlamentarischen Sommerpause passiert. (16\_BT\_Vw: 99; 22\_BT\_FM/OF: 41 f.; 27\_BReg: 46) Der Deutsche Bundestag hat in seiner 246. Sitzung am 13. Juni 2013 auf der Grundlage der Beschlussempfehlung auf BT-

---

<sup>439</sup> Vgl. URL: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/45001415\\_kw23\\_pa\\_finanzen/212540](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/45001415_kw23_pa_finanzen/212540) [Stand: 01.07.2014].

<sup>440</sup> Vgl. ausführlich MAYER & KOLLMEYER 2013. Anderer Auffassung sind NEYER & VIETEN (2013).

Drs. 17/13961 das Gesetz<sup>441</sup> angenommen (BT-PIP. 17/246: 31416C). Mit Ausnahme der Fraktion DIE LINKE, hat eine große Mehrheit des Bundestags für den Gesetzesentwurf gestimmt.

Dem Bundesrat lag eine Fristverkürzungsbitte der Bundesregierung vor, der entsprochen wurde. (28\_BR\_Vw: 57) Der Bundesrat hat in seiner 912. Sitzung am 5. Juli 2013 dem Gesetz zugestimmt. (BR-Drs. 505/1/13, 505/13(B)) Im Unterschied zu den restlichen Anwendungsfällen des Integrationsverantwortungsgesetzes hatte die Länderkammer zu diesem Vorhaben auch eine inhaltliche Positionierung abgegeben. (BR-Drs. 505/13(B); 19\_BR\_Vw: 31) Am 21. Juni 2013 wurde im Rat einstimmig eine politische Einigung zum Vorschlag erzielt. Am 15. Oktober wurde der Rechtsakt formell vom Rat angenommen.<sup>442</sup>

In der Praxis zeigt sich, dass die Regelung des Integrationsverantwortungsgesetzes die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation zwischen Legislative und Exekutive begründet. Die neuen formalen Maßnahmen tragen vor diesem Hintergrund zu einer Verstärkung der Informalisierung der Kooperation zwischen den drei Institutionen bei. Die Bundesregierung wird darauf achten, bei solchen Verfahren verstärkt zu unterrichten, die Chancen für einen möglichst breiten Konsens frühzeitig auszuloten und die Position des Gesetzgebers bei ihrer Verhandlungsführung im Rat einzubringen. (7\_BT\_Vw: 62, 75) Sie hat eine Koordination der Beratungen auf beiden Ebenen zu gewährleisten. (29\_BReg: 127 ff.) Auch kann sie die innerstaatliche Regelung als verhandlungstaktische Möglichkeit nutzen, der eigenen Stimme zusätzliches politisches Gewicht zu verleihen. (6\_BReg: 32, 69; 12\_BReg: 19 ff.; 14\_BReg: 81; 30\_BR\_MM: 59) Dem Bundestag kommt dabei die Rolle eines „Juniorpartners“ (STURM & PEHLE 2012: 67) zu, der die ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente als Drohkulisse bei der Kontrolle der Europapolitik (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 17; 7\_BT\_Vw: 62) nutzen kann.

---

<sup>441</sup> BGBl. 2013 II Nr. 20, S. 1050-1073.

<sup>442</sup> Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank. ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63-89.



Die Regelungen des Integrationsverantwortungsgesetzes beeinflussen den Zeitplan der Beratungen auf europäischer Ebene insoweit, als die Stimmbindung der Bundesregierung an eine vorherige ausdrückliche Ermächtigung durch Bundestag und Bundesrat den Prozess der Beschlussfassung im Rat oder im Europäischen Rat unter Umständen verlangsamten kann. (16\_BT\_Vw: 101; 14\_BReg: 79; 4\_EK: 14) Werden alle Fristen eingehalten, dauert ein solches Gesetzgebungsverfahren normalerweise drei bis sechs Monate. (27\_BReg: 27; 28\_BR\_Vw: 49) Eine politische Einigung über eine Vorlage kann in dieser Zeit zwar erzielt werden, die Regierung muss jedoch darauf hinweisen, dass sie erst formell zustimmen kann, wenn ein innerstaatliches Gesetz ausgefertigt bzw. ein parlamentarischer Beschluss erlassen worden ist. (27\_BReg: 36 ff., 43; 19\_BR\_Vw: 28) In der praktischen Arbeit der Vorbereitungsgremien des Rats ähnelt dieser Hinweis dem Vorbehalt anderer nationaler Parlamente.<sup>443</sup> (14\_BReg: 77; 6\_BReg: 70 f.; 14\_BReg: 79; 27\_BReg: 35; 5\_IPEX: 50; SEIDEL 2010: 101) Der Verhandlungsprozess wird hierdurch zunächst nicht angehalten, sondern es wird lediglich deutlich, dass eine innerstaatliche „Formalie“ (6\_BReg: 71; 29\_BReg: 194 ff.) zu erledigen ist.<sup>444</sup> Die Verhandlungen im Rat werden unter Verweis auf die noch ausstehende Zustimmung des Parlaments weitergeführt, die anderen Delegationen über den Zeitpunkt/Zeitplan für die Befassung des Parlaments informiert und beide Parlamentskammern laufend unterrichtet. (7\_BT\_Vw: 60) Die endgültige Beschlussfassung im Rat wird erst dann festgelegt, wenn absehbar ist, dass das Parlament einem Vorschlag zustimmen kann bzw. sich mit der Angelegenheit befasst hat. Sind die Verhandlungen abgeschlossen, wird mit der Beschlussfassung im Rat ggf. gewartet bis Deutschland formal der jeweiligen Vorlage zustimmen kann (15\_BReg: 19), weil die Mehrzahl der Fälle der dynamischen Vertragsentwicklung eine einstimmige Beschlussfassung im Rat vorsehen, in der eine Enthaltung einer Ablehnung gleichkäme.<sup>445</sup> (27\_BReg: 43; BECKER & MAURER

---

<sup>443</sup> Siehe ausführlich hierzu AUDEL, ROZENBERG & THOMAS 2012: 5 ff.

<sup>444</sup> Für die Verhandlungssituation macht es keinen Unterschied, ob ein Vorbehalt unter Bezugnahme auf das Parlament, ein genereller Prüfungsvorbehalt oder ein Sprachvorbehalt eingelegt wird. (AUDEL, ROZENBERG & THOMAS 2012: 17 ff.; ähnlich 15\_BReg: 57 ff.)

<sup>445</sup> Solche Beschlüsse kommen im Rahmen von vereinfachten und besonderen Änderungsverfahren, der allgemeinen und der besonderen Brückenklausel, der Kompetenzerweiterungsklausel sowie der Flexibilitätsklausel zustande.

2009: 5) Die beiden deutschen Legislativkammern können unter diesen Bedingungen den Zeitplan der Beratungen auf europäischer Ebene allenfalls ein Stück weit mitbestimmen. (16\_BT\_Vw: 101)

Insgesamt ist festzuhalten, dass die im IntVG festgelegten Verfahren für solche Situationen wenig geeignet sind, in denen schnelle Entscheidungen getroffen werden müssen. (27\_BReg: 35) Den europäischen Integrationsprozess bremsen konnte die Nutzung dieser Regelungen bisher aber (noch) nicht. (16\_BT\_Vw: 24) Vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen ist es jedenfalls positiv zu bewerten, dass sich die Parlamentarier aktiv an diesem Prozess beteiligen müssen. (30\_BR\_MM: 59)

Die Regelungen des Integrationsverantwortungsgesetzes beziehen sich freilich nur auf die europäische Primärrechtsetzung. Für den Erlass von Sekundärrechtsakten gelten die Regeln der Zusammenarbeitsgesetze. Wie im Abschnitt 3.2.4 „Wesentliche Neuerungen der Begleitgesetzgebung“ dargelegt, waren die formal-rechtlichen Änderungen des EUZBBG und des EUZBLG auf einige Bereiche der Mitwirkung beschränkt. Der nächste Abschnitt konzentriert sich auf die praktische Anwendung dieser Neuerungen.

#### 4.2.5.2 Änderungen in der Praxis der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und den beiden Legislativkammern

Das EUZBBG und das EUZBLG bilden den „Boden“ für die alltägliche Zusammenarbeit zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung in EU-Angelegenheiten (28\_BR\_Vw: 45; ähnlich auch 16\_BT\_Vw: 26). Sie wurden im Laufe der 17. LP deutlich häufiger in Anspruch genommen als das IntVG. Die Bestimmungen der Zusammenarbeitsgesetze, die die Regelungen des Artikels 23 GG präzisieren, sind maßgeblich für die parlamentarischen Verfahren der Zuleitung von Dokumenten und Unterrichtung durch die Bundesregierung und ggf. für die Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen der deutschen Europapolitik. Vor diesem Hintergrund und gestützt auf die Ergebnisse der Experteninterviews kann die von Christian CALLIESS aufgestellte These bestätigt werden (siehe S. 175 und 367): Wird das IntVG als „Sonntagsgesetz“ bezeichnet, so sind die beiden Zusammenarbeitsgesetze als „Alltagsgesetze“ der europapolitischen Arbeit des deutschen Parlaments zu bewerten.

Eine wesentliche Änderung in der Praxis der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in der Europapolitik bezieht sich auf einen deutlichen Anstieg des Kontrollumfangs, der den beiden Kammern zur Verfügung steht. (13\_BT\_FM/OF: 112; 14\_BReg: 88, 90; 2\_BT\_Vw: 44; 7\_BT\_Vw: 69; 13\_BT\_FM/OF: 4) Auch wenn die Direktzuleitung durch die europäischen Institutionen in der Unterrichtspraxis keine wesentlichen Änderungen bewirkt hat, zeigt sich bei der Analyse der Umsetzung der rechtlichen Änderungen der Begleitgesetze, dass in der 17. Wahlperiode des Bundestags eine deutliche Zunahme der von der Bundesregierung übermittelten Dokumente zu verzeichnen ist.<sup>446</sup> Dies ist vor allem auf die Präzisierung des Begriffs der „Vorhaben der EU“ und die Erweiterung des Vorhabenkatalogs zurückzuführen. Hatte die Bundestagsverwaltung zwischen September 2007 und August 2008 noch eine Gesamtzuleitung von rund 16.000 Dokumenten gezählt (SACH 2010: 2)<sup>447</sup>, so ist diese Zahl nach Inkraftsetzung der Lissabonner Vertragsbestimmungen und der Begleitgesetze auf etwa 25.000 Dokumente pro Jahr angestiegen (LINN & SOBOLEWSKI 2014: 79).<sup>448</sup> Dies entspricht einer durchschnittlichen Zunahme von 43 Prozent. Etwa 1100 bis 1200 der 25.000 Dokumente unterliegen der Definition des Vorhabenbegriffs (SCHRÖDER 2012: 270; METZ 2014) und werden folglich als EU-Vorhaben eingestuft. Sie unterfallen den Regeln der förmlichen Zuleitung, die für das weitere parlamentarische Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung ist, denn sie lösen die Pflicht der Bundesregierung aus, Zusatzinformationen zu liefern. Nach der Regeln der förmlichen Zuleitung wird jedes EU-Vorhaben den beiden Kammern als „Initialdokument“ (SCHRÖDER 2012: 253) zusammen mit einem Zuleitungsschreiben

---

<sup>446</sup> Die Grundstruktur der Verfahren zur Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung ist auf die BBV zurückzuführen, die die Unterrichtung des Bundestags bereits verbessert hatte (MELLEIN 2011: 44). Vgl. Kapitel 3, Abschnitt „Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats in europäischen Fragen“.

<sup>447</sup> Die genaue Zahl der Dokumente mit EU-Bezug, die beim Bundestag eingingen, betrug 16.389. Diese Angaben wurden dem 2. Monitoringbericht der Bundestagsverwaltung zur Umsetzung der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gemäß der BBV vom 09.12.2008 (vgl. Fn. 252) entnommen. Zeitraum des Berichts: 01.09.2007 – 31.08.2008. (Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 10.8., Fn. 3)

<sup>448</sup> Während der ersten 15 Monate der 17. LP (27.10.2009 – 31.01.2011) gingen beim Bundestag exakt 29.298 Dokumente der EU und Unterrichtungen der Bundesregierung ein. (BT-Drs. 17/14601: 56) Im Monat gehen beim Bundestag durchschnittlich also ca. 2.000 EU-Vorlagen oder Regierungsunterrichtungen zu solchen Vorlagen ein.

durch das BMWi übersandt. Zusammen mit dem jeweiligen Dokument dienen die Zuleitungsschreiben als Grundlage für die bundestagsinterne Priorisierung. (DAIBER 2012b: 102) Die Bundestagsverwaltung stellt fest, dass sich im Anwendungsbereich des EUZBBG in den letzten Jahren „eine reibungslose Praxis der förmlichen Zuleitung und Unterrichtung“ (BT-Drs. 17/14601: 44) etabliert hat.

Im weiteren Kontext der Mitwirkung beider Kammern in EU-Angelegenheiten betrachtet, wird ein kontinuierlicher Anstieg der förmlichen Zuleitung im Laufe der Zeit deutlich, wie die nächste Grafik veranschaulicht.

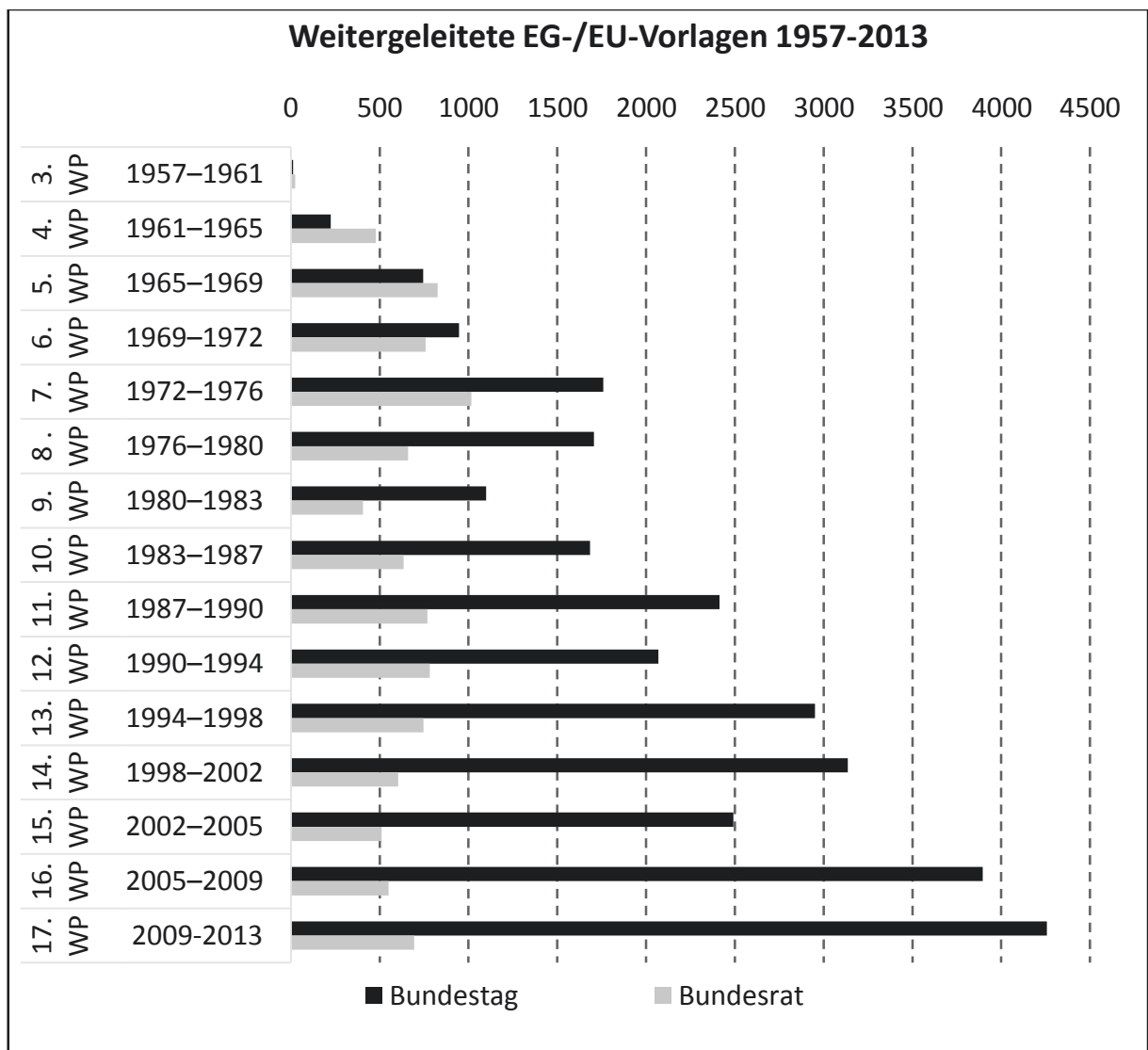


Abbildung 11: An Bundestag und Bundesrat weitergeleitete EG-/EU-Vorlagen (Quellen: MAURER 2012: 181; REUTER 2009: 64; DATENHANDBUCH BUNDESTAG 1999: KAPITEL 11.17. und 2011: Kapitel 10.8.; SACH 2013c)

Jedes im Rahmen der förmlichen Zuleitung übermittelte Dokument zieht weitere zehn bis 20 Dokumente nach sich, die dem Bundestag im Rahmen der allgemeinen Zuleitung übermittelt werden<sup>449</sup>, ergänzende Informationen und Erläuterungen zum Basisdokument enthalten und über den weiteren Fortgang der Beratungen auf europäischer Ebene informieren. Im Zeitraum der ersten 15 Monate der 17. LP wurden über diesen Zuleitungsweg insgesamt 11.113 Ratsdokumente an den Bundestag übermittelt, was etwa 38 % des Gesamtvolumens der Zuleitungen entspricht. (BT-Drs. 17/14601: 15) Hier zeigt sich eine unmittelbare Konsequenz der Erweiterung des Katalogs der EU-Vorhaben: Die intensivsten Zuleitungsbereiche sind die Drahtberichte zu Sitzungen des Rats und seiner Vorbereitungsgruppen (vor allem Ratsarbeitsgruppen und AStV)<sup>450</sup> sowie die Sammelweisungen für die Vertreter Deutschlands im AStV<sup>451</sup> und Dokumente zu Verfahren vor dem EuGH (VOLLRATH 2011: 183) – genau die Bereiche, die im Rahmen der Begleitgesetzgebung Eingang in das EUZBBG gefunden hatten. Die große Anzahl an zugeleiteten Dokumenten macht deutlich, dass beide Kammern mit einem Mengenproblem zu kämpfen haben. (ebd.) Die Akteure im Bundestag sehen sich auch mit einem „Komplexitätsproblem“ (ebd.) konfrontiert, weil dort über 90 unterschiedliche Dokumententypen eingehen.

Bundestag und Bundesrat sind für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben „[...] eigentlich in den wenigsten Fällen auf die Zuleitung von EU-Dokumenten durch die Bundesregierungen angewiesen, sondern eher auf die ergänzenden Berichte der Regierung zur Relevanz der jeweiligen Vorhaben“, wie FRIESE (2008: 22) erläutert. Die Aufbereitung von Informationen durch die Exekutive<sup>452</sup> beeinflusst

---

<sup>449</sup> Im Rahmen der allgemeinen Zuleitung übersendet die Bundesregierung den beiden Legislativkammern alle bei ihr eingehenden Ratsdokumente. (BT-Drs. 17/14601: 15; § 6 EUZBBG)

<sup>450</sup> „In der Regel erstellt ein Mitarbeiter der Ständigen Vertretung nach der Sitzung einer Arbeitsgruppe des Rates einen Drahtbericht über den Verhandlungsverlauf und die Ergebnisse, der an das Auswärtige Amt und die zuständigen Ressorts übermittelt wird.“ (BT-Drs. 17/14601: 21)

<sup>451</sup> Dabei handelt es sich um interne Dokumente der Bundesregierung, die dem Bundestag vertraulich zur Verfügung gestellt werden. (SCHRÖDER 2012: 265)

<sup>452</sup> Die Informationsverarbeitungskapazität der Regierung, der ein ausdifferenzierter Regierungsapparat zur Seite steht, ist deutlich stärker als die des Parlaments. (ABELS 2013b: 86)

die Fähigkeit des Parlaments, die Regierung effektiv zu kontrollieren. (BENZ & BROSCHEK 2010: 15)

*„Werden neue Initiativen lediglich unkommentiert weitergeleitet, so obliegt es den parlamentarischen Ausschüssen, zunächst weiterführende Kenntnisse etwa durch Anhörungen oder parlamentarische wissenschaftliche Dienste und Sekretariate einzuholen, bevor im zweiten Schritt eine Bewertung und Einschätzung vorgenommen werden kann. Umgekehrt wird die Arbeit der Europa- und Fachausschüsse deutlich entlastet, wenn bereits die Regierung entsprechende Zusatzinformationen beisteuern muss.“ (ebd.)*

Angesichts der Informationsasymmetrie zur Regierung bedürfen die Parlamente eines vorgelagerten gouvernementalen Selektionsfilters. (ABELS 2013b: 87) Informationen über EU-Politik zu erhalten, die bereits vorselektiert sind und eine Einschätzung bzgl. ihrer Relevanz sowie eine erste Bewertung beinhalten, ist für die Parlamentarier besonders wichtig. Daher spielt die Ausgestaltung und die Ausübung der Unterrichtungspflichten der Regierung gegenüber den Parlamenten eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung ist gesetzlich verpflichtet, über die elektronische Übersendung von Dokumenten der EU-Organen sowie aller dazugehörigen Folgedokumente hinaus, dem Bundestag eigene Bewertungen und Zusammenfassungen zu übermitteln. (BECKER & KIETZ 2010: 30) Folglich leitet sie den beiden Parlamentskammern Dokumente und Papiere weiter, die von den einzelnen Fachressorts erstellt werden und Aussagen zur Relevanz des Vorhabens, zur Willensbildung der Bundesregierung, zum Verfahrensstand und Zeitplan für die Behandlung auf europäischer Ebene, zu den Positionen der europäischen Institutionen und anderer Mitgliedstaaten sowie zu den getroffenen Entscheidungen enthalten. Unter diese Kategorie fallen die Berichtsbögen und die umfassenden Bewertungen (siehe Abschnitt 4.2.2.1 „Prüfschritte“). Diese gesetzlich geregelte umfassende Unterrichtung soll das Parlament in die Lage versetzen, eine eigenständige Informationsbewertung vornehmen zu können. (BT-Drs. 17/8137: 4) Der Monitoringbericht zur Umsetzung der Begleitgesetze zeigt jedoch, dass in der Mehrzahl der Berichtsbögen Aussagen zum Meinungsstand im Rat sowie zum Verfahrensstand und zum Zeitplan für die weitere Behandlung auf EU-Ebene fehlen (BT-Drs. 17/14601: 13; vgl. auch BT-Drs. 17/8137: 4). Auch in den umfassenden Bewertungen wurden „kaum belastbare Aussagen zum Verhandlungsstand sowie zur weiteren Verhandlungsplanung – insbesondere des Rates – getroffen“ (SCHRÖDER 2012: 14). Insbesondere die Information

über den Verfahrensstand sowie über den Zeitplan für die Behandlung ist jedoch von „entscheidender Bedeutung für die Beratungsplanung des Bundestags“ (BT-Drs. 17/14601: 28). Das Fehlen solcher Angaben ist auch vor dem Hintergrund der Nichterfüllung der im Jahre 2009 in das EUZBBG aufgenommenen Verpflichtung der Bundesregierung zu verstehen, dem Bundestag mitzuteilen, „bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme wegen der sich aus dem Verfahrensablauf innerhalb der Europäischen Union ergebenden zeitlichen Vorgaben“ (§ 9 Abs. 1 EUZBBG) angemessen erscheint.<sup>453</sup> (ebd.)

Die Zuleitung erfolgt für beide Kammern mittels eines elektronischen Dokumentenverteilungssystems. In der Praxis findet also eine parallele, automatisierte Weiterleitung von offiziellen Dokumenten der EU an beide Kammern. Dementsprechend erhält der Bundesrat weitgehend die gleichen Dokumente wie der Bundestag.<sup>454</sup> Trotz gesetzlicher Unterschiede bei den Unterrichtungspflichten der Bundesregierung ist der Kontrollumfang beider Kammern folglich weitgehend gleich. Mit der elektronischen Übermittlung wurde eine Verbesserung in der Zuleitungspraxis erreicht. (MELLEIN 2011: 44)

Im Rahmen der ersten Evaluierung der Umsetzung der Begleitgesetze kam die Bundestagsverwaltung insgesamt zu dem Ergebnis, dass „die Neufassung des EUZBBG die Mitwirkung des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union auf eine verlässliche Grundlage“ gestellt habe und die Ministerialbürokratie ihren Unterrichtungspflichten zumeist „in zufriedenstellender Weise nachkam“ (BT-Drs. 17/14601: 44; so auch 17/8137: 1; 13\_BT\_FM/OF: 73). Allerdings weichen einige Punkte von diesem positiven Urteil ab. So können einige praktische Probleme identifiziert werden, die sich auf die durch die Begleitgesetze eingeführten Rechte beziehen (vgl. Abschnitt „Änderung des EUZBBG“). Hierzu zählen:

- Im Einzelfall ist die Qualität und Ergiebigkeit der durch die Fachressorts gelieferten Dokumente sehr unterschiedlich. (BT-PIP. 17/149: 17974C) Primäre Adressaten der schriftlichen Berichte der Ständigen Vertretung Deutschlands

---

<sup>453</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 EUZBBG.

<sup>454</sup> Ausnahme hiervon ist der Bereich der GASP, der durch § 11 EUZBLG ausdrücklich von der Unterrichtungspflicht ausgenommen wird.

bei der EU sind das Auswärtige Amt und die Fachressorts; der Bundestag erhält diese Dokumente in Kopie. (BT-Drs. 17/14601: 25) Die Bundesregierung verfasst keine darüber hinausgehenden Berichte für den Bundestag. Die Bundestagsverwaltung konstatiert in diesem Bereich zudem einen „abnehmenden Informationswert“ (ebd.: 21). Folglich sind die Informationen nicht auf die speziellen Anforderungen der parlamentarischen Mitwirkung ‚maßgeschneidert‘ und die Berichterstattung ist nicht lückenlos. (ebd.) Dies ist insoweit problematisch als solche Dokumente für die Kontrollwirkung besonders relevant sind, denn sie sollten Detailinformationen liefern, die die Abgeordneten brauchen, um verstehen zu können, an welcher Stelle während der Verhandlungen auf europäischer Ebene Kompromisse notwendig waren (3\_EP: 78).

- Bisher erfolgte keine Zuleitung von schriftlichen Berichten über Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen im Hauptstadtformat. (GRÖNING-THÜNA 2010: 325) Über diese Sitzungen werden allerdings nach Angaben der Bundesregierung keine Berichte verfasst, sodass dem Bundestag auch nichts zugesendet werden kann. (ebd.)
- Die schriftliche Frühwarnung beschränkte sich auf eine Übermittlung von Frühwarnberichten der Ständigen Vertretung, die dem Bundestag dreimal jährlich zugeleitet werden. (BT-Drs. 17/14601: 17; SCHRÖDER 2012: 266 f.) Qualität, Umfang und Aussagekraft dieser Berichte sind verbesserungsbedürftig. (BT-Drs. 17/14601: 17, 25; BT-Drs. 17/8138: 4)
- Die Unterrichtung über Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 und 260 AEUV ist noch lückenhaft. (BT-Drs. 17/14601: 15)
- Eine Unterrichtung über den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und den Umsetzungsbedarf bei Richtlinien<sup>455</sup> erfolgte kaum. (BT-Drs. 17/8137: 3 f.; 17/8138: 3; BT-PIP. 17/149)

---

<sup>455</sup> Innerhalb des EU-Sekundärrechts kommt den Richtlinien eine besondere Bedeutung zu. Im Gegensatz zu Verordnungen, die allgemeine Geltung haben, „in allen ihren Teilen“ verbindlich sind und „unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“ gelten, sind Richtlinien für den einzelnen Mitgliedstaat nur „hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich“. (Art. 288 AEUV) Sie überlassen „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ (ebd.). Die Umsetzung von Richtlinien in deutsches Recht erfolgt im normalen Gesetzgebungsverfahren, d.h. die Behandlung der Umsetzungsgesetze folgt denselben Regeln wie bei anderen nationalen Gesetzesvorhaben. (DEMUTH 2009: 381; STURM & PEHLE 2012: 78)



- Die Bundesregierung leitet dem Bundestag eine Übersicht der im Bereich der GASP/GSVP anstehenden Rechtsakte zu, deren Bewertung und eine Einschätzung über den weiteren Verlauf der Beratungen auf Unionsebene. (§ 8 Abs. 1 EUZBBG; SCHRÖDER 2012: 269) Der Monitoringbericht und die Regierungsmehrheit stellen fest, dass sich die Übersichtslisten als praktikabel erwiesen und bewährt haben.<sup>456</sup> (BT-Drs. 17/14601: 31; 17/8137: 2) Gleichwohl wird angemerkt, dass ihr Aussagegehalt verbessert werden sollte.
- Die Unterrichtung über „Beratungsgegenstände, Initiativen sowie Verhandlungsmandate und Verhandlungsrichtlinien für die EK im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und den Welthandelsrunden“ gem. § 3 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG umfasst aufgrund ihrer Unbestimmtheit sehr unterschiedliche Dokumentenkategorien. (SCHRÖDER 2012: 258)
- Angeforderte vorbereitende Papiere der Kommission und des Rats („non-papers“) übermittelte die Bundesregierung zeitnah, jedoch besteht in diesem Bereich grundsätzlich das Problem, dass Berechtigte solche Papiere nur anfordern können, wenn sie davon Kenntnis erhalten haben. (BT-Drs. 17/14601: 24)
- Es findet keine eigenständige schriftliche Unterrichtung über die Einberufung, den Verhandlungsstand und die Ergebnisse von Trilogen statt. (SCHRÖDER 2012: 264) Dies ist insofern problematisch, als die Trilogie oftmals von entscheidender Bedeutung für eine Einigung über Rechtsetzungsakte in einer frühen Phase des Entscheidungsprozesses sind. Einige Informationen über diese Treffen finden sich in den Berichten über die Sitzungen von Ratsarbeitsgruppen wieder. Eine unzureichende Unterrichtung über diese Treffen impliziert jedoch, dass die Abgeordneten nicht angemessen beurteilen können, bis zu welchem Zeitpunkt eine Mitwirkung politisch noch sinnvoll ist. (ebd.)

Trotz dieser Einschränkungen stellen sowohl der Monitoringbericht als auch die Bundestagsmehrheit fest, dass sich der Katalog der „Vorhaben der EU“ für die

---

<sup>456</sup> „Für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde dieser Evaluationsauftrag ausdrücklich im Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU festgehalten (Bundestagsdrucksache 16/13995).“ (BT-Drs. 17/8137: 1)

„Anwendung des EUZBBG als praktikabel erwiesen und zu einer klaren Strukturierung der Angelegenheiten der EU“ geführt hat (BT-Drs. 17/14601: 44; BT-Drs. 17/8137: 1). Die Interviews konnten diese Ergebnisse bestätigen und haben darüber hinaus ergeben, dass die Informationsbasis der beiden deutschen Legislativkammern gut ausgebaut ist und im Laufe der letzten Jahre eine Verbesserung des Informationsstandes zu verzeichnen ist. Sowohl der Kontrollumfang als auch der Informationsgehalt der Dokumente sind für eine informierte Befassung des Bundestags mit einem Beratungsgegenstand ausreichend. Auf Grundlage der relativ umfassenden Information ist es möglich, die Verhandlungsprozesse im Rat und im Europäischen Parlament nachzuvollziehen, Verhandlungsspielräume der Ratsvertreter zu erkennen und Lücken in der Unterrichtung zu entdecken (GRÖNING-THÜNA 2010: 325; 25\_BT\_FM/OF: 95). Allerdings sind solche Lücken eher die Ausnahme als der Regelfall.

Da nur ein kleiner Teil der Dokumente wichtige Informationen für politisches Handeln enthält, werden in beiden Kammern Strategien zur Selektion, Aufbereitung und Bewertung der gelieferten Informationen angewandt (Kontrollmanagement), um eine Konzentration auf die für die politische Ebene relevanten Beratungsgegenstände zu ermöglichen. (vgl. Punkt 4.2.2.1 „Prüfschritte“) Von den 1100 bis 1200 EU-Vorhaben werden zwischen 500 und 600 Dokumente (etwa 45 %) den Ausschüssen des Bundestags zur Beratung zugewiesen.<sup>457</sup> (SCHRÖDER 2012: 270) Etwa 500 Dokumente, die der Länderkammer jährlich zugeleitet werden, betreffen EU-Vorhaben im Sinne des EUZBLG. Von diesen werden circa 160 Dokumente (etwa 30 %) in den Ausschüssen und im Plenum beraten. (Bundesrat 2014) Eine Informationsüberflutung ist vor diesem Hintergrund nicht zu befürchten, da in beiden Kammern nur ein kleiner Teil der Dokumente intensiv beraten wird und sich eine Arbeitsteilung etabliert hat, die eine Befassung der

---

<sup>457</sup> Zwischen Anfang Februar 2010 und Ende Januar 2011 wurden insgesamt 1.119 förmlich zugeleitete EU-Vorhaben von der Bundesregierung an den Bundestag übermittelt und auf ihre Beratungsrelevanz geprüft, davon durch Fraktionsentscheidung 514 EU-Vorlagen an die Ausschüsse überwiesen (etwa 46 %); 605 Vorlagen wurden nicht überwiesen (entspricht 54 %). (VOLLRATH 2011: 192, Fn. 12) Auch im Vergleichszeitraum zwischen 2007 und 2008 wurden etwa 45 % der Dokumente an die Ausschüsse überwiesen. (BECKER & KIETZ 2010: 30 f.)

Mitarbeiter und Mitglieder im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit ermöglicht. (SCHRÖDER 2012: 270)

Ein jüngerer verwaltungstechnischer Schritt erleichtert das Kontrollmanagement im Bundestag zusätzlich: Für die Behandlung von Unionsdokumenten, die im Laufe des EU-Beratungsprozesses im Nachgang zu einem ‚Initialdokument‘ entstehen, wurde im Bundestag ein sog. Folgedokumentenregime<sup>458</sup> etabliert. (BT-Drs. 17/14601: 16) Die Bundestagsfraktionen haben sich darauf geeinigt, einige Dokumentenkategorien als Folgedokumente zu behandeln. (ebd.) Hierzu zählen nach Angaben der Bundestagsverwaltung<sup>459</sup>:

- Texte des Europäischen Parlaments, die sich auf ein konkretes EU-Vorhaben beziehen;
- Vorschläge für Beschlüsse zur Unterzeichnung bzw. zum Abschluss eines Abkommens gem. Art. 218 AEUV;
- Dokumente im Rahmen des Defizitverfahrens gem. Art. 126 AEUV;
- Dokumente im Rahmen der Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat gem. Art. 140 AEUV und
- Entwürfe zu Rechtsakten im Bereich der GASP/GSVP – nachdem die jeweiligen Unionsdokumente dem Bundestag bereits förmlich zugeleitet bzw. angezeigt wurden.

Ein solches Regime ermöglicht es zum einen, dem parlamentarischen Verfahren den aktuellsten Stand der Beratungen auf europäischer Ebene zugrunde zu legen. Zum anderen wird durch eine solche Praxis vermieden, „dass Dokumente, die im unmittelbaren Zusammenhang mit einem bereits überwiesenen Vorhaben stehen, einem anderen Ausschuss zur Federführung überwiesen werden“ (ebd.). Dies erleichtert eine strukturierte bundestagsinterne Befassung mit EU-Vorhaben. (ebd.)

---

<sup>458</sup> Folgedokumente sind beispielsweise Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Ministerrats sowie Stellungnahmen der Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

<sup>459</sup> Die folgende Aufzählung richtet sich nach den einschlägigen Angaben der Bundestagsverwaltung im ersten Monitoringbericht der Anwendung der Begleitgesetze. Vgl. BT-Drs. 17/14601: 16.

Angesichts der Verzögerung bei der schriftlichen Unterrichtung ist in der Mehrzahl der Fälle lediglich eine Ex-post-Kontrolle des Abstimmungsverhaltens der Bundesregierung im Europäischen Rat bzw. im Rat und der Berücksichtigung von abgegebenen Stellungnahmen möglich. (25\_BT\_FM/OF: 95) Eine nachträgliche Sanktionierung des Verhaltens der Regierungsvertreter bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene ist hingegen in den wenigsten Fällen möglich. (ebd.) Der faktische Einfluss, den ein solches Kontrollverfahren auf die Europapolitik der Bundesrepublik nimmt, ist deshalb begrenzt. So stellt AUEL fest:

*„[...] while parliaments have hardly any effective **ex post** sanctions at their disposal, **ex ante** accountability can be more effective due to the greater availability of potential sanctions.“ (AUEL 2007: 504, Hervorhebungen im Original)*

Eine Möglichkeit der Ex-ante-Kontrolle bietet die mündliche Berichterstattung in den Ausschüssen durch Vertreter der Bundesregierung, die die schriftliche Unterrichtung ergänzt. Diese Form der Unterrichtung über Verhandlungsstände und -Optionen ist auf den Bundestag beschränkt; sie findet in den auf Beamtenebene tagenden Ausschüssen des Bundesrats nicht statt. Im EU-Ausschuss als dem zentralen Ort der europapolitischen Koordinierung zwischen Regierung und Bundestag findet regelmäßig vor und nach Ratstagungen eine mündliche Berichterstattung durch Vertreter des zuständigen Ministeriums über den Stand der Beratungen auf europäischer Ebene statt; in wichtigen Fällen erscheint auch der Minister selbst. Eine mündliche Berichterstattung zu den einzelnen Ratsarbeitsgruppen ist angesichts der hohen Anzahl der Ratsgremien und der eingeschränkten Dauer der jeweiligen Sitzungen des EU-Ausschusses nicht realisierbar. Deshalb reicht ggf. die Vorlage von schriftlichen Vor- und Nachberichten zu den Ratstagungen. Lediglich für Themen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt als politisch (sehr) relevant erachtet werden oder die auf die politische Agenda stehen, erfolgt eine solche mündliche Berichterstattung. Die mündlichen Unterrichtungspflichten werden von den Mitgliedern des EU-Ausschusses genutzt, um ihre Position bzw. die Positionen ihrer Fraktion direkt gegenüber dem Vertreter im Rat deutlich zu machen und so „im Vorfeld einer Ratsentscheidung auf informellem Weg Einfluss auf die Verhandlungsführung der Bundesregierung zu nehmen“ (MELLEIN 2011: 28). Damit eine solche Kontrolle wirksam ist, ist darüber hinaus eine detaillierte Kenntnis der Sachlage auf beiden Seiten (befragter

Regierungsvertreter und fragender Bundestagsabgeordneter) notwendig. Zusätzlich zur Berichterstattung im EU-Ausschuss erfolgt zu EU-Vorhaben eine mündliche Unterrichtung in den anderen Bundestagsausschüssen.<sup>460</sup> Die umfassende Unterrichtung durch Drahtberichte soll es den Parlamentariern ermöglichen, gezielte Nachfragen zu formulieren.<sup>461</sup> Während der Interviews wurde deutlich, dass die Kontrolle der Unterrichtung in den Fachausschüssen den Vorteil der fachlichen Expertise der Abgeordneten ausweist. Während sich der EU-Ausschuss eher mit allgemeinen integrationspolitischen Themen befasst, befinden sich die Fachpolitiker in einer besseren Position, die Inhalte der vorgeschlagenen Maßnahmen bewerten zu können und konkrete Positionen zu beziehen. Ein Ausweichen der Bundesregierung von der Position des Bundestags wird in diesem Kontext schneller bemerkt bzw. nicht zugelassen.

Die Kombination aus der Stärkung der Informationsrechte, der Nutzung verschiedener Wege zur Informationsgewinnung und verschiedener Strategien zu ihrer Verarbeitung und Strukturierung hat dazu geführt, dass einige Abgeordnete sich gut/besser informiert fühlen (17\_BT MdB/RF: 40). Dies ermöglicht ein „aktiveres und eigenständigeres europapolitisches Engagement“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 313) der Parlamentarier. Jedoch hängt dieses Engagement vom Selbst- und Rollenverständnis, den Präferenzen und den unterschiedlichen Wissensbeständen (KROPP, BUCHE & BUZOGÁNY 2011: 229) der Bundestagsabgeordneten ab. Die Nutzung der oftmals hochtechnischen Informationen setzt eine intensive Befassung mit der jeweiligen Thematik voraus, „eine Aufgabe, die in vielen Fällen politisch weniger spannend sein mag“ (JANOWSKI 2009: 321). Eine Kontrolle der Bundesregierung bei einzelnen Dossiers im Sinne einer Leistungskontrolle ist ‚kleinteilige‘ Arbeit, die intensive zeitliche und personelle Ressourcen bindet. Vor allem ist es für die Parlamentarier schwierig, das Wichtige vom Unwichtigen zu unterscheiden und die für sie relevanten Informationen aus der Fülle der EU-Dokumente herauszufiltern. Die Mitglieder des Bundestags sehen sich zudem mit

---

<sup>460</sup> Diese Treffen gelten als formale Mechanismen der Einflussnahme, wenn sie in Form von öffentlichen Anhörungen stattfinden.

<sup>461</sup> Die Unterrichtungspflichten zu den Ratsarbeitsgruppen werden in der Praxis intensiv auf Arbeitsebene, also bei der Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen durch die Fraktionsmitarbeiter und die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten genutzt.

dem technischen Charakter der europäischen Politik und der inhaltlichen Vielfalt der EU-Vorlagen (ebd.: 313) konfrontiert. Dies kann zu Desinteresse/mangelndem Problembewusstsein führen (MELLEIN 2011: 23).<sup>462</sup>

Der Bundesrat und der Deutsche Bundestag können im Rahmen ihrer innenpolitischen Mitwirkung Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung abgeben. Die Änderung des EUZBBG im Jahre 2009 hat den Verbindlichkeitsgrad bei der Abgabe von Stellungnahmen erhöht (vgl. 3.2.4.3 „Änderung des EUZBBG“). Der Bundestag stellte bei der ersten Evaluierung der Anwendung der Begleitgesetze folgende Mängel fest:

- Die Regierung hat kaum darüber informiert, bis zu welchem Zeitpunkt die Abgabe einer Stellungnahme sinnvoll ist (BT-Drs. 17/8138: 4; BT-Drs. 17/14601: 27).
- Informationen, inwieweit die Regierung die abgegebenen Stellungnahmen bei ihren Verhandlungen auf EU-Ebene berücksichtigt hat, wurden selten geliefert. (BT-Drs. 17/14601: 28) Solche Informationen lassen sich jedoch im Einzelfall den Unterrichtsdokumenten entnehmen.
- Eine gesonderte schriftliche Unterrichtung über den Erfolg der Stellungnahmen zu EU-Rechtsetzungsakten in den Verhandlungen auf der europäischen Ebene erfolge nicht. (BT-Drs. 17/14601: 28)

Jedoch ist die politische Bedeutung der Stellungnahmen des Bundestags eingeschränkt. Dies liegt zum einen daran, dass diese Stellungnahmen den Status eines Parlamentsbeschlusses haben, der mit einfacher Mehrheit herbeigeführt werden kann. Also ist die Abgabe einer solchen Stellungnahme ein Recht, das in der Praxis der Parlamentsmehrheit zukommt. (10\_BT\_MMdB/OF: 30) Im parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik, in dem die Regierung und die Mehrheit im Parlament stets eine Handlungseinheit bilden und politisch eng verbunden sind (27\_BReg: 12), hat das Stellungnahmerecht vor allem dann eine Bedeutung, wenn es durch die Regierungsfaktionen in Sinne der Mitsteuerung dazu genutzt werden kann, der Regierung den Rücken frei zu halten (STERZING & TIDOW 2001: 280). Darüber hinaus gilt:

---

<sup>462</sup> Zu den Ausführungen in diesem Absatz siehe auch den nächsten Abschnitt, auf S. 395 ff.

*„Der tatsächliche Einfluss einer Stellungnahme hängt [...] davon ab, wie konkret und mit welchem Nachdruck darin die Bundesregierung zu einem bestimmten Verhalten im Rat angehalten wird.“ (SCHRÖDER 2012: 273)*

Die Mehrheit der in den Stellungnahmen aufgestellten Forderungen stimmt „ganz oder teilweise“ mit der Regierungsposition überein (BT-Drs. 17/14601: 27; 8\_BT\_MdB/RF: 36 f.) oder sie ziehen die – oft weit gefassten – „roten“ Linien, innerhalb derer sich die Regierung bewegen kann (6\_BReg: 74). Es kann weitgehend ausgeschlossen werden, dass eine Bundestagsstellungnahme so restriktiv formuliert wird, dass die deutsche Regierungsbeteiligung bei den Verhandlungen im Rat deutlich eingeschränkt bzw. verhindert werden könnte. (6\_BReg: 74) Und selbst wenn es dem Bundestag gelänge, „eine Position gegenüber der Bundesregierung durchzusetzen, bleibt diese [in den Verhandlungen im Rat, eigene Anmerkung] doch nur eine von mittlerweile bis zu 25 denkbaren Positionen“ (JANOWSKI 2009: 315). Aus diesen Gründen respektieren in erster Linie die Abgeordneten der Regierungsfractionen „das Interesse der Regierung an einem möglichst weiten Verhandlungsspielraum und vermeiden es, den Ratsvertreter an Stellungnahmen zu binden“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 9; so auch 6\_BReg: 74). Damit behalten die Regierungsvertreter die notwendige Flexibilität, um die Verhandlungen und die Kompromissfindung in den Gremien der EU mitzugestalten. Aus diesen Gründen macht der Bundestag von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch: Lediglich zu ca. fünf Prozent der Unionsvorlagen werden Stellungnahmen verfasst.<sup>463</sup> Die Parlamentarier der Regierungsfractionen ziehen es zudem auch hier vor, über informelle Wege auf die Positionierung der Bundesregierung im Rat direkt Einfluss zu nehmen. Sie nützen nämlich ihre Möglichkeiten in fraktions- oder koalitionsinternen Abstimmungsverfahren (BENZ & BROSCHEK 2010: 9) im Rahmen von Fraktionssitzungen und sektoralen Arbeitskreisen bzw. -Gruppen der Fraktionen. (SCHULZ 2011: 120 f.) Diese Gremien tagen meistens in „Anwesenheit von Ministerialbeamten, einem Parlamentarischen Staatssekretär oder (seltener) dem zuständigen Minister“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 9). Die Abgeordneten haben hier die Möglichkeit, ihre Positionen direkt gegenüber

---

<sup>463</sup> Der Bundestag hat laut dem 2. Monitoringbericht vom 09.12.2008 (vgl. Fn. 252) im Laufe eines Jahres zwar 205 EU-Vorlagen für „beratungsrelevant“ eingestuft, aber lediglich elf Stellungnahme zu europäischen Rechtssetzungsakten abgegeben. (Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 10.8.) Dies ergibt eine Vorlagequote von fünf Prozent. (ebd.)

den an ihren Sitzungen teilnehmenden Entscheidungsträgern zu vertreten. Dies ermöglicht eine frühzeitige Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung, eine rechtzeitige Korrektur der beabsichtigten Verhandlungsposition bzw. des Abstimmungsverhaltens oder eine Sanktionierung des letzteren im nicht-öffentlichen Raum. Deshalb ist die Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen eine problematische Größe, wenn man den parlamentarischen Einfluss auf die EU-Gesetzgebung messen möchte (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 355; GRÖNING-THÜNA 2010: 325 f.). Sie ist lediglich für das Selbstverständnis des Bundestags mit Blick auf europäische Politik von Bedeutung, denn sie können nach Außen kommuniziert werden und in öffentlichen Debatten als Beweis für das politische Engagement in der jeweiligen Sache aufgeführt werden. (GRÖNING-THÜNA 2010: 326) Dies gilt auch für die Oppositionsfraktionen: Sie verstehen das Einbringen von Anträgen für solche Stellungnahmen als „ein gutes Instrument, um eigene Positionen darzulegen“ (10\_BT\_MMdB/OF: 31; 22\_BT\_FM/OF: 73). Zwar finden diese Anträge in der Regel keine Mehrheit oder werden zugunsten fraktionsübergreifender Anträge zurückgezogen, sie ermöglichen jedoch öffentlich ihre abweichende Haltung zu verdeutlichen. (13\_BT\_FM/OF: 35) Insgesamt ist aber festzuhalten, dass Stellungnahme keine „brisanten Elemente“ (11\_BT\_Vw: 94) der Politik sind.

Die Beeinflussung der Verhandlungsposition des Vertreters im Rat mittels Stellungnahme wirft ein weiteres Problem auf: Die meisten Fragen bzgl. eines konkreten Gesetzgebungsentwurfs werden bereits in Gremien geklärt, die dem Rat vorgelagert sind und dessen Arbeiten vorbereiten. Zwar trifft der Rat die formalen Entscheidungen über die jeweilige Gesetzesvorlage, jedoch gehen diese Entscheidungen zu 70 % auf eine politische Einigung zurück, die bereits auf einer unteren Arbeitsebene in einer der Arbeitsgruppen oder in den Ad-hoc-Ausschüssen erzielt worden ist. (FRIESE 2008: 21; JANOWSKI 2009: 313) In weiteren 15 – 20 % der Fälle wird eine politische Einigung im AStV erzielt. Diese sog. ‚Dossiers‘ werden sodann ohne weiteren Ergänzungen an den Ministerrat weitergeleitet und vom Ministerrat ohne Aussprache formal angenommen. (JANOWSKI 2009: 313)



Im Rat selbst werden somit nur noch 10 – 15 % aller EU-Vorlagen verhandelt.<sup>464</sup> (FRIESE 2008: 21; JANOWSKI 2009: 313) Orientieren sich die zwei Kammern an den Schlussabstimmungen im Ministerrat und legen Stellungnahmen entsprechend spät vor, sind die meisten wichtigen Fragen entweder bereits beschlossen oder sie können nur noch maximal 15 % der Entscheidungen beeinflussen (FRIESE 2008: 21). Entscheidend ist deshalb eine Einflussnahme auf die politischen Einigungen in den dem Rat vorgelagerten Gremien. (JANOWSKI 2009: 313) Selbst wenn es einer der beiden Kammern aber gelingt, ihre Position im Rat durchzusetzen, bleibt die Stellung des Ministerrates „[...] nur eine von mindestens drei Positionen, die in die europäische Rechtsetzung einfließen“ (ebd.: 315). Bei der Beschlussfassung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist die Position des Europäischen Parlaments entscheidend, da das EP für die entsprechenden Themen de facto eine Vetoposition einnimmt. (ebd.) Bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat und EP, kommt es für den Erlass eines Gesetzgebungsaktes auf die Kompromissbereitschaft und -Fähigkeit der am Verhandlungsprozess teilnehmenden Akteure an. (HAGEMANN & HOYLAND 2010) Dementsprechend ist auf beiden Seiten eine gewisse Flexibilität erforderlich. In diesem Kontext sind dem Einfluss eines nationalen Parlaments auf die Position der eigenen Regierung im Rat enge Grenzen gesetzt.

Eine Entwicklung, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verstärkt wurde, ist die Praxis der sog. ›fast-track legislation‹ (RUITER & NEUHOLD 2012). Damit ist der „Verzicht auf zweite oder dritte Beratungsdurchgänge im Rechtssetzungsverfahren“ der EU (WINDHOFF-HÉRITIER 2007 in BENZ & BROSCHEK 2010: 3) gemeint. Um langwierige Entscheidungsfindungen zu vermeiden, die Zahl der Dossiers, die die Einberufung eines Vermittlungsausschusses erfordern, zu verringern, um die Dauer der Rechtssetzungsverfahrens zu reduzieren und um in einem frühen Stadium der Gesetzgebung zu schnellen Ergebnissen zu gelangen, finden während der ersten und der zweiten Lesung eines Rechtsaktes (KRAUSE

---

<sup>464</sup> Dabei handelt es sich vor allem um umstrittene Vorlagen, die im Rat als B-Punkte auf die Tagesordnung der Sitzungen gesetzt und verhandelt werden. Die Punkte, für die bereits eine Einigung auf den unteren Ebenen erzielt worden ist, werden als A-Punkte auf die Tagesordnung gesetzt und ohne weitere Verhandlungen direkt angenommen.

2008: 20) sog. Trilogie<sup>465</sup> zwischen Kommission, Ratspräsidentschaft und EP statt. Da sich diese informellen Treffen auf eine kleine Anzahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, von Vertretern der zuständigen Generaldirektion der Kommission und von Vertretern der Ratspräsidentschaft beschränken, haben die nationalen Parlamente keinen direkten Zugang zu den Verhandlungen. (HRBEK 2012a) Resultat dieser Verhandlungen sind die sog. „early agreements“<sup>466</sup>. Die eingeschränkte Transparenz und die Vertraulichkeit der Verhandlungen verengen die Chancen auf eine nationalparlamentarische Einflussnahme auf die Entscheidungen im Rat und EP noch zusätzlich<sup>467</sup> (BENZ & BROSCHEK 2010: 3).

Gesteigerte Berücksichtigungspflichten der Bundestagsposition durch die Bundesregierung bestehen bei EU-Rechtssetzungsakten, wenn die Regelungen des Parlamentsvorbehalts im Rat zum Einsatz kommen sollen. Während der Interviews wurden verschiedene Antworten auf die Frage geliefert, ob die Bundesregierung diese Möglichkeit der Mitwirkung bei den Verhandlungen im Rat im Untersuchungszeitraum tatsächlich genutzt hat: Während einige Gesprächspartner die Frage bejahten, äußerten andere die Überzeugung, dass das Recht nicht genutzt worden ist. (vgl. auch METZ 2014) Der Unterschied ergibt sich zum einen aus dem informellen Charakter der Verhandlungen im Rat und zum anderen aus einer Tendenz zur informellen Abstimmung zwischen Bundesregierung und Bundestag. Die rechtlichen Bestimmungen zum Parlamentsvorbehalt werden zudem dadurch relativiert, dass die Bundesregierung auch weiterhin das Recht behält, gem. § 9 Abs. 4 EUZBBG „aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen“. Bei Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit kann die Regierung im Rat trotz der Einlegung eines Parlamentsvorbehalts überstimmt werden (STURM & PEHLE 2012: 79). Auch beschränkt sich die Pflicht der Einlegung eines Parlamentsvorbehalts lediglich auf den Rat. Nicht erfasst von dieser Regelung sind die Vorbereitungsgremien oder informellen Trilogie, in denen ein Großteil der Entscheidungen vorbereitet

---

<sup>465</sup> Vgl. hierzu KARDASHEVA 2012; OBHOLZER & REH 2012.

<sup>466</sup> Siehe ausführlich: TOSHKOV & RASMUSSEN 2012.

<sup>467</sup> Siehe ausführlich hierzu: JENSEN & SINDBJERG MARTINSEN 2012; RUITER & NEUHOLD 2011.

wird. Offen bleibt auch, bis zu welchem Verhandlungsstadium die Bundesregierung einen Parlamentsvorbehalt einlegen kann. (SCHRÖDER 2012: 274)

Gesteigerte Berücksichtigungspflichten für die Bundesregierung entfalten auch die Stellungnahmen des Bundesrats, die bei den Verhandlungen in Brüssel maßgeblich zu berücksichtigen sind (Art. 23 Abs. 5 S 2 GG i.V. m. § 5 Abs. 2 EUZBLG)<sup>468</sup> Die Regierung kann der Forderung der maßgeblichen Berücksichtigung widersprechen. Durch das im Jahr 2009 überarbeitete EUZBLG wurde die Regelung festgeschrieben, dass bei Auffassungsunterschieden zwischen Bundesregierung und Bundesrat Einvernehmen herzustellen ist (vgl. Abschnitt 3.2.4.4).

Der Bundesrat berät im Jahr durchschnittlich etwa 160 EU-Vorlagen. (19\_BR\_Vw: 35) Im Zeitraum von 1998 bis 2000 hat die Länderkammer in Bezug auf 16 Vorlagen die Forderung der maßgeblichen Berücksichtigung seiner Stellungnahme erhoben. In acht Fällen hat die Bundesregierung dem widersprochen (siehe Abbildung 12 auf der nächsten Seite). Für den Zeitraum von 2001 bis 2009 ergibt sich ein ähnliches Bild: Der Bundesrat hat in 60 Fällen die Forderung der maßgeblichen Berücksichtigung seiner Stellungnahme erhoben, zu der es in 34 Fällen einen Widerspruch der Bundesregierung gab. In den letzten vier Jahren hat der Bundesrat in einigen wenigen Fällen eine maßgebliche Berücksichtigung seiner Stellungnahmen gefordert. Seit 2010 sind keine Fälle mehr mit einem Widerspruch durch die Bundesregierung zu verzeichnen. Die Regelung des EUZBLG scheint somit eine präventive Wirkung auf die Praxis der Widerspruchseinlegung gehabt zu haben.

---

<sup>468</sup> Gibt die Länderkammer eine Stellungnahme zu einer EU-Vorlage ab und sind bei dem Dossier im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen (sog. Schwerpunktsetzung), muss der Regierungsvertreter im Rat gem. Art. 23 Abs. 5 S 2 GG i.V. m. § 5 Abs. 2 EUZBLG die Stellungnahme des Bundesrats „maßgeblich berücksichtigen“. (RYJÁČEK 2008: 91)

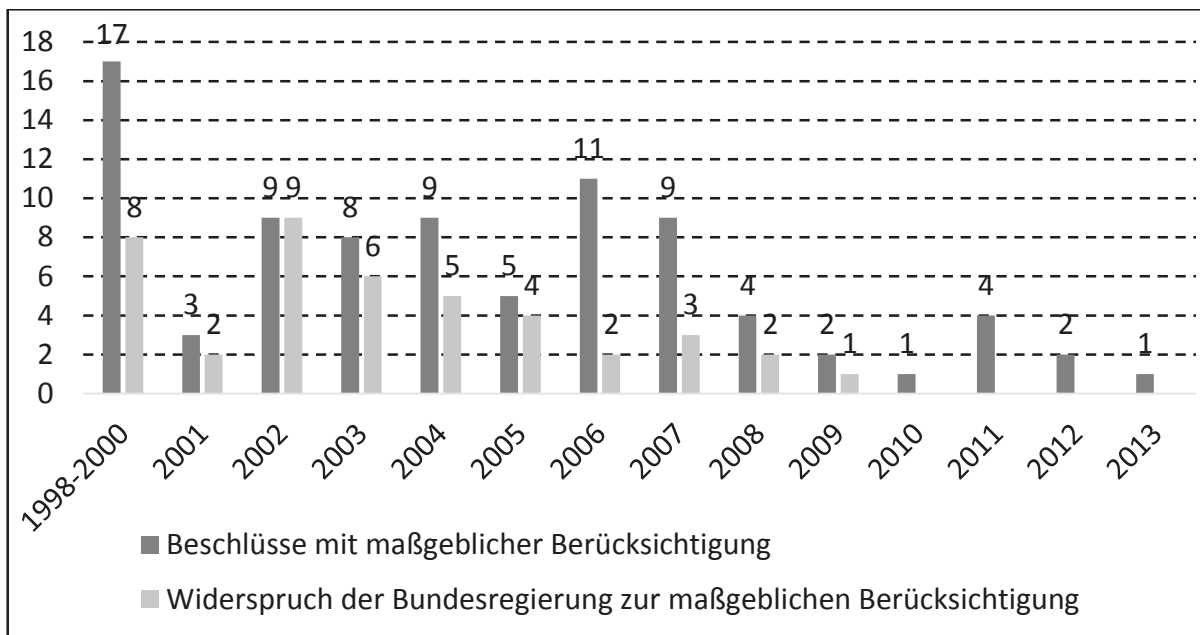


Abbildung 12: Anzahl der Beschlüsse des Bundesrats, die seiner Ansicht nach maßgeblich zu berücksichtigen sind und Widersprüche der Regierung (Quellen: für die Jahre 1998 – 2000: RYJÁČEK 2008: 91; für 2001 – 2006: MAYER 2012: 266; ab 2007: Zahlen wurden vom Bundesrat auf Anfrage mitgeteilt; Stand: 25.04.2014<sup>469</sup>)

Eine größere Bedeutung für die parlamentarische Praxis entfaltet das Recht, bei Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU Einvernehmen zwischen Bundesregierung und Bundestag herzustellen. (26\_BT\_FM/RF: 18 ff.; 29\_BReg: 69) Das im Jahr 2009 neu gefasste § 10 Abs. 2 des EUZBBG sieht vor, dass die deutsche Regierung vor dem Abschluss der Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen ein solches Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen soll. Sie hat zudem laut § 10 Abs. 1 EUZBBG die Pflicht, gleichzeitig mit der Unterrichtung über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zur Änderung der vertraglichen Grundlagen den Bundestag auf sein Stellungnahmerecht hinzuweisen. Diesen Stellungnahmen kommt die Bedeutung von politisch bindenden Empfehlung (GLÄSER 2010: 313) zu, da nach dem Ende der Verhandlungen der Bundestag den Beitrittsvertrag ratifizieren muss. Die Bundesregierung hat daher ein besonderes Interesse daran, die Bundestagsstellungnahme „umzusetzen, wenn sie nicht Gefahr laufen will, dass der Bundestag seine Zustimmung zu einem Beitritt oder einer Vertragsänderung ver-

<sup>469</sup> Vgl. Fn. 305.

weigert“ (SCHRÖDER 2012: 275 f.). Ein im Rahmen dieser Arbeit interviewte Vertreter der Bundesregierung gab an, dass man sich in der Exekutive darüber bewusst ist, dass es nunmehr stärkerer Überzeugungskraft bedarf, die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten in diesem Bereich einzuholen. (12\_BReg: 65, 11) Den informellen Kommunikationskanälen zwischen der Regierung und der parlamentarischen Mehrheit kommt hier eine wichtige Rolle zu. (22\_BT\_FM/OF: 73; 29\_BReg: 76 ff.) Der Bundestag hat vom Recht zur Einvernehmensherstellung während der 17. LP intensiv Gebrauch gemacht.<sup>470</sup> (17\_BT\_MdB/RF: 17) Dabei ist eine Entwicklung hin zur besseren Kooperation mit der Regierung zu beobachten. Wurden beim ersten Fall noch Auslegungsschwierigkeiten und einige Kontroversen zwischen Legislative und Exekutive hinsichtlich des Zeitpunktes, der Form der Unterrichtung und einer ausreichenden Beratungszeit für das parlamentarische Verfahren offensichtlich (BT-Drs. 17/14601: 29 f.)<sup>471</sup>, hat sich im Laufe der 17. LP zunehmend eine Kooperationspraxis zwischen den beiden Organen entwickelt (22\_BT\_FM/OF: 73). Die politische Bedeutung der Vorlagen wird auch dadurch deutlich, dass der Bundestag zu einigen Vorgängen nicht nur sein Einvernehmen erteilte, sondern auch eine getrennte Stellungnahme abgab,

---

<sup>470</sup> Protokoll vom 23.06.2010 zur Änderung des Protokolls über die Übergangsbestimmungen, das dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügt ist (Erhöhung der Sitzzahlen des Europäischen Parlaments für die laufende 7. Wahlperiode – 2009 bis 2014; Rats-Dok. 17196/0; BT-Drs. 17/1460), Protokoll zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bzgl. des Vertrags von Lissabon, Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Republik Island zur EU (vgl. zum Ablauf des Verfahrens BT-Drs. 17/1464), Antrag der Republik Serbien auf Beitritt zur EU (Rats-Dok. 17811/09), Änderung des Artikels 136 Abs. 3 AEUV (Rats-Dok. 17620/10), Beitrittsantrag Montenegros (BT-Drs. 17/8012).

<sup>471</sup> Uneinigkeit bestand vor allem darüber, „ob die Bundesregierung, um den vorgenannten Einvernehmens-Regelungen nachzukommen, das Einvernehmen mit dem Bundestag aktiv suchen und herstellen muss, und ob es hierzu einer formalen Anfrage der Regierung um die Herstellung des Einvernehmens bedarf“ (MELLEIN 2011: 37). Umstritten war auch, „ob das Einvernehmen bei jeder Entscheidung über die Eröffnung von Verhandlungen über Beitritte oder Vertragsänderungen hergestellt werden muss oder ob dies nur dann gilt, wenn der Bundestag zuvor eine entsprechende Stellungnahme abgegeben hat“ (GRÖNING-THÜNA 2010: 327). Eine weitere Unsicherheit bestand hinsichtlich der Frage, ob sich die Einvernehmensherstellung auf die abschließende Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen oder über die Annahme der Verhandlungsergebnisse beziehen sollte. (ebd.) Für eine detaillierte Darstellung siehe DAIBER 2012a und GRÖNING-THÜNA 2010.

in denen er konkrete Vorgaben für die Zustimmung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen formulierte (9\_BT\_FM/RF: 16; 12\_BReg: 65, 81, 97, 99; 17\_BT\_MdB/RF: 17; 26\_BT\_FM/RF: 18 ff.; 29\_BReg: 69).<sup>472</sup> Freilich gilt zu berücksichtigen, dass solche Stellungnahmen durch die Bundestagsmehrheit abgegeben werden, deren Position in der Regel teilweise oder gänzlich mit der der Regierung übereinstimmt.

Die Länderkammer hat bisher einmal von ihrem im Jahr 2009 ins EUZBLG eingeführten Recht Gebrauch gemacht, bei Verhandlungen über Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU eine Stellungnahme abzugeben. Eine solche Stellungnahme wurde im Falle der Änderung des Artikels 136 AEUV verfasst.<sup>473</sup> Die Regierung ist verpflichtet, den Bundesrat über ihre Positionierung zu unterrichten. Der Bundesrat war allerdings der Auffassung, dass die Bundesregierung in diesem Fall nicht im ausreichenden Maße ihrer Unterrichtungspflicht nachgekommen ist. (MÜLLER 2011b: 202, Fn. 9) Dies dürfte jedoch eher eine Ausnahme gewesen sein, da in der Mehrzahl der Fälle es im parlamentarischen System der Bundesrepublik weitgehende Praxis ist, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrats berücksichtigt (siehe Ausführungen auf S. 68).

#### 4.2.5.3 Mitwirkung des Bundestags während der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise

Die Rechte der Begleitgesetzgebung begründen einen Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung. Trotz eines „stark erhöhte[n] Informiertheitsgrad des Bundestages“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 26) zeigt sich in der Anwendungspraxis der Bestimmungen der Begleitgesetze, dass in den Unterrichtungspflichten der Bundesregierung noch Grauzonen bestehen. Während der letzten Legislaturperiode traten in Einzelfällen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesregierung hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Informa-

---

<sup>472</sup> Vgl. BT-Drs. 17/1179 und 17/2127; 17/1190; 17/4880; 17/7768; 17/9568.

<sup>473</sup> Vgl. BR-Drs. 872/10 (B).

tionsrechte bzw. -Pflichten und der Auslegung der Gesetze auf. Mit dem Auftreten der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise<sup>474</sup> im Jahr 2010 wurden diese Grauzonen besonders offensichtlich.

*„Die Bewältigung der Verschuldungskrise einiger Staaten des Euro- Währungsgebiets stellt den Bundestag seit Frühjahr 2010 wiederkehrend vor die Herausforderung, wirtschaftlich, finanzpolitisch und juristische höchst komplexe Fragestellungen innerhalb kurzer Zeit bewerten und entscheiden zu müssen.“*  
(ROHLER & SCHÖLER 2013: 151)

Es sei darauf hingewiesen, dass es nicht Ziel dieses Abschnitts ist, die Entwicklung und das Krisenmanagement der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise im Detail nachzuzeichnen bzw. zu analysieren.<sup>475</sup> Vielmehr sollen die Veränderungen herausgearbeitet werden, die aus Sicht der an dieser Entwicklung beteiligten Akteure für die Praxis der Mitwirkung relevant sind, denn ihr Rollenverständnis und ihre Motivation, sich mit EU-Angelegenheiten zu befassen ist für eine aktive Beteiligung und Mitwirkung in der Europapolitik ausschlaggebend. So stellen BUZOGÁNY & STUHLIK (2011: 27) fest, dass die Rolle der Mitglieder der nationalen Parlamente ein Schlüsselindikator ist, um die parlamentarische Passivität in EU-Angelegenheiten zu verstehen. Dabei können parlamentarische Rollen als „routines, driven by reasons (preferences), and constrained by rules“

---

<sup>474</sup> In der Literatur und in der politischen Praxis findet sich eine Reihe von unterschiedlichen Bezeichnung für diese Krise. Diese richten sich weitgehend nach der jeweils festgestellten Diagnostik der Ursachen für die Krise. An dieser Stelle und im Folgenden wird vorwiegend die Bezeichnung „europäische Finanz- und Staatsschuldenkrise“ verwendet, wobei unter den Begriff „Krise“ „allgemein eine gefährliche Situation [verstanden wird, eigene Anmerkung], die unter Zeitdruck nach einer Entscheidung verlangt. Die entscheidende Frage ist: Wie lässt sich die Ursache der Gefahr schnell beseitigen? [...] Für die dabei zu behandelnden Probleme ist es nicht von Bedeutung, ob tatsächlich der Euro, die Schuldnerstaaten, die Gläubiger, die Banken oder die ganze EU in der Krise stecken (Schorkopf 2012b, S. 183 ff.).“ (HÖLSCHIEDT 2013: 105)

<sup>475</sup> Vgl. hierfür CALLIESS 2012a; BURGER & ZOLLER 2012 und 2012b; HÖING 2012; HÖING & NEUHOLD 2013; KRANEN & LÖHR 2011; HÖLSCHIEDT 2013; NETTESHEIM 2012a; KIETZ 2013; KUNSTEIN & WESSELS 2011; RAGE 2012; WENDLER 2012; WETTACH 2012 und WIMMEL 2012. Zur Chronologie der Krise vgl. KUNSTEIN & WESSELS 2011: 308 ff. sowie die Aufstellung des Bundesfinanzministeriums, URL: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung\\_des\\_Euro/2010-06-04-chronologie-euro-stabilisierung.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/2010-06-04-chronologie-euro-stabilisierung.html) [Stand: 27.09.2014].

(STRØM 1997: 158) definiert werden. Diese sind somit als Muster von Verhaltensstrategien zu sehen, die die Abgeordneten einsetzen, um ihre Ziele innerhalb eines gegebenen institutionellen Kontextes zu verfolgen. (AUDEL 2009: 4 f.) Die Literatur über die Rolle nationaler Parlamente in der EU hat in diesem Zusammenhang immer wieder auf eine geringe Bereitschaft der Abgeordneten hingewiesen, um von ihren institutionellen Rechten Gebrauch zu machen.<sup>476</sup> (SPRUNGK 2010: 2) Einzelne Abgeordnete können aufgrund begrenzter Kapazitäten und Ressourcen (wie Zeit, personelle Ausstattung, Position in der Parteistrukturen oder Medienzugang) sowie aufgrund mangelnder Erfahrung in der Behandlung von EU-Vorlagen (JANOWSKI 2009: 314) wenig Interesse an einer Einflussnahme in EU-Angelegenheiten zeigen. Zudem besteht bei den Wählern auf nationaler Ebene in der Regel ein geringes Interesse an europäischen Angelegenheiten. Diese geringe Salienz<sup>477</sup> von EU-Themen in der öffentlichen Meinung führt dazu, dass Parlamentarier und Parteien keinen Vorteil in der Beschäftigung mit europapolitischen Themen für eine eventuelle Wiederwahl identifizieren können. Auch besteht eine mangelnde Bereitschaft der politischen Parteien, EU-Angelegenheiten zu politisieren, weil sie in einer solchen Politisierung einen geringen Mehrwert (STRELKOV 2012: 10) sehen. Europäische Politikzyklen erstrecken sich zudem über lange Zeiträume. Es ist durchaus üblich, dass für den Erlass einer Richtlinie zwei bis vier Jahre benötigt werden. Die öffentliche Aufmerksamkeit erstreckt sich hingegen über weitaus geringere Zeiträume. Deshalb stehen die Parlamentarier auch „vor dem Problem, Öffentlichkeit entgegen den Aufmerksamkeitszyklen der Betroffenen und der Medien erzeugen zu müssen“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 4). Es stellt sich die Frage nach der Motivation der nationalen Abgeordneten, sich außerhalb medienwirksamer Ereignisse mit EU-Angelegenheiten zu befassen. (JANOWSKI 2009: 315) Auch das Plenum ist nur selten mit eu-

---

<sup>476</sup> Vgl. AUDEL & BENZ 2005; MAURER & WESSELS 2001a; O'BRENNAN & RAUNIO 2007b.

<sup>477</sup> Mit dem Begriff wird die Wichtigkeit, Bedeutung oder Dringlichkeit eines Themas bezeichnet. Zum Konzept der Salienz vgl. WLEZIEN 2005: 556 ff. Zur Salienz europäischer Angelegenheiten in Deutschland siehe OPPERMANN & VIEHRIG 2008; ausführlich zur Salienz von EU-Angelegenheiten in den Plenardebatten des Bundestags siehe RAUH (2015).



ropapolitischen Themen befasst. Die Entwicklung der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise, die sich als exogener Schock für die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten erwiesen haben, widerlegen teilweise diese Erkenntnisse.

Während der Jahre 2010 bis 2012 haben die Staats- und Regierungschefs und die Finanzminister der Mitgliedstaaten der EU in einem Marathon von Krisensitzungen und Gipfeltreffen wiederholt versucht, geeignete Maßnahmen zur Lösung der Krise zu entwickeln. Eine wichtige Rolle kam dabei den im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs und den Treffen der Finanzminister der Eurozone im Rat (Euro-Gruppe) zu. (CALLIESS 2012b: 5) Der Europäische Rat hatte durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an Bedeutung gewonnen (BENZ & BROSCHEK 2010: 3). Diese Stärkung wirkte sich wiederum auf die nationalparlamentarischen Einflussmöglichkeiten aus:

*„Der Europäische Rat wird zum obersten politischen Entscheidungsgremium der EU, ohne selbst gesetzgebend tätig zu werden. Die Konzentration der nationalparlamentarischen Mitwirkungsrechte auf die europäische Legislativtätigkeit greift dann zu kurz, wenn auf höchster Ebene zwischen den Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten der EU-Kommission die Eckpunkte einer anvisierten europäischen Gesetzgebung politisch verbindlich festgezurr werden.“ (BECKER & KIETZ 2010: 35)*

Krisenentwicklungen stärken im Regelfall die Rolle der Exekutive, da im Rahmen des Krisenmanagements vornehmlich Entscheidungen mit einem exekutorischen Charakter getroffen werden müssen. (27\_BReg: 22) Dies war auch der Fall während der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise, als die Grenzen der parlamentarischen Beteiligung bei kurzfristigen Beschlüssen des Europäischen Rates deutlich erkennbar wurden (25\_BT\_FM/OF: 9).

*„Beschleunigung stärkt die Exekutiven, Parlamente hingegen benötigen Zeit, um die Regierung effektiv kontrollieren und politischen Entscheidungen in oft langwierigen Debatten und Prozessen die notwendige demokratische Legitimation verleihen zu können. Entschleunigung ist als Erfolgsrezept angesichts nicht abbreißender Krisenbewältigung und stetigem Handlungsdruck jedoch unwahrscheinlich. Die in der EU seit Jahren schwelende Finanzkrise schwächt somit offenbar die Prinzipien der repräsentativen Demokratie (Wiefelspütz 2012, S. 250). Die Parlamente scheinen mehr denn je von entscheidungsrelevanten Informationen abgekoppelt, Abgeordnete überblicken angesichts vielschichtiger, unübersichtlicher Problemlagen die Folgen ihres Handelns nur noch mit Mühe. Eine stetig wachsende, schwer zu kanalisierende Informationsflut, die ständige mediale Aufmerksamkeit und Unsicherheiten über die*

*Folgen komplexer Entscheidungen schränken die Handlungsfähigkeit der Parlamente empfindlich ein.“ (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 4)*

Da diese krisenhafte Entwicklung zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Vertrags von Lissabon nicht absehbar war, bestanden keine Bestimmungen über die parlamentarische Beteiligung in den Bereichen, in denen die europäische Staatsschulden- und Finanzkrise aufgetreten ist. Der rechtliche Rahmen musste mithin konstruiert werden, während die Krise zu bewältigen war. (18\_BR\_MM: 36) Die Komplexität der Materie, die Notwendigkeit schnellen Handelns (16\_BT\_Vw: 27) und die Tatsache, dass die Rechtsgrundlage der bestehenden Verträge die Schaffung einer Reihe von Instrumenten zur Bewältigung der Krise nicht zuließ (27\_BReg: 22; 18\_BR\_MM: 36; 9\_BT\_FM/RF: 128)<sup>478</sup> bzw. eine Änderung der bestehenden Verträge notwendig machten, und dass die Befürchtung bestand, jedwede Vertragsänderung in einigen Staaten hätte scheitern können (5\_IPEX: 30), haben dazu geführt, dass nach neuen Lösungen gesucht wurde (ebd.). Diese Lösungen materialisierten sich in der Einführung neuer Instrumente, die auf Grundlage intergouvernementaler Vereinbarungen oder völkerrechtlicher Verträge zwischen den Regierungen der Euro-Mitgliedstaaten beschlossen wurden (16\_BT\_Vw: 27).<sup>479</sup> In diesem Kontext traten zwischen der Bundesregierung und verschiedenen Akteuren im Bundestag Auslegungsunterschiede hinsichtlich der

---

<sup>478</sup> Vgl. z. B. die sog. ‚No-Bail-Out-Klausel‘ des Artikels 125 Abs. 1 AEUV: „Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.“

<sup>479</sup> EFSF, Fiskalvertrag, Euro-Plus-Pakt, ESM, das europäische Semester. Andere Instrumente beziehen sich auf den regulatorischen Rahmen der EU: sog. „six-pack“ und „two pack“, Verordnungen zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Für ausführliche Erläuterungen zu dem während der Krise beschlossenen Instrumentarium siehe u.a. CALLIESS 2012b; BECKERT & STREEK 2012; CALLIESS & SCHOENFLEISCH 2012; GLOGGNITZER & LINDNER 2011; HÖLSCHIEDT 2013; SCHWARZER 2012.

Reichweite des Begriffs der „Angelegenheiten der EU“ zutage und der Pflicht der Bundesregierung, den Bundestag über Maßnahmen der Eurorettung zu unterrichten: Es stellte sich die Frage, ob die neuen Instrumentarien zur Stabilisierung des Euro, die nicht unmittelbar im Gemeinschaftsrecht und in den EU-Verträgen abgebildet waren, als „Angelegenheiten der EU“ im Sinne des deutschen Grundgesetzes zu behandeln waren (16\_BT\_Vw: 27; 9\_BT\_FM/RF: 99), und dementsprechend die gesetzlich vorgeschriebenen Unterrichts- und Beteiligungsrechte des Bundestags auslösten oder ob der intergouvernementale Charakter dieser Maßnahmen ihre Einordnung als EU-Angelegenheiten ausschloss. Zwar erscheinen diese vornehmlich europa-, verfassungs-, und verfahrensrechtlich ausgerichteten Fragen auf den ersten Blick für eine politikwissenschaftliche Analyse nicht sonderlich relevant, dahinter verbirgt sich jedoch die brisante Problematik, ob sich das Handeln der Bundesregierung während der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise der parlamentarischen Kontrolle entzogen hat. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung den Deutschen Bundestag bei Entscheidungen von hoher Tragweite in einer seiner Prärogativen (das Haushaltsrecht) umgehen konnte.

Der Bundestag musste allen haushaltsrelevanten Maßnahmen, die auf europäischer Ebene vor allem durch die Bundesregierung vorangetrieben und ausgehandelt wurden, zustimmen und die unter Rückgriff auf das Völkerrecht eingeführten Instrumente ratifizieren. (14\_BReg: 130 f.; 27\_BReg: 74; 15\_BReg: 9; 22\_BT\_FM/OF: 122) Auch während der Krise blieb die klassische Aufteilung zwischen der von der Regierungsfractionen ausgeübten Kontrolle im nicht öffentlichen Raum und Unterstützung der Bundesregierung in öffentlichen Debatten (Mitsteuerung) sowie der öffentlichkeitswirksamen Kontrolle über fremde Amtsführung durch die Oppositionsfractionen erhalten. Große symbolische Bedeutung kam dabei der Pflicht der Bundesregierung zu, die Parlamentarier während Plenardebatten vor jedem Europäischen Rat über die Sitzungen der jeweiligen Gipfeltreffen über ihre Verhandlungspositionen mündlich zu informieren. Zudem erfolgte eine schriftliche Unterrichtung. Dieses Recht wurde vor allem von der Bundeskanzlerin intensiv genutzt, die vor jeder Tagung des Europäischen Rates Regierungserklärungen abgegeben hat. (14\_BReg: 132) Zwischen März 2010 und Juni 2013 gab sie insgesamt 17 solche Erklärungen im Plenum des Bundes-

tags ab (vgl. Anhang X). In Anschluss an die Berichterstattung durch die Bundesregierung nutzten die Fraktionen die Gelegenheit dieser europapolitischen Debatten, um ihre Position öffentlich kundzutun. (25\_BT\_FM/OF: 78)

Gleichwohl besteht bei öffentlichen Erklärungen ein gewisses Spannungsfeld, denn die Regierung kann nur eingeschränkt die Details ihrer Verhandlungsposition darlegen; sonst würde sie ihre Verhandlungsstrategie teilweise offenlegen. (8\_BT\_MdB/RF: 6) In den (,eigenen‘) Fraktionen erfolgte deshalb eine zusätzliche informelle Unterrichtung. Dies war vor allem notwendig, weil die Abgeordneten der Regierungsfractionen die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise von Beginn an kritisch begleitet hatten. (9\_BT\_FM/RF: 128) Sie standen der Bereitschaft der Regierung skeptisch gegenüber, finanzielle Garantien für andere EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen, deren finanzielle Stabilität in Schieflage geraten war. (12\_BReg: 13; 9\_BT\_FM/RF: 101; 27\_BReg: 84) Die Bundestagsabgeordneten der Mehrheitsfraktionen hatten unter diesen Umständen einen Balanceakt zwischen Unterstützung und Kontrolle der Bundesregierung (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 355; 9\_BT\_FM/RF: 111) zu meistern. Wie kontrovers die Entscheidungen teilweise auch innerhalb der Regierungskoalition waren (7\_BT\_Vw: 76), zeigt die Analyse des Abstimmverhaltens der Fraktionen zu den verschiedenen Vorschlägen für gesetzgeberische Maßnahmen bzw. zur Übernahmen von Garantien und Risiken. Die Mehrheiten waren aufgrund der weiten Unterstützung durch die Oppositionsfraktionen zwar breit, aber bis zu 26 Abgeordnete der Regierungskoalition haben gegen die Maßnahmen gestimmt (7\_BT\_Vw: 183; vgl. Anhang XI). Es hat erheblicher Überzeugungsarbeit seitens der Regierungsmitglieder bedurft, um zu vermitteln, dass die Maßnahmen notwendig waren, um die Stabilität der ganzen Eurozone zu sichern und um die Parlamentarier zu überzeugen, die Vorschläge mitzutragen. (12\_BReg: 13; 27\_BReg: 87) Vor allem mittels informeller Kommunikationswege wurden die Parlamentarier der Regierungskoalition – teilweise auch der Oppositionsfraktionen – intensiv über die Verhandlungen auf europäischer Ebene informiert (15\_BReg: 121). Zu diesen Wegen zählten Telefonkonferenzen und Gespräche mit den Sprechern/Obleuten der zuständigen Ausschüsse, Berichterstattung im Rahmen nicht öffentlicher Fraktions- und Arbeitsgruppensitzungen, Vieraugengespräche mit einzelnen Abgeordneten. (12\_BReg: 13; 24\_BT\_MdB/OF: 42; 10\_BT\_MMdB/OF: 28; 15\_BReg: 121) Diese Form der Unterrichtung ist von den Mitgliedern der Bundesregierung oder von

Parlamentarischen Staatssekretären intensiv genutzt worden, um für die Zustimmung der Parlamentarier zu werben, die eigene Position unmittelbar zu erläutern und Bedenken, die sich ergeben haben zu begegnen. (27\_BReg: 89 f.) Gegenüber den Oppositionsfractionen wurde teilweise eine restriktivere Informationspolitik gepflegt, gleichwohl hatte sich die Regierung um die Unterstützung der Opposition bemüht, um öffentlich ein Signal der Einigkeit auszusenden. (7\_BT\_Vw: 183) Zudem musste sich die Bundesregierung auf die Unterstützung der Opposition verlassen, um eine Reihe von Instrumenten etablieren zu können, die als notwendig für die Lösung der Krise erachtet wurden. Dies war immer dann der Fall, wenn für den Beschluss einer Maßnahme eine Zwei-Drittel-Mehrheit vorgesehen war bzw. die Regierung für ihr Krisenmanagement – vor dem Hintergrund der BVerfG-Rechtsprechung – eine breite parlamentarische Mehrheit sichern wollte.

Mit Ausnahme der Fraktion DIE LINKE und der Enthaltung der Fraktion der SPD bei den ersten zwei Entscheidungen, haben die Bundestagsabgeordneten mehrheitlich für alle vorgeschlagenen Instrumentarien, Hilfspakete und Maßnahmen zur Rettung der Gemeinschaftswährung gestimmt. (22\_BT\_FM/OF: 122) Zwar wäre in vier Fällen ausschließlich durch die Zustimmung der Mitglieder der Koalitionsfraktionen zum jeweiligen Beschluss die einfache Mehrheit nicht erreicht worden, aber die Regierung konnte mit der Unterstützung der Oppositionsfractionen (SPD und BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN) rechnen. Im Ergebnis ist jeder Beschluss mit großer Mehrheit gefasst worden. (22\_BT\_FM/OF: 122)

Der in der Verwaltung des Bundestags für die Dokumentenverarbeitung zuständigen Stelle kommt die praktische Aufgabe zu, die Unterrichtsrechte des Bundestags gegenüber der Bundesregierung und ihren verschiedenen Ressorts einzufordern. Immer dann, wenn bemerkt wurde, dass dem Bundestag Dokumente nicht zugeleitet wurden, die jedoch für dessen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten relevant waren, hat die Bundestagsverwaltung den Informationsanspruch gegenüber der Ministerialbürokratie geltend gemacht. Auch einzelne Abgeordnete(nbüros) haben Dokumente, die nicht zugeleitet wurden, angefordert. In den meisten Fällen wurde die Zuleitung der jeweiligen Dokumente durch die Bundesregierung gewährleistet. Wenn eine solche Zuleitung nicht erfolgte, wurde die Informationszurückhaltung mit der Vertraulichkeit der Verhandlungen sowie der Notwendigkeit begründet, die Verhandlungsposition und -Strategien

der Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat mit Blick auf den Erfolg in den Verhandlungen geheim zu halten. Zwar hat der Bundestag die gesetzliche Verpflichtung, „dem besonderen Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen durch eine vertrauliche Behandlung Rechnung zu tragen“ (§ 11 Abs 3 EUZBBG), jedoch bestand die Befürchtung, dass sensible Informationen hätten öffentlich gemacht werden können und dies sich auf das Vertrauensverhältnis zwischen der Regierung und ihren Verhandlungspartnern auf europäischer Ebene negativ ausgewirkt hätte. (12\_BReg: 69; 27\_BReg: 115) Gleichwohl bemerken CALLIESS und BEICHELT zutreffend:

*„Vor dem Hintergrund bürokratiethoretischer Annahmen ist es allerdings keine Überraschung, wenn Regierungen ihre Macht- und Informationspositionen nicht freiwillig mit anderen Akteuren teilen möchten.“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 26)*

Deutlich wurde die Verweigerung der Bundesregierung, den Abgeordneten Materialien zur Verfügung zu stellen (9\_BT\_FM/RF: 105 f.) an zwei konkreten Beispielen. Mit dem Argument, dass der Vertrag zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM<sup>480</sup>; Rats-Dok. 9626/10; vgl. auch BT-Drs. 17/6163 und BR-Drs. 369/11(B)) außerhalb des primärrechtlichen Rahmens der EU beschlossen wurde und deshalb keine europäische Angelegenheit darstellte, wurde versucht, die auf dem Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit getroffenen Entscheidungen von der Anwendung der Begleitgesetze und des Artikels 23 GG auszunehmen (25\_BT\_FM/OF: 11). Die Abgeordneten wurden lediglich mündlich über verschiedene Details der Verhandlung zur Ausgestaltung des ESM-Vertrags informiert. (2\_BT\_Vw: 80; 27\_BReg: 95; 27\_BReg: 90) Der formelle Zugang (2\_BT\_Vw: 80) zu schriftlichen Informationen wurde ihnen anfänglich ganz verweigert. Nach intensiven Auseinandersetzungen zwischen den Abgeordneten aller Fraktionen und dem Bundesfinanzminister wurde dieser Zugang relativ spät gewährt

---

<sup>480</sup> Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der BRD, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland. URL: [www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf) [Stand: 01.10.2014].

(22\_BT\_FM/OF: 20), jedoch ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zur Dokumentenübermittlung durch die Bundesregierung (BT-Drs. 17/13142: 8). Die Abgeordneten hatten wenig Zeit, sich mit den offiziellen Dokumenten zu befassen. Ein zweites Beispiel zeigt, dass den Abgeordneten keine echten Mitentscheidungsrechte im Vorfeld der Beratungen des Europäischen Rats eingeräumt wurden: Über den Pakt für Wettbewerbsfähigkeit (später als „Euro-Plus-Pakt“ bekannt), eine eigene Initiative der deutschen Regierung gegenüber den Organen der EU, wurde der Bundestag nur summarisch informiert. (26\_BT\_FM/RF: 28). Dies obwohl der Vorgang schon vor dem formellen Einbringen des Papiers in den europäischen Entscheidungsprozess während des Eurogipfels besprochen wurde (21\_BT\_MMdB/OF: 23 f.). Mit dem Hinweis auf die nicht abgeschlossene Willensbildung innerhalb der Regierung und den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, wurde die Initiative lediglich nachträglich an den Bundestag weitergeleitet (BT-Drs. 17/14601: 17; SCHRÖDER 2012: 265). Durch diesen Vorgang wurde deutlich, dass die Bestimmung des EUZBBG, wonach die Bundesregierung über Sitzungen der Euro-Gruppe lediglich mündlich zu berichten hat, sich als unzureichend für eine umfassende Unterrichtung erwiesen hat. (BT-Drs. 17/8137: 3; 25\_BT\_FM/OF: 61 f.) Der durch die Begleitgesetze begründete Anspruch auf umfassende, frühzeitige und schriftliche Unterrichtung hat jedoch seine Wirkung gezeigt: Die Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN hat den rechtlichen Rahmen der Mitwirkung herangezogen und vor dem BVerfG Klage mit der Begründung eingereicht, dass die Unterrichtung des Bundestags über den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und den „Euro-Plus-Pakt“ nicht den gesetzlichen Anforderungen gerecht wurde. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2 BvE 4/11) zum Organstreitverfahren der Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN erging am 19. Juni 2012. Die Verfassungsrichter stellen in dieser – äußerst lesenswerten – Entscheidung u.a. fest, dass die Bundesregierung die Unterrichtsrechte des Bundestags in Angelegenheiten der EU verletzt hat, indem sie:

- es unterlassen hat dem Bundestag den ihr vorliegenden Text der EK über den ESM sowie den Entwurf eines Vertrags über den ESM zu übersenden;
- es unterlassen hat ihn vorab über die öffentlich vorgestellte Initiative der Bundeskanzlerin zum Beschluss eines Paktes für Wettbewerbsfähigkeit zu informieren sowie ihm ein inoffizielles Dokument zuzuleiten. (2 BvE 4/11: Rn. 1, 2)

Des Weiteren präzisiert das BVerfG im Urteil die Begriffe „Angelegenheiten der EU“, „umfassende Unterrichtung“ und „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ (siehe 2 BvE 4/11: Ls. 1 bis 3) und stellt die Grenzen der Unterrichtung klar (siehe ebd.: Ls. 4). Zudem formulierte das Gericht Grundsätze hinsichtlich des Umfangs, der Qualität und des Zeitpunkts der Unterrichtung. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 200) Wesentliche Aussage der Entscheidung ist, dass zu den „Angelegenheiten der EU“ im Sinne des Artikels 23 Abs. 2 GG auch völkerrechtliche Verträge gehören, wenn diese „in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der EU stehen“ (2 BvE 4/11: Ls. 1, 19\_BR\_Vw: 16; 16\_BT\_Vw: 28). War zunächst umstritten, ob eine Unterrichtung des Parlaments über Maßnahmen im intergouvernementalen Bereich seitens der Bundesregierung notwendig war, hat spätestens das Urteil des Bundesverfassungsgerichts jede Zweifel beseitigt, dass der Bundestag in allen Bereichen, die einen Bezug zur EU aufweisen, informiert werden muss. Den Verfassungsrichtern zufolge hat diese Unterrichtung zudem umso intensiver zu erfolgen, „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“ (2 BvE 4/11: Ls. 2). Der Bundestag muss zudem „die Informationen der Bundesregierung spätestens zu einem Zeitpunkt erhalten, 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“ (ebd.: Ls. 3). In der Öffentlichkeit kaum beachtet, wurde diese Entscheidung im Bundestag als ein beachtlicher Fortschritt für die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung aufgefasst (9\_BT\_FM/RF: 105 f.; 13\_BT\_FM/OF: 89), denn sie hat eine Reform der formalen Rechte des Bundestags in der deutschen Europapolitik ausgelöst. (vgl. hierzu ausführlich „Geänderte Bedingungen der Mitwirkung“ auf S. 423 ff.). (12\_BReg: 43 f.; 19\_BR\_Vw: 117; 14\_BReg: 130 f.) Somit hat das BVerfG eine gesetzliche Lücke in der Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Bundestag geschlossen, die bei der Revision des EUZBBG im Jahre 2009 nicht berücksichtigt worden ist. (siehe „Änderung des EUZBBG“, S. 177 ff.).



Daneben befassten sich die Karlsruher Verfassungsrichter wiederholt mit unterschiedlichen Aspekten der Rettungsmaßnahmen. Mehrmals suchten verschiedene Gruppen oder einzelne Personen den Gang zum BVerfG und klagten gegen die unterschiedlichen Beschlüsse der Eurorettung. Der Tabelle 16 können die wichtigsten Urteile entnommen werden, die im Zusammenhang mit der Mitwirkung des deutschen Parlaments im Rahmen der Eurorettung stehen.

<b>Datum</b>	<b>Urteil</b>	<b>Verhandlungsgegenstand</b>	<b>Entscheidung</b>
18.03.2014	2 BvR 1390/12		Trennung des Hauptsacheverfahrens ESM/EZB
14.01.2014	2 BvR 2728/13	Organstreit ESM und Euro-Plus-Pakt	Vorlage verschiedener Fragen über das Vorgehen des Rates der EZB vor dem EuGH zur Vorabentscheidung
12.09.2012	2 BvR 1390/12, 2 BvR 1824/12 u.a.	Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM und Fiskalpakt	Ablehnung der Anträge unter der Bed- ingung, völkerrechtlich Sicherzustellen: - dass Haftungskapital begrenzt bleibt - dass Unterrichtsrechte des Bundes- tags durch ESM-Vertrag nicht verletzt werden
19.06.2012	2 BvE 4/11	Organstreit ESM und Euro-Plus-Pakt	Feststellung der Verletzung der Un- terrichtsrechte des Bundestags durch die Bundesregierung; Von BVerfG als An- gelegenheiten der EU eingestuft
28.02.2012	2 BvE 8/11	Organstreit Be- teiligung des Bun- destags/Sonder- gremium bei der Europäischen Fi- nanzstabilisier- ungsfazilität (EFSF)	In Teilen verstoßen die Regelungen zur Übertragung von Beteiligungsrechten des Bundestags auf ein Sondergremium gegen Rechte der Abgeordneten und ist deshalb überwiegend verfassungswidrig Ausnahme: Ankauf von Staatsanleihen durch die EFSF am Sekundärmarkt
07.09.2011	2 BvR 987/10 u.a.	Verfassungs- beschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenland- Hilfe und Euro- Rettungsschirm	Verfassungsbeschwerden zurückge- wiesen Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz und Euro-Stabilisierungsmechanismus- Gesetz verfassungskonform, Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG nicht verletzt Haushaltsautonomie und Budgetrecht des Bundestags gewahrt

Tabelle 16: BVerfG-Rechtsprechung im Kontext der Euro-Rettungsmaßnahmen (eigene Darstellung; Quelle: Anpassung von CALLIESS & BEICHEL 2013: 37)

Allein an der Zahl der bisherigen Entscheidungen wird deutlich, dass das BVerfG eine große Rolle während der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise gespielt hat. (7\_BT\_Vw: 150; 12\_BReg: 43 f.; 13\_BT\_FM/OF: 99; 16\_BT\_Vw: 97; 17\_BT\_MdB/RF: 52; 22\_BT\_FM/OF: 120) Bei allen wichtigen Maßnahmen, die in dieser Zeit beschlossen wurden, wurde es angerufen, um über deren Verfassungsmäßigkeit zu urteilen. (24\_BT\_MdB/OF: 80) Dabei hatten die Karlsruher Richter zwar keine dieser Maßnahmen aufgehalten<sup>481</sup>, sie haben allerdings in ihren jeweiligen Urteilen mehrmals die Gelegenheit genutzt, die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundestags gegenüber der Bundesregierung zu präzisieren und somit die Grauzonen der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zu schmälern; jede Präzisierung hat zu einer Stärkung der Position des Bundestags in der deutschen Europapolitik geführt (14\_BReg: 123; 7\_BT\_Vw: 150; 8\_BT\_MdB/RF: 42 f.; 12\_BReg: 43 f.; 16\_BT\_Vw: 97; 29\_BReg: 47 ff.).

Im Wesentlichen hat das Gericht die finanzielle Beteiligung Deutschlands an europäischen Rettungsmaßnahmen an die Wahrnehmung der sog. haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag geknüpft: jede finanzwirksame Entscheidung kann auf europäischer Ebene mithilfe der Bundesregierung nur dann zustande kommen, wenn vorher der Bundestag daran substantziell beteiligt worden ist und bestimmte Verfahrensschritte sichergestellt worden sind. (16\_BT\_Vw: 14; 21\_BT\_MMdB/OF: 40; 13\_BT\_FM/OF: 25)<sup>482</sup>

Die Klagen vor dem BVerfG sind ein deutliches Anzeichen dafür, dass auf die Praxis der deutschen Exekutive, den Bundestag in wichtigen wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen zu umgehen von allen Mitgliedern des Bundestags mit zunehmendem Widerstand – nicht nur aus den Reihen der Opposition – reagiert wurde. Die gewachsene Bedeutung des Bundestags scheint auf Ebene der Abgeordneten dadurch reflektiert zu werden, dass ihnen die Salienz europäischer Angelegenheiten für die nationale Politik zunehmend bewusst zu werden scheint. (10\_BT\_MMdB/OF: 116; 2\_BT\_Vw: 88; 3\_EP: 81; 6\_BReg: 60; 8\_BT\_MdB/RF: 53;

---

<sup>481</sup> In der Mehrheit der Fälle wurden die Maßnahmen zur Rettung des Euro als verfassungskonform eingestuft.

<sup>482</sup> Verschiedentlich wurde auch kritisiert, dass diese Entscheidungen zu stark in das Verhältnis der anderen Verfassungsorgane und in Einzelregelungen eingegriffen hätten. (11\_BT\_Vw: 105 ff.; 13\_BT\_FM/OF: 95)

9\_BT\_FM/RF: 139; 13\_BT\_FM/OF: 108; 25\_BT\_FM/OF: 7) Es wäre jedoch verfehlt, die Dynamik einer aktiveren parlamentarischen Beteiligung in der Europapolitik allein unter Rückgriff auf die Entwicklungen der letzten vier Jahre festzumachen. (CALLIESS & BEICHELT 2013: 7) Anhand der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten während des letzten Jahrzehnts kann eine Entwicklung hin zu einem besseren Verständnis beobachtet werden, dass Europapolitik auch Innenpolitik ist (6\_BReg: 61; 2\_BT\_Vw: 88) und dass ‚Europa‘ immer wichtiger für die alltägliche Arbeit des einzelnen Abgeordneten – auch in den jeweiligen Wahlkreisen – wird (10\_BT\_MMdB/OF: 121; 16\_BT\_Vw: 76, 104). Dabei spielt die Möglichkeit der rechtlichen Kontrolle durch das BVerfG eine große Rolle, wie ein Interviewpartner verdeutlicht:

*„Bis vor zehn Jahren war es wohl so, dass EU-Vorlagen dem Bundestag übermittelt wurden – das ist also nicht ganz neu; das passiert auch schon seit 20-25 Jahren. Die wurden dann irgendwie zur Kenntnis genommen, es hat sich aber Keiner so richtig interessiert. Dann gab es einen Auslöser – das war die Dienstleistungsrichtlinie – da haben die Abgeordneten [...] plötzlich gemerkt, dass das ein Vorhaben ist, das ganz tief eingreift in nationale Kompetenzen und vor allem auch in Dinge, die den Alltag der Menschen betreffen – die ganze Dienstleistungsbranche war nämlich davon betroffen. Da sind die Abgeordneten wohl ziemlich wach geworden und haben ihre Praxis geändert und begonnen sich mit diesen EU-Vorlagen frühzeitiger zu befassen. Das Zweite war das Urteil vom Verfassungsgericht zum europäischen Haftbefehl. Das war wohl eine ziemlich derbe Niederlage für den Bundestag, weil in Karlsruhe rauskam, dass die Abgeordneten sich gar nicht bewusst waren, dass sie bei einer Richtlinie noch erheblichen Umsetzungsspielraum haben. Daraufhin hat der Rechtsausschuss angefangen, die Vorlagen viel genauer daraufhin zu prüfen, wie man sie national umsetzen kann und sich viel früher damit zu beschäftigen. Das war ein Auslöser. Das Dritte war der Verfassungsvertrag, wo man gesehen hat: Zwar ist er nicht in Kraft getreten, aber hier gewinnt Europa eine ganz neue Qualität und wir müssten uns viel früher einbringen. Und daraufhin hat man dieses Europareferat gegründet [das im Jahre 2005 gegründete Europareferat PA 1 der Bundestagsverwaltung, eigene Anmerkung]. Das waren so die Schritte. Dann: der LV – sicher nochmal ein Impuls. Und das Letzte: die Eurokrise.“ (7\_BT\_Vw: 138)*

Ein weiterer Gesprächspartner führt weiter aus:

*„Oftmals ist es so gewesen, dass es im Bundestag ein böses Erwachen gab, wenn eine europäische Richtlinie, die zwei oder drei Jahre vorher auf der europäischen Ebene Gesetzeskraft erreicht hatte, dann auf einmal umgesetzt werden sollte und sie [die Abgeordneten, eigene Anmerkung] gesehen haben: ‚Oh,*

*wir haben aber nur ganz wenig Handlungsspielraum jetzt auch unsere Interessen da einzubetten.’ [...] Aber das zeigt, dass selbst bei [...] Juristen im Rechtsausschuss [...] und langjährigen Abgeordneten es immer eine Art Wurstigkeit, Durchwinkmentalität oder im schlimmsten Fall Frust über europäische Vorgaben gab, aber nie wirklich aktives Engagement in der frühen Phase der Gesetzgebung war.“ (3\_EP: 41)<sup>483</sup>*

Bereits seit dem Urteil zum Maastrichter Vertrag und danach zur Dienstleistungsrichtlinie erwies sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „als Treiber der innerstaatlichen Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bundestages“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 7). Sowohl die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie als auch die des Europäischen Haftbefehls wurden von den parlamentarischen Akteuren im Bundestag als ein „Schockerlebnis“ wahrgenommen, der zu einem „Umdenken der Parlamentarier auf breiter Front geführt“ hat (BEICHELT 2009: 266 für beide Zitate). Hatte die Rolle der nationalen Parlamente bereits durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und in Deutschland durch das Lissabon-Urteil des Verfassungsgerichts erhöhte Aufmerksamkeit erfahren, so hat das Auftreten der Wirtschafts- und Finanzkrise einen zusätzlichen Beitrag dazu geleistet, die Bedeutung der Entscheidungsprozesse der EU und die Relevanz europapolitischer Themen näher ins Blickfeld der Parlamentarier zu rücken. (4\_EK: 123; 8\_BT\_MdB/RF: 39; 25\_BT\_FM/OF: 9; 8\_BT\_MdB/RF: 20; 15\_BReg: 118) Die wiederholten Aufforderungen des Verfassungsgerichts, die Mitwirkungsrechte gegenüber der Exekutive und die Integrationsverantwortung stärker wahrzunehmen scheinen im Bundestag angekommen worden zu sein (14\_BReg: 240 f.) und die europäische Finanz- und Staatsschuldenkrise scheint den Wandlungsprozess im Selbstverständnis der Parlamentarier vertieft zu haben (16\_BT\_Vw: 38; 18\_BR\_MM: 85). Der Eingriff in das Budgetrecht hat die Abgeordneten erkennen lassen, „dass Europa wichtiger ist als man dachte“ (30\_BR\_MM: 48). Es

---

<sup>483</sup> Das Urteil zum Europäischen Haftbefehl (2 BvR 2236/04) erging am 18. Juli 2005. Darin erklärte das BVerfG das Europäische Haftbefehl für nichtig, da es unverhältnismäßig in die Auslieferungsfreiheit eingreife (Art. 16 Abs. 2 GG) und gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoße. (CALLIESS & BEICHELT 2013: 37) Zudem stellten die Verfassungsrichter klar, dass der Bundestag für die Umsetzung des Europarechts in Deutschland verantwortlich ist. (ebd.) Zum Umgang des Bundestags mit der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls und der Dienstleistungsrichtlinie vgl. auch BEICHELT 2009: 266 f.

stellte sich die drängende Frage nach der Abgabe von Kompetenz an die europäische Ebene und der Vermeidung einer möglichen ‚Entmachtung‘ des deutschen Haushaltsgesetzgebers. (21\_BT\_MMdB/OF: 28; 17\_BT\_MdB/RF: 7) Den Parlamentariern wurde zudem bewusst, dass durch ihre Zustimmung zu den Rettungsmaßnahmen der Deutsche Bundestag sich in einem Maße finanziell verpflichtet hätte, das dessen Entscheidungsspielraum im Haushaltsbereich deutlich eingegrenzt hätte. (17\_BT\_MdB/RF: 7) Die Abgeordneten des Haushaltsausschusses waren von den Vorgängen unmittelbar betroffen und mussten sich mit den vorgeschlagenen Maßnahmen intensiv befassen. (15\_BReg: 101) Weil zu den wichtigsten Maßnahmen jedoch namentliche Abstimmungen durchgeführt wurden, musste sich im Grunde jeder Bundestagsabgeordnete mit europapolitischen Fragestellungen auseinandersetzen, unter dem Druck der Öffentlichkeit seine Stimme für oder gegen die Gewährung von finanziellen Zusagen abgeben (30\_BR\_MM: 50; 27\_BReg: 85) und eventuell sein Abstimmverhalten und die Maßnahme im jeweiligen Wahlkreis rechtfertigen (26\_BT\_FM/RF: 73 ff.).

*„Die [...] Krise [...] fordert von den Abgeordneten, sich in hoch komplexe Wirkungszusammenhänge einzuarbeiten und gleichzeitig für die Folgen von Entscheidungen geradestehen. Der häufig zitierte ‚permissive consensus‘, dem zufolge die Bürger die im Wesentlichen von den nationalen Eliten betriebene Vertiefung der europäischen Integration über Jahrzehnte hinweg wohlwollend begleitet haben, ist in etlichen Mitgliedstaaten zunehmend aufgezehrt; das Thema Europa wurde innerhalb weniger Jahre politisiert (Hooghe & Marks, 2009). Mit der Finanz- und Eurokrise ist ‚Europa‘ endgültig im Bundestag angekommen.“ (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 12)*

Während der Krise wurde den Parlamentariern deutlich, dass sie sich mit haushaltspolitischen Angelegenheiten befassen müssen, die eine zunehmende europapolitische Relevanz entwickeln, und von Entscheidungen betroffen sein werden, auf die sie jedoch nur vermittelt Einfluss ausüben können. (16\_BT\_Vw: 38; 15\_BReg: 116; 3\_EP: 80) Eine intensive Einarbeitung war aufgrund der Komplexität der Materie und des enormen Umfangs an zugeleiteten EU-Vorlagen, die teilweise nicht (rechtzeitig) ins Deutsche übersetzt waren, nicht immer unproblematisch. Darüber hinaus waren die Entscheidungen rechtlich, politisch und volkswirtschaftlich umstritten. (9\_BT\_FM/RF: 128) Dies hatte den Effekt, dass die Abgeordneten sich kritisch gegenüber dem Regierungshandeln auf europäischer Ebene positionierten, den Anspruch geltend machten, über die Verhand-

lungen rechtzeitig informiert und im Vorfeld der Entscheidungen auf europäischer Ebene in den deutschen Willensbildungsprozess angemessen einbezogen zu werden. (2\_BT\_Vw: 46; 14\_BReg: 130 f.) Dies zeigt, dass die Mitwirkung auch Ausdruck einer rationalen Strategie im Umgang mit knappen Ressourcen sein kann (ABELS 2013b: 86), die auf die Vermeidung von Transaktionskosten, den Ausschluss von Risiken und die Abwehr von Nebenwirkungen abzielt (PATZELT 2013: 27). Die Abgeordneten hatten die Transaktionskosten, die Risiken und die Nebenwirkungen einer Nicht-Befassung mit dieser Thematik so hoch eingestuft, dass sie alle wichtigen Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden, eng begleitet haben (15\_BReg: 101). Dies hatte positive Effekte für die Thematisierung und Politisierung der Maßnahmen zur Rettung des Euro im Bundestag: Auf allen Ebenen (Verwaltung, Fraktionen, Parlamentarier und deren Mitarbeiter) haben sich die Akteure intensiv und regelmäßig mit der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise befasst. (21\_BT\_MMdB/OF: 28; 15\_BReg: 101; so auch KIETZ 2013: 7) Die Quantität dieser Befassung war beträchtlich: So hat der Bundestag über den Zeitraum der ersten 33 Monate seit Beginn der Krise „insgesamt 16 Gesetze verabschiedet, 26 Anträge und 60 Entschließungsanträge behandelt, über 350 parlamentarische Anfragen gestellt und Hunderte von Plenar- und Ausschusssitzungen (einschließlich öffentlicher Anhörungen) und sonstiger Gremiensitzungen durchgeführt“ (HÖLSCHIEDT 2013: 113). Insgesamt wurden sieben zentrale Gesetzgebungsvorhaben mit namentlicher Abstimmung verabschiedet, dreimal über Anträge des Bundesministeriums der Finanzen auf Zustimmung zur Gewährung von umfangreichen Finanzhilfen zugunsten verschuldeter Staaten abgestimmt und dabei jeweils eine Zweidrittelmehrheit erreicht. (ebd.) Die Anzahl der in den Fraktionsarbeitsgruppen diskutierten europapolitischen Themen hat erheblich zugenommen. (3\_BT\_FM/OF: 108) Die Fraktionen BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN und SPD haben neue koordinierende Gremien eingerichtet, in denen Abgeordnete unterschiedlicher Arbeitsgruppen die Möglichkeit hatten, regelmäßig zusammenzukommen und sich über Themen der Eurostabilisierung auszutauschen. (21\_BT\_MMdB/OF: 105; 22\_BT\_FM/OF: 128) Europapolitische Themen wurden im Plenum, in den Ausschüssen und in den Fraktionssitzungssitzungen in jeder Sitzungswoche behandelt. (16\_BT\_Vw: 12; 10\_BT\_MMdB/OF: 118) Die Komplexität der Materie und die bei vielen Ab-

geordneten mangelnde Kenntnis über die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen der Maßnahmen sowie der enge Zeitrahmen, der für die Beschlussfassung angesetzt war, haben jedoch vielfach auch Kritik hinsichtlich der Qualität der Befassung mit den Maßnahmen zur Eurorettung hervorgerufen.<sup>484</sup> Das Bewusstsein, dass die Bundesregierung antizipatorisch handeln muss, um die Unterstützung (der Mehrheit) des Bundestags zu bekommen, scheint zumindest in einigen Ressorts der Exekutive zu wachsen. (12\_BReg: 70) Die Anforderungen, die sich während dieses Prozesses an Bundestag und Bundesregierung stellen, hat ein Interviewpartner aus dem Bundestag folgendermaßen zusammengefasst:

*„Wir müssen lernen, diese Verantwortung zu übernehmen, das Fachwissen zu akkumulieren und die Regierung muss auch lernen, hier abzugeben.“*  
(17\_BT\_MdB/RF: 64)

Freilich lassen sich solche Veränderungsprozesse nur über lange Zeiträume beobachten (16\_BT\_Vw: 104), können kaum quantifiziert werden (2\_BT\_Vw: 88) und es kann nicht ohne weiteres festgestellt werden, ob sie bei allen beteiligten Akteuren in gleicher Weise stattgefunden haben. Deshalb bleibt abzuwarten, ob und wie diese Entwicklung sich mittel- und langfristig auf die Rollenwahrnehmung der Akteure im Bundestag und Bundesregierung auswirken wird.

---

<sup>484</sup> Vgl. hierzu u.a. HÖLSCHIEDT 2013: 123 sowie BUZOGÁNY & KROPP 2013: 3.

## 5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Ausgangspunkt vorliegender Arbeit war die letzte größere Änderung des europäischen Primärrechts und die damit einhergehende formelle Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente im Mehrebenensystem der EU. Die umfassende Änderung der Vorschriften zur Stellung der mitgliedstaatlichen Legislativen, die mit dem Inkrafttreten der Regelungen des Vertrags von Lissabon einherging, hat zu einer Stärkung des rechtlichen Rahmens ihrer Mitwirkung auf europäischer Ebene geführt. Der Vertragstext verankert zum ersten Mal explizit die Beteiligungsrechte der einzelstaatlichen Legislativen im Primärrecht. Diese Stärkung wurde auf deutscher Ebene durch den weitergehenden Ausbau der Mitwirkungsrechte des Bundestags und des Bundesrats in der deutschen Europapolitik flankiert, die maßgeblich auf die Umsetzung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen ist. Beide Änderungen sollten die parlamentarische Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten befördern und somit einen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation europapolitischer Entscheidungen leisten. Die diesen Reformen zugrunde liegende implizite Annahme ist, dass die Bereitstellung formeller Befugnisse mit einer aktiveren Beteiligung der Parlamente in EU-Angelegenheiten einhergeht. (SPRUNGK 2010: 2)

Zwischen rechtlichem Handlungsrahmen und dessen aktiver Nutzung in der politischen Praxis bestehen jedoch teilweise beachtliche Unterschiede. Wie Bundestag und Bundesrat von dieser doppelten formalen Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte Gebrauch machen und ob sie aktiver in EU-Angelegenheiten mitwirken, wurde in den vorangegangenen Kapiteln untersucht. Nun gilt es zu verdeutlichen, wie sich die rechtlichen Änderungen auf die politische Praxis auswirken und welchen Mehrwert deren Anwendung für die Stärkung der demokratischen Legitimation der EU tatsächlich hat. Dies wird im ersten Unterabschnitt dieses Teils der Arbeit dargelegt.

Die Entwicklungen der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise haben die Grenzen der formal-rechtlichen Bestimmungen zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten deutlich werden lassen und die parlamentarische Arbeit vor neue Herausforderungen und Anforderungen gestellt. Die Umsetzung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die während dieser Krise verkündet wurden, hat zu einer weiteren Klärung und Ausdifferenzierung der Rolle der Legislative in der



deutschen Europapolitik beigetragen. Vor diesem Hintergrund wurden im Laufe der letzten zwei Jahre sowohl rechtliche als auch organisatorische Reformen in der parlamentarischen Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten eingeleitet. In einem zweiten Teil dieses Kapitels werden diese Reformen erläutert.

In der Arbeit wurde auf verschiedene Aspekte hingewiesen, die die Wirksamkeit der Instrumentarien der Subsidiaritätskontrolle, des politischen Dialogs sowie der interparlamentarischen Zusammenarbeit einschränken. Im dritten Teil dieses Abschnitts werden einige bescheidene Empfehlungen ausgesprochen, wie die zurzeit noch bestehenden Mängel behoben werden könnten. Dabei werden die Hinweise berücksichtigt, die während der Experteninterviews und Gespräche gesammelt wurden.

In einem vierten Schritt werden die Ergebnisse dieser Studie in den weiteren Kontext der Forschung eingeordnet. Dabei wird aufgezeigt, inwieweit Kongruenzen oder Divergenzen zu anderen älteren und neueren Befunden bestehen. Darüber hinaus wird auf die noch offenen Fragen der Forschungsagenda hingewiesen. Anschließend wird ein Ausblick auf mögliche weitere Entwicklungen angeboten.

## **5.1 AUSWIRKUNGEN DER RECHTLICHEN ÄNDERUNGEN AUF DIE POLITISCHE PRAXIS UND DIE LEGITIMATION DER EU**

Die nationalen Parlamente erfüllen in EU-Angelegenheiten grundsätzlich drei Funktionen: eine Kontroll-, eine Artikulations- und Interaktions- sowie eine Systemgestaltungsfunktion. Wie bereits die Vertragsrevisionen zuvor, konzentrieren sich die Änderungen des Vertrags von Lissabon in erster Linie auf die Stärkung der Kontrollfunktion. Die direkten Informationsrechte, die dieser Vertrag den mitgliedstaatlichen Legislativen zugestehen sind als Voraussetzung dafür zu sehen, dass sie ihre Kontrollaufgaben erfüllen können. Durch die Direktzuleitung von Dokumenten wird eine Vereinheitlichung des Kontrollumfangs für alle nationalen Parlamente erreicht. Jedoch kodifizieren diese Rechte eine bereits seit längerer Zeit übliche Praxis und entfalten im politischen Alltag für einige Parlamente – wie für die hier untersuchten Bundestag und Bundesrat – kaum eine Relevanz. Beide Kammern scheinen über ausreichende personelle und technische Kapazitäten zu verfügen, um die auf dem Wege der Direktzuleitung erhal-

tenen Dokumente und Informationen verarbeiten zu können (Kontrollmanagement). Eine Überforderung in diesem Bereich ist nicht zu befürchten. Die mit der Fülle der Dokumente einhergehenden Mängen- und Komplexitätsprobleme dürfen an dieser Stelle allerdings nicht außer Acht gelassen werden.

Wichtigste Neuerung des Vertrags bezüglich der nationalparlamentarischen Rolle in der EU ist das Recht, über die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei der europäischen Gesetzgebung zu wachen. Die Subsidiaritätsprüfung ist eine punktuelle, auf die Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips und ggf. auch der Kompetenzgrundlage beschränkte Kontrolle. Sie soll die Aufmerksamkeit der nationalen Parlamente in einem geordneten Verfahren, in einer frühen Phase der Gesetzgebung auf Verstöße gegen den Grundsatz der Subsidiarität lenken. Den nationalen Parlamenten stehen somit vertraglich sanktionierte Einspruchsrechte im Rahmen der Gesetzgebung der EU zu. Zu Akteuren im europäischen Entscheidungsprozess werden sie indes nicht. Stattdessen üben sie diese Kontrolle im Bereich der Subsidiaritätsprüfung direkt gegenüber der Europäischen Kommission aus, als der wichtigsten mit Initiativrecht ausgestatteten EU-Institution. Der Erfolg dieser Kontrolle hängt maßgeblich von den Reaktionen der europäischen Institutionen ab. Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip können so ggf. korrigiert werden. Auch können die nationalen Parlamente im Rahmen dieses Verfahrens weder neue Gesetze initiieren noch Politikinhalt konstruktiv mitgestalten, sondern nur den Erlass von Gesetzgebungsakten verzögern oder verhindern. Bisher kam lediglich das Instrument der Subsidiaritätsrüge zum Einsatz. Die beiden Kammern des deutschen Parlaments haben dieses Instrument relativ selten genutzt: Der Bundestag hat zwischen 2009 und 2013 drei formelle Subsidiaritätsrügen abgegeben, der Bundesrat elf. Darüber hinaus fanden interne Diskussionen über verschiedene weitere Gesetzgebungsvorschläge der EU statt, die jedoch nicht zur formellen Abgabe von begründeten Stellungnahmen geführt haben. Lediglich in zwei Fällen wurde das Quorum für eine ‚gelbe Karte‘ erreicht und die konkreten Folgen der Abgabe von Subsidiaritätsrügen wurden deutlich; die beiden deutschen Kammern haben sich daran nicht beteiligt. Der Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle steckt noch in den Kinderschuhen, und eine abschließende Bewertung der Nutzung durch die verschiedenen Akteure im Bundestag und im Bundesrat sowie über die Wirkung auf den europäischen Ent-

scheidungsprozess verbietet sich an dieser Stelle. Anhand der bisherigen Erfahrungen erscheint es jedoch zweifelhaft, dass die Instrumente des Frühwarnmechanismus künftig von beiden Kammern intensiv genutzt werden, denn sowohl die Bundestagsabgeordneten als auch die Mitglieder des Bundesrats sind vornehmlich am Inhalt einer EU-Vorlage und weniger an der eng begrenzten Kontrolle der Subsidiarität interessiert. Diese Rechte haben darüber hinaus nur einen punktuellen Mehrwert für die demokratische Legitimation der EU, denn für die EU-Institutionen entsteht eine erhöhte Rechenschaftspflicht hinsichtlich der Ausübung der ihnen durch die europäischen Grundlagenvträge übertragenen Kompetenzen. Dem ‚Normalbürger‘, der sich nicht intensiv mit der Kompetenzverteilung der EU und mit den Prinzipien des europäischen Rechts befasst, ist die Logik dieses Mechanismus kaum zu vermitteln. Die während des Post-Nizza-Prozesses anvisierte Verbesserung der demokratischen Legitimation durch eine stärkere Rückanbindung an die Unionsbürger kann durch die Anwendung der Instrumente der Subsidiaritätskontrolle nicht gewährleistet werden. Ihre erfolgreiche Anwendung kann ferner kaum positive Auswirkungen auf die öffentlichkeitswirksame Betonung des Mehrwerts europäischer Gesetzgebung und damit auf die Akzeptanz europäischer Rechtsetzung in der Bevölkerung haben. Die öffentliche Akzeptanz für die auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen, welche grundlegende Voraussetzung demokratischer Legitimität ist, wird durch diese Form der Kontrolle nicht gestärkt. Eine Wende in Richtung einer umfassenden Parlamentarisierung der EU kann die Nutzung dieser Rechte also nicht einleiten. Eine gewisse Wirkung lässt sich gleichwohl in der Vorverlagerung der Aufmerksamkeit der Mitglieder der nationalen Parlamente – im Bundestag auch der Fachpolitiker – vom Ende auf den Beginn des Gesetzgebungsverfahrens sowie in der Sensibilisierung der Akteure auf europäischer Ebene für die Belange der nationalen Parlamente erkennen.

Der Frühwarnmechanismus birgt zudem grundsätzlich die Gefahr einer „strukturellen Antagonisierung“ (MAURER 2012: 213) der Positionen des Europäischen Parlaments und der mitgliedstaatlichen Gesetzgebungskörperschaften. Während das EP – als Mitgesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – daran interessiert ist, seine Kompetenzen auszudehnen, implizieren die Rechte zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die mitgliedstaatlichen Legislativen eine Eingrenzung der Ausübung der gesetzgeberischen

Zuständigkeiten durch den EU-Gesetzgeber. Damit der europäische Gesetzgeber im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten legislativ tätig werden darf, müssen die Parlamente der ‚unteren‘ ihre jeweiligen Kompetenzen zugunsten der ‚oberen‘ Ebene abtreten. Zwischen den verschiedenen parlamentarischen Ebenen in der EU entsteht somit eine Konkurrenzsituation bzw. eine Rivalität bezüglich künftiger Kompetenzen, die sich als nachteilig für den weiteren Aufbau des Mehrebenenparlamentarismus und dem Modell der dualen Legitimation erweist.

Den Parlamenten eröffnen sich mit der Subsidiaritätskontrolle wenige Möglichkeiten gestalterischer Einbindung in den europäischen Gesetzgebungsprozess. Allerdings können sie für diesen Zweck den politischen Dialog mit der Europäischen Kommission nutzen, der unmittelbar mit der Subsidiaritätskontrolle verbunden ist. Dieser Dialog ist ein „modest but workable medium“ (JANČIĆ 2012: 91) für den Austausch von Positionen sowie für die politische Debatte zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Als solcher trägt er zur Stärkung der Interaktionsfunktion der einzelstaatlichen Parlamente bei. Bundestag und Bundesrat nutzen diese Form des Austausches unterschiedlich: Während die Länderkammer zu den aktivsten Kammern im Rahmen des schriftlichen Austausches mit der Kommission gehört, nutzen die Bundestagsabgeordneten eher die Möglichkeit direkter Kontakte mit Kommissionsmitgliedern und -Beamten. Für den Bundesrat stellt der schriftliche Dialog eine willkommene Möglichkeit dar, seine im Rahmen der Mitwirkung in der deutschen Europapolitik verfassten Stellungnahmen, die als wichtig für die Direktübermittlung an die Kommission erachtet werden, direkt und pro-aktiv an die mit Initiativmacht ausgestattete EU-Kommission zu übermitteln. Eine unmittelbare Wirkung dieses schriftlichen Austausches ist jedoch schwer nachweisbar. Die Bundestagsabgeordneten ziehen es vor, informelle Kontakte zur Kommission aufzubauen. Ein methodisch gesicherter, verallgemeinerbarer Nachweis über den Einfluss, den diese Kontakte auf die Position der Kommission haben, lässt sich (noch) nicht erbringen. Die Intensivierung der parlamentarischen Aktivitäten in Brüssel selbst und der deutliche Anstieg der Reisen der Parlamentarier nach Brüssel weisen jedoch darauf hin, dass sie dieser persönlicheren Form des Austausches eine hohe Bedeutung beimessen. Dies lässt in Umkehrschluss darauf schließen, dass die Parlamentarier diese persönlichen Kontakte für wichtiger einschätzen als den schriftlichen Dialog.

Eine frühzeitige Reaktion auf die sich im Rahmen dieser informellen Kontakte abzeichnenden Entwicklungen kann sich agendagestaltend auf die EU-Politik auswirken, denn sie kann den Willensbildungsprozess der Kommission und die Formulierung europäischer Rechtsetzungsvorschläge beeinflussen. Das Urteil über den Nutzen, den der Dialog in dieser Form für die demokratische Legitimation der EU hat, fällt differenziert aus: Die informellen Aktivitäten sind nicht dazu geeignet, die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu gewährleisten, gleichwohl kann die Legitimation europäischer Politik durch den direkten Input der nationalen Parlamente in einer frühen Phase des Willensbildungsprozesses gesteigert werden.

Die interparlamentarische Zusammenarbeit befindet sich an der Grenze zwischen der Kontroll- und der Interaktionsfunktion. Obwohl sie bereits seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags auf europäischer Ebene anerkannt ist, hat der LV ihre Bedeutung für die Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen in der EU stark befördert. Denn um die neuen Einflussmöglichkeiten auszuschöpfen, müssen die nationalen Parlamente kooperieren und sich koordinieren können. Die Ziele der interparlamentarischen Zusammenarbeit benennen SCHÄFER & SCHULZ im Kontext der Debatte um die Ausgestaltung der interparlamentarischen Konferenz zu Art. 13 VSKS folgendermaßen:

*„Das **Wissen um den Stand der Debatte** in anderen Volksvertretungen, der **Austausch von best practice** hinsichtlich parlamentarischer Mitwirkungsverfahren, das **Kennenlernen unterschiedlicher Perspektiven** und nicht zuletzt das mögliche **Verabreden gemeinsamer Vorgehensweisen** dienen in erster Linie dazu, dass jedes Parlament seine eigenen Aufgaben besser und effektiver wahrnehmen kann.“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013b: 1 f.; eigene Hervorhebungen)*

Die nationalen Parlamente nutzen diese Form des Austausches zurzeit in erster Linie dazu, das europapolitische Handeln der eigenen Regierung zu kontrollieren bzw. mitzugestalten. (EPPLER 2013b: 337) Die Rechte aus dem LV zur Einführung einer Konferenz zur parlamentarischen Begleitung der GASP/GSVP haben die nationalen Parlamente und das EP wahrgenommen. Auch die im LV noch nicht abschließend ausgestalteten Rechte zur Kontrolle von EUROJUST und zur politischen Bewertung der Aktivität von EUROPOL wurden in Form interparlamentarischer Foren in Anspruch genommen. Im Kontext der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise wurde zudem ein neues interparlamentarisches Gremium erschaffen. Das Potenzial einer stärkeren interparlamentarischen, horizontalen

Koordination und einer zunehmenden vertikalen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament für die demokratische Legitimation der EU ist beachtlich: Gerade die Kombination zwischen der Kontroll- und der Artikulationsfunktion kann dazu eingesetzt werden, die Rechenschaftspflicht der auf europäischer Ebene handelnden, mit Exekutivmacht ausgestatteten Organe zu gewährleisten und gleichzeitig ‚Europa‘ den EU-Bürgern zu vermitteln. Dieses Potenzial wird zurzeit jedoch nicht vollständig ausgeschöpft: Wie an verschiedenen Stellen der Arbeit dargestellt (siehe S. 354 ff., 358, 417), besteht zwischen den europäischen und den nationalen Abgeordneten erstens nicht nur bedingungslose Kooperation; die Beziehungen zwischen den verschiedenen parlamentarischen Ebenen sind ebenso geprägt von Konkurrenz und Rivalität. Bisher fand zweitens kein strukturierter und strategisch ausgerichteter Austausch zwischen den verschiedenen parlamentarischen Ebenen der EU statt. Drittens reduzieren sich diese losen Verbindungen auf eine Interaktion, die eher einer Art „erweiterter Elitendiskurs“ (BENZ & BROSCHEK 2010: 4) zwischen Politikern gleicht, der nur eine eingeschränkte Resonanz in der Öffentlichkeit hat.

Im Hinblick auf die Systemgestaltungsfunktion kamen die Rechte der nationalen Parlamente zur Beteiligung am ordentlichen Vertragsänderungsverfahren im Rahmen der ‚Konventsmethode‘ und das Vetorecht im Rahmen der Brückenklauseln noch nicht zum Einsatz. Deshalb kann die Auswirkung auf die politische Praxis (noch) nicht bewertet werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die europarechtliche Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen durch den LV eine symbolische Aufwertung erfahren hat, de facto entfalten die durch die nationalen Parlamente erhaltenen Rechte und die damit einhergehenden Pflichten, aktiv zur Arbeitsweise der EU beizutragen, eine eingeschränkte Relevanz für ihre europapolitische Stellung. Der Einfluss der rechtlichen Änderungen auf die politische Praxis sollte mithin nicht überbewertet werden. Die durch den Lissabonner Vertrag den nationalen Parlamenten eingeräumten neuen Mitwirkungsrechte sind zwar ein weiterer Schritt auf dem Weg in Richtung einer Parlamentarisierung des EU-Rechtsetzungsprozesses, sie sind jedoch noch keine entgeltliche Lösung für das Demokratiedefizit der Union. Was in diesem Kontext jedoch als wichtig erscheint, ist der Gedanke, dass durch die konsekutive Aufwertung der europarechtlichen Stellung der nationalen Parlamente, eine diskursive Wende (AEUL & CHRISTIANSEN 2015: 276) bezüglich ihrer

Rolle in der EU-Politik eingeläutet wurde. Wurde noch vor wenigen Jahrzehnten die Frage kontrovers diskutiert, **ob** die mitgliedstaatlichen Legislativen überhaupt eine Rolle auf europäischer Ebene spielen sollten, stellt sich nunmehr nur noch die Frage, **wie** diese Rolle bei künftigen Reformen der primärrechtlichen Grundlagen der EU auszugestalten ist.

Die Analyse der parlamentarischen Mitwirkungspraxis des Bundestags und des Bundesrats kann den formellen Befugnissen des Lissabon-Vertrags eine begrenzte politikpraktische Bedeutung bescheinigen. Die Änderungen des Vertrags von Lissabon wurden von den interviewten Experten als Fortschritt, Impuls oder Initialzündung für Veränderungen auf nationaler Ebene und in der Wissenschaft als „intermittent reference point“ (BEICHELT 2012: 148) für die Stärkung der rechtlichen Rolle beider Kammern in EU-Angelegenheiten bezeichnet. Eine größere Bedeutung für die politische Praxis in Deutschland hat die Umsetzung des Vertrags von Lissabon in nationales Recht und damit das einschlägige verfassungsgerichtliche Urteil gespielt. Tatsächlich kann das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts als entscheidender Faktor in Richtung einer stärkeren europapolitischen Mitwirkung gewertet werden. In diesem Kontext ist zu Recht von einer verfassungsgerichtlich verordneten Parlamentarisierung der Europapolitik (BECKER & KIETZ 2010: 27 ff.) geschrieben worden: Die in Deutschland erfolgte Erweiterung der im Lissabon-Vertrag sanktionierten Rechte fand vor dem Hintergrund der rechtlichen Kontrolle durch das BVerfG statt. Das Gericht hatte einige Bereiche identifiziert, in denen es Lücken in der demokratischen Legitimation der EU erkannte und übertrug den beiden Kammern die Aufgabe, diese Lücken zu schließen. Dieser Forderung wurde durch den Erlass des Integrationsverantwortungsgesetzes entsprochen. In der ‚Alltagspraxis‘ der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in der deutschen Europapolitik erweisen sich die Kontrollrechte des Integrationsverantwortungsgesetzes jedoch als wenig relevant. Weder die allgemeine oder die spezielle Brückenklausel, noch die Subsidiaritätsklage, noch die Kompetenzerweiterungsklausel, noch der Notbremsemechanismus wurden bisher angewandt. Eine Bewertung der Auswirkungen dieser Vorschriften auf die parlamentarische Praxis muss an dieser Stelle daher ausbleiben. Neben dem Recht zur Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle, das bereits im Primärrecht vorgesehen und im IntVG weiter präzisiert worden ist, kamen bisher die Vorschriften zur Flexibilitätsklausel und des vereinfachten

Vertragsänderungsverfahrens zum Einsatz. Die politische Bedeutung dieser Fälle ist indes gering. Einen Mehrwert für die demokratische Legitimation des europapolitischen Handelns der Bundesregierung hat die bindende Mandatierung durch die Legislative trotzdem: Der Regierungsvertreter im Ministerrat oder im Europäischen Rat muss die vorherige ausdrückliche Zustimmung der beiden Kammern einholen, um einem Vorschlag zustimmen zu können. Dies hat zur Folge, dass die Bundesregierung daran interessiert ist, die beiden Kammern frühzeitig in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen und sich mit ihnen über das weitere Vorgehen abzustimmen; die Anreize für ein kooperatives Verhältnis zwischen den drei Verfassungsorganen, die jeweils einer Integrationsverantwortung unterliegen, und für deren gegenseitige Kontrolle werden hierdurch gestärkt. Für den Bundesrat hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu einer Veränderung seiner Mitwirkung in der deutschen Europapolitik geführt: „Im Mittelpunkt stehen die Übernahme von Verantwortung für die europäische Entwicklung und der Wille, der Europapolitik zu mehr Akzeptanz zu verhelfen.“ (MÜLLER 2011b: 206). Gleichwohl wird die bisherige Gewichtsverteilung in der Europapolitik zwischen diesen drei Institutionen nicht grundlegend verändert.

Mit der vom BVerfG zwar nicht ausdrücklich angeforderten, jedoch vom Bundestag und Bundesrat trotzdem beschlossenen Überführung der Zusammenarbeitsvereinbarungen in Gesetzesform gingen einige kleinere Änderungen des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung in der nationalen Europapolitik einher, die der Logik zur Weiterentwicklung eines bereits in sich kohärenten Handlungsrahmens folgen. Die als Gesetze für den parlamentarischen Alltag anzusehenden EUZBBG und EUZBLG wurden geringfügig geändert. Dies spiegelt sich auch in der praktischen Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den beiden Parlamentskammern wieder. Die Änderungen des EUZBLG haben sich für die parlamentarische Praxis als wenig relevant erwiesen. Weder fanden die Regelungen zur Schwerpunktsetzung, noch zum Parlamentsvorbehalt bei Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Anwendung. Mit der Erweiterung des Katalogs der EU-Vorhaben aus dem EUZBBG stieg die Zahl der Dokumente, die dem Bundestag durch die Bundesregierung zugeleitet werden, deutlich an. Damit trägt das reformierte EUZBBG zu einer Verbesserung des Informationsstands



des Bundestags bei, und es stellt eine verlässliche Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag dar. Die Voraussetzungen für eine Kontrolle des Handelns der Bundesregierung auf europäischer Ebene werden hierdurch gestärkt. Diese Kontrolle der Bundesregierung bleibt auch nach dem Inkraftsetzen der Lissabonner Vertragsbestimmungen und nach der Umsetzung des Lissabon-Urteils primäre Aufgabe beider Legislativkammern in Angelegenheiten der EU. Damit legitimieren sie mittelbar das Handeln der Regierung auf europäischer Ebene.

Jedoch hängt eine nationalparlamentarische Einflussnahme in der EU nicht alleine von rechtlichen Faktoren ab. Maßgeblich für eine effektive Mitwirkung ist auch der politische Wille der Abgeordneten bzw. der Mitglieder der Länderkammer, sich in die Europapolitik der Regierung oder gegenüber den europäischen Institutionen einzuschalten. Wie sie tatsächlich ihre Rechte geltend machen, hängt von ihrer Motivation und ihrem Rollenverständnis ab. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Umsetzung dieses Urteils hatten einen positiven Einfluss auf die Selbstwahrnehmung der Parlamentarier bzw. auf deren Bewusstsein, dass das deutsche Parlament eine wichtige Quelle demokratischer Legitimation in der EU-Politik ist. Die europäische Staatsschulden- und Finanzkrise und die während dieser Krise vom BVerfG gefällten Urteile haben diese Auffassung weiter gestärkt und einen zusätzlichen Anstoß zur intensiveren Befassung mit EU-Angelegenheiten sowie zur weiteren Stärkung der Rolle des Bundestags in der Sache gegeben. Europäische Fragen rückten während der Krise näher ins Bewusstsein der Parlamentarier und die Beratungen wurden politisiert. Die Krise kann als ein exogener Schock gewertet werden, der die Befassung mit EU-Angelegenheiten stark befördert hat.

Der mit der Überführung der BBV in das EUZBBG und der Einführung einer Integrationsverantwortung begründete rechtliche Anspruch auf Information und Mitwirkung in der Europapolitik wurde für die politische Praxis während der Finanzkrise besonders relevant. Als Voraussetzung für die Erfüllung der Kontrollfunktion, ist Information von wesentlicher Bedeutung. Wollen die Abgeordneten ihre Kontrollrechte gegenüber der auf Unionsebene agierenden Regierung einsetzen, so müssen sie über das Geschehen auf europäischer Ebene und über die Verhandlungsspielräume und -Optionen der einzelnen Vertreter der Bundesregierung in den europäischen Gremien informiert werden. (BENZ & BROSCHEK

2010: 5) Dieser Informationsanspruch ist besonders für die Oppositionsfraktionen relevant, weil sie sich auf die sanktionierten Rechte beziehen können, wenn sie Informationen oder Dokumente von der Bundesregierung einfordern. Verfügen die Oppositionsfraktionen über eine Zugangsmöglichkeit zur Inanspruchnahme der rechtlichen Kontrolle durch ein Verfassungsgericht, entfaltet dieser rechtliche Informationsanspruch ein gewisses Drohpotenzial (ABELS 2013b: 89 f.). Dies wurde während der Staatsschulden- und Finanzkrise besonders deutlich, als eine Lücke in der Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung offensichtlich wurde, die durch eine interne Auseinandersetzung zwischen den Akteuren beider Institutionen nicht geklärt werden konnte. Über die rechtliche Kontrolle konnten Sanktionen gegenüber der Regierung wegen eines Verstoßes gegen Unterrichtungspflichten durchgesetzt werden. (ebd.: 89 f.) Dieses Urteil ist allerdings nur eines aus einer Vielzahl von weiteren Entscheidungen der letzten zwei Jahrzehnte, mittels derer die Legislative dazu aufgerufen wurde, ihre Rechte in der Europapolitik aktiver wahrzunehmen. Die rechtliche Kontrolle hat insgesamt zu einer Kalibrierung der Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative im Sinne der Ausgewogenheit beigetragen (5\_IPEX: 109).

## 5.2 GEÄNDERTE BEDINGUNGEN DER MITWIRKUNG

Dass EU-Angelegenheiten verstärkt in den Fokus der Abgeordneten rückten, kann auch anhand der jüngeren rechtlichen, organisatorischen und institutionellen Anpassungen der letzten Jahre nachgewiesen werden. Zum einen wurde der gesetzliche Rahmen für die Mitwirkung in Angelegenheiten der EU weiter durchbuchstabiert, zum anderen wurden neue Verfahren, Abläufe und Strukturen entwickelt, die sicherstellen sollen, dass die Mitglieder beider Kammern ihre Rechte angemessen wahrnehmen und ihre europapolitische Rolle ausfüllen können. So wurde das EUZBBG novelliert, eine Änderung des EUZBLG beantragt, den Posten eines Bundesratsvertreters in Brüssel eingerichtet, eine Datenbank zur Bearbeitung von Unionsvorlagen namens EuDoX im Bundestag eingeführt und die Verwaltung des Bundestags mit einer für europäische Angelegenheiten zuständigen Unterabteilung umgestaltet. Als „window of opportunity“ haben die krisenbedingten Entwicklungen der letzten Jahre (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 12) den Akteuren in Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit eröffnet, eine Erwei-

terung des Kontrollumfangs und eine weitere Optimierung des Kontrollmanagements in beiden Kammern einzuleiten bzw. zu vollziehen. Lehren für diese Reformen wurden auch aus der Bilanz zur Umsetzung der Begleitgesetze gezogen. Im Folgenden werden diese rechtlichen und organisatorischen Reformen kurz dargestellt.

### 5.2.1 Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Während der 17. LP wurden verschiedene Gesetze verabschiedet, die eine Beteiligung der deutschen Legislative an haushalts- und finanzpolitischen Angelegenheiten der EU sicherstellen. Dieser komplexe politisch und rechtsetzungstechnisch sicherlich hochanspruchsvolle Prozess kann und soll an dieser Stelle nicht nachgezeichnet werden. Vielmehr ist es Aufgabe dieses Abschnitts, die Bedeutung dieser rechtlichen Architektur für die künftige politische Arbeit des Bundestags herauszustellen.<sup>485</sup>

An Maßnahmen mit haushaltspolitischer Relevanz, die auf europäischer Ebene beschlossen werden, wird der Bundestag künftig mittels eines im Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG)<sup>486</sup> festgelegten abgestuften Verfahrens mitwirken. Die konkrete Form der Bundestagsbeteiligung richtet sich dabei nach dem „Ausmaß der Betroffenheit“ (CALLIESS 2012b: 8) der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung und ist verschiedenen Gremien zugeordnet: Das Plenum muss jeder Entscheidung zustimmen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags wesentlich berührt (§ 4 Abs. 1 ESMFinG). Dies gilt insbesondere bei solchen grundlegenden Entscheidungen wie der Gewährung von Finanzhilfen

---

<sup>485</sup> Für die bestehenden Hilfsprogramme, die noch unter der befristeten EFSF abgewickelt wurden, gelten die Regeln des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen des Stabilisierungsmechanismusgesetzes (Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG vom 22.05.2010. BGBl. 2010 I Nr. 24, S. 627-628). Da die EFSF jedoch bereits Mitte 2013 vom dauerhaften ESM vollständig abgelöst und ersetzt wurde und da das StabMechG in weiten Teilen seinem Nachfolger, dem Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13.09.2012 (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG. BGBl. 2012 I Nr. 43, S. 1918-1921.) ähnelt, wird an dieser Stelle lediglich auf letzteres näher eingegangen.

<sup>486</sup> Vgl. vorige Fußnote.

für ESM-Mitgliedstaaten (7\_BT\_Vw: 72; 8\_BT\_MdB/RF: 47), der Annahme von Aufgaben, die der Empfänger der Finanzhilfen zu erfüllen hat (CALLIESS 2012b: 9) oder der Veränderung des genehmigten Stammkapitals des Europäischen Stabilitätsmechanismus. Der Vertreter der Bundesregierung darf bei solchen Entscheidungen gem. § 4 Abs. 2 ESMFinG einer Beschlussvorlage nur zustimmen oder sich enthalten, wenn ein entsprechender Beschluss des Bundestags vorliegt. Der Vertreter ist verpflichtet, an der Beschlussfassung teilzunehmen.

Bei allen sonstigen Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die die Haushaltsverantwortung des Bundestags berühren, „lediglich in Ausführung des Grundsatzbeschlusses [...] ergehen und keine wesentlichen Abweichungen enthalten“ (ebd.: 9 f.), wird der Haushaltsausschuss anstelle des Plenums tätig. Er hat beispielsweise die Vorbereitung und Durchführung der Vereinbarungen über Stabilitätshilfen zu überwachen (§ 5 Abs. 1 ESMFinG). In bestimmten Fällen bedarf es ferner der vorherigen Zustimmung des Ausschusses (§ 5 Abs. 2 ESMFinG). Liegt eine solche vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses nicht vor, muss der Vertreter in den ESM-Gremien<sup>487</sup> gem. § 5 Abs. 2 ESMFinG die Vorlage für einen diesbezüglichen Beschluss ablehnen. Dem Haushaltsausschuss steht darüber hinaus nach § 5 Abs. 3 ESMFinG das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen zu, die die Bundesregierung zu berücksichtigen hat.

Beim Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt kann die Bundesregierung aus Vertraulichkeitsgründen die Befassung eines Sondergremiums beantragen, das aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses besteht und die Beteiligungsrechte des Bundestags wahrnimmt. (§ 6 ESMFinG) Darüber hinaus regelt § 7 ESMFinG umfassende Unterrichtsrechte, die neben dem EUZBBG bestehen und speziell für die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus gelten.

Die abgestuften Zustimmungspflichten werden zur Konsequenz haben, dass zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag in Vorbereitung der Entscheidungen auf europäischer Ebene noch engere Kontakte und eine bessere

---

<sup>487</sup> Die wichtigsten Entscheidungsgremien des Europäischen Stabilitätsmechanismus sind der Gouverneursrat und das Direktorium. Der Gouverneursrat trifft beispielsweise Entscheidungen über die Gewährung von Finanzhilfen durch den ESM. Das Direktorium gewährleistet die Führung des Europäischen Stabilitätsmechanismus. (CALLIESS 2012b: 8)

Abstimmung notwendig werden. (11\_BT\_Vw: 16 f.; 10\_BT\_MMdB/OF: 19) Der Bundestag muss in den Willensbildungsprozess eng eingebunden werden. (15\_BReg: 26) Damit die Regierung in den Gremien in Luxemburg oder Brüssel den Entscheidungen zustimmen kann (27\_BReg: 78), muss sie vorher eine explizite Ermächtigung des Bundestags einholen. Die Ausgestaltung der neuen Rechte erinnert teilweise an das IntVG – mit dem Unterschied, dass die Integrationsverantwortung nur bei gewichtigen Integrationsschritten zum Tragen kommt, während der Bundestag bei jeder finanzrelevanten Entscheidung, die seine haushaltspolitischen Gesamtverantwortung berührt, der Beschlussfassung in den Gremien des Europäischen Stabilitätsmechanismus zustimmen muss (22\_BT\_FM/OF: 27 ff.) und dementsprechend über einen Parlamentsvorbehalt verfügt (KIETZ 2013: 30). Die Regelungen des ESMFinG hinsichtlich der Beteiligung des Bundestags sichern also eine ausreichende Beteiligung des deutschen Parlaments bei intergouvernemental gefassten Entscheidungen. (ROHLEDER & SCHÖLER 2013: 163) Gegen den Willen des Bundestags können die Organe des Europäischen Stabilitätsmechanismus keine wesentlichen Entscheidungen treffen. (CALLIESS 2012b: 10) Oliver HÖING (2012: 17) stellt in diesem Zusammenhang fest:

*„These provisions guarantee that the Bundestag does not only remain ,the master of the treaty‘, but also ,the master of the procedure‘.“*

Die neuen Regelungen eröffnen die Chance, die Verfahren zur Gewährung von Finanzhilfen transparenter zu machen und „die Möglichkeiten zur Kontrolle und öffentlicher Debatte zu erhöhen“ (KIETZ 2013: 33). Wesentliche Voraussetzungen hierfür sind einerseits der Wille der Mandatsträger zur öffentlichen Kontrolle der Bundesregierung und andererseits die Ausstattung mit ausreichenden Ressourcen für eine solche Kontrolle (ebd.).

In Vergleich zu den anderen nationalen Parlamenten hat der Bundestag in diesem Bereich „eine einzigartige Stellung erlangt, die auf Ebene der EU ebenso wie in anderen Mitgliedstaaten Befürchtungen an der Handlungsfähigkeit Deutschlands aufkommen lässt“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 23). Ihm stehen umfassende Beteiligungs- und Kontrollrechte in Angelegenheiten der EFSF und des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu, die „EU-weit bisher einmalig“ (KIETZ 2013: 33;

vgl. auch HÖING 2012: 19) sind.<sup>488</sup> Auch die Rechte des Bundesrats sind im Vergleich zur Stellung des Bundestags deutlich beschränkt (KIETZ 2013: 33): Ihm steht das Recht zu, Dokumente seitens der Bundesregierung zugeleitet zu bekommen und Stellungnahmen in Angelegenheiten abzugeben, die seine Kompetenzen betreffen (§ 7 ESMFinG). Ausnahmen bestehen bei besonderer Vertraulichkeit der Dokumente und bei Eilbedürftigkeit.

## 5.2.2 Neufassung der Zusammenarbeitsgesetze

Anknüpfend an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 19. Juni 2012 im Organstreitverfahren „ESM/Euro-Plus-Pakt“ über die Verletzung der Unterrichtsrechte des Bundestags in EU-Angelegenheiten<sup>489</sup> und an die parlamentarische Befassung mit dem ersten Bericht zur Umsetzung der Begleitgesetze im Dezember 2011<sup>490</sup> haben die Bundestagsfraktionen im Juni 2012 im Zuge der Ratifizierung des Fiskalvertrags (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 202) eine Anpassung des EUZBBG beschlossen<sup>491</sup>: Das Gesetz wurde dahin gehend geändert, dass der Katalog der Vorhaben der EU auf Entwürfe zu intergouvernementalen Vereinbarungen und zu völkerrechtlichen Verträgen erweitert worden ist, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der EU stehen. (BT-Drs. 17/10125: 1) Allerdings war der Umfang dieser Änderung angesichts der in der Zwischenzeit deutlich gewordenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen des EUZBBG eher begrenzt. Deshalb beteuerten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP in einer EntschlieÙung vom 29. Juni 2012<sup>492</sup> ausdrücklich das Vorhaben, „bis zum Ende des Jahres 2012

---

<sup>488</sup> Einen vergleichenden Überblick über die Rechte nationaler Parlamente bei der Governance der Eurozone geben AUER & HÖING 2014; HEFTLER U.A. 2013 und HÖING 2012.

<sup>489</sup> Das BVerfG hatte nicht ausdrücklich gefordert, dass die Umsetzung seines Urteils in Gesetzesform zu erfolgen hat. Die Neufassung des EUZBBG war also keine Forderung des Verfassungsgerichts, sondern eine Entscheidung der Bundestagsfraktionen, die Verfassungsgerichtsrechtsprechung gesetzlich nachzuvollziehen. Zu den Hintergründen dieser Entscheidung siehe SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 201 f.

<sup>490</sup> Vgl. BT-Drs. 17/8137 und 17/8138 sowie BT-PIP. 17/149: 17969 ff.

<sup>491</sup> Vgl. Art. 2 des Gesetzes zum Vertrag vom 02.03.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.09.2012. BGBl. 2012 II Nr. 28, S. 1006-1019.

<sup>492</sup> BT-Drs. 17/10152.

eine Überarbeitung der bestehenden Gesetze zur Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union abzuschließen“ (BT-Drs. 17/10152: 2) und somit die in der praktischen Anwendung des Gesetzes aufgetretenen Unklarheiten zu beseitigen. Dies geschah im April 2013, als eine Neufassung des EUZBBG vom Bundestag angenommen wurde.

Der Bundesrat hat die Verfassungsgerichtsrechtsprechung und die Novellierung des EUZBBG aufgegriffen (28\_BR\_Vw: 138) und zur gleichen Zeit einen eigenen Antrag auf Novellierung des EUZBLG in die parlamentarische Beratung eingebracht, der allerdings in der 17. LP nicht abschließend beraten worden ist. Die wichtigsten Neuerungen dieser Gesetze werden im Folgenden kurz dargestellt.

### 5.2.2.1 Novellierung des EUZBBG

Der Antrag zur Novellierung des EUZBBG wurde von allen Fraktionen am 19. März 2013 als BT-Drs. 17/12816 in die parlamentarische Beratung eingebracht und am 18. April vom Plenum ohne Aussprache<sup>493</sup> angenommen (BT-PIP. 17/234: 29311D), nachdem der federführende EU-Ausschuss für Angelegenheiten der EU einen Tag zuvor seine Beschlussempfehlung auf BT-Drs. 17/13142 vorgelegt hatte. Wie im Falle der Erarbeitung der Begleitgesetze, wurde bei dieser Neufassung des EUZBBG Wert darauf gelegt, dass das Gesetz aus der Mitte des Bundestags eingebracht wurde und dass alle Fraktionen an dessen Erarbeitung von Anfang an konstruktiv beteiligt waren. (9\_BT\_FM/RF: 148; 12\_BReg: 31; 14\_BReg: 125 ff.; 22\_BT\_FM/OF: 98; KASTER in BT-PIP. 17/232: 29069B; RUPPERT in BT-PIP. 17/232: 29072A; SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 199, 202) Die Verhandlungsführung zielte auf einen möglichst breiten interfraktionellen Konsens ab. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 202) Die Bundesregierung wurde informell über den Fortschritt der interfraktionellen Beratungen unterrichtet. (14\_BReg: 127) Das Gesetz wurde einstimmig beschlossen und trat am 13. Juli in Kraft.<sup>494</sup> Die Neufassung des EUZBBG wurde als Beispiel für eine ‚best practice‘ ins Englische und Französische

---

<sup>493</sup> Trotz der Relevanz des Themas der Mitwirkung des Bundestags in EU-Angelegenheiten wurde eine Plenardebatte nicht geführt; die Reden wurden stattdessen zu Protokoll gegeben.

<sup>494</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU vom 04.07.2013: EUZBBG. BGBl. 2013 I Nr. 36, S. 2170-2175.

übersetzt und auf der IPEX-Seite für das interessierte Publikum aus anderen nationalen Parlamenten veröffentlicht.<sup>495</sup> Das neue Zusammenarbeitsgesetz beseitigt einige Mängel der bisherigen gleichnamigen Regelung, die es in Form eines Ablösungsgesetzes aufhebt und ersetzt (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 203).

Die Mängel der Überführung der Zusammenarbeitsvereinbarung in Gesetzesform aus dem Jahr 2009 wurden behoben, indem die Struktur und Systematik des EUZBBG überarbeitet und gestrafft wurden: So werden die Grundsätze der Unterrichtung nunmehr in § 3 an den Anfang des Gesetzes gestellt und somit vor und unabhängig vom Vorhabenbegriff geregelt, um zu verdeutlichen, dass sie für alle Angelegenheiten der EU gelten. War der Begriff des EU-Vorhabens im alten EUZBBG noch von zentraler Bedeutung für die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung (ebd.: 203), so setzt das neue Gesetz in Anlehnung an die Verfassungsgerichtsrechtsprechung maßgeblich auf den Begriff „Angelegenheiten der EU“, der zum Ausgangspunkt für die Unterrichtsrechte des Bundestags wird (SCHRÖDER 2014: 804). Die in § 1 erfolgte einfachgesetzliche und nicht abschließende („insbesondere“) Konkretisierung dieses Begriffs soll sicherstellen, dass der Bundestag auch bei zukünftigen Weiterentwicklungen des europäischen Integrationsprozesses (BT-Drs. 14/13142: 9) und bei der künftigen Ausgestaltung der deutschen Europapolitik informiert sein und mitwirken können wird. Durch die Übernahme der verfassungsgerichtlichen Präzisierung (SCHRÖDER 2014: 804 f.), dass als EU-Angelegenheit auch die intergouvernementale Zusammenarbeit auf Grundlage völkerrechtlicher Verträge und Vereinbarungen zwischen EU-Mitgliedstaaten zu behandeln ist, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 11 und 12 EUZBBG) steht, werden die Informationsrechte des Bundestags bzw. die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung deutlich ausgeweitet und konkretisiert (BT-Drs. 17/12816: 1 f.). Die Grundsätze der frühestmöglichen, umfassenden, fortlaufenden, grundsätzlich schriftlichen und zusätzlich mündlichen Unterrichtung werden weiter konkretisiert (22\_BT\_FM/OF: 20;

---

<sup>495</sup> Vgl. hierzu „The German Bundestag intends to strengthen its participation in EU affairs“ vom 09.08.2013. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do?page=5](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do?page=5) [Stand: 21.10.2014]. Siehe auch URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do) [Stand: 26.10.2014].



11\_BT\_Vw: 87 ff.): Um die „parlamentsinterne Verbreitung, Erfassung und Verarbeitung“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 206) der erhaltenen Informationen zu gewährleisten, betont das Gesetz den Grundsatz der schriftlichen Unterrichtung; „der mündlichen Unterrichtung kommt lediglich eine ergänzende und erläuternde Funktion zu“ (§ 3 Abs. 1 S 3 EUZBBG). Die Unterrichtung hat zudem so rechtzeitig und ausführlich zu erfolgen, dass der Bundestag in der Lage versetzt wird, über eine Angelegenheit zu beraten, hierzu auf Grundlage einer soliden Informationsbasis eine Stellungnahme zu erarbeiten und abzugeben und somit frühzeitig und effektiv auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss nehmen zu können, bevor diese „nach außen wirksame Erklärungen [...] abgibt“ (BT-Drs. 17/13665: 13; BVerfG 2012: Ls. 3, Rn. 127). Die Unterrichtung umfasst alle Verfahrensstadien des Beratungsprozesses auf europäischer Ebene und alle Phasen der Entwicklung einer EU-Angelegenheit (SCHRÖDER 2014: 805). Das Gesetz nimmt eine noch konkretere Ausgestaltung der detaillierten Regelungen zur Übermittlung von Dokumenten vor (ebd.: 804): Hinsichtlich des Umfangs der Unterrichtungspflicht wird präzisiert, dass die Bundesregierung dem Bundestag grundsätzlich alle bei ihr vorliegenden Dokumente zu EU-Angelegenheiten zu übermitteln hat. Dabei wird klargestellt, dass in der Unterrichtung kein Unterschied zwischen formellen und informellen Treffen gemacht werden soll, dass sich die Bestimmungen zur Unterrichtung nicht nur auf die Beratungen im Rahmen der Sitzungen der EU-Organen sondern auch auf den diese vorbereitenden Gremien und Arbeitsgruppen erstrecken und dass sowohl offizielle als auch inoffizielle Dokumente zu übersenden sind. Es wird betont und durchgehend berücksichtigt, dass die Berichterstattung über die Vorbereitung und über das Sitzungsgeschehen sowohl der (informellen) Treffen des Ministerrats, des Eurogipfels und der Eurogruppe als auch anderer Institutionen auf völkerrechtlicher bzw. intergouvernementaler Grundlage zu erfolgen hat (§ 3 Abs. 3 EUZBBG). Außerdem wurden die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung zu inoffiziellen Dokumenten gestärkt (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 206):

*„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. [...] 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.“ (ebd.: 206 f.)*

Die Bundesregierung ist erstens verpflichtet, den Bundestag über die im Rahmen dieser Sitzungen entstehenden inoffiziellen Dokumente zu informieren. Eine solche Unterrichtung kann im Rahmen der Berichterstattung zu den Sitzungen der europäischen Gremien durch die Vorlage einer Liste der der Exekutive vorliegenden Dokumente oder Tischvorlagen erfolgen. (BT-Drs. 17/12816: 10) Eine automatische Weiterleitung aller Unionsdokumente an den Bundestag sieht das Gesetz hingegen nicht vor. (ebd.) Stattdessen können die Abgeordneten gem. § 4 Abs. 3 in einem zweiten Schritt einzelne oder mehrere aufgelistete Dokumente anfordern und die Bundesregierung muss diese zur Verfügung stellen. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 206 f.) Die Befürchtung, dass eine Dokumentenflut drohe, wird durch diese Regelung entkräftet (BT-Drs. 17/12816: 10; 17/13142: 9). Bei Bedarf und nach Anforderung – auch seitens einzelner Parlamentarier – sollen von der Bundesregierung zudem für besonders komplexe oder bedeutende Vorhaben vertiefende Berichte erstellt werden. (§ 6 Abs. 5 EUZBBG; 15\_BReg: 94) Hierdurch wird der verfassungsgerichtlichen Vorgabe Rechnung getragen, „wonach eine umso intensivere Unterrichtung zu erfolgen hat, 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“ (BT-Drs. 17/12816: 11). Die Unterscheidung zwischen förmlicher und allgemeiner Zuleitung wurde im neuen EUZBBG nicht übernommen, weil diese eher technische Trennung wenig Relevanz für die politische Praxis hat. (11\_BT\_Vw: 77 f.) Darüber hinaus werden einige andere während der Evaluierung der Anwendung der Begleitgesetzgebung konstatierten Mängel beseitigt: Zum einen wird die Bedeutung der Frühwarnberichterstattung in einem eigenen Absatz (§ 4 Abs. 4 EUZBBG) betont und die Bundesregierung verpflichtet, „dem Bundestag mindestens vierteljährlich Frühwarnberichte über aktuelle politische Entwicklungen“ zu übersenden. (BT-Drs. 17/12816: 10) Zum anderen werden die Regelungen der Unterrichtung über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 und 260 AEUV konkretisiert und ausgeweitet (SCHRÖDER 2014: 808). So hat sich die Berichterstattung über Vertragsverletzungsverfahren insbesondere auch auf die Antwortschreiben der Bundesregierung und die Mahnschreiben der Kommission zu erstrecken (§ 4 Abs. 6 Nr. 1). Zudem wird präzisiert, dass die Unterrichtungspflicht der Exekutive auch für Vertragsverletzungsverfahren zu gelten hat, die aufgrund einer unvollständigen oder

fehlerhaften Richtlinienumsetzung eingeleitet werden. (SCHRÖDER 2014: 808; BT-Drs. 17/12816: 10, 17/13665: 6)

Die Interessen der Regierung wurden bei der Neufassung des EUZBBG insoweit berücksichtigt, als § 3 Abs. 4 EUZBBG der Exekutive einen Kernbereich der Eigenverantwortung einräumt, „der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt“ (BT-Drs. 17/12816: 9). Die Einführung dieser Bestimmung war während der interfraktionellen Verhandlungen zur EUZBBG-Novelle umstritten. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 209)<sup>496</sup> Der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung ist als eine Grenze der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung zu verstehen: Der Bundestag hat kein Anspruch auf Unterrichtung, solange die interne Willensbildung in der Exekutive nicht abgeschlossen worden ist. (BT-Drs. 17/12816: 9; SCHRÖDER 2014: 807) Hat die Bundesregierung allerdings ihre Willensbildung bis zu dem Punkt konkretisiert, dass sie Zwischen- und Teilergebnisse öffentlich machen oder in Verhandlungen bzw. Abstimmungsprozessen mit Dritten treten kann, so kann sie sich bei der Information des Parlaments nicht mehr auf diese Bestimmung beziehen. (ebd.) Diese Regelung soll eine umfassende Unterrichtung des Parlaments bei gleichzeitigem Erhalt des nötigen Verhandlungsspielraums und der Handlungsfähigkeit der Regierung auf europäischer Ebene gewährleisten (26\_BT\_FM/RF: 92).

Die Regelungen zum Verfahren der Abgabe von Stellungnahmen bleiben im Wesentlichen unverändert. Es wurden lediglich drei kleinere Änderungen vorgenommen, die auf politische Forderungen der Bundestagsabgeordneten zurückzuführen sind (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 208): Die Bundesregierung hat fortlaufend aktualisierte Informationen über den Beratungsablauf auf europäischer Ebene zu übermitteln und eine eigene Bewertung abzugeben. (§ 8 Abs. 1 EUZBBG) Ziel ist es, die Parlamentarier in die Lage zu versetzen, den günstigsten Zeitpunkt für die Abgabe einer Stellungnahme bestimmen zu können. (BT-Drs. 17/12816: 11; SCHRÖDER 2014: 810) Das Einlegen eines Parlamentsvorbehalts im Falle des Abweichens der Bundesregierung von einer Stellungnahme des Bun-

---

<sup>496</sup> Für Details vgl. die Ausführungen von SCHÄFER & SCHULZ (2013a: 209 f.).

destags wurde an die tatsächlichen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene angepasst: So wurde im neuen Gesetzestext darauf verzichtet, konkrete Formate und Gremien zur Einlegung eines Parlamentsvorbehalts zu benennen. (BT-Drs. 17/12816: 11) Während bisher ein Parlamentsvorbehalt nur im Rat eingelegt werden konnte<sup>497</sup>, kann er also künftig ggf. auch in den vorbereitenden Gremien des Ministerrats eingelegt werden (SCHRÖDER 2014: 810). Gemäß § 8 Abs. 5 ist die Bundesregierung bereits auf Antrag eines Viertels der Bundestagsmitglieder verpflichtet, im Rahmen einer Plenardebatte die Gründe für die Nichtberücksichtigung wesentlicher Belange einer Bundestagsstellungnahme darzulegen bzw. die Gründe für das Abweichen von den Forderungen der Stellungnahme zu erläutern. (BT-Drs. 17/12816: 11; SCHRÖDER 2014: 811) Bisher konnte lediglich die Parlamentsmehrheit eine solche Plenardebatte verlangen. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 209) Diese Bestimmung lief jedoch aufgrund der im deutschen parlamentarischen System charakteristischen Handlungseinheit zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen im Bundestag „vollkommen ins Leere“ (ebd.). Mit der Änderung dieser Bestimmung wird ein neues Minderheitenrecht geschaffen, das eine öffentliche Kontrolle der Bundesregierung in Form einer Plenarerklärung auch durch die Oppositionsfraktionen ermöglicht.

Das novellierte EUZBBG sieht in § 9a vor, dass vor der abschließenden Entscheidung zur Einführung des Euro in einem Mitgliedstaat Einvernehmen zwischen Bundestag und Bundesregierung hergestellt werden soll. Bisher war in diesem Bereich kein Parlamentsbeschluss erforderlich.<sup>498</sup> Damit wird eine Ausdehnung der Mitwirkungsrechte des Bundestags auf Euro-Beitritte erreicht. Noch vor dem formalen Verbindlichwerden des Gesetzes kam diese Regelung zur Anwendung: Die Bundesregierung hat dem Bundestag das Recht auf Einvernehmensherstellung im Falle des Beitritts Lettlands zum Euro-Währungsgebiet gewährt.<sup>499</sup> (9\_BT\_FM/RF: 18, 20; vgl. auch SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 208) An diesem Vorgang

---

<sup>497</sup> Siehe Ausführungen auf den Seiten 91 f., 184, 391 f, in der Fn. 282 sowie im Anhang II.

<sup>498</sup> „Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt.“ (§ 8 Abs. 4 S 5 EUZBBG)

<sup>499</sup> Vgl. BT-Drs. 17/13887.

wird aus Sicht der Regierungsfractionen deutlich, dass die Bundesregierung einen Lernprozess durchgemacht hat (9\_BT\_FM/RF: 20) und inzwischen bereits antizipativ auf die Parlamentarier zugeht und ihnen ein Mitspracherecht einräumt (ebd.). Für die Bundesregierung ist das Zugeständnis eher als Formalisierung einer Zusammenarbeit und als zusätzliche, ausdrückliche und schriftliche Absicherung zu verstehen, dass im Parlament der Beitritt eines Landes zum Euro-Währungsgebiet politisch unterstützt wird. (27\_BReg: 123) Im politischen System Deutschlands scheint es unwahrscheinlich, dass die Regierung eine Entscheidung solcher Tragweite trifft, wenn sie sich nicht der Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestags sicher ist. (ebd.: 123) Mit der neuen Regelung wird das Parlament formell in den Entscheidungsprozess eingebunden und die Abgeordneten erhalten die Möglichkeit, ihre Positionen darzulegen. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 208) Paragraf 9a zielt also darauf ab, die parlamentarische Debatte über den Beitritt eines Mitgliedstaates zum Euro-Währungsgebiet „transparent und öffentlich zu gestalten“ (BT-Drs. 17/13142: 8).

Das Verhältnis zu den Spezialgesetzen über Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der EFSF ist dahin gehend geregelt, dass solche Angelegenheiten nicht als EU-Vorhaben im Sinne des EUZBBG zu behandeln sind. (BT-Drs. 17/13665: 14 f., 17/12816: 4 und 11) Gleichwohl gelten für sie die in §§ 3 und 4 EUZBBG statuierten Grundsätze der Unterrichtung bzw. Pflichten zur Übersendung von Dokumenten sowie die Berichtspflichten über die Sitzungen europäischer Gremien. (ebd.) Zusätzlich hat die Bundesregierung die in § 7 ESMFinG vorgesehenen Unterrichtungspflichten zu erfüllen, die speziell für die Fälle der Wahrnehmung der Haushaltsverantwortung des Parlaments konzipiert wurden (vgl. Abschnitt 5.2.1). Beschränken sich die Bestimmungen des neuen EUZBBG also auf die Regelung einiger Unterrichtsrechte des Bundestags in Angelegenheiten der EFSF und des Europäischen Stabilitätsmechanismus, so werden seine konkreten Beteiligungsrechte in diesem Bereich von den hierfür geltenden Spezialregelungen des StabMechG bzw. des ESMFinG präzisiert. (BT-Drs. 17/12816: 11) Hierdurch wird den Rechten des Bundestags zur Mitwirkung in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus Rechnung getragen und „überlappende Anwendungen und unklare Zuständigkeiten vermieden“ (ebd.).

Schließlich wurden die Regelungsreste zur Unterhaltung eines Verbindungsbüros in Brüssel aus der Zusammenarbeitsvereinbarung in § 11 des Gesetzes überführt; die Vereinbarung kann nunmehr aufgehoben werden.

Die Gesetzesnovelle stellt die Mitwirkungsrechte des Bundestags an der deutschen Europapolitik auf eine neue rechtliche Grundlage. (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 199) Sie schafft mehr Klarheit für die parlamentarischen Verfahren (16\_BT\_Vw: 92 f.) und weitet einmal mehr die Informationsrechte des Bundestags aus; entsprechend werden die Informationsasymmetrien zwischen Bundesregierung und Bundestag weiter verringert (25\_BT\_FM/OF: 120). Entsprechend verstärkt hat sich für die Regierung auch die „Unterrichtungsbreite und -Dichte“ (27\_BReg: 103) gegenüber dem Bundestag. Für den Bundestag kann sich der mit der Gesetzesänderung einhergehende „Zuwachs an Informationsrechten [...] durchaus als zentraler Aspekt für eine effektive Mitwirkung erweisen“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 206). Waren die formellen Informations- und Mitwirkungsrechte der ersten Kammer bis vor wenigen Jahren weniger stark ausgestaltet als die des Bundesrats, hat die Kombination aus dem Erlass von Spezialgesetzen zu haushaltspolitisch relevanten Maßnahmen und der Novellierung des EUZBBG dazu geführt, dass der Bundestag mittlerweile die Länderkammer in Punkto Ausgestaltung der formellen Mitwirkungsrechte eingeholt und sogar überholt hat (29\_BReg: 174). Mit diesen rechtlichen Änderungen findet der evolutionäre Prozess der Stärkung der formellen Rolle des Bundestags in EU-Angelegenheiten ein vorläufiges Ende.

### 5.2.2.2 Antrag auf Anpassung des EUZBLG

Nachdem der Bundestag die Novellierung des EUZBBG eingeleitet hatte, hat der Bundesrat am 29. Juni 2012 auf BR-Drs. 401/2(B) unter Rückgriff auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Erwartung geäußert, dass seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten weiter präzisiert werden; hierfür sollte eine Anpassung des EUZBLG erfolgen. (BR-Drs. 342/13: 1) Am 29. Mai 2013 hat die Länderkammer sodann eine Überarbeitung des EUZBLG beschlossen. (14\_BReg: 251; 19\_BR\_Vw: 12) Die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland hatten bereits im April 2013 einen Gesetzesentwurf in den Bundesrat

eingebraucht<sup>500</sup>, der an das novellierte EUZBBG anknüpfte und auf eine weitgehende Angleichung der Unterrichtsrechte beider Kammern abzielte. (14\_BReg: 251; 10\_BT\_MMdB/OF: 20; 13\_BT\_FM/OF: 17; 28\_BR\_Vw: 139) Der Antrag wurde dann an die Bundesregierung übermittelt und von der Regierung an den Bundestag weitergeleitet. Die Bundesregierung hat dazu Stellung genommen.<sup>501</sup>

Zwischen den Fraktionen im Bundestag und dem Bundesrat bestand eine informelle politische Absprache über die Annahme der Zusammenarbeitsgesetze (22\_BT\_FM/OF: 116; 30\_BR\_MM: 127): Der Bundesrat hatte einerseits zugesagt, den Entwurf des EUZBBG nicht in den Vermittlungsausschuss zu schicken, die Bundestagsfraktionen hatten andererseits signalisiert, den Antrag des Bundesrats anzunehmen. (10\_BT\_MMdB/OF: 22) In der Hoffnung, dass der Bundestag anschließend das EUZBLG beschließen würde (28\_BR\_Vw: 139), hat der Bundesrat dem Entwurf zum EUZBBG zugestimmt und somit den Weg für die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt frei gemacht.

Mit dem Hinweis, dass noch Klärungsbedarf zwischen Bundesregierung und den Exekutiven der Länderkammer in Bezug auf einige Punkte bestünde (19\_BR\_Vw: 12; 22\_BT\_FM/OF: 118), wurde der Punkt über Beratung des Bundesratsantrags im Bundestag mit dem Stimmen der Koalitionsfraktionen von der Tagesordnung der letzten regulären Sitzung des federführenden EU-Ausschusses vor der Sommerpause und dem Ende der 17. LP abgesetzt.<sup>502</sup> (13\_BT\_FM/OF: 17) Die Bundesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf die Auffassung geäußert, dass sie weder die Notwendigkeit einer Novellierung noch die einer zu eiligen Verabschiedung des EUZBLG sähe (BT-Drs. 17/13665: 17). Die während der Sitzung des EU-Ausschusses geäußerte Hoffnung, dass die Beratung des Bundesratsantrags während einer Sondersitzung des Bundestags vom 2./3. September 2013 stattfinden könnte, hat sich nicht materialisiert. Somit wurde der

---

<sup>500</sup> BR-Drs. 342/13 (B) vom 03.05.2013, eingebracht in die Beratungen des Bundestags am 29.05.2013 als BT-Drs. 17/13665.

<sup>501</sup> Vgl. Anlage 2 zu BT-Drs. 17/13665.

<sup>502</sup> Siehe hierzu auch das Protokoll der 93. Sitzung des EU-Ausschusses des Bundestags vom 26.06.2013.

Antrag in der 17. LP nicht abschließend beraten und fällt unter das Prinzip der Diskontinuität (30\_BR\_MM: 127).

Der Gesetzesentwurf verfolgte „das Ziel einer Straffung und Aktualisierung“ (BT-Drs. 17/13665: 11) der Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Länderkammer. Um die Anwendbarkeit des Gesetzes zu verbessern und mehr Rechtsklarheit für die Praxis zu erreichen, sollte zudem die Anlage zu § 9 EUZBLG in den Gesetzestext integriert werden. (ebd.: 2, 11)

Die Struktur des ersten Teils des Entwurfs, der sich auf die Unterrichtsrechte des Bundesrats in EU-Angelegenheiten bezieht, wurde stark an die des EUZBBG angelehnt. (19\_BR\_Vw: 12) Mit der Argumentation, dass Art. 23 Abs. 2 S 2 GG keine Differenzierung zwischen Bundestag und Bundesrat hinsichtlich des Umfangs der Unterrichtung vornimmt (BR-Drs. 342/13: 1, 11), sollte mit dem Gesetzesentwurf eine weitgehend gleiche Ausgestaltung der Informationsrechte der beiden Kammern erreicht werden.<sup>503</sup> Im Vergleich zum früheren EUZBLG ist im Entwurf zur Neufassung des Zusammenarbeitsgesetzes folglich die Beschränkung entfallen, dass Unterrichtungspflichten für die Bundesregierung nur dann bestehen, wenn Länderinteressen betroffen sind.<sup>504</sup> (14\_BReg: 251) Gleichwohl wurde in der Begründung des Antrags Folgendes klargestellt:

*„Gleichzeitig kommt zum Ausdruck, dass der Bundesrat nur in den vom EUZBLG vorgesehenen Fällen an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt (Artikel 23 Absatz 4 bis 6 GG). Dabei ist, entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [...] das Erfordernis der umfassenden Unterrichtung seiner Funktion gemäß auszulegen, die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte zu ermöglichen. Diese sind für den Bundesrat gemäß Artikel 23 Absatz 4 bis 6 GG auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, die Interessen der Länder berühren.“ (BR-Drs. 342/13: 12)*

Diese Feststellung nahm die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Antrag des Bundesrats auf, um darauf hinzuweisen, dass aus ihrer Sicht eine Gleichsetzung der beiden Kammern hinsichtlich ihrer Information nicht dem Wortlaut des Artikels 23 GG entspricht. (BT-Drs. 17/13665: 17; 15\_BReg: 86) Im

---

<sup>503</sup> Einige wenige Ausnahmen ergaben sich aus der speziellen Struktur und den Zuständigkeiten des Bundesrats. (28\_BR\_Vw: 139) Hierzu gehört zum Beispiel der Bereich der GASP.

<sup>504</sup> Vgl. hierzu das aktuelle § 2 EUZBLG i.V. m. Teil II Ziffer 1 der Anlage zu § 9 EUZBLG.



Gegenteil: Artikel 23 GG lasse eine Differenzierung der Unterrichtung der beiden Kammern zu. (ebd.) Die beiden Kammern haben eine unterschiedliche Stellung im politischen System und im Verfassungsgefüge der BRD (14\_BReg: 266 f.) und ihnen kommen unterschiedliche Zuständigkeiten in EU-Angelegenheiten zu, an die sich die Ausgestaltung ihrer Mitwirkungsrechte in der deutschen Europapolitik auszurichten hat. Es wurde zudem argumentiert, dass gegen eine solche Regelung der Zweck der Unterrichtung spricht: Die Unterrichtsrechte dienen der effektiven Wahrnehmung der Kontroll- und Mitwirkungsrechte. (14\_BReg: 251; 15\_BReg: 86) Die unterschiedliche Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der beiden Kammern im Grundgesetz weise darauf hin, dass die Unterrichtung des Bundesrats diesem Aspekt Rechnung tragen muss. Eine Pflicht zur Unterrichtung des Bundesrats ergäbe sich folglich nur in solchen Fällen, in denen die Interessen der Länder betroffen wären. (BT-Drs. 17/13665: 17) Zwar werden der Länderkammer aus Praktikabilitätsgründen faktisch weitgehend die gleichen Dokumente wie dem Bundestag übermittelt, dies steht dieser Argumentation jedoch nicht entgegen. (14\_BReg: 251; 15\_BReg: 99)

Die Stellungnahme der Bundesregierung benennt einen weiteren Punkt, dem die Exekutive kritisch gegenüberstand (BT-Drs. 17/13665: 18; 14\_BReg: 255): Die Einführung in § 5 Abs. 5 des Entwurfs einer Regelung zur Erstellung von vertiefenden Berichten und zu deren Übermittlung für und an den Bundesrat, soweit Interessen der Länder von einem besonders komplexen oder bedeutsamen Vorhaben berührt sind. Eine solche Regelung wurde bereits in der Neufassung des § 6 Abs. 5 EUZBBG aufgenommen. Die vorgeschlagene Regelung des EUZBLG weicht insoweit von der entsprechenden Bestimmung des EUZBBG ab, als erstere vorsieht, dass der Bundesrat nur dann vertiefende Berichte anfordern kann, wenn die besonders komplexen oder bedeutenden Vorhaben Mitwirkungsrechte der Länder berühren. (BR-Drs. 342/13: 15) Der Bundesrat soll darüber hinaus nur dann die Erstellung solcher Berichte anfordern können, wenn sowohl die Unterrichtung durch die Bundesregierung als auch die eigenen Informationsmöglichkeiten der Länder für eine fundierte Befassung mit der jeweiligen EU-Vorlage nicht ausreichend sind. (ebd.) Der Länderkammer sollen zudem grundsätzlich alle für den Bundestag erstellten vertiefende Berichte übermittelt werden. (ebd.) Für die Bundesregierung ist nur bedingt nachvollziehbar, warum der Bundesrat das gleiche Informationsbedürfnis wie der Bundestag haben sollte. (14\_BReg:

255) Im Unterschied zum Bundestag stünden den Länderregierungen vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung, auf eigene Ressourcen und Sachverstand zurückzugreifen und sich vertiefend zu einzelnen europapolitischen Dossiers informieren zu lassen. (14\_BReg: 255; 15\_BReg: 86) Der „Wissensvorsprung“ (BT-Drs. 17/13665: 17) des Bundesrats ist im Vergleich zu dem der Mitglieder des Bundestags beträchtlich. Da die Unterrichtsrechte auf die Beseitigung von Informationsasymmetrien zwischen Bundesregierung und den beiden Kammern abzielen, würde eine „generelle Gleichstellung“ (ebd.: 18) von Bundestag und Bundesrat auf eine Privilegierung des letzteren hinauslaufen. Eine solche Privilegierung wäre dem Grundgesetz nicht zu entnehmen, so die Stellungnahme der Bundesregierung. (ebd.) Eine Notwendigkeit zur Festschreibung eines Rechts zur Erstellung vertiefender Berichte eigens für den Bundesrat und zur automatischen Übernahme der Regelungen aus dem EUZBBG wurde deshalb nicht gesehen. (BT-Drs. 17/13665: 18; 15\_BReg: 97)

Ein dritter Punkt, in dem die Stellungnahme der Bundesregierung Bedenken hinsichtlich der Änderungswünsche des Bundesrats äußert, bezieht sich auf eine in Anlehnung an die Novelle der EUZBBG einzuführende Regelung, demnach die Regierung verpflichtet wäre, den Bundesrat im Vorfeld und nach den Sitzungen (auch vorbereitender) Gremien der EU über den Ablauf der Beratungen zu unterrichten. (BT-Drs. 17/13665: 18) Dem Bundesrat steht bereits jetzt das Recht zu, sich bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition in EU-Angelegenheiten, in denen die Interessen der Länder betroffen sein könnten, mit Ländervertretern zu beteiligen. Die Länderkammer kann gemäß dem aktuellen § 10 EUZBLG auf Verlangen auch eigene Vertreter in den Gremien der Kommission und des Rates entsenden. Deshalb steht die Bundesregierung einer solchen Neuregelung kritisch gegenüber.

Weitergehende, bereits in der Vergangenheit aufgestellte Forderungen nach einer Ausweitung der Mitwirkungsrechte<sup>505</sup>, konnten während informellen Gesprächen zwischen Regierungs- und Bundesratsvertreter auf Expertenebene im

---

<sup>505</sup> Z. B. Einvernehmensherstellung vor Erweiterungen der Union und Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU. (28\_BR\_Vw: 141)

Vorfeld der Einbringung des Antrags auf Änderung des EUZBLG nicht durchgesetzt werden. (14\_BReg: 257; 12\_BReg: 32 ff.; 28\_BR\_Vw: 139)

Der Bundesrat wird das Zusammenarbeitsgesetz aus dem Jahre 2009 auch weiterhin anwenden. (10\_BT\_MMdB/OF: 20) Ob eine Novellierung des EUZBLG in der 18. LP erfolgen wird, bleibt abzuwarten.

### 5.2.3 Repräsentant des Bundesrats in Brüssel

Der Bundesrat war lange Zeit nicht im Brüsseler Netzwerk der Repräsentanten der nationalen Parlamente vertreten. (28\_BR\_Vw: 116) Da die Länder bereits seit Ende der 1980er Jahre eigene oder gemeinsame Büros in Brüssel unterhalten<sup>506</sup>, waren die Landesregierungen nur schwer davon zu überzeugen, dass ein eigener Vertreter des Bundesrats für alle 16 Länder einen Mehrwert für die Mitwirkung der Länderkammer in EU-Angelegenheiten hätte. (28\_BR\_Vw: 118) Mit Blick auf die Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung an der Subsidiaritätsprüfung und am politischen Dialog haben die Landesregierungen im Laufe der Zeit jedoch akzeptiert, dass eine regelmäßige Teilnahme an den Abstimmungsprozessen und den MMM der Parlamentsvertreter sinnvoll ist. (ebd.) Seit dem 1. März 2013 entsendet die Länderkammer daher einen eigenen Repräsentanten nach Brüssel. (19\_BR\_Vw: 19)

Die neue Stelle soll der Intensivierung des frühzeitigen Informationsaustausches zwischen Bundesrat und den anderen Repräsentanten nationaler Parlamente, der effektiven Einbringung der Position des Bundesrats in das Netzwerk und der „Sensibilisierung, Netzwerkbildung und kollektive[n] Abstimmung mit anderen nationalen Parlamenten“ dienen (EMK 2012b).

Im Einzelnen hat der nach Brüssel entsandte Bundesratsmitarbeiter folgende Aufgaben (BECKER 2013: 17; AG Subsidiarität Bundesrat 2012: 18 f.):

- regelmäßige Teilnahme an den MMM und an ad hoc anberaumten Sitzungen der Gruppe nationaler Repräsentanten in Brüssel;
- frühzeitige Unterrichtung der Länder über etwaige Subsidiaritätsbedenken anderer nationaler Parlamente;
- Einbringen der Subsidiaritätsbedenken der Länder in die Beratungen in Brüssel;

---

<sup>506</sup> Die norddeutschen Länder unterhalten ein gemeinsames „Hanse-Office“.

- Aufbereitung der durch die anderen Parlamentsvertreter gelieferten Informationen;
- Kommunikation der europapolitischen Beschlüsse des Bundesrats und Weitergabe von Informationen zum Stand der Beratungen in der Gruppe der anderen Parlamentsrepräsentanten.

Die so gewonnenen unabhängigen Informationen werden in das elektronische, E-Mail basierte Netzwerk eingespeist und an die Länderregierungen weitergeleitet. (19\_BR\_Vw: 69) Der Bundesrat liefert zudem Zusammenfassungen der eigenen Dokumente in englischer Sprache, um den anderen nationalen Parliamente den Zugang zu erleichtern (19\_BR\_Vw: 21), die ebenfalls in das Netzwerk eingestellt werden. Die Beschlüsse zum politischen Dialog, die der Bundesrat direkt der Kommission zugeleitet hat, werden zusätzlich vom Repräsentanten des Bundesrats im Netzwerk vorgestellt. (ebd.) Welche konkreten Folgen die Einrichtung dieser Stelle für die europapolitische Arbeit des Bundesrats hat, wird sich noch zeigen.

#### 5.2.4 Dokumentenmanagement- und Informationssystem EuDoX

Im Jahr 2013 wurde ein Dokumentenmanagementsystem (EuDoX) in Betrieb genommen, das zum Ausbau der ‚Europafähigkeit‘ des Bundestags beitragen soll. Das System wurde von der Bundestagsverwaltung in Zusammenarbeit mit einem IT-Anbieter konzipiert (SACH 2013b) und steht zurzeit ausschließlich den verschiedenen Akteuren im Bundestag zur Verfügung. Die vom Intranet des Bundestags zugängliche Datenbank ermöglicht einen schnellen und themenbezogenen Zugang zu verschiedenen EU-Angelegenheiten und bietet vielfältige Recherche- und Redaktionsfunktionen an. (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 8)

EuDoX ist das zentrale Informationssystem für EU-Angelegenheiten des Bundestags. Es enthält alle europarelevanten Dokumente und Informationen, die von der europäischen Ebene direkt zugeleitet, von der Bundesregierung übermittelt oder innerhalb des Bundestags erstellt worden sind. Das System erfasst die etwa 25.000 jährlich an den Bundestag übermittelten Dokumente und gewährleistet die thematische Vorsortierung, Zuordnung (SACH 2013b; vgl. auch LINN & SOBOLEWSKI 2014: 79) und Bündelung dieser Dokumente zu sog. „Vorhabendossiers“, die anhand der Dokumentennummer oder mithilfe von Schlagwörtern

oder nach Typ des Dossiers recherchierbar sind. (16\_BT\_Vw: 90; 13\_BT\_FM/OF: 69; Bundestag 2014b) Damit einher geht eine Vereinfachung des vormals mühsamen Einsammelns entscheidungsrelevanter Positionen. (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 8) Darüber hinaus bietet die Datenbank verschiedene Ansichtsformen an: beispielsweise eine Ansicht nach Dokumentengruppe (Direktzuleitungen der europäischen Institutionen, Zuleitungen der Bundesregierung, bundestagsinterne Dokumente und Analysen) oder eine Ansicht nach sog. „Termindossiers“, die die Tagesordnungen der Ministerratssitzungen abbilden und alle Dokumente auflisten, die dort verhandelt werden. (16\_BT\_Vw: 90) Das System verfügt über eine Startseite, die in einem Fenster auf wichtige Dokumente (z. B. Neueingänge oder Dokumente, die für die Subsidiaritätsprüfung relevant sind) oder auf wichtige aktuelle Informationen (wie zu berücksichtigende Fristen oder unmittelbar bevorstehende Sitzungen der Ministerräte) hinweist. (ebd.) Neben der Startseite verfügt das System auch über spezielle Sektionen für die unterschiedlichen Bundestagsausschüsse. (ebd.) Den Bundestagsabgeordneten stehen darüber hinaus verschiedene Möglichkeiten der Individualisierung zur Verfügung: Sie oder ihre Mitarbeiter können Sprechzettel zu einzelnen EU-Vorhaben aus dem System herunterladen, die eine kurze Zusammenfassung des Inhalts und der Zielsetzung des jeweiligen EU-Vorhabens beinhalten. (ebd.) Sie können sich mittels Newsletter informieren lassen oder die Wiedervorlage einzelner Themen anfordern. (Deutscher Bundestag 2013: 160) Das System wird durch das Referat PE 5 verwaltet und bedarf der ständigen Verbesserung, Veränderung und Weiterentwicklung. (ebd.)

Alle Interviewpartner aus dem Bundestag haben sich ausgesprochen positiv über die Datenbank geäußert. Sie bietet sehr gute Recherchemöglichkeiten, eine übersichtliche und zentralisierte Datenerfassung, ist benutzerfreundlich, zuverlässig und erlaubt es, Zusammenhänge zu erfassen (9\_BT\_FM/RF: 122; 10\_BT\_MMdB/OF: 93; 10\_BT\_MMdB/OF: 112; 13\_BT\_FM/OF: 4; 17\_BT\_MdB/RF: 44 ff.; 22\_BT\_FM/OF: 106; vgl. auch SARRAZIN in METZ 2014). Das System wird vornehmlich von Fraktions- und Abgeordnetenmitarbeitern genutzt, die die Arbeit der politischen Ebene vorbereiten. (13\_BT\_FM/OF: 67 f.; 17\_BT\_MdB/RF: 44 ff.) Wie die gelieferten Informationen politisch eingesetzt werden können (22\_BT\_FM/OF: 106), muss jedoch von den handelnden Akteuren entschieden werden.

### 5.2.5 Unterabteilung PE der Bundestagsverwaltung

Zum 1. Januar 2013 wurde innerhalb der Abteilung P („Parlament“) der Bundestagsverwaltung die Unterabteilung Parlament – Europa (PE) eingerichtet. Bis zu diesem Zeitpunkt waren mehrere Arbeitseinheiten aus verschiedenen Abteilungen der Verwaltung mit europäischen Themen befasst. (ROHLEDER & SCHÖLER 2013: 173 f.) Nunmehr werden diese Stellen in einer einheitlichen Organisationsstruktur zusammengeführt. (Bundestag 2014b)

Angesichts der schieren Informationsmenge<sup>507</sup> und der Komplexität der mit der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise offenbar gewordenen Problematik der parlamentarischen Beteiligung in EU-Angelegenheiten wurde die Notwendigkeit einer Bündelung der europapolitischen und -rechtlichen Fachkompetenz sowie der Optimierung parlamentarischer Abläufe erkannt, um eine schnelle und koordinierte Befassung des Bundestags mit europäische Angelegenheiten zu ermöglichen. Der Ausbau von Kapazitäten erfolgte auch im Bewusstsein, dass die Arbeit des Bundestags von einer hohen personellen Fluktuation geprägt ist: Etwa ein Drittel der Abgeordneten scheidet in jeder Legislaturperiode aus unterschiedlichen Gründen aus, ein weiteres Drittel wird neu gewählt (Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 3.4.); es gibt personelle Veränderungen auch auf der Ebene der Abgeordnetenmitarbeiter und der Fraktionen. (16\_BT\_Vw: 80) Um den negativen Einfluss personeller Diskontinuitäten auf die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte zu verringern und um das Wissen über parlamentarische Verfahren sowie Willensbildungsprozesse in EU-Angelegenheiten institutionell zu verankern, wurde die Unterabteilung PE eingerichtet. (ebd.) Sie dient zu einem gewissen Maße als parlamentarisches Äquivalent zur personellen Kontinuität der Ministerialbürokratie. (16\_BT\_Vw: 80)

---

<sup>507</sup> Folgender Vergleich veranschaulicht, welche Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazitäten des Bundestags gestellt werden: Hat er während der ganzen 17. LP insgesamt 14.838 Drucksachen erstellt (FELDKAMP 2014: 13), bekommt er in EU-Angelegenheiten alleine in einem Jahr etwa 25.000 Dokumente von den europäischen Institutionen oder von der Bundesregierung übermittelt. (Bundestag 2014b; LINN & SOBOLEWSKI 2014: 79)

Die Unterabteilung umfasst sechs Referate, mit folgenden Aufgaben (Deutscher Bundestag 2013: 150 ff.)<sup>508</sup>:

- **PE 1 – Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU:** organisatorische und fachlich-inhaltliche Unterstützung des EU-Ausschusses. Dazu zählen: Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Ausschusssitzungen sowie der Obleuterunden<sup>509</sup>; Vorbereitung von Tagesordnungen des Ausschusses; Erstellung von Ausschussdrucksachen; Anfertigung von Entwürfen zu Beschlussempfehlungen und Berichten sowie von Sitzungsprotokollen; das Unterhalten interparlamentarischer Arbeitsbeziehungen (Vorbereitung und Begleitung von Berichterstattegesprächen, von Terminen mit ausländischen Delegationen und anderen Vertretern des öffentlichen Lebens sowie von Delegationsreisen; das Sekretariat ist Ansprechpartner für die COSAC);
- **Referat PE 2 – EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion:** Auslegung und (Weiter)Entwicklung der Mitwirkungsrechte des Bundestags in Angelegenheiten der EU sowie Unterstützung bei damit zusammenhängenden Fragen der Geschäftsordnung; Unterstützung der parlamentarischen Arbeit bei Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, zu Fragen der wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Koordination sowie zu Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion durch Erstellung von Analysen und Aufbereitung von Vorlagen aus diesen Bereichen; Erstellen von Vermerken zur Beratungsrelevanz einschließlich Subsidiaritätskontrolle für die Ausschüsse in den Bereichen Finanzen, Haushalt, Wirtschaft, Technologie sowie EU-Angelegenheiten; fachliche Unterstützung durch Erstellung von Sachstandsberichten und Analysen sowie von Europapolitischen Vorausschauen<sup>510</sup>; Unterstützung von Ausschussreisen und von interparlamentarische Treffen;

---

<sup>508</sup> Die folgende Aufzählung richtet sich eng an die Angaben des Bundestags. Vgl. Deutscher Bundestag 2013: 150 ff.

<sup>509</sup> Die Bezeichnung bezieht sich auf die regelmäßigen Treffen der Sprecher der Fraktionen und des Vorsitzenden sowie des stellvertretenden Vorsitzenden.

<sup>510</sup> Während die Sachstandsberichte und die Analysen der fristgerechten Behandlung von EU-Angelegenheiten und der Beratung in Fragen der Mitwirkung und Beschlussfassung

- **Referat PE 3 – Analysen, Prioritätensetzung und Beratung in EU-Angelegenheiten**<sup>511</sup>: Aufbereitung wichtiger EU-Vorlagen, Dokumente und Unterrichtungen der EU-Institutionen; Erstellen von Vermerken zur Beratungsrelevanz für die Bundestagsausschüsse, die auf der vorigen Seite nicht ausdrücklich genannt wurden; fachliche Unterstützung der Ausschüsse durch Erstellung von Sachstandsberichten, Analysen und Europapolitischen Vorausschauen; Unterstützung von Ausschussreisen und von interparlamentarischen Treffen;
- **Referat PE 4 – EU-Verbindungsbüro**: Vorfeldbeobachtung; frühzeitige Information über aktuelle politische Entwicklungen innerhalb der EU-Institutionen (Frühwarnung); Aufbau und Pflege eines Informationsnetzwerkes; Erstellung eines regelmäßigen „Berichts aus Brüssel“ (vor jeder Sitzungswoche) und von anlassbezogenen „Kurzmitteilungen“ zu einzelnen Themen<sup>512</sup>; Unterstützung bei interparlamentarischen Foren; Vorbereitung von auswärtigen Sitzungen der Bundestagsausschüsse und von Delegationsreisen nach Brüssel;
- **Referat PE 5 – Europa-Dokumentation**: Erfassung, Registrierung, informationstechnische Aufbereitung und thematisch-inhaltliche Zuordnung von EU-Dokumenten in EuDoX (METZ 2014); Erarbeitung von Vorschlägen zur Federführung und Mitberatung; Überwachung der Erfüllung der gesetzlichen Zuleitungspflichten von Unionsdokumenten durch die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag gemäß EUZBBG, IntVG und ESMFinG; Hilfestellung bei der Beschaffung von Dokumenten und Informationen; Unterhaltung einer EuDoX-Hotline;
- **Fachbereich PE 6 – Europa**: auftragsbezogenes Erstellen von wissenschaftlichen Gutachten, Dokumentationen, Sachstände und Kurzinformationen zu

---

dienen, sollen die Europapolitischen Vorausschauen den Ausschüssen bei der frühzeitigen Identifizierung von wichtigen Beratungsprioritäten helfen und fassen zu Beginn eines jeden Jahres die von der Kommission und vom Rat in jedem Politikbereich zu erwartenden wichtigen EU-Vorlagen zusammen. (Deutscher Bundestag 2013: 152 f.; Bundestag 2014b) Die EU-Vorausschauen werden während des Jahres zweimal aktualisiert. (Bundestag 2014c)

<sup>511</sup> Bis zum 30.01.2014: Referat PE 3 – EU-Analyse, Beratung, Prioritätensetzung für Vorhaben der EU.

<sup>512</sup> Diese dienen der Information über den aktuellen Stand der Beratungen in Brüssel (SACH 2010), über den aktuellen Stand der Beratung von wichtigen EU-Vorhaben und über Arbeitsergebnisse der europäischen Institutionen.



europapolitischen und -rechtlichen Themen, die auf mandatsbezogene Anfragen der Parlamentarier (ROHLEDER & SCHÖLER 2013: 152) zurückzuführen sind; Beantwortung von Anfragen der Bundestagsabgeordneten zu europarechtlichen und -politischen Fragen; Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Informationen und regelmäßige Information zu aktuellen EU-relevanten Fragestellungen mittels der Schriftenreihen „Aktueller Begriff“ und „Europa“. In diesem Bereich sprechen ROHLEDER & SCHÖLER (2013: 157) von einem Trend zu einer „gewissen ‚Verrechtlichung‘“ der Arbeit des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, die anhand einer vermehrten Nachfrage nach wissenschaftlichen Ausarbeitungen zum Instrumentarium der Subsidiaritätskontrolle und zur Konformität vorgeschlagener Sekundärrechtsakte mit den Bestimmungen des unionalen Primärrechts auszumachen ist.

Die Unterabteilung PE beschäftigt insgesamt 64 Mitarbeiter (Bundestag 2014b), die Beratungs-, Filter-, Unterstützungs- und Monitoringaufgaben wahrnehmen, die Beschlussfassung fachlich und (möglichst) neutral begleiten, Schulungen anbieten, Hintergrundinformationen erstellen und unabhängige Expertise liefern (13\_BT\_FM/OF: 71; 22\_BT\_FM/OF: 114; 24\_BT\_MdB/OF: 32; 11\_BT\_Vw: 74 ff.; Bundestag 2014b, 2014c). Die verschiedenen Dienstleistungen der Unterabteilung lassen sich im Wesentlichen unter den Schlagwörtern „Analyse und Politikberatung“ (Bundestag 2014b, 2014c) zusammenfassen.

Mit der Schaffung dieser neuen Verwaltungsstruktur ist die Erwartung verbunden, dass der Bundestag noch effektiver als bisher auf die gestiegenen Anforderungen zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten reagieren kann, die sich aus der Ausweitung seiner Rechte und den Zuwachs seiner Pflichten in diesem Bereich ergeben. (SACH 2013b) Welchen Mehrwert die neue Unterabteilung für die europapolitische Arbeit des Bundestags haben wird, muss die Zukunft zeigen.

Die bisher dargestellten Reformen sollen beide Kammern in die Lage versetzen, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten besser nutzen zu können. Insgesamt kann festgehalten werden, dass diese Reformen den Bundestag befähigen, auch künftig stärken „als kontrollierender und mitwirkender Akteur in der deutschen Europapolitik aufzutreten“ (CALLIESS & BEICHELT 2013: 24). Dem Bundesrat eröffnen sich zusätzliche Informations- und Interaktionsmöglichkeiten direkt in Brüssel.

### 5.3 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE PRAXIS

Da die in den vorigen Abschnitten dargelegten Reformen erst kürzlich beschlossen worden sind und eine große Bandbreite an Problemen zu lösen versuchen, wird sich dieser Abschnitt lediglich auf einige wenige noch offene Fragen konzentrieren, die für die Effizienz der Mitwirkung wichtig erscheinen. Für die eingeleiteten organisatorischen und rechtlichen Reformen bleibt festzuhalten, dass die politischen Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten aktiv nutzen sollten; eine Evaluierung dieser Anwendung erscheint in angemessener Zeit notwendig.

Zwar sind Bundestag und Bundesrat mittlerweile in der Lage, in der vorgegebenen Acht-Wochen-Frist eine formale Subsidiaritätsprüfung vorzunehmen, allerdings bestehen zwischen und innerhalb der beiden Kammern unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Ausgestaltung und Anwendung der Subsidiaritätskontrolle (BECKER & KIETZ 2010: 35). Unterschiede lassen sich vor allem im Umgang mit der Prüfung und der Subsidiaritätsrüge als politischem oder rechtlichem Instrument identifizieren. Über diese Aspekte herrscht auch zwischen den anderen nationalen Parlamenten keine Einigkeit. Die „nicht geklärte Prüfungsdogmatik“ (EMK 2012b) ist Ergebnis der Anwendung von rechtlich unbestimmten Termini in der Definition des Subsidiaritätsprinzips in Art. 5 Abs. 3 EUV sowie des Verzichts auf eine eindeutige Klärung der Kriterien zur Prüfung der Einhaltung dieses Grundsatzes in Protokoll 2. Für das Erreichen der Quoren zum Auslösen einer ‚gelben‘ oder ‚orangenen Karte‘ ist ein EU-weites Verständnis über die Definition und den Prüfmaßstab der Subsidiarität jedoch wichtig. Ebendiese und ein gemeinsames Prüfraster bzw. eine vereinbarte Schrittfolge (BECKER & KIETZ 2010: 15; BECKER 2013: 12) fehlen bei der Subsidiaritätskontrolle. 2012 fanden im Rahmen der COSAC vor diesem Hintergrund Diskussionen statt, ob eine solche detaillierte Definition der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festgelegt werden soll. (COSAC 2012d: 8) Eine Umfrage der COSAC zeigt, dass etwa die Hälfte der nationalen Parlamente zwar die Notwendigkeit für eine Klärung der Kriterien der Subsidiaritätsprüfung anerkennt und der Entwicklung von Leitlinien positiv gegenüber steht (ebd.: 8), gleichwohl möchten sie das Recht über die Auslegung der Grundsätze behalten. 17 von 41 nationalen Parlamenten/Kammern sind hingegen der Auffassung, dass keine gemeinsamen Kriterien

entwickelt werden sollten. (ebd.: 9) Unter diesen Bedingungen ist anzuregen, eine engere Abstimmung zwischen den Kammern zu etablieren, die der Entwicklung klarer Leitlinien und Anwendungskriterien zur Überprüfung der Einhaltung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit positiv gegenüber stehen. Zudem gilt es, ein gewisses Maß an Professionalisierung in jedem nationalen Parlament zu erreichen, um bei vorhandenen Subsidiaritätsbedenken gegen einen Vorschlag eine koordinierte Zusammenarbeit innerhalb kurzer Fristen zu erreichen. (CARO 2014: 5) Grundsätzlich ist die Empfehlung von KIIVER (2011a; 2012a) aufzunehmen, die Begründung über die Nichteinhaltung des Subsidiaritätsprinzips so weit wie möglich zu formulieren und in der Prüfung auch Prinzipien wie die Kompetenzgrundlage oder die Begründung eines Legislativvorschlags einzubeziehen. Wichtig ist indes der ausdrückliche Hinweis, dass es sich bei der Stellungnahme um eine „begründete Stellungnahme“ im Sinne des Protokolls 2 LV handelt. Auch sollte die Kommission ihre Anstrengungen intensivieren, die Wirkung der nationalparlamentarischen Subsidiaritätsrügen auf den europäischen Legislativprozess klarer herauszustellen. (STRATULAT U.A. 2014: 6)

In seiner Rede zur Lage der Union am 11. September 2013 erklärte José Manuel Durão BARROSO:

*„Nicht alles muss auf europäischer Ebene gelöst werden. Europa muss sich auf die Bereiche konzentrieren, in denen es den größten Zusatznutzen bewirken kann. In Bereiche, in denen dies nicht möglich ist, sollte sich Europa besser nicht einmischen. **Die EU sollte sich in großen Fragen stark engagieren und in kleineren Fragen zurückhalten** – eine Devise, die wir in der Vergangenheit vielleicht das eine oder andere Mal vernachlässigt haben.“ (BARROSO 2013: 11; eigene Hervorhebung)*

Auch die Spitzenkandidaten auf das Amt des Kommissionspräsidenten der beiden größten EP-Fraktionen bekräftigten während des letzten Wahlkampfes ausdrücklich die Notwendigkeit der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Jean-Claude JUNCKER, der aktuelle Kommissionspräsident, hat sich über die Bedeutung der Subsidiarität folgendermaßen geäußert: „Europa soll in großen Dingen groß sein und bescheiden in kleinen. Wenn die EU sich weiter mit kleinen Problemen abgibt, bröckelt ihre Akzeptanz in der Bevölkerung.“ (CDU NRW 2014) Allerdings hat die bisherige Arbeit der nationalen Parlamente mit diesem Grundsatz gezeigt, dass es zurzeit noch keine Einigung über dessen Interpretation herrscht.

Das Fehlen einer solchen gemeinsamen Interpretation und eines harmonisierten Vorgehens bei der Anwendung dieses Prinzips (STRATULAT U.A. 2014: 4) werden auch weiterhin große Herausforderungen an die effektive Wahrnehmung der kollektiven Rechte des Frühwarnmechanismus stellen. Hier bleibt zu hoffen, dass die Vorlage einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH die nötige Klarheit bringen wird. Der Wille der Luxemburger Richter vorausgesetzt, könnte das Gericht durch einige Präzisierungen zum Subsidiaritätsprinzip zu einer maßgeblichen Erleichterung seiner Anwendung beitragen.

Die Vorschläge, eine ‚rote‘ oder eine ‚grüne Karte‘ als zusätzliche Motivatoren für die Nutzung der Möglichkeiten der Subsidiaritätskontrolle einzuführen, mögen auf den ersten Blick einleuchtend sein. Durch eine ‚rote Karte‘ könnte die Kommission effektiv gezwungen werden, einen Legislativvorschlag aus Gründen einer Subsidiaritätsverletzung zurückzuziehen. (ebd.: 6) Dennoch gilt zu berücksichtigen, dass diese ‚Karte‘ lediglich die Möglichkeit böte, ein Gesetzgebungsverfahren anzuhalten bzw. zu stoppen. Eine konstruktive Mitwirkung an der europäischen Gesetzgebung wäre nicht möglich. Auch scheint diese Möglichkeit die Realitäten des europäischen Entscheidungsprozesses nicht hinreichend zu berücksichtigen: Ein Gesetzgebungsverfahren wird erst nach langwierigen Willensbildungsprozessen eingeleitet, während derer die nationalen Parlamente vielfältige Möglichkeiten haben, sich einzuschalten. Zudem wäre die defensive Logik, die einem solchen Instrument zugrunde liegt, nur bedingt geeignet, ‚Europa‘ den Bürgern näher zu bringen. Deshalb erscheinen andere Wege erfolgversprechender, um den ‚aktiven‘ Beitrag der nationalen Parlamente zur Arbeitsweise der Union zu unterstützen. Hierzu zählt die Einführung einer ‚grünen Karte‘, die die mitgliedstaatlichen Legislativen mit einem Initiativrecht ausstattet. Diesbezüglich wurden bereits verschiedene Vorschläge vonseiten einiger Wissenschaftler, des dänischen Folketing, des britischen House of Lords und der niederländischen Tweede Kamer vorgelegt.<sup>513</sup> Sie zielen darauf ab, entweder ein primärrechtlich verankertes Recht oder ein auf Freiwilligkeit basiertes – und nicht rechtlich sanktioniertes – Verfahren für eine ‚grüne Karte‘ in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzuführen. Mittels dieses Verfahrens soll es einer Gruppe von Parlamenten/Parlamentskammern möglich sein, der Kommission (begründete)

---

<sup>513</sup> Folketinget 2014: 2 f.; Tweede Kamer 2013: 2.9; UK House of Lords 2014: §§ 56 f.

Vorschläge für die Prüfung von gesetzgeberischen Initiativen oder für die Änderung bzw. Anpassung bereits bestehender Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen, wenn sie dies für erforderlich erachten (vgl. UK House of Lords 2014: §§ 58 f.; Folketinget 2014: 3; Tweede Kamer 2013: 2.9). Dies ist jedoch mit dem grundsätzlichen Problem behaftet, dass sie der interinstitutionellen Balance im Rechtsetzungsprozess der EU zuwiderliefe, in dem vornehmlich der Kommission das Initiativrecht zusteht. Vermeiden ließe sich dieses Problem durch eine Vorkehrung, die sicherstellt, dass die Kommission beim Einlegen einer ‚grünen Karte‘ über das Letztentscheidungsrecht verfügt, eine Anpassung des Gesetzgebungsakts einzuleiten oder eine Initiative vorzulegen. Der politischen Bedeutung, die ein solcher Vorschlag mehrerer mitgliedstaatlichen Legislativen entfalten würde, müsste die EK bei ihrer Entscheidung Rechnung tragen.<sup>514</sup>

Ein Aspekt, der die Mitwirkung des Bundestags auf europäischer Ebene maßgeblich beeinflusst ist folgender Umstand: Bundestagsabgeordnete sind aus dem nationalen Kontext gewöhnt, zum Abschluss eines Diskussionsprozesses ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ sagen zu können und so eine formale Entscheidung herbeizuführen. (SCHULZ & BROICH 2013: 147) In europäischen Zusammenhängen ist dies nicht möglich. (ebd.) Hier können sie zwar politisch Einfluss nehmen und im günstigsten Fall den europäischen Diskurs mitgestalten (ebd.), eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis haben sie indes nicht. Im europäischen Mehrebenensystem erfolgt die Einflussnahme überwiegend jenseits der institutionellen und verfahrensmäßigen Beteiligung am Gesetzgebungsprozess. Für die Mitwirkung auf europäischer Ebene sind also zwei Schlüsselworte wesentlich: ‚frühzeitig‘ und ‚informell‘. „Sofern Bundestag und Bundesrat mehr Einfluss auf die Festlegung der Agenda der EU nehmen möchten und so ihre Rolle von eher reaktiven hin zu stärker aktiv politikformulierenden Gremien entwickeln wollen“ (MELLEIN

---

<sup>514</sup> Nachtrag: Im Mai 2015 haben die nationalen Parlamente eine Arbeitsgruppe innerhalb der COSAC eingerichtet, die mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die Einführung einer solchen ‚grünen Karte‘ und mit der Revision der Verfahrens der ‚gelben Karte‘ betraut wurde. Vgl. hierzu die Schlussfolgerungen der LIII-COSAC vom 31.05. – 02.06.2015 in Riga (COSAC 2015b: 2 ff.). Zu den Beiträgen der COSAC-Arbeitsgruppe siehe ihre Informationsvermerke vom 30.10.2015 (COSAC 2015c und 2015d) sowie das 2. Kapitel des 23. COSAC-Halbjahresberichts (COSAC 2015a: 29 ff.).

2011: 63), wäre eine stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Systems der EU mit seinem Mehrebenencharakter notwendig. Dies beinhaltet die Beachtung des vom Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der EU vorgegebenen zeitlichen Rahmens und der damit einhergehenden zeitlichen Koordination zwischen der Beratung und Beschlussfassung auf nationaler und europäischer Ebene. Wirksame parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten kann nur erfolgen, wenn eine – im Sinne der europäischen Entscheidungsprozesse – frühzeitige und kontinuierliche Befassung mit politischen ‚Dossiers‘ stattfindet. Die europäischen Zeitpläne und Beratungsabläufe müssen deshalb im Rahmen der Beratungsplanung stärker berücksichtigt werden. (16\_BT\_Vw: 101) Besondere Bedeutung kommt der zeitlichen Komponente zu bei Krisen, bei Vorschlägen der Subsidiaritätskontrolle sowie bei der Nutzung der Mitwirkungsrechte, die sich für Bundestag und Bundesrat aus dem IntVG und dem ESMFinG ergeben.

Die Anzahl der den beiden Kammern übermittelten EU-Vorlagen ist beachtlich. Bundestag und Bundesrat verfügen mittlerweile über die notwendigen Kapazitäten, um diese Dokumente und Informationen zu bearbeiten. Allerdings ist eine Einflussnahme zu dem Zeitpunkt, zu dem ein Dokument vorgelegt wird, wenig effizient, denn sie geht stets mit der Änderung bereits nach langwierigen Konsultationsprozessen formulierter Texte einher. Für eine effektive Ex-ante Kontrolle und eine rechtzeitige Einflussnahme auf die politischen Vorhaben der Kommission ist eine Positionierung noch vor der Veröffentlichung von Vorschlägen notwendig. Hierzu bedarf es der frühzeitigen Identifikation relevanter Vorhaben anhand der prä-legislativen Dokumente<sup>515</sup> (MELLEIN 2011: 39) und einer entsprechend rechtzeitigen Befassung mit diesen Initiativen. Der politische Dialog bietet hier zahlreiche Möglichkeiten zur Einflussnahme. Für die Effizienzsteigerung des schriftlichen Dialogs sollte eine Konzentration auf einige, für die jeweilige Kammer als prioritär definierte Themenbereiche erfolgen. Vorstellbar wäre auch eine Konzentration auf bestimmte Schwerpunkte nach vorheriger Absprache zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten, so dass einzelne Themenkomplexe

---

<sup>515</sup> Hierzu zählen Grün- und Weißbücher, das Jahresrechtsetzungs- sowie Strategieprogramm und das fünfjährige Arbeitsprogramm der Kommission sowie das mehrjährige operative Strategieprogramm des Europäischen Rates.

unter der Federführung einer bestimmten Legislative bearbeitet werden, das über eine spezifische Expertise auf dem jeweiligen Gebiet verfügt. Eine Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Parlamente im Rahmen des politischen Dialogs könnte beispielsweise über das Netzwerk der Parlamentsvertreter in Brüssel sowie über ständige Kontakte auf politischer Ebene erfolgen. Dies würde zur Strukturierung, Fokussierung und Intensivierung dieses Dialogs führen; auch hätte dies positive Effekte auf die Intensivierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Sinnvoll wäre auch eine regelmäßige und systematische Konsultation der nationalen Parlamente durch die Kommission vor der Vorlage von Gesetzesfolgenabschätzungen. Effizienter als der schriftliche Dialog ist die Information über die Willensbildung innerhalb der Kommission durch den Ausbau informeller Kontakte zu den verschiedenen Kommissionsdienststellen.

Die wenig strukturierte interparlamentarische Vernetzung erweist sich als Hindernis für die effektive Nutzung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems, denn zum Erreichen der Quoren für die ‚gelbe‘ oder ‚orangefarbene Karte‘ sind kohärente und aufeinander abgestimmte Antworten sowie eine kollektive Reaktion durch die nationalen Parlamentskammern innerhalb der Acht-Wochenfrist erforderlich. Die Koordinierung nationaler Parlamente im Rahmen der interparlamentarischen Zusammenarbeit steht erst am Anfang, wurde aber schon während der letzten Jahre verbessert. Über die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den mitgliedstaatlichen Legislativen wird zurzeit im politischen Raum diskutiert. Eine vielversprechende Möglichkeit ist die „transnationale Vernetzung“ (CARO 2014: 5) und Kooperation innerhalb der Parteien(familien) und ihrer Fraktionen (GRÖNING-THÜNA 2010: 333). So ist es vorstellbar, dass eine regelmäßige parteipolitische Koordinierung der Mitarbeiter, die die entscheidungsvorbereitende Arbeit leisten, und anschließend der Abgeordneten, die die Entscheidungen treffen, dazu beitragen könnte, dass mehrere in der Regierungsverantwortung stehenden Fraktionen in den nationalen Parlamenten gemeinsame Positionen zu bestimmten Themen finden und eventuell eine gemeinsame Vorgehensweise verabreden, um diese Positionen gegenüber den europäischen Institutionen zu vertreten. Allerdings fehlte bisher noch der politische Wille, derartige gemeinsame Positionen zu erarbeiten, da oftmals mit einem solchen abgestimmten Handeln ein Einbüßen an einzelstaatlicher Autonomie befürchtet wird (HEFFTLER 2012: 358). Nachzudenken ist auch über die künftige Rolle der COSAC

bei der Intensivierung der interparlamentarischen Vernetzung und über eine Revision der Richtlinien für die interparlamentarische Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang sind die im Jahr 2014 durch das COSAC-Sekretariat eingeleiteten Überlegungen ein erster Schritt in die richtige Richtung.<sup>516</sup> Wichtig erscheint auch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesrat. Diese könnte vor allem durch gemeinsame Beratungen bei solchen Vorlagen erfolgen, für die innerstaatlich eine Zustimmungspflicht des Bundesrats besteht. Eine Zusammenarbeit im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung scheint hingegen nur sehr eingeschränkt und eher auf Verwaltungsebene sinnvoll zu sein, denn die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass die Erhebung von Subsidiaritätsrügen im Bundesrat stets mit knappen Mehrheiten beschlossen wurde bzw. umstritten war und kurz vor Ablauf der Acht-Wochen-Frist stattgefunden hat.

Wie bereits in einem vorigen Abschnitt dargelegt, werden etwa 45 Prozent der circa 1100 bis 1200 dem Bundestag jährlich übermittelten EU-Vorhaben an die Ausschüsse überwiesen, aber nicht alle diese Dokumente finden Eingang in die Beratungen. Es sollte geprüft werden, ob eine Änderung des Priorisierungsverfahrens in Richtung einer stärkeren Konzentration auf beratungsrelevante Vorlagen erfolgen soll (16\_BT Vw: 101). Ein Vorstoß zur Änderung der Geschäftsordnung sollte auch die Frage in den Blick nehmen, inwieweit die Behandlung von Folgedokumenten geregelt werden soll (BT-Drs. 17/14601: 16, 45). Darüber hinaus sollte künftig geprüft werden, ob und wie sich die Möglichkeiten des EU-Ausschusses während sitzungsfreier Zeiten einsetzen lassen bzw. angepasst werden können, um kurzfristig beispielsweise auf Entwicklungen im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus zu reagieren oder längerfristig während der Sommerpausen den Zeitplan der Beratungen auf europäischer Ebene zu berücksichtigen.

Langfristig sollte eine übersichtlichere Gestaltung des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung in Angelegenheiten der EU in den Blick genommen werden. Zurzeit sind die Rechte der beiden Kammern in einer Vielzahl unterschiedlicher (quasi) gesetzlicher Regelungen festgehalten: GG, EUZBBG, EUZBLG, IntVG, Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat, ESMFinG sowie die fortbestehende

---

<sup>516</sup> Siehe hierzu die Ausführungen aus dem 21. Halbjahresbericht der COSAC: COSAC 2014: 7 ff.



BLV. CALLIESS und BEICHELT (2013: 17) beklagen zu Recht die „hohe Unübersichtlichkeit und Intransparenz“ des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung. Zweifels- ohne wäre eine Reduzierung der Komplexität wünschenswert und würde die praktische Umsetzung erleichtern. (MELIN 2011: 681) MELIN weist jedoch auch darauf hin, dass in absehbarer Zeit nicht mit einer „grundlegenden Vereinfachung“ (ebd.) der Regelungen zu rechnen ist. Gleichwohl wäre zu überlegen ob es sinnvoll erscheint, die auf mehrere Gesetze verteilten Regelungen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Mitwirkungsformen formal in einem einheitlichen „Europagesetzbuch“ zusammenzufassen. (HAHN 2010: 156 ff.)<sup>517</sup>

## 5.4 EINORDNUNG UND ZUKÜNFTIGE FORSCHUNGSAGENDA

Vorliegende Arbeit hat versucht empirisch nachzuzeichnen, welchen praktischen Nutzen die zunächst formale Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente im LV für das europäische Mehrebenensystem hat (ABELS 2013b: 98). Der Schwerpunkt lag dabei auf der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten. Es wurde eine ebenenspezifische, intra- und interinstitutionelle ausdifferenzierte Analyse der Mitwirkung beider Organe in EU-Angelegenheiten vorgenommen. Die Analyse erfolgte unter Zuhilfenahme der vom Mehrebenenparlamentarismus gelieferten analytischen Brille, der untersucht, wie „der bereits existierenden europäischen Governance eine parlamentarische Komponente hinzugefügt und die politische Wirkungsmacht der Volksvertretungen und ihre Rolle in der Meinungsbildung in europäischen Angelegenheiten“ (SCHÄFER & SCHULZ 2013b: 2) genutzt werden kann. Diese Studie hat sich dabei vor allem auf eine Darstellung des theoretischen Analyserahmens konzentriert, das eher reflektiert wiedergegeben denn kritisch weiterentwickelt wurde. Eine solche Weiterentwicklung wäre nur möglich gewesen, wenn die Analyse noch weitere nationale Parlamente (die Parlamentskammern aller 28 Mitgliedstaaten oder eine Gruppe hiervon) in die fallbasierte Untersuchung mit einbezogen

---

<sup>517</sup> Dieser Vorschlag ist nicht neu. Er wurde bereits mehrmals von unterschiedlicher Seite wiederholt. Vgl. z. B. Ausführungen auf S. 166, Fn. 233 sowie bei CALLIESS & BEICHELT 2013; HAHN 2010; SCHULZ 2011 und MELLEIN 2011.

hätte. Eine derartige Einzelfalluntersuchung hätte den Rahmen dieser Arbeit jedoch deutlich überschritten. Deshalb bleibt eine solche vergleichende Studie künftiger Untersuchungen vorbehalten.

Während der Analyse wurde deutlich, dass zwischen dem Anspruch des Vertragstextes an die Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen für das politische Mehrebenensystem der EU und der Realität der Implementierung der Vertragsvorschriften ein deutlicher Unterschied erkennbar ist. Die Wirksamkeit der neuen Lissabonner Normen war in der bisherigen Anwendungspraxis in den wenigsten Fällen direkt nachweisbar. Ein kausaler Wirkungszusammenhang zwischen der Erhebung von Subsidiaritätsrügen durch mehrere Parlamente und deren unmittelbaren Einfluss auf das EU-Gesetzgebungsverfahren lässt sich lediglich im Falle der Monti-II-Verordnung beobachten.

Durch die aktuelle Untersuchung konnten einige der bereits in der Literatur genannten Überlegungen zur Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Mehrebenensystem bestätigt, andere wiederum widerlegt werden. Angesichts der erst kurzen Anwendungsdauer der Lissabonner Bestimmungen zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU und der rechtlichen Bestimmungen zur Mitwirkung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats in der deutschen Europapolitik aus den Begleitgesetzen, muss auf die teilweise eingeschränkte Generalisierbarkeit der Ergebnisse dieser Studie hingewiesen werden. Wo möglich, wurden die Erkenntnisse mit Befunden anderer Untersuchungen ergänzt und kontextualisiert. So stimmen die Erkenntnisse vorliegender Studie mit der Feststellung überein, dass die interparlamentarische Zusammenarbeit zurzeit noch nicht strukturiert erfolgt (KACZYŃSKI 2011: 10 f., 15). Wie sich die neu etablierten interparlamentarischen Foren entwickeln und welche Bedeutung sie für die interparlamentarische Zusammenarbeit haben werden, „[...] wäre – als Anwendungsbereich institutionentheoretisch fundierter Analysen – weiterer Untersuchungen wert“ (EBERBACH-BORN & KROPP 2013: 18).

Die Annahme, dass die Hürden für das Erreichen der notwendigen Quoren für das Auslösen der ‚gelben Karte‘ zu hoch angelegt wären (RAUNIO 2010: 7, 13; KOCH & KULLAS 2010: 9), konnten hingegen widerlegt werden. Es wurde auch deutlich, dass die Subsidiaritätskontrolle kein Wundermittel zur Lösung des Demokra-

tiedefizits der EU ist (BUZOGÁNY & STUHLIK 2011: 30). PREISING (2011: 151) hat bereits auf die eingeschränkte politikgestaltenden Wirkung der Subsidiaritätsprüfung hingewiesen, die hier unter Rückgriff auf empirisch gewonnene Daten bestätigt werden kann. Es wurde deutlich, dass der Subsidiaritätskontrollmechanismus spezifische Anforderungen an die Arbeit der nationalen Parlamente stellt und dass der administrativen Ebene eine wichtige Rolle in der Vorbereitung der Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zukommt. Eine eingehende Untersuchung der Rolle der administrativen Ebene für die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten bleibt weiteren Studien überlassen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass dieser Aspekt unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten interessante Fragen aufwirft.

Im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle, der Stärkung der Bedeutung der regionalen und lokalen Ebene für die europäische Ebene durch den LV sowie mit der in Deutschland erfolgten Stärkung der Rolle des Bundesrats durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wird zunehmend auch über die Beteiligungsrechte der deutschen Landesparlamente in EU-Angelegenheiten diskutiert. Diese Arbeit hat die Rolle der Landesparlamente weitgehend ausgeklammert. Einige neuere Studien haben diese faktische Entwicklung in den Blick genommen.<sup>518</sup> Sie bieten interessante Ansätze für die Stärkung der demokratischen Legitimation der EU. Gleichwohl wirft die Einbeziehung der regionalen Parlamente in den Willensbildungsprozess auch Fragen nach der Komplexität und Transparenz der Entscheidungsfindung in der EU auf. Deshalb besteht noch Forschungsbedarf in diesem Bereich.

Die kleine Fallstudie zur Richtlinie über Einlagensicherungssysteme hat im Ansatz gezeigt, dass der Einfluss organisierter Interessen auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des deutschen Parlamentes nicht zu unterschätzen ist. In diesem Punkt besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf. Künftige Analysen könnten in diesem Zusammenhang folgende Fragen untersuchen: Wie gestaltet sich das Zusammenspiel zwischen Prozessen der Entscheidungsfindung innerhalb des Parlaments und den Einfluss von außerhalb des Parlaments formierten Interessen? Entwickeln sich hier Mehr-Akteurs-Spiele zwischen nationaler und

---

<sup>518</sup> Vgl. ABELS 2011 und 2013a; BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA 2013a und 2013b; EBERBACH-BORN 2013.

europäischer Interessenvertretung und zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament im Sinne transnationaler Politik?

Für die Mitwirkung in der Europapolitik hat sich gezeigt, dass die Veränderungen, die durch die Umsetzung der Bestimmungen des Lissabonner Vertrags eingetreten sind, eingeschränkte Relevanz für die politische Praxis haben. Sie lassen keine Rückschlüsse auf qualitative Sprünge hin zu proaktiven Mitwirkungsmustern seitens des Bundestags oder des Bundesrats zu. Die Feststellung von STURM und PEHLE (2012: 76) über die „[...] praktische Bedeutungslosigkeit detaillierter prozeduraler Regelungen in dem umfassenden Normengefüge, das eine effiziente Mitwirkung des Bundestags am europäischen Willensbildungs- und Normsetzungsprozess sicherstellen soll“ trifft auf die parlamentarische Praxis grundsätzlich zu. Die Mehrheit der europapolitischen Aktivitäten im Bundestag ist „informell und relativ intransparent“ (BECKER & PINTZ 2012: 3). Zwar verfügen beide Häuser über eine große Bandbreite an formellen Kontroll- und Mitwirkungsrechten in EU-Angelegenheiten, die Nutzung der sich daraus ergebenden parlamentarischen Instrumentarien ist jedoch zurückhaltend. (MELLEIN 2011: 40) Allerdings hat das plötzliche Auftreten der europäischen Staats- und Finanzschuldenkrise auch die Bedeutung exogener Schocks für die Kontrollwirkung gezeigt. Während der Krise kamen aber auch Fragen nach der Rolle von Bundestag und Bundesrat in einer veränderten Machtstruktur in der EU (GRÖNING-THÜNA 2010: 313 f.) auf, die in dieser Arbeit nicht abschließend beantwortet werden konnten und ein Forschungsdesiderat darstellen. Während der Finanzkrise ist die Frage nach dem Wechselspiel der demokratischen Legitimation von Maßnahmen im europäischen Mehrebenensystem laut geworden. Für die demokratische Legitimation der Union ist ausschlaggebend, ob und inwieweit die Parlamente zur Rettung des Euro eingebunden waren. (BECKER & PINTZ 2012: 8)<sup>519</sup> Einerseits kann argumentiert werden, dass die nationalen Parlamente durch die Ausweitung des Bereichs der intergouvernementalen Zusammenarbeit gestärkt wurden, weil sie hier naturgemäß stärker beteiligt werden als bei der Sekundärrechtssetzung. Andererseits wurden Kompetenzen im Haushaltsbereich auf die europäische Ebene übertragen. Dies berührt eine vornehmlich innenpolitische

---

<sup>519</sup> Siehe zu diesem Thema auch GROßE HÜTTMANN & KNODT 2011 und CRUM 2013.

Kernaufgabe der Parlamente. Damit geht eine Reduktion der Rolle des Gesetzgebers in der nationalen Haushalspolitik einher. Neben dieser Verlagerung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene fand eine Verlagerung von Zuständigkeiten von der parlamentarischen auf die exekutive Ebene statt. Die Entscheidungen zu dieser Übertragung von Hoheitsaufgaben fielen im Rahmen von Krisengipfeln hinter verschlossenen Türen; der Einfluss der nationalen Parlamente auf die Lösungsfindung war gering. In diesem Zusammenhang wurde von einer Marginalisierung der nationalen Parlamente gesprochen. (vgl. OBERREUTER 2013) Für den Bundestag ist dies insoweit gelöst, als er mittlerweile auf ein sehr ausdifferenziertes rechtliches Konstrukt zurückgreifen kann, um seine starke formale Stellung gegenüber der Bundesregierung zu verdeutlichen. Wichtig ist aber danach zu fragen, inwieweit der Bundestag an Einfluss de facto gewonnen hat und diesen auch nutzt bzw. zu nutzen weiß. (BUZOGÁNY & STUHLIK 2012: 342 f.) Auch ein Vergleich der Stellung des Bundestags mit derjenigen seiner Pendants in anderen Mitgliedstaaten der EU wäre hier vorstellbar.

Im Gegensatz zu älteren Studien macht diese Analyse deutlich, dass Bundestag und Bundesrat sich durchaus aktiv in EU-Angelegenheiten einschalten und nicht mehr nur passive Akteure im politischen Mehrebenensystem der EU (vgl. AUER 2006) oder gar Verlierer im europäischen Integrationsprozess sind (MAURER & WESSELS 2001b; CYGAN 2012). Wie VOLLRATH (2011: 186) feststellt, kann die These, EU-Angelegenheiten spielten in der parlamentarischen Praxis nur eine untergeordnete Rolle zumindest angezweifelt werden. Dabei werden vor allem informelle Kanäle der Mitwirkung genutzt. Damit steht diese Analyse in einer Linie mit den Befunden einiger neuerer Publikationen. (vgl. CALLIESS & BEICHELT 2013; SCHULZ 2011) In den letzten zwanzig Jahren sind deutliche Veränderungen des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung, der organisatorischen und der institutionellen Gegebenheiten zu beobachten. Dies gilt insbesondere für den Bundestag. Bereits in Vorgriff auf den LV hatte dieser begonnen, seine Europafähigkeit auszubauen<sup>520</sup>, „um explizites, von der Regierung unabhängiges Wissen generieren zu können, Informationen zu handlungsrelevantem Wissen zu verdichten und die Informationsasymmetrien gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie auszugleichen“ (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 7). Die letzten organisatorischen Reformen

---

<sup>520</sup> BBV, Priorisierungsverfahren, Brüsseler Verbindungsbüro.

(EuDoX und Unterabteilung PE) fügen sich in das Bild eines kontinuierlichen Ausbaus der Kontroll- und Mitwirkungskapazitäten des Bundestags ein. Die in einigen Publikationen geäußerten Befürchtungen, der Bundestag könnte die Informationsflut nicht bewältigen bzw. seine einzelnen Mitglieder sähen sich mit dem Problem einer „irrelevance through overload“ konfrontiert (THYM in BENZ & BROSCHEK 2010: 8), können vor dem Hintergrund dieser Reformen teilweise relativiert werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie effektiv diese Reformen mittel- bis langfristig sind. Zudem gilt in diesem Punkt: ob der Verlust an originär parlamentarischen Politikgestaltungsmöglichkeiten durch den durch Lissabon gewährten Zugewinn an Informations-, Einspruchs- und Kontrollrechten ausgewogen wird, oder ob diese formellen Änderung nicht eher in der Sackgasse der Irrelevanz durch ein solches Informationsüberangebot führen, muss einer späteren Bewertung überlassen werden. Zurzeit kann hier lediglich ein Forschungsdesiderat formuliert werden.

Die rechtlichen Reformen setzen Anreize, die „zeitverzögert und nicht durchgängig“ (BUZOGÁNY & KROPP 2013: 8) zur Wahrnehmung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten führen. Für diese Analyse bedeutet dies, dass nicht alle im LV vorgesehenen Rechte bisher zur Anwendung gekommen sind. Nicht abschließend geklärt werden konnte die Bedeutung einiger Instrumente des Vertrags von Lissabon für die parlamentarische Praxis. Hierzu zählen die Subsidiaritätsklage, die formalen Zustimmungsrechte der beiden Kammern aus dem IntVG, die noch nicht zum Einsatz kamen, sowie das Recht, an Vertragsrevisionen mit Konventsmethode teilzunehmen. Diese Aspekte müssen ebenfalls einer weiteren Analyse überlassen werden. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Existenz der Instrumente allein ihre faktische Nutzung nicht garantiert. Mit Blick auf die Nutzung der Serviceleistungen des Verbindungsbüros in Brüssel stellte KROPP fest:

*„Institutions are not used because they exist. To what extent MPs [Mitglieder eines Parlaments – eigene Anmerkung] and staff members make use of the bureau depends on subjective attitudes and job experience. MPs and employees of the parliamentary party groups expressed different attitudes towards the new organisational bodies. Some MPs did not have any information whatsoever on its existence or merely had rudimentary knowledge about it.“ (KROPP 2010: 133)*

Auch die empirische Erhebung für die vorliegende Studie hat gezeigt, dass unterschiedliche Kenntnisse und Bewertungen hinsichtlich der Existenz, Anwendung und des Nutzens der unterschiedlichen Rechte bestehen. Die Effektivität parlamentarischer Kontrolle hängt auch davon ab, welche Routinen die Akteure entwickeln, um ihre formalen Möglichkeiten zu nutzen (MAURER 2002a: 26). Zukünftige Studien sollten diese Aspekte berücksichtigen.

Es konnte im Zusammenhang mit der Nutzung der Rechte aus dem IntVG und der Analyse der Entwicklungen der Eurokrise lediglich auf die Möglichkeit gouvernementaler Parlamentskontrolle hingewiesen werden. ABELS macht deutlich, dass diese Möglichkeit im europäischen Mehrebenensystem eine besondere Relevanz entfaltet, da die Regierungen „über die ‚Brüsseler Bande‘ spielen [können], um z. B. politisch unliebsame Vorhaben über die parlamentarisch schwächer kontrollierte EU-Ebene einzubringen“ (ABELS 2013b: 98). Welche Relevanz diese Möglichkeit für die politische Praxis hat, sollte genauer untersucht werden. Vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen ist diese Frage besonders interessant. Auch die Frage nach der Verschränkung zwischen der parlamentarischen Kontrolle durch einzelne Fraktionen oder Gruppen von Akteuren und der rechtlichen Kontrolle durch das BVerfG (ebd.: 90) konnte im Rahmen dieser Arbeit nur ansatzweise und lediglich an drei konkreten Fallbeispielen erörtert werden. In diesem Bereich bedarf es gleichfalls weiterer Untersuchungen.

Die Arbeit hat einige Hinweise zusammengetragen, dass im Bundestag das Bewusstsein für die Bedeutung der europäischen Ebene für die parlamentarische Arbeit und die Notwendigkeit der Kontrolle des Handelns der Bundesregierung im europäischen Kontext wächst. Es wurde auch betont, dass sich dieser Prozess über einen langen Zeitraum vollzieht und hohe Anforderungen an die Methodik stellt, mittels derer eine solche Entwicklung nachgezeichnet werden kann. Weitere wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse in diesem Bereich würden einen deutlichen Mehrwert für die Beantwortung der Frage haben, ob ein langfristiger Trend hin zu einer dezidierten parlamentarischen Mitwirkung des Bundestags in EU-Angelegenheiten beobachtet werden kann.

In der Arbeit wurde die Nutzung der Mechanismen erforscht, die der LV und die Begleitgesetze in die parlamentarische Praxis eingeführt bzw. eine Intensivierung

erfahren haben. Diese setzen in erster Linie auf eine Stärkung der Kontrollfunktion der nationalen Parlamente im Allgemeinen und der beiden deutschen Kammern gegenüber den mit Exekutivmacht ausgestatteten Organen auf europäischer und nationaler Ebene. Dies hat grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Rechenschaftspflicht der am europäischen Entscheidungsprozess beteiligten Exekutivorgane und damit auf die demokratische Legitimation der EU. Ein wesentlicher Vorteil nationaler Parlamente innerhalb der EU ist ihre Nähe zu den Bürgern. Durch die Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit können sie maßgeblich dazu beitragen, das öffentliche Bewusstsein und das Interesse an EU-Angelegenheiten zu erhöhen, die Sichtbarkeit des Mehrwerts europäischer Politik zu erhöhen und die Debatte über europäische Themen zu politisieren (STRATULAT U.A. 2014: 7). Fraglich ist jedoch, ob diese Nähe und die Ausübung der Kontrollfunktion zu einer stärkeren Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen in der Öffentlichkeit führen. Aufgrund eines Mangels an ausreichendem empirischem Datenmaterial konnten im vorigen Abschnitt lediglich einige Überlegungen zur Frage angestellt werden, ob diese Kontrolle für die Bürger einen Unterschied macht. Zukünftige Forschung sollte auf diese Verbindung zwischen den Parlamenten und Bürgern stärker eingehen. Eine weitere offene Frage auf der Forschungsagenda ist diejenige nach der Berichterstattung zu europapolitischen Debatten in den Medien und deren Einfluss auf die öffentliche Meinung.

Aus den bisherigen Ausführungen müsste mittlerweile auch deutlich geworden sein, dass für die Praxis der Mitwirkung die informelle Netzwerkbildung, die Pflege persönlicher Kontakte zwischen parlamentarische Akteure und europäischen Entscheidungsträgern und die diese Netzwerkbildung unterstützenden (administrativen) Strukturen eine ungleich wichtigere Rolle spielen als die durch die Lissabonner Regelungen verbesserten formalen Mitwirkungsmöglichkeiten. Eine genaue Bestimmung dieser Rolle lässt sich mit den herkömmlichen Methoden der Politikwissenschaft freilich kaum erarbeiten. Ein Forschungsvorhaben in dieser Richtung könnte eventuell im Rahmen einer ausführlichen vergleichenden Einzelfallanalyse die relevanten Indikatoren annähernd erfassen.

## 5.5 AUSBLICK

Viele der vorgestellten Entwicklungen stehen noch am Anfang. Es bleibt abzuwarten, welche Verfahren und Mechanismen sich etablieren werden und wie



die Instrumente des Lissabon-Vertrags und des Integrationsverantwortungsgesetzes genutzt werden, die bislang noch nicht eingesetzt wurden. Auch die eingeleiteten organisatorischen und rechtlichen Reformen müssen sich in der parlamentarischen Praxis und in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung noch einspielen. Wie sich das ‚Alltagsgeschäft‘ der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten entwickeln wird, nachdem die (akute) europäische Staatsschulden- und Finanzkrise überwunden sein wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt eine weitere offene Frage.

Beide Parlamentskammern verfügen nunmehr über „einen nahezu umfassenden Überblick über die Verhandlungen und die Entwicklungen“ auf europäischer Ebene (BECKER & KIETZ 2010: 31). Durch die Novellierung des EUZBBG wird der Informationsstand des Bundestags verbessert. Allerdings konnte diese Novellierung nicht alle offenen Fragen der Kooperation zwischen Bundesregierung und Bundestag lösen. Trotz dieser neusten formellen Stärkung werden auch weiterhin einige Schwierigkeiten in der politischen Praxis bestehen bleiben. Beispielsweise werden wahrscheinlich auch in der Zukunft Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Organen hinsichtlich der Qualität der Unterrichtung und der Frage auftreten, welche Dokumente dem Bundestag zuzuleiten sind. Die gesetzliche Regelung qualitativer Kriterien ist freilich kaum zu leisten<sup>521</sup> und wird deshalb auch weiterhin ein strittiges Thema in der Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Bundestag sein. In Punkto Vertraulichkeit sowie Geheimhaltung der Strategie bei Verhandlungen in Brüssel besteht in der Bundesregierung Sorge wegen der Verbreitung der als vertraulich eingestuft und an den Bundestag übermittelten Papiere. Die Regelung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wird wahrscheinlich auch weiterhin relativ weite Auslegungsspielräume erlauben (25\_BT\_FM/OF: 61 f.), die zu Meinungsunterschieden zwischen Bundestag und Bundesregierung führen werden. Künftig hat die Bundesregierung die Möglichkeit, sich auf diese Regelung des EUZBBG zu berufen und wird eventuell nach alternativen Kommunikationswegen suchen,

---

<sup>521</sup> Bereits während der interfraktionellen Verhandlungen zur Novellierung des EUZBBG wurde die Frage der Festschreibung von qualitativen Standards für die Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung ausführlich diskutiert. Siehe hierzu SCHÄFER & SCHULZ 2013a: 207.

die durch dieses Gesetz noch nicht abgedeckt sind. Im Zweifelsfalle wird es auf das Engagement der Akteure im Bundestag ankommen, ihre Informationsrechte gegenüber der Bundesregierung stärker einzufordern. (GRÖNING-THÜNA 2010: 332)<sup>522</sup> Die neuen Rechte werden auch die Parlamentarier vor neue Herausforderungen stellen: Während der Interviews wurde über eine Zunahme der Missverständnisse bei der Zuleitung von Zwischenständen zu EU-Vorlagen berichtet. So wurden bei der Unterrichtung des Bundestags Schwierigkeiten konstatiert, zwischen verschiedenen Versionen eines Dokuments bzw. zwischen der vorläufigen und der endgültigen Fassung eines Berichts zu unterscheiden (27\_BReg: 99). Die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter werden fortan lernen müssen, zwischen solchen vorläufigen und abschließenden Informationen zu unterscheiden bzw. mit vorläufigen Informationen umzugehen.

Vorliegende Arbeit bietet eine aktuelle Bestandsaufnahme der Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten. Es wurde zudem aufgezeigt, dass sich der rechtliche Rahmen, die organisatorischen Strukturen und die institutionellen Verfahrensweisen in den letzten zwanzig Jahren deutlich verändert haben. Bundestag und Bundesrat haben deutliche Schritte in Richtung einer aktiveren Mitwirkung in EU-Angelegenheiten unternommen. Vor allem die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte zeigen in die Richtung einer symbolischen Aufwertung des Bundestags in der EU-Politik und haben das Potenzial, seine Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zu verändern. Gleichwohl bleibt in diesem Kontext die Feststellung von MELLEIN aktuell:

*„Trotz allen Verbesserungen der Prüfmechanismen in den letzten Jahren bleibt angesichts der Tatsache, dass es zur nationalen Umsetzung der Mitwirkungsrechte in der nun erfolgten Form und der damit einhergehenden öffentlichen Debatte eines mehr als deutlichen Fingerzeigs des BVerfG bedurfte, Anlass zur Skepsis. Im Hinblick auf die insbesondere im Bundestag über lange Jahre zu beobachtende zögerliche Nutzung der bereits in der Vergangenheit zur Verfügung stehenden Mitwirkungsmöglichkeiten und dem mangelnden Interesse vieler Abgeordneter, sich vertieft mit den mitunter sehr speziellen EU-Rechtsetzungsvorhaben auseinander zu setzen, wird das Parlament seine nachdrücklich zum*

---

<sup>522</sup> Nichtsdestotrotz zeigte sich bisher, dass die Beziehungen zwischen Bundestag(smehrheit) und Bundesregierung eher konstruktiv als konfrontativ sind. Zurzeit besteht keinen Anlass anzunehmen, dass sich dies in der Zukunft wesentlich ändern wird.

*Ausdruck gebrachte Absicht, seine Mitwirkungsrechte künftig aktiver und effizienter zu nutzen, erst noch beweisen müssen.“ (MELLEIN 2011: 64)*

Diese Aufwertung der Rolle der beiden deutschen Parlamentskammern ist nicht ausschließlich auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zurückzuführen, sondern wird auch mitbeeinflusst durch den Fortschritt der europäischen Integration. Der LV reflektiert den im Primärrecht kodifizierten Stand der europäischen Integration aus den Jahren 2003/2004.<sup>523</sup> Die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts und insbesondere die europäische Staatsschulden- und Finanzkrise haben die Grenzen des Vertragswerks deutlich aufgezeigt. Mittelfristig wird eine Änderung der Grundlagenverträge notwendig. Sollte es künftig weitere Integrationsschritte geben, wird darüber zu diskutieren sein, wie die Rolle der nationalen Parlamente auszugestaltet ist. Der Konvent, der bei einer Änderung der Verträge im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren einzusetzen ist und in dem auch nationale Parlamentarier vertreten sein werden, wird auch über eine Reform der Rolle der mitgliedstaatlichen Legislativen in der EU nachzudenken und zu debattieren haben. Dass eine angemessene Einbindung der mitgliedstaatlichen Legislativen als Legitimations- und Öffentlichkeitsspender im europäischen Mehrebenensystem ein unerlässlicher Teil der Antwort auf die einleitend erwähnte Frage nach der (demokratischen) Natur der EU ist, ist mittlerweile unbestritten. Wünschenswert wäre, dass eine solche primärrechtliche Reform über reine Symbolik hinausginge und sowohl auf einen Ausbau der Kontrollfunktion als auch auf eine Stärkung der Artikulationsfunktion gegenüber den Bürgern setzte. Vorausgesetzt die in den nationalen Parlamenten handelnden Akteure sind willens und administrativ-organisatorisch in der Lage eine solche doppelte Stärkung ihrer europarechtlichen Stellung effektiv zu nutzen, hat dieser Ansatz das Potenzial, einerseits die demokratische Legitimation auf Unionsebene zu steigern und andererseits positive Effekte auf die Akzeptanz und die Nachvollziehbarkeit europäischer Entscheidungen und Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten zu entwickeln.

---

<sup>523</sup> Der LV übernimmt in großen Teilen den Text des Vertrags für eine Verfassung für Europa (vgl. Fn. 66), der im Jahr 2003 durch den Europäischen Konvent erarbeitet und 2004 in Rom feierlich unterzeichnet wurde.

# Literatur- und Quellenverzeichnis

## Verzeichnis der zitierten amtlichen Veröffentlichungen, rechtlichen Grundlagen und Rechtsprechung

### Amtliche Veröffentlichungen

COSAC 2010a. Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Annex. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c3-13replies.pdf> [Stand: 21.04.2010].

COSAC 2010b. Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c4-13br.pdf> [Stand: 21.04.2010].

COSAC 2011a. Sixteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Annex. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c9-16annex.pdf> [Stand: 30.04.2014].

COSAC 2011b. Sixteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/biannual-reports-of-cosac/d1-16br.pdf> [Stand: 21.04.2014].

COSAC 2012a. Seventeenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d3-17br.pdf> [Stand: 21.04.2014].

COSAC 2012b. Seventeenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Annex. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d2-17annex.docm> [Stand: 01.05.2014].

COSAC 2012c. Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d5-18%20Bi-annual%20Report%20-%20EN.pdf> [Stand: 21.04.2014].

COSAC 2012d. Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d4-Annex.docm> [Stand: 21.04.2014].

COSAC 2013a. Nineteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d7-19%20Bi-annual%20Report%20EN1.doc> [Stand: 21.04.2014].

COSAC 2013b. Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: [www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf](http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf) [Stand: 28.07.2014].

- COSAC 2014. Twenty-first Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/e2-21st%20Bi-annual%20Report.pdf> [Stand: 19.06.2014].
- COSAC 2015a. Twenty-third Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. URL: [www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/g2%20Twenty-third%20BAR-final-June%202015-rev-CLEAN%20Oct%202015.pdf](http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/g2%20Twenty-third%20BAR-final-June%202015-rev-CLEAN%20Oct%202015.pdf) [Stand: 18.05.2015].
- COSAC 2015b. Contribution of the LIII COSAC. Riga, 31.05. – 02.06.2015. URL: [www.cosac.eu/53-latvia-2015/plenary-meeting-of-the-liii-cosac-31-may-2-june-2015/](http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/plenary-meeting-of-the-liii-cosac-31-may-2-june-2015/) [Stand: 07.06.2015].
- COSAC 2015c. Information Note of the COSAC Working Group. 30.10.2015, Luxembourg. “Green card” (enhanced political dialogue). URL: [www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/d1-9%20Information%20note\\_Green%20card\\_20151026.pdf](http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/d1-9%20Information%20note_Green%20card_20151026.pdf) [Stand: 23.10.2015].
- COSAC 2015d. Information Note of the COSAC Working Group. 30.10.2015, Luxembourg. “Yellow card procedure”. URL: [www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/d1-9%20Information%20Note\\_Yellow%20card\\_20151026.pdf](http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/d1-9%20Information%20Note_Yellow%20card_20151026.pdf) [Stand: 23.10.2015].
- Datenhandbuch Bundestag 1999. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. URL: [www.bundestag.de/blob/283210/8c97b35e267a3ba3db6994e8fa7dfe99/datenhandbuch\\_1949\\_1999-data.zip](http://www.bundestag.de/blob/283210/8c97b35e267a3ba3db6994e8fa7dfe99/datenhandbuch_1949_1999-data.zip) [Stand: 12.02.2014].
- Datenhandbuch Bundestag 2011. Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010. URL: [www.bundestag.de/datenhandbuch](http://www.bundestag.de/datenhandbuch) [Stand: 10.04.2014].
- Der Bundespräsident 2008. Bundespräsident Horst Köhler wird die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon bis zur Entscheidung des BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon nicht unterzeichnen: Pressemitteilung des Bundespräsidialamtes vom. 30.06.2008.
- Deutscher Bundestag 2007. Subsidiarität: Testläufe für nationale Parlamente. Europa-Thema vom 13.03.2007. Berlin. URL: [webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/dokumente/analysen/2007/Subsidiaritaet-Testlauf\\_fuer\\_nationale\\_Parlamente.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/dokumente/analysen/2007/Subsidiaritaet-Testlauf_fuer_nationale_Parlamente.pdf) [Stand: 31.07.2012].
- Deutscher Bundestag (Hg.) 2013. Wegweiser in EU-Angelegenheiten. Berlin.
- EK 2010a. Jahresbericht 2009 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten: Bericht der Kommission. KOM(2010)291 endg.
- EK 2010b. Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: 17. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2009. KOM(2010)547 endg.
- EK 2011a. Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: 18. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2010. KOM(2011)344 endg.
- EK 2011b. Jahresbericht 2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten: Bericht der Kommission. KOM(2011)345 endg.

- EK 2012a. Bericht der Kommission: Jahresbericht 2011 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. (19. Bericht über „Bessere Rechtsetzung“ 2011). KOM(2012)373 endg.
- EK 2012b. Jahresbericht 2011 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten: Bericht der Kommission. KOM(2012)375 endg.
- EK 2013a. Bericht der Kommission: Jahresbericht 2012 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. KOM(2013)566 endg.
- EK 2013b. Jahresbericht 2012 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten: Bericht der Kommission. KOM(2013)565 endg.
- EK 2014a. Jahresbericht 2013 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten: KOM(2014)507 endg.
- EK 2014b. Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: KOM(2014)506 endg.
- EMK 2012a. 60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems. Beschluss. URL: [www.europa.bremen.de/sixcms/media.php/13/60.%20EMK%20am%206.7.11.2012%20in%20Potsdam%20-%20Beschluss%20zur%20Evaluierung%20des%20Subsidiarit%E4tsfr%FChwarnsystems.pdf](http://www.europa.bremen.de/sixcms/media.php/13/60.%20EMK%20am%206.7.11.2012%20in%20Potsdam%20-%20Beschluss%20zur%20Evaluierung%20des%20Subsidiarit%E4tsfr%FChwarnsystems.pdf) [Stand: 01.05.2014].
- EMK 2012b. 60. Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Evaluierung des Subsidiaritätsfrühwarnsystems. Bericht. URL: [www.europa.bremen.de/sixcms/media.php/13/60.%20EMK%20am%206.7.11.2012%20in%20Potsdam%20-%20Bericht%20zur%20Evaluierung%20des%20Subsidiarit%E4tsfr%FChwarnsystems.pdf](http://www.europa.bremen.de/sixcms/media.php/13/60.%20EMK%20am%206.7.11.2012%20in%20Potsdam%20-%20Bericht%20zur%20Evaluierung%20des%20Subsidiarit%E4tsfr%FChwarnsystems.pdf) [Stand: 21.04.2014].
- EP 2010 – 2011. Die interparlamentarischen Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon: 2010 – 2011. URL: [www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Report-%20V3-DEF-net\\_EN\\_web.pdf](http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Report-%20V3-DEF-net_EN_web.pdf) [Stand: 22.07.2013].
- EP 2012. Die interparlamentarischen Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon: 2012. URL: [www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/11900%20Annual%20Report%202012\\_EN\\_lowres.pdf](http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/11900%20Annual%20Report%202012_EN_lowres.pdf) [Stand: 22.07.2013].
- EP 2013 – 2014. Die interparlamentarischen Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon: 2009 – 2014. Jahresbericht 2013/2014. URL: [www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Relations%20with%20National%20Parliaments%20-%20Annual%20Report%202013.pdf](http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Relations%20with%20National%20Parliaments%20-%20Annual%20Report%202013.pdf) [Stand: 24.05.2014].
- EP Directorate-General for the Presidency 2014. State of Play on reasoned opinions and contributions submitted by national Parliaments under Protocol No 2 of the Lisbon Treaty. URL: [www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/subsidiarity/State%20of%20play%20notes/2014/State%20of%20play%2028%20January%202014.pdf](http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/subsidiarity/State%20of%20play%20notes/2014/State%20of%20play%2028%20January%202014.pdf) [Stand: 30.04.2014].
- EU-Ausschuss 2009. Protokoll der 90. Sitzung des EU-Ausschusses am 26. und 27.08.2009: Öffentliche Anhörung. Gemeinsame Sitzung mit dem Ausschuss für Europäische Fragen des Bundesrates.

EU-PPK 2011. Schlussfolgerungen der Präsidentschaft. Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten. 04./05.04.2011. Brüssel. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bef60130b6bb3fbf007d.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bef60130b6bb3fbf007d.do) [Stand: 01.11.2014].

## **(Quasi)Gesetzliche Regelungen, Vertragstexte und Sekundärrecht**

Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 16.07.2010. BGBl. 2010 I Nr. 39, S. 1041-1042.

Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages vom 29.07.2008. BGBl. 2008 I Nr. 37, S. 1712-1714.

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.08.1993: BVerfGG. BGBl. 1993 I Nr. 45, S. 1473-1487. Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes vom 29.08.2013. BGBl. 2013 I Nr. 53, S. 3463.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.1996 (Abgeordnetengesetz): AbgG. BGBl. 1996 I Nr. 13, S. 326-339. Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.07.2014. BGBl. 2014 I Nr. 29, S. 906-907.

Gesetz zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresrahmens (2013 – 2017) für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 21.11.2012. BGBl. 2012 II Nr. 36, S. 1378-1380.

Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung (EU) Nr. 1214/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld zwischen Mitgliedstaaten des Euroraums vom 25.11.2012. BGBl. 2012 II Nr. 36, S. 1381-1383.

Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung über die elektronische Fassung des Amtsblatts der Europäischen Union vom 6.12.2011. BGBl. 2011 II Nr. 32, S. 1250-1252.

Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 25.07.2013. BGBl. 2013 II Nr. 20, S. 1050-1073.

Gesetz zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom 14.12.2010 für einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines Standpunkts der Union im Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Hinblick auf die Beteiligung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Rahmen von Artikel 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und die entsprechenden Modalitäten einschließlich Bestimmungen über die Mitwirkung an den von der Agentur eingeleiteten Initiativen, über finanzielle Beiträge und Personal vom 21.07.2011. BGBl. 2011 II Nr. 20, S. 699-703.

- Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009: AuswG-III. BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3022-3025.
- Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17.11.2005: AuswG-I. BGBl. 2005 I Nr. 71, S. 3178-3180. Aufgehoben durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.09.2009. BGBl. I Nr. 71, S. 3022-3025.
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993: EUZBLG. BGBl. 1993 I Nr. 9, S. 313-315.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009: EUZBLG. BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3031-3035.
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU vom 12.03.1993: EUZBBG. BGBl. 1993 I Nr. 9, S. 311-312.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU vom 22.09.2009: EUZBBG. BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3026-3030.
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 04.07.2013: EUZBBG. BGBl. 2013 I Nr. 36, S. 2170-2175.
- Gesetz zu dem Vertrag vom 02.03.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.09.2012. BGBl. 2012 II Nr. 28, S. 1006-1019.
- Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13.09.2012: ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG. BGBl. 2012 I Nr. 43, S. 1918-1921.
- Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22.05.2010: Stabilisierungsmechanismusgesetz – StabMechG. BGBl. 2010 I Nr. 24, S. 627-628. Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes vom 23.05.2012: BGBl. 2012 I Nr. 23, S. 1166-1167.
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz). BGBl. 2015 I Nr. 25, S. 786-812.
- Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 01.12.2009: Lissabon-Vertrag-Umsetzungsgesetz. BGBl. 2009 I Nr. 76, S. 3822-3823.
- Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.09.2006: BBV. BGBl. 2006 I Nr. 44, S. 2177-2180.
- Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des



- Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.07.2008: BLV. BAnz. Nr. 111 vom 25.07.2008, S. 2717-2720.
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: AEUV; EUV. ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1-390.
- Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlungsfrist. (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. L 68 vom 13.03.2009, S. 3-7.
- Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe. (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. L 94 vom 28.03.2014, S. 1-64.
- Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über Einlagensicherungssysteme (Neufassung). (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. L 173 vom 12.06.2014, S. 149-178.
- Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank. ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63-89.
- Verordnung (EU) Nr. 1232/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.12.2010 über Finanzbeiträge der Europäischen Union zum Internationalen Fonds für Irland (2007 – 2010). ABl. L 346 vom 30.12.2010, S. 1-4.
- Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007: LV. 2007/C 306/01. ABl. C 306 vom 17.12.2007, S. 1-230.
- Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 07.02.1992. 92/C 191/01. ABl. C 191 vom 29.07.1992, S. 1-112.
- Vertrag über die Europäische Union zusammen mit dem Wortlaut des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: EWG-V. 92/C 224/01. ABl. C 224 vom 31.08.1992, S. 1-130.
- Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. 97/C 340/01. ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 1-306.
- Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vom 25.11.1993. ABl. C 329 vom 6.12.1993, S. 135.
- Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47-62.
- Rücknahme überholter Kommissionsvorschläge. 2014/C 153/03. ABl. C 153 vom 21.05.2014, S. 3.
- Gesetz zu den Verträgen vom 25.03.1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27.07.1957. BGBl. 1957 II Nr. 23, S. 753-1223.

- Geschäftsordnung des Bundesrates vom 01.07.1966 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.06.1988. BGBl. 1988 I Nr. 28, S. 857.
- Europäische Einheitliche Akte vom 17.02.1986: EEA. ABl. L 169 vom 29.06.1987, S. 1-23.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004. 2004/C 310/01. ABl. C 310 vom 16.12.2004, S. 1-474.
- Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5.09.2006. BGBl. 2006 I Nr. 42, S. 2098-2107.
- Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007. BGBl. 2008 II Nr. 27, S. 1038-1164.
- Beschluss des Rates 2009/937/EU vom 01.12.2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung. ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35.
- Gesetz zum Vertrag vom 02.03.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 13.09.2012. BGBl. 2012 II Nr. 28, S. 1006-1019.
- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) vom 8.10.2008. BGBl. 2008 I Nr. 45, S. 1926.

## Gerichtsentscheidungen

- BVerfG 37, 363: 2 BvF 2/73; 2 BvF 3/73 vom 25.06.1974. URL: [www.servat.unibe.ch/dfr/bv037363.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037363.html) [Stand: 17.10.2014].
- BVerfG 89, 155: 2 BvR 2134/92; 2 BvR 2159/92 vom 12.10.1993. URL: [www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html](http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html) [Stand: 17.10.2014].
- BVerfG 2009a. Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit Grundgesetz vereinbar; Begleitgesetz verfassungswidrig, soweit Gesetzgebungsorganen keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden: Pressemitteilung Nr. 72/2009 vom 30.06.2009. URL: [www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html) [Stand: 06.03.2014].
- BVerfG 2009b. Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum LV und die Begleitgesetze zum LV vom 8.09.2009. URL: [www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090922\\_2bvr213609.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090922_2bvr213609.html) [Stand: 10.03.2014].
- BVerfG, BvE 2/08 vom 30.06.2009. Absatz-Nr. (1 – 421). BVerfGE 123, 267. *DöV* 2009, S. 84 ff. (123). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) [Stand: 16.05.2011].
- BVerfG, BvR 1390/12 vom 18.03.2014. Absatz-Nr. (1 – 245). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html) [Stand: 03.04.2014].
- BVerfG, BvR 2728/13 vom 14.12.2014. Absatz-Nr. (1 – 105). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114\\_2bvr272813.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html) [Stand: 25.03.2014].
- BVerfG, BvR 1390/12 vom 12.09.2012. Absatz-Nr. (1 – 245). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html) [Stand: 03.10.2013].
- BVerfG, BvE 4/11 vom 19.06.2012. Absatz-Nr. (1 – 172). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html) [Stand: 06.07.2013].

- BVerfG, BvE 8/11 vom 28.02.2012. Absatz-Nr. (1 – 162). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228\\_2bve000811.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html) [Stand: 03.03.2013].
- BVerfG, BvR 987/10 vom 7.09.2011. Absatz-Nr. (1 – 142). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html) [Stand: 08.09.2013].
- BVerfG, BvR 2236/04 vom 18.06.2005. Absatz-Nr. (1 – 201). URL: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718\\_2bvr223604.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html) [Stand: 02.08.2014].
- EuGH (Große Kammer) vom 11.12.2007. C-438/05 [International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union gegen Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti]. Ersuchen um Vorabentscheidung: Court of Appeal (England & Wales). EuGHE 2007 I, S. 10806-10840.
- EuGH (Große Kammer) vom 18.12.2007. C-341-/05 [Laval un Partneri Ltd gegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan und Svenska Elektrikerförbundet]. Ersuchen um Vorabentscheidung: Arbetsdomstolen – Schweden. EuGHE 2007 I, S. 11845-11894.
- EuGH (Zweite Kammer) vom 03.04.2008. C-346/06 [Dirk Ruffert als Insolvenzverwalter über das Vermögen der Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG gegen Land Niedersachsen]. Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Celle. EuGHE 2008 I, S. 2024-2044.

## Sekundärliteratur

- ABELS, Gabriele 2009. Citizens' deliberations and the EU democratic deficit: Is there a model for participatory democracy? Tübingen. URL: [http://aei.pitt.edu/11419/1/Abels\\_TAIF1\\_2009.pdf](http://aei.pitt.edu/11419/1/Abels_TAIF1_2009.pdf) [Stand: 19.07.2012].
- ABELS, Gabriele 2011. Wandel oder Kontinuität? Europapolitische Reformen der deutschen Länderparlamente in der Post-Lissabon-Phase, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 279–296.
- ABELS, Gabriele 2013a. Adapting to Lisbon: Reforming the Role of German Landesparlamente in EU Affairs. *German Politics* 22 (4), S. 353–378. Online im Internet: URL: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2013.839986#.UqRWIeJXFr8> [Stand: 08.12.2013].
- ABELS, Gabriele 2013b. Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen?, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 79–102.
- ABELS, Gabriele & EPPLER, Annegret 2011a. Auf dem Weg zum „Mehrebenenparlamentarismus“?, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 17–41.

- ABELS, Gabriele & EPPLER, Annegret 2011b. Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU. 1. Auflage. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- ABELS, Gabriele, EPPLER, Annegret & TRÄSCH, Jennifer 2010. Zum „Demokratiedefizit“ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt. *BIS* 60 (3), S. 256–266. Online im Internet: URL: [http://www.buergerimstaat.de/3\\_10/eu\\_konkret.pdf](http://www.buergerimstaat.de/3_10/eu_konkret.pdf) [Stand: 13.11.2013].
- ALMEIDA, Dimitri 2012. The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus. Hoboken: Routledge. (Routledge advances in European politics, 84). Online im Internet: URL: [http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1478-9302.12028\\_96/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1478-9302.12028_96/abstract) [Stand: 13.11.2013].
- ARNAULD, Andreas v. & HUFELD, Ulrich 2011. Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen: IntVG, EUZBBG, EUZBLG. *Handkommentar*. 1. Auflage. (Nomos Kommentar). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- AUEL, Katrin 2006. The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaption. *German Politics* 15 (3), S. 249–268.
- AUEL, Katrin 2007. Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. *European Law Journal* 13 (4), S. 487–504.
- AUEL, Katrin 2009. ‘Servants of the People’ or ‘Masters of the Government’?: Explaining Parliamentary Behaviour in EU Affairs. URL: [aei.pitt.edu/33019/1/Auel\\_Katrin.pdf](http://aei.pitt.edu/33019/1/Auel_Katrin.pdf) [Stand: 27.08.2012].
- AUEL, Katrin 2012. De-Parliamentarisation Re-considered – Domestic Parliamentary Representation in EU Affairs. URL: [www.ihs.ac.at/publications/pol/Paper%20Auel%20EUSA%202013.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/Paper%20Auel%20EUSA%202013.pdf) [Stand: 31.05.2013].
- AUEL, Katrin & BENZ, Arthur 2004. National Parliaments in EU Multilevel Governance: Dilemmas and Strategies of Adaptation. Hagen. URL: [www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis60.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis60.pdf) [Stand: 11.06.2011].
- AUEL, Katrin & BENZ, Arthur 2005. The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems. *JLS* 11 (3/4), S. 372–393. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330500273570#.UoJUsuJngU](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330500273570#.UoJUsuJngU) [Stand: 12.11.2013].
- AUEL, Katrin & BENZ, Arthur (Hg.) 2006. The Europeanisation of Parliamentary Democracy. London/New York: Routledge. (Library of legislative studies).
- AEUL, Katrin & CHRISTIANSEN, Thomas 2015: After Lissbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics* 38 (2), S. 261-281. Online im Internet: URL: [dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.990693](http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2014.990693) [Stand: 31.01.2015].
- AUEL, Katrin & HÖING, Oliver 2014. Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis. URL: [http://www.sieps.se/sites/default/files/2014\\_1epa\\_A4.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_1epa_A4.pdf) [Stand: 24.02.2014].
- AUEL, Katrin & RAUNIO, Tapio 2012. Introduction: National Parliaments, Electorates and EU Affairs, in Auel, Katrin & Raunio, Tapio (Hg.): *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Wien. (Reihe Politikwissenschaft, 129), S. 7–28.

- BAACH, Florian 2008. Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union: Die Parlamente Deutschlands und Polens im europäischen Verfassungsverbund. Tübingen: Mohr Siebeck. (Jus internationale et Europaeum, 26).
- BADDENHAUSEN, Heike, SCHOPP, Juliane & STEINRÜCK, Catrin 2009. Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon nach Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat. *EuGRZ* 36 (17-20), S. 534–538.
- BAGEHOT, Walter, 1971[1867]. Die englische Verfassung. Hrsg. von STREIFTHAU, Klaus. Neuwied/Berlin: Luchterhand. (Politica, 33).
- BECKERT, Jens & STREEK, Wolfgang 2012. Die Fiskalkrise und die Einheit Europas. *APuZ* 62 (4), S. 7–17.
- BERGMANN, Jan 2012a. Demokratiedefizit, in Bergmann, Jan (Hg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos; Helbing & Lichtenhahn Verlag; Facultas.wuv [Stand: 16.01.2012].
- BARNICKEL, Christiane 2012. Der Bundestag in der Europäischen Union – (Ein)Blick von innen. *ZParl* 43 (2), S. 324–340.
- BECKER, Peter 2013. Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder ein politisches Instrument? *ZPol* 23 (1), S. 5–37. Online im Internet: URL: [www.zpol.nomos.de/fileadmin/zpol/doc/Aufsatz\\_ZPol\\_13\\_01.pdf](http://www.zpol.nomos.de/fileadmin/zpol/doc/Aufsatz_ZPol_13_01.pdf) [Stand: 14.10.2013].
- BECKER, Peter & KIETZ, Daniela 2010. Zwischen Brüssel, Berlin und Karlsruhe: Bundestag und Bundesrat als Vorzeigemodell parlamentarischer Mitwirkung in der Europapolitik? Berlin. URL: [www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download\\_de/ParlamentarischeMitwirkunginEuropa.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/ParlamentarischeMitwirkunginEuropa.pdf) [Stand: 04.07.2012].
- BECKER, Peter & MAURER, Andreas 2009. Deutsche Integrationsbremse: Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU. Berlin.
- BECKER, Peter & PINTZ, Anne 2012. Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der EU: Aus deutschen und europäischen Zeitschriften und Gutachten der Jahre 2010 bis 2012. URL: [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/zeitschriftenschau/2012zs03\\_bkr\\_pintz.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/zeitschriftenschau/2012zs03_bkr_pintz.pdf) [Stand: 22.11.2012].
- BECKER, Stefan (2009): The Role of National Parliaments in the Open Method of Coordination. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Working Paper, Working Paper FG 1, 2009/10). URL: [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/national\\_parliaments\\_KS.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/national_parliaments_KS.pdf) [Stand: 21.10.2013].
- BEICHEL, Timm 2008. Thought Paper V: Können die nationalen Parlamente die EU-Organe mit dem Lissabon-Vertrag besser kontrollieren? URL: [www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/lehre/paper\\_V2.pdf](http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/lehre/paper_V2.pdf) [Stand: 20.07.2012]
- BEICHEL, Timm 2009. Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BEICHEL, Timm 2010a. Against the executive tide?: The German Bundestag and its strategy with regard to Europeanization. Montreal. URL: [www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/publikationen/montreal\\_4-2010\\_against\\_the\\_executive\\_tide.pdf](http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/publikationen/montreal_4-2010_against_the_executive_tide.pdf) [Stand: 29.11.2012].

- BEICHELT, Timm 2010b. Recovering space lost?: The German Bundestag's new potential in the framework of the Lisbon Treaty. URL: [www.kuwi.europa.uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik/3/Dokumente/publikationen/Bundestag\\_after\\_Lisbon\\_6-2010.pdf](http://www.kuwi.europa.uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik/3/Dokumente/publikationen/Bundestag_after_Lisbon_6-2010.pdf) [Stand: 03.01.2013].
- BEICHELT, Timm 2011. Regierungen als quasi-parlamentarische Akteure: Die Rolle der nationalen Exekutiven im Mehrebenenparlamentarismus, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 119–132.
- BEICHELT, Timm 2012. Recovering Space Lost? The German Bundestag's New Potential in European Politics. *German Politics* 21 (2), S. 143–160. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644008.2012.677030#.UoJmzeJnsgU](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644008.2012.677030#.UoJmzeJnsgU) [Stand: 12.12.2013].
- BELLAMY, Richard & KRÖGER, Sandra 2012. Domesticating the Democratic Deficit?: The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance. *Parliamentary Affairs*, S. 2–21.
- BENZ, Arthur 2004. Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union. *WEP*, S. 875–900.
- BENZ, Arthur 2011. Linking Multiple Demoi: Inter-parliamentary relations in the EU. URL: [www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/benziev-online2011nr1.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/benziev-online2011nr1.pdf) [Stand: 19.10.2013].
- BENZ, Arthur & BROSCHEK, Jörg 2010. Nationale Parlamente in der europäischen Politik: Funktionen, Probleme und Lösungen. Berlin. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07084.pdf> [Stand: 18.04.2013].
- BERGMANN, Jan 2012a. Maastricht-Urteil, in Bergmann, Jan (Hg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Helbing & Lichtenhahn Verlag; Facultas.wuv [Stand: 05.01.2014].
- BERGMANN, Jan 2012b. Subsidiarität, in Bergmann, Jan (Hg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Helbing & Lichtenhahn Verlag; Facultas.wuv. URL: [www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Subsidiaritaet.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Subsidiaritaet.pdf) [Stand: 06.12.2012].
- BIESNBENDER, Jan 2011. The Dynamics of Treaty Change: Measuring the Distribution of Power in the European Union? *EloP* 15. Online im Internet: URL: [eiop.or.at/eiop/texte/2011-005a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-005a.htm) [Stand: 10.05.2013].
- BÖCKER, Julian 2012. Demokratiedefizit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU?: Analyse des deutschen, britischen und europäischen Parlaments. Dissertation. Universität Duisburg-Essen. URL: [www.nomos-shop.de/\\_assets/downloads/9783832972066\\_lese01.pdf](http://www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783832972066_lese01.pdf) [Stand: 13.11.2013].
- BOEST, Reinhard 2013. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Brüssel, in Renzsch, Wolfgang & Wobben, Thomas (Hg.): *20 Jahre ostdeutsche Landesvertretungen in Brüssel: Eine Bilanz der Interessenvertretung der Länder aus unterschiedlichen Blickwinkeln*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), 39), S. 80–85.

- BOGNER, Alexander & MENZ, Wolfgang 2009. Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (Hg.): *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61–98.
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina 2013a. Regions and Subsidiarity after Lisbon: Overcoming the „Regional Blindness“? [*Working Paper*]. URL: [eprints.luiss.it/1203/1/SOG-WP3-2013\\_Boronska.pdf](http://eprints.luiss.it/1203/1/SOG-WP3-2013_Boronska.pdf) [Stand: 19.10.2013].
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina 2013b. Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe. URL: <http://hdl.handle.net/1814/27156> [Stand: 19.10.2013].
- BÖRZEL, Tanja A. 2000. Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? *PVS* 41 (2), S. 225–250.
- BROK, Elmar & SELMAYR, Martin 2008. Der Vertrag der Parlamente' als Gefahr für die Demokratie?: Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon. *integration* 31 (3), S. 217–234.
- BROSIUS-LINKE, René 2009. Der Europaausschuss der 16. Wahlperiode: starke Struktur, aber unambitioniert in eigenen Rechten. *ZParl* 40 (4), S. 731–745.
- BURGER, Constanze & ZOLLER, Alexandra 2012. Die Beteiligung des Bundesrats bei den Maßnahmen zur Eurostabilisierung, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2012: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 13), S. 247–258.
- BUSCHMANN, Marco & DAIBER, Birgit 2011. Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. *DöV* 64 (13), S. 504–509.
- BUZEK, Jerzy 2011. State of the Union: Three Cheers for the Lisbon Treaty and Two Warnings for Political Parties. *JCMS* 49, S. 7–18. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02190.x/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02190.x/abstract) [Stand: 21.10.2013].
- BUZOGÁNY, Aron & KROPP, Sabine 2013. Sisyphos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Euro-Krise. *ZPB* 6 (1), S. 1–14. Online im Internet: URL: [www.zpb.nomos.de/index.php?id=4193](http://www.zpb.nomos.de/index.php?id=4193) [Stand: 09.01.2014].
- BUZOGÁNY, Aron & STUCHLIK, Andrej 2011. Paved with good intentions: Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon. Speyer. URL: [www.andrej-stuchlik.de/publications/Buzogany\\_Stuchlik\\_DP-066.pdf](http://www.andrej-stuchlik.de/publications/Buzogany_Stuchlik_DP-066.pdf) [Stand: 31.10.2013].
- BUZOGÁNY, Aron & STUCHLIK, Andrej 2012. Subsidiarität und Mitsprache: Nationale Parlamente nach Lissabon. *ZParl* 43 (2), S. 340–361.
- CALLIESS, Christian 2010. Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat, in Rill, Bernd (Hg.): *Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU*. München. (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 69), S. 53–72.
- CALLIESS, Christian 2011. Artikel 12 EUV Rn 65-69, in Calliess, Christian & Ruffert, Matthias (Hg.): *EUV/AEUV*: C. H. BECK.

- CALLIESS, Christian 2012a. Absicherung der parlamentarischen Integrations- und Budgetverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in Pechstein, Matthias (Hg.): *Integrationsverantwortung*: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union, 2), S. 53–85.
- CALLIESS, Christian 2012b. Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht. URL: [www.polsoz.fu-berlin.de/en/polwiss/forschung/international/jmce/aktuelles/2012-09-11\\_Callies\\_2012\\_Kein\\_Geld\\_ohne\\_Parlament.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/polwiss/forschung/international/jmce/aktuelles/2012-09-11_Callies_2012_Kein_Geld_ohne_Parlament.pdf) [Stand: 03.04.2013].
- CALLIESS, Christian & BEICHELT, Timm 2013. Auf dem Weg zum Europäisierten Bundestag: Vom Zuschauer zum Akteur? URL: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/auf-dem-weg-zum-europaeisierten-bundestag/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/auf-dem-weg-zum-europaeisierten-bundestag/) [Stand: 05.03.2013].
- CALLIESS, Christian & DINGEMANN, Kathrin 2010. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon: Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- CALLIESS, Christian & RUFFERT, Matthias 2011. EUV/AEUV. 4. Auflage: C. H. BECK.
- CALLIESS, Christian & SCHOENFLEISCH, Christopher 2012. Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages. *JZ* 67 (10), S. 477–528.
- CANAS, Vitalino 2011. The role of national Parliaments in the light of the Treaty of Lisbon and its consequences for the national legislative process, in Mader, Luzius & Tavares de Almeida, Marta (Hg.): *Quality of legislation: Principles and instruments*: Proceedings of the ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th – 25th, 2010. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (International Association of Legislation (IAL), 16), S. 121–128.
- CHARDON, Matthias 2008. Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon, in Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Münchner Beiträge zur europäischen Einigung, 20), S. 171–186.
- CHARDON, Matthias & EPPLER, Annegret 2009. Mehr europapolitische Handlungsspielräume für die deutschen Länder?: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I und des Vertrags von Lissabon, in Lambertz, Karl-Heinz & Große Hüttmann, Martin (Hg.): *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), 34), S. 25–41.
- CLASSEN, Claus D. 2009. Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?: Zum Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon. *JZ* 64 (18), S. 881–889.
- COOPER, Ian 2006. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *JCMS* 44 (2), S. 281–304.
- COOPER, Ian 2012. A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union?: National Parliaments after the Treaty of Lisbon. *WEP* 35 (3), S. 441–465 [Stand: 18.06.2012].
- COOPER, Ian 2013a. A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation. URL: [www.euce.org/eusa/2013/papers/12g\\_cooper.docx](http://www.euce.org/eusa/2013/papers/12g_cooper.docx) [Stand: 18.06.2013].



Im Jahr 2010 veröffentlicht unter dem Titel „A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike“ in *JEPP* 22 (10), S. 1406-1425. DOI: 10.1080/13501763.2015.1022569.

- COOPER, Ian 2013b. Bicameral or Tricameral?: National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *JEI* 35 (5), S. 531–546. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2013.799939#.UoJA8OJnsgV](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2013.799939#.UoJA8OJnsgV) [Stand: 12.11.2013].
- CRAIG, Paul 2012. Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *JCMS* 50 (S1), S. 72–87. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02228.x/full](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02228.x/full) [Stand: 18.05.2013].
- CRUM, Ben 2013. Saving the Euro at the Cost of Democracy? *JCMS* 51 (4), S. 614–630. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12019/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12019/abstract) [Stand: 18.05.2013].
- CRUM, Ben & FOSSUM, John E. 2009. The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review* 1 (2), S. 249–271. Online im Internet: URL: [journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=5832536](http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=5832536) [Stand: 18.05.2013].
- CYGAN, Adam 2011. The parliamentarisation of EU decision-making?: The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments. *European Law Review* 36 (4), S. 480–499.
- CYGAN, Adam 2012. National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious. Leicester.
- CYGAN, Adam 2013. Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments. 1. Auflage. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Online im Internet: URL: [www.elgaronline.com/view/9781847201317.xml](http://www.elgaronline.com/view/9781847201317.xml) [Stand: 12.11.2013].
- DAIBER, Birgit 2010. Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat. *DöV* 63 (7), S. 293–303.
- DAIBER, Birgit 2011. Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten im Überblick. *Recht und Politik* 47 (4), S. 209–220.
- DAIBER, Birgit 2012a. Das Integrationsverantwortungsgesetz in der Praxis des Deutschen Bundestages. *ZParl* 43 (2), S. 293–312.
- DAIBER, Birgit 2012b. Unterrichtsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten. *Recht und Politik* 48 (2), S. 97–107.
- DASHWOOD, Alan 2009. The Lisbon Treaty: A Sheep in Sheep's Clothing. URL: [www.icel.ie/userfiles/file/conferences/lisbon/Dashwood.doc](http://www.icel.ie/userfiles/file/conferences/lisbon/Dashwood.doc) [Stand: 01.12.2012].
- DAUKŠIENĖ, Inga & MATIJOŠAITYTĖ, Sigita 2012. The Role of National Parliaments in the European Union after the Treaty of Lisbon. *Jurisprudencija* 19 (1), S. 31–47.
- DECKER, Frank & HÖRETH, Marcus (Hg.) 2009. Die Verfassung Europas: Perspektiven des Integrationsprojekts. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. URL: [www.gbv.de/dms/faz-rez/FD1200902112113909.pdf](http://www.gbv.de/dms/faz-rez/FD1200902112113909.pdf) [Stand: 01.05.2013].
- DELGADO DEL SAZ, Silvia 2011. Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon – ein Vergleich zwischen spanischem und deutschem Recht. URL: portal-

europarecht.de/index.php?option=com\_jdownloads&Itemid=17&view=finish&cid=13242&catid=5 [Stand: 01.05.2013].

- DEMUTH, Christian 2009. Der Bundestag als lernende Institution: Eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die Europäische Integration. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Studien zum Parlamentarismus, 12).
- DEVINS, Cécile 2013. Die Umsetzung der Subsidiaritätsrüge und -klage (Art. 12b EUV) in Deutschland und Frankreich im Rechtsvergleich. URL: portal-europarecht.de/index.php?option=com\_jdownloads&Itemid=17&view=finish&cid=21805&catid=5 [Stand: 04.11.2013].
- DIERINGER, Jürgen 2005. Entparlamentarisierung oder Renaissance der Volksvertretungen?: Zur Rolle nationaler Parlamente im europäischen Integrationsprozess, in Beckmann, Klaus, Dieringer, Jürgen & Hufeld, Ulrich (Hg.): *Eine Verfassung für Europa*. Tübingen: Mohr-Siebeck, S. 235–259.
- DINAN, Desmond 2011. Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis. *JCMS* 49 (Annual Review), S. 103–121. Online im Internet: URL: onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02183.x/abstract [Stand: 21.10.2013].
- DINGEMANN, Kathrin 2009. Zwischen Integrationsverantwortung und Identitätskontrolle: Das „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in Meng, Werner, Rees, Georg & Stein, Torsten (Hg.): *Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009*. Zeitschrift für europarechtliche Studien, **12** (4), S. 491–528.
- DITGEN, Friederike 2011. Die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente nach Lissabon. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Würzburger Universitätschriften zu Geschichte und Politik, 15).
- DRESING, Thorsten & PEHL, Thorsten 2012. Praxisbuch Interview & Transkription: Regelsysteme und Anleitung für qualitative ForscherInnen. 4. Auflage. Marburg: Eigenverlag. Online im Internet: URL: www.audiotranskription.de/praxisbuch [Stand: 11.02.2013].
- DUINA, Francesco; RAUNIO, Tapio (2007): The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities? In: *JEPP* 14 (4), S. 489–506. DOI: 10.1080/13501760701314318.
- EBERBACH-BORN, Birgit, u.a. (Hg.) 2013. Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19). URL: dx.doi.org/10.5771/9783845246758 [Stand: 29.10.2013].
- EBERBACH-BORN, Birgit 2013. Unterrichtung und Beteiligung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 285–316.
- EBERBACH-BORN, Birgit & KROPP, Sabine 2013. Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union: Chancen und Restriktionen nach dem Lissabon-Vertrag – einleitende Überlegungen, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 11–20. URL: www.nomos-

shop.de/Eberbach-Born-Kropp-Stuchlik-Zeh-Parlamentarische-Kontrolle-Europ%C3%A4ische-Union/productview.aspx?product=20919 [Stand: 12.11.2013].

- EISELE, Celia 2011. Europa im parlamentarischen Alltag: Die Europäisierung der Grünen im Deutschen Bundestag. Magisterarbeit. Ebert Karls Universität Tübingen. URL: [www.polis.uni-tuebingen.de/wp-content/uploads/2012/09/Celia-Eisele-2011-Magisterarbeit-Europ%C3%A4isierung-der-Gr%C3%BCnen.pdf](http://www.polis.uni-tuebingen.de/wp-content/uploads/2012/09/Celia-Eisele-2011-Magisterarbeit-Europ%C3%A4isierung-der-Gr%C3%BCnen.pdf) [Stand: 02.12.2012].
- EPPLER, Annegret 2011. Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 297–314.
- EPPLER, Annegret 2013a. Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit? *APuZ* 63 (06-07), S. 30–36. Online im Internet: URL: [www.bpb.de/apuz/154384/legitimation-durch-interparlamentarische-zusammenarbeit](http://www.bpb.de/apuz/154384/legitimation-durch-interparlamentarische-zusammenarbeit) [Stand: 30.04.2013].
- EPPLER, Annegret 2013b. Zusammenarbeit von Parlamenten zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion?, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 317–340.
- ERIKSEN, Erik O. & FOSSUM, John E. 2004. Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed. *International Political Science Review/Revue internationale de science politique* 25 (4), S. 435–459.
- FABBRINI, Federico & GRANAT, Katarzyna 2013. „Yellow card, but no foul“: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *CMLR* 50 (1), S. 115–143. Online im Internet: URL: [www.kluwerlawonline.com/document.php?id=COLA2013006](http://www.kluwerlawonline.com/document.php?id=COLA2013006) [Stand: 18.05.2013].
- FALKENHAIN, Mariella 2009. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Diskussion. *integration* (3), S. 308–313.
- FASONE, Cristina 2012. Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union, in Friedrich, Dawid & Kröger, Sandra (Hg.): *The challenge of democratic representation in the European Union*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, S. 41–58.
- FASONE, Cristina 2013. Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism. [Working Paper]. URL: <http://eprints.luiss.it/1204/> [Stand: 19.10.2013].
- FASTENRATH, Ulrich 2009. Verfassungsrechtliche Perspektiven und Grundgesetz: Offenheit, Bedingungen und Grenzen der Beteiligung Deutschlands an Neuerungen der Europäischen Union, in Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.): *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 60), S. 207–224.
- FASTENRATH, Ulrich & NOWAK, Carsten 2009. Wozu brauchen wir den Vertrag von Lissabon und was bringt er?, in Fastenrath, Ulrich & Nowak, Carsten (Hg.): *Der Lissabonner Reformvertrag: Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen*. Berlin: Duncker &

- Humblot. (Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, 94), S. 13–32.
- FELDKAMP, Michael F. 2014. Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlaments- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode. *ZParl* (1), S. 3–16.
- FLICK, Uwe 2007. Leitfaden-Interviews, in Flick, Uwe, Kardorff, Ernst von & Steinke, Ines (Hg.): *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag. (rororo, 55694), S. 194–226.
- FLICK, Uwe, KARDORFF, Ernst von & STEINKE, Ines (Hg.) 2005. *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. 4. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag. (Rororo Rowohlt's Enzyklopädie, 55628). URL: [www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-499-55628-9](http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-499-55628-9).
- FOLLESDAL, Andreas & HIX, Simon 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS* 44 (3), S. 533–562.
- FØLLESDAL, Andreas 2006. Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union. *J Political Philosophy* 14 (4), S. 441–468.
- FRENZ, Walter 2012. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. *JURA* 34 (9), S. 701–708. Online im Internet: URL: [www.degruyter.com/view/j/jura-2012-34-issue-9/jura-2012-0149/jura-2012-0149.xml?format=INT](http://www.degruyter.com/view/j/jura-2012-34-issue-9/jura-2012-0149/jura-2012-0149.xml?format=INT) [Stand: 25.10.2013].
- FREUNDORFER, Clarissa 2008. Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Sekundärrechtsetzung der Europäischen Union: Der Beitrag der Fachausschüsse am Beispiel der Tätigkeit des Rechtsausschusses in der 15. Legislaturperiode. Dissertation. Universität Augsburg.
- FRIEBERTSHÄUSER, Barbara & LANGER, Antje 2010. Interviewformen und Interviewpraxis, in Friebertshäuser, Barbara, Langer, Antje & Prengel, Annedore (Hg.): *Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*. Weinheim und München: Juventa. (Handbuch), S. 437–455.
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2002. Die Rolle der nationalen Parlamente in der EU durch den Ausbau bestehender Mechanismen stärken. Bonn. URL: [library.fes.de/fulltext/id/01405.htm](http://library.fes.de/fulltext/id/01405.htm) [Stand: 21.03.2011].
- FRIESE, Katrin 2008. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union auf nationaler und europäischer Ebene am Beispiel des deutschen Parlaments und der COSAC. Masterarbeit. Universität Regensburg.
- GAMPER, Anna 2011. Zweite Kammern und ihre Europaarbeit nach Lissabon, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 243–260.
- GLÄSER, Cyril 2010. Nationale Parlamente, in Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 311–316.
- GLÄSER, Cyril & WESSELS, Wolfgang 2011. Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2011*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 23–36.

- GLÄSER, Cyril & WESSELS, Wolfgang 2012. Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 27–42.
- GLÄSER, Jochen & LAUDEL, Grit 2009. Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- GOETZ, Klaus H. & MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik 2008. The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Reviews in European Governance* 3 (2). Online im Internet: URL: [www.livingreviews.org/lreg-2008-2](http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2) [Stand: 20.07.2012].
- GORNITZKA, Åse & SVERDRUP, Ulf 2011. Access of Experts: Information and EU Decision-making. *WEP* 34 (1), S. 48–70.
- GLOGGNITZER, Sylvia & LINDNER, Isabella 2011. Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung und finanzielle Stabilisierung – vertragliche Grundlagen und zwischenstaatliche Entscheidungen. *Geldpolitik & Wirtschaft* (Q4), S. 38–62. Online im Internet: URL: [www.oenb.at/dam/jcr:be54823b-3047-4aa0-9d0b-8c687dd639c5/gewi\\_2011\\_q4\\_schwerpunkt2\\_neu\\_tcm14-243089.pdf](http://www.oenb.at/dam/jcr:be54823b-3047-4aa0-9d0b-8c687dd639c5/gewi_2011_q4_schwerpunkt2_neu_tcm14-243089.pdf) [Stand: 29.12.2012].
- GRANAT, Katarzyna 2013. Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny. [Working Paper]. URL: [eprints.luiss.it/1205/](http://eprints.luiss.it/1205/) [Stand: 19.10.2013].
- GROH, Thomas 2009. Die Rolle der nationalen Parlamente, in Fastenrath, Ulrich & Nowak, Carsten (Hg.): *Der Lissabonner Reformvertrag: Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen*. Berlin: Duncker & Humblot. (Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, 94), S. 77–112.
- GRÖNING-THÜNA, Sebastian von 2010. Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen. *integration* (4), S. 312–333.
- GROß, Thomas 2003. Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union. *ZaöRV* 63, S. 29–57. Online im Internet: URL: [www.zaoerv.de/](http://www.zaoerv.de/) [Stand: 04.04.2013].
- GROBE HÜTTMANN, Martin 2011. Europapolitik im deutschen Föderalismus: Der Bundesrat als lernende Institution, in Jun, Uwe & Leunig, Sven (Hg.): *60 Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), 36), S. 167–181.
- GROBE HÜTTMANN, Martin & KNOTT, Michèle 2003. „Gelegentlich die Notbremse ziehen...“: Die deutschen Länder als politische Teilhaber und Ideengeber im europäischen Mehrebenensystem. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32 (3), S. 285–302. Online im Internet: URL: [www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/6034/ssoar-oezp-2003-h\\_3-groe\\_huttmann\\_et\\_al-gelegentlich\\_die\\_notbremse\\_ziehen.pdf?sequence=1&lnkname=ssoar-oezp-2003-h\\_3-groe\\_huttmann\\_et\\_al-gelegentlich\\_die\\_notbremse\\_ziehen.pdf](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/6034/ssoar-oezp-2003-h_3-groe_huttmann_et_al-gelegentlich_die_notbremse_ziehen.pdf?sequence=1&lnkname=ssoar-oezp-2003-h_3-groe_huttmann_et_al-gelegentlich_die_notbremse_ziehen.pdf) [Stand: 08.08.2013].
- GROBE HÜTTMANN, Martin & KNOTT, Michèle 2011. Das Ende der Demokratie in Europa?: Intergouvernementalismus, Euro-Krisenpolitik und „Mehrebenenparlamentarismus“ in der EU, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-

- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 133–148.
- GROßE HÜTTMANN, Martin & WEHLING, Hans G. 2009. Das Europalexikon: [Begriffe, Namen, Institutionen]. Bonn: Dietz. Online im Internet: URL: [deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3103095&prov=M&dok\\_var=1&dok\\_ext=htm](http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3103095&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm).
- GRÜNHAGE, Jan 2007. Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands: Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. 1. Auflage. Baden-Baden/Bonn: Nomos Verlagsgesellschaft.
- GRZESZCZAK, Robert 2009. Subsidiäre Demokratie: Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union im Vertrag von Lissabon. Warschau. URL: [www.kas.de/wf/doc/kas\\_15664-1522-1-30.pdf?090205202945](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15664-1522-1-30.pdf?090205202945) [Stand: 21.07.2012].
- HAGEMANN, Sara & HOYLAND, Byorn 2010. Bicameral Politics in the European Union. *JCMS* 48 (4), S. 811–833. Online im Internet: URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2010.02075.x/abstract> [Stand: 18.05.2013].
- HAHN, Jörg-Uwe 2009. Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz. *EuZW* 20 (21), S. 758–762.
- HAHN, Jörg-Uwe 2010. Die Integrationsverantwortung der Länder nach dem Vertrag von Lissabon und der Begleitgesetzgebung, in Europäisches Zentrum für Federalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2010: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*: Förster, Horst; Große Hüttmann, Martin; Hbrek, Rudolf; Kinder, Sebastian; Nettesheim, Martin; Remmert, Barbara; Schlumberger, Oliver; Schmid, Josef; Graf Vitzthum, Wolfgang; Wehling, Hans Georg. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (11), S. 150–162.
- HAHN, Jörg-Uwe (Hg.) 2012. Gemeinsames Europäisches Kaufrecht: Moderner Ansatz oder praxisferne Vision?: Anhörung der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 24.05.2012 in Frankfurt. München: C. H. BECK. URL: [www.beck-shop.de/Hahn-Gemeinsames-Europaeisches-Kaufrecht/productview.aspx?product=11047997](http://www.beck-shop.de/Hahn-Gemeinsames-Europaeisches-Kaufrecht/productview.aspx?product=11047997) [Stand: 12.11.2013].
- HANSEN, Troels B. & SCHOLL, Bruno 2002. Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons. *EloP* 6 (15) [Stand: 03.01.2013].
- HÄRTEL, Ines 2006. Handbuch europäische Rechtsetzung. Berlin: Springer.
- HECTOR, Pascal 2009. Zur Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, in Meng, Werner, Rees, Georg & Stein, Torsten (Hg.): *Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009*. Zeitschrift für europarechtliche Studien, 12 (4), S. 599–612.
- HEFTLER, Claudia 2011. Nationale Parlamente, in Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2011*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 335–341.
- HEFTLER, Claudia 2012. Nationale Parlamente, in Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*. Baden-Baden: Nomos, S. 355–360.

- HEFFTLER, Claudia & WESSELS, Wolfgang 2013. The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments. *IAI Working Papers* (13), S. 1–17. Online im Internet: URL: [www.iai.it/sites/default/files/iaiw1313.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1313.pdf) [Stand: 30.04.2013].
- HEISE, Daniel 2012. Neue Macht den Parlamenten!: Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität? Marburg: Tectum Verlag. (Politikwissenschaften, 49). Online im Internet: URL: [www.tectum-verlag.de/neue-macht-den-parlamenten.html](http://www.tectum-verlag.de/neue-macht-den-parlamenten.html).
- HELFFERICH, Cornelia 2009. Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 3. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Lehrbuch). Online im Internet: URL: [www.springer.com/gb/book/9783531918587](http://www.springer.com/gb/book/9783531918587).
- HESSELINK, Martijn W. 2012. The Case for a Common European Sales Law in an Age of Rising Nationalism. *SSRN Journal* 8 (3), S. 342–366. Online im Internet: URL: [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1998174](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1998174) [Stand: 18.05.2013].
- HIDALGO, Oliver 2009. Die Erzählung vom Demokratiedefizit der Europäischen Union. Regensburg. URL: [www.uni-regensburg.de/philosophie-kunst-geschichte-gesellschaft/forum-rp/medien/frp\\_working\\_paper\\_02\\_2009.pdf](http://www.uni-regensburg.de/philosophie-kunst-geschichte-gesellschaft/forum-rp/medien/frp_working_paper_02_2009.pdf) [Stand: 19.07.2012].
- HOFFMANN, Dagmar 2005. Experteninterview, in Mikos, Lothar & Wegener, Claudia (Hg.): *Qualitative Medienforschung: Ein Handbuch*. Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft. (UTB, 8314), S. 268–278.
- HOFFMANN, Isabel 2010. Bundestag auf Europäisch. URL: [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download\\_file/3864/3864\\_1.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download_file/3864/3864_1.pdf) [Stand: 18.07.2012].
- HÖING, Oliver 2012. Differentiation of parliamentary powers: The German Constitutional Court and the German Bundestag within the financial crisis. *OPAL Online Papers* (9). Online im Internet: URL: [www.opal-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=86](http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=86) [Stand: 10.12.2012].
- HÖING, Oliver & NEUHOLD, Christine 2013. National parliaments in the financial crisis: Between opportunity structures and action-constraints. URL: [www.oegfe.at/cms/index.php?id=63&tx\\_ttnews\[pointer\]=2&tx\\_ttnews\[backPid\]=59&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=566&cHash=379d314afe](http://www.oegfe.at/cms/index.php?id=63&tx_ttnews[pointer]=2&tx_ttnews[backPid]=59&tx_ttnews[tt_news]=566&cHash=379d314afe) [Stand: 01.03.2013].
- HÖLSCHIEDT, Sven 2000. Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU. *APuZ* (B 28), S. 31–38.
- HÖLSCHIEDT, Sven 2008. Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag. *integration* (3), S. 254–265. Online im Internet: URL: [iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/10/integration\\_08\\_03.pdf](http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/10/integration_08_03.pdf) [Stand: 25.11.2012].
- HÖLSCHIEDT, Sven 2013. Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 105–129.
- HÖLSCHIEDT, Sven & HOPPE, Tilman 2010. Der Mythos vom ‚europäischen Impuls‘ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik. *ZParl* 41 (3), S. 543–551.

- HÖLSCHIEDT, Sven, MENZENBACH, Steffi & SCHRÖDER, Brigitte 2009. Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkomentar. *ZParl* 40 (4), S. 758–772.
- HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary 2009. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39 (01), S. 1–23. Online im Internet: URL: [journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=2794304](http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=2794304) [Stand: 12.11.2013].
- HOPPE, Tilman 2007. Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. *DVBl* 24, S. 1540–1543. Online im Internet: URL: [tilman-hoppe.de/DVBl\\_2007\\_1540.pdf](http://tilman-hoppe.de/DVBl_2007_1540.pdf) [Stand: 05.11.2013].
- HOPPE, Tilman 2009. Die Europäisierung der Gesetzgebung. Der 80-Prozent-Mythos lebt. *EuZW* 20 (6), S. 168.
- HORSLEY, Thomas 2012. Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw? *JCMS* 50 (2), S. 267–282. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02221.x/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2011.02221.x/abstract) [Stand: 12.12.2013].
- HRBEK, Rudolf 2012a. III. Probleme bei der Mitwirkung nationaler Parlamente in Angelegenheiten der EU, in Bergmann, Jan (Hg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Helbing & Lichtenhahn Verlag; Facultas.wuv.
- HRBEK, Rudolf 2012b. The role of national parliaments in the EU, in Blanke, Hermann-Josef & Mangiameli, Stelio (Hg.): *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 129–157.
- HUBER, Peter M. 2001. Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union: Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages. München. URL: [www.hss.de/downloads/aktuelle\\_analysen\\_24.pdf](http://www.hss.de/downloads/aktuelle_analysen_24.pdf) [Stand: 29.11.2012].
- HUGET, Holger 2007. Demokratisierung der EU: Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Forschungen zur europäischen Integration, 20).
- ISMAYR, Wolfgang 2009. Funktionen und Willensbildung des Deutschen Bundestages im Wandel, in Schöne, Helmar & Blumenthal, Julia v. (Hg.): *Parlamentarismusforschung in Deutschland: Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Studien zum Parlamentarismus, 13), S. 95–127.
- ISMAYR, Wolfgang 2012. Der Deutsche Bundestag. 3., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS. Online im Internet: URL: [www.springer.com/de/book/9783531182315](http://www.springer.com/de/book/9783531182315).
- JACOBS, Francis 2011. Evolving relations between the European Parliament and the national parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty. URL: [http://euce.org/eusa/2011/papers/7k\\_jacobs.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/7k_jacobs.pdf) [Stand: 22.07.2012].
- JACQUÉ, Jean P. 2010. Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium. *integration* 33 (2), S. 103–116.



- JANČIĆ, Davor 2012. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *ULR* 8 (1), S. 78–91 [Stand: 18.06.2012].
- JANISCH, Wolfgang 2009. Hüter des Nationalstaates: Das Bundesverfassungsgericht hat der Europäischen Union Grenzen gesetzt, aber auch neue Wege aufgezeigt.
- JANOWSKI, Cordula A. 2005. Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien: Legitimationsgarant der EU? Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, 66). Online im Internet: URL: [www.nomos-shop.de/Janowski-nationalen-Parlamente-Europa-Gremien/productview.aspx?product=3805](http://www.nomos-shop.de/Janowski-nationalen-Parlamente-Europa-Gremien/productview.aspx?product=3805) [Stand: 12.11.2013].
- JANOWSKI, Cordula A. 2009. Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung, in Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.): *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 60), S. 287–327.
- JENSEN, Mads D. & SINDBJERG MARTINSEN, Dorte 2012. Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union. *OPAL Online Papers* (8). Online im Internet: URL: [www.opal-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85](http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85) [Stand: 11.12.2012].
- KACZYŃSKI, Piotr M. 2011. Paper Tigers or Sleeping Beauties?: National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System. URL: [www.ceps.eu/system/files/book/2011/02/Kaczynski%20on%20National%20Parliaments%20post%20Lisbon.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/book/2011/02/Kaczynski%20on%20National%20Parliaments%20post%20Lisbon.pdf) [Stand: 03.07.2012].
- KÄMMERER, Jörn A. 2012. Integrationsverantwortung: Ein neuer Topos aus Karlsruher Werkstatt. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 76 (2), S. 253–275. Online im Internet: URL: [dx.doi.org/10.1628/003372512800133426](https://doi.org/10.1628/003372512800133426) [Stand: 19.10.2013].
- KARDASHEVA, Raya 2009. Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999 – 2007. Thesis (PhD). The London School of Economics and Political Science. URL: [etheses.lse.ac.uk/33/1/Kardasheva\\_Package\\_Deals\\_In\\_EU\\_Decision\\_Making.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/33/1/Kardasheva_Package_Deals_In_EU_Decision_Making.pdf) [Stand: 08.12.2010].
- KARDASHEVA, Raya 2012. Trilogues in the EU Legislature. URL: [www.academia.edu/3014481/Trilogues\\_in\\_the\\_EU\\_Legislature](http://www.academia.edu/3014481/Trilogues_in_the_EU_Legislature) [Stand: 16.03.2013].
- KARDASHEVA, Raya 2013. Package Deals in EU Legislative Politics. *American Journal of Political Science* 57 (4), S. 1–17. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12035/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12035/abstract) [Stand: 18.05.2013].
- KARPENSTEIN, Ulrich & NEIDHARDT, Stephan 2009. Bericht über die mündliche Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon mit dem Grundgesetz am 11. und 12.02.2009. Berlin. URL: [www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper0409.pdf](http://www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper0409.pdf) [Stand: 15.10.2013].
- KEUNEKE, Susanne 2005. Qualitatives Interview, in Mikos, Lothar & Wegener, Claudia (Hg.): *Qualitative Medienforschung: Ein Handbuch*. Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft. (UTB, 8314), S. 254–267.
- KIETZ, Daniela 2013. Politisierung trotz Parteienkonsens: Bundestag, Bundesrat und die Euro-Krise. URL: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/politisierung-trotz-parteienkonsens/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/politisierung-trotz-parteienkonsens/) [Stand: 13.05.2013].

- KIIVER, Philipp 2006. The composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement? *ECLR* (2), S. 227–252 [Stand: 22.11.2011].
- KIIVER, Philipp 2009. Die einzelstaatlichen Parlamente in den europäischen Verträgen: Ein neuer Ansatz zur Würdigung parlamentsfreundlicher Vertragsklauseln, in Kadelbach, Stefan (Hg.): *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften zur europäischen Integration und internationalen Wirtschaftsordnung, 12), S. 115–130.
- KIIVER, Philipp 2011a. Conducting Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposals: Observations and Practical Recommendations. *Maastricht Working Papers* [Stand: 20.09.2011].
- KIIVER, Philipp 2011b. The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d’Etat for Europe. *European Law Review* 36 (1), S. 98–108. Online im Internet: URL: [lawlib.wlu.edu/CLJC/index.aspx?mainid=714&issuedate=2011-04-13](http://lawlib.wlu.edu/CLJC/index.aspx?mainid=714&issuedate=2011-04-13) [Stand: 25.11.2012].
- KIIVER, Philipp 2012a. The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. *ERA Forum* 12 (4), S. 535–547 [Stand: 18.04.2013].
- KIIVER, Philipp 2012b. The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge. (Routledge Research in European Union Law). Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12038\\_2/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12038_2/abstract).
- KLINKE, Sebastian 1996. Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages: Normative Bestimmungen und parlamentarische Praxis. URL: [www.sebastian-klinke.de/forschung/oeffentlichkeit.pdf](http://www.sebastian-klinke.de/forschung/oeffentlichkeit.pdf) [Stand: 04.07.2012].
- KOCH, Jessica & KULLAS, Matthias 2010. Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge? Berlin. URL: [www.cep.eu/Studien/Subsidiaritaet/cepStudie\\_Subsidiaritaet.pdf](http://www.cep.eu/Studien/Subsidiaritaet/cepStudie_Subsidiaritaet.pdf) [Stand: 19.07.2012].
- KÖNIG, Thomas & MÄDER, Lars 2008. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *PVS* 49 (3), S. 438–463.
- KORHONEN, Kaisa 2011. Guardians of Subsidiarity: National Parliaments Strive to Control EU Decision-Making. URL: [www.fiia.fi/assets/publications/bp84.pdf](http://www.fiia.fi/assets/publications/bp84.pdf) [Stand: 15.08.2012].
- KRANEN, Dirk H. & LÖHR, Sebastian 2011. Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates bei Maßnahmen der EFSF. *Wirtschaftsdienst* 91 (11), S. 759–764.
- KRAUSE, Ulf von 2008. Mehrebenengovernance in der EU: Deutsche Mitwirkung an der Rechtsetzung. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Research.
- KREILINGER, Valentin 2013. An New Inter-Parliamentary Conference for the EMU. URL: [www.eng.notre-europe.eu/011-16883-Inter-Parliamentary-Conference-for-ECOFIN-Governance.html](http://www.eng.notre-europe.eu/011-16883-Inter-Parliamentary-Conference-for-ECOFIN-Governance.html) [Stand: 28.10.2013].
- KRIESI, Hanspeter 2009. Rejoinder to Liesbet Hooghe and Gary Marks, ‘A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus’. *British Journal of Political Science* 39 (01), S. 221–224. Online im Internet: URL: [journals.cambridge.org/abstract\\_S0007123408000471](http://journals.cambridge.org/abstract_S0007123408000471) [Stand: 13.11.2013].

- KROPP, Sabine 2010. German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking: Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MP's Resources. *German Politics* 19 (2), S. 123–147. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644001003774198#.UZKrwMrdl\\_g](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644001003774198#.UZKrwMrdl_g) [Stand: 10.05.2013].
- KROPP, Sabine, BUCHE, Jonas & BUZOGÁNY, Aron 2011. Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 227–242.
- KUNSTEIN, Tobias & WESSELS, Wolfgang 2011. Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen. *integration* 34 (4), S. 308–322. Online im Internet: URL: [iep-berlin.de/blog/publications/integration-42011/](http://iep-berlin.de/blog/publications/integration-42011/) [Stand: 10.05.2013].
- ŁADA, Agnieszka 2013. Auf verschiedenen Umlaufbahnen: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags und des Europäischen Parlaments müssen besser zusammenarbeiten. URL: [dgap.org/de/article/getFullPDF/24183](http://dgap.org/de/article/getFullPDF/24183) [Stand: 11.09.2013].
- LECHELER, Helmut 2009. Die Mitwirkungsgesetzgebung an der europäischen Integration vor und nach dem Urteil des BVerfG zum Lissabon-Vertrag. *JZ* 64 (23), S. 1156–1160.
- LEIBE, Olaf (Hg.) 2010. Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. URL: [www.gbv.de/dms/zbw/565527029.pdf](http://www.gbv.de/dms/zbw/565527029.pdf).
- LHOTTA, Roland & KETELHUT, Jörn 2009. Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: Das Bundesverfassungsgericht als Agent des ‚verfassten politischen Primär-raums‘? *ZParl* 40 (4), S. 864–888.
- LIEB, Julia & MAURER, Andreas 2009. Der Vertrag von Lissabon: Kurzkomentar. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. URL: [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag\\_Lissabon\\_Kurzkomentar\\_3rd\\_edition\\_090421\\_KS.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkomentar_3rd_edition_090421_KS.pdf) [Stand: 22.07.2012].
- LINDBERG, Leon N. & SCHEINGOLD, Stuart A. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*: Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- LINN, Susanne & SOBOLEWSKI, Frank 2014. *So arbeitet der Deutsche Bundestag: 18. Wahlperiode*. rev. Ausg. Rheinbreitbach: NDV.
- LODGE, Juliet 2009. E-Government, Security and Liberty in the EU: A Role for National Parliaments? *RJEA* 9 (2), S. 5–19.
- LORD, Christopher & MAGNETTE, Paul 2004. E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU. *JCMS: J Common Market Studies* 42 (1), S. 183–202.
- MAJONE, Giandomenico 1994. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics* 17 (3), S. 77–101.
- MAJONE, Giandomenico 1998. The regulatory state and its legitimacy problems: Institut für Höhere Studien. Online im Internet: URL: [katalog.ub.uni-heidelberg.de/cgi-bin/titel.cgi?katkey=30027059](http://katalog.ub.uni-heidelberg.de/cgi-bin/titel.cgi?katkey=30027059).

- MAJONE, Giandomenico 1999. The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *West European Politics* 22 (1), S. 1–24. Online im Internet: URL: [dx.doi.org/10.1080/01402389908425284](https://dx.doi.org/10.1080/01402389908425284) [Stand: 24.01.2014].
- MAJONE, Giandomenico 2000. The credibility crisis of community regulation. *Journal of common market studies: JCMS* 38 (2), S. 273–302.
- MANN, Dennis-Jonathan 2009. Ein Gebilde sui generis? Die Debatte um das Wesen der Europäischen Union im Spiegel der „Nature of the Union“-Kontroverse in den USA, in Decker, Frank & Höreth, Marcus (Hg.): *Die Verfassung Europas: Perspektiven des Integrationsprojekts*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 319–343.
- MANSEL, Heinz-Peter 2012. Der Verordnungsvorschlag für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht: Teil II. *Weltpapier-Mitteilungen* (28), S. 1309–1322. Online im Internet: URL: [beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/zeits/wm/2012/cont/wm.2012.1253.1.htm&pos=6&hlwords=#xhlhit](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/zeits/wm/2012/cont/wm.2012.1253.1.htm&pos=6&hlwords=#xhlhit) [Stand: 11.07.2013].
- MARCHETTI, Andreas & DEMESMAY, Claire (Hg.) 2010. Der Vertrag von Lissabon: Analyse und Bewertung. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, 71).
- MARHOLD, Harmut 2011. Von der Währungsunion zur (gescheiterten) Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform, ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999 – 2008). *integration* (1), S. 3–23.
- MARTIN, Aaron 2010. The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently? URL: [www.cap.lmu.de/download/2010/CAP-WP-Martin.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2010/CAP-WP-Martin.pdf) [Stand: 13.11.2013].
- MAURER, Andreas 2002a. Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent. *integration* 25 (1), S. 20–34.
- MAURER, Andreas 2002b. Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, 25). Online im Internet: URL: [www.beck-shop.de/Maurer-Parlamentarische-Demokratie-Europaischen-Union/productview.aspx?product=370366](http://www.beck-shop.de/Maurer-Parlamentarische-Demokratie-Europaischen-Union/productview.aspx?product=370366).
- MAURER, Andreas 2009. Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon, in Kadelbach, Stefan (Hg.): *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften zur europäischen Integration und internationalen Wirtschaftsordnung, 12), S. 19–58.
- MAURER, Andreas 2011. Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 43–64.
- MAURER, Andreas 2012. Parlamente in der EU. Wien: Facultas.wuv. (Europa kompakt, 3379).

- MAURER, Andreas & LAUMEN, Anne 2006. Jenseits des „Permissive Consensus“: Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel? URL: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/korrKS\\_EU\\_Oeffentl\\_Meinung.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/korrKS_EU_Oeffentl_Meinung.pdf) [Stand: 13.11.2013].
- MAURER, Andreas & ONDARZA, Nicolai von 2012. Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen. URL: [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308\\_AP\\_LissabonVertrag.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf) [Stand: 08.08.2013].
- MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang 2001a. National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?, in Maurer, Andreas & Wessels, Wolfgang (Hg.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, 44), S. 425–476.
- MAURER, Andreas & WESSELS, Wolfgang (Hg.) 2001b. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, 44).
- MAYER, Franz C. & KOLLMEYER, Daniel 2013. Sinnlose Gesetzgebung?: Die Europäische Bankenunion im Bundestag. *DVBl* 128 (18), S. 1117–11184.
- MAYER, Horst O. 2013. Qualitative Befragung – Das Leitfadentinterview, in Mayer, Horst O. (Hg.): *Interview und schriftliche Befragung: Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung*. München: Oldenbourg, S. 37-57.
- MAYER, Martina 2012. Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Dissertation. Ludwig-Maximilians-Universität München.
- MELIN, Patrik 2011. Die Rolle der deutschen Bundesländer im Europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon. *EuR* (5), S. 655–683.
- MELLEIN, Christine 2007. Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente: Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas. 1. Auflage. Baden-Baden/Freiburg: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, 332).
- MELLEIN, Christine 2011. Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union, in Schwarze, Jürgen & Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.): *XXIV. FIDE-Kongress vom 03. bis 06.11.2010 in Madrid: Die deutschen Landesberichte: die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union*. *Europarecht* (1), S. 13–65.
- MENZENBACH, Steffi 2009a. Eine Frage der Verfassung: Grundlage geschaffen: Experten sehen höchstrichterliche Anforderungen erfüllt.
- MENZENBACH, Steffi 2009b. Große Tragweite: Bundestag und Bundesrat erhalten mehr als 25 neue Rechte in EU-Angelegenheiten [Stand: 14.06.2010].
- MEUSER, Michael & NAGEL, Ulrike 1991. Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in Garz, Detlef & Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.
- MEUSER, Michael & NAGEL, Ulrike 2009. Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in Pickel, Susanne, u.a. (Hg.): *Methoden der vergleichenden*

- Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479.
- MEUSER, Michael & NAGEL, Ulrike 2010. Experteninterviews – wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung, in Friebertshäuser, Barbara, Langer, Antje & Prengel, Annedore (Hg.): *Handbuch qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*. Weinheim und München: Juventa. (Handbuch), S. 457–471.
- MEYER, Berthold (Hg.) 2006. Die Parlamentsarmee – zu schön, um wahr zu sein? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Schriftenreihe des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr).
- MIEG, Harald A. & BRUNNER, Beat 2001. Experteninterviews: Eine Einführung und Anleitung.
- MIKLIN, Eric 2013. Inter-Parliamentary Cooperation in EU Affairs and the Austrian Parliament: Empowering the Opposition? *JLS* 19 (1), S. 22–41. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2013.736785](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2013.736785) [Stand: 13.11.2013].
- MILLER, Vaughne 2010. How much legislation comes from Europe? URL: [www.parliament.uk/briefing-papers/RP10-62](http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP10-62) [Stand: 28.08.2013].
- MORAVCSIK, Andrew 2002. In defence of the 'democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union. *JCMS* 40 (4), S. 603–624. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/abstract) [Stand: 24.01.2014].
- MÖSTL, Markus 2010. Vertrag von Lissabon: Einführung und Kommentierung. *Konsolidierte Fassung der Verträge und deutsche Begleitgesetzgebung*. München: Olzog.
- MÜLLER, Ute 2011a. Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle: Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 12), S. 471–486.
- MÜLLER, Ute 2011b. Der Bundesrat als Akteur im parlamentarischen EU-Mehrebenensystem: Die Umsetzung der Mitwirkungsrechte nach dem Lissabon-Vertrag und -Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 195–210.
- MÜLLER, Wolfgang C., u.a. 2010. Legal Europeanisation: Comparative Perspectives. *Public Administration* 88 (1), S. 75–87.
- MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian 2008. Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts. *integration* (2), S. 123–144 [Stand: 11.02.2013].
- NAURIN, Daniel & RASMUSSEN, Anne 2011. New External Rules, New Internal Games: How the EU Institutions Respond when Inter-institutional Rules Change. *WEP* 34 (1), S. 1–17.
- NETTESHEIM, Martin 2010. Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung. *NJW* 63 (4), S. 177–183.

- NETTESHEIM, Martin 2012a. Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung“, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2012: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 13), S. 259–279.
- NETTESHEIM, Martin 2012b. »Integrationsverantwortung« – Verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume, in Pechstein, Matthias (Hg.): *Integrationsverantwortung*: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union, 2), S. 11–52.
- NEUHOLD, Christine 2011. Late wake-up call or early warning?: Parliamentary participation and cooperation in light of the Lisbon Treaty. URL: [www.uaces.org/archive/papers/abstract.php?paper\\_id=601](http://www.uaces.org/archive/papers/abstract.php?paper_id=601) [Stand: 01.12.2012].
- NEUHOLD, Christine & STRELKOV, Alexander 2012. New opportunity structures for the „unusual suspects“?: Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance. *OPAL Online Papers* (4). Online im Internet: URL: [www.opal-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=80](http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=80) [Stand: 14.08.2012].
- NEYER, Jürgen 2012. What Role for National Parliaments?: European Integration and the Project of Parliamentary Democracy, in Auel, Katrin & Raunio, Tapio (Hg.): *National Parliaments, Electorates and EU Affairs*. Wien. (Reihe Politikwissenschaft, 129), S. 29–46. URL: [www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_129.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_129.pdf).
- NEYER, Ulrike & VIETEN, Thomas 2013. Die neue europäische Bankenaufsicht: Eine kritische Würdigung. Düsseldorf. URL: [www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/045\\_OP\\_Neyer\\_Vieten.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/045_OP_Neyer_Vieten.pdf) [Stand: 13.11.2013].
- NGUYEN, Alexander 2012. Die Subsidiaritätsrüge des Deutschen Bundesrates gegen den Vorschlag der EU-Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung. *ZEuS* (3), S. 277–300.
- O'BRENNAN, John & RAUNIO, Tapio 2007a. Introduction: deparliamentarisation and European integration, in O'Brennan, John & Raunio, Tapio (Hg.): *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* London/New York: Routledge. (Routledge advances in European politics, 47), S. 1–25.
- O'BRENNAN, John & RAUNIO, Tapio (Hg.) 2007b. National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors? London/New York: Routledge. (Routledge advances in European politics, 47).
- OBERREUTER, Heinrich 2013. Marginalisierung der Parlamente?, in Oberreuter, Heinrich (Hg.): *Macht und Ohnmacht der Parlamente: 10. Passauer Symposium zum Parlamentarismus*. Baden-Baden: Nomos, S. 21–31.
- OBHOLZER, Lukas & REH, Christine 2012. How to Negotiate under Co-decision in the EU: Reforming Trilogues and First-Reading Agreements. URL: [www.ceps.eu/system/files/PB%20270%20Obholzer%20%26%20Reh%20Reforming%20Trilogues.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/PB%20270%20Obholzer%20%26%20Reh%20Reforming%20Trilogues.pdf) [Stand: 16.03.2013].

- OPPERMANN, Kai & VIEHRIG, Henrike 2008. Issue salience and the domestic legitimacy demands of European integration: The cases of Britain and Germany. Wien. URL: [eiop.or.at/eiop/pdf/2008-002.pdf](http://eiop.or.at/eiop/pdf/2008-002.pdf) [Stand: 13.11.2013].
- PABEL, Katharina 2011. Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten. *JRP* 19 (3-4), S. 287–300. Online im Internet: URL: [link.springer.com/article/10.1007%2Fs00730-011-0034-z](http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00730-011-0034-z) [Stand: 18.05.2013].
- PAPIER, Hans-Jürgen 2013. Entparlamentarisierung und Selbstverantwortung der Parlamente: Ein Plädoyer für die Wahrung des demokratisch-parlamentarischen Systems, in Oberreuter, Heinrich (Hg.): *Macht und Ohnmacht der Parlamente: 10. Passauer Symposion zum Parlamentarismus*. Baden-Baden: Nomos, S. 79–93.
- PATZELT, Werner J. 2003. Parlamente und ihre Funktionen, in Patzelt, Werner J. (Hg.): *Parlamente und ihre Funktionen: Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 13–49.
- PATZELT, Werner J. 2013. Parlamentarische Kontrolle: Begriffe, Leitgedanken und Erscheinungsformen, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 23–48.
- PAULO, Maria T. 2012. National Parliaments in the EU: after Lisboa and beyond subsidiarity: The (positive) side effects and (unintended) achievements of the Treaty provisions. *OPAL Online Papers* (5). Online im Internet: URL: [www.opal-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81](http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81) [Stand: 15.08.2012].
- PECHSTEIN, Matthias (Hg.) 2012. Integrationsverantwortung. 1. Auflage: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union, 2).
- PETERS, Dirk, WAGNER, Wolfgang & DEITELHOFF, Nicole 2010. National Parliaments and European Security Policy: Mapping the Parliamentary Field, in Vanhoonacker, Sophie, Dijkstra, Hylke & Maurer, Heidi (Hg.): *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*. European Integration online Papers, 14 (1), S. 1–25.
- PIEPENSCHNEIDER, Melanie 2009. Die EU nach Lissabon – bürgernah, bürgerfreundlich, bürger-tauglich? *integration* 32 (2), S. 153–166.
- POLSFUß, Christine 2008. Chronologie der Entstehung des Vertrags von Lissabon, in Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, 20), S. 255–281.
- PREISING, Carmen 2011. Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 149–158.
- RAGE, Hans-Joachim 2012. Das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – ein Ereignis?: Eine Bewertung der Entscheidung aus juristischer Sicht. *Die politische Meinung* (516), S. 67–69. Online im Internet: URL: [www.kas.de/wf/de/33.32667/](http://www.kas.de/wf/de/33.32667/) [Stand: 18.05.2013].
- RAUH, Christian 2015: Communicating Supranational Governance? The Salience of EU Affairs in the German Bundestag, 1991–2013. *European Union Politics* 16 (1), S. 116–138. Vorab



- online publiziert im Internet: URL: [eup.sagepub.com/content/early/2014/09/25/1465116514551806](http://eup.sagepub.com/content/early/2014/09/25/1465116514551806) [Stand: 28. 09.2014].
- RAUNIO, Tapio 2005. Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation. *JLS* 11 (3/4), S. 319–342. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330500348307#.UoJULeJnsgU](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330500348307#.UoJULeJnsgU) [Stand: 12.11.2013].
- RAUNIO, Tapio 2009a. National parliaments and European integration: What we know and what we should know. Oslo. URL: [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09\\_02.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_02.pdf) [Stand: 08.12.2013].
- RAUNIO, Tapio 2009b. National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research. *The Journal of Legislative Studies* 15 (4), S. 317–334. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572330903302430?journalCode=fjls20](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572330903302430?journalCode=fjls20) [Stand: 08.12.2013].
- RAUNIO, Tapio 2010. Destined for Irrelevance?: Subsidiarity Control by National Parliaments. Madrid. URL: [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/dt36-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt36-2010) [Stand: 16.05.2012].
- RAUNIO, Tapio 2011. The Gatekeepers of European integration?: The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *JEI* 33 (3), S. 303–321 [Stand: 29.02.2012].
- RAUNIO, Tapio & HIX, Simon 2000. Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. *WEP* 23 (4), S. 142–168.
- RAUNIO, Tapio & WIBERG, Matti 2010. How to Measure the Europeanisation of a National Legislature? *Scandinavian Political Studies* 33 (1), S. 74–92.
- RENZSCH, Wolfgang 2013. Vertretung von Landesinteressen im europäischen Mehrebenensystem, in Renzsch, Wolfgang & Wobben, Thomas (Hg.): *20 Jahre ostdeutsche Landesvertretungen in Brüssel: Eine Bilanz der Interessenvertretung der Länder aus unterschiedlichen Blickwinkeln*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, 39), S. 117–128.
- REUTER, Konrad 2009. Bundesrat und Bundesstaat: Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland. 14. Auflage. Berlin: Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit.
- RITZER, Christoph, RUTTLOFF, Marc & LINHART, Karin 2006. How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal* 7 (9), S. 733–760. Online im Internet: URL: [static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b8797d40261d23c1ab0779/1454930302619/GLJ\\_Vol\\_07\\_No\\_09\\_Ritzer.pdf](http://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b8797d40261d23c1ab0779/1454930302619/GLJ_Vol_07_No_09_Ritzer.pdf) [Stand: 02.12.2012].
- ROHLER, Kristin & SCHÖLER, Ulrich 2013. Die Europäisierung und andere aktuelle Herausforderungen für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 151–180.
- ROOSEN-RUNGE, Grischa 2008. Die europapolitische Mitwirkung der deutschen Länder. Magisterarbeit. Universität Trier. URL: [www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Studium/Ausgewaehlte\\_Abschlussarbeiten/Magisterarbeit\\_Grischa\\_Roosen-Runge.pdf](http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Studium/Ausgewaehlte_Abschlussarbeiten/Magisterarbeit_Grischa_Roosen-Runge.pdf) [Stand: 20.07.2012].
- RUFFERT, Matthias 2002. Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? *DVBl* (17), S. 1145–1153.

- RUITER, Rik de 2012a. Full disclosure? The Open Method of Coordination, parliamentary debates and media coverage. In: EUP 14 (1), S. 95–114. DOI: 10.1177/1465116512458836.
- RUITER, Rik de 2012b: Public Parliamentary Activity and the Open Method of Coordination. In: Katrin Auel und Tapio Raunio (Hg.): National Parliaments, Electorates and EU Affairs. Wien (Reihe Politikwissenschaft, 129), S. 149–169.
- RUITER, Rik de & NEUHOLD, Christine 2011. Deals between the Council and the European Parliament behind closed doors? The choice for agreeing early in the co-decision procedure. URL: [www.euce.org/eusa/2011/papers/10f\\_deruiter.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/10f_deruiter.pdf) [Stand: 08.02.2011].
- RUITER, Rik de & NEUHOLD, Christine 2012. Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects. *European Law Journal* 18 (4), S. 536–554.
- RYJÁČEK, Jan 2008. Modifikationen des deutschen Parlamentarismus infolge des Europäischen Integrationsprozesses. *Acta Universitatis Carolinae – Studia Territoria* XIV XIV, S. 73–96.
- SAALFELD, Thomas 2000. Members of parliament and governments in western Europe: Agency relations and problems of oversight. *EJPR* 37 (3), S. 353–376. Online im Internet: URL: [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00517/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00517/abstract) [Stand: 13.11.2013].
- SAUER, Heiko 2010. Organstruktur und Willensbildung nach dem Vertrag von Lissabon, in Rill, Bernd (Hg.): *Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU*. München. (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 69), S. 25–36.
- SCHÄFER, Axel, ROTH, Michael & THUM, Christoph 2007. Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages. URL: [iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/10/integration\\_07\\_01.pdf](http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/10/integration_07_01.pdf) [Stand: 04.07.2014].
- SCHÄFER, Axel & SCHULZ, Fabian 2013a. Der Bundestag wird europäisch – zur Reform des Beteiligungsgesetzes EUZBBG. *integration* (3), S. 199–212. Online im Internet: URL: [iep-berlin.de/blog/publications/integration-32013/](http://iep-berlin.de/blog/publications/integration-32013/) [Stand: 21.10.2013].
- SCHÄFER, Axel & SCHULZ, Fabian 2013b. Eine Konferenz der Parlamente für Europa: Neue Wege interparlamentarischer Zusammenarbeit. URL: [library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09868.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09868.pdf) [Stand: 26.04.2013].
- SCHMIDT-RADEFELDT, Roman 2009. Die parlamentarische Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Pluralität von demokratischer Legitimation in einer europäischen Mehrebenendemokratie. *ZParl* 40 (4), S. 927–929.
- SCHMUCK, Otto 2009. Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2009: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Jahrbücher, 10), S. 489–502.
- SCHNEIDER, Gerald & BALTZ, Konstantin 2005. Domesticated Eurocrats: Bureaucratic Discretion in the Legislative Pre-Negotiations of the European Union. *Acta politica* 40 (1), S. 1–27.
- SCHÖFBERG, Martina 2010. Eine Bastion konservativer Grundideen? Die Programmatische Entwicklungslinie der CSU-Europapolitik, in Hopp, Gerhard., Sebaldt, Martin. & Zeitler,

- Benjamin (Hg.): *Die CSU: Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen Einer Volkspartei*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 219–237.
- SCHÖNBERGER, Christoph 2009. Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot: Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat* 48 (4), S. 535–558. Online im Internet: URL: [ejournals.duncker-humblot.de/doi/abs/10.3790/staa.48.4.535?journalCode=staa&](http://ejournals.duncker-humblot.de/doi/abs/10.3790/staa.48.4.535?journalCode=staa&).
- SCHOLL, Armin 2003. Die Befragung: Sozialwissenschaftliche Methode und kommunikationswissenschaftliche Anwendung. Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft. (UTB: 2413 : Medien- und Kommunikationswissenschaft Soziologie). Online im Internet: URL: [digitool.hbz-nrw.de:1801/webclient/DeliveryManager?pid=2059990&custom\\_att\\_2=simple\\_viewer](http://digitool.hbz-nrw.de:1801/webclient/DeliveryManager?pid=2059990&custom_att_2=simple_viewer)
- SCHOLZ, Rupert 2009. Artikel 23 Rn 147-148, in Herzog, Roman, u.a. (Hg.): *Grundgesetz: Loseblatt-Kommentar*: C. H. BECK.
- SCHRÖDER, Hinrich 2012. Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkomentar. *ZParl* 43 (2), S. 250–277.
- SCHRÖDER, Hinrich 2014. Das novellierte Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG). *ZParl* (4), S. 803–812.
- SCHULZ, Fabian 2011. Die Mitwirkung des Deutschen Bundestags in europäischen Angelegenheiten: Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung. Münster u.a: Waxmann. (Internationale Hochschulschriften, 560).
- SCHULZ, Fabian & BROICH, Markus 2013. Die Zusammenarbeit zwischen MdB und MdEP – Ansichten aus dem Maschinenraum, in Eberbach-Born, Birgit, u.a. (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos. (Studien zum Parlamentarismus, 19), S. 131–150.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. 2009. Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected?: The German Politics Lecture 2008. *German Politics* 18 (1), S. 1–11.
- SCHWARZER, Daniela 2012. Economic Governance in der Eurozone. *APuZ* 62 (4), S. 17–24.
- SCHWARZMEIER, Manfred 2001. Parlamentarische Mitsteuerung: Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. 1. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. Online im Internet: URL: [www.gbv.de/dms/faz-rez/FD1200110161072096.pdf](http://www.gbv.de/dms/faz-rez/FD1200110161072096.pdf).
- SEEGER, Sarah 2008a. Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation, in Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, 20), S. 235–254.
- SEEGER, Sarah 2008b. Die Institutionen und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse: Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, 20), S. 63–98.
- SEIDEL, Markus 2010. Stärkung der parlamentarischen Komponente in der EU und in den Nationalstaaten, in Rill, Bernd (Hg.): *Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU*. München. (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 69), S. 87–102.

- SEMMLER, Jörg 2010. Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon: Plädoyer für ein politisches Instrument. *ZEuS* 13 (4), S. 529–538.
- SENSBURG, Patrick E. 2012a. The Position of the German Bundestag on the Commission's Proposal for a Regulation on a Common European Sales Law. *European Review of Contract Law* 8 (2), S. 188–203. Online im Internet: URL: [www.degruyter.com/view/j/ercl-2012-8-issue-2/ercl-2012-0188/ercl-2012-0188.xml](http://www.degruyter.com/view/j/ercl-2012-8-issue-2/ercl-2012-0188/ercl-2012-0188.xml) [Stand: 18.05.2013].
- SENSBURG, Patrick E. 2012b. Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Bundestag in der Praxis, in Pechstein, Matthias (Hg.): *Integrationsverantwortung: Nomos Verlagsgesellschaft*. (Schriften des Frankfurter Instituts für das Recht der Europäischen Union, 2), S. 117–133.
- SHIRVANI, Foroud 2010. Die europäische Subsidiaritätsklage und ihre Umsetzung ins deutsche Recht. *JZ* 65 (15/16), S. 753–759.
- SILBERHORN, Thomas 2010. Zur Rolle des deutschen Bundestages nach dem Lissabon – Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in Baus, Ralf T., Borchard, Michael & Krings, Günter (Hg.): *Europäische Integration und deutsche Verfassungsidentität*. Sankt Augustin u.a. (Im Plenum), S. 137–146.
- SILBERHORN, Thomas 2011. Ein Jahr Lissabon-Vertrag: Politischer Dialog auf EU-Ebene. *Kommentar von Thomas Silberhorn*. URL: [www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/news/politischer-dialog-auf-eu-ebene/](http://www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/news/politischer-dialog-auf-eu-ebene/) [Stand: 08.07.2011].
- SONDER, Nicolas 2011. Was ist Integrationsverantwortung? Kritische Überlegungen zu den verfassungstheoretischen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der Umsetzung im IntVG. *KritV* 94 (3), S. 214–225.
- SPRUNGK, Carina 2010. Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs. *EIoP* 14 (2), S. Article 02. Online im Internet: URL: [eiop.or.at/eiop/pdf/2010-002.pdf](http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-002.pdf).
- SPRUNGK, Carina 2011a. How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case Of National Parliaments in the European Union. *JEI* 33 (3), S. 323–340 [Stand: 29.02.2012].
- SPRUNGK, Carina 2011b. Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem: Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationalen Parlamenten in EU-Angelegenheiten, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 211–226.
- SPRUNGK, Carina 2013. A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union. *JEI* 35 (5), S. 547–563.
- STABENTHEINER, Johannes 2012. Der Entwurf für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht – Charakteristika und rechtspolitische Aspekte. *wbl* 26 (2), S. 61–70.
- STERZING, Christian & TIDOW, Stefan 2001. Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags: Bilanz und Reformpotenziale. *integration* 24 (3), S. 274–288.
- STÖBENER, Patricia S. & WENDEL, Matthias 2010. Übungsfall: Streit um den Vertrag von Lissabon. *ZJS* 3 (1), S. 73–85.

- STRATULAT, Corina, u.a. 2014. Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments? Discussion Paper for Session 1 of the BTTD 2014 jointly organised by the Bertelsmann Stiftung, the European Policy Centre and the Centre for European Policy Studies. URL: [www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_4101\\_legitimising\\_eu\\_policymaking.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4101_legitimising_eu_policymaking.pdf) [Stand: 31.04.2014].
- STREINZ, Rudolf, OHLER, Christoph & HERRMANN, Christoph 2010. Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU: Einführung mit Synopse. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. München: Beck. (Aktuelles Recht für die Praxis). Online im Internet: URL: [beck.de/?vpath=bibdata/komm/StrOhHeHdbAEUV\\_3/cont/StrOhHeHdbAEUV.htm](http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/StrOhHeHdbAEUV_3/cont/StrOhHeHdbAEUV.htm).
- STRELKOV, Alexander 2012. Searching for the right tool in a brand new toolbox: Comparing factors of effective parliamentary scrutiny of EU affairs after the Treaty of Lisbon. *OPAL Online Papers* (3). Online im Internet: URL: [www.opal-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79](http://www.opal-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=79) [Stand: 22.06.2012].
- STRØM, Kaare 1997. Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies* 3 (1), S. 155–174.
- STURM, Roland & PEHLE, Heinrich 2012. Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. 3., aktualisierte und erw. Auflage. Wiesbaden: Springer VS. (Lehrbuch).
- TEKIN, Funda 2012. Opt-outs, opt-ins, opt-arounds?: Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. *integration* 35 (4), S. 237–257. Online im Internet: URL: [iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/08/Volltext-von-Tekin.pdf](http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/08/Volltext-von-Tekin.pdf) [Stand: 10.05.2013].
- THYM, Daniel 2007. Parliamentary Control of EU Decision-Making in Germany: Supportive Federal Scrutiny and Restrictive Regional Action, in Tans, Olaf, Zoethout, Carla & Peters, Jan (Hg.): *National Parliaments and European Democracy: A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing, S. 47–72.
- TIEFENSEE, Wolfgang 2013. Konzessionsrichtlinie/Wasserprivatisierung. Berlin. URL: [florianprold.de/wp-content/uploads/2013/03/2013-02-06-Inforbrief-Wasserversorgung.pdf](http://florianprold.de/wp-content/uploads/2013/03/2013-02-06-Inforbrief-Wasserversorgung.pdf) [Stand: 01.05.2014].
- TÖLLER, Annette E. 2006. How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag. URL: [aei.pitt.edu/63725/1/PSGE\\_06\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/63725/1/PSGE_06_2.pdf) [Stand: 19.07.2012].
- TÖLLER, Annette E. 2007. Measuring the Europeanization of Public Policies – but how?: A Research Note. Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft. Diskussionspapiere Nr. 1/2007. URL: [http://www.fojus.uni-oldenburg.de/download/diskussionspapier1\\_2007toeller.pdf](http://www.fojus.uni-oldenburg.de/download/diskussionspapier1_2007toeller.pdf) [Stand: 20.07.2012]. Im Jahr 2010 veröffentlicht unter dem Titel „Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note“ in *JCMS* 48 (2), S. 417-444. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.02058.x.
- TÖLLER, Annette E. 2008. Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. *ZParl* 39 (1), S. 3–17.

- TÖLLER, Annette E. 2009. Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungsprozess: Probleme und Potenziale des Ländervergleichs, in Kadelbach, Stefan (Hg.): *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriften zur europäischen Integration und internationalen Wirtschaftsordnung, 12), S. 75–113.
- TÖLLER, Annette E. 2010. Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: A research note. *JCMS* 48 (2), S. 417–444.
- TOSHKOV, Dimiter & RASMUSSEN, Anne 2012. Time to Decide: The effect of early agreements on legislative duration in the EU. *EIoP* 16 (Artikel 11), S. 1–20. Online im Internet: URL: [eiop.or.at/eiop/texte/2012-011a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-011a.htm) [Stand: 10.05.2013].
- UERPMMANN-WITZACK, Robert & EDENHARTER, Andrea 2009. Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht? *EuR* (3), S. 313–330.
- VARA ARRIBAS, Gracia & BOURDIN, Delphine 2012. What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? URL: [aei.pitt.edu/43477/](http://aei.pitt.edu/43477/) [Stand: 18.05.2013].
- VOLLRATH, Sven 2011. Herausforderungen bei der Umsetzung der neuen Rechte nach dem Vertrag von Lissabon durch den Deutschen Bundestag und die Begleitgesetzgebung, in Abels, Gabriele & Eppler, Annegret (Hg.): *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), S. 177–194.
- WASNER, Barbara 1998. *Parlamentarische Entscheidungsfindung: Einblicke in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung*. 1. Auflage. Passau: Wissenschaftlicher Verlag Rothe.
- WEBER-PANARIELLO, Philippe A. 1995. Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation. Universität Zürich. URL: [www.nomos-shop.de/Weber-Panariello-Nationale-Parlamente-Europ%C3%A4ischen-Union/productview.aspx?product=7885](http://www.nomos-shop.de/Weber-Panariello-Nationale-Parlamente-Europ%C3%A4ischen-Union/productview.aspx?product=7885) [Stand: 12.11.2013].
- WENDLER, Frank 2012. Die Politisierung von Rechtfertigungen der europäischen Integration: Nationale Parlamentsdebatten zur Reform der EU-Verträge im Deutschen Bundestag und dem britischen House of Commons, in Geis, Anna, Nullmeier, Frank & Daase, Christopher (Hg.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Leviathan, 40 (27), S. 190–207.
- WESSELS, Bernhard 2005. Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not? *JLS* 11 (3-4), S. 446–465. Online im Internet: URL: [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330500273778#.UoJVVeJnsgU](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330500273778#.UoJVVeJnsgU) [Stand: 12.11.2013].
- WIMMEL, Andreas 2009. Neue (alte) Konfliktlinien in der Europapolitik: Die Parlamentsdebatte zum Vertrag von Lissabon im Deutschen Bundestag. *ZParl* 40 (4), S. 746–757.
- WIMMEL, Andreas 2012. Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips? *integration* 35 (1), S. 19–34.

- WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne 2007. Explaining institutional change in Europe. Oxford, New York: Oxford University Press.
- WINKLER, Daniela 2011. Vergangenheit und Zukunft der Flexibilitätsklausel im Spannungsfeld von unionalem Integrations- und mitgliedstaatlichem Souveränitätsanspruch: Eine Analyse von Artikel 352 AEUV unter dem Eindruck des BVerfG-Urteils zu „Lissabon“. *EuR* 46 (3), S. 384–404.
- WINZEN, Thomas 2010. Political Integration and National Parliaments in Europe. *Living Reviews in Democracy*. Online im Internet: URL: [www.livingreviews.org/lrd-2010-5](http://www.livingreviews.org/lrd-2010-5) [Stand: 15.06.2012].
- WINZEN, Thomas 2012. National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison. *WEP* 35 (3), S. 657–672 [Stand: 18.06.2012].
- WLEZIEN, Christopher 2005. On the salience of political issues: The problem with ‘most important problem’. *Electoral Studies* 24 (4), S. 555–579.
- WOLFF, Stephan 2007. Wege ins Feld und ihre Varianten, in Flick, Uwe, Kardorff, Ernst von & Steinke, Ines (Hg.): *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag. (rororo, 55628), S. 334–349.
- WYRZYKOWSKI, Mirosław 2011. European Parliament and national parliaments, in Beneyto Pérez, José M. & Pernice, Ingolf (Hg.): *Europe's constitutional challenges in the light of the recent case law of national constitutional courts: Lisbon and beyond*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (European constitutional law network-series, 8), S. 241–265.
- ZIER, Matthias 2005. Nationale Parlamente in der EU. 1. Auflage. Göttingen: V&R unipress. Online im Internet: URL: [www.v-r.de/de/nationale\\_parlamente\\_in\\_der\\_eu/t-0/1000847/](http://www.v-r.de/de/nationale_parlamente_in_der_eu/t-0/1000847/) [Stand: 26.01.2014].

## Internetquelle<sup>524</sup>

- ABELS, Gabriele 2013c. Subsidiaritätskontrolle im Kontext des Frühwarnsystems – Erwartungen und Realität: Vortrag im Rahmen der 6. Subsidiaritätskonferenz des Ausschusses der Regionen. Berlin. URL: [portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Documents/Draft%20agenda\\_A5015\\_01\\_6\\_Nov\\_DE.pdf](http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Documents/Draft%20agenda_A5015_01_6_Nov_DE.pdf) [Stand: 22.01.2014].
- AG Subsidiarität Bundesrat 2012. Leitfaden für die Anwendung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus bei EU-Vorlagen nach Art. 12 b) EUV gem. Protokoll Nr. 1 (Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union) und Nr. 2 (Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) des Vertrags von Lissabon: Entwurf. *Arbeitsgruppe Subsidiarität des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrats*. URL: [www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/0400/umdruck-18-0424.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/0400/umdruck-18-0424.pdf) [Stand: 24.04.2014].

---

<sup>524</sup> Soweit nicht unter „Verzeichnis der zitierten amtlichen Veröffentlichungen, rechtlichen Grundlagen und Rechtsprechung“ aufgeführt.

- BARROSO, José Manuel Durão 2013. Rede zur Lage der EU. URL: [europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_de.htm) [Stand: 27.10.2014].
- BARROSO, Jose M. & WALLSTRÖM, Margot 2009. Practical arrangements for the operation of the subsidiarity control mechanism under protocol no 2 of the Treaty of Lisbon: letter of President Barroso and Vice-president Wallström of 1 December 2009. URL: [ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/docs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_en.pdf) [Stand: 10.04.2014].
- Bundesrat 2009. Vorschau zur 861. Plenarsitzung des Bundesrates. Berlin. URL: [www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2009/150-2009.html](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2009/150-2009.html) [Stand: 23.01.2014].
- Bundesrat 2014. Mitwirkung in Europäischen Angelegenheiten. URL: [www.bundesrat.de/DE/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu.html](http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/mitwirkung-eu/mitwirkung-eu.html) [Stand: 14.02.2014].
- Bundestag 2012. Das Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages in Brüssel. Berlin. URL: [www.bundestag.de/blob/192272/e645e0ff72aa586df70453a233c25e68/flyer-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/192272/e645e0ff72aa586df70453a233c25e68/flyer-data.pdf) [Stand: 16.02.2014].
- Bundestag 2014a. „Die Krise könnte schnell wieder aufflammen“: Interview mit Norbert Barthle. URL: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48606694\\_kw03\\_barthle/214924](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48606694_kw03_barthle/214924) [Stand: 04.06.014].
- Bundestag 2014b. „Der Bundestag stärkt seine Europa-Expertise“. URL: [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47765815\\_kw47\\_ua\\_europa/214002](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47765815_kw47_ua_europa/214002) [Stand: 26.10.2014].
- Bundestag 2014c. „Europa im Deutschen Bundestag“. Kurzbeitrag in der Mediathek des Bundestags vom 04.12.2013. URL: [dbtg.tv/cvid/2877573](http://dbtg.tv/cvid/2877573) [Stand: 26.20.2014].
- Bundestag Aktueller Begriff 2008a. Zum Stand der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon. URL: [www.bundestag.de/blob/190768/aba4ad530462b875e2f1458e835e71d2/begleitgesetzgebung-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/190768/aba4ad530462b875e2f1458e835e71d2/begleitgesetzgebung-data.pdf) [Stand: 18.07.2012].
- Bundestag Aktueller Begriff 2008b. Gesetze zum Vertrag von Lissabon: Ausfertigung, Verkündung, Inkrafttreten. Der Aktuelle Begriff vom 30.10.2008. URL: [webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/dokumente/analysen/2008/gesetze\\_zum\\_vertrag\\_von\\_lissabon.pdf](http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/dokumente/analysen/2008/gesetze_zum_vertrag_von_lissabon.pdf) [Stand: 18.07.2012].
- Bundestag Aktueller Begriff 2009. Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon. 75. URL: [www.bundestag.de/blob/190768/aba4ad530462b875e2f1458e835e71d2/begleitgesetzgebung-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/190768/aba4ad530462b875e2f1458e835e71d2/begleitgesetzgebung-data.pdf) [Stand: 18.07.2012].
- Bundestag Aktueller Begriff 2012. IPEX – Interparlamentarischer EU-Informationsaustausch. (Europa). URL: [www.bundestag.de/blob/192736/57187044ea6d469cb47947cd7e6f9da3/ipex-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/192736/57187044ea6d469cb47947cd7e6f9da3/ipex-data.pdf) [Stand: 30.04.2014].
- Bundestag Aktueller Begriff 2013. Europäische Staatsanwaltschaft. (Europa). URL: [www.bundestag.de/blob/194854/40cb516d11d6e6aaca0c876357db1d2f/europaeische\\_staatsanwaltschaft-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/194854/40cb516d11d6e6aaca0c876357db1d2f/europaeische_staatsanwaltschaft-data.pdf) [Stand: 30.04.2014].
- Bundestag Europa 2008. Kompetenzverteilung und verfahrenstechnische Änderungen. (Europa). URL: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Baddenhausen%202008b.pdf> [Stand: 18.07.2012].



- CARO, Céline-Agathe 2014. Mehr Subsidiarität in Europa – aber an der richtigen Stelle. Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin. URL: [www.kas.de/wf/doc/kas\\_36756-544-1-30.pdf?140204133134](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36756-544-1-30.pdf?140204133134) [Stand: 09.05.2014].
- CDU NRW 2014. EVP-Spitzenkandidat Jean-Claude Juncker: „Ich möchte EU-Kommissionspräsident werden“. URL: [www.cdu-nrw.de/evp-spitzenkandidat-jean-claude-juncker-%E2%80%9Eich-m%C3%B6chte-eu-kommissionspr%C3%A4sident-werden%E2%80%9C](http://www.cdu-nrw.de/evp-spitzenkandidat-jean-claude-juncker-%E2%80%9Eich-m%C3%B6chte-eu-kommissionspr%C3%A4sident-werden%E2%80%9C) [Stand: 27.10.2014].
- Folketinget 2014. Twenty-Three Recommendation: – to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance. URL: [renginiai.lrs.lt/renginiai/EventDocument/6fa11f98-fc15-4443-8f3f-9a9b26d34c97/Folketing\\_Twenty-three%20recommendations\\_EN.pdf](http://renginiai.lrs.lt/renginiai/EventDocument/6fa11f98-fc15-4443-8f3f-9a9b26d34c97/Folketing_Twenty-three%20recommendations_EN.pdf) [Stand: 06.04.2014].
- HEINEN, Guido 2009. Neue Aufgaben nach Lissabon-Urteil: Bundestagspräsident Lammert will Zusammenarbeit ausbauen: Europäisches Parlament. *Das Parlament* vom 05.10.2009. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2009/41/EuropaWelt/27476354/302894](http://www.das-parlament.de/2009/41/EuropaWelt/27476354/302894) [Stand: 22.12.2009].
- HILLE, Sebastian 2009a. Karlsruher Kriterien: Die wichtigsten Aspekte des Urteils zum Vertrag von Lissabon: Bundesverfassungsgericht. *Das Parlament* vom 31.08.2009. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2009/36\\_37/EuropaWelt/26907006/302296](http://www.das-parlament.de/2009/36_37/EuropaWelt/26907006/302296) [Stand: 16.03.2010].
- HILLE, Sebastian 2009b. Auf Umwegen nach Rom: Der Bundestag hat die Begleitgesetze mit großer Mehrheit gebilligt – mit Änderungen: EU-Vertrag. *Das Parlament* vom 14.09.2009. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2009/38/EuropaWelt/27026576/302512](http://www.das-parlament.de/2009/38/EuropaWelt/27026576/302512) [Stand: 16.03.2010].
- IP/11/1175 2011. Mehr Handel und ein größeres Angebot für den Verbraucher: Europäische Kommission schlägt Gemeinsames Europäisches Kaufrecht vor. Brüssel. URL: [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1175\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1175_de.htm) [Stand: 04.06.2014].
- IPEX 2012. Written report on the work of IPEX in 2012. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d1c2013cb516c84d1d9e.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d1c2013cb516c84d1d9e.do) [Stand: 04.06.2014].
- IPEX 2013. Written report on the work of IPEX in 2013. URL: [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54314a33a01438bc23e7c7a49.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54314a33a01438bc23e7c7a49.do) [Stand: 04.06.2014].
- KLEIN, Michael 2013. Hilfspaket auf 216 Seiten: Antrag der Bundesregierung regelt neben der Euro-Summe auch die Zahlungsbedingungen: Beschluss. *Das Parlament* vom 22.04.2013. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2013/17/Titelseite/44389878/323172](http://www.das-parlament.de/2013/17/Titelseite/44389878/323172) [Stand: 10.08.2013].
- LT BW 2010. Bericht über die Europapolitik der Landesregierung in den Jahren 2009/2010: Mitteilung der Landesregierung. *Drs. 14/7000*.
- METZ, Johanne 2014. Unter Vorbehalt: Mehr Informationen, mehr Macht – das deutsche Parlament ist heute eine wichtige Instanz in Brüssel: Bundestag und EU. *Das Parlament* vom 28.04.2013. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2014/18\\_19/Themenausgabe/50754479/327380](http://www.das-parlament.de/2014/18_19/Themenausgabe/50754479/327380) [Stand: 09.05.2014].
- Rat der EU 2010. Umsetzung der Verpflichtungen des Rates gegenüber den nationalen Parlamenten: Vermerk des Generalsekretariats vom 26.02.2010. *Dok. 6957/10*. URL:

register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%206957%202010%20INIT [Stand: 23.07.2011].

- SACH, Annette 2006. Stille Sensation in Sachen Europa: Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung beschlossen. *Das Parlament* vom 25.09.2006.
- SACH, Annette 2010. Die Europa-Sensoren: Nachrichten aus Brüssel durchlaufen im Parlament ein feines Netz von Informationswegen: Bundestag. *Das Parlament* vom 03.05.2010. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2010/18/Themenausgabe/29570668/307496](http://www.das-parlament.de/2010/18/Themenausgabe/29570668/307496) [Stand: 19.03.2011].
- SACH, Annette 2013a. Kritik an EU-Gesetz zu Bankenunion: Europa. *Das Parlament* vom 10.06.2013. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2013/24/EuropaWelt/45273166/323648](http://www.das-parlament.de/2013/24/EuropaWelt/45273166/323648) [Stand: 10.08.2013].
- SACH, Annette 2013b. Über Bande gespielt: Der Bundestag hat in der Europapolitik an Einfluss gewonnen – mit Rückenwind aus Karlsruhe: Europa. *Das Parlament* vom 05.08.2013. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2013/32\\_33/Themenausgabe/46236981/324438](http://www.das-parlament.de/2013/32_33/Themenausgabe/46236981/324438) [Stand: 26.11.2013].
- SACH, Annette 2013c. Kurz notiert: 917 Sitzungen. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2013/47/Themenausgabe/47839835/325432](http://www.das-parlament.de/2013/47/Themenausgabe/47839835/325432) [Stand: 13.02.2014].
- SEEGER, Sabine 2012. Scharnier zwischen Berlin und Brüssel: Die Außenstelle des Bundestags ist am Puls der Europäischen Union: Verbindungsbüro. *Das Parlament* vom 20.02.2012. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2012/08\\_09/Themenausgabe/37858272/317484](http://www.das-parlament.de/2012/08_09/Themenausgabe/37858272/317484) [Stand: 24.09.2012].
- STOLTENBERG, Helmut 2010. »Mehr Europakompetenz«: Bundestag passt Geschäftsordnung an. *Das Parlament* vom 12.07.2010. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2010/28\\_29/EuropaWelt/30564822/308760](http://www.das-parlament.de/2010/28_29/EuropaWelt/30564822/308760) [Stand: 22.06.2013].
- Tweede Kamer 2013. Democratic Legitimacy in the EU and the role of national parliaments [Work in progress] A Position paper of the Dutch House of Representatives. *Courtesy translation*. November 2013. URL: [www.tweedekamer.nl/images/Position\\_paper\\_Dutch\\_House\\_of\\_Representatives\\_on\\_democratic\\_legitimacy\\_in\\_the\\_EU\\_final\\_181-236782.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Position_paper_Dutch_House_of_Representatives_on_democratic_legitimacy_in_the_EU_final_181-236782.pdf) [Stand: 04.06.2014].
- UK House of Lords 2014. The Role of National Parliaments in the European Union. *9th Report of Session 2013-14*. URL: [www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf) [Stand: 04.06.2014].
- WETTACH, Silke 2012. Neu sortiert: EU Der Vertrag von Lissabon hat die Machtbalance verändert. Die Euro-Krise gibt vor allem Deutschland mehr Gewicht. *Das Parlament* vom 20.02.2012. Online im Internet: URL: [www.das-parlament.de/2012/08\\_09/Themenausgabe/37858182/317472](http://www.das-parlament.de/2012/08_09/Themenausgabe/37858182/317472) [Stand: 24.09.2012].



# Anhänge

## ANHANG I: MATERIALIEN ZU DEN EXPERTENINTERVIEWS

### A. ABKÜRZUNGEN FUNKTIONEN DER INTERVIEWPARTNER

<b>Abkürzung</b>	<b>Bezeichnung</b>
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT	Bundestag
EK	Europäische Kommission
FM	Fraktionsmitarbeiter
MdB	Mitglied des Bundestags
BR_MM	Mitarbeiter eines Mitglieds des Bundesrats
MMdB	Mitarbeiter MdB
OF	Oppositionsfraktion
RF	Regierungsfraktion
Vw	Verwaltung

**B. ÜBERSICHT DER GEFÜHRTEN INTERVIEWS UND GESPRÄCHE**

<b>Institution</b>	<b>Ebene</b>	<b>Interviewte Person</b>	<b>Datum</b>
<b>Europäische Institutionen</b>	Europäische Kommission	Abteilung für nationale Parlamente des Generalsekretariats	08.03.2012
	Europäisches Parlament	Direktorat für die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und EZPWD	08.03.2012
	Vertreter im Ministerrat	Ständige Vertretung der BRD	16.03.2012
<b>Interparlamentarische Gremien</b>	COSAC	Sekretariat	05.03.2012
	IPEX	Verwaltung	09.03.2012
<b>Bundestag</b>	Bundestagsverwaltung	Unterabteilung PE	24.06.2013
		Unterabteilung PE	20.06.2013
		Unterabteilung PE	13.06.2013
		Verwaltung im Verbindungsbüro Brüssel	07.03.2012
	Mitglieder des Bundestags	CDU/CSU	13.06.2013
		CDU/CSU	24.06.2013
		SPD-Fraktion	05.08.2013
		DIE LINKE	25.07.2013
	Mitarbeiter von MdB	CDU/CSU*	15.07.2013
		SPD	19.06.2013
		BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN	16.07.2013
	Fraktionsmitarbeiter	CDU/CSU	13.06.2013
		FDP*	13.08.2013
		SPD	13.08.2013
		DIE LINKE	21.06.2013
BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN		16.07.2013	
<b>Bundesrat</b>	Bundesratsverwaltung	Sekretariat des EU-Ausschusses; Europakammer	15.07.2013
		Fachbereich Europa	27.08.2013
	Mitglieder des Bundesrats	Büro Mitglied „A-Länder“	12.07.2013
Büro Mitglied „B-Länder“		10.12.2013	
<b>Bundesregierung</b>	Auswärtiges Amt	Parlaments- und Kabinettsreferat	20.06.2013
		Europaabteilung	21.06.2013
	Bundesministerium für Wirtschaft	Abteilung Europa	21.06.2013
	Bundesministerium für Finanzen	Abteilung Europa	13.08.2013
	Bundeskanzleramt	Referat*	04.12.2013

\* Gespräch wurde protokolliert

## C. VORBEREITUNG DER INTERVIEWS

Im Folgenden wird näher auf die praktische Phase der Vorbereitung der Experteninterviews eingegangen. Dabei werden die Prozesse der Erstellung und Überarbeitung des Leitfadens sowie der Identifikation und der Kontaktaufnahme mit Experten kurz dargestellt.

### ERSTELLUNG, PRETEST UND ÜBERARBEITUNG DES LEITFADENS

Für die Erstellung des Leitfadens wurde das von Cornelia HELFFERICH (2009: 178 ff.) empfohlene SPSS-Prinzip benutzt. Auch wenn sich das von HELFFERICH vorgestellte Verfahren als Praxisanleitung speziell für teilnarrative Interviews versteht, so gelten die von der Autorin skizzierten Schritte „Sammeln“, „Prüfen“, „Sortieren“ und „Subsumieren“ im Prinzip auch für die Erstellung von Leitfäden für Experteninterviews:

- Schritt: „S“ wie das Sammeln von Fragen: Es wurden möglichst viele Fragen gesammelt, die im Zusammenhang mit dem Forschungsgegenstand von Interesse sind.
- Schritt: „P“ wie Prüfen: mithilfe von Prüfungsfragen wurde eine Reduzierung der Fragenliste vorgenommen (ebd.: 182 f.).
- Schritt; „S“ wie Sortieren: Im nächsten Schritt wurden die verbleibenden Fragen nach inhaltlichen Aspekten sortiert. (ebd.: 182)
- Schritt: „S“ wie Subsumieren: Bei der Konstruktion der Leitfadens wurde der Schritt der Subsumierung von Fragen, wie von HELFFERICH ausdrücklich empfohlen, nicht unternommen. Jedoch wurde darauf geachtet, dass die Einstiegsfragen zu Beginn eines jeden Fragenbündels so formuliert wurden, dass sie eine Antwort zu evozieren vermögen, in der möglichst viele der interessierenden Aspekte von allein angesprochen werden.

Für die Untersuchung der spezifischen Aspekte der europäischen und der deutschen Ebene wurden zwei Leitfäden erstellt (siehe nächsten Abschnitt: „D. Interviewleitfäden“). Beide sind in drei Teile strukturiert: Einführung, drei Themenkomplexe und Schlussteil. Die Themenkomplexe sollen als Rahmen zur Gesprächsführung dienen. Zudem dienten sie dazu, die Interviewthematik einzugrenzen. Die Fragen wurden möglichst offen formuliert (MAYER 2013: 35).

Vor den eigentlichen Experteninterviews wurde jeder Leitfaden auf Verständlichkeit, Länge und Komplexität überprüft und überarbeitet. Insbesondere im zweiten Leitfaden wurden Fragen präzisiert, die Bezug auf die Mitwirkung des Bundestags und des Bundesrats während der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise nehmen.

### **KONTAKTAUFNAHME UND TERMINABSPRACHE**

Die Interviewpartner wurden zur ersten Kontaktaufnahme per E-Mail angeschrieben. Nach etwa einer Woche erfolgte ein zweiter Kontakt telefonisch. (MEUSER & NAGEL 2010: 464) Während des Gesprächs wurde Eignung<sup>525</sup> und Bereitschaft des Experten für ein Interview geklärt. Bei positiver Rückmeldung und wenn der Experte über relevantes Wissen verfügte, wurden Termin und Ort für das Interview festgelegt. Nach dem Telefonat wurde eine schriftliche Bestätigung des Termins per E-Mail verschickt.<sup>526</sup> Den Experten wurde der Interviewleitfaden für die Vorbereitung auf das Gespräch ebenfalls per E-Mail zur Verfügung gestellt.

---

<sup>525</sup> Die Bekleidung einer bestimmten Position bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass der Interviewpartner über die für das Interview benötigten Informationen verfügt.

<sup>526</sup> Während dieser Phase haben sich die Ausführungen und Ratschläge von WOLFF (2007) als sehr hilfreich erwiesen.

## D. INTERVIEWLEITFÄDEN

---

### INTERVIEWLEITFADEN I

---

#### **Einleitung:**

- Vielen Dank für die Bereitschaft zum Interview und für Ihre Zeit!
- Das Interview wird etwa eine Stunde dauern.
- Sie können sichert sein, dass Ihre Antworten vertraulich behandelt werden:
  - Es werden keine personenspezifischen Informationen veröffentlicht oder weitergegeben;
  - Die Antworten werden anonymisiert.
- Ich werde ein Tonband mitlaufen lassen – dies dient rein zur Kontrolle meiner Mitschrift bzw. um die Protokollierung des Interviews zu erleichtern. Die Aufzeichnungen werde ich nicht weitergeben. Ist dies OK?
- Im Interview geht es um Ihr Wissen, Ihre (Praxis)Erfahrung und Ihre Meinung zur Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene (im Allgemeinen) – und insbesondere der des deutschen Bundestags und des Bundesrats.

#### **Fragenkomplexe:**

##### **Komplex 1: Die Stellung der nationalen Parlamente in der EU**

1. Wie wünschenswert ist eine direkte Einflussnahme der nationalen Parlamente auf den europäischen Entscheidungsprozess – vor den Gesichtspunkten (1) der Legitimation der EU und (2) der Effizienz des Entscheidungsprozesses?
  - Die nationalen Parlamente und das EP werden oftmals als die wichtigsten zwei Säulen der demokratischen Legitimation der EU eingestuft. Wird die aktuelle Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Rechtsetzung, Ihrer Meinung nach, dieser Einschätzung gerecht?
  - Welchen Beitrag sollten die nationalen Parlamente leisten, um einen reibungslosen Verlauf des Entscheidungsprozesses zu gewährleisten?
2. Der LV wird oft auch als „Vertrag der Parlamente“ bezeichnet. Können Sie dem zustimmen? Und wenn ja, wieso?



3. In welchem Maße werden die nationalen Parlamente im Entscheidungsprozess in der EU in der Praxis einbezogen (Primär- und Sekundärrechtssetzung)?
  - Wo spielen sie eine besonders wichtige Rolle?
  - Und wo spielen sie eine eher untergeordnete Rolle?

### **Komplex 2: Bewertung der formal-rechtlichen Grundlagen**

4. Bei der Setzung von Primärrecht werden die nationalen Parlamente im Rahmen des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens direkt beteiligt. Im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren bekommen sie sogar ein Vetorecht [innerhalb von sechs Monaten]. Stellt diese Beteiligung, ihrer Meinung nach, eine deutliche Verbesserung dar gegenüber der Zeit vor dem LV?
5. Im Rahmen der vertraglich vorgesehenen Beteiligung der nationalen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung spielt die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eine sehr wichtige Rolle. Diese wird durch den LV nochmals verstärkt in den Vordergrund gerückt. Wie haben die nationalen Parlamente die Subsidiaritätskontrolle und –rüge bei der europäischen Gesetzgebung in den letzten zwei Jahren auf- und wahrgenommen?
6. Laut dem LV und dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente sollen die nationalen Gesetzgeber [jede Kammer] eine ganze Fülle von Informationen direkt von den europäischen Institutionen bekommen. Werden sie dadurch nicht nur lediglich mit Informationen überschüttet? Der Bundestag bekommt z. B. etwa 2000 Dokumente im Monat.
7. Die nationalen Parlamente bekommen im LV auch eine besondere Stellung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (z. B. beim Familienrecht). Können Sie einschätzen, wie wichtig diese Vorschriften für die Praxis sind?
8. Wie relevant ist die Nutzung der Brückenklausele für die Praxis?

Bei Bedarf: Definition der Brückenklausele
9. Wie relevant ist die Notbremse für die Praxis? Und die Flexibilitätsklausele?

Bei Bedarf: Definitionen für Notbremse und Flexibilitätsklausele

### **Komplex 3: Die Praxis der Beteiligung NP und der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat nach Lissabon [konkrete Anwendungsfälle]**

10. Haben Sie irgendwelche Verbesserung bei der Beteiligung NP auf europäischer Ebene identifizieren können?
11. Welche Defizite bei der Beteiligung NP auf europäischer Ebene bestehen auch weiterhin?
12. Wie hat sich die Mitwirkung des Bundestags in den letzten zwei Jahren entwickelt? Können Sie irgendwelche quantitativen und qualitativen Unterschiede zu der Zeit davor feststellen?
  - Haben Sie eine Verbesserung/Verschlechterung feststellen können?
13. Und die des Bundesrats? Auch quantitativ und qualitativ?
14. Sind Ihnen irgendwelche konkreten Fälle in Erinnerung geblieben? Können Sie ein paar Worte dazu sagen?
15. Inwieweit erschweren die Stellungnahmen/Gesetze, die das deutsche Parlament den deutschen Verhandlungsführern im Rat der EU abgeben muss, ein effizientes Funktionieren der Arbeit auf europäischer Ebene?
16. Können sie irgendwelche Veränderungen im Selbstverständnis (der Mitglieder) des Bundestags oder des Bundesrats im Umgang mit ihrer Rolle auf europäischer Ebene feststellen?
17. Haben sie irgendwelche Defizite bei der Mitwirkung identifizieren können?
  - WWU, Europäischer Stabilitätsmechanismus, das Europäische Semester? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)?
    - Bevor ich zum Schluss komme, möchte ich gern wissen, ob aus Ihrer Sicht eine wichtige Frage ungestellt blieb. Ist Ihnen während des Interviews z. B. irgendein offener Punkt aufgefallen, den ich beachten sollte?

#### **Schluss:**

- Gelegenheit zum Rollentausch: Was möchten Sie von mir wissen?
- Autorisierung von Zitaten: Falls von Befragten gewünscht und zur eigenen Absicherung
- Vor einer Veröffentlichung werde ich die Zitate von Ihnen autorisieren lassen, falls Sie es wünschen.
- Zum Schluss möchte ich mich ganz herzlich für die Zeit bedanken, die Sie sich für dieses Interview genommen haben!

---

## INTERVIEWLEITFADEN II

---

### Einleitung

- Vielen Dank für die Bereitschaft zum Interview und für Ihre Zeit!
- Das Interview wird etwa eine Stunde dauern.
- Sie können sichert sein, dass Ihre Antworten vertraulich behandelt werden:
  - Es werden keine personenspezifischen Informationen veröffentlicht oder weitergegeben;
  - Die Antworten werden anonymisiert.
- Ich werde ein Tonband mitlaufen lassen – dies dient rein zur Kontrolle meiner Mitschrift bzw. um die Protokollierung des Interviews zu erleichtern. Die Aufzeichnungen werde ich nicht weitergeben. Ist dies OK?
- Im Interview geht es um Ihr Wissen und Ihre (Praxis)Erfahrung:
  - zur Stellung der nationalen Parlamente (NP) in der Europäischen Union (EU)
  - zur Mitwirkung des deutschen Bundestags (BT) und des Bundesrats (BR) in Angelegenheiten der EU auf deutscher und auf europäischer Ebene.
- Insbesondere interessieren mich:
  - formale und informale Aspekte der Anwendung des rechtlichen Rahmens der Mitwirkung seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags (LV) und der deutschen Begleitgesetze
  - der Umgang mit den Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechten durch BT und BR während der europäischen Staatsschulden- und Finanzkrise.

### Fragenkomplexe

#### Komplex 1: Stellung der nationalen Parlamente in der EU

1. Der LV wird oft auch als „Vertrag der Parlamente“ bezeichnet. Inwieweit können Sie dem zustimmen?

2. Der LV hat die rechtliche Stellung der NP (deutlich) ausgebaut. Inwieweit beeinflussen die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon auch die europapolitische Stellung der NP im europäischen Entscheidungsprozess?
3. Wie beeinflusst die europäische Staatsschulden- und Finanzkrise und die während dieser Krise beschlossenen Maßnahmen die europapolitische Rolle der NP?

### **Komplex 2: Bewertung des formal-rechtlichen Rahmens**

4. Der LV definiert lediglich den formal-rechtlichen Rahmen der formellen, direkten Beteiligung auf europäischer Ebene. Welche Rolle spielen diese Vorschriften für die tägliche Praxis?
5. Welche Rolle spielen die formalen Grundlagen der Mitwirkung auf deutscher Ebene (IntVG; EUZBBG, EUZBLG) für die tägliche Praxis?
6. Im Kontext der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise, wurde eine weitere Ausdifferenzierung der Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EFSF und ESM vorgenommen. Wie sind diese Vorschriften zu bewerten – bezogen auf die politische Praxis?

### **Komplex 3: Praxis der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat nach Lissabon [konkrete Anwendungsfälle]**

7. Wie wurden die formellen Mitwirkungsrechte des BT/BR seit Dezember 2009 genutzt?
  - Welche Bestimmungen des Vertrags von Lissabon kamen zur Anwendung?
  - Wie wurden die Vorschriften des Integrationsverantwortungsgesetzes genutzt?
  - Wie hat der BT/BR die Rechte aus den Zusammenarbeitsgesetzen wahrgenommen?
8. Welchen Stellenwert besitzen informale Wege bei der Beteiligung auf europäischer Ebene und der Mitwirkung in der deutschen Europapolitik? Wie werden sie genutzt?
9. Welche Veränderungen haben sich in der Praxis in diesem Politikfeld nach Lissabon ergeben?

10. Welche (quantitativen/qualitativen) Unterschiede können im Vergleich zu der Zeit davor festgestellt werden?
  - Welche Verbesserungen bei der Mitwirkung können identifiziert werden?
  - Welche Herausforderungen/Defizite bestehen bei der Beteiligung auf europäischer Ebene und der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten?
11. Wo und in/durch welche(n) Organe(n) wurden welche einfachgesetzlichen, organisatorischen und geschäftsordnungstechnischen Anpassungen nach Lissabon eingeleitet?
12. Welche Rolle spielen die Urteile des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Euro-Rettungsmaßnahmen für die Stärkung der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte und die Nutzung dieser Rechte in der Praxis?
13. Wie gingen BT/BR mit ihren Mitwirkungsrechten während der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise um?
14. Welche Veränderungen im Selbstverständnis (der Mitglieder) des BT/BR im Umgang mit der europapolitischen Rolle haben sich nach Lissabon ergeben?
  - Bevor ich zum Schluss komme, möchte ich gern wissen, ob aus Ihrer Sicht eine wichtige Frage ungestellt blieb. Ist Ihnen während des Interviews z. B. irgendein offener Punkt aufgefallen, den ich beachten sollte?

**Schluss:**

- Gelegenheit zum Rollentausch: Was möchten Sie von mir wissen?
- Autorisierung von Zitaten: Falls von Befragten gewünscht und zur eigenen Absicherung
- Vor einer Veröffentlichung werde ich die Zitate von Ihnen autorisieren lassen, falls Sie es wünschen.
- Zum Schluss möchte ich mich ganz herzlich für die Zeit bedanken, die Sie sich für dieses Interview genommen haben!

## E. AUSWERTUNG DER EXPERTENINTERVIEWS

Die Auswertung wurde unter Zuhilfenahme des Analyseprogramms MaxQDA durchgeführt und konzentrierte sich im Wesentlichen auf folgende Schritte:

### **INHALTLICHE, METHODISCHE UND TECHNISCHE VORBEREITUNG DER EXTRAKTION**

Vor der eigentlichen Extraktion und Auswertung wurde das empirische Datenmaterial vorbereitet. Die Experteninterviews wurden anonymisiert und niedergeschrieben. Die Analyseeinheiten wurden definiert sowie ein Suchraster und Kategoriensystem erstellt. Diese vier Schritte stellen sich wie folgt dar:

#### FIXIERUNG DES DATENMATERIALS DURCH TRANSKRIPTION DER INTERVIEWS

Die Interviews wurden unter Zuhilfenahme eines Transkriptionsleitfadens, der die wesentlichen Regeln für das schriftliche Festhalten des Inhaltes der gestellten Fragen und Antworten festhält, niedergeschrieben (vgl. nächsten Abschnitt: „F. Transkriptionsregeln“). Der Leitfaden für die Transkription orientiert sich an dem von DRESING & PEHL (2012: 25 ff.) vorgeschlagenen Transkriptionssystem. Da die Interviews in der vorliegenden Arbeit ausschließlich der Erfragung von Informationen und nicht einer ethnomethodologischen, konversationsanalytischen oder psychologischen Untersuchung dienen, wurde auf ein kompliziertes Transkriptionssystem mit Wiedergabe der Lautung verzichtet. Stattdessen wurde eine vollständige Transkription im Wortlaut vorgenommen. Auf Störungen während der Interviews wurde in den Transkripten hingewiesen.

Den Experten wurde während der Durchführung der Interviews die Vertraulichkeit der Gespräche zugesichert. Deshalb und aus weiteren forschungsethischen Gründen (Datenschutz, Vertraulichkeit, Schutz der Befragten) wurden die Interviews anonymisiert.

#### FESTLEGUNG DER ANALYSEEINHEITEN

Als sinnvolle Analyseeinheit für die untersuchte Fragestellung hat sich ein Absatz des jeweiligen Interviewtextes erwiesen (GLÄSER & LAUDEL 2009: 210). Um die Komplexität der Sinnstrukturen der Experten erfassen zu können, werden – dort wo dies notwendig erscheint – auch einzelne Sätze der Experten analysiert.

### ERSTELLUNG EINES SUCHRASTERS UND KATEGORIENSYSTEMS

Anhand der Vorüberlegungen zur Methodik der Datenerhebung wurde ein Kategoriensystem aufgestellt, das die verschiedenen Dimensionen des untersuchten empirischen Sachverhalts berücksichtigt. Hilfreich für das Aufstellen eines Suchrasters war auch die Struktur des Leitfadens, da diese die thematischen Schwerpunkte der Gespräche markiert (SCHOLL 2003: 70).

### EXTRAKTION VON RELEVANTEN INFORMATIONEN DURCH CODIERUNG

Anschließend wurde eine systematische Durchsicht des Datenmaterials vorgenommen. Dabei wurden unter Zuhilfenahme der Software MaxQDA die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevanten Textpassagen identifiziert und anschließend dem Kategoriensystem zugeordnet. Es wurden in einem ersten Schritt alle Antwortsequenzen identifiziert, die für die Erkundung des untersuchten Themenbereichs relevant zu sein schienen. Aussortiert wurden leere Aussagen, die nicht helfen, die Forschungsfrage zu beantworten. (MIEG & BRUNNER 2001: 18)

### AUFBEREITUNG UND AUSWERTUNG DER DATEN

Thematische Einheiten, inhaltlich zusammengehörende und über die Texte verstreute Textpassagen (MEUSER & NAGEL 1991: 453; 2009: 476; 2010: 466) wurden für die Auswertung aufbereitet. In der anschließenden Auswertung des Datenmaterials wurde eine Rekonstruktion des Expertenwissens unter Rücksichtnahme der „Sinnkonstruktionen des Befragten“ (KEUNEKE 2005: 256) vorgenommen. Dabei konzentriert sich die Auswertung der Interviews auf die Interpretation von thematischen Einheiten – nicht an der Sequenzialität von Äußerungen je Interview. (MEUSER & NAGEL 2009)

Die Äußerungen der Experten wurden in ihren jeweiligen institutionell-organisatorischen Kontext gestellt und vor dem Hintergrund der Handlungsbedingungen des jeweiligen Experten (MEUSER & NAGEL 1991: 453) analysiert. Bei der Auswertung wurde zudem berücksichtigt, dass die Befragten die Ziele der Untersuchung antizipieren könnten und „ihre Antworten auf diese Vermutungen oder begründeten Annahmen“ (FRIEBERTSHÄUSER & LANGER 2010) basieren könnten.

## F. TRANSKRIPTIONSREGELN

### TRANSKRIPTIONSREGELN

1. Es wird in der Sprache transkribiert, in der das Interview stattfand (Deutsch, Englisch, Rumänisch);
2. Es wird sinngemäß transkribiert, also nicht lautsprachlich, wörtlich oder zusammenfassend. Gegebenenfalls vorhandene Dialekte werden ins Hochdeutsche übersetzt.
3. Wort- und Satzabbrüche sowie Stottern werden geglättet bzw. ausgelassen, Wortdoppelungen nur erfasst, wenn sie als Stilmittel zur Betonung genutzt werden: „Das ist mir sehr, sehr wichtig.“
4. Wortverschleifungen werden nicht transkribiert, sondern an das Schriftdeutsch angenähert. Beispielsweise „Er hatte noch so’n Buch genannt“ wird zu „Er hatte noch so ein Buch genannt“ und „hamma“ wird zu „haben wir“.
5. Interpunktion wird zu Gunsten der Lesbarkeit geglättet, das heißt bei kurzem Senken der Stimme oder uneindeutiger Betonung, wird eher ein Punkt als ein Komma gesetzt. Dabei sollen Sinneinheiten beibehalten werden.
6. Pausen werden durch Auslassungspunkte... markiert.
7. Zustimmungende oder bestätigende Lautäußerungen des Interviewers (mhm, aha etc.) werden nicht transkribiert, sofern sie den Redefluss der befragten Person nicht unterbrechen.
8. Besonders betonte Wörter oder Äußerungen werden durch GROSSSCHREIBUNG gekennzeichnet.
9. Jeder Sprecherbeitrag erhält eigene Absätze. Auch kurze Einwürfe werden in einem separaten Absatz transkribiert.
10. Zeitmarken werden eingefügt, wenn ein Themenwechsel stattfindet oder bei besonders wichtigen Äußerungen.
11. Sprecherüberlappungen werden mit in einem neuen Absatz erfasst.
12. Emotionale nonverbale Äußerungen der befragten Person und des Interviewers, die die Aussage unterstützen oder verdeutlichen (etwa wie lachen oder seufzen), werden beim Einsatz in Klammern notiert.



13. Unverständliche Wörter werden mit (unv.) gekennzeichnet. Längere unverständliche Passagen sollen möglichst mit der Ursache versehen werden (unv., Handystörgeräusch) oder (unv., Mikrofon rauscht). Vermutet man einen Wortlaut, ist sich aber nicht sicher, wird das Wort bzw. der Satzteil mit einem Fragezeichen in Klammern gesetzt. Zum Beispiel: (unv., Xylomethanolin?) Generell werden alle unverständlichen Stellen mit einer Zeitmarke versehen, wenn innerhalb von einer Minute keine Zeitmarke gesetzt ist.
14. Die interviewende Person wird durch ein „I“, die befragte Person durch ein „B“, gefolgt von ihrer Kennnummer (etwa „B4:“) markiert.
15. Alle Angaben, die Rückschlüsse auf Personen erlauben, werden anonymisiert.
16. Die Transkription wird als Word-Dokumente (.docx Datei) gespeichert. Benennung der Datei entsprechend des Audiodateinamens (ohne Endung wav, mp3). Beispielsweise: 1\_COSAC.docx.

## ZEICHENINVENTAR

Zeichen	Bedeutung
...	Pause
(...)	Auslassung
(lachend)	Charakterisierung von nonverbalen Äußerungen, die die Aussagen unterstützen. Steht vor der entsprechenden Stelle.
(unv., so schrecklich?)	nicht genau verständlich, vermuteter Wortlaut
<b>SICHER</b>	Besondere Betonung
(unv.) #Zeitmarke#	Unverständliche Äußerung, Bei längeren Passagen möglichst mit Ursache
<Name>	Anonymisierung

## ANHANG II: SCHRITTE ZUR ERWEITERUNG DER MITWIRKUNGSRECHTE DER PARLAMENTE AN DER EU-POLITIK

Jahr/ Zeitraum	Ebene	Grundlage	Erhaltene Beteiligungs-, Kontroll- und/oder Mitwirkungsrechte
1957	EU	Verträge zur Gründung der EWG und EURATOM	
	Bundestag	Zustimmungsgesetz zu den Verträgen zur	Informationsanspruch und Unterrichtung: Artikel 2: Informations-
	Bundesrat	Gründung der EWG und EURATOM vom 27.07.1957	anspruch Bundestag und Bundesrat; Pflicht der Bundesregierung zur laufenden Unterrichtung über Entwicklung im Rat; Zeitpunkt der Unterrichtung
<b>Bis 1979</b>	Bundestag	obligatorische Doppelmandate	Entsendung von Abgeordneten in die Parlamentarische Versamm- lung
<b>1957- 1986</b>	Bundesrat	Interministerielle Vereinbarung auf Ebene der Bundesregierung	Unterrichtung des Bundesrats Begrenzte Mitwirkung über EG-Ausschuss des Bundesrats Bundesrat als Konsultationsorgan
<b>1979</b>	EU	erste Wahl des Europäischen Parlaments	Entkoppelung von der Doppelmitgliedschaft
<b>1979- 1986</b>	Bundesrat	Erklärung des Bundeskanzlers, zur Kenntnis genommen durch den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz § 85a der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)	Unterrichtung der Länder Meinungsbildung und Beteiligung über „Gemeinsame Stelle“ und Ländervertretungen
<b>1986</b>	EU	Einheitliche Europäische Akte	(informelle) Beteiligung von Ländervertretern in EG-Gremien Koordinierung der Bundesländer; Umgehung des Bundesrats
	Bundesrat	Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte, insbesondere Art. 2 Bund-Länder-Verein- barung (1987)	Unterrichtung des Bundesrats Meinungsbildung und Beteiligung bei jeglicher Berührung von Länderinteressen über EG-/EU-Ausschuss des Bundesrats (formell abgesicherte) Beteiligung von Ländervertretern in EG- Gremien

Jahr/ Zeitraum	Ebene	Grundlage	Erhaltene Beteiligungs-, Kontroll- und/oder Mitwirkungsrechte
			Stellungnahmen des Bundesrats Bundesrat als Länderkoordinierungs- und Mitwirkungsorgan
<b>1992</b>	EU	Vertrag von Maastricht	Erklärung zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU und Erklärung zur Konferenz der Parlamente
	Bundestag Bundesrat	Artikel 23 GG	Informations-/Unterrichtungsrechte Stellungnahmerechte
<b>1993</b>	Bundestag	EUZBVG	EU-Ausschuss und Stellungnahmen: Bestellung EU-Ausschuss, Ermächtigung, Stellungnahmen abzugeben Unterrichtung/Informationsrechte: Bundesregierung unterrichtet Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EU, die für Bundestag von Interesse sein könnten; Regelung von Prinzipien der Übersendung und Unterrichtung Rechte zur Stellungnahme: Bundesregierung gibt Bundestag vor Zustimmung zu Rechtssetzungsakten Gelegenheit zur Stellungnahme; Regelung zu Fristen Bundesregierung legt Stellungnahme der Verhandlung zugrunde
	Bundesrat	EUZBLG und Bund-Länder-Vereinbarung	Subsidiaritätsprüfung: Einvernehmliche Meinungsbildung zwischen Bund und Ländern bei jeglicher Berührung von Länderinteressen Teilnahme an Gremien der EU-Koordinierung Bundesrat als Koordinierungs-, Mitwirkungs- und Kontrollorgan
<b>1997</b>	EU	Vertrag von Amsterdam	Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU
<b>2001</b>	EU	Einberufung des Europäischen Konvents durch den Europäischen Rat in Laeken zur	Einrichtung von zwei Arbeitsgruppen hinsichtlich der Rolle der nationalen Parlamente in der EU: „Nationalen Parlamente“ und „Subsidiarität“

<b>Jahr/ Zeitraum</b>	<b>Ebene</b>	<b>Grundlage</b>	<b>Erhaltene Beteiligungs-, Kontroll- und/oder Mitwirkungsrechte</b>
		Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs für die EU	
<b>2003</b>	EU	Vorlage eines Verfassungsentwurfes des EU-Konvents	Vertrag für eine Verfassung für Europa
<b>2005</b>	EU	COSAC-Testläufe	Testläufe zum Frühwarnsystem zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips
	Bundestag	Änderung EUZBBG	Verweis auf Vorbehalt von Regelung der Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Bundestag für BBV
<b>2006</b>	Bundesrat	Änderung Artikel 23 GG	Regelung der Wahrnehmung der Rechte durch Bundesrat
	Bundestag	BBV	Unterrichtung/Informationsrechte: Frühzeitige, fortlaufende und schriftliche Unterrichtung über alle Vorhaben Übersendung von Dokumenten: Übermittlung von Berichtsbogen und bei Rechtssetzungsakten umfassende Bewertungen Information zu Rechtsakten und Umsetzung, Verfahren vor EuGH, über geplanten Übergang von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheid, Beitritten und Vertragsrevisionen Recht zu Stellungnahme: in frühem Verhandlungsstadium, angemessene Frist; Bundesregierung legt Stellungnahme des Bundestags ihren Verhandlungen zugrunde; sollten nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt worden sein, legt Bundesregierung Gründe dar Parlamentarvorbehalt: Macht Bundestag von Gelegenheit zur Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 S 1 GG Gebrauch, wird Bundesregierung im Rat Parlamentarvorbehalt einlegen, wenn Beschluss des Bundestags in einem seiner wesentlichen Belange nicht

Jahr/ Zeitraum	Ebene	Grundlage	Erhaltene Beteiligungs-, Kontroll- und/oder Mitwirkungsrechte
	EU	Barroso-Initiative	<p>durchsetzbar; vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich Bundesregierung, Einvernehmen mit Bundestag herzustellen.</p> <p>Recht der Bundesregierung, aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abzuweichen</p> <p>Politischer Dialog zwischen der EU-Kommission und den nationalen Parlamenten</p>
<b>2007</b>	Bundestag	Eröffnung des Verbindungsbüros in Brüssel	
	Bundestag	Erprobung des Priorisierungsverfahrens	
<b>2008</b>	Bundestag Bundesrat	Änderung der Artikel 23 und 45 GG	<p>Artikel 23 Eingefügt: (1a) Klagerecht des Bundestags und des Bundesrats bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips Artikel 45 Eingefügt: Wahrnehmung der Rechte aus den vertraglichen Grundlagen der EU durch Ausschuss</p>
	Bundestag	Änderung der GO-BT im Hinblick auf das Priorisierungsverfahren	

## ANHANG III: DEUTSCHE BEGLEITGESETZGEBUNG ZUM VERTRAG VON LISSABON

### Zustimmungsgesetz und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes

Gesetz	Datum	Fundstelle	Stand	Vorlage
Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007	Zustimmungsgesetz (Vertragsgesetz)	08.10.2008 BGBl. 2008 II Nr. 27, S. 1038-1164	In Kraft seit 15.10.2008	Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 16/8300; Beschlussempfehlung und Bericht auf BT-Drs. 16/8917
Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93)	Grundgesetz- änderungsgesetz	08.10.2008 BGBl. 2008 I Nr. 45, S. 1926	In Kraft seit 01.12.2009	Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 16/8488; Beschlussempfehlung und Bericht auf BT-Drs. 16/8912

### System der deutschen Begleitgesetzgebung

Gesetz	Datum	Fundstelle	Stand	Vorlage
Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union			Wurde in Teilen vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt – Gesetz wurde vom Bundespräsidenten nicht ausgefertigt, trat daher nicht in Kraft und musste nicht aufgehoben werden; wurde auch nicht im BGBl. verkündet	Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 16/8489; Beschlussempfehlung und Bericht auf BT-Drs. 16/8919
Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des	22.09.2009	BGBl. 2009 I, S. 3022	In Kraft seit 25.09.2009, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom	Gesetzesentwurf auf BT-Drs. 16/13293;

<b>Gesetz</b>	<b>Datum</b>	<b>Fundstelle</b>	<b>Stand</b>	<b>Vorlage</b>
Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union – Artikelgesetz <u>Hauptteil:</u> Artikel 1 dieses Gesetzes: „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“	01.12.2009 (BGBl. 2009 I Nr. 76, S. 3822-3823.)		In Kraft seit 04.12.2009	Beschlussempfehlung auf BT.-Drs. 16/13985; Bericht auf BT.-Drs. 16/13994
Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon	Lissabon-Vertrag- Umsetzungsgesetz – ändert IntVG in Bezug auf Subsidiaritätsklage	BGBl. 2009 I Nr. 76, S. 3822-3823	In Kraft seit 04.12.2009	Gesetzesentwurf auf BT.-Drs. 16/13924; Beschlussempfehlung auf BT.-Drs. 16/13985; Bericht auf BT.-Drs. 16/13994
Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU	EUZBBG	BGBl. 1993 I Nr. 9, S. 311-312	In Kraft seit 01.11.1993, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22.09.2009 (BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3026-3030)	Gesetzesentwurf auf BT.-Drs. 16/13925; Beschlussempfehlung auf BT.-Drs. 16/13986; Bericht auf BT.-Drs. 16/13995
Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union	EUZBLG	BGBl. 1993 I Nr. 9, S. 313-315	In Kraft seit 01.11.1993, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22.09.2009 (BGBl. 2009 I Nr. 60, S. 3031-3035)	Gesetzesentwurf auf BT.-Drs. 16/13926; Beschlussempfehlung auf BT.-Drs. 16/13987; Bericht auf BT.-Drs. 16/13996
Gesetzesentwurf auf BT.-Drs. 16/13928	Entwurf vom			Gesetzesentwurf auf BT.-Drs. 16/13928;

Gesetz	Datum	Fundstelle	Stand	Vorlage
Bundestag abgelehnt – Gesetz kam nicht zustande				Beschlussempfehlung auf BT-Drs. 16/13988; Bericht auf BT-Drs. 16/13997.



## ANHANG IV: MITWIRKUNGSRECHTE NATIONALER PARLAMENTE NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

Mitwirkung	Beschlussgegenstand	Einzelheiten der Regelung	Regelung im LV
<b>Allgemeine Unterrichtungs- und Informationsrechte</b>	Direktzuleitung von nicht-legislativen Dokumenten durch EU-Kommission	Konsultationsdokumente (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen), jährliches Rechtssetzungsprogramm, alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung von Rechtssetzungsprogrammen oder politischen Strategien	Art. 12 lit. a) EUV Art. 2 und 5 bis 7 PNP
	Direktzuleitung von Entwürfen zu Gesetzgebungsakten durch Kommission, EP oder Rat		Art. 12 lit. a) EUV Art. 5 PNP
	Zuleitung von Tagesordnungen des Rates und Tagungsergebnissen – einschließlich der Protokolle der Sitzungen, auf denen der Rat über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät		Art. 12 lit. a) EUV Art. 7 PNP
<b>Subsidiaritätskontrolle</b>	Unterrichtung über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei Entwürfen von Gesetzgebungsakten (sog. Subsidiaritätsvermerke)	Detaillierte Begründung (qualitative und, soweit möglich, quantitative Kriterien)	Art. 12 lit. b) EUV Art. 5 PSV
	Unterrichtung zur Anwendung der Flexibilitätsklausel		Art. 12 lit. b) EUV Art. 352 Abs. 2 AEUV
	Unterrichtung über die Einhaltung der		Art. 12 lit. c) EUV Art. 69 AEUV

Mitwirkung	Beschlusgegenstand	Einzelheiten der Regelung	Regelung im LV
	Subsidiarität für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit		Art. 12 lit. b) EUV Art. 6 PSV
	Subsidiaritätsrüge		Art. 12 lit. b) EUV Art. 6 PSV
	Subsidiaritätsklage		Art. 12 lit. b) EUV Art. 8 PSV
<b>Stellung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</b>	Unterrichtung zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Rahmen des RFSR	Unterrichtung über Inhalt und Ergebnisse der Bewertung der unter diesen Titel fallenden Unionspolitik	Art. 12 lit. c) EUV Art. 70 S 2 AEUV
	Unterrichtung über die Arbeit des ständigen Ausschusses des Rats für die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit	Innere Sicherheit	Art. 12 lit. c) EUV Art. 71 S 4 AEUV
	Politische Kontrolle von EUROPOL		Art. 12 lit. c) EUV Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 AEUV
	Bewertung der Tätigkeit von EUROJUST		Art. 12 lit. c) EUV Art. 88 Abs. 2 AEUV
<b>Vertragsänderungsverfahren</b>	Ordentliches Vertragsänderungsverfahren [mit Konvents-methode]	Unterrichtung über Entwürfe zu Vertragsänderungen; Ratifizierung gem. innerstaatlichen Vorschriften	Art. 12 Abs. 1 lit. d) EUV Art. 48 Abs. 2 EUV
	Vereinfachtes Änderungsverfahren	Ratifizierungsanforderung gem. innerstaatlichen Vorschriften; eine Unterrichtung ist nicht vorgesehen	Art. 12 Abs. 1 lit. d) EUV Art. 48 Abs. 6 EUV
	Besonderes Vertragsänderungsverfahren	Unterrichtung über die Absicht der Inanspruchnahme von besonderen Vertragsänderungsverfahren [Brückenklausel]	Art. 12 lit. a) EUV Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2 EUV

<b>Mitwirkung</b>	<b>Beschlusgegenstand</b>	<b>Einzelheiten der Regelung</b>	<b>Regelung im LV</b>
		Einspruchsrecht/Ablehnungsrecht [ <i>Vetorecht</i> ] bei Anwendung der Brückenklausel binnen 6 Monaten	Art. 6 PNP Art. 12 Abs. 1 lit. d) EUV Art. 48 Abs. 7 EUV Art. 6 PNP
	Familienrechtliche Brückenklausel	<i>Vetorecht</i> : Verpflichtung der Übermittlung des Vorschlags der Europäischen Kommission → wird dieser innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung von einem einzigen nationalen Parlament abgelehnt, wird der Beschluss nicht erlassen	Art. 12 Abs. 1 lit. d) EUV Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV
<b>Anträge auf Beitritt zur EU</b>	Informationsrecht über Beitrittsanträge	Bei Beitritt: Ratifikation gem. innerstaatlichen Vorschriften	Art. 12 Abs. 1 lit. e) EUV; Art. 49 EUV
<b>Interparlamentarische Zusammenarbeit</b>	Zusammenarbeit EP – nationale Parlamente COSAC		Art. 12 Abs. 1 lit. f) EUV Art. 9 und 10 PNP Art. 12 Abs. 1 lit. f) EUV; Art. 9 und 10 PNP

## ANHANG V: MITWIRKUNGSRECHTE VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT GEMÄß INTVG

Mitwirkung	Beschlussgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
<b>Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren</b>	Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren	Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2, 3 EUV	Änderungen von Bestimmungen im dritten Teil des AEUV: Interne Politiken und Maßnahmen (Art. 26 – 197 AEUV)	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG	§ 2
<b>Besonderes Vertragsänderungsverfahren</b>	Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention Beschluss über das System der Eigenmittel der EU	Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S 2 AEUV Art. 311 Abs. 3 AEUV	Asoziierungsabkommen und Übereinkünfte mit beitrittswilligen Staaten Festlegung des Systems der Eigenmittel der EU	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG	§ 3 Abs. 1
	Fortentwicklung der Unionsbürgerschaftsrechte	Art. 25 Abs. 2 AEUV	Berichte der Kommission über die Anwendung der Rechte der EU-BürgerInnen [Ergänzung der Rechte der Unionsbürger]	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG	§ 3 Abs. 2
	Einführung und Regelung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP	Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV	Einheitliche Regelung des Verfahrens für die Wahl der MdEP	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG	§ 3 Abs. 2
	Kompetenzerweiterung des Europäischen Gerichtshofs für das geistige Eigentum	Art. 262 AEUV	Zuständigkeiten des EUGH zur Schaffung europäischer Rechtstitel für geistiges Eigentum	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG	§ 3 Abs. 2

Mitwirkung	Beschlussgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
	Einführung einer gemeinsamen Verteidigung	Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S 2 EUV	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	Zweistufiges Verfahren: 1. Beschluss des Bundestags 2. Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und ggf. 3 GG	1. § 3 Abs. 3 S 1 2. § 3 Abs. 3 S 4
<b>Allgemeine und familiäre rechtliche Brücken klausel</b>	Übergang von der Einstimmigkeit im Rat zur qualifizierten Mehrheit	Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 S 1 EUV		Zweistufiges Verfahren: 1a. Ablehnungsrecht des Bundestags, sofern im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind 1b. Ablehnungsrecht des Bundesrats in allen anderen Fällen 2. Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 [S 2 und ggf. 3] GG	1a. § 10 Abs. 1 1b. § 10 Abs. 1 2. § 4 Abs. 1
	Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV		Zweistufiges Verfahren: 1a. Ablehnungsrecht des Bundestags, sofern im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind 1b. Ablehnungsrecht des Bundesrats in allen anderen Fällen	1a. § 10 Abs. 1 1b. § 10 Abs. 1

Mitwirkung	Beschlussgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
				2. Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 [§ 2 und ggf. 3] GG	2. § 4 Abs. 1
	Familienrechtliche Brückenklausel	Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2, 3 AEUV	Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug	Zweistufiges Verfahren: 1a. Ablehnungsrecht des Bundestags, sofern im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind 1b. Ablehnungsrecht des Bundestags oder des Bundesrats in allen anderen Fällen	1a. § 10 Abs. 3 1b. § 10 Abs. 3
<b>Besondere Brückenklausel</b>	Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bei Beschlüssen über die GASP in anderen als den in Art. 31 Abs. 2 EUV genannten Fälle	Art. 31 Abs. 3 EUV		1a. Beschluss des Bundestags 1b. ggf. Beschluss des Bundesrats <sup>527</sup>	1a. § 5 Abs. 1 1b. § 5 Abs. 2

<sup>527</sup> Gemäß § 5 Abs. 2 muss der Bundesrat einen Beschluss fassen, wenn Gebiete betroffen sind, (a) für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht, (b) für welche die Länder gem Art. 72 Abs. 2 GG das Recht zur Gesetzgebung haben, (c) für welche die Länder gem. Art. 72 Abs. 3 oder Art. 84 Abs. 1 GG abweichende Regelungen treffen können oder (d) deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

Mitwirkung	Beschlusgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
	Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bei Beschlüssen von Verordnungen zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens	Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV	Der mehrjährige Finanzrahmen der EU	1a. Beschluss des Bundestags  1b. ggf. Beschluss des Bundesrats	1a. § 5 Abs. 1 1b. § 5 Abs. 2
	Übergang von besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für bestimmte Materien des Arbeitsrechts	Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV	Schutz der Arbeitnehmerrechte	1a. Beschluss des Bundestags  1b. ggf. Beschluss des Bundesrats	1a. § 6 Abs. 1 1b. § 6 Abs. 2
	Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für bestimmte Materien des Umweltrechts	Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV	Schutz der Umwelt – Ziele der Umweltpolitik der EU	1a. Beschluss des Bundestags  1b. ggf. Beschluss des Bundesrats	1a. § 6 Abs. 1 1b. § 6 Abs. 2
	Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rahmen einer Verstärkten	Art. 333 Abs. 1 AEUV	Verstärkte Zusammenarbeit (gem. Art. 326 ff. AEUV)	1a. Beschluss des Bundestags  1b. ggf. Beschluss des Bundesrats	1a. § 6 Abs. 1 1b. § 6 Abs. 2

Mitwirkung	Beschlussesgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
	Zusammenarbeit				
	Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit	Art. 333 Abs. 2 AEUV	Verstärkte Zusammenarbeit	1a. Beschluss des Bundestags 1b. ggf. Beschluss des Bundesrats	1a. § 6 Abs. 1 1b. § 6 Abs. 2
<b>Kompetenzerweiterungsklausel</b>	Erweiterung der EU-Kompetenz zum Erlass von Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität	Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV	Bereich besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 GG	§ 7 Abs. 1
	Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension	Art. 86 Abs. 4 AEUV	Europäische Staatsanwaltschaft	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 GG	§ 7 Abs. 1
	Erweiterung der EU-Kompetenz zur Änderung der Satzung der EIB	Art. 308 Abs. 3 AEUV	Satzungsänderungen der EIB	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 GG	§ 7 Abs. 2



Mitwirkung	Beschlusgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
<b>Flexibilitätsklausel</b>	Anwendung der Flexibilitätsklausel	Art. 352 AEUV	Ziele der Union/Verträge	Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S 2 und 3 GG (durch Bundestag und Bundesrat)	§ 8
<b>Notbremse</b>	Notbremse auf dem Gebiet des Systems der sozialen Sicherheit	Art. 48 Abs. 2 S 1 AEUV	Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Selbstständigen	Bundestag (unter bestimmten Umständen auch Bundesrat) kann durch Beschluss dem deutschen Vertreter im Rat die Weisung erteilen, die Notbremse zu ziehen	1a. § 9 Abs. 1 1b. § 9 Abs. 2
	Notbremse im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 S 1 AEUV	Strafrechtsordnung (Zusammenarbeit in Strafsachen)	Bundestag (unter bestimmten Umständen auch Bundesrat) kann durch Beschluss dem deutschen Vertreter im Rat die Weisung erteilen, die Notbremse zu ziehen	1a. § 9 Abs. 1 1b. § 9 Abs. 2
	Notbremse im Bereich des Strafrechts	Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 S 1 AEUV	Besonders schwere Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension	Bundestag (unter bestimmten Umständen auch Bundesrat) kann durch Beschluss dem deutschen Vertreter im Rat die Weisung erteilen, die Notbremse zu ziehen	1a. § 9 Abs. 1 1b. § 9 Abs. 2
<b>Subsidiaritätskontrolle</b>	Subsidiaritätsrüge	Art. 6 PSV		Rechte in der Änderung der GO-BT detailliert ausgestaltet.	§ 11 Abs. 1
	Subsidiaritätsklage	Art. 8 PSV		Beschluss zur Klageerhebung durch Bundestag und Bundesrat. Bundestag: Antrag von ¼ der MdB	§ 12 Abs. 1, 2

Mitwirkung	Beschlussgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
				Bundesrat regelt das Quorum in seiner Geschäftsordnung	
				Prozessführung vor dem EuGH	§ 12 Abs. 4
				Stellungnahme des jeweils anderen Organs zur Erhebung der Subsidiaritätsklage	§ 12 Abs. 5
<b>Informations- und Unterrichtungspflichten durch die Bundesregierung</b>	Unterrichtungspflicht bzgl. der Anwendung der Brückenklauseln	Art. 48 Abs. 7 EUV		Detaillierte Regelung, in welcher Weise und mit welcher Frist die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat zu informieren hat	§ 13 Abs. 2
	Unterrichtungspflicht bzgl. der Anwendung der familienrechtlichen Brückenklauseln	Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV	Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug	Detaillierte Regelung, wie die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat zu informieren hat	§ 13 Abs. 2
	Unterrichtungspflicht bzgl. des sozialrechtlichen Notbremsemechanismus	Art. 48 Abs. 1 AEUV	System der sozialen Sicherheit (Freizügigkeit)		§ 13 Abs. 3 Nr. 2 lit. a
	Unterrichtungspflicht bzgl. des strafrechtlichen Notbremsemechanismus	Art. 82 Abs. 2 AEUV	1. Gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile 2. Justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension		§ 13 Abs. 3 Nr. 2 lit. b

Mitwirkung	Beschlusgegenstand	Regelung im LV	Gebiet	Art der Mitwirkung	Regelung im IntVG
	Unterrichtungspflicht bzgl. des strafrechtlichen Notbremsemechanismus	Art. 83 Abs. 1 oder 2 AEUV	Straftaten und Strafen im Bereich besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension		§ 13 Abs. 3 Nr. 2 lit. b
	Unterrichtungspflicht über Anträge anderer Staaten bzgl. der Notbremsemechanismen		Notbremsemechanismus von anderen Mitgliedstaaten beantragt		§ 13 Abs. 5

## ANHANG VI: ANZAHL BEGRÜNDETER STELLUNGNAHMEN DER EINZELNEN PARLAMENTE

Mitgliedstaat	Parlament/Kammer	2010	2011	2012	2013	Σ
Schweden	Riksdag	3	11	20	9	43
Frankreich	Sénat	3	1	7	4	15
Luxemburg	Chambre des députés	3	7	3	2	15
Vereinigtes Königreich	House of Commons	3	3	3	5	14
Österreich	Bundesrat	2	1	3	6	12
Polen	Sejm	2	5	3	2	12
Polen	Senat	4	4	1	2	11
Deutschland	Bundesrat	2	1	5	3	11
Niederlande	Tweede Kamer	0	1	4	5	10
Litauen	Seimas	2	0	1	6	9
Spanien	Cortes Generales (Congreso de los Diputados & Senado)	0	2	2	5	9
Malta	Kamra tad-Deputati	0	2	1	5	8
Niederlande	Eerste Kamer	2	0	2	3	7
Vereinigtes Königreich	House of Lords	2	1	1	3	7
Dänemark	Folketing	2	1	3	1	7
Italien	Senato della Repubblica	1	3	1	2	7
Rumänien	Senat	0	2	0	3	5
Belgien	Chambre des représentants	0	1	3	1	5
Rumänien	Camera Deputaţilor	0	2	0	2	4
Tschechische Republik	Senát	1	0	0	2	3
Deutschland	Bundestag	1	1	1	0	3
Tschechische Republik	Poslanecká sněmovna	1	0	0	2	3
Griechenland	Vouli ton Ellinon	0	0	0	3	3

XXXIV | Anhang VI: Anzahl begründeter Stellungnahmen der einzelnen Parlamente

Mitgliedstaat	Parlament/Kammer	2010	2011	2012	2013	Σ
Irland	Oireachtas (Dáil Éireann & Seanad)	0	0	0	3	3
Finnland	Eduskunta	0	1	1	1	3
Portugal	Assembleia da República	0	1	1	1	3
Zypern	Vouli ton Antipropon	0	1	1	1	3
Slowakische Republik	Národná rada	0	2	1	0	3
Österreich	Nationalrat	1	0	1	0	2
Italien	Camera dei deputati	0	2	0	0	2
Belgien	Sénat	0	1	0	1	2
Frankreich	Assemblée nationale	0	1	0	1	2
Lettland	Saeima	0	0	1	1	2
Bulgarien	Narodno sabranie	0	2	0	0	2
Niederlande	Beide Kammern		2			2
Estland	Riigikogu	0	0	0	1	1
Slowenien	Državni zbor	0	0	0	1	1
Ungarn	Országgyűlés	0	0	0	1	1
Irland	Dáil Éireann		1			1
Rumänien	Beide Kammern		1			1
Kroatien*	Hrvatski sabor				0	0
Slowenien	Državni svet	0	0	0	0	0
<b>Σ</b>		<b>35</b>	<b>64</b>	<b>70</b>	<b>88</b>	<b>257</b>

Quellen: EK 2014b: 12 f., 2013b: 11 f., 2012b: 10 f., 2011b: 13 ff.

Anmerkung:

\* Die Angaben für das kroatische Hrvatski sabor beziehen sich auf den Zeitraum 01.07.2013 – 31.12.2013.

## ANHANG VII: ANZAHL DER STELLUNGNAHMEN IM RAHMEN DES POLITISCHEN DIALOGS

Mitgliedstaat	Parlament/Kammer	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ
Portugal	Assembleia da República	0	19	65	47	106	183	226	191	837
Italien	Senato della Repubblica	0	0	8	17	70	73	95	34	297
Tschechische Republik	Senát	2	9	11	27	28	43	46	62	228
Deutschland	Bundesrat	6	15	18	16	22	31	54	37	199
Schweden	Riksdagen	0	17	16	18	17	31	13	15	127
Rumänien	Camera Deputaţilor***	0	0	0	0	0	38	26	36	100
Vereinigtes Königreich	House of Lords	4	14	12	14	10	15	15	15	99
Italien	Camera dei Deputati	1	0	6	9	25	26	15	6	88
Frankreich	Sénat	18	22	13	12	0	3	12	4	84
Rumänien	Senatul***	0	0	0	0	9	32	2	23	66
Dänemark	Folketinget	2	10	11	12	9	13	5	3	65
Frankreich	Assemblée Nationale	1	1	0	2	0	1	0	39	44
Österreich	Bundesrat	0	0	4	10	11	2	9	3	39
Bulgarien	Narodno Sabranie	0	0	1	2	0	17	13	1	34
Griechenland	Vouli Ton Ellinon	0	0	3	10	4	4	6	1	28
Österreich	Nationalrat	0	0	0	4	11	7	2	2	26
Irland	Beide Kammern*	0	1	7	6	3			9	26
Niederlande	Eerste Kamer**				4	3	6	5	7	25
Luxemburg	Chambre des Députés	2	0	2	3	4	7	3	3	24
Tschechische Republik	Poslanecká Sněmovna	1	0	1	1	2	0	10	6	21
Spanien	Beide Kammern*	0	0	0	0	4	0	5	12	21
Deutschland	Bundestag	1	2	2	3	5	5	1	0	19
Polen	Senat	1	0	0	0	1	0	10	6	18
Niederlande	Beide Kammern**	2	1	5	8	0	1	0		17

Mitgliedstaat	Parlament/Kammer	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σ
Belgien	Chambre des Représentants	0	1	1	2	1	4	6	2	17
Polen	Sejm	1	0	5	0	0	5	0	4	15
Litauen	Seimas	2	1	0	3	2	3	0	0	11
Vereinigtes Königreich	House of Commons	1	1	1	0	0	5	3	0	11
Niederlande	Tweede Kamer**				7	1	0	0	2	10
Estland	Riigikogu	2	0	2	1	0	0	2	1	8
Lettland	Saeima	0	0	2	3	1	1	0	0	7
Belgien	Sénat	2	0	2	2	0	1	0	0	7
Irland	Oireachtas							7		7
Slowenien	Državni Zbor	1	0	0	2	0	0	0	4	7
Ungarn	Országgyűlés	1	1	0	3	0	0	0	1	6
Zypern	Vouli ton Antiproson	0	0	2	1	1	0	1	0	5
Finnland	Eduskunta	1	0	0	0	1	1	0	1	4
Malta	Kamra Tad-Deputati	0	0	0	1	0	0	1	2	4
Rumänien	Beide Kammern***						2			2
Slowakei	Národná rada	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Slowenien	Državni Svet	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kroatien	Hrvatski sabor****								0	0
<b>Σ</b>		<b>53</b>	<b>115</b>	<b>200</b>	<b>250</b>	<b>352</b>	<b>558</b>	<b>593</b>	<b>533</b>	<b>2654</b>

Quellen: EK 2010a: 2, 2011b: 6, 2012b: 5, 2013a: 5, 2014b: 12 f.

Anmerkungen:

\* In Irland verfassen beide Parlamentskammern ihre Stellungnahmen zusammen. Auch in Spanien arbeiten die Kammern seit 2010 zusammen, zuvor wurden keine Stellungnahmen von den beiden Kammern abgegeben.

\*\* Bis 2008 verfassten beide Kammern in den Niederlanden ihre Stellungnahmen zusammen. Seit 2009 bearbeiten die Kammern Vorlagen teilweise getrennt voneinander und teilweise zusammen.

- \*\*\* In Rumänien arbeiten die Kammern seit 2010 zusammen, jedoch hat der Senat 2010 auch neun Stellungnahmen einzeln abgegeben.
- \*\*\*\* Kroatien ist der EU am 1. Juli 2013 beigetreten; dementsprechend beziehen sich die Angaben für das kroatische Parlament auf die zweite Hälfte des Jahres 2013.



## ANHANG VIII: BESUCHE ZWISCHEN KOMMISSION UND BUNDESTAG IM ZEITRAUM 2010 - 2013

Art der Zusammenkunft	Datum	Teilnehmer
Besuche von Kommissions- mitgliedern	Dezember 2009	Günther OETTINGER (zur Kandidatur als EU-Kommissar)
	Juni 2010	EU-Kommissare OETTINGER, Michel BARNIER, Viviane REDING, Stefan FÜLE (EU-Ausschuss)
	September 2010	EU-Kommissarin REDING (Rechtsausschuss)
		EU-Kommissarin Connie HEDEGAARD (EU-Ausschuss)
	Dezember 2010	EU-Kommissar Janusz LEWANDOWSKI
		EU-Kommissar FÜLE (EU-Ausschuss)
		EU-Kommissar OETTINGER (EU-Ausschuss)
	März 2011	EU-Kommissar ŠEFČOVIČ (EU-Ausschuss)
		EU-Kommissar László ANDOR (EU-Ausschuss)
	April 2011	EU-Kommissar Siim KALLAS (EU-Ausschuss)
	EU-Kommissar LEWANDOWSKI (Verkehrsausschuss)	
	Juli 2011	EU-Kommissar LEWANDOWSKI (EU-Ausschuss)
	September 2011	EU-Kommissar Janez POTOČNIK (EU-Ausschuss)
Treffen mit Kommissaren in Brüssel im Rahmen von Ausschussreisen und -Sitzungen in Brüssel	April 2010	Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
	Juni 2010	EU-Ausschuss (OETTINGER, REDING, BARNIER, FÜLE)
	Juli 2010	Ausschuss für Arbeit und Soziales
	Oktober 2010	Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
		Rechtsausschuss (REDING, Cecilia MALMSTRÖM)
	Dezember 2010	EU-Ausschuss (LEWANDOWSKI, OETTINGER, FÜLE)
		Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
	Dezember 2011	EU-Ausschuss
	Juni 2012	EU-Ausschuss (ŠEFČOVIČ, LEWANDOWSKI)
	Oktober 2012	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
	November 2012	EU-Kommissar FÜLE (EU-Ausschuss)

<b>Art der Zusammenkunft</b>	<b>Datum</b>	<b>Teilnehmer</b>
	April 2013	EU-Kommissar FÜLE (EU-Ausschuss) ŠEŤČOVIČ (EU-Ausschuss)
<b>Besuche von Kommissionsbeamten in den Ausschüssen</b>	März 2010	Franz CERMAK (Generaldirektion Erweiterung; Beitrittsgeguch Islands)
	Januar 2012	Nymand CHRISTENSEN (Direktor des Generalsekretariats)
	Mai 2012	Walter DEFFAA (Generaldirektor der Generaldirektion Regionalpolitik)
	November 2012	Dr. Andreas SCHWARZ (Mitglied des Kabinetts von EU-Kommissar LEWANDOWSKI)
	Juni 2013	EU-Kommissar OETTINGER (EU-Ausschuss)
<b>Delegationen von Parlamentariern nach Brüssel</b>	Juni 2010	Unterausschuss zu Fragen der EU des Haushaltsausschusses (Gespräche mit Kommissar REHN)
	Dezember 2010	Ausschuss für Bildung Forschung und Technikfolgenabschätzung
	Mai 2011	Unterausschuss zu Fragen der EU des Haushaltsausschusses (Treffen mit OETTINGER und LEWANDOWSKI, Gespräch mit Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen Marco BUTI)
	März 2011	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>Sonstige Zusammenkünfte</b>	März 2010	Auswärtige Sitzung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“
	März 2011	Auswärtige Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung
	Februar 2012	Reise des Bundestagspräsidenten nach Brüssel
	Oktober 2012	Auswärtige Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Quellen: BT-Drs. 17/7900; 17/14834; Sektion „Gesprächspartner und Gäste“ der Internetpräsenz des EU-Ausschusses des Bundestags aus der 17. Wahlperiode<sup>528</sup>, eigene Durchsicht der Tagesordnungen aller Ausschüsse für die 17. Legislaturperiode auf der Internetpräsenz des Bundestags<sup>529</sup>

<sup>528</sup> Die Seite ist abzurufen unter URL: [webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=4272&id=1223](http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=4272&id=1223) [Stand: 22.05.2014].

<sup>529</sup> Die archivierte Ansicht der Sektion „Ausschüsse der 17. Wahlperiode“ sowie der Tagesordnungen aller Fachausschüsse des Bundestags ist abzurufen unter URL: [webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2921&id=1223](http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2921&id=1223). [Stand: 12.12.2013]

## ANHANG IX: TEILNAHME AN INTERPARLAMENTARISCHEN FOREN

Bezeichnung der interparlamentarischen Konferenz***	Datum/Zeitraum	Teilnehmer Bundestag		Teilnehmer Bundesrat		Teilnehmer nationaler Parlamente
		Mg*	Ma**	Mg*	Ma**	
<b>Joint Parliamentary Meetings, JPM</b>						
„Social Cohesion and Demographic Development in a Sustainable Europe“	05. – 06.12.2011	2	2			101
„Western Balkans – towards a more integrated Europe“	13. – 14.04.2011					133
„Beyond the crisis: How should Europe respond to the challenges ahead?“	08. – 09.11.2010	5	2			123
„Towards a European Energy Community for the 21st. Century?“	07. – 08.06.2010			1		91
„Building a Citizens' Europe“	16. – 17.11.2009	4	3	1		160
<b>Joint Committee Meetings, JCM</b>						
„The EU Internal Energy Market for the 21st Century“	17.12.2013					68
„Relaunching the single market: State of play and challenges ahead“	10. – 11.11.2011					52
„Enhancing competition and improving energy supply“	24.05.2011	2	2			48
<b>Inter-Parliamentary Committee Meetings, ICM</b>						
„The implementation challenges of the future Cohesion Policy: towards productive investment for growth and cohesion through improved synergies between local, national and EU level to deliver the EU 2020 Strategy“	27.11.2013	2	1			50
„Towards better spending – Models of parliamentary scrutiny of expenditure“	14.11.2013		3			47
„The Future of European Defence: preparations for the December European Council“	05.11.2013					25

Bezeichnung der interparlamentarischen Konferenz***	Datum/Zeitraum	Teilnehmer Bundestag		Teilnehmer Bundesrat		Teilnehmer nationaler Parlamente
		Mg*	Ma**	Mg*	Ma**	
„The implementation of the EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy“	25.09.2013	2				12
„European Semester for economic policy coordination: implementation of 2013 priorities“	17.09.2013	2				12
„The proposal for a Common European Sales Law: the way forward“	10.07.2013	5				6
„The Stockholm Programme: State of play regarding police and judicial cooperation in civil and criminal matters“	20.06.2013	2	5			19
„Gender balance among non-executive directors of companies“	19.06.2013	1	4			12
„The role and experiences of national Parliaments in the fight against organised crime, corruption and money laundering“	07.05.2013	3				19
„The future of European defence: a NATO perspective“ & „Understanding political Islam: views from within“	06. – 07.05.2013					7
„Policy coherence for development and donor coordination“	23.04.2013	3	3			1
„Equal and effective application of EU environmental law – why is it not happening? “	26.03.2013	2	1			16
„International Women's Day 2013: Women's response to the crisis“	07.03.2013	1				13
„Towards a European Global Strategy. Exchange of views with Foreign Ministers Carl Bildt and Radoslaw Sikorski“	21.02.2013	1	3			12
„Parliamentary week in the framework of The European Semester“	28. – 30.01.2013					26
„Do EU citizens enjoy free movement? “	23.01.2013	1	1			7
„The Common European Sales Law“	27.11.2012	1	1			15
„Cohesion Policy 2014 – 2020: Towards a Common Strategic Framework“	11.10.2012	3	2	2	1	26
„The reform of the EU Data Protection Framework“	09. – 10.10.2012	3	5	2		34

Bezeichnung der interparlamentarischen Konferenz***	Datum/Zeitraum	Teilnehmer Bundestag		Teilnehmer Bundesrat		Teilnehmer nationaler Parlamente
		Mg*	Ma**	Mg*	Ma**	
„Gender equality: What do the Parliaments of the European Union do?“	03.10.2012	1	1			44
„The 2012 cycle of the European Semester“	26.09.2012		1			43
„The CAP reform“	25.06.2012	2	2	2	2	46
Debate with the participation of national Parliaments	23.04.2012					7
„Towards the Rio+20 summit“	21.03.2012	1	1			33
„International Women's Day 2012: Equal pay for work of equal value“	08.03.2012		1			23
„The reform of the Common Fisheries Policy“	28.02.2012	3	1	1	1	38
„The European Semester for economic policy coordination“	27. – 28.02.2012		6			68
„Die arabische Revolution: ein Jahr danach – Aussprache unter Beteiligung nationaler Parlamente“	24.01.2012					12
„Human rights conditionality in development policy“	11.10.2011	1	2			31
„Future cohesion policy in the light of new legislative proposals“	06.10.2011	2	1	1	1	37
„Democratic accountability of the internal security strategy and the role of Europol, Eurojust and Frontex“	05. – 06.10.2011	2	2		1	63
„The Common Agricultural Policy towards 2020“	12.07.2011	2	2	2	2	90
„Climate Change“	19.04.2011	5	4			43
„The European Semester 2011: How to coordinate EU and national budgets?“	13.04.2011	1	3			60
„The European Semester for economic policy coordination“	15.03.2011	3	5	1	1	94
„Investing in the real economy: A tool kit for growth, innovation and cohesion“	14.03.2011	1	6	1	1	92
„International Women's Day 2011: Women in politics in the European Union“	03.03.2011		1	1		38
„How to facilitate the life of European families and citizens?“	30.11.2010	1	2			49

Bezeichnung der interparlamentarischen Konferenz***	Datum/Zeitraum	Teilnehmer Bundestag		Teilnehmer Bundesrat		Teilnehmer nationaler Parlamente
		Mg*	Ma**	Mg*	Ma**	
„An optional instrument for EU contract law“	27.10.2010		1			41
„The internal market for professionals: How to make it work?“	26.10.2010					39
„Democratic accountability in the area of freedom, security and justice“	04. – 05.10.2010	2	2		1	73
„European electoral procedure“ & „Citizens' initiative“	30.09.2010	1	1			53
„The challenges facing the Union's Common Security and Defence Policy after the entry into force of the Lisbon Treaty“	28.09.2010	4	2			99
„Impact on and practical implications of the Lisbon Treaty for cohesion policy“	12.07.2010	1			1	44
„The European External Action Service“	02.06.2010					44
„How to create greater synergies between the European budget and national budgets“	01.06.2010	6	4			40
„Reform of the Common Fisheries Policy“	01.06.2010	2		1	2	55
„Implementing the Services Directive“	27.04.2010					36
„Combating late payment in commercial transactions“	26.01.2010	1	1			41
<b>Σ</b>		<b>73</b>	<b>104</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>2611</b>

Quellen: EP 2012: 16 f.; 2013 – 2014: 28 f. sowie eigene Auszählung anhand der auf der Internetpräsenz des Europäischen Parlaments zu den jeweiligen Treffen eingestellten Teilnehmerlisten<sup>530)</sup>

Abkürzungen und Anmerkungen:

\* Mg = Mitglied

\*\* Ma = Mitarbeiter

\*\*\* Die Bezeichnungen der interparlamentarischen Konferenzen werden vom Veranstalter in englischer und französischer Sprache auf der den Beziehungen zu den nationalen Parlamenten gewidmeten Sektion der Internetseite des Europäischen Parlaments publiziert. Hier wird jeweils die englische Bezeichnung der verschiedenen Veranstaltungen angegeben.

## ANHANG X: REGIERUNGSERLÄRUNGEN DER BUNDESKANZLERIN WÄHREND DER EUKRISE

Nr.	Regierungserklärung	Datum	Fundstelle
1.	Regierungserklärung (REK) zum Europäischen Rat am 25. – 26.03.2010	25.03.2010	BT-PIP. 17/34: 3094A – 3119A
2.	REK zu den Maßnahmen zum Erhalt der Stabilität der Währungsunion und zum Sondergipfel der Euro-Länder am 07.05.2010	05.05.2010	BT-PIP. 17/39: 3721B – 3746C
3.	REK durch die Bundeskanzlerin zu den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro	19.05.2010	BT-PIP. 17/42: 4125B – 4157A
4.	REK zum Europäischen Rat am 28. – 29.10.2010 und zum G-20-Gipfel am 11. – 12.11.2010 in Seoul	27.10.2010	BT-PIP. 17/67: 7081B – 7102D
5.	REK zum Europäischen Rat am 16. – 17.12.2010	15.12.2010	BT-PIP. 17/80: 8817A – 8837D
6.	REK zum Europäischen Rat am 24. – 25.03.2011	24.03.2011	BT-PIP. 17/99: 11251B – 11277D
7.	REK zum Europäischen Rat und zum Eurogipfel am 26.10.2011	26.10.2011	BT-PIP. 17/135: 15949D – 15976A
8.	REK zum Europäischen Rat am 09.12.2011	02.12.2011	BT-PIP. 17/147: 17567B – 17589D
9.	REK zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 08. – 09.12.2011	14.12.2011	BT-PIP. 17/148: 17682B – 17706D
10.	REK zu den Finanzhilfen für Griechenland und zum Europäischen Rat am 01. – 02.03.2012	27.02.2012	BT-PIP. 17/160: 19077A – 19111D
11.	REK zum Europäischen Rat am 28. – 29.06.2012	27.06.2012	BT-PIP. 17/186: 22221B – 22245A
12.	REK zur Schaffung einer Stabilitätsunion	29.06.2012	BT-PIP. 17/188: 22696A – 22750C
13.	REK zur Sicherung der Stabilität der Eurozone – Finanzhilfen für Spanien	19.07.2012	BT-PIP. 17/189 : 22803D – 22829A
14.	REK zum Europäischen Rat am 18. – 19.10.2012	18.10.2012	BT-PIP. 17/198 : 23810C – 23841A
15.	REK zum Europäischen Rat am 13. – 14.12.2012	13.12.2012	BT-PIP. 17/214: 26194C – 26218B
16.	REK zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 07. – 08.02.2013	21.02.2013	BT-PIP. 17/222: 27488A – 27511B
17.	REK zu den Ergebnissen des G-8-Gipfels und zum Europäischen Rat am 27. – 28.06.2013	27.06.2013	BT-PIP. 17/250: 31883C – 31908A

Quellen: Datenhandbuch Bundestag 2011: Kapitel 6.11. [Stand: 09.12.2013]



## ANHANG XI: ERGEBNISSE DER ABSTIMMUNGEN IM BUNDESTAG ZUR EURO-KRISE

Gesetz/Maßnahme	BT-Drs.	Datum	CDU/CSU	SPD	FDP	Linke	Grüne	Gesamt
Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik	17/1544 17/1561 17/1562	07.05.2010	234/4/0*	4/0/134	92/1/0	0/67/0	61/0/5	391/72/139
Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus	17/1685 17/1740 17/1741	21.05.2010	230/4/3	0/1/128	89/2/1	0/66/0	0/0/63	319/73/195
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungs- mechanismus	17/6916 17/7067 17/7130	29.09.2011	226/10/1	141/1/1	89/3/1	0/70/0	67/1/0	523/85/3
Entschließungsantrag: Mandat an die Bundeskanzlerin für den Europäischen Rat zu Rettungsmaßnahmen	17/7500	26.10.2011	224/9/1	129/4/3	87/5/0	0/70/0	63/1/0	503/89/4
Finanzhilfen zugunsten Griechenlands	17/8730 17/8731	27.02.2012	219/13/2	129/7/1	85/4/1	0/66/0	63/0/1	496/90/5
Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 02.03.2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion	17/9046 17/1012 17/10171	29.06.2012	231/3/1	116/23/1	87/4/1	0/71/0	54/9/3	488/110/6
Änderung des Artikels 136 AEUV	17/9047	29.06.2012	218/16/1	138/1/0	83/8/0	0/71/0	65/1/0	504/97/1**

Gesetz/Maßnahme	BT-Drs.	Datum	CDU/CSU	SPD	FDP	Linke	Grüne	Gesamt
	17/10159							
Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (2/3 Mehrheit notwendig)	17/9045	29.06.2012	218/16/1	128/8/4	82/10/0	0/71/0	65/1/0	493/106/5*
Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am ESMFinG	17/9048 17/10126 17/10172	29.06.2012	218/16/1	129/5/4	83/8/0	0/71/0	64/1/0	497/101/5*
Finanzhilfen für Spanien	17/10320 17/10321	19.07.2012	221/13/0	118/14/2	80/9/1	0/60/0	54/1/10	473/97/13
Verlängerung der maximalen durchschnittlichen Laufzeit des EFSF-Darlehens an Portugal	17/13060	18.04.2013	220/7/1	128/5/3	84/7/0	0/72/0	62/0/1	494/92/5**
Verlängerung der maximalen durchschnittlichen Laufzeit des EFSF-Darlehens an Irland	17/13060	18.04.2013	223/7/1	132/6/3	83/6/0	0/70/0	62/0/0	500/90/4
Finanzhilfe für Zypern	17/13060	18.04.2013	220/10/1	112/10/10	83/8/1	0/72/0	62/0/1	487/101/13

Quellen: [www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung](http://www.bundestag.de/bundestag/plenum/abstimmung) [Stand: 29.06.2014] und WIMMEL 2012: 25

Anmerkungen:

\* Ja/Nein/Enthaltung

\*\* Keine eigene Mehrheit der Fraktionen der Regierungskoalition

# Parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten nach Lissabon

Laura Ludus

Nach einem langen politischen Prozess ist der Vertrag von Lissabon (LV) am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Er führt mehrere primärrechtliche Änderungen in Hinsicht auf die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (EU) ein. Eine der wichtigsten und wahrscheinlich folgenreichsten Phasen bis zum Inkrafttreten des LV war dessen Ratifizierung in Deutschland. Während dieses Prozesses wurden vier Begleitgesetze erlassen, welche die rechtlichen Grundlagen der Mitwirkung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der EU reformieren.

Jedoch gilt sowohl für den LV als auch für die Begleitgesetze: Die nationalen Parlamente – Bundestag und Bundesrat im Speziellen – haben lediglich eine Rechtsgrundlage für ihr Handeln erhalten, die es mit politischem Leben zu füllen gilt. Hier setzt diese Arbeit an: Über die einfache Bestandsaufnahme der erhaltenen formalen Mitwirkungsrechte hinaus untersucht sie deren Anwendung in der parlamentarischen Praxis.

ISBN 978-3-8405-0137-1



9 783840 501371

EUR 29,90

