

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
Ausschussdrucksache 17(21)1376

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)  
Tel.: 0521.106-6964, -4412  
Fax: 0521.106-154412, -89016  
franz.mayer@uni-bielefeld.de  
www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu dem Bericht  
„Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“**

**am 10. Dezember 2012**

**Stellungnahme zum Themenblock 2**

**„Demokratische Legitimation und  
Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“**

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)  
Tel.: 0521.106-6964, -4412  
Fax: 0521.106-154412, -89016  
franz.mayer@uni-bielefeld.de  
www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu dem Bericht  
„Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“**

**am 10. Dezember 2012**

**Stellungnahme zum Themenblock 2**

**„Demokratische Legitimation und  
Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu dem Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ am 10. Dezember 2012

**Stellungnahme zum Themenblock 2**  
**„Demokratische Legitimation und**  
**Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“**

ALLGEMEINE VORÜBERLEGUNGEN ZU EINER DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DER EU

1. Das Nachdenken über die Zukunft der Europäischen Union hat Konjunktur. Alleine mit dem **Thyssen-Bericht aus dem EP**,<sup>1</sup> dem „**Blueprint**“ **der Kommission** <sup>2</sup> dem **van Rompuy** <sup>3</sup> bzw. **Quadriga-Bericht** <sup>4</sup> und auf der parlamentarischen Ebene der **Europäischen Entschließung** über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung der französischen **Assemblée nationale** <sup>5</sup> wird gegenwärtig eine Vorschlagsdichte erreicht, die an die Zeiten des Verfassungskonvents 2002/2003 erinnert. Auch der Verfassungskonvent hatte seinerzeit seinen Ausgangspunkt in der Frage nach der „Zukunft der Union“.<sup>6</sup>

Gleichwohl scheint die derzeitige Lage nicht mit dem Diskussionsumfeld rund um den Verfassungskonvent 2002/2003 vergleichbar. Die aktuelle Diskussion hat einen konkreten Anlass in der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum. Seinerzeit ging es um die Reform der EU insgesamt. Es empfiehlt sich daher jedenfalls eine Reflektion darüber, wo eine **unzulässige Gleichsetzung** von „Zukunft der EU“ und „Zukunft der Währungsunion“ einsetzt.

2. Zugleich gehen die Skizzen zur **Endausbaustufe der Wirtschafts- und Währungsunion** im Blueprint der Kommission oder auch im van Rompuy-Bericht weit über den Kontext von Refinanzierungsproblemen einiger kleinerer Mitgliedstaaten hinaus: hier finden sich Entwürfe einer WWU von fast schon **quasi-bundesstaatlicher Natur** als

---

<sup>1</sup> Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, 2012/2151(INI).

<sup>2</sup> A Blueprint for a deep and genuine EMU, 28.11.2012, COM(2012) 777 final.

<sup>3</sup> Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Zwischenbericht vom 12.10.2012, SN 3962/12.

<sup>4</sup> Towards a genuine Economic and Monetary Union, Report by President Herman Van Rompuy in close collaboration with the Presidents of the European Commission, Eurogroup and European Central Bank, 5.12.2012.

<sup>5</sup> Europäische Entschließung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung vom 27.11.2012, Texte adopté Dok.-No. 48, s. zuvor den Caresche-Antrag vom 25.9.2012, Dok.-No. 203 und den Guigou-Bericht, Dok.-No. 230.

<sup>6</sup> Siehe die Erklärung 23 zur Zukunft der Union zum Vertrag von Nizza.

„vertieftes umfassend integriertes System“ in dem „alle wirtschafts- und fiskalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten Gegenstand einer umfassenden Koordination, Billigung und Überwachung auf europäischer Ebene“<sup>7</sup> [zu ergänzen: durch die Kommission] sein sollen, mit „umfangreichen Transfers politischer Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene“.<sup>8</sup> In Anbetracht solcher Vorschläge geht es dann wohl doch um die Zukunft der EU als Ganzes. Hier stellen sich auch verfassungsrechtliche Fragen: so soll hierzulande ja das Parlament nach Auffassung des BVerfG **frei von Fremdbestimmung** seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten über den Haushalt entscheiden. Ernst zu nehmen ist daher der Untertitel des Blueprint. „**Auftakt** für eine europäische Diskussion“.

3. Die Diskussionsthemen lassen sich anhand der **folgenden drei Kategorien** ordnen:

- Reform- und Zukunftsfragen, die **unabhängig von der Eurokrise** sind und sich auch ohne diese Krise gestellt hätten. Hier geht es um durch den Lissabon-Vertrag nicht gelöste Probleme oder aus den ersten Erfahrungen mit dem Lissabon-Vertrag sichtbar gewordene Probleme. In diese Kategorie gehören beispielsweise die Frage, ob die EU mit 27 Mitgliedstaaten nicht bereits zu groß geworden ist oder Überlegungen dazu, wie mit den Unsicherheiten betreffend eine britische EU-Mitgliedschaft umzugehen ist. Auch das Verhältnis von Eurozone zu EU 27 gehört hierher, ebenso die Dauerfragen des institutionellen Gleichgewichts zwischen supranational und intergouvernemental, des richtigen methodischen Ansatzes (Unionsmethode, Gemeinschaftsmethode usw.) und der Finalität der europäischen Integration.

- **Unmittelbarer Reform- oder Gestaltungsbedarf**: Aus der Eurokrise mag sich konkreter Bedarf zur Anpassung oder Errichtung von rechtlichen Strukturen und Mechanismen ergeben, um akut das Funktionieren der WWU zu sichern. In diese Kategorie gehören allgemein die Euro-Rettungsschirme, der ESM, aber auch beispielsweise die Regelungen im sog. Six-pack (insbesondere die „umgekehrte“ qualifizierte Mehrheit) oder die Frage nach den Anpassungserfordernissen, um die rechtlichen Grundlagen für eine Bankenunion zu sichern, Vertragsänderungen zur Ermöglichung von Eurobonds oder einem Schuldentilgungsfonds.<sup>9</sup>

- Eine dritte Kategorie schließlich, sie liegt zwischen den beiden bisher genannten, betrifft die „**Speicherfunktion**“ von **Recht**. Die in den letzten beiden Jahren gemachten Erfahrungen und entwickelten institutionellen Praktiken verbinden sich mit **Lernprozessen** bei den handelnden Personen. Um zu vermeiden, dass dieses Erfahrungswissen verloren geht, lässt sich über aus diesem Zusammenhang heraus begründbare Anpassungen des europäischen oder des nationalen Rechts nachdenken.

4. Das Thema „Demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“ kann **mit allen drei Kategorien** in Verbindung gebracht werden: Die Diskussion über ein tatsächliches oder empfundenes Demokratiedefizit ist durch den Vertrag von Lissabon nicht zum Stillstand gekommen. Alle konkreten Maßnahmen im

---

<sup>7</sup> Blueprint, S. 13.

<sup>8</sup> Blueprint, S. 13.

<sup>9</sup> Die Kommission bestätigt mittlerweile, dass für beides Vertragsänderungen erforderlich wären, Blueprint, S. 14 f., 33 und 35.

Kontext der Euro-Rettung waren jedenfalls in Deutschland bisher stets zugleich auch Legitimations- und Parlamentsfragen. Und schließlich sind in den mehr als zwei Jahren seit Beginn der Krise eine Reihe von Erfahrungen gemacht worden und Praktiken entstanden, über deren Verstetigung man nachdenken kann, beispielsweise die ausschussübergreifende Interaktion mit der Regierung (gemeinsame Unterrichtungen).

### *Legitimationsressourcen und Legitimationspotenziale*

5. Das Thema „Demokratische Legitimation“ gibt zu einer weiteren Vorüberlegung Anlass. Die derzeitige **Krise** betrifft konkret zunächst einmal **lediglich den Euro-Kontext** und dort konkret die Staatsschuldenthematik. Der Binnenmarkt, die Wettbewerbskontrolle, die Grundfreiheiten, das Rechtsschutzsystem und **vieles mehr hingegen funktionieren** und es kann **dort keine Rede** von einer Krise sein.

Gleichwohl **strahlt die Eurokrise** in einer verbreiteten Wahrnehmung **auf das gesamte Integrationsprojekt aus**. Teil dieser weit verbreiteten Wahrnehmung ist dabei insbesondere, dass kontinuierlich Recht und Regeln gebrochen worden sind. Dies ist zwar aus der Nähe betrachtet so nicht richtig. Dass die **Rechtsgemeinschaft noch intakt** ist hat jüngst das **EuGH-Urteil in der Rs. Pringle**<sup>10</sup> bestätigt. Gleichwohl droht mit der Gleichsetzung von Euro und europäischer Integration ein immer größeres Ausmaß einer umfassenden Vertrauens- und gefühlten Legitimationskrise der EU im Verhältnis zu den Unionsbürgern.

6. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich in der gegenwärtigen Debatte für sämtliche Reformvorschläge die **Testfrage nach dem Legitimationspotenzial** eines konkreten Vorschlags und seinem Bezug zu einer **Legitimationsressource**, und zwar aus Sicht des Unionsbürgers in Deutschland.<sup>11</sup>

So wird beispielsweise ein Vorschlag, der auf eine Stärkung der Rolle der Europäischen Kommission setzt, derzeit vergleichsweise wenig Legitimationspotenzial aufweisen. Demgegenüber ist eine Stärkung der Rolle des Bundestages ein Vorschlag, der ein hohes Legitimationspotenzial aufweist.<sup>12</sup>

Dies liegt im **Trend einer Rückbesinnung auf das Nationale**, die sich beispielsweise auch in der Betonung der nationalen Identität zeigt (Art. 4 Abs. 2 EUV). Hier besteht durch die Orientierung an aktuellen Legitimationspotenzialen die Gefahr von sich selbst verstärkenden Effekten, die die supranationalen Organe immer weiter schwächen können. Es darf hier nicht zu einer Abwicklung des erreichten Integrationsstandes kommen.

---

<sup>10</sup> EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12

<sup>11</sup> Legitimationsressourcen können reichlich abstrakt sein und unterschiedlichste Gestalt annehmen. So lassen sich Vertragsänderungen, (billigenden) Urteilen des BVerfG, der **Orientierung an sozialer Ausgewogenheit** und der **Orientierung an Handlungsfähigkeit** jeweils Legitimationspotenziale zuschreiben.

<sup>12</sup> Gerade in der Gegenüberstellung von Alternativen lassen sich hier Präferenzen ausmachen: Auch im Vergleich zu „Mitwirkung des Europäischen Parlaments“ dürfte derzeit die Legitimationsressource „Mitwirkung des Bundestages“ ein höheres Legitimationspotenzial aufweisen. Gleichzeitig ist im Auge zu behalten, dass eine Legitimationsressource, die man hier aktiviert, oftmals nicht unbegrenzt zur Verfügung steht, sondern auch erschöpft werden kann. Man muss also wahrscheinlich eine Auswahlentscheidung treffen, wo man in welchem Umfang die Legitimationsressource „Mitwirkung nationaler Parlamente“ einsetzt.

In Krisenzeiten ist die Frage der Legitimationspotenziale aber andererseits von besonderer Bedeutung und man muss mit den Potenzialen zurechtkommen, die aktuell bestehen.

Für den vorliegenden Zusammenhang und **in der gegenwärtigen Situation** empfiehlt sich daher die **Orientierung am Legitimationspotenzial als Leitgedanke**<sup>13</sup> sowohl für die Antwort auf die **Frage nach dem Ob** eines Vorschlages (Bsp.: die Antwort „zusätzliche Parlamentsbegleitung“ bei intergouvernementalem Handeln der Regierung) wie auch auf die Antwort auf die **Frage nach dem Wie** (Bsp.: wie soll die zusätzliche Parlamentsbegleitung ausgestaltet werden, EP, Bundestag, beide etc.).

## FRAGENKATALOG

**Frage 1: Exekutives Handeln in Europa ist aktuell stark intergouvernemental geprägt – etwa bei EFSF, ESM und der gewachsenen Bedeutung der Europäischen Räte. Wie kann dennoch eine wirksame parlamentarische Begleitung sichergestellt werden?**

7. Im Prinzip bestehen **drei Antwortperspektiven**: Begleitung über die nationalen Parlamente wie etwa den Bundestag bzw. seine Ausschüsse, Begleitung über das EP, Begleitung über ein gemischt zusammengesetztes Forum, das Mitglieder des EP und der nationalen Parlamente zusammenbringt (Euro-Parlament o.ä.).

### *Nationale Parlamente und überstaatliches Regierungshandeln*

8. Eine parlamentarische Begleitung von Regierungshandeln findet in jedem Falle auf der **nationalen Ebene** statt und steht auch nicht zur Disposition. Diese Art der parlamentarischen Begleitung weist den Vorteil auf, dass sie auf **bewährte Strukturen und Verfahren** zurückgreifen kann. Das Instrumentarium beinhaltet meist Berichtspflichten oder Interpellationsrechte, je nach Mitgliedstaat bestehen mehr oder weniger weitreichende Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung.

9. Eine besondere **Schwierigkeit** besteht dabei zweifellos im Hinblick auf die **Wirksamkeit** der herkömmlichen Begleitmechanismen, die für nationale Politik gemacht und eingeübt sind, unter den **besonderen Bedingungen übernationaler intergouvernementaler Zusammenarbeit**.

---

<sup>13</sup> Die Frage nach dem Legitimationspotenzial darf sicherlich **nicht isoliert** gestellt werden. Die Frage der **Machbarkeit** darf nicht ausgeblendet werden. So hätte die Durchführung einer Volksabstimmung in Deutschland über diese oder jene europäische Eurorettungsmaßnahme als solche ein hohes Legitimationspotenzial. Zugleich begegnet bereits die Einführung und damit Ermöglichung einer solchen Volksabstimmung Machbarkeitsgrenzen. Ein solcher Vorschlag wäre nach wie vor kaum durchsetzbar. Neben die Frage nach dem Legitimationspotenzial tritt also die Frage nach der Durchsetzbarkeit. Ferner ist stets auch die Frage nach den konkret beförderten Interessen zu stellen. Vorschläge, die einseitig zu sehr **partikuläre Interessen** verfolgen – beispielsweise Vorschläge der Kommission, die vor allem der Kommission nutzen –, sind problematisch: Einseitigkeit wird in aller Regel bereits Legitimationspotenzial verkleinern.

Insbesondere die **echte Begleitung** - im Gegensatz zur nachträglichen Unterrichtung und Information - dürfte schwer zu verwirklichen sein. Meist wird der kontinuierlichen Begleitung im Sinne echter Mitwirkung gegenüber der nachträglichen Unterrichtung mehr Bedeutung beigemessen, weil sich mit der Begleitung die Erwartung verbindet, auf Entscheidungen einwirken zu können und sie nicht lediglich zur Kenntnis nehmen zu müssen und allenfalls für zukünftige Fälle Vorgaben zu machen. Die Eurokrise hat freilich gezeigt, dass auch die Begleitung sich so darstellen kann, dass mangels Handlungsalternativen keine aktuelle Einwirkung auf eine Entscheidung mehr möglich ist. Selbst dann erzeugen aber Begleitmechanismen im Vergleich zu bloßen Unterrichtungs- und Informationsszenarien wahrscheinlich höhere Transparenz und Vorwirkungseffekte im Bereich der Regierung.

10. Die Schwierigkeiten bei dem anspruchsvollen Ziel, intergouvernementales Handeln der Exekutive im überstaatlichen Bereich, womöglich in Echtzeit, begleiten zu wollen, liegen vor allem in den **auf Parlamentsseite bestehenden begrenzten Ressourcen**. Sowohl was Personalkapazitäten angeht, aber auch im Hinblick auf Sachaspekte sind gerade im Eurorettungskontext solche Grenzen sehr deutlich geworden. Moderne Kommunikationsmittel helfen hier nur bedingt weiter. Die Finanzminister der Eurogruppe können sich in Telefonkonferenzen abstimmen, jedenfalls das Plenum des Bundestages kann dies nicht. Das Parlament kann die Regierungsfunktionen nicht vollständig simulieren.

Die Probleme betreffen daneben vor allem die Verfügbarkeit von **Expertise in konkreten Sachfragen bei knappen Zeitvorgaben** oder auch schon den **sprachlichen Zugang zu Sachfragen** bei regelmäßig nicht auf Deutsch vorliegenden Dokumenten.

11. Die Art und Weise wie in Deutschland die Begleitgesetzgebung zu den Eurorettungsmaßnahmen ausgestaltet wurde, zeigt indessen, dass eine Annäherung an eine **wirksame parlamentarische Begleitung durchaus möglich** ist, wenn der politische Wille besteht bzw. entsprechende verfassungsgerichtliche Vorgaben gemacht werden. **Zustimmungserfordernisse** scheinen dabei besondere Wirksamkeit zu versprechen: Wenn die Regierung sich vor bestimmten Entscheidungen oder auch nur Positionierungen auf überstaatlicher Ebene eines zustimmenden Beschlusses des Bundestages versichern muss, dann ist dies eine einfache und klare Regel. Hier kommt schon vom Grundgesetz her dem **Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union** eine besondere Rolle zu, weil er **plenareretzend** die Rechte des Bundestages nach Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen darf.

12. **Zustimmungserfordernisse implizieren**, dass eine **ausreichende Information** des Bundestages erfolgt, um eine Entscheidung über die Zustimmung zu ermöglichen. Mit einem Zustimmungserfordernis verfügt der Bundestag über ein starkes Druckmittel, um auf die Regierung einzuwirken. Zustimmungserfordernisse lassen aber auch **wenig Raum für flexible Verhandlungsführung**. Deswegen dürften sich für jede Bundesregierung umfassende und weitreichende Zustimmungserfordernisse als problematisch darstellen, obgleich im Einzelfall der Verweis auf den „Parlamentsvorbehalt“ taktisch durch die Regierung eingesetzt werden kann.

13. Im Eurorettungskontext hat das BVerfG **Zustimmungserfordernisse** identifiziert, die **unmittelbar aus dem Grundgesetz** (Demokratieprinzip, Haushaltsverantwortung) abgeleitet sind. Es ist durchaus denkbar, über diese verfassungsrechtlich vorgegebenen und allenfalls durch Verfassungsänderung änderbaren Zustimmungserfordernisse mit einer entsprechenden Parlamentsmehrheit weitere Zustimmungserfordernisse, Plenarvorbehalte etc. gesetzlich festzuschreiben. Hier wird freilich die **Gewaltenteilung** zu beachten sein, in deren Rahmen der Exekutive durchaus ein **Bereich der exekutiven Eigenverantwortung** zukommt.

14. Allerdings lassen sich mindestens **zwei Einwände gegen die Wirksamkeit der parlamentarischen Begleitung durch nationale Parlamente** ausmachen.

Fraglich ist zunächst, ob es womöglich auf eine echte **Gegenüberstellung Parlament versus Regierung** ankommt. Diese entspricht jedenfalls nicht dem deutschen System, in dem sich in aller Regel in der **Realität Regierung und Regierungsfaktionen einerseits sowie Opposition andererseits** gegenüberstehen. Dies ist freilich ein durchgehendes Merkmal auch jenseits der überstaatlichen Zusammenhänge. Auch in rein innenpolitischen Zusammenhängen hängt die Effektivität parlamentarischer Kontrolle der Regierung demnach vor allem von den Regierungsfaktionen im Parlament ab. Nur in wenigen **Ausnahmefällen bestehen parlamentarische Minderheitsrechte**. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann die Herrschaft der Minderheit nur in Ausnahmefällen bestehen, sie kann nicht die Regel sein.<sup>14</sup>

Nicht übersehen werden darf dabei freilich, dass – wie die Eurokrise gezeigt hat – Regierungsfaktionen nicht monolithisch auftreten. Auch entfalten schon die der Regierung obliegenden Informationspflichten und Zustimmungserfordernisse eine **Vorwirkung**, nicht zuletzt indem **Transparenz und Information** über den engen Bezug Regierung-Parlament in die weitere Öffentlichkeit vermittelt wird. Dies wiederum ermöglicht **weitere Kontroll- und Rechenschaftszusammenhänge**, von der **kritischen Wahlbürgerfrage im Wahlkreis** bis zur **kritischen Begleitung durch die Medien**.

15. Der zweite Einwand: Es darf nicht übersehen werden, dass die Wirksamkeit einer Kontrolle des überstaatlichen Handelns einer Regierung durch das nationale Parlament davon abhängt, **ob diese Regierung auf der überstaatlichen Ebene eine Vetoposition einnehmen kann**. In den intergouvernementalen Zusammenhängen der Eurorettung ist dies für Deutschland der Fall, weil entweder Einstimmigkeitserfordernisse bestehen oder aber Deutschland über Stimmenanteile verfügt, die einer Sperrminorität entsprechen (Bsp. ESM). Für fast alle anderen Euro-Staaten besteht eine solche Position nicht. Für diese Staaten ist die parlamentarische Begleitung auf der überstaatlichen Ebene (dazu sogleich) dann möglicherweise die wirksamere Parlamentsbegleitungsoption.

---

<sup>14</sup> Siehe nur Art. 42 Abs. 2 GG, der nur durch Ausnahmen auf Verfassungsebene (Art 44 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1a GG) durchbrochen werden kann.

16. Zu bedenken sind auch die **Unterschiede zwischen den Einwirkungsmöglichkeiten nationaler Parlamente**. Sich in der Begleitung intergouvernementaler Zusammenarbeit ganz allgemein auf „die nationalen Parlamente“ zu verlassen unterstellt möglicherweise zu schnell einen weitgehenden Gleichlauf der Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die meisten Indizien weisen indessen in die Gegenrichtung. Danach sind die **Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union in Deutschland im Parlamentsvergleich** sehr viel **weitreichender** als in fast jedem anderen Mitgliedstaat.

Wenn ein solches **Ungleichgewicht** tatsächlich besteht und dies darauf hinausläuft, dass allenfalls der Bundestag das intergouvernementale Handeln wirksam begleiten und kontrollieren kann (weil alle anderen nationalen Parlamente mehr oder weniger schwach eingebunden sind [allenfalls nachträgliche Information durch die Regierung o.ä.]), dann birgt dies auch **Risiken**. Es kann dies den **Bundestag auch überfordern**. Sicherlich wird eine solche Unwucht seitens der **Bundesregierung** als problematisch empfunden, wenn sie mehr oder weniger als einziger gouvernementaler Akteur unter engen Parlamentsvorgaben agiert und diese Limitierungen offenlegen muss („Parlamentsvorbehalt einlegen“) und dabei von den anderen Regierungen in den Verhandlungsprozessen nicht verstanden wird oder nicht verstanden werden will.

Das Ungleichgewicht muss aber kein schlagendes Argument gegen die weitreichende Beteiligung des Bundestages sein, es kann auch eine **Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten zu mehr Parlamentsrechten befördern**. Es kann auch von der Bundesregierung taktisch in den Verhandlungen eingesetzt werden: Wenn andere Mitgliedstaaten beispielsweise auf angeblich zwingend durchzuführende Referenden verweisen, relativiert sich auch die Wahrnehmung eines Ungleichgewichts im Gesamtgefüge parlamentarisch-gouvernementalen Handelns in der EU.

*Alternative: Erfordert intergouvernementales Handeln überstaatlichen Parlamentarismus?*

17. Statt (nur) auf die nationalen Parlamente zu setzen, die ihre Regierungen und deren intergouvernementales Handeln begleiten, lässt sich auch über **Parlamentarismus auf überstaatlicher Ebene** nachdenken. Das intergouvernementale Agieren auf europäischer Ebene auch auf eben dieser – und nicht einer mitgliedstaatlichen Ebene – parlamentarisch begleiten zu lassen, erscheint zunächst einmal mindestens plausibel. Dieser Ansatz bietet die Chance, nationale Mehrheitskonstellationen und überhaupt nationale Perspektiven zu überwinden um sich **stärker an einem gemeineuropäischen Interesse** und einem **gesamteuropäischen Blickwinkel** zu orientieren.

18. Freilich hängt hier vieles von der **konkreten Ausgestaltung der überstaatlichen Parlamentskomponente** ab.

Das **EP** ist das weltweit einzige überstaatliche Parlament. Es bietet am ehesten die Möglichkeit, ein gemeineuropäisches Interesse parlamentarisch zu artikulieren. Wenn auf europäischer Ebene entschieden wird, erscheint es aus Sicht mancher als die natürliche Wahl. Allerdings: Intergouvernementales Handeln alleine durch das EP begleiten zu las-

sen wird in aller Regel deswegen ausscheiden, weil Regierungen ja gerade im intergouvernementalen Modus agieren, um die Bindungen des supranationalen Bereichs zu vermeiden. Deswegen stimmt auch die Gleichung „Entscheidung auf europäischer Ebene“ gleich „Zuständigkeit des EP“ nicht ohne weiteres. Wo da EP nicht zuständig ist, kann überstaatliche parlamentarische Begleitung auch anders organisiert werden.

Die aktuellen Szenarien weisen daneben noch die Besonderheit auf, dass sie **nicht alle 27 Mitgliedstaaten** betreffen, sondern nur die Euro-Staaten oder die ESM-Mitgliedstaaten oder die Vertragsstaaten des Fiskalvertrages. Das EP als EU 27-Organ hier einzubinden erscheint jedenfalls nicht unproblematisch.<sup>15</sup>

19. Überstaatlicher Parlamentarismus muss also nicht zwingend auf das EP führen. **Nationale Parlamente auf überstaatlicher Ebene ohne das EP** zusammenwirken zu lassen ist immer wieder vorgeschlagen worden. Alle Abgeordneten aller Parlamente ergäben indessen ein zu großes Gremium. Sobald Delegationen der nationalen Parlamente gebildet werden, stellt sich die Frage nach dem Auswahlkriterium. Art. 13 Fiskalvertrag nennt hier als denkbare Kriterium das der zuständigen Ausschüsse. Dieses Kriterium hat eine gewisse formale Plausibilität und ist jedenfalls einem Modus „entsandt wird, wer sich bereit erklärt“ vorzuziehen. Allerdings ist das **Risiko** – ähnlich wie im Rat – die **Bildung von Fachbruderschaften**, wenn sich beispielsweise nur die Finanzpolitiker oder nur die Haushaltspolitiker zusammenfinden. Es muss also eine **Querschnittssachkunde** sichergestellt sein.

#### *Gemischte Lösungen: EP und nationale Parlamente*

20. Die dritte Option besteht aus einer **gemischten Einrichtung, die Abgeordnete des EP und nationale Abgeordnete** zusammenbringt. Eine solche Zusammensetzung legt Art. 13 Fiskalvertrag nahe.<sup>16</sup>

Solche institutionellen Mischlösungen begegnen **Pro- und Contra-Argumenten**. Für die institutionelle Mischung spricht, dass so gemeineuropäisches Interesse und nationale Partikularinteressen jedenfalls ganz unmittelbar aufeinander stoßen und im Idealfall sogar zu einem Ausgleich gebracht werden können. Gegen Mischorgane lässt sich immer das Argument einsetzen, dass solche Mischformen Verantwortung verwischen.

21. Schon weil nur einige wenige Abgeordnete aus dem Bundestag und nicht alle mitwirken würden, könnte ein solches überstaatliches Parlamentarierforum jedenfalls aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts **keine bindenden belastbaren Beschlüsse** fas-

---

<sup>15</sup> Zwar wird auch die Kommission als EU 27-Organ eingebunden. Das Agieren der Kommission ist jedoch weit mehr institutionell geprägt als das des EP. Auch wenn der Kommissionspräsident Portugiese ist, wird dessen Agieren kaum mit Portugal in Verbindung gebracht werden. Demgegenüber wird es den meisten deutlich begründungsbedürftiger erscheinen, beispielsweise einen britischen EP-Abgeordneten mit der Begleitung von Euro-Fragen zu betrauen.

<sup>16</sup> Im Thyssen-Bericht des EP werden – vorschnell – bestimmte Mischformen EP-nationale Parlamente als aus demokratischer und verfassungsrechtlicher Sicht „**illegitim**“ eingeschätzt, Thyssen-Bericht, Erwägungsgrund EE.

sen. Es bliebe nämlich beim Grundsatz der Haushaltsverantwortung des Bundestages soweit es um haushaltswirksame belastbare Entscheidungen ginge.

22. Die Antwort auf die Frage nach den Möglichkeiten einer wirksamen parlamentarischen Begleitung für das intergouvernementale Regierungshandeln hängt letztlich auch davon ab, wie **eng** das **Kriterium der „Wirksamkeit“** gefasst wird. Mittelbare Effekte und Vorwirkungen kann bereits ein **gemischtes überstaatliches Parlamentariergremium** (beispielsweise ein „Euro-Parlament“) entfalten. Zwar sind diesem aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts keine verbindlichen Beschlüsse möglich, die für den deutschen Haushalt Ausgaben verursachen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann gegenwärtig die diesbezügliche Zustimmung des Bundestages nicht durch die Zustimmung eines überstaatlichen parlamentarischen Gremiums ersetzt werden. Denkbar wären aber **verbindliche Beschlüsse ablehnender Natur**, also beispielsweise Vetobeschlüsse, weil diese ja gerade keine Belastung des Bundeshaushaltes bedeuten würden.

23. Die Entschließung der **Assemblée nationale**<sup>17</sup> vom 27. November 2012 gibt wichtige Hinweise für die **konkrete Ausgestaltung** eines **gemischten überstaatlichen Parlamentariergremiums**. Gewicht und Relevanz verspricht ein solches Gremium nur bei größtmöglichem Abstand zu sonstigen internationalen Parlamentarierversammlungen. Das bedeutet konkret: Mitgliedschaft in Anknüpfung an Funktionen im jeweiligen nationalen Parlament bzw. im EP (Mitglieder bestimmter Ausschüsse, Anknüpfung an den Status als Ausschussvorsitzende), Arbeitsstrukturen mit Plenum und Ausschüssen, Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung der entsandten deutschen Mitglieder zur Zusammensetzung des Bundestages und insgesamt ein **„Als-ob“-Ansatz**: Auch wenn aus Gründen des deutschen Verfassungsrechts jedenfalls für Deutschland bestimmte verbindliche Beschlusskompetenzen nicht verfügbar sind, sollte ein „Euro-Parlament“ möglichst angelehnt an einen vollparlamentarischen Modus und Duktus arbeiten.

**Frage 2: Hat sich der im Vertrag von Lissabon vorgegebene rechtliche Rahmen zur parlamentarischen Kontrolle der europäischen Exekutive bewährt? Oder sollte die Rolle des Europäischen Parlaments bzw. der nationalen Parlamente mittels einer Änderung der europäischen Verträge formal aufgewertet werden?**

**Frage 3: Was genau sollte mit einer Vertragsänderung ggfs. angestrebt werden?**

*Antwort zu Fragen 2 und 3:*

24. Einiges spricht dafür, dass der Vertrag von Lissabon **noch nicht lange genug in Kraft ist, um bereits abschließende Bewertungen vorzunehmen**. Es ist auch die Frage, woran sich eine Bewertung orientieren soll. Es gibt Hinweise darauf, dass die Einbeziehung der **nationalen Parlamente** mit ihrer ausführlichen Erwähnung im Vertrag und in einem Protokoll aus Sicht mancher eher **integrationshemmende Effekte** haben sollte. Das ist so bisher nicht eingetreten, aber ein weiterer Ausbau der Präsenz nationaler Parlamente auf europäischer Ebene birgt **für das EP möglicherweise auch**

---

<sup>17</sup> Europäische Entschließung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung vom 27.11.2012, Texte adopté Dok.-No. 48, s. zuvor den Caresche-Antrag vom 25.9.2012, Dok.-No. 203 und den Guigou-Bericht, Dok.-No. 230.

**Risiken.** Das Nebeneinander von nationalen Parlamenten und EP kann das EP entlasten und ergänzen, aber auch schwächen.

25. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, **Vertragsänderungen** in diesem Kontext eher **zu vermeiden** oder **auf das erforderliche Minimum zu beschränken**, etwa um die Beteiligung von Abgeordneten des EP in einem eventuellen Euro-Parlament zu ermöglichen. Noch nicht ausgeschöpfte **Potenziale des geltenden Primärrechts** sind zunächst einmal zu **aktivieren**, Beispiele sind hier Art. 136 und Art. 352 AEUV. Und schließlich sollte nicht vergessen werden, dass Verfassungswandel sogar bei einem „constitutional moment“ nicht zwingend in den Texten Niederschlag finden muss.

**Frage 4: Welche Möglichkeiten gibt es im Rahmen der existierenden Verträge oder darüber hinaus, die die Parlamente besser nutzen könnten, um die parlamentarische Begleitung sowohl der Krisenbekämpfung als auch der vertieften wirtschaftspolitischen Koordination nationaler Politiken zu verbessern?**

**Frage 5. Welche Rolle können dabei neue Formen interparlamentarischer Kooperation spielen und welches Maß an tatsächlicher Entscheidungsgewalt kann der Deutsche Bundestag ggfs. auf solche Gremien übertragen?**

*Antwort zu Fragen 4 und 5:*

26. Foren der interparlamentarischen Zusammenarbeit bestehen seit längerem, hier ist an die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) zu erinnern. Diese hat indessen **kaum operatives Gewicht**.

Dabei lassen die bestehenden Rechtsgrundlagen für parlamentarische Kooperation durchaus mehr zu: Zwar bleibt **Art. 12 lit f) EUV** noch recht allgemein; nach diesem Artikel tragen die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der EU bei, indem sie sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem EP beteiligen. Mehr Potenzial bietet **Art. 9 Parlamentsprotokoll**,<sup>18</sup> wonach die nationalen Parlamente und das EP gemeinsam festlegen, wie ihre Zusammenarbeit ausgestaltet wird. Hier könnte auch **Art. 10 Parlamentsprotokoll** **durchaus über die COSAC** hinausgehen. Durchaus konkret ist auch **Art. 13 Fiskalvertrag**, wonach eine Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des EP und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente eingerichtet werden kann, um die Haushaltspolitik und andere vom Fiskalpakt erfasste Angelegenheiten zu diskutieren. Da hier an bestehende Strukturen (zuständige Ausschüsse) angeknüpft wird, besteht hier eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer höheren operativen Bedeutung.

27. Falls man bereit ist, über die bestehenden Verträge hinauszugehen, lassen sich sehr **weitreichende Neukonzeptionen** entwickeln. So ist beispielsweise die Errichtung einer

---

<sup>18</sup> Protokoll Nr. 1 zum Lissabonner Vertrag über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. EU 2008 Nr. C 115/203.

eigenen parlamentarischen Versammlung, d.h. einer Kammer, die sich aus Delegationen der verschiedenen nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammensetzen würde, erwogen worden.<sup>19</sup>

**28. Der Bundestag kann indessen auf solche Gremien keine tatsächliche Entscheidungsgewalt zu Belastungen übertragen.** Maßgeblich dürften die Aussagen des BVerfG zur Haushaltsverantwortung sein. Der Grundsatz lautet dabei: „Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden.“<sup>20</sup> Daher darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf **andere Akteure** übertragen.<sup>21</sup> Es soll zum **Identitätskern der Verfassung** gehören, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben **frei von Fremdbestimmung** seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt.<sup>22</sup> Maßgebliche Entscheidungen über Budgetfragen (Haushaltsverantwortung) dürfen noch **nicht einmal** innerhalb des Bundestages auf kleinere Zirkel delegiert werden, wie das Urteil zum 9er-Gremium klarstellt: Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages müssen grundsätzlich durch das **Plenum** wahrgenommen werden.<sup>23</sup>

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden dürfte demgegenüber eine parlamentarische Einrichtung nach Art. 13 Fiskalvertrag sein, die diskutiert,<sup>24</sup> wie es wörtlich im Art. 13 Fiskalpakt heißt. Und auch **verbindliche Beschlüsse ablehnender Natur**, also beispielsweise Vetobeschlüsse, dürften die Haushaltsverantwortung des Bundestages nicht berühren, weil diese ja gerade keine Belastung des Bundeshaushaltes bedeuten würden (s dazu bereits oben).

**Frage 6: Welche Maßnahmen sollte der Deutsche Bundestag ergreifen, um seiner in Artikel 23 des Grundgesetzes festgeschriebenen innerstaatlichen Funktion sowie der in Artikel 12 EUV beschriebenen gemeinschaftsrechtlichen Rolle tatsächlich nachzukommen?**

**Frage 7: Wie kann die parlamentarische Begleitung des Europäischen Semesters (Nationale Reformprogramme, Länderspezifische Empfehlungen, Makroökonomisches Scoreboard, etc.) verbessert werden? Empfiehlt sich beispielsweise in Reaktion auf die gesteigerten Anforderungen hinsichtlich der Begleitung der wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Koordinierung die Einrichtung eines entsprechenden Sonderausschusses im Deutschen Bundestag? Welche Rolle könnte der Europaausschuss in diesem Zusammenhang spielen?**

---

<sup>19</sup> J.-C. Piris. The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?, 2011.

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil v. 7.9.2011 Rn. 122, BVerfGE 129, 124 (177).

<sup>21</sup> BVerfG, Urteil v. 7.9.2011, Rn. 125, BVerfGE 129, 124 (179)..

<sup>22</sup> BVerfG, Urteil v. 7.9.2011, Rn. 127, BVerfGE 129, 124 (179 f.).

<sup>23</sup> BVerfG, Urteil v. 28.2.2012, Rn. 113.

<sup>24</sup> Englische Sprachfassung: „to discuss“.

*Antwort zu Fragen 6 und 7:*

29. Durch die gesetzliche Ausgestaltung der Beteiligungsrechte aus Art. 23 GG insbesondere im **EUZBBG** bestehen **bereits weitreichende Absicherungen für den Bundestag**. Im Zuge der derzeit diskutierten Nachbesserungen am EUZBBG können **Optimierungspotenziale ausgeschöpft** werden. Insbesondere empfiehlt sich eine Konzentration auf den **Begriff der Angelegenheiten der EU**, weil die bisherige Konstruktion der Mitwirkungsrechte um den Vorhabenbegriff sich als zu eng erwiesen hat. Auch die **zeitliche Abstimmung von Beratungsabläufen mit europäischen Terminen** und Abläufen empfiehlt sich.

30. Eine **Problemstelle** scheint nach wie vor der **unmittelbare Austausch der Bundestagsabgeordneten mit den deutschen EP-Abgeordneten** zu sein. Deren Mitwirkungsmöglichkeiten im EU-Ausschuss lassen sich offenbar aus logistischen Gründen kaum aktivieren. Möglicherweise sind hier punktuelle Zusammenkünfte in Gestalt **thematischer Sondersitzungen** mit Beteiligung nationaler und europäischer Abgeordneter tragfähiger (französisches Modell).

31. Die Aufspaltung der Vorgänge rund um das Thema europäische Wirtschaftsregierung in verschiedene Ausschüsse ist künstlich und schädlich. Hier empfiehlt sich tatsächlich ein **Querschnittsausschuss**. Einzelausschüsse haben on aller Regel nicht das gesamte Bild vor Augen. Insbesondere eine Befassung ausschließlich von Fachausschüssen wie etwa dem Haushaltsausschuss ohne Europahintergrund erschwert die Einbeziehung europapolitischer Aspekte und führt zu **europapolitischen Reibungsverlusten**. Genau diese zu vermeiden war ursprünglich das Anliegen der Verankerung des Europaausschusses unmittelbar in der Verfassung (Art. 45 GG).

Dem **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 45 GG** kommt auch deswegen eine besondere Rolle zu, weil er nach dem Grundgesetz die Rechte des Bundestages anstatt des Plenums gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen kann. Für künftige Legislaturperioden wäre zu überlegen, den **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 45 GG** als **Querschnittsausschuss** einzurichten. Dabei wäre denkbar, den bisherigen Europaausschuss als Ausschuss für Europapolitik weiterzuführen und den Ausschuss nach Art. 45 GG ausschließlich als Querschnittsausschuss zu organisieren. Denkbar wäre auch, den Europaausschuss nur noch als Querschnittsausschuss einzurichten. Alle seine Mitglieder wären dann zugleich auch Mitglieder in Fachausschüssen. Dies entspricht dem französischen Modell und verbessert die Vernetzung zwischen Europapolitikern und Fachpolitikern.

## Frage 8. Wie kann die parlamentarische Begleitung für eine künftige Bankenunion aussehen?

32. Derzeit wird eine Bankenunion diskutiert, bei der Aufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB übertragen werden sollen.<sup>25</sup> In dem Kontext lässt sich nach der demokratischen Legitimation einer EZB-Bankenaufsicht und nach einer möglichen Rolle für die nationalen Parlamente fragen.<sup>26</sup>

33. Im Rahmen der Geldpolitik der EZB sichern Art. 130 AEUV auf Ebene des Europarechts und Art. 88 GG die **Unabhängigkeit der EZB. Parlamentarische Kontrolle** und damit auch eine Beteiligung nationaler Parlamente ist **nicht vorgesehen**. Die EZB ist insoweit eine „countermajoritarian institution“. Sie soll gerade nicht durch einen Mehrheitswillen kontrolliert werden und dem demokratisch geformten Mehrheitswillen des Parlaments entzogen sein. Allerdings besteht die **Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle**, weil Handlungen der EZB nach Art. 263 AEUV und Art. 35.1 ESZB-Satzung der Überprüfung durch den EuGH unterliegen.

Diese geldpolitische Unabhängigkeit der EZB steht auch nicht zur Disposition. Daher setzt jegliche parlamentarische Kontrolle der Bankenaufsicht durch die EZB eine strikte Trennung innerhalb der EZB zwischen Aufsicht und Geldpolitik voraus („chinesische Mauer“<sup>27</sup>).

34. Der Vergleich mit anderen Aufsichts- und Kontrollbeispielen legt indessen die Überlegung nahe, dass losgelöst von der Frage nach dem Status der EZB eine kontinuierliche **parlamentarische Kontrolle von Behördenaufsicht systemfremd** wäre.<sup>28</sup> Im deutschen wie im europäischen **Kartellrecht** spielen Parlamente keine Rolle, weder nationale Parlamente noch das EP. Eine Kontrolle der Kommission als Wettbewerbsaufsicht erfolgt durch den EuGH, die des Bundeskartellamts durch das OLG Düsseldorf. Auch bei der **nationalen Bankenaufsicht** durch BaFin und Bundesbank besteht keine direkte parlamentarische Kontrolle. Die BaFin untersteht dem Bundesministerium für Finanzen, wie für eine Bundesoberbehörde üblich.

Parlamente geben durch Gesetzgebung den Rahmen für Aufsicht vor. Mitwirkung bei der Personalauswahl oder Berichtspflichten (Jahresberichte o.ä.) sind weitere Möglichkeiten parlamentarischer Begleitung. Die eigentliche Aufsicht über privatwirtschaftliche Tätig-

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, KOM/2012/511. Danach sollen – bei fortbestehender Unabhängigkeit der EZB – folgende Kontrollelemente dieser EZB-Bankenaufsicht bestehen: Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber Rat und EP (Art. 17 VO-Entwurf); Berichtspflichten gegenüber KOM, Rat, EP (Art. 21 VO-Entwurf); gerichtliche Kontrolle der EZB durch EuGH (wie bisher: Art. 263 AEUV und für Fragen der Aufsicht nach Art. 12 VO-Entwurf).

<sup>26</sup> Vgl. Vermerk des WD Bundestag zur geplanten Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB.

<sup>27</sup> So Bundesfinanzminister *Schäuble*, vgl. <http://www.heute.de/ZDF/zdfportal/web/heute-Nachrichten/4672/25560138/5f1f1c/EU-Bankenaufsicht-Verhandlungen-geplatzt.html>

<sup>28</sup> Art. 3 Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 ordnet eine Rechenschaftspflicht der EBA gegenüber EP und Rat an, hier geht es indessen auch nicht um eine echte Bankenaufsicht, die in besonderem Maße vor politischen Einflüssen abzuschirmen ist.

keiten ist aber als Wirtschaftsverwaltungsrecht eine **typische Funktion der Exekutive** in der eine konkrete parlamentarische Beteiligung kaum einen Platz hat und haben kann. Eine Kontrolle der Kontrolleure erfolgt hier vielmehr vorrangig durch die Justiz.<sup>29</sup>

35. Eine **Parlamentsbegleitung** erfolgt im übrigen bei einer Bankenrekapitalisierung **über den ESM** durch die dafür vorgesehenen Mechanismen (Zustimmungserfordernisse Bundestag).

Prof. Dr. Franz Mayer

---

---

<sup>29</sup> Siehe für europäische Agenturen jetzt Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV.

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)  
Tel.: 0521.106-6964, -4412  
Fax: 0521.106-154412, -89016  
franz.mayer@uni-bielefeld.de  
www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu dem Bericht  
„Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“**

**am 10. Dezember 2012**

**Stellungnahme zum Themenblock 2**

**„Demokratische Legitimation und  
Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu dem Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ am 10. Dezember 2012

**Stellungnahme zum Themenblock 2**  
**„Demokratische Legitimation und**  
**Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“**

ALLGEMEINE VORÜBERLEGUNGEN ZU EINER DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT DER EU

1. Das Nachdenken über die Zukunft der Europäischen Union hat Konjunktur. Alleine mit dem **Thyssen-Bericht aus dem EP**,<sup>1</sup> dem „**Blueprint**“ **der Kommission** <sup>2</sup> dem **van Rompuy** <sup>3</sup> bzw. **Quadriga-Bericht** <sup>4</sup> und auf der parlamentarischen Ebene der **Europäischen EntschlieÙung** über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung der französischen **Assemblée nationale** <sup>5</sup> wird gegenwärtig eine Vorschlagsdichte erreicht, die an die Zeiten des Verfassungskonvents 2002/2003 erinnert. Auch der Verfassungskonvent hatte seinerzeit seinen Ausgangspunkt in der Frage nach der „Zukunft der Union“.<sup>6</sup>

Gleichwohl scheint die derzeitige Lage nicht mit dem Diskussionsumfeld rund um den Verfassungskonvent 2002/2003 vergleichbar. Die aktuelle Diskussion hat einen konkreten Anlass in der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum. Seinerzeit ging es um die Reform der EU insgesamt. Es empfiehlt sich daher jedenfalls eine Reflektion darüber, wo eine **unzulässige Gleichsetzung** von „Zukunft der EU“ und „Zukunft der Währungsunion“ einsetzt.

2. Zugleich gehen die Skizzen zur **Endausbaustufe der Wirtschafts- und Währungsunion** im Blueprint der Kommission oder auch im van Rompuy-Bericht weit über den Kontext von Refinanzierungsproblemen einiger kleinerer Mitgliedstaaten hinaus: hier finden sich Entwürfe einer WWU von fast schon **quasi-bundesstaatlicher Natur** als

---

<sup>1</sup> Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, 2012/2151(INI).

<sup>2</sup> A Blueprint for a deep and genuine EMU, 28.11.2012, COM(2012) 777 final.

<sup>3</sup> Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Zwischenbericht vom 12.10.2012, SN 3962/12.

<sup>4</sup> Towards a genuine Economic and Monetary Union, Report by President Herman Van Rompuy in close collaboration with the Presidents of the European Commission, Eurogroup and European Central Bank, 5.12.2012.

<sup>5</sup> Europäische EntschlieÙung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung vom 27.11.2012, Texte adopté Dok.-No. 48, s. zuvor den Caresche-Antrag vom 25.9.2012, Dok.-No. 203 und den Guigou-Bericht, Dok.-No. 230.

<sup>6</sup> Siehe die Erklärung 23 zur Zukunft der Union zum Vertrag von Nizza.

„vertieftes umfassend integriertes System“ in dem „alle wirtschafts- und fiskalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten Gegenstand einer umfassenden Koordination, Billigung und Überwachung auf europäischer Ebene“<sup>7</sup> [zu ergänzen: durch die Kommission] sein sollen, mit „umfangreichen Transfers politischer Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene“.<sup>8</sup> In Anbetracht solcher Vorschläge geht es dann wohl doch um die Zukunft der EU als Ganzes. Hier stellen sich auch verfassungsrechtliche Fragen: so soll hierzulande ja das Parlament nach Auffassung des BVerfG **frei von Fremdbestimmung** seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten über den Haushalt entscheiden. Ernst zu nehmen ist daher der Untertitel des Blueprint. „**Auftakt** für eine europäische Diskussion“.

3. Die Diskussionsthemen lassen sich anhand der **folgenden drei Kategorien** ordnen:

- Reform- und Zukunftsfragen, die **unabhängig von der Eurokrise** sind und sich auch ohne diese Krise gestellt hätten. Hier geht es um durch den Lissabon-Vertrag nicht gelöste Probleme oder aus den ersten Erfahrungen mit dem Lissabon-Vertrag sichtbar gewordene Probleme. In diese Kategorie gehören beispielsweise die Frage, ob die EU mit 27 Mitgliedstaaten nicht bereits zu groß geworden ist oder Überlegungen dazu, wie mit den Unsicherheiten betreffend eine britische EU-Mitgliedschaft umzugehen ist. Auch das Verhältnis von Eurozone zu EU 27 gehört hierher, ebenso die Dauerfragen des institutionellen Gleichgewichts zwischen supranational und intergouvernemental, des richtigen methodischen Ansatzes (Unionsmethode, Gemeinschaftsmethode usw.) und der Finalität der europäischen Integration.

- **Unmittelbarer Reform- oder Gestaltungsbedarf**: Aus der Eurokrise mag sich konkreter Bedarf zur Anpassung oder Errichtung von rechtlichen Strukturen und Mechanismen ergeben, um akut das Funktionieren der WWU zu sichern. In diese Kategorie gehören allgemein die Euro-Rettungsschirme, der ESM, aber auch beispielsweise die Regelungen im sog. Six-pack (insbesondere die „umgekehrte“ qualifizierte Mehrheit) oder die Frage nach den Anpassungserfordernissen, um die rechtlichen Grundlagen für eine Bankenunion zu sichern, Vertragsänderungen zur Ermöglichung von Eurobonds oder einem Schuldentilgungsfonds.<sup>9</sup>

- Eine dritte Kategorie schließlich, sie liegt zwischen den beiden bisher genannten, betrifft die „**Speicherfunktion**“ von **Recht**. Die in den letzten beiden Jahren gemachten Erfahrungen und entwickelten institutionellen Praktiken verbinden sich mit **Lernprozessen** bei den handelnden Personen. Um zu vermeiden, dass dieses Erfahrungswissen verloren geht, lässt sich über aus diesem Zusammenhang heraus begründbare Anpassungen des europäischen oder des nationalen Rechts nachdenken.

4. Das Thema „Demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten“ kann **mit allen drei Kategorien** in Verbindung gebracht werden: Die Diskussion über ein tatsächliches oder empfundenes Demokratiedefizit ist durch den Vertrag von Lissabon nicht zum Stillstand gekommen. Alle konkreten Maßnahmen im

---

<sup>7</sup> Blueprint, S. 13.

<sup>8</sup> Blueprint, S. 13.

<sup>9</sup> Die Kommission bestätigt mittlerweile, dass für beides Vertragsänderungen erforderlich wären, Blueprint, S. 14 f., 33 und 35.

Kontext der Euro-Rettung waren jedenfalls in Deutschland bisher stets zugleich auch Legitimations- und Parlamentsfragen. Und schließlich sind in den mehr als zwei Jahren seit Beginn der Krise eine Reihe von Erfahrungen gemacht worden und Praktiken entstanden, über deren Verstetigung man nachdenken kann, beispielsweise die ausschussübergreifende Interaktion mit der Regierung (gemeinsame Unterrichtungen).

### *Legitimationsressourcen und Legitimationspotenziale*

5. Das Thema „Demokratische Legitimation“ gibt zu einer weiteren Vorüberlegung Anlass. Die derzeitige **Krise** betrifft konkret zunächst einmal **lediglich den Euro-Kontext** und dort konkret die Staatsschuldenthematik. Der Binnenmarkt, die Wettbewerbskontrolle, die Grundfreiheiten, das Rechtsschutzsystem und **vieles mehr hingegen funktionieren** und es kann **dort keine Rede** von einer Krise sein.

Gleichwohl **strahlt die Eurokrise** in einer verbreiteten Wahrnehmung **auf das gesamte Integrationsprojekt aus**. Teil dieser weit verbreiteten Wahrnehmung ist dabei insbesondere, dass kontinuierlich Recht und Regeln gebrochen worden sind. Dies ist zwar aus der Nähe betrachtet so nicht richtig. Dass die **Rechtsgemeinschaft noch intakt** ist hat jüngst das **EuGH-Urteil in der Rs. Pringle**<sup>10</sup> bestätigt. Gleichwohl droht mit der Gleichsetzung von Euro und europäischer Integration ein immer größeres Ausmaß einer umfassenden Vertrauens- und gefühlten Legitimationskrise der EU im Verhältnis zu den Unionsbürgern.

6. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich in der gegenwärtigen Debatte für sämtliche Reformvorschläge die **Testfrage nach dem Legitimationspotenzial** eines konkreten Vorschlags und seinem Bezug zu einer **Legitimationsressource**, und zwar aus Sicht des Unionsbürgers in Deutschland.<sup>11</sup>

So wird beispielsweise ein Vorschlag, der auf eine Stärkung der Rolle der Europäischen Kommission setzt, derzeit vergleichsweise wenig Legitimationspotenzial aufweisen. Demgegenüber ist eine Stärkung der Rolle des Bundestages ein Vorschlag, der ein hohes Legitimationspotenzial aufweist.<sup>12</sup>

Dies liegt im **Trend einer Rückbesinnung auf das Nationale**, die sich beispielsweise auch in der Betonung der nationalen Identität zeigt (Art. 4 Abs. 2 EUV). Hier besteht durch die Orientierung an aktuellen Legitimationspotenzialen die Gefahr von sich selbst verstärkenden Effekten, die die supranationalen Organe immer weiter schwächen können. Es darf hier nicht zu einer Abwicklung des erreichten Integrationsstandes kommen.

---

<sup>10</sup> EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12

<sup>11</sup> Legitimationsressourcen können reichlich abstrakt sein und unterschiedlichste Gestalt annehmen. So lassen sich Vertragsänderungen, (billigenden) Urteilen des BVerfG, der **Orientierung an sozialer Ausgewogenheit** und der **Orientierung an Handlungsfähigkeit** jeweils Legitimationspotenziale zuschreiben.

<sup>12</sup> Gerade in der Gegenüberstellung von Alternativen lassen sich hier Präferenzen ausmachen: Auch im Vergleich zu „Mitwirkung des Europäischen Parlaments“ dürfte derzeit die Legitimationsressource „Mitwirkung des Bundestages“ ein höheres Legitimationspotenzial aufweisen. Gleichzeitig ist im Auge zu behalten, dass eine Legitimationsressource, die man hier aktiviert, oftmals nicht unbegrenzt zur Verfügung steht, sondern auch erschöpft werden kann. Man muss also wahrscheinlich eine Auswahlentscheidung treffen, wo man in welchem Umfang die Legitimationsressource „Mitwirkung nationaler Parlamente“ einsetzt.

In Krisenzeiten ist die Frage der Legitimationspotenziale aber andererseits von besonderer Bedeutung und man muss mit den Potenzialen zurechtkommen, die aktuell bestehen.

Für den vorliegenden Zusammenhang und **in der gegenwärtigen Situation** empfiehlt sich daher die **Orientierung am Legitimationspotenzial als Leitgedanke**<sup>13</sup> sowohl für die Antwort auf die **Frage nach dem Ob** eines Vorschlages (Bsp.: die Antwort „zusätzliche Parlamentsbegleitung“ bei intergouvernementalem Handeln der Regierung) wie auch auf die Antwort auf die **Frage nach dem Wie** (Bsp.: wie soll die zusätzliche Parlamentsbegleitung ausgestaltet werden, EP, Bundestag, beide etc.).

## FRAGENKATALOG

**Frage 1: Exekutives Handeln in Europa ist aktuell stark intergouvernemental geprägt – etwa bei EFSF, ESM und der gewachsenen Bedeutung der Europäischen Räte. Wie kann dennoch eine wirksame parlamentarische Begleitung sichergestellt werden?**

7. Im Prinzip bestehen **drei Antwortperspektiven**: Begleitung über die nationalen Parlamente wie etwa den Bundestag bzw. seine Ausschüsse, Begleitung über das EP, Begleitung über ein gemischt zusammengesetztes Forum, das Mitglieder des EP und der nationalen Parlamente zusammenbringt (Euro-Parlament o.ä.).

### *Nationale Parlamente und überstaatliches Regierungshandeln*

8. Eine parlamentarische Begleitung von Regierungshandeln findet in jedem Falle auf der **nationalen Ebene** statt und steht auch nicht zur Disposition. Diese Art der parlamentarischen Begleitung weist den Vorteil auf, dass sie auf **bewährte Strukturen und Verfahren** zurückgreifen kann. Das Instrumentarium beinhaltet meist Berichtspflichten oder Interpellationsrechte, je nach Mitgliedstaat bestehen mehr oder weniger weitreichende Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung.

9. Eine besondere **Schwierigkeit** besteht dabei zweifellos im Hinblick auf die **Wirksamkeit** der herkömmlichen Begleitmechanismen, die für nationale Politik gemacht und eingeübt sind, unter den **besonderen Bedingungen übernationaler intergouvernementaler Zusammenarbeit**.

---

<sup>13</sup> Die Frage nach dem Legitimationspotenzial darf sicherlich **nicht isoliert** gestellt werden. Die Frage der **Machbarkeit** darf nicht ausgeblendet werden. So hätte die Durchführung einer Volksabstimmung in Deutschland über diese oder jene europäische Eurorettungsmaßnahme als solche ein hohes Legitimationspotenzial. Zugleich begegnet bereits die Einführung und damit Ermöglichung einer solchen Volksabstimmung Machbarkeitsgrenzen. Ein solcher Vorschlag wäre nach wie vor kaum durchsetzbar. Neben die Frage nach dem Legitimationspotenzial tritt also die Frage nach der Durchsetzbarkeit. Ferner ist stets auch die Frage nach den konkret beförderten Interessen zu stellen. Vorschläge, die einseitig zu sehr **partikuläre Interessen** verfolgen – beispielsweise Vorschläge der Kommission, die vor allem der Kommission nutzen –, sind problematisch: Einseitigkeit wird in aller Regel bereits Legitimationspotenzial verkleinern.

Insbesondere die **echte Begleitung** - im Gegensatz zur nachträglichen Unterrichtung und Information - dürfte schwer zu verwirklichen sein. Meist wird der kontinuierlichen Begleitung im Sinne echter Mitwirkung gegenüber der nachträglichen Unterrichtung mehr Bedeutung beigemessen, weil sich mit der Begleitung die Erwartung verbindet, auf Entscheidungen einwirken zu können und sie nicht lediglich zur Kenntnis nehmen zu müssen und allenfalls für zukünftige Fälle Vorgaben zu machen. Die Eurokrise hat freilich gezeigt, dass auch die Begleitung sich so darstellen kann, dass mangels Handlungsalternativen keine aktuelle Einwirkung auf eine Entscheidung mehr möglich ist. Selbst dann erzeugen aber Begleitmechanismen im Vergleich zu bloßen Unterrichtungs- und Informationsszenarien wahrscheinlich höhere Transparenz und Vorwirkungseffekte im Bereich der Regierung.

10. Die Schwierigkeiten bei dem anspruchsvollen Ziel, intergouvernementales Handeln der Exekutive im überstaatlichen Bereich, womöglich in Echtzeit, begleiten zu wollen, liegen vor allem in den **auf Parlamentsseite bestehenden begrenzten Ressourcen**. Sowohl was Personalkapazitäten angeht, aber auch im Hinblick auf Sachaspekte sind gerade im Eurorettungskontext solche Grenzen sehr deutlich geworden. Moderne Kommunikationsmittel helfen hier nur bedingt weiter. Die Finanzminister der Eurogruppe können sich in Telefonkonferenzen abstimmen, jedenfalls das Plenum des Bundestages kann dies nicht. Das Parlament kann die Regierungsfunktionen nicht vollständig simulieren.

Die Probleme betreffen daneben vor allem die Verfügbarkeit von **Expertise in konkreten Sachfragen bei knappen Zeitvorgaben** oder auch schon den **sprachlichen Zugang zu Sachfragen** bei regelmäßig nicht auf Deutsch vorliegenden Dokumenten.

11. Die Art und Weise wie in Deutschland die Begleitgesetzgebung zu den Eurorettungsmaßnahmen ausgestaltet wurde, zeigt indessen, dass eine Annäherung an eine **wirksame parlamentarische Begleitung durchaus möglich** ist, wenn der politische Wille besteht bzw. entsprechende verfassungsgerichtliche Vorgaben gemacht werden. **Zustimmungserfordernisse** scheinen dabei besondere Wirksamkeit zu versprechen: Wenn die Regierung sich vor bestimmten Entscheidungen oder auch nur Positionierungen auf überstaatlicher Ebene eines zustimmenden Beschlusses des Bundestages versichern muss, dann ist dies eine einfache und klare Regel. Hier kommt schon vom Grundgesetz her dem **Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union** eine besondere Rolle zu, weil er **plenarersetzend** die Rechte des Bundestages nach Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen darf.

12. **Zustimmungserfordernisse implizieren**, dass eine **ausreichende Information** des Bundestages erfolgt, um eine Entscheidung über die Zustimmung zu ermöglichen. Mit einem Zustimmungserfordernis verfügt der Bundestag über ein starkes Druckmittel, um auf die Regierung einzuwirken. Zustimmungserfordernisse lassen aber auch **wenig Raum für flexible Verhandlungsführung**. Deswegen dürften sich für jede Bundesregierung umfassende und weitreichende Zustimmungserfordernisse als problematisch darstellen, obgleich im Einzelfall der Verweis auf den „Parlamentsvorbehalt“ taktisch durch die Regierung eingesetzt werden kann.

13. Im Eurorettungskontext hat das BVerfG **Zustimmungserfordernisse** identifiziert, die **unmittelbar aus dem Grundgesetz** (Demokratieprinzip, Haushaltsverantwortung) abgeleitet sind. Es ist durchaus denkbar, über diese verfassungsrechtlich vorgegebenen und allenfalls durch Verfassungsänderung änderbaren Zustimmungserfordernisse mit einer entsprechenden Parlamentsmehrheit weitere Zustimmungserfordernisse, Plenarvorbehalte etc. gesetzlich festzuschreiben. Hier wird freilich die **Gewaltenteilung** zu beachten sein, in deren Rahmen der Exekutive durchaus ein **Bereich der exekutiven Eigenverantwortung** zukommt.

14. Allerdings lassen sich mindestens **zwei Einwände gegen die Wirksamkeit der parlamentarischen Begleitung durch nationale Parlamente** ausmachen.

Fraglich ist zunächst, ob es womöglich auf eine echte **Gegenüberstellung Parlament versus Regierung** ankommt. Diese entspricht jedenfalls nicht dem deutschen System, in dem sich in aller Regel in der **Realität Regierung und Regierungsfaktionen einerseits sowie Opposition andererseits** gegenüberstehen. Dies ist freilich ein durchgehendes Merkmal auch jenseits der überstaatlichen Zusammenhänge. Auch in rein innenpolitischen Zusammenhängen hängt die Effektivität parlamentarischer Kontrolle der Regierung demnach vor allem von den Regierungsfaktionen im Parlament ab. Nur in wenigen **Ausnahmefällen bestehen parlamentarische Minderheitsrechte**. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann die Herrschaft der Minderheit nur in Ausnahmefällen bestehen, sie kann nicht die Regel sein.<sup>14</sup>

Nicht übersehen werden darf dabei freilich, dass – wie die Eurokrise gezeigt hat – Regierungsfaktionen nicht monolithisch auftreten. Auch entfalten schon die der Regierung obliegenden Informationspflichten und Zustimmungserfordernisse eine **Vorwirkung**, nicht zuletzt indem **Transparenz und Information** über den engen Bezug Regierung-Parlament in die weitere Öffentlichkeit vermittelt wird. Dies wiederum ermöglicht **weitere Kontroll- und Rechenschaftszusammenhänge**, von der **kritischen Wahlbürgerfrage im Wahlkreis** bis zur **kritischen Begleitung durch die Medien**.

15. Der zweite Einwand: Es darf nicht übersehen werden, dass die Wirksamkeit einer Kontrolle des überstaatlichen Handelns einer Regierung durch das nationale Parlament davon abhängt, **ob diese Regierung auf der überstaatlichen Ebene eine Vetoposition einnehmen kann**. In den intergouvernementalen Zusammenhängen der Eurorettung ist dies für Deutschland der Fall, weil entweder Einstimmigkeitserfordernisse bestehen oder aber Deutschland über Stimmenanteile verfügt, die einer Sperrminorität entsprechen (Bsp. ESM). Für fast alle anderen Euro-Staaten besteht eine solche Position nicht. Für diese Staaten ist die parlamentarische Begleitung auf der überstaatlichen Ebene (dazu sogleich) dann möglicherweise die wirksamere Parlamentsbegleitungsoption.

---

<sup>14</sup> Siehe nur Art. 42 Abs. 2 GG, der nur durch Ausnahmen auf Verfassungsebene (Art 44 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1a GG) durchbrochen werden kann.

16. Zu bedenken sind auch die **Unterschiede zwischen den Einwirkungsmöglichkeiten nationaler Parlamente**. Sich in der Begleitung intergouvernementaler Zusammenarbeit ganz allgemein auf „die nationalen Parlamente“ zu verlassen unterstellt möglicherweise zu schnell einen weitgehenden Gleichlauf der Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die meisten Indizien weisen indessen in die Gegenrichtung. Danach sind die **Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union in Deutschland im Parlamentsvergleich** sehr viel **weitreichender** als in fast jedem anderen Mitgliedstaat.

Wenn ein solches **Ungleichgewicht** tatsächlich besteht und dies darauf hinausläuft, dass allenfalls der Bundestag das intergouvernementale Handeln wirksam begleiten und kontrollieren kann (weil alle anderen nationalen Parlamente mehr oder weniger schwach eingebunden sind [allenfalls nachträgliche Information durch die Regierung o.ä.]), dann birgt dies auch **Risiken**. Es kann dies den **Bundestag auch überfordern**. Sicherlich wird eine solche Unwucht seitens der **Bundesregierung** als problematisch empfunden, wenn sie mehr oder weniger als einziger gouvernementaler Akteur unter engen Parlamentsvorgaben agiert und diese Limitierungen offenlegen muss („Parlamentsvorbehalt einlegen“) und dabei von den anderen Regierungen in den Verhandlungsprozessen nicht verstanden wird oder nicht verstanden werden will.

Das Ungleichgewicht muss aber kein schlagendes Argument gegen die weitreichende Beteiligung des Bundestages sein, es kann auch eine **Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten zu mehr Parlamentsrechten befördern**. Es kann auch von der Bundesregierung taktisch in den Verhandlungen eingesetzt werden: Wenn andere Mitgliedstaaten beispielsweise auf angeblich zwingend durchzuführende Referenden verweisen, relativiert sich auch die Wahrnehmung eines Ungleichgewichts im Gesamtgefüge parlamentarisch-gouvernementalen Handelns in der EU.

*Alternative: Erfordert intergouvernementales Handeln überstaatlichen Parlamentarismus?*

17. Statt (nur) auf die nationalen Parlamente zu setzen, die ihre Regierungen und deren intergouvernementales Handeln begleiten, lässt sich auch über **Parlamentarismus auf überstaatlicher Ebene** nachdenken. Das intergouvernementale Agieren auf europäischer Ebene auch auf eben dieser – und nicht einer mitgliedstaatlichen Ebene – parlamentarisch begleiten zu lassen, erscheint zunächst einmal mindestens plausibel. Dieser Ansatz bietet die Chance, nationale Mehrheitskonstellationen und überhaupt nationale Perspektiven zu überwinden um sich **stärker an einem gemeineuropäischen Interesse** und einem **gesamteuropäischen Blickwinkel** zu orientieren.

18. Freilich hängt hier vieles von der **konkreten Ausgestaltung der überstaatlichen Parlamentskomponente** ab.

Das **EP** ist das weltweit einzige überstaatliche Parlament. Es bietet am ehesten die Möglichkeit, ein gemeineuropäisches Interesse parlamentarisch zu artikulieren. Wenn auf europäischer Ebene entschieden wird, erscheint es aus Sicht mancher als die natürliche Wahl. Allerdings: Intergouvernementales Handeln alleine durch das EP begleiten zu las-

sen wird in aller Regel deswegen ausscheiden, weil Regierungen ja gerade im intergouvernementalen Modus agieren, um die Bindungen des supranationalen Bereichs zu vermeiden. Deswegen stimmt auch die Gleichung „Entscheidung auf europäischer Ebene“ gleich „Zuständigkeit des EP“ nicht ohne weiteres. Wo da EP nicht zuständig ist, kann überstaatliche parlamentarische Begleitung auch anders organisiert werden.

Die aktuellen Szenarien weisen daneben noch die Besonderheit auf, dass sie **nicht alle 27 Mitgliedstaaten** betreffen, sondern nur die Euro-Staaten oder die ESM-Mitgliedstaaten oder die Vertragsstaaten des Fiskalvertrages. Das EP als EU 27-Organ hier einzubinden erscheint jedenfalls nicht unproblematisch.<sup>15</sup>

19. Überstaatlicher Parlamentarismus muss also nicht zwingend auf das EP führen. **Nationale Parlamente auf überstaatlicher Ebene ohne das EP** zusammenwirken zu lassen ist immer wieder vorgeschlagen worden. Alle Abgeordneten aller Parlamente ergäben indessen ein zu großes Gremium. Sobald Delegationen der nationalen Parlamente gebildet werden, stellt sich die Frage nach dem Auswahlkriterium. Art. 13 Fiskalvertrag nennt hier als denkbare Kriterium das der zuständigen Ausschüsse. Dieses Kriterium hat eine gewisse formale Plausibilität und ist jedenfalls einem Modus „entsandt wird, wer sich bereit erklärt“ vorzuziehen. Allerdings ist das **Risiko** – ähnlich wie im Rat – die **Bildung von Fachbruderschaften**, wenn sich beispielsweise nur die Finanzpolitiker oder nur die Haushaltspolitiker zusammenfinden. Es muss also eine **Querschnittssachkunde** sichergestellt sein.

#### *Gemischte Lösungen: EP und nationale Parlamente*

20. Die dritte Option besteht aus einer **gemischten Einrichtung, die Abgeordnete des EP und nationale Abgeordnete** zusammenbringt. Eine solche Zusammensetzung legt Art. 13 Fiskalvertrag nahe.<sup>16</sup>

Solche institutionellen Mischlösungen begegnen **Pro- und Contra-Argumenten**. Für die institutionelle Mischung spricht, dass so gemeineuropäisches Interesse und nationale Partikularinteressen jedenfalls ganz unmittelbar aufeinander stoßen und im Idealfall sogar zu einem Ausgleich gebracht werden können. Gegen Mischorgane lässt sich immer das Argument einsetzen, dass solche Mischformen Verantwortung verwischen.

21. Schon weil nur einige wenige Abgeordnete aus dem Bundestag und nicht alle mitwirken würden, könnte ein solches überstaatliches Parlamentarierforum jedenfalls aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts **keine bindenden belastbaren Beschlüsse** fas-

---

<sup>15</sup> Zwar wird auch die Kommission als EU 27-Organ eingebunden. Das Agieren der Kommission ist jedoch weit mehr institutionell geprägt als das des EP. Auch wenn der Kommissionspräsident Portugiese ist, wird dessen Agieren kaum mit Portugal in Verbindung gebracht werden. Demgegenüber wird es den meisten deutlich begründungsbedürftiger erscheinen, beispielsweise einen britischen EP-Abgeordneten mit der Begleitung von Euro-Fragen zu betrauen.

<sup>16</sup> Im Thyssen-Bericht des EP werden – vorschnell – bestimmte Mischformen EP-nationale Parlamente als aus demokratischer und verfassungsrechtlicher Sicht „**illegitim**“ eingeschätzt, Thyssen-Bericht, Erwägungsgrund EE.

sen. Es bliebe nämlich beim Grundsatz der Haushaltsverantwortung des Bundestages soweit es um haushaltswirksame belastbare Entscheidungen ginge.

22. Die Antwort auf die Frage nach den Möglichkeiten einer wirksamen parlamentarischen Begleitung für das intergouvernementale Regierungshandeln hängt letztlich auch davon ab, wie **eng** das **Kriterium der „Wirksamkeit“** gefasst wird. Mittelbare Effekte und Vorwirkungen kann bereits ein **gemischtes überstaatliches Parlamentariergremium** (beispielsweise ein „Euro-Parlament“) entfalten. Zwar sind diesem aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts keine verbindlichen Beschlüsse möglich, die für den deutschen Haushalt Ausgaben verursachen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann gegenwärtig die diesbezügliche Zustimmung des Bundestages nicht durch die Zustimmung eines überstaatlichen parlamentarischen Gremiums ersetzt werden. Denkbar wären aber **verbindliche Beschlüsse ablehnender Natur**, also beispielsweise Vetobeschlüsse, weil diese ja gerade keine Belastung des Bundeshaushaltes bedeuten würden.

23. Die Entschließung der **Assemblée nationale**<sup>17</sup> vom 27. November 2012 gibt wichtige Hinweise für die **konkrete Ausgestaltung** eines **gemischten überstaatlichen Parlamentariergremiums**. Gewicht und Relevanz verspricht ein solches Gremium nur bei größtmöglichem Abstand zu sonstigen internationalen Parlamentarierversammlungen. Das bedeutet konkret: Mitgliedschaft in Anknüpfung an Funktionen im jeweiligen nationalen Parlament bzw. im EP (Mitglieder bestimmter Ausschüsse, Anknüpfung an den Status als Ausschussvorsitzende), Arbeitsstrukturen mit Plenum und Ausschüssen, Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung der entsandten deutschen Mitglieder zur Zusammensetzung des Bundestages und insgesamt ein **„Als-ob“-Ansatz**: Auch wenn aus Gründen des deutschen Verfassungsrechts jedenfalls für Deutschland bestimmte verbindliche Beschlusskompetenzen nicht verfügbar sind, sollte ein „Euro-Parlament“ möglichst angelehnt an einen vollparlamentarischen Modus und Duktus arbeiten.

**Frage 2: Hat sich der im Vertrag von Lissabon vorgegebene rechtliche Rahmen zur parlamentarischen Kontrolle der europäischen Exekutive bewährt? Oder sollte die Rolle des Europäischen Parlaments bzw. der nationalen Parlamente mittels einer Änderung der europäischen Verträge formal aufgewertet werden?**

**Frage 3: Was genau sollte mit einer Vertragsänderung ggfs. angestrebt werden?**

*Antwort zu Fragen 2 und 3:*

24. Einiges spricht dafür, dass der Vertrag von Lissabon **noch nicht lange genug in Kraft ist, um bereits abschließende Bewertungen vorzunehmen**. Es ist auch die Frage, woran sich eine Bewertung orientieren soll. Es gibt Hinweise darauf, dass die Einbeziehung der **nationalen Parlamente** mit ihrer ausführlichen Erwähnung im Vertrag und in einem Protokoll aus Sicht mancher eher **integrationshemmende Effekte** haben sollte. Das ist so bisher nicht eingetreten, aber ein weiterer Ausbau der Präsenz nationaler Parlamente auf europäischer Ebene birgt **für das EP möglicherweise auch**

---

<sup>17</sup> Europäische Entschließung über die demokratische Verankerung der europäischen Wirtschaftsregierung vom 27.11.2012, Texte adopté Dok.-No. 48, s. zuvor den Caresche-Antrag vom 25.9.2012, Dok.-No. 203 und den Guigou-Bericht, Dok.-No. 230.

**Risiken.** Das Nebeneinander von nationalen Parlamenten und EP kann das EP entlasten und ergänzen, aber auch schwächen.

25. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, **Vertragsänderungen** in diesem Kontext eher **zu vermeiden** oder **auf das erforderliche Minimum zu beschränken**, etwa um die Beteiligung von Abgeordneten des EP in einem eventuellen Euro-Parlament zu ermöglichen. Noch nicht ausgeschöpfte **Potenziale des geltenden Primärrechts** sind zunächst einmal zu **aktivieren**, Beispiele sind hier Art. 136 und Art. 352 AEUV. Und schließlich sollte nicht vergessen werden, dass Verfassungswandel sogar bei einem „constitutional moment“ nicht zwingend in den Texten Niederschlag finden muss.

**Frage 4: Welche Möglichkeiten gibt es im Rahmen der existierenden Verträge oder darüber hinaus, die die Parlamente besser nutzen könnten, um die parlamentarische Begleitung sowohl der Krisenbekämpfung als auch der vertieften wirtschaftspolitischen Koordination nationaler Politiken zu verbessern?**

**Frage 5. Welche Rolle können dabei neue Formen interparlamentarischer Kooperation spielen und welches Maß an tatsächlicher Entscheidungsgewalt kann der Deutsche Bundestag ggfs. auf solche Gremien übertragen?**

*Antwort zu Fragen 4 und 5:*

26. Foren der interparlamentarischen Zusammenarbeit bestehen seit längerem, hier ist an die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) zu erinnern. Diese hat indessen **kaum operatives Gewicht**.

Dabei lassen die bestehenden Rechtsgrundlagen für parlamentarische Kooperation durchaus mehr zu: Zwar bleibt **Art. 12 lit f) EUV** noch recht allgemein; nach diesem Artikel tragen die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der EU bei, indem sie sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem EP beteiligen. Mehr Potenzial bietet **Art. 9 Parlamentsprotokoll**,<sup>18</sup> wonach die nationalen Parlamente und das EP gemeinsam festlegen, wie ihre Zusammenarbeit ausgestaltet wird. Hier könnte auch **Art. 10 Parlamentsprotokoll** **durchaus über die COSAC** hinausgehen. Durchaus konkret ist auch **Art. 13 Fiskalvertrag**, wonach eine Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des EP und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente eingerichtet werden kann, um die Haushaltspolitik und andere vom Fiskalpakt erfasste Angelegenheiten zu diskutieren. Da hier an bestehende Strukturen (zuständige Ausschüsse) angeknüpft wird, besteht hier eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer höheren operativen Bedeutung.

27. Falls man bereit ist, über die bestehenden Verträge hinauszugehen, lassen sich sehr **weitreichende Neukonzeptionen** entwickeln. So ist beispielsweise die Errichtung einer

---

<sup>18</sup> Protokoll Nr. 1 zum Lissabonner Vertrag über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. EU 2008 Nr. C 115/203.

eigenen parlamentarischen Versammlung, d.h. einer Kammer, die sich aus Delegationen der verschiedenen nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammensetzen würde, erwogen worden.<sup>19</sup>

**28. Der Bundestag kann indessen auf solche Gremien keine tatsächliche Entscheidungsgewalt zu Belastungen übertragen.** Maßgeblich dürften die Aussagen des BVerfG zur Haushaltsverantwortung sein. Der Grundsatz lautet dabei: „Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden.“<sup>20</sup> Daher darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf **andere Akteure** übertragen.<sup>21</sup> Es soll zum **Identitätskern der Verfassung** gehören, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben **frei von Fremdbestimmung** seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt.<sup>22</sup> Maßgebliche Entscheidungen über Budgetfragen (Haushaltsverantwortung) dürfen noch **nicht einmal** innerhalb des Bundestages auf kleinere Zirkel delegiert werden, wie das Urteil zum 9er-Gremium klarstellt: Budgetrecht und haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages müssen grundsätzlich durch das **Plenum** wahrgenommen werden.<sup>23</sup>

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden dürfte demgegenüber eine parlamentarische Einrichtung nach Art. 13 Fiskalvertrag sein, die diskutiert,<sup>24</sup> wie es wörtlich im Art. 13 Fiskalpakt heißt. Und auch **verbindliche Beschlüsse ablehnender Natur**, also beispielsweise Vetobeschlüsse, dürften die Haushaltsverantwortung des Bundestages nicht berühren, weil diese ja gerade keine Belastung des Bundeshaushaltes bedeuten würden (s dazu bereits oben).

**Frage 6: Welche Maßnahmen sollte der Deutsche Bundestag ergreifen, um seiner in Artikel 23 des Grundgesetzes festgeschriebenen innerstaatlichen Funktion sowie der in Artikel 12 EUV beschriebenen gemeinschaftsrechtlichen Rolle tatsächlich nachzukommen?**

**Frage 7: Wie kann die parlamentarische Begleitung des Europäischen Semesters (Nationale Reformprogramme, Länderspezifische Empfehlungen, Makroökonomisches Scoreboard, etc.) verbessert werden? Empfiehlt sich beispielsweise in Reaktion auf die gesteigerten Anforderungen hinsichtlich der Begleitung der wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Koordinierung die Einrichtung eines entsprechenden Sonderausschusses im Deutschen Bundestag? Welche Rolle könnte der Europaausschuss in diesem Zusammenhang spielen?**

---

<sup>19</sup> J.-C. Piris. *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, 2011.

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil v. 7.9.2011 Rn. 122, BVerfGE 129, 124 (177).

<sup>21</sup> BVerfG, Urteil v. 7.9.2011, Rn. 125, BVerfGE 129, 124 (179)..

<sup>22</sup> BVerfG, Urteil v. 7.9.2011, Rn. 127, BVerfGE 129, 124 (179 f.).

<sup>23</sup> BVerfG, Urteil v. 28.2.2012, Rn. 113.

<sup>24</sup> Englische Sprachfassung: „to discuss“.

*Antwort zu Fragen 6 und 7:*

29. Durch die gesetzliche Ausgestaltung der Beteiligungsrechte aus Art. 23 GG insbesondere im **EUZBBG** bestehen **bereits weitreichende Absicherungen für den Bundestag**. Im Zuge der derzeit diskutierten Nachbesserungen am EUZBBG können **Optimierungspotenziale ausgeschöpft** werden. Insbesondere empfiehlt sich eine Konzentration auf den **Begriff der Angelegenheiten der EU**, weil die bisherige Konstruktion der Mitwirkungsrechte um den Vorhabenbegriff sich als zu eng erwiesen hat. Auch die **zeitliche Abstimmung von Beratungsabläufen mit europäischen Terminen** und Abläufen empfiehlt sich.

30. Eine **Problemstelle** scheint nach wie vor der **unmittelbare Austausch der Bundestagsabgeordneten mit den deutschen EP-Abgeordneten** zu sein. Deren Mitwirkungsmöglichkeiten im EU-Ausschuss lassen sich offenbar aus logistischen Gründen kaum aktivieren. Möglicherweise sind hier punktuelle Zusammenkünfte in Gestalt **thematischer Sondersitzungen** mit Beteiligung nationaler und europäischer Abgeordneter tragfähiger (französisches Modell).

31. Die Aufspaltung der Vorgänge rund um das Thema europäische Wirtschaftsregierung in verschiedene Ausschüsse ist künstlich und schädlich. Hier empfiehlt sich tatsächlich ein **Querschnittsausschuss**. Einzelausschüsse haben on aller Regel nicht das gesamte Bild vor Augen. Insbesondere eine Befassung ausschließlich von Fachausschüssen wie etwa dem Haushaltsausschuss ohne Europahintergrund erschwert die Einbeziehung europapolitischer Aspekte und führt zu **europapolitischen Reibungsverlusten**. Genau diese zu vermeiden war ursprünglich das Anliegen der Verankerung des Europaausschusses unmittelbar in der Verfassung (Art. 45 GG).

Dem **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 45 GG** kommt auch deswegen eine besondere Rolle zu, weil er nach dem Grundgesetz die Rechte des Bundestages anstatt des Plenums gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen kann. Für künftige Legislaturperioden wäre zu überlegen, den **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 45 GG** als **Querschnittsausschuss** einzurichten. Dabei wäre denkbar, den bisherigen Europaausschuss als Ausschuss für Europapolitik weiterzuführen und den Ausschuss nach Art. 45 GG ausschließlich als Querschnittsausschuss zu organisieren. Denkbar wäre auch, den Europaausschuss nur noch als Querschnittsausschuss einzurichten. Alle seine Mitglieder wären dann zugleich auch Mitglieder in Fachausschüssen. Dies entspricht dem französischen Modell und verbessert die Vernetzung zwischen Europapolitikern und Fachpolitikern.

## Frage 8. Wie kann die parlamentarische Begleitung für eine künftige Bankenunion aussehen?

32. Derzeit wird eine Bankenunion diskutiert, bei der Aufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB übertragen werden sollen.<sup>25</sup> In dem Kontext lässt sich nach der demokratischen Legitimation einer EZB-Bankenaufsicht und nach einer möglichen Rolle für die nationalen Parlamente fragen.<sup>26</sup>

33. Im Rahmen der Geldpolitik der EZB sichern Art. 130 AEUV auf Ebene des Europarechts und Art. 88 GG die **Unabhängigkeit der EZB. Parlamentarische Kontrolle** und damit auch eine Beteiligung nationaler Parlamente ist **nicht vorgesehen**. Die EZB ist insoweit eine „countermajoritarian institution“. Sie soll gerade nicht durch einen Mehrheitswillen kontrolliert werden und dem demokratisch geformten Mehrheitswillen des Parlaments entzogen sein. Allerdings besteht die **Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle**, weil Handlungen der EZB nach Art. 263 AEUV und Art. 35.1 ESZB-Satzung der Überprüfung durch den EuGH unterliegen.

Diese geldpolitische Unabhängigkeit der EZB steht auch nicht zur Disposition. Daher setzt jegliche parlamentarische Kontrolle der Bankenaufsicht durch die EZB eine strikte Trennung innerhalb der EZB zwischen Aufsicht und Geldpolitik voraus („chinesische Mauer“<sup>27</sup>).

34. Der Vergleich mit anderen Aufsichts- und Kontrollbeispielen legt indessen die Überlegung nahe, dass losgelöst von der Frage nach dem Status der EZB eine kontinuierliche **parlamentarische Kontrolle von Behördenaufsicht systemfremd** wäre.<sup>28</sup> Im deutschen wie im europäischen **Kartellrecht** spielen Parlamente keine Rolle, weder nationale Parlamente noch das EP. Eine Kontrolle der Kommission als Wettbewerbsaufsicht erfolgt durch den EuGH, die des Bundeskartellamts durch das OLG Düsseldorf. Auch bei der **nationalen Bankenaufsicht** durch BaFin und Bundesbank besteht keine direkte parlamentarische Kontrolle. Die BaFin untersteht dem Bundesministerium für Finanzen, wie für eine Bundesoberbehörde üblich.

Parlamente geben durch Gesetzgebung den Rahmen für Aufsicht vor. Mitwirkung bei der Personalauswahl oder Berichtspflichten (Jahresberichte o.ä.) sind weitere Möglichkeiten parlamentarischer Begleitung. Die eigentliche Aufsicht über privatwirtschaftliche Tätig-

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, KOM/2012/511. Danach sollen – bei fortbestehender Unabhängigkeit der EZB – folgende Kontrollelemente dieser EZB-Bankenaufsicht bestehen: Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber Rat und EP (Art. 17 VO-Entwurf); Berichtspflichten gegenüber KOM, Rat, EP (Art. 21 VO-Entwurf); gerichtliche Kontrolle der EZB durch EuGH (wie bisher: Art. 263 AEUV und für Fragen der Aufsicht nach Art. 12 VO-Entwurf).

<sup>26</sup> Vgl. Vermerk des WD Bundestag zur geplanten Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB.

<sup>27</sup> So Bundesfinanzminister *Schäuble*, vgl. <http://www.heute.de/ZDF/zdfportal/web/heute-Nachrichten/4672/25560138/5f1f1c/EU-Bankenaufsicht-Verhandlungen-geplatzt.html>

<sup>28</sup> Art. 3 Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 ordnet eine Rechenschaftspflicht der EBA gegenüber EP und Rat an, hier geht es indessen auch nicht um eine echte Bankenaufsicht, die in besonderem Maße vor politischen Einflüssen abzuschirmen ist.

keiten ist aber als Wirtschaftsverwaltungsrecht eine **typische Funktion der Exekutive** in der eine konkrete parlamentarische Beteiligung kaum einen Platz hat und haben kann. Eine Kontrolle der Kontrolleure erfolgt hier vielmehr vorrangig durch die Justiz.<sup>29</sup>

35. Eine **Parlamentsbegleitung** erfolgt im übrigen bei einer Bankenrekapitalisierung **über den ESM** durch die dafür vorgesehenen Mechanismen (Zustimmungserfordernisse Bundestag).

Prof. Dr. Franz Mayer

---

---

<sup>29</sup> Siehe für europäische Agenturen jetzt Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV.

