

MODIFIKATIONEN DES DEUTSCHEN PARLAMENTARISMUS INFOLGE DES EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESSES

JAN RYJÁČEK

Abstract

Modifications of the German Parliamentarism as a consequence of the European Integration Process

This article deals with the Europeanization of the German parliament as a difficult process of finding a relationship between the German government (Bundesregierung), upper chamber (Bundesrat) and lower chamber (Bundestag) concerning the EU-related affairs. One of the results of the recent process of Europeanization is the lost of influence of parliaments in the EU member countries. The decision-making process within the Council of the EU can be hardly followed by parliaments and parliamentary committees. This leads to adaptation processes within the polities of EU member countries. This article follows the development of EC- and EU-related institutions and committees in both chambers of the German parliament as well as agreements and changes of the German constitutions adopted in order to assure that the parliament will not lose its influence in EU-related affairs. Considering the period from 1957 to 2006 the article concludes that there were differences between both chambers of the parliament in the way they tried to secure their interests. However both chambers partly lost their influence in the process of trying to secure their positions, changing their structures and negotiating new agreements.

Keywords: Europeanization, parliamentarism, Germany, Bundestag, Bundesrat, EU-Committee

Der Prozess der europäischen Integration ist einer der zentralen Begriffe für die Entwicklung von Gesellschaft und Politik (im weitesten Sinne des Wortes) der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die westliche Gemeinschaft ist ohne Zweifel einer der wesentlichen Bestandteile ihrer politischen und kulturellen Identität. Die Europäisierung, also die wechselseitige Wirkung zwischen der nationalen und der europäischen supranationalen Ebene, steht auch im Vordergrund dieses Beitrages.

Die Europäisierung hat natürlich viele Aspekte und ist als Begriff nicht einfach zu konzeptualisieren. Deswegen muss am Anfang dieser Studie eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Europäisierung erfolgen, unter Berücksichtigung der breiten und intensiven internationalen politikwissenschaftlichen Debatte. Des Weiteren wird auch der Bezug zwischen Modernisierung und Europäisierung erörtert.

Den Kern dieser Studie bildet die Untersuchung der Europäisierung in einem bestimmten Bereich des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, dem deutschen Parlamentarismus. Weitere, gewiss sehr interessante Aspekte der Europäisierung werden in der Einführung erwähnt, sind jedoch nicht Gegenstand des Interesses.

Das Ziel dieser Studie ist es, einen Überblick über den Verlauf der strukturellen Anpassung (Modernisierung) des Parlamentarismus als eines Bereiches des politischen Systems zu geben, welche durch den Prozess der europäischen Integration verursacht wurde. Untersucht wird der Zeitraum von 1949 bis September 2006. Der vorliegende Text wurde zum Jahresende 2006 verfasst.

Europäisierung als Begriff und Konzept

Einige europäische Staaten entschlossen sich nach dem Zweiten Weltkrieg, einige ihrer Souveränitätsrechte an eine neu geschaffene supranationale europäische Ebene abzugeben. Das vordergründige Ziel war dabei, die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Staaten in Europa zu beschränken, so dass ein neuer Krieg in Europa unmöglich werden würde. Am Anfang des ganzen Prozesses stand eine „Flucht nach vorne“ der französischen Außenpolitik, die mit dem sog. Schuman-Plan die Initiative in der Okkupationspolitik zurückerlangen wollte.¹ Die Idee einer Montanunion und die Entstehung einer supranationalen Behörde, welche die Kohle- und Stahlproduktion der beteiligten Länder kontrollieren sollte, erschien für Frankreich wirtschaftlich profitabel, zumal dies auch eine Kontrolle über die deut-

¹ Siehe Schöllgen, Gregor: Die Außenpolitik der BRD, München 1999, S. 24.

sche Schwerindustrie ermöglichte. Gleich am Anfang zeigte sich aber auch, wo die Grenzen des Integrationsprozesses lagen. Das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft scheiterte an der Zustimmung des französischen Parlamentes, obwohl es von der französischen Regierung ausging, die in derselben „Flucht nach vorne“ die Entstehung einer autonomen deutschen Armee zu verhindern versuchte. Es hat sich aber gezeigt, dass auch eine partielle Europäisierung der nationalen Verteidigungspolitiken nicht möglich war. Der Prozess der Vergemeinschaftlichung der wirtschaftlichen Politikbereiche ging jedoch weiter. Der nächste wichtige Schritt war 1957 die Unterzeichnung der sog. Römischen Verträge, in denen die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft festgelegt wurde. Die für diese Studie nächsten wichtigen Schritte im europäischen Integrationsprozess waren die ersten direkten Wahlen in das Europäische Parlament 1979, die Einheitliche Europäische Akte 1986 und der Maastricht-Vertrag 1992. Was als eng begrenzter Autonomieverzicht begann, entwickelte sich im Laufe der Jahre zu einer Einbettung in ein vielschichtiges Institutionssystem. Mit dem Begriff der „Europäisierung“ wird versucht, das wechselseitige Durchdringen europäischer Staaten und Gesellschaften zu erörtern und zu erklären. Man muss sich also vor dem Beginn der eigentlichen Forschung mit folgenden Fragen beschäftigen: Welche Sichtweisen gibt es in der Europäisierungsdebatte, wie kann man Europäisierung allgemein auffassen?

Die Diskussion zum Thema „Europäisierung“ ist sehr breit und der Begriff wird ebenso häufig wie unterschiedlich verwendet. Eine klassische Gliederung der Verwendung des Europäisierungsbegriffes bietet Kevin Featherstone, indem er zwischen folgenden Europäisierungstypen unterscheidet:²

a) Europäisierung als historisches Phänomen, mit dem der Export der europäischen Autorität und der sozialen Normen und Verhaltensmuster von Europa aus gemeint ist, also eine „Europäisierung der restlichen Welt“. Hier entsteht natürlich das Problem, wie die europäischen Normen und Verhaltensmustern genau definiert werden.

b) Europäisierung als wachsender „Trans-Nationalismus“, also eine zunehmende Diffusion kultureller Normen, Ideen, Identitäten und Verhaltensmuster innerhalb Europas.³

² Featherstone, Kevin: Introduction: In the Name of “Europe”. In: Featherstone, Kevin – Radaelli, Claudio M. (Eds.): *The Politics of Europeanization*, New York 2003, S. 5–12.

³ Dazu siehe näher Kohler-Koch, Beate: *Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung*. In: Knodt, Michèle – Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt – New York 2000, S. 21.

c) Europäisierung als Adaptionsprozess in den jeweiligen Nationalstaaten aufgrund der direkten bzw. indirekten Einflüsse der Mitgliedschaft in der EU. Am häufigsten werden hierunter Modifikationen des politischen Systems verstanden.

Diese Studie beschäftigt sich mit dem letzten Typus der Europäisierung. In der Debatte wird häufig darauf verwiesen, dass die Europäisierungsforschung zwar den Begriff „Europa“ benutzt, aber damit nur die Europäische Union meint, wobei Europa natürlich ein viel weiterer Begriff sei.⁴ Dieser Vorwurf entspricht der oben aufgezeichneten Gliederung und deswegen wird der letzte Typus der Europäisierung als „EU-Europäisierung“⁵ bezeichnet. Dieser Begriff ist jedoch nicht sehr verbreitet, weswegen in dieser Studie weiterhin der Begriff „Europäisierung“ verwendet wird und zugleich die ersten zwei Europäisierungstypen in der Unterscheidung von Featherstone hiermit ausdrücklich aus dem Untersuchungsgegenstand ausgeschlossen werden.

Die Europäisierung wird hiermit also als „*Auswirkung, die europäische Politik auf der nationalen Ebene entfaltet*“,⁶ definiert. Diese Auswirkungen können dann allgemein sowohl die Ebene der „polity“, also die institutionelle Ordnung, als auch die politischen Prozesse und Akteure („politics“) und die einzelnen Politikbereiche („policies“) betreffen. In allen drei Segmenten des politischen Systems versteht man Europäisierung als eine Modifizierung des Bestehenden mit dem Ziel, die äußeren Herausforderungen effektiver zu bewältigen. Das nationale politische System versucht sich nach dieser Sichtweise zu modernisieren, um auch unter veränderten Rahmenbedingungen seine Funktion weiterhin wahrnehmen zu können. Inwieweit dies im Falle des Deutschen Bundestages gelungen ist, ist der zentrale Untersuchungsgegenstand dieser Studie.

An dieser Stelle müssen noch einige Schwierigkeiten bei der Konzeptualisierung des Europäisierungsbegriffes erwähnt werden. Als erstes ist hier auf ein allgemeines Problem der Europäierungsdefinition hinzuweisen. Die verwendete Definition birgt die Gefahr in sich, dass man einen

⁴ Z.B. Kohler-Koch 2000, S. 12 oder Sturm, Roland – Pehle, Heinrich: Das neue deutsche Regierungssystem. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, S. 12.

⁵ Im Englischen „EU-fication“.

⁶ Töller, Anette Elisabeth: Dimensionen der Europäisierung. Das Beispiel des Deutschen Bundestages, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (2004), S. 29, siehe auch Anderson, Jeffrey J: Europeanization in Context: Concept and Theory. In: Dyson, Kenneth – Goetz, Klaus H. (Eds.): Germany, Europe and the Politics of Constraint, New York 2003, S. 51.

Prozess nicht an sich definiert und untersucht, sondern über Auswirkungen vermittelt, die er ausübt.⁷ Allgemein kann man in der wissenschaftlichen Forschung dann den Fehler begehen, dass die Auswirkungen nicht notwendigerweise durch den zu erforschenden Prozess bedingt wurden. Dieser Fehler lässt sich aber kaum beheben, da er schon in der Definition liegt. Die bisherige Europäisierungsforschung scheint auf dieses Problem keine besonders überzeugende Lösung, z.B. in Form einer neuen allgemein anerkannten Definition der Europäisierung, gefunden zu haben. Angesichts dieser Gefahr ist es klar, dass man bei der Definition sehr sorgfältig untersuchen muss, inwieweit die zu untersuchenden Veränderungen möglicherweise nicht (auch) auf andere Prozesse zurückzuführen sind.

Das zweite grundsätzliche Problem der Europäisierungsdefinition ist, dass es sich beim europäischen Integrationsprozess um das Ergebnis einzelner Politiken der Mitgliedstaaten handelt. In diesem Sinne sind diejenigen, die „europäisiert werden“ gleichzeitig auch diejenigen, die „europäisieren“, was vor allem dann gilt, wenn der Europäisierungsprozess in der konstruktivistischen bzw. akteurbezogenen Perspektive betrachtet wird: *„(...) außenpolitische Akteure errichten europäische Institutionen, die europäischen Institutionen „europäisieren“ die außenpolitischen Akteure; infolge der von ihnen verinnerlichten „Europäisierung“ sehen sich die außenpolitischen Akteure gehalten, die europäischen Institutionen weiter auszubauen; die ausgebauten Institutionen „europäisieren“ noch mehr die bereits „europäisierten“ Akteure usw.“*⁸ Dieses Problem ist nur dadurch lösbar, dass man für den Moment der Analyse die Beziehungen der jeweiligen Akteure „einfriert“ und die bisher erfolgte Europäisierung berücksichtigt. Europäisierung ist aber sicherlich ein wechselseitiger Prozess, der noch zu erforschen und zu untersuchen ist.

Die Europäisierungsforschung hat viele Ansätze zur Untersuchung der Veränderungen eines politischen Systems bzw. seiner Institutionen entwickelt. Einige⁹ werden an dieser Stelle kurz geschildert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Europäisierung auf unterschiedliche institutionelle und politische Grundausstattungen der Nationalstaaten trifft und diese na-

⁷ Siehe v.a. Anderson 2003, S. 43.

⁸ Schmalz, Uwe: Deutschlands Europäisierte Außenpolitik, Wiesbaden 2004, S. 34.

⁹ Zu einer viel umfangreicheren Übersicht siehe v. a. Sturm, Roland: Die „europäische Konstellation“ – Zur Europäisierung politischen Entscheidens. In: Chardon, Matthias – Göth, Ursula, Große Hüttman, Martin – Probst-Dobler, Cristine (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2003.

türlich unterschiedlich verändert. Das Ergebnis ist eine „Pluralität der Europäisierungen“¹⁰ in der EU, die viel weitgehender sind als eine bloße Anpassung von innerstaatlichen Regeln der Ressourcenverteilung, wie dies in der theoretischen Debatte noch vor einiger Zeit akzentuiert wurde.¹¹

a) Die „**Fusionsthese**“ geht davon aus, dass sich der Nationalstaat durch die Europäisierung formal und substantiell wandelt. Eine irreversible Verschmelzung staatlicher Handlungs- und Steuerungsinstrumente führt zu einem „europäischen Entscheiden“, das es unmöglich macht, separate nationalstaatliche und europäische Zuschreibungen vorzunehmen. Das Ergebnis ist ein hochkomplexes unübersichtliches System, in dem immer mehr staatliche und nichtstaatliche Akteure eine Mitbestimmung anstreben, weil sie eine klare Legitimation vermissen. Dieses Streben führt aber paradoxerweise zur Verringerung der Legitimation.¹²

b) Die „**Politikverflechtungsthese**“ konkretisiert die Annahme, dass die EU und die nationalen Staaten längst in einer föderalen Ordnung verflochten sind. Dieser Ansatz orientiert sich hauptsächlich an der wechselseitigen Wirkung zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene („bottom-up“ und „top-down“ Prozesse) und billigt der nationalstaatlichen Ebene eine deutliche Rolle zu. Im Sinne der Verflechtungsthese werden diejenigen Entscheidungsträger strukturell bevorzugt, welche die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen im Rahmen des Nationalstaates auch umsetzen können – also die Regierungen. Die Politikverflechtungsthese konstatiert somit eine deutliche Machtverschiebung zugunsten der Regierungen und Verwaltungen. Im Falle Deutschlands wird angesichts des föderalen Systems der Begriff der „doppelten Politikverflechtung“ verwendet, wodurch die Mitwirkung der Länder an den Angelegenheiten der Europäischen Union zum Ausdruck kommt. Die Effekte der Europäisierung bleiben jedoch von dieser Doppelung weiterhin unberührt.¹³

c) Die „**Politiknetzwerkthese**“ bringt die Tatsache zum Ausdruck, dass die nationalstaatlichen Akteure nicht nur aufgrund der Politikverflechtung an Bedeutung verlieren, sondern auch, weil sie sich in Entscheidungsprozessen gegenüber neuen gesellschaftlichen Interessenvertretern öffnen müssen. Diese können sich weitgehend supranational organisieren

¹⁰ Sturm – Pehle 2005, S. 13.

¹¹ Siehe Börzel, Tanja: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, Politische Vierteljahresschrift 2 (2000), S. 233.

¹² Näher zu der Fusionsthese siehe Sturm – Pehle 2005, S. 14ff bzw. Dyson – Goetz 2003, S. 18.

¹³ Zur Politikverflechtungsthese siehe Sturm – Pehle 2005, S. 16ff.

und „europäische Netzwerke“ bilden, die ihren Einfluss auf mehreren Ebenen ausüben können. Diese These ist v.a. für einzelne Politikbereiche wichtig, weniger für den institutionellen Bereich des politischen Systems.¹⁴

Die oben aufgelisteten Ansätze können und wollen nicht alle Aspekte der Europäisierung erklären. Sie werden jedoch im nächsten Teil dieser Studie wichtig sein, da sie die Richtung weisen können. Mit ihrer Hilfe soll nun untersucht werden, wie sich das System und die Institutionen des deutschen Parlamentarismus mit dem Veränderungsdruck der Europäisierung auseinander setzen und welche Veränderungen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland die Europäisierung im Laufe der Jahre erwirkte.

Europäisierungseffekte für ein nationales politisches System

Der Prozess der europäischen Integration ist ein Ergebnis der zwischenstaatlichen, „intergouvernementalen“ Kooperation. Das zentrale Organ für die Entscheidungen auf der europäischen Ebene ist der Rat der EU auf der Ebene der Minister bzw. der Staats- und Regierungschefs. Bei unstrittigen Fragen, also bei deutlicher Mehrheit, entscheidet der COREPER I bzw. II, also der Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU. Die Vorschläge werden von der Europäischen Kommission eingebracht. Das Europäische Parlament ist in seinem Einfluss weitgehend beschränkt.¹⁵ Abgesehen von der Änderung der Verträge und anderen Fällen von besonderer Bedeutung wird das EU-Recht in einem System geschaffen, in dem die nationalen Parlamente kaum Einfluss haben. Die Vorstellung einer „Legitimationskette“ – also die Vorstellung, dass die Entscheidungen auf europäischer Ebene von Akteuren (Regierungen) getroffen werden, deren Politik durch einen nationalen Aggregationsprozess legitimiert und mitbestimmt wird – gilt spätestens seit dem Ende der 90er Jahre in der Fachliteratur allgemein als überholt.¹⁶

Die seit 1987 sukzessiv verfolgte Ausdehnung des Anwendungsbereichs für die Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und die damit verbundene Suche nach Mehrheiten im Rat macht eine effektive parlamentarische

¹⁴ Zur Politiknetzwerkthese siehe Sturm – Pehle 2005, S. 18ff.

¹⁵ Zu den Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes siehe Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes, Art. 33–81. <http://europarl.eu.int>.

¹⁶ Siehe Töller 2004, S. 27.

Kontrolle nahezu unmöglich. Zudem entfällt die politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber parlamentarischen Gremien. Die Vorbereitung der Entscheidungen in einzelnen Arbeitsgruppen, in denen 70–90 %¹⁷ der Entscheidungen bis zur Beschlussreife vorverhandelt werden, verursacht eine weitere Undurchsichtigkeit des Entscheidungsprozesses. Mit einer solchen Segmentierung der Arbeit des Rates in ein nahezu unübersichtliches Netz von Sondergremien können die nationalen Parlamente natürlich nicht Schritt halten, was zur Absenz einer politischen parlamentarischen Kontrolle führt. Ein strukturell ähnliches Problem besteht in den Bereichen der Innen- und Justizzusammenarbeit und der GASP/ESVP, da auch hier die Struktur der exekutiven Entscheidungen von der parlamentarischen ante- und ex-post-Kontrolle nahezu abgekoppelt ist.

Der Einfluss anderer supranationaler Organe, die über keine demokratische Legitimation verfügen, ist ein zusätzliches Problem. So wurde die europäische Integration durch den Europäischen Gerichtshof maßgeblich vorangetrieben, der seine Rechtsprechung selbst als der nationalen übergeordnet definierte. Das ist der Kern des sogenannten „demokratischen Defizits“ der EU. Der Mehrebenenansatz,¹⁸ der sich mit der oben beschriebenen neu geformten Entscheidungsfindung auseinandersetzt, ist in der gegenwärtigen Forschung zwar noch nicht genau ausgearbeitet, jedoch ist es an dieser Stelle wichtig, auf die Dysfunktion klassischer Legitimationsketten und auf die allgemeine Neuordnung der Entscheidungsmechanismen in der EU hinzuweisen. Der selbstautorisierte Verlust von Kompetenzen ruft einen – bis heute nicht vollständig vollzogenen – Funktionswandel in den nationalen Parlamenten hervor. Die Parlamente gewinnen neuartige Systemgestaltungs- und Kommunikationsfunktionen, die sie durch den Ausbau von Unterrichts-, Kontroll- oder aktiven Mitwirkungsrechten gegenüber den Regierungen umsetzen können.¹⁹ Und das ist die für diese Studie wichtigste Folge des Europäisierungsprozesses.

Es muss an dieser Stelle noch erwähnt werden, dass eine Lösung dieses demokratischen Defizits, also der Absenz bzw. der Mangelhaftigkeit der parlamentarischen Kontrolle des europäischen Entscheidungsprozesses, v.a. in der verstärkten Legitimation der supranationalen Institutionen, bzw. in der Verstärkung von Kompetenzen derjenigen Institutionen, die über

¹⁷ Maurer, Andreas: Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur, SWP-Studie S 29 (2002), S. 10.

¹⁸ Töller 2004, S. 26f, Dyson – Goetz 2003, S. 23f.

¹⁹ Maurer 2002, S. 5.

demokratische Legitimation verfügen, gesehen wird.²⁰ Das Europäische Parlament hat in diesem Sinne schon viel an Bedeutung und Kompetenzen gewonnen. Dies spricht jedoch nicht dagegen, sich mit der Legitimationsrolle der nationalen Parlamente zu beschäftigen, da sie auf absehbare Zeit weiterhin die wichtigste Legitimationsquelle darstellen werden, v.a. was die Akzeptanz in den Bevölkerungen der jeweiligen Nationalstaaten angeht. Denn das Bemühen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente um eine bessere Kontrolle und mehr Legitimität schließen sich grundsätzlich nicht aus. Zudem kann die Stärkung des europäischen Legitimationsweges nur einen Einfluss auf die „erste Säule“ der EU haben. Der gesamte Bereich des GASP bzw. ESVP in der Kompetenz des Rates wird sich somit von der nationalen parlamentarischen Kontrolle immer weiter entfernen. Eine supranationale parlamentarische Kontrolle und Legitimation bleibt in diesem Politikbereich aber aus.

Die Politik ist sich des oben beschriebenen Legitimationsproblems bewusst. Im Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa wurden deswegen die Kompetenzen der nationalen Parlamente erweitert. Da aber die Ratifikation des Verfassungsvertrages nicht erfolgreich war, werden die Vorschläge in diesem Text nicht erörtert und berücksichtigt.

Europäisierungsprozess des deutschen Parlamentarismus

Der Begriff des „deutschen Parlamentarismus“ bedarf zuerst einer Klärung und Abgrenzung. Üblicherweise wird unter Parlamentarismus ein Regierung- bzw. Herrschaftssystem verstanden, in dem ein frei gewähltes Parlament mit originärer Kompetenz handelt. Die wesentlichen Merkmale sind die repräsentative Funktion des Volkes sowie die politische Verbundenheit von Parlamentsmehrheit und Regierung.²¹ Nach diesem Verständnis werden deutsche Bürger durch die Länderparlamente, den Bundestag und durch das Europäische Parlament repräsentiert. Im Mittelpunkt dieser Studie steht natürlich der Bundestag, als das eigentliche Parlament der Bundesrepublik Deutschland. Sein institutioneller Wandel bildet den

²⁰ V.a. im Entwurf der neuen europäischen Verfassung. Näher zu den Vorschlägen siehe Maurer 2002, Maurer, Andreas – Becker, Peter: Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente, SWP-Studie S 23 (2004), S. 10–17.

²¹ Hesse, Joachim Jens – Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1, Berlin 2004, S. 225.

Hauptuntersuchungsgegenstand. Wie schon oben erwähnt, ist die Rolle des Europäischen Parlaments angesichts der Veränderungen des europäischen Entscheidungsprozesses auch von Bedeutung, deshalb wird die sich verändernde Rolle des Europäischen Parlamentes auch in dieser Studie erwähnt. Die dritte Legitimationsebene – die der Länderparlamente – kommt durch den Bundesrat zum Ausdruck: „*Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in den Angelegenheiten der Europäischen Union mit*“.²² Dies ergibt sich aus dem Grundgesetz (Art 77ff.) und kommt durch die zustimmungspflichtigen Gesetze zustande. In dieser Studie wird versucht, andere Formen der Mitwirkung der deutschen Länder an der deutschen Europapolitik auszublenden und sich ausschließlich auf die Ebene des Bundesrates zu konzentrieren. Dies ist ein Unterschied zu anderen Studien, die sich zumeist getrennt mit den Ebenen des Bundestages, des Bundesrates (bzw. der Länder) und des Europäischen Parlamentes beschäftigen. Hier wird dagegen versucht, die Entwicklungen gleichzeitig zu verfolgen um die Gesamtperspektive nicht aus den Augen zu verlieren.

Wie veränderte sich im Laufe der Zeit dieses institutionelle Regierungssystem und wie haben die einzelnen Parlamentsinstitutionen auf die Veränderungen infolge des europäischen Integrationsprozesses reagiert? Es wird im Folgenden chronologisch vorgegangen, wobei die wichtigsten Veränderungen beschrieben werden.

Von den Anfängen des Integrationsprozesses bis zum Maastrichter Vertrag

Die in den vorigen Kapiteln beschriebene Europäisierung und Machtverschiebung begann in den 50er Jahren mit der Entstehung der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft. Die Veränderung hin zu Supranationalisierung ist auf das Jahr 1957 zurückzuführen. Erst mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) kann man von einem Verlust der legislativen Aufgaben der nationalen Parlamente zugunsten der europäischen Ebene sprechen. Schon damals wurde im Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur Gründung der EWG der Versuch unternommen, diesen Verlust durch eine verstärkte Kontrolle durch den Bundestag auszuglei-

²² Art. 50 GG.

chen: „Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat (...) laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluss eines Rats innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlussfassung des Rates erfolgen.“²³ Seit 1957 beschäftigt sich der Bundestag mit den sog. Unionsvorlagen, also Dokumenten und Vorschlägen der EU (bzw. der EWG oder EG), die für die Bundesrepublik von Bedeutung sind. Dies geschieht in zweierlei Weise: bei der Fortentwicklung des gemeinschaftlichen Primärrechts (hier verfügt der Bundestag zusammen mit dem Bundesrat über ein Vetorecht) und bei der Umsetzung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts.

Die Ebene des Europäischen Parlaments spielte zum damaligen Zeitpunkt noch keine Rolle, da die Parlamentarische Versammlung und später das Europäische Parlament ausschließlich aus den Vertretern der nationalen Parlamente bestand und über keine wesentlichen Kompetenzen verfügte.

Die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat ist in eben jenem Art. 2 des Zustimmungsgesetzes von 1957 verankert. Die Länder sicherten sich ihre Mitsprache auch durch das sog. Lindauer Abkommen zwischen dem Bund und den Ländern vom 14. November 1957. Laut diesem Abkommen sollte das Einverständnis der Länder notwendig sein, wenn völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung begründen. Die Länder sollten auch informiert werden über die Absicht, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, die wesentliche Interessen der Länder berühren, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen konnten. Der Ort für diesen Willensbildungsprozess sollte der Bundesrat sein.²⁴ Der Bundesrat passte sich auch institutionell sehr früh an. Schon 1957 wurde der Sonderausschuss Gemeinsamer Markt und Freihandelszone des Bundesrates²⁵ ins Leben gerufen, da die Länder ihre Interessen immer möglichst effizient vertreten wollten. Der Einfluss der Länder bzw. des Bundesrates wurde also von Anfang an auf die Bereiche beschränkt, in denen die Länder gesetzgeberisch

²³ Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957. BGBl II 1957, 23, Art. 2.

²⁴ Sturm – Pehle 2005, S. 87.

²⁵ Dieser Ausschuss wurde 1965 in Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaft (EG-Ausschuss) und 1992 in Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU-Ausschuss) umbenannt. Weiterhin wird der jeweils aktuelle Name verwendet.

tätig sind oder an denen sie Interessen haben. Trotz dieser Beschränkung ist allerdings das Themenspektrum sehr groß, da die Länder durch den Bundesrat nicht nur an der Gesetzgebung, sondern auch an der Verwaltung des Bundes mitwirken.²⁶

Seit 1957 erfolgt die Information des Bundestages und des Bundesrates über laufende Entwicklungen im Rat der EU durch das sog. Zuleitungsverfahren, in dem den beiden Kammern die entsprechenden Dokumente (sog. EG- bzw. EU-Vorlagen) zugeleitet werden. Im Falle des Bundestages stieg die Zahl der EU-Vorlagen von 13 in den Jahren 1957–1961²⁷ bis auf 3.137 (davon 2.652 Ratsdokumente und 485 Entschlüsse des Europäischen Parlaments) in der 14. Legislaturperiode und insgesamt 2.491 in der 15. Legislaturperiode (2.157 Ratsdokumente bzw. 334 Entschlüsse).²⁸ Der Bundesrat erhielt in der 14. Legislaturperiode 604 und in der 15. Legislaturperiode insgesamt 511 Vorlagen.²⁹ Die wachsenden Zahlen waren das erste Problem. Die zuständigen Fachausschüsse waren meist nicht in der Lage, den Informationsfluss zu bewältigen und das Wichtige vom Unwichtigen zu unterscheiden. Weder die Veränderung der Geschäftsordnung 1977 noch die Einrichtung einiger Unterausschüsse für EG-Angelegenheiten konnten das Problem effektiv lösen.³⁰

Das zweite Problem ist schon erwähnt worden: Da das Sekundärrecht bereits auf der europäischen Ebene (meistens im Rat der EU) beschlossen worden war, bevor es in den Bundestag kam, blieb dem Parlament kaum eine Chance, die deutsche Europapolitik inhaltlich mitzugestalten. Da der Bundestag bzw. die Regierungsmehrheit in der Regel kein Interesse daran hatten, die Bundesregierung offen zu blamieren, indem sie z.B. die Umsetzung einer Richtlinie verweigerten, musste sich auch der Bundestag immer mehr seiner in dem oben zitierten Zustimmungsgesetz von 1957 festgelegten Kontrollfunktion zuwenden und sich institutionell anpassen, um eine Kontrolle und Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens der Minister im Rat der EU zu gewährleisten.

²⁶ Art. 50 GG.

²⁷ Sturm – Pehle 2005, S. 64.

²⁸ Interne Statistik des Europabüros des Deutschen Bundestages. Die Zahl der Vorlagen wächst, die geringere Anzahl in der 15. WP ist auf die vorzeitigen Wahlen 2005 zurückzuführen.

²⁹ Statistik des Bundesrates, http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/6_20Parlamentsmaterialien/6.6_20Statistik/6.6.2_20Gesamtstatistik_20der_20Wahlperiode/Gesamtstatistik,property=Dokument.pdf (16. 05. 2006).

³⁰ Töller 2004, S. 36.

Auch die Länder waren nicht zufrieden mit ihrem Einfluss in europäischen Angelegenheiten. Der 1957 gegründete EG-Ausschuss des Bundesrates war nicht in der Lage, sich das notwendige Gewicht zu verschaffen.³¹ Der Hauptgrund für die mangelhafte Beteiligung war das Argument des Bundes, dass alleine die Bundesregierung die Bundesrepublik Deutschland in der EWG vertrete und deshalb in jedem Falle unter unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gesichtspunkten von Beschlüssen des Bundesrates abweichen könne, selbst wenn dadurch Länderangelegenheiten betroffen wären.³²

Das erste auf Europa spezialisierte Gremium des Bundestags war der Integrations-Ältestenrat, der von 1961 bis 1969 bestand, also in der 4. und 5. Legislaturperiode. Er sollte die von der Bundesregierung kommenden Informationen entgegennehmen und an die Fachausschüsse weiterleiten. Da er aber kein Beschlussorgan war, konnte er keinen nennenswerten politischen Einfluss ausüben.³³ Einen starken Impuls für eine institutionelle Anpassung erhielt der Bundestag im Jahre 1979. Mit den ersten direkten Wahlen in das Europäische Parlament wurde der dritte Legitimationsweg eröffnet³⁴ und die direkte Verbindung des Bundestages und des Europäischen Parlamentes unterbrochen. Bis zu den nächsten Europawahlen 1983 waren immerhin 26 der 81 deutschen Europaabgeordneten gleichzeitig Mitglieder des Bundestages. Da es aber seit 1983 auch nicht einmal mehr diese informelle Verknüpfung gab, setzte der Bundestag zu Beginn der 10. Legislaturperiode im Juni 1983 die sog. „Europa-Kommission“ ein.

Es handelte sich nicht um einen Ausschuss, sondern um ein Gremium auf der Grundlage der Bestimmungen über eine Enquête-Kommission, da nur auf diese Weise die Mitglieder des Bundestages und die Europaabgeordneten gleichberechtigt arbeiten konnten. Die Kommission als solche hatte aber nicht das Recht, dem Plenum Beschlussvorlagen zuzuleiten und Empfehlungen an die federführenden Ausschüsse zu richten, was allgemein als Hauptgrund ihres späteren Scheiterns gesehen wird.³⁵ Sie wurde in der 11. Legislaturperiode nicht mehr eingesetzt.

³¹ Sturm – Pehle 2005, S. 87.

³² Ebd., S. 86.

³³ Fuchs, Michael: Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (2004), S. 4.

³⁴ Siehe Höltscheid, Sven: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, Aus Politik und Zeitgeschichte 28 (2000), S. 31.

³⁵ Vgl. Sturm – Pehle 2005, S. 67, Töller 2004, S. 36f.

Stattdessen wurde 1987 ein „Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaft“ konstituiert, der aus 13 Mitgliedern des Bundestages und 13 Europaabgeordneten bestand, die allerdings kein Stimm- und Antragsrecht besaßen. Diese Konstruktion wurde selbst im Bundestag als Rückschritt kritisiert und dies vor allem aus zwei Gründen. Erstens hatten zu dem Zeitpunkt fast alle Parlamente der EG-Mitgliedstaaten bereits eigene Gremien zur EG-Problematik errichtet.³⁶ Zweitens trat 1987 die Einheitliche Europäische Akte in Kraft, was sich in einer deutlichen Zunahme von EG-Vorlagen widerspiegelte,³⁷ die mit der Vollendung des Binnenmarktprojektes zusammenhingen. Ein weiteres Problem bestand darin, dass der Unterausschuss völlig vom Auswärtigen Ausschuss abhängig war. Auch diesem wurden bei weitem nicht alle EU-Vorlagen zugeleitet. Sein Einfluss war also „denkbar gering“.³⁸ Trotzdem blieb es auch in der 12. Legislaturperiode bei dieser institutionellen Form.

Erst die schlechten Erfahrungen³⁹ bei den parlamentarischen Begleitungen der Verhandlungen über den Maastricht-Vertrag zwangen den Bundestag, ein eigenständiges Gremium einzurichten, das „die Regierungskonferenz kontinuierlich begleiten und nicht nur am Ende den Vertrag ratifizieren“ sollte.⁴⁰ Der am 4. September 1991 konstituierte EG-Ausschuss sollte sich vor allem mit Änderungen der EG-Verträge, mit institutionellen Angelegenheiten und mit der Beratung von EG-Vorlagen beschäftigen. Er bestand aus 33 Mitgliedern (plus 11 mitwirkenden deutschen Europaabgeordneten) und war als Querschnittausschuss konzipiert. Er nahm sich vor, die „in EG-Angelegenheiten miteinander unvereinbaren Stellungnahmen der Fachausschüsse zu einem Gesamtkonzept deutscher Europapolitik zu bündeln“.⁴¹ Dies ist ihm aber nicht gelungen und der Ausschuss konnte sich in seinem Bemühen um die Federführung bei EU-Vorlagen gegenüber anderen Fachausschüssen nicht behaupten.⁴²

³⁶ Hellwig, Renate: Die Europa-Institutionen des Bundestages und seine großen Europa-Initiativen. In: Hellwig, Renate (Hg.): Der Bundestag und Europa, München 1993, S. 21f.

³⁷ In der 11. Legislaturperiode handelte es sich insgesamt um 2.413 EG-Vorlagen, eine vorher und seitdem nicht mehr erreichte Zahl. Quelle: Sturm – Pehle 2005, S. 64.

³⁸ Sturm – Pehle 2005, S. 68.

³⁹ Ebd., S. 68.

⁴⁰ BT-Drucksache 12/739, zit. nach Töller 2004, S. 37.

⁴¹ Hellwig 1993, S. 26.

⁴² Siehe v.a. Hellwig 1993, S. 26. So war der EG-Ausschuss während seines Bestehens nur bei einer einzigen EG-Vorlage federführend und seine Stellungnahmen blieben weitgehend unbeachtet. (Sturm – Pehle 2005, S. 69).

Allein zu der wichtigsten europapolitischen Angelegenheit der 12. Legislaturperiode, der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags, wurde ein „Sonderausschuss Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ mit 39 Mitgliedern des Bundestages errichtet. Er entstand hauptsächlich, um einen Streit zwischen den beteiligten Ausschüssen um die Federführung zu vermeiden.⁴³ Dieser Sonderausschuss tagte vom 14. Oktober 1992 bis zum 27. November 1992 insgesamt elfmal, um sich mit drei Themenkomplexen zu befassen: erstens mit dem eigentlichen Ratifizierungsgesetz, zweitens mit den erforderlichen Grundgesetzänderungen und drittens mit den Ausführungsgesetzen zur Beteiligung des Bundestages und der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union.⁴⁴ Im Anschluss an die Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission zum Thema „Grundgesetz und Europa“ legte dieser Ausschuss durch seine Arbeit wesentliche Grundsteine für eine Neuordnung der Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Europapolitik. Diese werden im nächsten Kapitel ausführlich beschrieben.

Insgesamt ist zu sehen, dass der Bundestag versuchte, seine institutionelle Struktur den Anforderungen des europäischen Integrationsprozesses anzupassen und sich institutionell zu modernisieren. Es ist ihm aber in den Jahren 1979–1992 bei Weitem nicht gelungen, die deutsche Europapolitik effektiv mitzugestalten. Sogar die substantielle Veränderung des Integrationsprozesses infolge der Einheitlichen Europäischen Akte führte 1986 zu keiner wesentlichen Modernisierung, vielmehr war sogar zu diesem Zeitpunkt ein Rückschritt zu verzeichnen.

Im Bereich der zweiten Legitimationskette bemühten sich dagegen die Länder bzw. der Bundesrat stets um eine größere Mitwirkung. Im Gegensatz zum Bundestag nutzten die Länder die Chance, die Zustimmung des Bundesrates zu der Einheitlichen Europäischen Akte gegen mehr Kompetenzen in der Europapolitik „auszutauschen“.⁴⁵ So wurde die Bundesregierung verpflichtet, *„den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EG zu informieren, die für die Länder von Interesse sein könnten“*.⁴⁶ Weiterhin wurde die Pflicht verankert, die Stellungnahmen des Bundesrates bei Verhandlungen *„zu berücksichtigen.“* Eine

⁴³ Hellwig 1993, S. 26.

⁴⁴ Verheugen, Günter: Die Arbeit des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht) des Deutschen Bundestages, Zeitschrift für Gesetzgebung 2 (1993), S. 163.

⁴⁵ Sturm – Pehle 2005, S. 88.

⁴⁶ Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 vom 19. Dezember 1986, BGBl II 1986, 1102, Art. 2, Abs. 1.

eventuelle Abweichung „aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen“ musste die Bundesregierung rechtfertigen.⁴⁷ Um entsprechende Stellungnahmen schnell und vertraulich erarbeiten zu können, unternahm der Bundesrat eine weitere institutionelle Anpassung und errichtete 1988 eine EG-Kammer, deren Beschlüsse den Rang von Bundesratsbeschlüssen haben. Die Stimmen der Länder werden hier im Paket abgegeben und die Mitberatungsrechte theoretisch optimal sichergestellt.

So wiesen der Bundesrat und die Länder im Zeitraum bis 1992 eine durchaus größere Zielstrebigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Rechte in EG-Angelegenheiten auf. Der Bundestag unternahm dagegen mehrere institutionelle Anpassungsversuche, die sich z.B. im Falle der Europa-Kommission als erfolglos erwiesen. Beide Legitimationsebenen haben aber ihren Bedeutungsverlust gespürt. So wurde im Rahmen der Diskussion über die Grundgesetzänderungen infolge des Maastrichter Vertrags von den Ländern eine Initiative zur Schaffung „fairer europapolitischer Spielregeln“⁴⁸ aufgegriffen. Der Bundestag hat erst später in den Verhandlungen die Chance erkannt, hier auch seine Mitwirkungsrechte zu sichern und zu verstärken. Die im Rahmen des damaligen Ratifikationsprozesses geschaffene legislative und institutionelle Anpassung besteht im Grundsatz bis heute.

Vom Maastrichter Vertrag bis zum Entwurf einer Verfassung für Europa

Die bedeutendste legislative Anpassung an den europäischen Integrationsprozess bestand im neuen Artikel 23 des Grundgesetzes, in dem unter anderem die Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates in den Angelegenheiten der Europäischen Union geregelt wird.⁴⁹ Die Schlüsselpassagen befinden sich im Abs. 2: „In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.“ Die wichtigste Stärkung der Rolle der Parlamente ist die Feststellung ihrer Mitwirkung und die Betonung der Informationspflicht.

⁴⁷ Ebd., Abs. 3.

⁴⁸ Sturm – Pehle 2005, S. 72.

⁴⁹ Zu einer sehr umfangreichen Analyse des Art. 23, siehe Di Fabio, Udo: Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, Der Staat 2 (1993), S. 191–217.

Die Rolle des Bundestages wird im Abs. 3 noch einmal gegenüber vorherigen Bestimmungen verstärkt: *„Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der EU. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen.“* Die Stellungnahme des Bundestages erfolgt durch einen Parlamentsbeschluss, der für die Bundesregierung rechtlich zwar nicht verbindlich ist, von der Bundesregierung jedoch in der Regel berücksichtigt wird. Falls die Bundesregierung von einer solchen Stellungnahme abweichen will, muss sie dies entsprechend begründen.⁵⁰ Näher wird die Mitsprache des Bundestages durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) geregelt, in dem vor allem festgelegt wird, dass *„die Frist zur Stellungnahme so bemessen sein muss, dass der Bundestag ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Vorlage zu befassen. Die Bundesregierung legt die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde.“*⁵¹ Zu diesem Gesetz gibt es dann konkrete Verordnungen und Vereinbarungen zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung, welche die Ausführung des Gesetzes regeln.

Institutionell hat der Bundestag aus den Fehlentwicklungen in den 80er Jahren eine Lehre gezogen und einen ständigen Ausschuss für die Fragen der Europäischen Union ins Leben gerufen. Die Existenz dieses Ausschusses ist im Art. 45 GG verankert: *„Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 gegenüber der Regierung wahrzunehmen.“* Der zweite Satz ermöglicht dem Ausschuss, im Namen des Bundestages zu sprechen. Konkret verfügt er über die Möglichkeit, auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Abgeordneten zu einer Stellungnahme ermächtigt zu werden (sog. Ermächtigungsmöglichkeit). Die Prozedur ist aber relativ kompliziert, so dass es bisher keinen Fall ihrer Anwendung gegeben hat. Eine weitere Möglichkeit besteht in den sog. „Plenarersetzenden Beschlüssen“, die gelten, sofern keiner der beteiligten Ausschüsse widerspricht. Dieses Recht hat der EU-Ausschuss bis zum Ende der 15. Legislaturperiode gerade einmal achtmal genutzt.⁵² Somit liegt das

⁵⁰ Hölscheidt 2000, S. 33.

⁵¹ EUZBBG §5, S. 2.

⁵² Sturm – Pehle 2005, S. 76, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Bilanz der 15. Wahlperiode (2002-2005), http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a20/bilanzen/bilanz_15wp.

Urteil nah, dass der EU-Ausschuss die formalen Verfahren zur Beeinflussung der deutschen Europapolitik so gut wie fast gar nicht nutzt.⁵³

Der EU-Ausschuss ist mehr als Kontrollausschuss konzipiert, der versucht, entweder durch formale Mechanismen (wie z.B. öffentliche Anhörungen zu wichtigen integrationspolitischen Themen)⁵⁴ oder durch informelle Mitwirkung die deutsche Europapolitik mitzugestalten.⁵⁵ Ansonsten besteht der Hauptteil der Arbeit des Ausschusses in der Funktion eines „Fachausschusses für europäische Angelegenheiten“, indem er Stellungnahmen zu Gesetzvorlagen aus integrationspolitischer Sicht abgibt.⁵⁶ Trotz der formell besonderen Position (Verankerung im GG, besondere Rechte aufgrund von EUZBBG usw.) konnte der EU-Ausschuss die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen, was vor allem an strukturellen Gründen des EU-Gesetzgebungsverfahrens liegt, das die für ein Parlament typische Gesetzgebungsarbeit in den EU-Rat überführt und die nationalen Parlamente bei der Umsetzung vor vollendete Tatsachen stellt.⁵⁷

Ein weiteres Problem stellt sich im Bezug auf die Verbindlichkeit der Stellungnahme des Bundestages für die Bundesregierung. Die „herrschende Lehre“ ist sich einig, dass die Bundesregierung ausschließlich durch ein förmliches Gesetz zu einer bestimmten Verhandlungsposition auf europäischer Ebene gezwungen werden kann.⁵⁸ Die Stellungnahmen sind aber in Form schlichter Beschlüsse gefasst, welche die Bundesregierung lediglich politisch, aber nicht rechtlich binden. Natürlich ist aber die Regierungsmehrheit im Bundestag nicht daran interessiert, den Handlungsspielraum der Bundesregierung zu beschränken.

Auch der Bundesrat gewann durch die Änderung des Grundgesetzes im Jahre 1992 an Bedeutung, im Rahmen der Kompetenzen und Interessen der Länder: „*Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.*“⁵⁹ Der weitere

⁵³ Hölscheidt 2000, S. 35, Töller 2004, S. 40, Sturm – Pehle 2005, S. 75f.

⁵⁴ So gab es in der 14. Legislaturperiode 11 und in der 15. 3 öffentliche Anhörungen meistens zu Themen wie EU-Erweiterung, der Europäischen Verfassung, Arbeitnehmerfreizügigkeit oder Agrarpolitik.

⁵⁵ Töller 2004, S. 41.

⁵⁶ Hölscheidt 2000, S. 35.

⁵⁷ Sturm – Pehle 2005, S. 7.

⁵⁸ Hölscheidt 2000, S. 33, Sturm – Pehle 2005, S. 73.

⁵⁹ Art. 23, Abs. 4 GG.

Absatz des Art. 23 unterscheidet zwischen verschiedenen Stufen der Verpflichtung für die Bundesregierung, der Stellungnahme des Bundesrates zu folgen. So ist die Stellungnahme des Bundesrates „zu berücksichtigen“, falls die Interessen der Länder betroffen sind. Falls das Thema aber eine Gesetzgebung der Länder erfordert, muss die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates „maßgeblich berücksichtigen“.

Die Gestaltung der Zusammenarbeit wird im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) konkretisiert. Hiermit versuchte man, dem Bundesrat eine neue „europäische“ Identität zu geben,⁶⁰ was allerdings nicht ganz gelungen ist. Falls der Bundesrat eine maßgebliche Berücksichtigung seiner Stellungnahme fordert (was zwischen 1998 und 2003 37mal der Fall war) und die Bundesregierung dieser widerspricht (in 20 von 37 der Fälle) bleibt dies folgenlos.⁶¹

Auf der institutionellen Ebene war die wohl wichtigste Veränderung die Verankerung der EG-Kammer des Bundesrates im Grundgesetz: „Für die Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten“.⁶² Allerdings hat diese Europakammer seit 1992 nur dreimal getagt. Dagegen ist der EU-Ausschuss des Bundesrates ein zentrales Organ der politischen Willensbildung des Bundesrates.

Der Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa

Wie bereits oben erwähnt, ist in dem Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004 eine wesentliche Stärkung der Kompetenzen der nationalen Parlamente vorgesehen. Aufgrund der gescheiterten Ratifizierung des Vertrages sind sie in diese Studie nicht mit einbezogen. Bundestag und Bundesrat nutzten jedoch die Gelegenheit, ihre Mitspracherechte in den Angelegenheiten der EU durch ein neues Gesetz zu stärken. Aus dem Inhalt des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005 ist aber aufgrund der ge-

⁶⁰ Sturm – Pehle 2005, S. 91.

⁶¹ Ebd., S. 92.

⁶² Art. 52, Abs. 3 GG.

scheiterten Ratifizierung lediglich der Artikel über eine Durchführungsvereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung in Kraft getreten.

Diese Vereinbarung⁶³ wurde am 20. September 2006 vom Bundestag gebilligt und enthält einige wesentliche Erneuerungen, von denen die wichtigsten zu nennen sind: Erstens soll die Bundesregierung die Stellungnahme des Deutschen Bundestages ihren Verhandlungen zugrundelegen. Zweitens wird dem Bundestag der Zugang zu Datenbanken zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union ermöglicht. Außerdem kann die die Bundesregierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt einlegen, wenn der Beschluss des Deutschen Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist.

Es ist noch zu früh, den realen Einfluss dieser Vereinbarung zu beurteilen. Einerseits wird die Position des Parlamentes zweifellos gestärkt, andererseits behält sich die Bundesregierung Instrumente, die ihr es möglich machen, von dem Willen des Bundestages abzuweichen. Als Beispiels ist der Inhalt des Art. II, 4 der Vereinbarung zu nennen: *„Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Voten des Deutschen Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt (...) unberührt.“*

Schlussfolgerung

Aus der oben beschriebenen Entwicklung sowohl der legislativen als auch der institutionellen Anpassung des Bundestags und des Bundesrats können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden.

Erstens konnte bestätigt werden, dass der Prozess der europäischen Integration wesentliche Änderungen im politischen System der Mitgliedsstaaten verursachen kann und verursacht. Die Akteure, in diesem Fall Institutionen, versuchen, sich dem Europäisierungsdruck zu stellen und sich selbst zu modernisieren, um ihre Rolle auch unter veränderten Bedingungen weiterhin wahrnehmen zu können. Das Fallbeispiel des Deutschen Bundestages ist in dieser Hinsicht besonders illustrativ. Angefangen mit

⁶³ Annahme einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union. BT-Drs. 16/2620

dem Integrations-Ältestenrat über die Europakommission, den Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses, den EG-Ausschuss und den Sonderausschuss Europäische Union ist der heutige Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union schon das sechste Gremium, das sich mit integrationspolitischen Themen beschäftigt.

Wie im kurzen Überblick festgestellt, blieb der Bundestag trotzdem (oder gerade auch deswegen) weit entfernt vom Ziel, „*die laufende EG-Gesetzgebung im Ministerrat so gezielt und intensiv zu begleiten, dass man künftig zu Recht von einer parlamentarischen Kontrolle der deutschen Regierung im Ministerrat sprechen kann*“.⁶⁴ Der Bundestag hat sich weitgehend europäisiert und modernisiert. Die durchgeführten Anpassungen konnten aber keinesfalls sicherstellen, dass er im Europäisierungsprozess nicht zu den Verlierern gehört. Ein schwacher Trost bleibt die Feststellung, dass der Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente ein EU-weites Phänomen ist und dass sich andere Parlamente viel weniger europäisiert und somit viel mehr an Bedeutung verloren haben.⁶⁵ Ob die Anpassung im Rahmen des europäischen Verfassungsprozesses diesen Trend aufhält, ist ungewiss.

Von daher ist interessant, warum der Bundestag an Einfluss verliert, obwohl er über eine ziemlich starke formelle verfassungsrechtliche Position verfügt. Dies hat zwei Ursachen. Erstens ist die Stärke der verfassungsrechtlichen Position eher eine Veto-Stärke. Jede bindende Stellungnahme beschränkt die Bundesregierung, die aber doch im Bundestag in der Regel über eine Regierungsmehrheit verfügt und in letzter Instanz auch „Ordnung schaffen kann“. Eine zweite Erklärung bietet eine Untersuchung unter den Abgeordneten: Es ist für sie schlicht ineffektiv, Ressourcen für einen Politikbereich aufzuwenden, in dem die Einflussnahme so ungewiss und gering ist.⁶⁶

Für den Bundesrat fällt die Analyse ähnlich aus. Neben dem Bundestag zählen auch die Länder zu den Verlierern der Europäisierung. Im Unterschied zum Bundestag haben sie aber noch andere Möglichkeiten, Einfluss auf die Europapolitik auszuüben, zum Beispiel durch den Ausschuss der Regionen oder durch ihre eigene Vertretungen in Brüssel. Der Bundesrat (und übrigens auch die Länderparlamente) wird sich aber wohl einem Funktionswandel unterziehen müssen. Der Verlust an gesetzgeberischer Tätigkeit wird mit mehr Kommunikation und Kontrolle ausgeglichen

⁶⁴ Hellwig 1993, S. 27.

⁶⁵ Maurer – Becker 2004, S. 7ff.

⁶⁶ Siehe Saalfeld, Thomas: The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence. In: Dyson – Goetz 2003, S. 77ff.

werden müssen.⁶⁷ Die beiden Parlamente sind hiermit eine klassische Bestätigung der Politikverflechtungsthese (s.o.), die die Stärkung von denjenigen Akteuren postuliert, die strukturell in der Lage sind, die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen auch auf der nationalen Ebene umzusetzen (sprich: den Regierungen). In dieser Hinsicht werden sich sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat in der Zukunft mehr ihrer Kontrollfunktion widmen müssen, um ihren Einfluss zu bewahren und die demokratische Legitimität sicherzustellen zu können.

Die oben beschriebene Entwicklung wird aber voraussichtlich nicht zu einem totalen Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente führen. Erstens wird die Europäische Union nicht alle Bereiche des Lebens auf der gemeinschaftlichen Ebene regeln (wollen). Zweitens wurden diesem Prozess durch das sog. Maastricht-Urteil⁶⁸ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Grenzen gesetzt.⁶⁹ Das BVerfG hielt mit diesem Urteil die klassische Legitimationskette aufrecht. In seiner Auslegung vermitteln die Staatsvölker Europas über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation und somit *„sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der EG vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.“*⁷⁰ Diese Grenze ist offensichtlich noch nicht erreicht. Mit der fortschreitenden Integration wird aber das Thema der Europäisierung der deutschen Parlamente und die Frage, ob ihnen „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben“, sicher auch auf europäischer Ebene von großer Bedeutung sein.

Literaturverzeichnis

Anderson, Jeffrey J.: Europeanization in Context: Concept and Theory. In: Dyson – Goetz 2003, S. 37–53.

Bulmer, Simon – Jeffrey, Charlie – Paterson, William E.: Germany's European Diplomacy, Manchester – New York 2000.

Börzel, Tanja: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, Politische Vierteljahresschrift 2 (2000), S. 225–250.

⁶⁷ Sturm – Pehle 2005, S. 103.

⁶⁸ BVerfG 2. Senat, Urteil vom 12. Oktober 1993 „Vertrag über die Europäische Union mit dem Demokratieprinzip vereinbar“.

⁶⁹ Bulmer, Simon – Jeffrey, Charlie – Paterson, William E.: Germany's European Diplomacy, Manchester – New York 2000, S. 44ff.

⁷⁰ BVerfG, Maastricht-Urteil, Leitsatz, Abs. 4.

- Di Fabio, Udo: Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, *Der Staat* 2 (1993), S. 191–217.
- Dyson, Kenneth: The Europeanization of German Governance. In: Padgett, Stephen – Paterson, William E. – Smith, Gordon (Eds.): *Developments in German Politics* 3, New York 2003, S. 161–183.
- Dyson, Kenneth – Goetz, Klaus H. (Eds.): *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, New York 2003.
- Dyson, Kenneth – Goetz, Klaus H.: Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation. In: Dyson – Goetz 2003, S. 5–35.
- Featherstone, Kevin: Introduction: In the Name of “Europe”. In: Featherstone, Kevin – Radaelli, Claudio M. (Eds.): *The Politics of Europeanization*, New York 2003, S. 3–26.
- Fuchs, Michael: Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1 (2004), S. 3–24.
- Hellwig, Renate: Die Europa-Institutionen des Bundestages und seine großen Europa-Initiativen. In: Hellwig, Renate (Hg.): *Der Bundestag und Europa*, München 1993, S. 21–48.
- Hesse, Joachim Jens – Ellwein, Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Band 1, Berlin 2004.
- Hölscheidt, Sven: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28 (2000), S. 31–38.
- Kohler-Koch, Beate: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: Knodt, Michèle – Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt – New York 2000, S. 11–31.
- Maurer, Andreas: Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur, *SWP-Studie* S 29 (2002), http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=765 (17. 6. 2006)
- Maurer, Andreas – Becker, Peter: Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente, *SWP-Studie* S 23 (2004), http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=1354 (17. 6. 2006)
- Saalfeld, Thomas: The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence. In: Dyson – Goetz 2003, S. 73–96.
- Schmalz, Uwe: *Deutschlands Europäisierte Außenpolitik*, Wiesbaden 2004.
- Schöllgen, Gregor: *Die Außenpolitik der BRD*, München 1999.
- Sturm, Roland: Die „europäische Konstellation“– Zur Europäisierung politischen Entscheidens. In: Chardon, Matthias – Göth, Ursula, Große Hüttman, Martin – Probst-Dobler, Cristine (Hrsg.): *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2003, S. 47–58.
- Sturm, Roland – Pehle, Heinrich: *Das neue deutsche Regierungssystem*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

Töller, Anette Elisabeth: Dimensionen der Europäisierung. Das Beispiel des Deutschen Bundestages, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1 (2004), S. 25–50.
Verheugen, Günter: Die Arbeit des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht) des Deutschen Bundestages, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2 (1993), S. 162–167.