STEFAN RUPPERT

Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon

I. Aktuelle politische Einschätzung

Ich stelle meinem Vortrag eine Beobachtung der Lage aus der Sicht eines parlamentarischen Neulings voran, der einen beruflichen Perspektivenwechsel hinter sich hat. Ich habe zwei Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht gearbeitet, um dann wieder dorthin zurückzukehren, wo ich bereits als Doktorand gearbeitet habe: an das Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte. Meine Perspektive ist also von der Sozialisation des verfassungsrechtlich arbeitenden Verfassungshistorikers geprägt, der nun Mitglied des Deutschen Bundestags ist. Ich beobachte Folgendes:

Zaghaft aber nachhaltig entwickelt sich im Deutschen Bundestag ein europapolitisches Selbstbewusstsein. Es ist geprägt von deutlichem Realismus – manche sprechen von Ernüchterung –, man legt zunehmend Wert auf die Beteiligung des Parlaments und kritisiert Defizite der Institutionen der Europäischen Union. Mir scheint etwas schematisch vereinfachend gesprochen, dass die Generation der mit starkem Idealismus argumentierenden Proeuropäer einer Generation der durchaus europafreundlichen, einen möglichst zügigen Fortgang der Europäischen Integration aber keinesfalls als Selbstwert begreifenden Politikergeneration weicht. Da ich heute über die Rolle der nationalen Parlamente zu sprechen habe, sei eine weitere Beobachtung angefügt. Es wird noch etwas anderes sichtbar und das überzeichne ich bewusst, um es kenntlich zu machen. Es wächst durchaus unter Angehörigen der gleichen Partei und Fraktion eine freundschaftliche Differenz zwischen Exekutive und Legislative. Das ist nach außen nicht immer sichtbar und ändert vor allem auch nichts an der prinzipiellen politischen Nähe. Man beginnt nur in europapolitischen Fragen die unterschiedliche Rollenfunktion zwischen Parlament und Regierung ernster zu nehmen. Ich spüre das in meiner Fraktion, wenn wir mit Vertretern des Auswärtigen Amtes, dem Minister und den Staatsministern und Staatssekretären sprechen. Ich spüre es aber insbesondere auch im Umgang mit anderen Ministerien, vielleicht am stärksten dem Finanzministerium. Es geht eher um Grundierungen der Position des jeweils anderen, um leichte Wertungsunterschiede, die man sachlich aussprechen kann. Ich spüre das in meiner Fraktion, aber ich erfahre es auch in Gesprächen mit Abgeordneten der CDU, der SPD und den Grünen. Nach mehreren Referenden mit negativem Ausgang und sogar unübersehbaren Differenzen in der Wirtschafts- und Währungspolitik der EU scheint

mir dieser Realismus unter Abgeordneten die eindeutig bessere Alternative zu einem Europaskeptizismus. Es handelt sich wohl auch um eine Generationenfrage. Die jungen Abgeordneten, die nach der deutschen Einheit politisch sozialisiert wurden, nehmen eben dieses Europa als hilfreiche Selbstverständlichkeit wahr, mit der es nun umzugehen gelte. Sie erfahren in den politischen Gesprächen in den Wahlkreisen einen stärkeren Europaskeptizismus, auf den sie keinesfalls – und das ist mir wichtig zu betonen – einschwenken, den sie aber registrieren. Sie antworten darauf nicht mit Beschwörungsformeln und verlangen unbedingte Akzeptanz gegenüber den Defiziten der Europäischen Union. Die politischen Akteure sind mittlerweile geschult darin, die wiederholten Rückschläge begrifflich zu verarbeiten und stets wieder Auswege aus den scheinbar festgefahrenen Verhandlungen zu finden. Immer neue Formelkompromisse lassen bewusst die eine oder andere Machtfrage unbeantwortet. So entstehen europarechtliche Konstruktionen, die den auf Typenklarheit bedachten Juristen Kopfzerbrechen bereiten. Die Komplexität ist aber nicht nur zu kritisieren. Als Verfassungshistoriker, der sich lange mit der undurchschaubaren Verfasstheit des Heiligen Römischen Reiches befasst hat, weiß ich, dass dieser sehr komplexe Interessenausgleich durchaus enorme Stabilität verbürgen kann. Das oft zu unrecht diskreditierte Alte Reich war bekanntlich zwischen Westfälischem Frieden und seinem Untergang durchaus Garant einer langen Friedensperiode.[1]

Wer wie ich als Rechtshistoriker in langen juristischen Perioden denkt, den fasziniert zudem nach wie vor die hohe Geschwindigkeit des europäischen Integrationsprozesses. Was viele als schleppend und das Resultat zähester Debatten wahrnehmen zeigt sich in der Perspektive der *longue durée* doch durchaus als galoppierender Prozess. Diese Sicht macht mich etwas immun gegenüber europapolitischen Rückschritten. Als Mitglied des Deutschen Bundestags warne ich deshalb im Interesse der Bewahrung und Fortentwicklung der großartigen europäischen Idee vor einer Überforderung durch eine zu hohe Integrationsgeschwindigkeit. Das von *Jacques Delors* gezeichnete und bisweilen verwandte Bild von der Europäischen Union als Fahrrad, das fahren muss um nicht umzufallen, halte ich für verfehlt. Für mich hat die EU eher vier Räder und ich bin auch für Bewegung, aber eben nicht als Existenzbedingung. Auch die Europäische Union lebt vom konkludenten sich erneuernden Plebiszit der Bürger Europas in all ihrer Unterschiedlichkeit. An diesem Legitimationsproblem gilt es vorrangig zu arbeiten.[2] Gerade im größten Land der Europäischen Union sind wir in einer mit anderen Ländern schwer vergleichbaren Situation. Niemand profitiert so sehr von der Integration, niemand verdankt ihr vor dem historischen Hintergrund des 20. Jahrhunderts so viel. Deutlich skeptischer erscheinen mir aber viele Deutsche bei der Frage nach der Finalität des europäischen Einigungsprozesses. Hier unterscheiden sie sich gerade von unseren Freunden in den kleineren EU-Mitgliedsstaaten, die weniger an den Sinn und Zweck nationaler Normierung in einer globalisierten Welt glauben.

---

[1] *Aretin, Karl Otmar von*, Das Alte Reich 1648-1806, Stuttgart, 1993-2000.

[2] Vgl. *Huget, Holger*, Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem, Wiesbaden, 2007.

Bevor ich nun in Gefahr gerate in eine allgemeine europapolitische Grundsatzdebatte einzusteigen, will ich mich auf mein eigentliches Thema beschränken und die Rolle der nationalen Parlamente und hier insbesondere des Deutschen Bundestags nach dem Vertrag von Lissabon betrachten. Ich möchte meine eben gemachte Beobachtung dabei mit Beispielen belegen. Am Anfang steht ein kurzer Rückblick auf die Geschichte der Beteiligung nationaler Parlamente am europäischen Integrationsprozess. Es folgt eine Analyse der Etablierung der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage. Schließlich betrachte ich die sonstigen Mitwirkungsformen nationaler Parlamente im Prozess der Europäischen Integration noch kursorisch und schließe mit einer höchst unfertigen und vorläufigen eigenen Einschätzung über die Chancen, die eine stärkere Beteiligung nationaler Parlamente im weiteren Integrationsprozess aus meiner Sicht bieten.

II. Geschichte und Überblick der Beteiligung des Deutschen Bundestags

Bereits anlässlich des Vertrags von Maastricht 1992 betonten die beteiligten Regierungen bekanntlich die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Sie fügten eine entsprechende Erklärung der Schlussakte des Vertrages bei. Der Vertrag von Amsterdam erhob diese Erklärung 1997 zum Protokoll und der Vertrag von Lissabon enthielt dann Rechte der nationalen Parlamente im Vertrag selbst, das genannte Protokoll besteht weiter.[3] Zu nennen sind insbesondere die Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente nach Art. 5 Abs. 3 EUV.[4] Sie können zudem nach Art. 8 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eine gerichtliche Klärung herbeiführen. Durch das Etablieren eines so genannten „Frühwarnsystems" unterrichten alle Organe der EU den Bundestag fortwährend und von Beginn an bei neuen Initiativen. In Art. 12 EUV sind dann die weiteren Rechte des Bundestags zusammengefasst. Vorgesehen sind etwa Beteiligungen an der Bewertung der Durchführungspolitik im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts oder der Tätigkeit von Europol. Beteiligungen sind ferner vorgesehen bei Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV und im Bereich der Erweiterung der Europäischen Union. Schließlich ist die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament selbst intendiert. Bewertet man diese Entwicklung aus der Sicht eines nationalen Parlamentariers, so zeigt sich, dass mit dem Schritt von der EG zur EU, mit der Verdichtung zu einer politischen Union auch die nationalen Parlamente auf den Plan treten. Der Quantensprung, den die genannten Verträge für die Europäische Integration brachten, scheint – so lässt sich rechthistorisch festhalten – auch den Beteiligten nicht ohne eine legitimierende Beteiligung der nationalen Parlamente erreichbar.

---

[3] Vgl. *Denkinger, Miriam*, Die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages nach dem Vertrag von Lissabon, Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Berlin, 2010.

[4] Vgl. *Denkinger* a.a.O.

Meine zweite historische Herleitung widmet sich der Rolle des Bundestags für die Europäische Integration auf der Ebene des Grundgesetzes. Es fällt sofort auf, dass seit den Römischen Verträgen vor allem die Länder durch den Bundesrat massiv um ihren Einfluss auf die Europäische Integration gerungen haben.[5] Man mag sagen, dass dies wegen der föderalen Distanz zur supranationalen EU selbstverständlich ist. In den Ratifikationsverfahren zu den Römischen Verträgen verpflichtete sich die Bundesregierung zur fortlaufenden Unterrichtung von Bundesrat und Bundestag. Auf den Jahrzehnte währenden Kampf des Bundesrats um Beteiligung kann und soll hier nicht näher eingegangen werden.[6] Im Ergebnis erreichten sie die Schaffung eines eigenen Europaartikels 23 GG. Als es den Ländern gelungen war, einen verfassungsrechtlich abgesicherten Zustimmungsvorbehalt in europäischen Angelegenheiten durchzusetzen, gelang es dem Bundestag eher beiläufig seine Rechte aus Art. 23 Abs. 2 und 3 durchzusetzen.[7] Bewertet man dies politisch, so zeigt sich ein im Vergleich zum Bundesrat geringeres europapolitisches Selbstbewusstsein des Bundestags. Eine deutliche Selbstbeschränkung gegenüber der Regierung mag außenpolitischen Traditionen der Gewaltenteilung geschuldet sein, auffällig ist sie aber doch.

Auch bei der dritten Phase der Stärkung der Rechte des Bundestags bedurfte es des Anstoßes durch ein anderes oberstes Verfassungsorgan. In meinem dritten historischen Schlaglicht werfe ich einen Blick auf die jüngste Zeitgeschichte und betrachte die Umsetzung der Beteiligungsrechte des Vertrags von Lissabon nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.[8] Dieses hatte bekanntlich eine fortwährende Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat festgestellt.[9] Ich begrüße diese Konkretisierung der Rolle des Parlaments. Konkret bedeutet dies, dass der Bundestag bei der Anwendung der Vertragsänderungskompetenzen und Brückenklauseln – aufgenommen in den Vertrag von Lissabon, um die Union langfristig handlungsfähig zu machen – mitwirken muss. Sie geben den Unionsorganen die Möglichkeit, durch einstimmigen Beschluss einzelne Kompetenzen inhaltlich zu ändern oder das Abstimmungsverfahren, insbesondere die erforderlichen Mehrheiten im Rahmen einer bestehenden Kompetenz, durch sogenannte Brückenklauseln zu ändern. Überließe er die Ausübung dieser Souveränitätsrechte ausschließlich der Bundesregierung bzw. den europäischen Instanzen, wäre die nach Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG erforderliche demokratische Legitimation nicht mehr gewahrt.[10] Um dem Bundestag entsprechend ausgestaltete Instrumente und Mitwirkungsrechte zu verschaffen und so die Ratifikation des Vertrags von Lissabon noch zu ermöglichen, wurde kurzfristig das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) verabschiedet. Neben den Zustimmungserfordernissen bei Vertragsänderungen und Brückenklauseln enthält es in den §§ 11 und 12 Bestimmungen über Subsidiaritätsrügen und Subsidiaritätsklagen.

---

[5] Vgl. *Schorkopf, Frank*, Artikel 23 GG, Rdnr. 2 ff., in: *Dolzer/Graßhof/Kahl/Waldhoff* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, im Erscheinen.

[6] Vgl. *Schorkopf*, Rdnr. 4 ff. a.a.O.

[7] Vgl. *Schorkopf*, Rdnr. 14, 18 a.a.O.

[8] BVerfG, 2 BvE 2/08.

[9] Vgl. *Schorkopf*, Rdnr. 130 a.a.O.

[10] Vgl. *Schorkopf*, Rdnr. 230 a.a.O.

Der Bundestag selbst hat diese Beteiligungsrechte durch Beschluss vom 8. Juli 2010 in seiner Geschäftsordnung umgesetzt.[11] In der zentralen Norm des § 93 der GOBT wird die besonders wichtige Behandlung von Unterlagen der Bundesregierung und der Organe der EU geregelt. Welche Dokumente dann tatsächlich in die Ausschüsse überwiesen werden, wird durch einen Verweis auf die §§ 3 und 8 EUZBBG geregelt. § 93 a Abs. 1 GOBT regelt dann das Verfahren zwischen den Ausschüssen für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge. In § 93 b GOBT werden schließlich die plenarersetzenden Kompetenzen des EU-Ausschusses geregelt. Neben den Rechten aus Art. 23 GG sind dies nun auch die Rechte, die dem Bundestag aus den vertraglichen Grundlagen der EU und dem IntVG eingeräumt sind. Die § 93 c und d regeln dann die Verfahren bei Subsidiaritätsrüge und -klage.

Ich bin an dieser Stelle schon etwas zu sehr ins Detail gegangen. Wichtig war mir aber zu zeigen, dass auch hier der Anstoß zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung weniger aus dem Bundestag selbst kam. Das Erfordernis einer expliziten Zustimmung bzw. zum Erlass eines Gesetzes kam vom Bundesverfassungsgericht. Man kann manche euroskeptisch wirkende Formulierung des Lissabon-Urteils kritisieren und ich stelle immer wieder fest, dass diese Kritik gerade von nichtdeutschen Mitgliedern des europäischen Parlaments bei Begegnungen in harschester Form geäußert wird. Die getroffene Entscheidung bietet aber meiner Meinung nach nicht nur den nationalen Parlamenten, sondern durchaus auch der weiteren europäischen Integration erhebliche Chancen. Die bisweilen verfälschende Rezeption des Urteils[12] hat seine wertvollen Ansätze zu einer besseren demokratischen Legitimation der Europäischen Union als *conditio sine qua non* einer weiter erfolgreichen Integration leider mitunter verdeckt.

Als ein Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Rolle des Bundestages in den letzten 20 Jahren erheblich gestärkt wurde. Als Parlament ist der Bundestag aber erst langsam in diese Rolle hineingewachsen. Der Bundestag beginnt durch den äußeren Anstoß des Urteils des Bundesverfassungsgerichts seine mitgestaltende Rolle nun aber ernst zu nehmen.

III. Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage

Ich will und kann an dieser Stelle keine exakte Beschreibung der parlamentarischen Abläufe bei diesen beiden Kontrollinstrumenten des Bundestags liefern.[13] Folgende rechtspolitische Beobachtungen, vielleicht kann man auch etwas mutig von Thesen sprechen, seien aber kurz angeführt:

---

[11] Vgl. *Denkinger* a.a.O.

[12] Vgl. *Ukrow, Jörg*, Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremser der europäischen Integration, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, S. 717-729, 2009.

[13] Vgl. *Denkinger* a.a.O.

1. Die beiden Instrumente der Subsidiaritätsrüge und -prüfung werden die Subsidiaritätsprüfung auf europäischer Ebene verstärken. Durch die neuen Instrumente wird die Kommission ihre eigene Kompetenzüberprüfung und vor allem die Frage, ob die betreffende Aufgabe nicht subsidiär wahrgenommen werden kann, noch sorgfältiger prüfen müssen. Hier wird immer wieder eingewandt, dass Kommission und EuGH nicht zu einer restriktiven Subsidiaritätsinterpretation neigen.[14] Meines Erachtens ist dabei zu unterscheiden zwischen der politischen Entscheidung der Kommission und der juristischen Überprüfung durch den EuGH. Betrachtet man die politische Ebene genauer, so findet man schnell die im Ausschuss der Regionen durchaus sehr ins Detail gehende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung.[15] Vor allem aber nimmt der Ausschuss für Folgenabschätzung, der innerhalb der Kommission keinen Weisungen unterliegt, ebenfalls eine gründliche Prüfung vor. Die Ergänzung dieser Prüfung um nationale Kontrollmechanismen, die eine kritische Subsidiaritätsprüfung vornehmen, werden diese Instanzen weiter in ihrer Bedeutung steigern.

Offen scheint mir die Situation im Bereich der rechtlichen Überprüfung der Subsidiarität durch den europäischen Gerichtshof zu sein. Die stets knappe Subsidiaritätskontrolle in dessen Rechtsprechung lässt sich mit einem Mangel an geeigneten Fällen erklären.[16] Wer dieser Deutung das Wort redet und in parlamentarischer Verantwortung steht, der ist aufgefordert besonders geeignete Fälle vor das Gericht zu bringen. Schon jetzt zeigen sich in der jüngeren Rechtsprechung Anzeichen, dass die früher immer knappe und die Verletzung der Subsidiarität in keinem Fall rügende Subsidiaritätsprüfung einer detaillierteren Prüfung weicht. Ich beziehe mich dabei auf die Entscheidung „Vodafone und andere" wegen der Roamingverordnung vom 8. Juni 2010.[17] Wie sich das entwickeln wird, wenn nationale Parlamente Subsidiaritätsklagen erheben, bleibt abzuwarten. Ich selbst sehe es als Aufgabe an, in Zukunft einen wirklich geeigneten Fall vor das Gericht zu bringen.

2. Wie nun sieht die aktuelle Situation parlamentarischer Mitwirkung aus? Die Zusammenarbeit im Bundestag, insbesondere zwischen Fachausschüssen und EU-Ausschuss, beginnt sich einzuspielen. Die in der Geschäftsordnung im letzten Jahr festgelegte Aufgabenverteilung zwischen dem EU-Ausschuss und den Fachausschüssen muss sich in der Praxis bewähren. Vorläufig lässt sich aber sagen, dass die Fachausschüsse ihre Verantwortung für die Subsidiaritätsprüfung noch ernster nehmen müssen. Gerade wegen der aus meiner Sicht zu kurzen und auch nicht notwendig kurzen Frist von acht Wochen und der komplizierten Abstimmung zwischen EU-Ausschuss und Fachausschüssen wird es maßgeblich auf die handelnden Personen ankommen. In jedem Fachausschuss müssen verantwortliche Berichterstatter benannt werden, die sich in ihre nicht ganz leicht überschaubare Rolle einfinden müssen. In der FDP-

---

[14] Vgl. *Mayer, Franz*, Stellungnahme zum öffentlichen Expertengespräch ‚Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips' im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Juni 2010, 2010.

[15] Vgl. *Mayer* a.a.O.

[16] Vgl. *Mayer* a.a.O.

[17] EuGH, C-58/08. Vgl. *Mayer* a.a.O.

Fraktion werden die entsprechenden Gespräche institutionalisiert, eine Querschnitts-AG führt die Berichterstatter mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammen. Den Mitgliedern des EU-Ausschusses kommt hier eine erhebliche Koordinierungsfunktion zu. Ihre Reputation innerhalb des Parlaments hat sich nach meiner Wahrnehmung deutlich verbessert; die gestärkte Stellung aus Art. 45 GG hat daran nicht unerheblichen Anteil.[18] Auch die Prozessführung durch den EU-Ausschuss trägt dazu bei. Nach meiner aktuellen Beobachtung ist das Mitwirkungsbewusstsein in den unterschiedlichen Fachausschüssen noch sehr unterschiedlich entwickelt. Im Rechts- und Innenausschuss dürfte es am deutlichsten entwickelt sein.

3. Was können die neuen Instrumente bewirken? Zum Teil scheint mir die Funktion von Rüge und Klage von Abgeordneten etwas falsch eingeschätzt zu werden. Sie sehen darin, so lassen Äußerungen auch in der Anhörung dazu im Unterausschuss Europarecht vermuten, eine umfassende Möglichkeit der Kompetenzprüfung.[19] Das erscheint mir rechtlich nicht ganz haltbar. Es besteht also eine Art subjektiver politischer Motivationsüberschuss bei einzelnen Abgeordneten. Dieser kann sich aber durchaus in der Möglichkeit der Stellungnahmen kanalisieren lassen. Hier scheinen mir, das mag meiner Naivität als Neuling geschuldet sein, aber durchaus Einflussmöglichkeiten zu liegen. Wenn die Mehrheit des Deutschen Bundestags eine Position einnimmt, dann hat das politische Konsequenzen. Ein Beispiel ist etwa die Position der weiteren Sitze des Europäischen Parlaments. Der Bundestag hatte sich gegen ein Benennungsverfahren gewandt, weil er die Legitimation im Vergleich zu den direkt gewählten Abgeordneten kritisch sah.[20]

Immer wieder wird die Subsidiaritätsklage als stumpfes Schwert beschrieben.[21] Das verwundert angesichts der Rechtsprechung des EuGH vielleicht nicht. Die Probe aufs Exempel steht aber noch aus und bietet durchaus Chancen aus der Sicht des nationalen Parlaments. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

4. Es bedarf einer Evaluation der festgelegten Mechanismen nach einer gewissen Zeit. Diese ist im EUZBBG ja auch explizit vorgesehen. Neben den von mir bereits kritisierten zu kurzen Fristen, deren Notwendigkeit ich angesichts der üblichen zeitlichen Abläufe auch nicht sehe, wird eine Regelung für die Eilfälle kommen müssen. Die Nacht vom 9. auf den 10. Mai 2010 mit den Maßnahmen zu Griechenland hat dies gezeigt. Wer daraufhin die Plenardebatte aufmerksam verfolgt hat, der hat gehört, dass sich daran eine durchaus selbstbewusste, wenn auch sehr sachliche Kritik gerade aus meiner Fraktion entwickelt hat.[22] Schließlich scheint mir der COSAC als Koordinierungsgremium der EU-Ausschüsse der nationalen Parlamente in seinem institutionellen Design nicht auf die Koordinierungsfunktion für die Subsidiaritätsrügen eingestellt

---

[18] Vgl. *Denkinger* a.a.O.

[19] Vgl. Protokoll der 8. Sitzung des Rechtsausschusses a.a.O.

[20] Vgl. BT-Drucksache 17/1179.

[21] Vgl. Protokoll der 8. Sitzung des Rechtsausschusses a.a.O.

[22] Vgl. Plenarprotokoll 17/41 vom 7. Mai 2010 zum Tagesordnungspunkt 23 und die Erklärungen nach § 31 GOBT sowie Plenarprotokoll 17/42 vom 19. Mai 2010 zum Tagesordnungspunkt 1.

zu sein.[23] Schwierigkeiten ergeben sich aus der Nichtbeteiligung ganzer Fraktionen, nicht so sehr aus der Tagungsfrequenz zweimal jährlich. Vor allem ist aber das Sekretariat nicht auf die Koordinierungsfunktion unter den nationalen Parlamenten eingerichtet. Darauf wird es aber ankommen, um das Quorum von einem Viertel bzw. einem Drittel für die Ingangsetzung von Konsequenzen der Rügen zu erreichen. Das zeigte sich auch bei der vom Bundestag eingelegten Rüge in Fragen der Einlagensicherung.[24]

Versucht man ein vorläufiges Fazit zu den neuen Instrumenten der Subsidiaritätsrüge und -klage, dann würde ich sagen, dass sich die Praxis gerade einspielt. Man darf die Instrumente nicht überschätzen; sie geben aber dem Deutschen Bundestag zusammen mit den Stellungnahmen erhebliche Möglichkeiten der Positionierung auch gegenüber der eigenen Regierung. Hier sehe ich wie bereits ausgeführt ein durchaus erwachendes Selbstbewusstsein gerade in meiner Fraktion auch gegenüber der Regierung. Wie sich das in der Union entwickelt, vermag ich nur schwer abzuschätzen. Die FDP hat Interesse daran hier noch mehr Gesprächspartner zu finden.

IV. Weitere Formen und Möglichkeiten der Beteiligung

Zahlreiche weitere Mitwirkungsmöglichkeiten bedürften an dieser Stelle einer genaueren Einordnung. Ich werfe nur noch wenige kurze Stichworte auf. Die Beteiligung des Bundestags bei der Erweiterung der Union scheint mir durchaus sinnvoll. Wie sich am Beispiel Islands zeigt, nimmt der Bundestag diese Funktion auch sehr ernst. Reisen in das betreffende Land und zahlreiche Gespräche mit Vertretern führen zu einem klareren Bild des Beitrittskandidaten und stärkt die Legitimation des Erweiterungsprozesses.

Bedeutsam ist sicherlich zudem die Funktion des Bundestags als Kontrollorgan der eigenen Regierung im Bereich der Brückenklauseln.

Am Ende möchte ich aber noch ein Problem aufwerfen: Das zunehmend informelle Handeln gerade auf Ratsebene macht sicherlich erhebliche Schwierigkeiten für die Beteiligung nationaler Parlamente am Prozess der Europäischen Integration.[25] Die gestiegene Bedeutung der EURO-Gruppe, aber auch die jüngst in Deauville verabredeten deutsch-französischen Absichten entziehen sich der Kontrolle durch den Bundestag. Gerade auch im Verhältnis zum Finanzministerium – ich sage das mit aller Vorsicht – könnte man einige Befürchtungen formulieren. Die Verabredungen des deutschen Ministers und der französischen Ministerin sind wichtig und sinnvoll. Auch wird der Bundestag in ausreichendem Maß informiert. Geschaffene Fakten, aber auch

---

[23] Vgl. *Schorkopf*, Rdnr. 104 a.a.O., *Pöhle, Klaus*, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 29, Nr. 1, S. 77-89, 1998.

[24] Vgl. BT-Drucksache 17/3239.

[25] Vgl. *Heisenberg, Dorothee*, The institution of ‚consensus' in the European Union. Formal versus informal decision-making in the Council, In: European Journal of Political Research, Jg. 44, Nr. 1, S. 65-90, 2005.

ein Interview von *Wolfgang Schäuble* mit der Financial Times, in dem er sagte, Eurobonds seien im Moment im Bundestag nicht durchsetzbar, das bedürfe noch einiger Monate, lassen mich als Abgeordneten aufhorchen. Die vielen informellen Treffen führen zu informellen Absprachen und das meine ich ganz abstrakt und nicht konkret. Als verantwortungsbewusster Abgeordneter der Mehrheitsfraktionen kann man sich solchen Fakten – und manchmal vermeintlichen Zwangslagen – nur schwer entziehen. Das sich in den letzten 29 Jahren nur langsam entwickelnde Selbstbewusstsein des Deutschen Bundestags im Bereich der Integrationsverantwortung muss sich vielleicht an entscheidender Stelle auch einmal artikulieren. Das kann zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regierung und Parlament führen. Die Regierung ist dabei wegen ihrer besseren Kontakte in Europa und ihrer viel besseren personellen fachlichen Rückendeckung durch die Ministerialbürokratie strukturell im Vorteil. Das bedeutet aber nicht, dass in einem Streitfall mit erheblicher Rückendeckung der parlamentarischen Position durch die deutsche politische Öffentlichkeit nicht auch die parlamentarische Mehrheit ihre Meinung selbstbewusst und durchaus kontrovers gegenüber der von ihr getragenen Regierung durchsetzen kann. Bestehende Meinungsverschiedenheiten müssen von beiden Seiten verantwortlich gehandhabt werden.

V. Fazit

Ich komme zum Schluss. Der Bundestag ist langsam und recht spät im Europäischen Integrationsprozess in seine Integrationsverantwortung hineingewachsen. Dass er eine erhebliche Integrationsverantwortung für die Legitimation der Europäischen Union hat, scheint mir festzustehen. Ich glaube, dass die selbstbewusst sachliche und europafreundliche Wahrnehmung dieser Verantwortung viel leisten kann. Hier liegen erhebliche Potenziale, die Europäische Union als Erfolgsmodell in den Augen der Bürger Deutschlands und Europas mit der zwingend notwendigen Legitimation zu versehen. Ohne eine starke Einbindung der nationalen Parlamente schiene mir der weitere Integrationsprozess gefährdet.