

PETER M. HUBER

Die parlamentarische Kontrolle der supranationalen Herrschaftsgewalt

I. Parlamentarische Kontrolle im europäischen Legitimationsverbund

Als Staaten- und Verfassungsverbund besitzt die EU eine duale Legitimationsstruktur. Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU beruhen daher ausweislich von Art. 10 Abs. 2 EUV auf einem unionalen, über das Europäische Parlament (EP) verlaufenden Legitimationsstrang und einem nationalen, der dafür sorgt, dass diese Maßnahmen über den (Europäischen) Rat (Art. 15 f. EUV) auf die Völker bzw. Wähler in den Mitgliedstaaten zurückgeführt werden können. Dieser Legitimationsverbund gilt für alle Aufgaben der EU. Besonders deutlich wird er – der Natur der EU als „Recht(setzungs)gemeinschaft“ entsprechend – bei der unionalen Rechtsetzung. Der Struktur der EU als wechselseitiger Auffang- und Kooperationsordnung entsprechend führen hier die unionalen Rechtsetzungsverfahren (Art. 48 f. EUV, Art. 289, 294, 314, 352 AEUV) die demokratischen Legitimationsstränge über das EP auf der einen und den (Europäischen) Rat und die nationalen Parlamente auf der anderen Seite so zusammen, dass sich diese wechselseitig ergänzen.¹ Unionale Rechtsetzung ist insoweit eine Kooperationsaufgabe von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten, die allerdings überwiegend durch ihre im (Europäischen) Rat vertretenen Regierungen mediatisiert werden.²

1. Die EU als Legitimationsverbund

Die duale Legitimationsstruktur der EU bedeutet der Sache nach, dass Maßnahmen ihrer Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen sowohl durch das Europä-

¹ Vgl. hierzu *Calliess/Hartmann*, Zur Demokratie in Europa, 2014, S. 84.

² *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, § 19, Rn. 1 ff. – Zur Europäisierung der nationalen Parlamente *ders.*, Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Union, 2001; *Kamann*, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der Europäischen Gesetzgebung, 1997; Norton (Hrsg.), National Parliaments and the European Union, The Journal of Legislative Studies 1995, Vol. 1, No. 3; zu Ansätzen für eine unmittelbare Einflussnahme der nationalen Parlamente Erklärung Nr. 24 der Republik Österreich zur Unterzeichnung, vorläufigen Anwendung und Abschluss von CETA.

ische Parlament als auch durch die nationalen Parlamente legitimiert werden. Erst das Zusammenwirken beider vermag der europäischen öffentlichen Gewalt ein hinreichendes Legitimationsniveau zu vermitteln.³ Insoweit besteht eine Komplementarität von unionalen und nationalen Legitimationsbeiträgen.⁴

Konkret: Je mehr der Einfluss der nationalen Parlamente auf die unionale Rechtsetzung und Entscheidungsfindung schwindet, d. h., je umfangreicher die Zuständigkeiten der EU sind und je beherzter die Verträge vor allem im (Europäischen) Rat auf das Mehrheitsprinzip zurückgreifen, umso wichtiger ist eine Legitimationsabstützung durch das Parlament in Straßburg. Dies ist auch die institutionelle Rechtfertigung für den Ausbau der Mitentscheidungsrechte (Art. 294 AEUV). Mehrheitsentscheidungen im Rat und Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments sind insoweit zwei Seiten einer Medaille.⁵ Je niedriger das unional vermittelte Legitimationsniveau dagegen ausfällt, weil das Europäische Parlament etwa auf Anhörungs- (Art. 48 EUV, Art. 22 Abs. 1, 2, Art. 23 Abs. 2, Art. 77 Abs. 3, Art. 87 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. b, Art. 311 Abs. 3 AEUV) oder gar nur auf Informationsrechte (Art. 218 Abs. 10 AEUV) beschränkt ist, desto höher muss demgegenüber der Legitimationsbeitrag des (Europäischen) Rates und der nationalen Parlamente sein. Das kann Vetorechte der Mitgliedstaaten (Luxemburger Kompromiss),⁶ Einstimmigkeitserfordernisse (Art. 352 AEUV) oder auch nationale Ratifikationsvorbehalte (z. B. Art. 25 Abs. 2, Art. 311 Abs. 3 AEUV) erforderlich machen.

2. Nationale Perspektive

Diese unionsrechtliche Interdependenz findet ihre Entsprechung in den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation der unionalen öffentlichen Gewalt. Unter diesem Blickwinkel der durchweg nationalstaatlich konzipierten verfassungsrechtlichen Verbürgungen des Demokratieprinzips muss das in den Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangende Unionsrecht durch das jeweilige Staatsvolk legitimiert sein.⁷

³ von Bogdandy, Grundprinzipien, in: derselbe/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13 (65); Callies/Hartmann, Zur Demokratie in Europa, 2014, S. 281 (282); Huber, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 5, Rn. 41; ders., ZSE 7 (2009), 36.

⁴ Huber, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 5, Rn. 38 ff.

⁵ Huber, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 5, Rn. 40; ders., ZSE 7 (2009), 364 (376).

⁶ Explizit Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV; allgemein BVerfGE 89, 155 (184); BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13 – Rn. 171; Huber, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 4, Rn. 48, § 10, Rn. 22, § 11, Rn. 18; ders., Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, in: Drexel/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 27 (53); ders., VVDStRL 60 (2001), 194 (237); Seidel, EuZW 2000, 65; Streinz, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 283a; ders., Die Luxemburger Vereinbarung, 1984.

⁷ Der Ansatz in den anderen (kontinental-)europäischen Staaten weicht von dem deutschen nicht grundsätzlich ab: Grewe, in: Drexel u. a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 59 (61); Huber, VVDStRL 60 (2001), 194 (223); Belgien: Art. 33 BelgVerf.; Finnland: § 2 FinnGG; Frankreich: Art. 3

In Deutschland etwa gewährleistet der Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG einen Anspruch aller Bürger auf freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt. Dies schließt es aus, dass sie einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen.⁸ Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verlangt deshalb grundsätzlich auch eine letztlich über den Deutschen Bundestag vermittelte und auf das deutsche Volk zurückführbare Legitimation allen in Deutschland zur Anwendung gelangenden Unionsrechts.⁹

Diese nationalstaatlich radizierte Legitimation wird mit fortschreitender Integration und der Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Rat freilich immer brüchiger, sodass die primär über den (Europäischen) Rat, die Regierungen der Mitgliedstaaten und die nationalen Parlamente erfolgende demokratische Legitimation und Kontrolle unionaler Rechtsakte¹⁰ daher auch aus der Perspektive des Grundgesetzes auf eine Ergänzung durch unionsrechtlich geregelte Partizipationsinstrumente angewiesen sind. Schon im Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht davon gesprochen, dass die demokratische Legitimation des in Deutschland zur Anwendung gelangenden Unionsrechts nicht mehr allein über den Bundestag vermittelt werden könne, sondern der „Legitimationsabstützung“ durch das Europäische Parlament bedürfe.¹¹ Es hat darüber hinaus die Unionsbürgerschaft als auf Dauer angelegtes rechtliches Band qualifiziert und betont, dass die von den Unionsbürgern ausgehende Einflussnahme in dem Maße in eine (eigenständige) demokratische Legitimation der Organe münden könne, in dem die vorrechtlichen Voraussetzungen der Demokratie (Parteien, Presse, Verbände, Öffentlichkeit) bei den Völkern der EU erfüllt seien.¹² Dem trägt nicht zuletzt die individualrechtliche Deutung des (nationalen) Demokratieprinzips von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG in der jüngeren Rechtsprechung des Gerichts¹³ Rechnung.

FrzVerf., hierzu Conseil Constitutionnel No. 92–308 DC vom 9.4.1992, EuGRZ 1993, 187 (189) – Maastricht I; No. 97–394, EuGRZ 1998, 27 (29) – Amsterdam; ferner *Fromont*, DÖV 1994, 481; Griechenland: Art. 1 Abs. 3 GriechVerf.; Irland: Art. 6 Abs. 1 IrlVerf., hierzu Supreme Court [1987] ILRM 400/403 – Crotty; Italien: Art. 1 S. 2 ItalVerf.; Luxemburg: Art. 32 LuxVerf.; Österreich: Art. 1 S. 2 ÖstB-VG; Portugal: Art. 3 Abs. 1 PortVerf.; Schweden: Kap. 1 § 1 SchwedVerf.; Spanien: Art. 1 Abs. 2 SpanVerf.; für die mittel- und osteuropäischen Staaten *Albi*, EPL 2001, 433 (447).

⁸ BVerfGE 123, 267 (341); BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13 – Rn. 128.

⁹ *Saalfrank*, Funktionen und Befugnisse des Europäischen Parlaments, 1995, S. 70 f., 79 ff.

¹⁰ BVerfGE 123, 267 (364) – Lissabon.

¹¹ BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht; 123, 267 (364, 368) – Lissabon.

¹² BVerfGE 89, 155 (185) – Maastricht.

¹³ BVerfGE 89, 155 (171) – Maastricht; 129, 124 (168) – EFSE; 134, 366 (396 Rn. 51) – OMT-Vorlage; 142, 123 (193 Rn. 133) – OMT.

3. Übergewicht nationaler Legitimationsvermittlung

Der EUV beschränkt sich auf die Statuierung eines unionale und nationale Legitimationsverfahren umfassenden Legitimationsverbundes, ohne das Zusammenwirken beider im Einzelnen vorzuzeichnen oder nähere Vorgaben für ihre Gewichtung zu treffen. Ein parlamentarisches Regierungssystem auf EU-Ebene, in dem dem Europäischen Parlament eine „positive demokratische Kompetenz“¹⁴ zukäme, würde den unionsrechtlichen Vorgaben wohl ebenso gerecht¹⁵ wie die vertraglich vorgefundene Gewichtung, in der die mitgliedstaatliche Legitimation und Kontrolle der Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU ein klares Übergewicht besitzt.¹⁶

Eine systematische Interpretation von Art. 10 Abs. 2 EUV ergibt allerdings, dass die beiden Legitimationsstränge keineswegs gleichberechtigt nebeneinander stehen, sondern dass der über den (Europäischen) Rat vermittelte nationale Legitimationsbeitrag überwiegt. Auch im Staaten- und Verfassungsverbund der EU bedarf es im Interesse einer effektiven demokratischen Legitimation und Kontrolle eines verfassungsrechtlichen, -politischen und insoweit auch legitimatorischen Gravitationszentrums,¹⁷ das über die Kompetenz-Kompetenz und das letzte Wort, d. h. über die Souveränität, verfügt.¹⁸ Auf EU-Ebene ist dieses aus der Sicht der Wähler unverzichtbare Gravitationszentrum zur Bestimmung der wesentlichen Grundlinien der Politik,¹⁹ des „*indirizzo politico*“,²⁰ der (Europäische) Rat und mit ihm die den nationalen Parlamenten bzw. ihren Wählern verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sind die „Herren der Verträge“,²¹ sie verfügen über die Kompetenz-Kompetenz und ein Übergewicht an Aufgaben und Befugnissen; über sie muss konsequenterweise auch die demokratische Legitimation unionaler Entscheidungen schwerpunktmäßig vermittelt werden. Aus diesem Grund legen die Verträge wesentliche Entscheidungen nicht nur in die Hände der Mitgliedstaaten (Art. 48, 49 EUV, Art. 25, 311 AEUV). Sie haben das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen ungeachtet des kontinuierlichen – mitunter *contra legem* bewirkten²² – Bedeutungszuwachses des Eu-

¹⁴ Zum Begriff *Huber*, StWiss 1992, 349 (361, 373).

¹⁵ *Kluth*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht, 3. Aufl. 2015, § 5, Rn. 14. Ablehnend: *von Bogdandy*, AöR 130 (2005), 445 (463).

¹⁶ *von Bogdandy*, in: derselbe/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13 (66); *Dann*, Der Staat 42 (2003), 355 ff.

¹⁷ *Huber*, ZSE 7 (2009), 364 (370 f.).

¹⁸ *Huber*, VVDStRL 60 (2001), 194 (222).

¹⁹ BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13 – Rn. 127 ff.

²⁰ *Dogliani/Pinelli*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE I, 2007, § 5, Rn. 97.

²¹ BVerfGE 75, 223 (242); 89, 155 (190); 123, 267 (348 f., 381 ff.); 126, 286 (302 f.); 134, 366 (384 Rn. 26); BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 21.6.2016 – 2 BvR 2728/13 – Rn. 140.

²² So wird nach EU-Praxis etwa eine vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge erst nach der Zustimmung des EP vorgenommen, obwohl Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV lediglich eine Anhörung vorsieht.

ropäischen Parlaments auch so ausgestaltet, dass nach wie vor ein institutionelles Übergewicht des (Europäischen) Rates besteht.²³

Vor diesem Hintergrund greift die stereotype Forderung nach einer weiteren Gewichtsverschiebung zugunsten des Europäischen Parlaments²⁴ zu kurz, denn hinter jeder Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts²⁵ zulasten des Rates steht zugleich eine Schwächung der nationalen Parlamente und der durch sie vermittelten Legitimation und Kontrolle der supranationalen Herrschaftsgewalt.²⁶ Eine solche weitere institutionelle Stärkung des Europäischen Parlaments machte vor diesem Hintergrund nur Sinn, wenn für die Wählerinnen und Wähler in der Europäischen Union damit mehr Einflussmöglichkeiten verbunden wären, als dies unter den Bedingungen des Status quo der Fall ist. Zwar stand das Europäische Parlament bei den institutionellen Reformüberlegungen der vergangenen Jahrzehnte stets im Mittelpunkt, wenn es darum ging, das tatsächliche oder vermeintliche „Demokratiedefizit“ auf EU-Ebene zu beheben.²⁷ Nicht nur war es – nicht ganz frei von institutionellen Eigeninteressen – treibende Kraft im Verfassungskonvent,²⁸ sondern auch bei der Aushandlung des Lissabonner Vertrages. Schließlich besteht gerade bei deutschen Akteuren²⁹ nach wie vor eine Tendenz, das Europäische Parlament durch die Zuerkennung einer „positiven demokratischen Kompetenz“, einer generellen Abschaffung nationaler Vetopositionen im Rat sowie durch die Parlamentarisierung des unionalen Regierungssystems³⁰ zu einer Kopie des Bundestages machen zu wollen.

Allein, eine vollständige Parlamentarisierung des unionalen Regierungssystems würde letztlich ein bundesstaatliches Modell etablieren, in dem sich Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU – an den Mitgliedstaaten vorbei – auf eine eigene Legitimationsgrundlage stützen könnten. Dem stehen derzeit fast alle (nationalen) Verfassungen entgegen.³¹ Politisch und kulturell hinge ein solcher Schritt wohl auch von Bedingungen ab, die sich mit einem Vertrag allein nicht dekretieren lassen:³² eine

²³ *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 11, Rn. 1 ff.; *ders.*, EuR 38 (2003), 574 (598).

²⁴ Statt vieler: *Calliess/Hartmann*, Zur Demokratie in Europa, S. 281 (291 ff.); *Sack*, ZEuS 2007, 457 (467).

²⁵ Zum Begriff: EuGH, Rs. C-70/88, *Parlament/Rat* (Tschernobyl), Slg. 1990, I-2041 Rn. 25; *Huber*, EuR 2003, 574 ff.

²⁶ *Di Fabio*, ZSE 2014, 10 ff.

²⁷ Überblick bei *Grams*, Zur Gesetzgebung der Europäischen Union, 1998, S. 279 ff.

²⁸ Zum Auftrag des Konvents siehe die Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Laeken), 14./15. Dezember 2001, SN 300/01; *Klinger*, Der Konvent, 2007, S. 73 f.

²⁹ Aus der Debatte des Verfassungskonvents *Scholz*, ZG 2002 Sonderheft, S. 7.

³⁰ *Pernice*, in: Bauer u.a. (Hrsg.), *Ius Publicum im Umbruch*, 2000, S. 25 (40 ff.).

³¹ Zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit von Vetorechten aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts siehe BVerfGE 89, 155 (183); 142, 123 (210 ff. Rn. 168 ff.) – OMT; 143, 65 (100 Rn. 71) – e.A. CETA; Allgemein *Reich*, Rechte des Europäischen Parlaments in Gegenwart und Zukunft, 1999, S. 117.

³² BVerfGE 89, 155 (213) – Maastricht; *Huber*, in: *Huber/Möfße/Stock* (Hrsg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, S. 105 (127); *Weiler*, *Yale Law Journal* 1991, 2403 mit dem Akzent auf der „social legitimacy“.

weitgehende Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit,³³ die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit³⁴ sowie eine bei den Unionsbürgerinnen und -bürgern vorhandene Akzeptanz, sich bei Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU uneingeschränkt majorisieren zu lassen.³⁵ Die Krisen seit 2008 – Finanzkrise, Flüchtlingskrise, Brexit und Rechtsstaatskrise – haben gezeigt, dass dies nur in sehr begrenztem Umfang der Fall ist.

II. Die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle durch die nationalen Parlamente im Einzelnen

In dem Maße, in dem Aufgaben und Befugnisse auf die EU übertragen werden, verlieren die nationalen Parlamente an Entscheidungsbefugnissen. Das wird nicht nur in Deutschland als Demokratieprinzip und Volkssouveränität beschränkender und damit rechtfertigungsbedürftiger Einflussknick betrachtet.³⁶ Seit Jahrzehnten³⁷ ranken sich die Bemühungen um eine Behebung des Demokratiedefizits in der EU vor diesem Hintergrund daher darum, die als unzureichend empfundene Beteiligung der nationalen Parlamente an der unionalen Rechtsetzung zu verbessern.³⁸ Das ist zumindest ein Stück weit tatsächlich gelungen.

1. Die Rolle des Bundestages im Rechtsetzungsverbund der EU

Schon die Verträge von Maastricht 1992/93 und Amsterdam 1997/98 enthielten ein „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“. Darin war deren Einbeziehung in das institutionelle Gefüge der EU erst-

³³ BVerfGE 123, 267 (373 ff.) – Lissabon.

³⁴ Dazu *Häberle*, ThürVBl. 1998, 121 (126).

³⁵ *Huber*, VVDStRL 60 (2001), 194 (237).

³⁶ Großbritannien: *Birkinshaw/Künnecke*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 17, Rn. 27, 32, 69; *Birkinshaw*, *European Public Law*, 2014, S. 327 ff.; Italien: *Panara*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 18, Rn. 44.

³⁷ Bericht Vedel, Bull.EG Beilage 4/72, 67 f.; Entschließung EP vom 17.5.1995, ABl. 1995 C 151/63, Ziff. 24.; BT-Drucks. 14/2233, S. 4 (Antrag der CDU/CSU-Fraktion); Bericht der Assemblée Nationale, *Quelles réformes pour l'Europe de demain?*, Rapport d'information no. 1939, 94; *Huber*, VVDStRL 60 (2001), 194 (238).

³⁸ Højesteret, Urt. v. 6.4.1998 – I 361/1997, ZaöRV 58 (1998), 901 (906), Ziff. 9.9.; *Birkinshaw/Künnecke*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 17, Rn. 28; *Cassese*, in: *EuropEos* (Hrsg.), *Institutional reforms in the European Union*, 2002, S. 19 (26 ff.); *Bucbe*, *Europäisierung parlamentarischer Kontrolle im Norden Europas: Dänemark, Finnland und Schweden im Vergleich*, in: *Eberbach-Born/Kropp/Stuchlik/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 2013, S. 367; *Curtin*, *CMLRev.* 30 (1993), 17 (68); *Haguenau-Moizard*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 15, Rn. 23; *Herdegen*, VVDStRL 62 (2003), 7 (26); *Huber*, *Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union*, 2001, S. 54; *Weber-Panariello*, *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*, 1995.

mals angedeutet worden. Wenig später, im Jahr 2000, verabschiedete der Gipfel von Nizza eine Erklärung zur Zukunft der Union, die die bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Architektur Europas als einen von vier zentralen Punkten benannte. Der Vertrag von Lissabon 2007/09 hat die nationalen Parlamente dann endgültig als Akteure auf EU-Ebene anerkannt und ihre Beteiligungsrechte nicht unerheblich erweitert.

a) Mitwirkungsbefugnisse bei Erlass und Änderung des Primärrechts

Erlass und Änderung des Primärrechts liegen weitgehend in der Hand der nationalen Parlamente, die insoweit in der Regel über einen Ratifikationsvorbehalt verfügen (vgl. Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2, Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV, Art. 25 Abs. 2 S. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, Art. 262 S. 2, Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV), während das Europäische Parlament – folgerichtig – im Wesentlichen auf Anhörungsrechte beschränkt bleibt. Bei „Brückenklauseln“ nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV oder nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV verfügen die nationalen Parlamente zumindest über ein Vetorecht.

aa) Die demokratisch und politisch wichtigste Aufgabe der nationalen Parlamente bei der unionalen Rechtsetzung ist ihre bestimmende Mitwirkung an der Vertragsänderung. Sie gewährleistet, dass Vertragsänderungen nur einstimmig erfolgen und die Mitgliedstaaten – und zwar jeder einzelne von ihnen – Herren der Verträge sind und bleiben. Im „Ordentlichen Änderungsverfahren“ nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV erfolgt die Beteiligung der nationalen Parlamente in mehreren Stufen, wobei die Mitwirkung im Einzelnen davon abhängt, ob ein Konvent einberufen wird oder nicht. Auch wenn es mit dem traditionellen Verfahren der Vertragsänderung sein Bewenden hat (Art. 48 Abs. 4 EUV), stehen jedenfalls dem Bundestag die innerstaatlichen Instrumente für eine Einflussnahme auf die Regierung zur Verfügung: Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG, das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), namentlich § 9 EUZBBG, und die über sein Verbindungsbüro nach § 11 EUZBBG ermöglichte Lobby- und Informationsarbeit. In jedem Fall endet das ordentliche Änderungsverfahren mit der Ratifikation der Vertragsänderung gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV), in Deutschland also mit einem Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 iVm Art. 59 Abs. 2 GG. Unter rechtlichem Blickwinkel haben die nationalen Parlamente, und mit ihnen der Bundestag, hier das letzte und entscheidende Wort.³⁹

bb) Das in Art. 48 Abs. 6 EUV geregelte vereinfachte Änderungsverfahren sieht dagegen keine unionsrechtliche Pflicht zur vorherigen Unterrichtung der nationa-

³⁹ Dabei wird nicht verkannt, dass eine Ratifikationslage die politische Entscheidungsfreiheit des Parlaments substantiell beschränkt; das soll durch die vorgelagerten Informationsmöglichkeiten zumindest teilweise aufgefangen werden.

len Parlamente vor; sie werden in diesem Verfahren überhaupt nicht erwähnt. Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 12 lit. a EUV iVm dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (Prot.NPiEU). Da Art. 6 Prot.NPiEU eine Informationspflicht nur für Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 7 EUV statuiert, nicht jedoch für solche nach Art. 48 Abs. 6 EUV, ergibt eine systematische Auslegung, dass der Vertragsgeber eine besondere unionsrechtliche Beteiligung der nationalen Parlamente im vereinfachten Änderungsverfahren nicht für erforderlich gehalten hat. Das mag überraschend und inkonsistent wirken; dahinter steht jedoch die Vorstellung, dass die hier in Rede stehenden Materien – die im Dritten Teil des AEU-Vertrages niedergelegten Politiken der EU – bereits durch den AEU-Vertrag selbst in das Integrationsprogramm aufgenommen worden sind, und es bei Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 6 EUV daher nur mehr um Detailkorrekturen geht. Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV bestimmt ausdrücklich, dass im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens die Zuständigkeiten der EU nicht ausgedehnt werden dürfen.

Die fehlenden unionsrechtlichen Vorgaben bedeuten jedoch nicht, dass das Unionsrecht einer Einbeziehung der nationalen Parlamente auf nationaler Rechtsgrundlage entgegenstehe. Nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV tritt ein Beschluss in diesem Verfahren nämlich erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft, was die Möglichkeit zu einer Beteiligung der nationalen Parlamente nach nationalem Recht eröffnet. In Deutschland ist insoweit ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich. Das ergibt sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG im Allgemeinen und der aus Art. 23 Abs. 1 GG abgeleiteten Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages im Besonderen⁴⁰ und wird durch § 2 IntVG bekräftigt. In diesem Rahmen gelten dann auch die allgemeinen Informationspflichten und -rechte, etwa Art. 23 Abs. 2 GG und § 13 Abs. 1 IntVG, der die Bundesregierung dazu verpflichtet, Bundestag und Bundesrat in allen Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten.⁴¹

Bislang einziger Anwendungsfall des vereinfachten Änderungsverfahrens war die Aufnahme von Art. 136 Abs. 3 in den AEUV,⁴² der die (nachträgliche)⁴³ unionale Rechtsgrundlage⁴⁴ für den ESM bildet.⁴⁵ Europaverfassungsrechtlich sollte der Gesetzentwurf nach Auffassung der Bundesregierung zunächst auf Art. 23

⁴⁰ BVerfGE 123, 267 (351, 353, 386 f.) – Lissabon; 132, 195 (239 Rn. 105) – e.A. ESM; 135, 317 (399 Rn. 160) – ESM; 142, 123 (192 Rn. 130) – OMT.

⁴¹ Zur Unterrichtungspflicht bei der Aushandlung des ESMV siehe BVerfGE 131, 152 (199 ff.) – Informationsrechte EPP und ESM.

⁴² Vgl. dazu *Daiber*, ZParl 43 (2012), 293 (297 f.).

⁴³ Nach Art. 2 Beschluss des Europäischen Rates 2011/199/EU vom 25. März 2011 sollte die Änderung frühestens zum 1. Januar 2013 in Kraft treten, letztlich war es der 1. Mai 2013, BGBl. II 2013, 1047.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-370/12, Slg. 2012, I-0000, Rn. 106 ff. – Pringle.

⁴⁵ Der ESMV ist am 27. September 2012 in Kraft getreten, BGBl II 2012, 1086.

Abs. 1 S. 2 GG gestützt werden; aufgrund des verfassungsändernden Gewichts der Regelung⁴⁶ entschied man sich letztlich jedoch für ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG iVm Art. 79 Abs. 2 GG.⁴⁷

cc) Eine dritte Variante der Vertragsänderung mit wiederum differenzierten Beteiligungsrechten der nationalen Parlamente enthält die Regelung zu den Brückenklauseln nach Art. 48 Abs. 7 EUV. Beabsichtigt der Europäische Rat im Anwendungsbereich des AEUV oder des Titel V EUV (Auswärtiges Handeln der EU, GASP) vom Einstimmigkeitsprinzip zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen oder statt eines im Vertrag vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzuwenden, so können die nationalen Parlamente eine entsprechende Initiative innerhalb von sechs Monaten ablehnen, nachdem sie ihnen übermittelt wurde (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 2 EUV).⁴⁸ Das Unionsrecht räumt insoweit jedem nationalen Parlament – bei Zweikammer-Parlamenten jeder einzelnen Kammer (Art. 8 Prot. NPiEU) – ein Vetorecht ein. Übt es dieses nicht innerhalb der Sechs-Monatsfrist aus, kann der Europäische Rat den entsprechenden Beschluss einstimmig erlassen.

Was auf den ersten Blick wie eine weitreichende Konzession an die nationalen Parlamente aussieht und als großzügige Einbeziehung in das unionale Institutionengefüge erscheint, nimmt sich bei genauerem Hinsehen freilich als problematischer Übergriff in die Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge aus, die ja in erster Linie durch die nationalen Parlamente ausgeübt wird, wie auch in deren Beitrag zu Legitimation und Kontrolle der Integrationsgewalt. In fast allen Mitgliedstaaten⁴⁹ gehört die Herrschaft über die Verträge zu den integrationsfesten Vorbehalten des nationalen Verfassungsrechts. Dies verträgt sich nicht mit der Brückenklausele nach Art. 48 Abs. 7 EUV und ihrem zeitlich befristeten Vetorecht. Dieses bleibt hinter dem sonst üblichen Ratifikationsvorbehalt zweifellos zurück.⁵⁰

In Deutschland verlangt die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung jedoch eine vorherige Einbindung des Gesetzgebers. Die Bundeskanzlerin oder ihr Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschluss nach Art. 48 Abs. 7 EUV daher nur zustimmen oder sich enthalten, wenn hierzu zuvor ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist;⁵¹ ist dies nicht der Fall,

⁴⁶ BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128): grundlegende Umgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion m. w. N.; trivialisierend dagegen EuGH, Rs. C-370/12, Slg. 2012, I-0000 – Pringle.

⁴⁷ Calliess, NVwZ 2012, 1 (3); Hölscheidt, DÖV 2012, 105 (108).

⁴⁸ Näher ausgestaltet ist diese Unterrichtungspflicht in Art. 6 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sowie für Deutschland in § 13 Abs. 2 IntVG.

⁴⁹ Zu entsprechenden Vorbehalten in anderen Mitgliedstaaten siehe Huber, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 26, Rn. 88 f.

⁵⁰ BVerfGE 123, 267 (391) – Lissabon.

⁵¹ BVerfGE 123, 267 (391) – Lissabon.

muss sie den Beschlussvorschlag ablehnen (§ 4 Abs. 1 IntVG).⁵² Zuständigkeiten und Verfahren für die Ausübung des Vetorechts sind in § 10 IntVG geregelt.

dd) Die Einbeziehung der nationalen Parlamente kann – nach Maßgabe des nationalen Rechts – schließlich auch bei der Inanspruchnahme spezieller Brückenklauseln, wie sie sich etwa in Art. 31 Abs. 3 EUV (GASP) oder in Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (mehrwähriger Finanzrahmen) finden, geboten sein, oder bei der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV.⁵³ Diese Fälle sind in den §§ 5 ff. IntVG geregelt. Wenn es dabei auch keiner Zweidrittelmehrheit im Bundestag bedarf, mitunter ein (konstitutiver) Parlamentsbeschluss ausreicht⁵⁴ und der Bundesrat nicht stets gleichberechtigt mitwirkt, so unterscheiden sich die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Brücken- und Flexibilitätsklausel(n) nicht grundlegend von der Mitwirkung, die Bundestag und Bundesrat im ordentlichen Änderungsverfahren obliegt.⁵⁵ Der mit der Brückenklausel unternommene Versuch, eine (begrenzte) Vertragsänderung unter bestimmten Umständen auch gegen oder ohne den Willen der nationalen Parlamente zu ermöglichen, scheidet m.a.W. auch politisch-praktisch am Vorrang der Verfassung.

ee) Nach Art. 12 lit. e iVm Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV sind die nationalen Parlamente ferner über Anträge von Drittstaaten auf Beitritt zur EU zu unterrichten. Diese Unterrichtungspflicht setzt mit Stellung des Beitrittsgesuchs ein.⁵⁶ In Deutschland werden diese unionsrechtlichen Vorgaben durch Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG iVm § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 2 EUZBBG ergänzt, der die Bundesregierung zur umfassenden, frühestmöglichen und fortlaufenden Unterrichtung des Bundestages über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung von Beitritten zur Europäischen Union verpflichtet. Zugleich mit der Unterrichtung muss die Bundesregierung den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 8 EUZBBG hinweisen (§ 9 EUZBBG) und ihm die zeitlichen Vorgaben für seine Stellungnahme mitteilen (§ 8 Abs. 1 S. 2 EUZBBG). Diese legt die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG iVm § 8 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG ihren Verhandlungen zugrunde. Vor der abschließenden Entscheidung im Rat soll sie das Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen (§ 9 Abs. 2 S. 1 EUZBBG), kann von dessen Stellungnahme aber aus „wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen“ (§ 9 Abs. 2 S. 2 EUZBBG) abweichen.⁵⁷

⁵² In Frankreich bedarf es nach der Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel sogar einer vorherigen Verfassungsänderung, CC Nr. 2004/505 DC vom 19.11.2004; *Weber*, DÖV 2011, 497 (498).

⁵³ BVerfGE 123, 267 (391 f.).

⁵⁴ Zu sonstigen Fällen beim Auslandseinsatz der Bundeswehr BVerfGE 90, 286 (382) – UNOSOM; 140, 160 ff. – Nafurah; BVerfGE 129, 124 (178 ff.) – EFSF; 130, 318 (344) – Neunergremium.

⁵⁵ Vgl. etwa *Rohleder*, ZG 26 (2011), 105 (115); *Daiber*, ZParl 2012, 293 (303 f.).

⁵⁶ *Kaufmann-Bühler*, in: *Lenz/Borhardt-EU-Verträge*, 6. Aufl. 2012, Art. 12 EUV, Rn. 19.

⁵⁷ Ob sich der Bundestag dies gefallen lässt, ist eine politische Frage, die er mit Art. 67 GG (theoretisch) stets zu seinen Gunsten entscheiden kann.

Auch das letzte Wort über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU liegt somit in den Händen der nationalen Parlamente. Nach Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV bedarf das Beitrittsabkommen der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. In Deutschland ist insoweit ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erforderlich. Ob und inwieweit dabei auch die Vorgaben des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm Art. 79 Abs. 2 GG zu beachten sind, ist umstritten und hängt vor allem davon ab, ob man in einer (bloßen) Erweiterung der EU auch eine Regelung sieht, die das Grundgesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG seinem Inhalt nach ändert. Die h.M. bejaht dies zu Recht, weil die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten das Gewicht Deutschlands in den EU-Organen verringert und damit zugleich das demokratische Legitimationsniveau des in Deutschland zur Anwendung gelangenden Unionsrechts senkt.⁵⁸ Eine Erweiterung der EU stellt sich so gesehen – auch jenseits der Anpassungen für die einzelnen Organe – immer auch als Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen dar, durch die das Grundgesetz jedenfalls seinem Inhalt nach geändert wird.⁵⁹ In der Staatsspraxis wurde die 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat denn auch stets erreicht.

b) Erlass von Sekundär- und Tertiärrecht (aufsteigende Phase)

Der Erlass des – auf der Grundlage der Verträge von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU gesetzten – Sekundär- und Tertiärrechts liegt zwar fast ausschließlich in deren Hand, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vor allem in der Hand des Europäischen Parlaments und des Rates (Art. 289 Abs. 1, 294 ff. AEUV). Aber auch hier gibt es Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente, die diese im Interesse einer parlamentarischen Kontrolle supranationaler Herrschaftsgewalt einsetzen können. Das ist vor allem dort der Fall, wo Einstimmigkeit gilt.⁶⁰

aa) Nach Art. 12 lit. a EUV tragen die nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der EU u. a. dadurch bei, dass sie von den EU-Organen unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe unionaler Gesetzgebungsakte gemäß dem Prot.NPiEU zugeleitet werden. Da eine effektive Einflussnahme Kenntnis vom Inhalt der Gesetzgebungsvorhaben sowie vom Gang der Beratungen voraussetzt⁶¹, verpflichtet das Prot.NPiEU die EU-Kommission dazu, ihre Konsultationsdokumente – Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen (Art. 1 S. 1), das jährliche Rechtsetzungsprogramm einschließlich der erforderlichen Dokumente (Art. 1 S. 2) sowie

⁵⁸ Zust. Geiger, in: ders./Khan/Kotzur-EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 49 EUV, Rn. 18; Wollenschläger, in: Dreier-GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 23, Rn. 57.

⁵⁹ Huber, Recht der Europäischen Integration, 2002, § 4, Rn. 13.

⁶⁰ BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht; 92, 203 (237) – FernsehRiL; 142, 123 (212 Rn. 171) – OMT; BVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – 2 BvE 3/16 – Rn. 71, juris – e.A. CETA.

⁶¹ Zur Umsetzung des Unterrichtsanspruchs im Deutschen Bundestag Schulz, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestags in Europäischen Angelegenheiten. Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung, 2011, S. 52 ff., 62.

sämtliche an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Gesetzgebungsentwürfe (Art. 2 UAbs. 1 bis 3) – gleichzeitig auch den nationalen Parlamenten zu übermitteln. Für Gesetzgebungsentwürfe, für die das Initiativrecht bei anderen Stellen liegt, gilt Entsprechendes. Den Rat trifft auch die Verpflichtung, den nationalen Parlamenten seine Tagesordnungen, auf denen er über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät, sowie die Ergebnisse und Protokolle der Tagungen zuzuleiten (Art. 5 Prot.NPiEU). Diesen Unterrichts- und Informationspflichten entspricht ein *unionsrechtlicher* Anspruch der nationalen Parlamente auf rechtzeitige und vollständige Unterrichtung. Auf dieser Basis können die nationalen Parlamente sodann innerhalb von acht Wochen (Art. 4 Prot.NPiEU) entweder die Subsidiaritätsrüge erheben (Art. 3 Prot.NPiEU iVm Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – Prot.SV) oder über ihren jeweiligen Ratsvertreter auf das unionale Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen versuchen.⁶²

Die unionalen werden durch nationale Informationspflichten ergänzt bzw. unterstrichen, die in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG iVm § 13 IntVG, §§ 3 ff. EUZBBG für den Bundestag und in § 2 EUZBLG, Ziff. II der Anlage zu § 9 EUZBLG für den Bundesrat niedergelegt sind.⁶³

bb) Die nationalen Parlamente trifft ferner die (unionsrechtliche) Pflicht, für eine Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität zu sorgen. Art. 12 lit. b EUV verweist insoweit auf das Prot.SV, das es den nationalen Parlamenten ermöglicht, die Vereinbarkeit unionaler Gesetzgebungsvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) zu überprüfen, einen evtl. Verstoß zu rügen und in das Rechtsetzungsverfahren zu intervenieren (sog. Frühwarnmechanismus⁶⁴). Damit können aus nationaler Perspektive bestehende Probleme eines unionalen Rechtsetzungsverfahrens frühzeitig thematisiert und entschärft werden.⁶⁵ Auf längere Sicht – und einige verfahrensrechtliche Erleichterungen vorausgesetzt – könnte sich der sog. Frühwarnmechanismus zu einem politischen Kontrollmechanismus entwickeln,⁶⁶ der die bislang anämische rechtliche Dimension des Subsidiaritätsprinzips⁶⁷ ein Stück weit kompensiert.⁶⁸

Von der in Art. 8 S. 1 Prot.SV eröffneten Möglichkeit, den nationalen Parlamenten selbst die Antragsberechtigung zuzuerkennen, hat Deutschland Gebrauch ge-

⁶² Hierzu *Baach*, Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der EU, 2009, S. 183 ff.

⁶³ Dazu *Hölscheidt*, DÖV 2012, 105 (108); *Schröder*, ZParl 2012, 250 (255 ff.).

⁶⁴ Zum Begriff *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle und nationale Parlamente, S. 168 f.; zur unterschiedlichen Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten vgl. *Kiiver*, ELR 2011, 98 (104 ff.).

⁶⁵ Vgl. *von Danwitz*, in: FS Sellner, 2010, S. 37 (41).

⁶⁶ Vgl. CONV 286/02, 5: „ex-ante“-Kontrollmechanismus politischer Art“; *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle und nationale Parlamente, S. 169; *Semmler*, ZEuS 2010, 529 (535); „politisches Instrument“.

⁶⁷ Vgl. CONV 286/02, 2: „ein im Wesen politisches Prinzip“; EuGH, Rs. C-58/08, *Vodafone Ltd.*, n.n.v. Rn. 72 ff.; Rs.C-491/01, *British American Tobacco*, Slg. 2002, I-11453 Rn. 179; *von Danwitz*, in: FS Sellner, 2010, S. 37 (42, 45).

⁶⁸ Zu den Einzelheiten *Huber*, in: Streinz-EUV/AEUV, 3. Aufl., i.E., Art. 12, Rn. 37 ff.

macht. So sieht Art. 23 Abs. 1a S. 1 GG vor, dass Bundestag und Bundesrat wegen Verstoßes eines unionalen Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage vor dem EuGH erheben können. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet (Art. 23 Abs. 1a S. 2 GG). Mit dieser Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht soll verhindert werden, dass das Kontrollinstrument aufgrund der parteienstaatlichen Überformung des grundgesetzlichen Institutionengefüges leerläuft, denn die die Regierung tragende Mehrheit im Parlament hat in der Regel kein Interesse daran, Entscheidungen „ihrer“ Regierung effektiv zu kontrollieren oder gar zu korrigieren.⁶⁹

Die Bundesregierung übermittelt die Klage nach Art. 12 Abs. 3 IntVG unverzüglich an den EuGH. Die Prozessführung übernehmen der Bundestag – unter den Voraussetzungen des Art. 45 Satz 3 GG sein Europaausschuss – und der Bundesrat selbst (§ 12 Abs. 4 IntVG). Bei Minderheitenanträgen kann dies dazu führen, dass der Bundestag eine Klage vertreten muss, die die Mehrheit nicht für geboten hält. Deren abweichende Auffassung ist in der Klageschrift jedoch ggf. deutlich zu machen (§ 12 Abs. 1 S. 2 IntVG).

cc) Unabhängig von allen unionsrechtlich geregelten Mitwirkungsrechten bleibt dem Bundestag stets die Möglichkeit, auf das Abstimmungsverhalten des Regierungsvertreters im Rat Einfluss zu nehmen. In diesem Zusammenhang kommt es hin und wieder zu einer sog. *Stimmabgabe ad referendum* (§ 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG), also zu einer Zustimmung der Bundesregierung im Rat unter dem Vorbehalt der Befassung oder Billigung des Rechtsetzungsvorhabens durch das Parlament.⁷⁰ Das Unionsrechts trägt dem dadurch Rechnung, dass für den Regelfall eine Frist von acht Wochen zwischen der Zuleitung eines Gesetzgebungsaktes an die nationalen Parlamente und der ersten Terminierung im Rat vorgesehen ist (Art. 4 Prot.NPiEU) oder indem es bestimmt, dass die Tagesordnungen des Rates den nationalen Parlamenten bekannt zu machen sind (Art. 5 Prot.NPiEU).

c) Implementation von Unionsrecht (absteigende Phase)

Zur parlamentarischen Legitimation und Kontrolle durch die nationalen Parlamente im Rechtsetzungsverband der EU gehört in der sog. absteigenden Phase⁷¹ auch die Implementation des Unionsrechts in die nationale (Teil-)Rechtsordnung, d.h. die Umsetzung von Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV) und die Operationa-

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 123, 267 (431); *Huber*, DVBl. 2009, 574 (581); *ders.*, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), HStR III, § 47, Rn. 37, 50, 54 ff.; *Pechstein*, in: *ders.* (Hrsg.), Integrationsverantwortung, 2012, S. 139. Zur Ausgestaltung als Minderheitenrecht und seiner Vereinbarkeit mit EU-Recht, krit. *Kaufmann-Bühler* in: *Lenz/Borchartd-EU-Verträge*, Art. 12 EUV, Rn. 13. Für den Bundesrat ist die Regelung der Klageerhebung hingegen seiner Geschäftsordnungsautonomie überantwortet worden (§ 12 Abs. 2 IntVG).

⁷⁰ Vgl. allgemein dazu *Craig*, in: *Jowell/Oliver* (Hrsg.), *The Changing Constitution*, 6. Aufl. 2007, S. 84 (89 ff.); *Huber*, *Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union*, 2001, S. 17.

⁷¹ Zu den Begriffen *Huber*, ZG 21 (2006), 354 (356).

lisierung von Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV).⁷² Typischerweise mit eher (zu) geringen Spielräumen verbunden, machen diese Tätigkeiten zahlenmäßig mittlerweile knapp die Hälfte der nationalen Legislativtätigkeit aus.⁷³

Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bindet Art. 12 lit. c EUV die nationalen Parlamente in besonderer Weise in die Bewertung und Kontrolle der unionalen Einrichtungen ein. Während die Art. 70 Satz 2 und Art. 71 Satz 4 AEUV Ansprüche auf Information und Unterrichtung der nationalen Parlamente schon auf der Ebene des Primärrechts verankern, sind Parlament und Rat mit Blick auf Aufbau, Arbeitsweise, Tätigkeitsbereich und Aufgaben von Eurojust bzw. Europol gehalten, die Beteiligung der nationalen Parlamente an deren Bewertung (Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV) und Kontrolle (Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 Hs. 2 AEUV) zu regeln. Die nationalen Parlamente stehen hier, der dualen Legitimationsstruktur der EU gemäß Art. 10 Abs. 2 EUV entsprechend, weitgehend gleichberechtigt neben dem Europäischen Parlament.⁷⁴ Dies stärkt nicht nur das demokratische Legitimationsniveau der entsprechenden Maßnahmen in einem besonders grundrechtssensiblen Politikbereich;⁷⁵ es versetzt die nationalen Parlamente auch in die Lage, die ihnen bei der Implementation verbleibenden legislativen Spielräume besser auszufüllen und Probleme zu vermeiden,⁷⁶ wie es sie etwa im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl immer wieder gibt.⁷⁷

d) Interparlamentarische Zusammenarbeit: COSAC

Neben der förmlichen Kooperation wird der Rechtsetzungsverbund durch eine intensive interparlamentarische Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament geprägt (vgl. Art. 12 lit. f EUV iVm Art. 9 f. Prot.NPiEU).⁷⁸ Neben der Konferenz der Parlamentspräsidenten der Eu-

⁷² Dazu *Huber*, *Recht der Europäischen Integration*, § 8, Rn. 94.

⁷³ Für Frankreich ordnet eine Studie des Conseil d'Etat von 1981 im Jahre 1991 in Kraft getretenen Legislativakten 1564 dem Implementationsbereich zu, d.h. 53 % (Conseil d'Etat, Rapport Public 1992, Etudes et documents, No. 44); für die Niederlande kommt eine vergleichbare Studie immerhin auf 30 %, *Mancini*, *KritV* 1998, 386 (401); für Deutschland schwankt die Zahl zwischen einem Drittel und der Hälfte; vgl. *Hölscheidt/Hoppe*, *ZParl* 2010, 543 (543 ff.).

⁷⁴ *Krit. Grob*, in: *Fastenrath/Nowak* (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 77 (101).

⁷⁵ *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/ders.-EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2017, Art. 70 AEUV, Rn. 3; Art. 88 AEUV, Rn. 16.

⁷⁶ *Kaufmann-Bühler*, in: *Lenz/Borchardt-EU-Verträge*, 6. Aufl. 2012, Art. 12 EUV, Rn. 15.

⁷⁷ *EuGH*, Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, juris; für Deutschland: *BVerfGE* 113, 273 ff.; 140, 317 ff.; *BVerfG*, *Beschl.* v. 19.12.2017 – 2 BvR 424/17 –, juris; für Irland: *High Court*, *Vorabentscheidungsersuchen* vom 23. März 2018 – *Minister for Justice and Equality v Artur Celmer*; für Polen: *VerfGH*, *Urt.* v. 27.4.2005, *EuR* 2005, 494 ff.; für Spanien: *TC Entscheidung* vom 13. Februar 2014, *STC* 26/2014, Punkt 3 der Entscheidungsgründe, *HRLJ* 2014, 475 (478); für Zypern: *Supreme Court*, *Appeal No.* 294/2005, *Urt.* v. 7.11.2005 sowie hierzu *CMLRev.* 44 (2007), 1515 ff.

⁷⁸ Einen Überblick bietet *Bieber*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 12 EUV, Rn. 21 ff.; *Hölscheidt*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das*

ropäischen Union hat sich vor allem die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) als bedeutsames Gremium etabliert. 1989 gegründet, wird sie durch Art. 10 Prot.NPiEU vertraglich anerkannt und institutionalisiert. Zu ihren Aufgaben gehören der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie die Organisation interparlamentarischer Konferenzen zu europapolitischen Themen. Die COSAC verfügt über eine eigene Geschäftsordnung, welche ihre Zusammensetzung und Arbeitsweise näher strukturiert.⁷⁹ Ihre halbjährlichen Tagungen finden freilich zu selten statt, um einen kontinuierlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu ermöglichen.⁸⁰ Es fehlt ihr auch an der notwendigen Infrastruktur.⁸¹

2. Mitwirkungsbefugnisse jenseits des Integrationsprogramms

Schließlich gibt es auch Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte des Bundestages an europäischen Angelegenheiten jenseits des Integrationsprogramms im engeren Sinne. Das gilt insbesondere für die im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise geschaffenen Regelungen der §§ 2 ff. StabMechG, Art. 2 Abs. 2 ES-MVZustG und §§ 2 ff. ESMFinG.⁸²

III. Parlamentarische Kontrolle und Integrationsverantwortung

Auch wenn die Entwicklung des europäischen Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverbundes insgesamt nicht als Verfallsprozess des europäischen Parlamentarismus beschrieben werden kann,⁸³ so hat sie doch zu einem substantiellen Funktionsverlust der nationalen Parlamente geführt,⁸⁴ der

Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 63. Aufl. 2018, Art. 12 EUV, Rn. 79 ff.; siehe auch die Internetplattform IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange): <http://www.ipex.eu/ipex/> (letzter Abruf: 15.06.2015).

⁷⁹ ABl. 2008 C 27/6.

⁸⁰ DHB Kapitel 21.3 Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) 24.10.2016.

⁸¹ Huber, Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union, 2001, S. 36. Zu den Reformüberlegungen, vgl. Deutscher Bundestag/Ausschuss für die Angelegenheiten der EU (Hrsg.), COSAC – Die Konferenz der Europaausschüsse im Wandel, Texte und Materialien, Band 44, 2003.

⁸² Zur Umsetzung in den anderen Mitgliedstaaten: Frankreich, Loi n° 2012–323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro; Loi n° 2012–324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité; Österreich: Gesetz zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 28.9.2012 BGBl. III Nr. 138/2012.

⁸³ Mit guten Gründen dagegen von Bogdandy, AöR 130 (2005), 445 (462 ff.), der einen Funktionswandel der Parlamente beschreibt.

⁸⁴ Huber, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, § 7, Rn. 16 ff.; Dänemark: Højesteret, Urt. v. 6.4.1998 – I 361/1997, ZaöRV 58 (1998), 901 – Maastricht; Deutschland: BVerfGE 89, 155, 184 ff.

durch das gewachsene Gewicht des Europäischen Parlaments im Legitimationsverbund der EU nicht hinreichend ausgeglichen wird und auch nicht ausgeglichen werden kann.⁸⁵ Gesetzgebung, Rechtsprechung und der überwiegende Teil des Schrifttums haben aus diesem Befund die Konsequenz gezogen, nicht nur die Rolle der nationalen Parlamente in der EU zu stärken⁸⁶ und ihre Europafunktion auszubauen,⁸⁷ sondern sie im Interesse der Bürger, denen sie zu dienen bestimmt sind, auch entsprechend zu verpflichten. Vor diesem Hintergrund trifft Bundestag und Bundesrat – neben Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht⁸⁸ – eine besondere Integrationsverantwortung, der sie nicht nur bei Abschluss und Änderung der Verträge über die Europäische Union, sondern auch bei ihrer Umsetzung mit Blick auf das Integrationsprogramm und die Verfassungsidentität des Grundgesetzes Rechnung tragen müssen.⁸⁹

1. Grundlagen der Integrationsverantwortung

Ausgangspunkt für die Entwicklung der Integrationsverantwortung⁹⁰ ist die Erwägung, dass auf der Grundlage des – insoweit integrationsfesten (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm Art. 79 Abs. 3 iVm Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) – Demokratieprinzips des Grundgesetzes die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes auch in einem Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund die Kontrolle über grundlegende Entscheidungen des Gemeinwesens behalten müssen. Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es daher entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über die wesentlichen Fragen des Ge-

– Maastricht; Frankreich: *Flauss*, in: Schwarze (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000, S. 25 (93 f.); *Haguenau-Moizard*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 15, Rn. 16; Großbritannien: *Birkinshaw*, in: Schwarze (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000, S. 250 ff.; Niederlande: *Wessel/van de Griendt*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 19, Rn. 24; Österreich: *Grabenwarter*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 20, Rn. 16; Polen: *Biernat*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 21, Rn. 15; Spanien: *López Castillo*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 24, Rn. 55.

⁸⁵ Krit. *Biernat*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, § 21, Rn. 52.

⁸⁶ Zu entsprechenden Überlegungen im Vorfeld vgl. *Calliess/Hartmann*, Zur Demokratie in Europa, 2014, S. 281 (304 ff.); *Huber*, Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung der Europäischen Union, 2001; *Tiedtke*, Demokratie in der Europäischen Union, 2005, S. 240 f.; *Norton*, in: ders. (Hrsg.), National Parliaments and the European Union, 1995, S. 177 (183).

⁸⁷ Für einen Überblick über die europaverfassungsrechtlichen Regelungen *Huber*, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/ders. (Hrsg.), IPE II, 2008, § 26, Rn. 49 ff., 59 ff.

⁸⁸ BVerfGE 134, 366 (394 f. – Rn. 47) – OMT-Vorlage.

⁸⁹ BVerfGE 73, 339 (374 ff.); 102, 147 (161 ff.); 118, 79 (95 ff.); 123, 267 (354); 126, 286 (298 ff.); 135, 317 (399 ff., Rn. 159 ff.); 140, 317 (334 ff., Rn. 36 ff.); 142, 123 (186 Rn. 115 ff.) – OMT; 143, 65 (95 ff. Rn. 58, 65) – e.A. CETA.

⁹⁰ BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) – Lissabon.

meinwesens entschieden wird, auch und gerade im internationalen und europäischen Kontext.⁹¹

Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass jedenfalls nach deutschem Verfassungsrecht die Mitgliedstaaten und vor allem ihre Parlamente Verantwortung für Inhalt und Ausgestaltung des Integrationsprogramms ebenso tragen wie für seine Einhaltung.⁹²

2. Vertragsänderungen

Die Integrationsverantwortung betrifft den Bundestag zunächst in seiner Funktion als Integrationsgesetzgeber nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 24 Abs. 1 und 1a GG. Als solcher ist er zwar ermächtigt, die Einwohner Deutschlands der Einwirkung einer supranationalen Herrschaftsgewalt auszusetzen. Er trägt jedoch die Verantwortung dafür, dass dies nur in den von der Verfassung gezogenen Grenzen geschieht. In diesem Zusammenhang untersagt das Grundgesetz nicht nur die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen;⁹³ das Parlament darf auch die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang Hoheitsrechte übertragen werden sollen, nicht aufgeben oder Organen der Europäischen Union überlassen. Es ist vielmehr verpflichtet, selbst und in einem förmlichen Verfahren über die Übertragung von Kompetenzen zu entscheiden, damit das verfassungsrechtlich gebotene Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht unterlaufen werden kann.⁹⁴

a) Umfang des Integrationsprogramms

Aus der Integrationsverantwortung folgt zunächst eine Verpflichtung des Parlaments, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen oder anderer supranationaler Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass das politische System sowohl der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 iVm Art. 79 Abs. 3 GG entsprechen. Es darf daher etwa keinen Verträgen zustimmen, mit denen die EU-Organe Kompetenzen, politische Gestaltungsmacht und einen Grad an Selbständigkeit in der Willensbildung errei-

⁹¹ BVerfGE 129, 124 (177); 130, 318 (344); 131, 152 (205 f.); 132, 195 (239 f., Rn. 107); 135, 317 (400 f. Rn. 162) – ESM, auf das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung bezogen; der Ansatz ist jedoch generalisierbar.

⁹² BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) – Lissabon; 126, 286 (307) – Honeywell; 129, 124 (181) – EFSF; 132, 195 (238 f., Rn. 105) – e.A. ESM; 134, 366 (394 f. – Rn. 47) – OMT-Vorlage; 143, 65 ff. – e.A. CETA.

⁹³ BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199) – Maastricht; vgl. auch BVerfGE 58, 1 (37) – Eurocontrol; 104, 151 (210); 123, 267 (349) – Lissabon; 132, 195 (238, Rn. 105) – e.A. ESM.

⁹⁴ BVerfGE 134, 366 (395 Rn. 48) – OMT-Vorlage.

chen würden, der es erlauben würde, für die demokratische Selbstbestimmung wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene auszuüben. Schon im Maastricht-Urteil findet sich insoweit die Formel vom „Übergewicht an Aufgaben und Befugnissen“, das bei den Mitgliedstaaten zu verbleiben habe.⁹⁵ Auch wenn dies in der Anwendung auf den Einzelfall Schwierigkeiten bereiten mag: Dass die nationalstaatlich konzipierte Demokratie nicht zuletzt daran hängt, dass dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben, wird man nicht ernsthaft in Zweifel ziehen können.⁹⁶

b) Blankettermächtigungen, Evolutiv- und Brückenklauseln

Blankettermächtigungen zur Ausübung supranationaler Herrschaftsgewalt sind vor diesem Hintergrund grundsätzlich unzulässig.⁹⁷ Aber auch Evolutiv- und Brückenklauseln stellen ein grundsätzliches Problem für die Ausgestaltung des Primärrechts dar und fordern die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat in besonderem Maße.

Die Existenz solcher Brückenklauseln (Art. 31, 48 Abs. 7 EUV, Art. 81 Abs. 3, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV), die es *aus der Sicht des Unionsrechts* gestatten würden, das Integrationsprogramm ohne konstitutive Zustimmung der nationalen Parlamente zu ändern, hat das Bundesverfassungsgericht zu der Feststellung veranlasst, dass neben der Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften bei ihrer Mitwirkung am Fortgang der europäischen Integration eine besondere Verantwortung dafür obliege, dass die Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 GG nicht unterlaufen werden.⁹⁸

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat gilt freilich nicht nur im engeren Bereich des Unionsrechts, sondern auch bei „Anbauten an das europäische Haus“. Das wurde deutlich, als es im Zuge der Eurorettung um die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ging. Das Bundesverfassungsgericht hat hier aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG abgeleitet, dass der Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen darf. Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) bestehe darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der EU-Organe und anderer Mitgliedstaaten trifft und

⁹⁵ BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht.

⁹⁶ Huber, in: FS Müller-Graff, 2015, S. 893 (898).

⁹⁷ BVerfGE 58, 1 (37) – Eurocontrol; 89, 155 (183 f., 187) – Maastricht; 123, 267 (351) – Lissabon; 132, 195 (238, Rn. 105) – e.A. ESM; 135, 317 (399 Rn. 160) – ESM.

⁹⁸ BVerfGE 123, 267 (351) – Lissabon.

dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt. Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt daher, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist.⁹⁹

Je größer das Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ausfällt, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Bundestages sein. Dieser darf sich keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne seine vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.¹⁰⁰

„Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgerschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht [...]. Die den Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung [...] findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts.“¹⁰¹

Blankettermächtigungen und Brückenklauseln sollten vor diesem Hintergrund tunlichst gar nicht vereinbart oder soweit wie möglich vermieden werden. Wo das nicht gelingt, muss ihre Vereinbarung zumindest an innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der Integrationsverantwortung geknüpft werden. Gegebenenfalls muss der Integrationsgesetzgeber mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen (sog. Begleitgesetzen) wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass sich seine Integrationsverantwortung auch nach Inkrafttreten des Vertrages noch hinreichend entfalten kann.¹⁰² Dementsprechend heißt es im Urteil zum ESM vom 18. März 2014:

⁹⁹ BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 163 f.) – ESM, unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (179 f.) – EFSF; 132, 195 (240, Rn. 108 f.) – e. A. ESM.

¹⁰⁰ BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 163 f.) – ESM, unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (179 f.) – EFSF; 132, 195 (240, Rn. 108 f.) – e. A. ESM.

¹⁰¹ BVerfGE 135, 317 (402 Rn. 165) – ESM.

¹⁰² BVerfGE 123, 267 (353) – Lissabon; 132, 195 (239 Rn. 105) – e. A. ESM; 134, 366 (388 Rn. 31) – OMT-Vorlage; 135, 317 (399 Rn. 160, 411 Rn. 191) – ESM.

„Die Begleitgesetzgebung hat die Funktion, die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften an der Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus im nationalen Recht abzubilden und zu konkretisieren [...]. Sie hat sicherzustellen, dass der Bundestag – vermittelt über die Bundesregierung – einen bestimmenden Einfluss auf das Handeln des Europäischen Stabilitätsmechanismus ausüben kann [...] und hierdurch seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sowie die Integrationsverantwortung wahrzunehmen in der Lage ist.“¹⁰³

c) Einzelfragen

Stellt sich im Vollzug des Integrationsprogramms und/oder der Fortentwicklung des Primärrechts (auch durch den EuGH) ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation ein, so verpflichtet die Integrationsverantwortung die zuständigen Verfassungsorgane, d. h. auch Bundestag und Bundesrat, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern.¹⁰⁴ Das gilt auch für völkerrechtliche Verträge mit Bezug zur EU¹⁰⁵ und sollte Regierung und Parlament Anlass sein, in Zukunft stets Regelungen zur Beendigung und zum Ausstieg aus einem Vertrag vorzusehen. Auch wenn sich Möglichkeiten zur Vertragsbeendigung unter Rückgriff auf die Wiener Vertragsrechtskonvention interpretatorisch immer begründen lassen,¹⁰⁶ scheint es doch ein Gebot der Vernunft, die damit verbundenen Unsicherheiten gar nicht erst einzugehen.

Besondere Bedeutung hat die Integrationsverantwortung darüber hinaus im Hinblick auf die Untersetzung des ESM und die Zurverfügungstellung des deutschen Beitrags von ca. 190,0248 Milliarden Euro erlangt. Da Art. 4 Abs. 8 ESMV eine Aussetzung der Stimmrechte in den Gremien des ESM vorsieht, wenn und solange ein Mitgliedstaat seine Beiträge nicht in der geforderten Höhe einbezahlt hat, ist der Bundestag verpflichtet, haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass Deutschland Kapitalabrufen nach dem ESMV fristgerecht und vollständig nachkommen kann.¹⁰⁷ Für absehbare Zahlungspflichten sind daher Ansätze im Haushaltsplan vorzusehen. In welcher Höhe der Haushaltsgesetzgeber mögliche Kapitalabrufe durch einen Ansatz im Bundeshaushalt berücksichtigt, hängt freilich von den jeweiligen Umständen ab und setzt eine „gültige“ Prognose über Wahrscheinlichkeit, Zeitpunkt und Höhe eines Kapitalabrufs voraus.¹⁰⁸

Schließlich muss die Steuerungsfähigkeit des Bundestages, soweit seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen ist, auch dann aufrecht erhalten

¹⁰³ BVerfGE 135, 317 (424 f. Rn. 224) – ESM.

¹⁰⁴ BVerfGE 123, 267 (365) – Lissabon; ähnlicher Ansatz schon in BVerfGE 89, 155 (190) – Maastricht.

¹⁰⁵ BVerfGE 132, 195 (285 ff., Rn. 214 ff.) – e. A. ESM; 135, 317 (424 Rn. 222, 433 Rn. 245) – ESM zu den Kündigungsmöglichkeiten bei ESMV und SKSV.

¹⁰⁶ Vgl. etwa BVerfGE 132, 195 (285 ff. Rn. 215) – e. A. ESM.

¹⁰⁷ BVerfGE 135, 317 (413 ff. Rn. 194 ff.) – ESM.

¹⁰⁸ BVerfGE 135, 317 (419 Rn. 210) – ESM.

bleiben, wenn es zu einem Beitritt neuer Mitglieder zum ESM und einer damit einhergehenden Verschiebung der Stimmgewichte in den ESM-Organen (vgl. Art. 2 Abs. 3, Art. 4 Abs. 5 ESMV) käme. Zwar scheint es angesichts des Brexit derzeit ausgeschlossen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Sperrminorität auch bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit verlieren könnte; sollte dies gleichwohl drohen, verpflichtet die Integrationsverantwortung Bundesregierung und Bundestag jedoch zu einer vertraglichen Absicherung der deutschen Vetoposition in den ESM-Organen.¹⁰⁹

3. Vollzug des Integrationsprogramms

Zur Integrationsverantwortung gehört auch eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union.¹¹⁰ Aus ihr folgt daher auch eine Pflicht des Parlaments (und anderer Verfassungsorgane), dafür Sorge zu tragen, dass beim Vollzug des Integrationsprogramms und dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung die durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen gewahrt werden.¹¹¹

a) Beobachtungspflichten

Diese Verantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten. Derartige, auch in anderen rechtlichen Zusammenhängen bestehende, verfassungsrechtliche Beobachtungspflichten mögen Funktionen und Arbeitsweise von Bundestag und Bundesrat verändern und daher nicht nur auf Zustimmung stoßen. Sie sind jedoch Ausdruck des Funktionswandels, den die nationalen Parlamente in der EU durchlaufen, und erfordern möglicherweise auch eine Umschichtung von Arbeitskraft, Aufmerksamkeit und Ressourcen in der parlamentarischen Arbeit. In der Sache scheinen sie unabweislich, denn sie zielen auf die Sicherung des demokratischen Legitimationszusammenhangs nach der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supra- oder internationale Einrichtungen.¹¹²

¹⁰⁹ BVerfGE 135, 317 (411 ff. Rn. 191 ff.) – ESM, unter Hinweis auf BVerfGE 132, 195 (265, 273), Rn. 169, 185 – e. A. ESM; krit. dazu *Tomuschat*, DVBl 2014, 645.

¹¹⁰ BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) – Lissabon; 126, 286 (307) – Honeywell; 129, 124 (181) – EFSF; 132, 195 (238 f. Rn. 105) – e. A. ESM; 134, 366 (394 f. Rn. 47) – OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 164) – OMT.

¹¹¹ BVerfGE 123, 267 (351 ff., 435) – Lissabon; 129, 124 (180 f.) – EFSF; 134, 366 (395 Rn. 49) – OMT-Vorlage; 135, 317 (399 ff. Rn. 159 ff.) – ESM; 142, 123 (207 f. Rn. 163, 167) – OMT; *Gött*, EuR 2014, 514 (522 ff.); *Wollenschläger*, in: *Dreier-GG II*, 3. Aufl. 2015, Art. 23, Rn. 175.

¹¹² BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 164) – OMT, unter Hinweis auf BVerfGE 25, 1 (12 f.); 35, 79 (117); 49, 89 (130); 88, 203 (310 f.); 95, 267 (314 f.); 110, 141 (158); 111, 333 (355 f.); 127, 87 (116); 130, 263 (300); 133, 168 (235 f.).

b) Reaktionspflichten

Bei festgestellten Identitätsverletzungen und offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen haben die Bundesregierung, aber auch der sie politisch tragende Bundestag und der Bundesrat aktiv auf die Befolgung und Beachtung des Integrationsprogramms hinzuwirken, sich aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Identität gewahrt oder die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen.¹¹³

Dem steht, wie ein Blick auf die Grundrechtsdogmatik zeigt, nicht entgegen, dass dem Grundgesetz in der Regel keine konkreten Handlungsanweisungen zu entnehmen sind. Auch im Bereich der Grundrechte ist allgemein anerkannt, dass die zuständigen (Verfassungs-)Organe grundsätzlich in eigener Verantwortung entscheiden, wie sie die ihnen obliegenden Schutzpflichten erfüllen,¹¹⁴ und dass ihnen dabei ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.¹¹⁵ Auch im Bereich der Außenpolitik obliegt es der pflichtgemäßen politischen Entscheidung und Verantwortung der zuständigen Verfassungsorgane, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, sind Risiken in Erwägung zu ziehen und politisch zu verantworten.¹¹⁶ Dies gilt auch für die Frage, in welcher Weise der Schutzpflicht des Staates in Bezug auf eine nicht deutsche Hoheitsgewalt genügt wird.¹¹⁷ In all diesen Fällen liegt eine Verletzung von Schutzpflichten erst dann vor, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.¹¹⁸

Für die – der Sicherung von Demokratie und Volkssouveränität dienende – Integrationsverantwortung bedeutet dies, dass Bundestag und Bundesrat Kompetenzüberschreitungen zwar gegebenenfalls nachträglich legitimieren und über die Bundesregierung eine entsprechende Änderung des Primärrechts anstoßen können.¹¹⁹ Soweit dies jedoch nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen

¹¹³ BVerfGE 134, 366 (397 Rn. 53) – OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 167) – OMT.

¹¹⁴ Vgl. zu Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG BVerfGE 96, 56 (64); zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfGE 66, 39 (61); 77, 170 (214); 79, 174 (202); 85, 191 (212); zu Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG BVerfGE 125, 39 (78); zu Art. 12 Abs. 1 GG BVerfGE 92, 26 (47).

¹¹⁵ BVerfGE 125, 39 (78).

¹¹⁶ Vgl. BVerfGE 66, 39 (61); siehe auch BVerfGE 4, 157 (168 f.); 40, 141 (178); 53, 164 (182); 55, 349 (365); 66, 39 (60 f.); 68, 1 (97); 84, 90 (128); 94, 12 (35); 95, 39 (46); 121, 135 (158, 168 f.).

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 53, 164 (182); 55, 349 (364 f.); 66, 39 (61); 92, 26 (47); 77, 170 (214 f.); BVerfGK 14, 192 (200 f.); vgl. auch BVerfGE 131, 152 (195).

¹¹⁸ Vgl. BVerfGE 77, 170 (214 f.); 85, 191 (212); 88, 203 (254 f.); 92, 26 (46); 125, 39 (78 f.).

¹¹⁹ Vgl. BVerfGE 123, 267 (365) – Lissabon; 134, 366 (395 Rn. 49) – OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 170) – OMT.

dafür zu treffen, dass ihre innerstaatlichen Auswirkungen so weit wie möglich begrenzt bleiben.¹²⁰ Der Deutsche Bundestag kann sich insoweit seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts bedienen, das ihm zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union zusteht (vgl. Art. 23 Abs. 2 GG), sowie – je nach Angelegenheit – der Subsidiaritätsklage (Art. 23 Abs. 1a GG iVm Art. 12 lit. b EUV und Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll), des Enquêterechts (Art. 44 GG) oder (theoretisch) auch des Misstrauensvotums (Art. 67 GG), um die Bundesregierung zur Ergreifung von ihm gewünschter Reaktionen anzuhalten.¹²¹

Unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen kann sich die Integrationsverantwortung des Parlaments sogar zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten. Jedenfalls nach einer entsprechenden Feststellung des Bundesverfassungsgerichts muss es darüber befinden, wie der in Rede stehenden Maßnahme zu begegnen ist.¹²² Diese Entscheidung hat grundsätzlich das Plenum zu treffen; eine Befassung von – in der Regel nicht öffentlich tagenden – Ausschüssen genügt der Integrationsverantwortung dagegen nicht.¹²³

4. Sonderfall ESM

Einen Sonderfall der Integrationsverantwortung bildet der ESM. Hier bestimmt zum einen Art. 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, dass die deutschen Vertreter im Gouverneursrat des ESM einem Beschlussvorschlag zur Änderung der Finanzhilfinstrumente nach Art. 19 ESMV nur zustimmen oder sich der Stimme nur enthalten dürfen, wenn hierzu zuvor durch Bundesgesetz ermächtigt wurde.¹²⁴ Zum anderen hat der Bundestag das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) beschlossen, wonach sich Deutschland zunächst mit einem Betrag in Höhe von 21,71712 Milliarden Euro am Kapital des ESM beteiligt sowie mit weiteren 168,30768 Milliarden Euro abrufbaren Kapitals (§ 1 ESMFinG).¹²⁵ Im ESMFinG finden sich darüber hinaus Regelungen über Parlamentsvorbehalte (§ 4 ESMFinG), die Beteiligung des Haushaltsausschusses (§ 5 ESMFinG), des Sondergremiums (§ 6 ESMFinG) und die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung (§ 7 ESMFinG).

¹²⁰ Vgl. BVerfGE 134, 366 (395 f. Rn. 49) – OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 170) – OMT.

¹²¹ BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 171) – OMT; *Gött*, EuR 2014, 514 (527 ff.).

¹²² BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 172) – OMT.

¹²³ BVerfGE 142, 123 (212 f. Rn. 173) OMT; *Huber*, ZSE 15 (2017), 286 (297).

¹²⁴ BGBl. II 2012, 981.

¹²⁵ BGBl. I 2012, 1918.

IV. Die Integrationsverantwortung in der Staatspraxis

Die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat sowie die anderen Verfassungsorgane ist eine Daueraufgabe. Sie mag zwar nur in ihrem harten, durch Art. 20 Abs. 1 und 2 iVm Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern justitiabel sein, hat jedoch am Charakter des Demokratieprinzips als Optimierungsgebot¹²⁶ teil und verpflichtet auch Bundestag und Bundesrat im Prozess der europäischen Integration zur Loyalität gegenüber den Werten, Institutionen und Instituten des Grundgesetzes. Dass sie unter den Bedingungen des sehr komplexen Systems der politischen Willensbildung in Deutschland und Europa dabei rasch an Grenzen stoßen können, belegt eine Reihe von Beispielen.

1. Europäischer Haftbefehl

So hat das Bundesverfassungsgericht etwa mit Urteil vom 18. Juli 2005 das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Europäisches Haftbefehlgesetz – EuHbG) vom 21. Juli 2004¹²⁷ für verfassungswidrig erklärt, weil der Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses seine Gestaltungsspielräume nicht beachtet und gegen Artikel 2 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen hatte.¹²⁸ Das Urteil trägt geradezu Züge einer Gardinenpredigt an den Gesetzgeber, der seiner Integrationsverantwortung nicht nachgekommen war, sondern sich zum schlichten Nachvollzug des Unionsrechts verpflichtet fühlte. Selbst wenn man manches an dieser Entscheidung kritisch sieht und – wie das Sondervotum des Richters *Michael Gerhardt* – von einer abschließenden Regelung des Europäischen Haftbefehls durch den Rahmenbeschluss ausgeht,¹²⁹ ändert dies nichts an dem Umstand, dass die Integrationsverantwortung im Vorfeld der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses nicht ordnungsgemäß wahrgenommen worden war.

¹²⁶ BVerfGE 5, 85 (204 f.) – KPD; 107, 59 (91 f.) – Wasserverbände NRW; BayVerfGHE 2, 181 (218); *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, S. 28 ff.; *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008; a. A. *Hillgruber*, AöR 127 (2002), 460 (469); *Isensee*, Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, 1999, S. 53; allgemein zum Prinzip *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 71 ff.; *Dreier*, in: Dreier-GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 20, Rn. 10.

¹²⁷ BGBl. I 2004, 1748.

¹²⁸ BVerfGE 113, 273 (300 f.) – Europäischer Haftbefehl.

¹²⁹ *SV Gerhardt* BVerfGE 113, 273 (339 ff.); so später auch EuGH, Urt. v. 1.12.2008, Leymann und Pustovarov, C-388/08 PPU, Slg. 2008, I-8993, Rn. 51; Urt. v. 30.5.2013, E., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, Rn. 36 m. w. N.; BVerfGE 140, 317 (353 f. Rn. 79 ff.) – Identitätskontrolle I.

2. ESM

In seiner Rechtsprechung zu den Euro-Rettungsmaßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht einen – vom Haushaltsgesetz zu unterscheidenden – allgemeinen Parlamentsvorbehalt für finanzielle Hilfsmaßnahmen an internationale Organisationen oder ausländische Staaten entwickelt und es dem Parlament untersagt, sich seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung zu begeben. Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Parlamentarismus verlangten danach, dass der Deutsche Bundestag der Ort ist, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten.¹³⁰ Es ist dem Bundestag daher untersagt, seine Budgetverantwortung auf andere Akteure derart zu übertragen, dass nicht mehr überschaubare budgetwirksame Belastungen ohne seine vorherige konstitutive Zustimmung eingegangen werden:

„Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzuges und könnte seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht länger wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund muss der Bundestag jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im Einzelnen bewilligen und, soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, sicherstellen, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.“¹³¹

Auf dem Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2012 einigten sich die seinerzeit 17 Mitgliedstaaten der Eurozone endgültig auf den Inhalt des ESM-Vertrages sowie des sog. Fiskalpaktes. Bundestag und Bundesrat haben beiden Verträgen und der Begleitgesetzgebung noch am 29. Juni 2012 mit jeweils mehr als zwei Dritteln der Stimmen zugestimmt.¹³² Zu einer Ratifizierung bzw. Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am selben Tage kam es nur deshalb nicht, weil ca. 47.000 Bürger, eine Reihe von Abgeordneten und die Fraktion „Die Linke“ schon im Vorfeld Verfassungsbeschwerde bzw. Organklage gegen die Zustimmungsgesetze und die Begleitgesetzgebung erhoben und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt hatten und weil der Bundespräsident – einer etablierten Staatspraxis folgend – zugesagt hatte, bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Anträge auf einstweilige Anordnung die Verträge nicht zu ratifizieren bzw. die Gesetze nicht auszufertigen. In der Sache ging es, wie bereits erwähnt, um die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen in Höhe von mindestens 190,0248 Mil-

¹³⁰ BVerfGE 129, 124 (178) – EFSF; 130, 318 (344) – Sondergremium.

¹³¹ BVerfGE 129, 124 (180 f.) – EFSF; 130, 318 (344 f.) – Sondergremium; *Huber*, in: Niedobitek/Sommermann (Hrsg.), *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, 2013, S. 25.

¹³² BT-Drucks. 17/9045; 17/10126; 17/10172; 17/9046; 17/10125; 17/10171.

liarden Euro durch die Bundesrepublik Deutschland und aus der Sicht der Beschwerdeführer bzw. Antragsteller nicht hinreichende Kontrollmöglichkeiten des Bundestages sowie – im Hinblick auf den Fiskalpakt – wegen des Eingriffs in die Haushaltsautonomie des Bundestages um eine Verletzung des Demokratieprinzips. Teilweise war in der Presse sogar von einem Ende der deutschen Souveränität und Staatlichkeit die Rede.

Die eigentliche Debatte über Chancen und Risiken des ESM fand freilich nicht im Parlament, sondern in der mündlichen Verhandlung statt, die der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts am 10./11. Juli 2012 durchführte, die erkennbar von der Finanzkrise und dem von ihr (vermeintlich) ausgelösten Zeitdruck überschattet war. Zwar billigte das Urteil vom 12. September 2012 die in Rede stehenden Verträge und Gesetze unter Auflagen im Wesentlichen und machte damit den Weg frei für ein Inkrafttreten der Verträge und die Errichtung des ESM. Man kann sich allerdings fragen, ob diese Debatte nicht besser in Bundestag und Bundesrat geführt worden wäre – losgelöst von der Bindung an den Streitgegenstand und die engen Grenzen verfassungsgerichtlicher Überprüfung.

3. EZB

Eine gesteigerte Bedeutung kommt der Integrationsverantwortung vor allem dann zu, wenn Maßnahmen von Stellen in Rede stehen, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen,¹³³ wie dies bei der EZB der Fall ist und ihrem – nicht umgesetzten – OMT-Programm bzw. dem Expanded Asset Purchase Programme (EAPP), mit dem sie mittlerweile ca. 2,5 Billionen Euro zusätzliche Liquidität geschaffen hat.

Nun ist die EZB zwar unabhängig und darf weder von EU-Organen noch Verfassungsorganen der Mitgliedstaaten Weisungen entgegennehmen (Art. 130 AEUV). Das bedeutet jedoch nicht, dass sie auch von rechtlichen Bindungen freigestellt wäre. Das Integrationsprogramm und die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten sind für sie daher ebenso verbindlich wie für alle EU-Organe. Insofern unterliegt sie auch einer rechtlichen und ggf. gerichtlichen Kontrolle.¹³⁴

Der Bundestag ist – neben der Bundesregierung und den anderen Verfassungsorganen – aufgrund der ihm obliegenden Integrationsverantwortung daher verpflichtet, vor allem die im Verdacht der Grenzüberschreitung und der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) stehenden Maßnahmen der EZB zu beobachten. In diesem Zusammenhang muss er kontrollieren, ob die vom EuGH und dem BVerfG formulierten Maßgaben eingehalten werden, ob sich aus Volumen und Risikostruktur der erworbenen Anleihen, die sich auch nach ihrem Erwerb ändern kann, ein Risiko für den Bundeshaushalt ergibt, und sich ggf. weitere Aufklärung

¹³³ BVerfGE 130, 76 (123 f.); 136, 194 (266 f.); 142, 123, (208 f. Rn. 165) – OMT.

¹³⁴ EuGH, Urt. v. 10.7.2003, Kommission/EZB, C-11/00, Slg. 2003, I-7147, Rn. 135; Urt. v. 16.6.2015, Gauweiler, C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 41, 66; BVerfGE 142, 123 (217 Rn. 180 m.w.N.).

verschaffen. So kann er über das Interpellationsrecht auch an den Informationen partizipieren, die die Bundesregierung von der Deutschen Bundesbank erhält (§ 13 Abs. 1 BBankG).¹³⁵

4. CETA

Ausführlich debattiert hat der Bundestag schließlich die politischen Fragen um die Vor- und Nachteile des Freihandelsabkommens mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA).¹³⁶ Allerdings wurde die fehlende Vertretung der Mitgliedstaaten in der Verhandlungsdelegation der EU von der Mehrheit ebenso wenig thematisiert wie die mögliche Mediatisierung Deutschlands in dem im Abkommen vorgesehenen Ausschusssystem. Ob den Abgeordneten dabei präsent war, dass das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil mit Blick auf die Welthandelsorganisation (WTO) ausgeführt hatte, dass, auch wenn sich die Mitgliedstaaten in der Praxis regelmäßig durch die EU-Kommission vertreten ließen, ihre rechtliche und diplomatische Präsenz doch die Voraussetzung dafür sei, am Diskurs über gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Grundfragen teilnehmen und die Argumente und die Ergebnisse dann auf nationaler Ebene verständlich machen und debattieren zu können, kann man den Drucksachen nicht sicher entnehmen. Erkennbare Konsequenzen wurden daraus jedenfalls nicht gezogen. Symptomatisch ist insoweit der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Stellungnahme des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 3 GG zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens CETA, der sich ausdrücklich auf die Integrationsverantwortung des Parlaments beruft:

„II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. den Bundestag zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit CETA weiterhin umfassend und frühzeitig zu informieren. Der Bundestag wird die kommenden Beratungen zu CETA auf europäischer Ebene und eine ggf. vorläufige Anwendung von den in der EU-Zuständigkeit liegenden Teilen des Abkommens aktiv und intensiv begleiten. Dazu wird die Bundesregierung den Bundestag über alle Beratungsgegenstände, Vorschläge und Initiativen, die im Zusammenhang mit CETA behandelt werden, unterrichten. Bei Bedarf wird der Deutsche Bundestag von seinem Recht Gebrauch machen, zu Positionen der Europäischen Union Stellung zu nehmen. Durch ein größtmögliches Maß an Transparenz wird der Deutsche Bundestag seinen Beitrag zu einer informierten öffentlichen Debatte leisten;
2. in der EU darauf hinzuwirken, dass zwischen der EU und Kanada gemeinsam getroffene Vereinbarungen zu CETA im Zuge des weiteren Prozesses in rechtsverbindlichen Erklärungen festgehalten werden;

¹³⁵ BVerfGE 142, 123 (233 f. Rn. 220) – OMT.

¹³⁶ Mayer, ZEuS 2016, 391 ff.; Kleine Anfragen: BT-Drucks. 18/6201; 18/9781, 18/10166 – Bündnis 90/Die Grünen; 18/9665; 18/10970; 18/10725, 18/11068 – Die Linke.

3. im Rat durch eine Unterzeichnung von CETA als gemischtem Abkommen unter den oben genannten Maßgaben den Weg zu einem Ratifizierungsverfahren zu eröffnen und

4. durchzusetzen, dass in Abstimmung zwischen EU-Ministerrat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung vereinbart werden, wo dies aufgrund von Zuständigkeiten der EU-Mitgliedstaaten rechtlich geboten ist sowie in jedem Fall im Bereich des Investitionsschutzes (Kapitel 8). Die ausgenommenen Bereiche können zur Sicherung deutscher und europäischer Interessen über die in früheren Abkommen ausgenommenen Teile hinausgehen.¹³⁷

Was das genau bedeutet, für welche Kompetenzbereiche die Bundesregierung eine vorläufige Anwendung ausschließen soll etc. ergibt sich daraus jedoch nicht. Wiederum war es das Bundesverfassungsgericht, das in seinem Urteil über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Zustimmung der Bundesregierung zur vorläufigen Anwendung von CETA vom 13. Oktober 2016 erkannte, dass Mehrheitsbeschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses, die auch gegen den Willen Deutschlands ergehen würden, die Integrationsverantwortung des Bundestages verletzen könnten und daher durch besondere Vorkehrungen ausgeschlossen werden müssten:

„Die demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse erscheint mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG prekär und dürfte wohl nur gewährleistet sein, wenn mitgliedstaatliche Zuständigkeiten oder die Reichweite des Integrationsprogramms berührende Beschlüsse nur mit der Zustimmung Deutschlands gefasst werden. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass hierdurch das Gesetzgebungsrecht und die Integrationsverantwortung des Bundestages verletzt würden. [...]

[...] Einer etwaigen Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzzusstattung und Verfahren des Ausschusssystem kann – jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung – auf unterschiedliche Weise begegnet werden. Es könnte – etwa durch eine interinstitutionelle Vereinbarung – sichergestellt werden, dass Beschlüsse nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA-E nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst werden, der im Rat einstimmig angenommen worden ist [...]. Ein solches Vorgehen entspräche auch der Staatspraxis [...].¹³⁸

5. Paternalistische Bevormundung von Regierung und Parlament?

Dass das Bundesverfassungsgericht die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und der Bundesregierung ein ums andere Mal einfordert und vor allem ihre Subjektivierung sind in der Politik wie auch im Schrifttum auf Kritik gestoßen.¹³⁹ Man sieht darin eine paternalistische Bevormundung des Parlaments, das selbst darüber entscheiden müsse, ob und wie es seine Funktionen erfüllt. Auf jeden Fall müsse es nicht von den Karlsruher Richtern zum Jagen getrieben werden.

¹³⁷ BT-Drucks. 18/9663 v. 20.9.2016.

¹³⁸ BVerfGE 143, 65 (98 f. Rn. 65, 71) – e.A. CETA.

¹³⁹ FAZ vom 10.5.2017: Lammert fordert Zurückhaltung; offener *Simon*, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016, S. 221 ff.

In der Tat stößt die richterliche Einforderung der Integrationsverantwortung an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung wie des Parlamentarismus. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb auch immer wieder betont, dass es bei der verfassungsrechtlichen Entfaltung der Integrationsverantwortung nicht um eine inhaltliche Kontrolle von Parlamentsentscheidungen, also um das „Wie“ geht, sondern um das „Ob“. Im ESM-Urteil heißt es denn auch, dass es in erster Linie Sache des Bundestages selbst sei, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar sind.¹⁴⁰

Die Kritik übersieht jedoch zum einen, dass sich die Rolle des Bundestages (wie auch des Bundesrates) im Rechtsetzungsverband der Europäischen Union grundlegend gewandelt hat. Als auf eine ebenenübergreifende und horizontale Kooperation mit anderen Institutionen angewiesenes Parlament hat er in viel geringerem Maße als früher das entscheidende Wort, das der Wähler alle vier Jahre zur Grundlage seiner Wahlentscheidung machen könnte. Stattdessen sieht er sich auf die vielfältige, aber unterschiedlich durchschlagskräftige Möglichkeit zur Einflussnahme in komplexen Entscheidungsprozessen reduziert. Dennoch muss der Wähler auch hier wissen, welche Positionen Mehrheit und Minderheiten im Parlament einnehmen, was sie tun, wie sie seine Interessen vertreten und wie effektiv dies geschieht.

Vor allem aber liegt der Kritik ein unzutreffendes Verständnis von der Rolle des Parlaments in Deutschland zugrunde. Anders als sein britisches Pendant ist der Deutsche Bundestag nicht der Souverän, sondern dessen Repräsentant. Der Souverän, das Volk, übt durch ihn – wie auch durch Exekutive und Judikative – Staatsgewalt aus (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Ihm ist er verpflichtet, ihm hat er zu dienen wie der Agent seinem Prinzipal.¹⁴¹ Parlamentarisches Handeln ist vor diesem Hintergrund kein Selbstzweck, sondern steht im Dienste der politischen Selbstbestimmung der Bürger. Eng damit zusammenhängen dürfte, dass den Kritikern auch die – schon im KPD-Urteil formulierte – Verankerung des Wahlrechts in Art. 1 Abs. 1 GG missfällt und die damit zwangsläufig verbundene Erhebung des Bürgers zum archimedischen Punkt auch des Parlamentarismus.¹⁴²

Deshalb gebietet Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich die Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen, bedarf der Ausschluss der Öffentlichkeit jedenfalls bei der selbständigen und planareretzenden Wahrnehmung von Befugnissen einer Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht,¹⁴³ und deshalb ist auch mit Blick auf das Interpellations- wie das Enquêterecht des Bundestages eine Auskunft unter Geheimhaltungsbedingungen eigentlich eine dysfunktionale Notlösung.¹⁴⁴

¹⁴⁰ BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 164) – ESM.

¹⁴¹ BVerfGE 40, 237 (249); 70, 324 (355); 131, 152 (205); 137, 185 (218 Rn. 92) – Rüstungsexporte; 142, 123 (213 Rn. 173) – OMT.

¹⁴² Positive Bewertung dagegen bei *Huber*, AöR 141 (2016), 117 ff.

¹⁴³ BVerfGE 130, 318 (353 ff.) – Sondergremium.

¹⁴⁴ BVerfGE 137, 185 (258 Rn. 185, 262 f. Rn. 195 f.) – Rüstungsexporte.

Ohne die entsprechende Information kann die Wählerschaft weder das Handeln der Regierung noch die parlamentarische Reaktion auf die erlangte Information zur Kenntnis nehmen und bewerten. Beides ist aber für die demokratische Legitimation durch den Wahlakt essentiell.¹⁴⁵ Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind dabei wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet nicht nur Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, es schafft vor allem auch die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger. Entscheidungen von erheblicher Tragweite wie die Entschließung darüber, welche Zahlungsverpflichtungen eingegangen oder welche Wege zur Wiederherstellung der Kompetenzordnung beschritten werden sollen, muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären.¹⁴⁶

V. Voraussetzungen für eine effektive Wahrnehmung der Integrationsverantwortung

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die sehr elaborierten Regelungen über die parlamentarische Kontrolle der supranationalen Herrschaftsgewalt so mit Leben gefüllt werden können, dass sie auch zu einer substantiellen Mitwirkung der nationalen Parlamente am unionalen Rechtsetzungsprozess führen. Die bisherigen Erfahrungen in den meisten Mitgliedstaaten stimmen insoweit nicht allzu optimistisch. Mit Ausnahme von Dänemark und Großbritannien verharret die praktische Mitwirkung weitgehend im Formelhaften und Symbolischen, ist die Europafunktion der nationalen Parlamente mehr „law in the books“ denn „law in action“. Grund dafür dürften – neben der Schwerfälligkeit des unionsrechtlichen Verfahrens – vor allem die Rationalitäten des Parteienstaates sein, die eine Kontrolle der im Rat vertretenen Regierung und ihres Abstimmungsverhaltens ins Leere laufen lassen.¹⁴⁷

¹⁴⁵ BVerfGE 137, 185 (264 Rn. 199 f.) – Rüstungsexporte.

¹⁴⁶ BVerfGE 142, 123 (213 Rn. 173) – OMT, unter Hinweis auf BVerfGE 85, 386 (403 f.); 95, 267 (307 f.); 108, 282 (312); 130, 318 (344); 131, 152 (205).

¹⁴⁷ Hierzu *Huber*, ZSE 7 (2009), 364 (379); *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 693.

1. Sachliche Voraussetzungen

Über die Grenzen des Integrationsprogramms zu wachen, Ultra-vires-Akte und Berührungen der Verfassungsidentität zu verhindern und eine autonome Weiterentwicklung des Vertragsrechts zu unterbinden, ist vor allem dann möglich, wenn Deutschland in den entsprechenden Gremien auch über ein Vetorecht verfügt, das dem deutschen Vertreter eine gesicherte Möglichkeit eröffnet, seinen verfassungsrechtlichen Bindungen effektiv Rechnung zu tragen. Auch wo dies – wie im Regelfall (vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV) – nicht ausdrücklich vorgesehen ist, bieten sich der Bundesregierung mit Blick auf Ultra-vires-Akte und Berührungen der Verfassungsidentität hinreichende Möglichkeiten, ihrer Integrationsverantwortung nachzukommen;¹⁴⁸ der Bundestag kann dies einfordern und verhindern, dass sich die Bundesregierung angesichts des im Rat regelmäßig anwendbaren Mehrheitsprinzips überstimmen lässt.

Ob und inwieweit der Bundestag willens und in der Lage ist, seine Integrationsverantwortung effektiv wahrzunehmen, erscheint offen.¹⁴⁹ Angesichts der Fülle unionaler Gesetzgebungsvorhaben¹⁵⁰ und der relativ kurzen Fristen von acht Wochen bzw. zwei Monaten für die Aktivierung des Frühwarnmechanismus und die Erhebung einer Subsidiaritätsklage (Art. 263 Abs. 6 AEUV)¹⁵¹ würde eine effektive parlamentarische Kontrolle zunächst erhebliche organisatorische und personelle Ressourcen voraussetzen.¹⁵² Es bedürfte zudem einer flächendeckenden Sichtung („Screening“) sämtlicher unionaler Gesetzgebungsvorhaben, die mit der Arbeitsweise des Bundestages nicht ohne weiteres zusammenpasst, auch wenn die Bundestagsverwaltung hier enorme Anstrengungen unternommen hat. Im Interesse einer effektiven Spezialisierung müsste zudem der Zuschnitt der Ausschüsse an die Zusammensetzungen des Rates angeglichen, Sitzungstermine parallelisiert werden u. a. m. Vor allem wäre es erforderlich, die Stellungnahmen im Bereich der Subsidiaritätskontrolle in einen interparlamentarischen Diskurs einzuspeisen und mit den nationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten Allianzen zu bilden.¹⁵³

¹⁴⁸ BVerfGE 135, 317 (411 ff. Rn. 191 ff.) – ESM; 142, 123 (211 f. Rn. 171) – OMT; 143, 65 Rn. 71 – e. A. CETA.

¹⁴⁹ Vgl. *Huber*, in: Delbrück/Einsele (Hrsg.), *Wandel des Staates im Kontext europäischer und internationaler Integration*, 2006, S. 15 (33); *Uerpman-Witzack*, *EuGRZ* 2009, 461 (462 ff.).

¹⁵⁰ Bundestagsverwaltung, 2011, Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, S. 103, nach dem im Jahr 2011 ca. 29.000 förmliche Zuleitungen seitens aller EU-Institutionen an den Bundestag registriert wurden (zugleich Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Ausschussdrucksache 17(21)1211).

¹⁵¹ *Uerpman-Witzack*, *EuGRZ* 2009, 461 (465).

¹⁵² Auf die diesbezüglichen Defizite verweisen etwa *Grob*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 77 (83); *Schäfer/Roth/Thum*, *Integration* 2007, 44 (45 ff.).

¹⁵³ Dazu *Buzogány/Stuchlik*, *ZParl* 2012, 340 (356 ff., 361); *Grob*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 77 (96): „starker Anreiz zu einer Intensivierung ihrer Zusammenarbeit“; *Semmler*, *ZEuS* 2010, 529 (533): „Dreh- und Angelpunkt für die Stärkung der politischen Bedeutung der Subsidiaritätsrüge“.

Die interparlamentarische Zusammenarbeit i.S.v. Art. 12 lit. f EUV sowie die Datenbank IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange)¹⁵⁴ müssen insoweit effektiviert werden.¹⁵⁵ Auch sind die prohibitiven Hürden für den Frühwarnmechanismus und die Subsidiaritätsklage zu senken, die mit dafür verantwortlich sind, dass beide Instrumente bislang „law in the books“ geblieben sind.¹⁵⁶

Wichtiger ist freilich, dass die Abgeordneten des Bundestages ihre gestiegene Verantwortung im unionalen Legitimations- und Rechtsetzungsverbund auch tatsächlich annehmen und sich auch in der Öffentlichkeit die Einsicht durchsetzt, dass ein Großteil der Rechtsetzung nicht länger in nationaler Autonomie erfolgt, sondern in einem Konzert, an dem neben Bundestag und Bundesrat auch die EU-Kommission, das Europäische Parlament und 27 andere nationale Parlamente beteiligt sind.¹⁵⁷ Trotz spürbarer Fortschritte ist es bis dahin noch ein weiter Weg.¹⁵⁸

2. Parteienstaatliche Voraussetzungen

Der Parteienstaat verschärft diesen Befund. In dem Dualismus zwischen Regierung und Opposition, den *Hans-Peter Schneider* schon in den 1970er Jahren beschrieben hat,¹⁵⁹ beruht die Macht der Regierung ganz entscheidend darauf, dass die Spitzen von Bundesregierung und Parlament auch über die Parteiorganisationen verfügen können. Damit ist insbesondere die Regierung regelmäßig in der Lage, die sie tragenden Fraktionen in ihre (Europa-)Politik einzubinden und sie zu disziplinieren. Auch wenn die Fraktionen – rechtlich gesehen – auf dem Zusammenschluss unabhängiger und nur ihrem Gewissen unterworfenen Abgeordneter beruhen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG),¹⁶⁰ sind sie in der Sache doch der parlamentarische Arm ihrer Partei,¹⁶¹ die wiederum – typischerweise mit dem Segen der Parteiführung – über die (Wieder-)Aufstellung von Kandidaten entscheidet, und damit nicht selten auch über deren ökonomische Existenz. Die Kompatibilität von Regierungsamt und Mandat, Anreize zur Belohnung von Wohlverhalten,¹⁶² die

¹⁵⁴ <http://www.ipex.eu/ipex/> (letzter Aufruf: 15.06.2015).

¹⁵⁵ Vgl. hierzu *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 210 ff.; *Semmler*, ZEuS 2010, 529 (533 ff.).

¹⁵⁶ *Becker*, ZPol 1/13, S. 11–12.

¹⁵⁷ *Huber*, DVBl. 2009, 574 (581).

¹⁵⁸ Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, KOM (2016) 469 endg., S. 9: „Im Jahr 2015 gingen [...] 8 begründete Stellungnahmen [...] ein, was gegenüber dem Vorjahr einem Rückgang um 62 % entspricht.“

¹⁵⁹ *Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1974.

¹⁶⁰ BVerfGE 70, 324 (362); 84, 304 (322).

¹⁶¹ So deutlich für die Fraktionen im Europäischen Parlament BVerfGE 129, 300 (327 ff.) – 5 %-Klausel.

¹⁶² *Huber*, JZ 1994, 689 (692).

Hierarchisierung des Parlaments¹⁶³ und bestimmte Aspekte seiner Finanzierung befördern die Machtkonzentration an der Spitze zusätzlich.¹⁶⁴ Die die Regierung tragenden Fraktionen haben deshalb in der Regel (viel) Verständnis für deren Kalküle, Taktiken und Strategien, sodass der eigentliche Kontrollauftrag – wie auch sonst – der Opposition zufällt. Hinzu kommt die strukturelle Unterlegenheit des Parlaments gegenüber der mit überlegenem Wissen und Know-how ausgestatteten Regierung.

3. Konzeptionelle Voraussetzungen

Notorisch sind schließlich die Defizite bei der Durchsetzung deutscher Interessen in Brüssel. Diese Defizite dürften in erster Linie auf einer – partei- bzw. koalitionspolitisch zu erklärenden – mangelnden Strategiefähigkeit und -willigkeit der Bundesregierung beruhen, d.h. *aller* Bundesregierungen. Sie zeigen sich an schwerfälligen Verfahren bei der Festlegung deutscher Verhandlungspositionen, an Reibungsverlusten aufgrund des Ressortprinzips (Art. 65 Satz 2 GG) und an der Unfähigkeit bislang aller Bundeskanzler, ein eigenes Bundes-Europaministerium einzurichten. Insgesamt ist es in der Regel schwierig, auf zahlreichen Politikfeldern eine längerfristige Strategie der deutschen Europapolitik auszumachen, Alternativen, eine hinreichende Koordination der Ressorts und eine konsistente Vertretung Deutschlands im Rat. Das berüchtigte „German vote“, mit dem der Brüsseler Jargon die „Enthaltung“ paraphrasiert, spricht insoweit Bände.

¹⁶³ Zu den Funktionszulagen als Ausdruck dieser Hierarchisierung siehe BVerfGE 102, 224 ff.; BremStGH, NVwZ 2005, 929 ff.; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793 ff. Auch das Zugriffsrecht der Fraktionsvorsitzenden auf die Flugbereitschaft der Bundeswehr kann hier genannt werden.

¹⁶⁴ *Huber*, in: Niedobitek/Sommermann (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, 2013, S. 25.