

Christian Rath

# Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten

Mandatsgesetze und parlamentarische Stellungnahmen  
im Rahmen der unionswärtigen Gewalt



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	13
<b>Einleitung</b>	15
1. Die Fragestellung	15
2. Die Konzeption	16
3. Das Vorverständnis	17
<b>TEIL 1</b>	
<b>Untersuchungsgegenstand</b>	19
A. Die unionswärtige Gewalt	19
I. Begriff und Bereich	19
II. EG-wärtige Gewalt als Vorläuferin	21
III. Eigenständiger Unterfall der auswärtigen Gewalt	24
B. Annäherung an das Verhältnis von Parlament und Regierung in der unionswärtigen Gewalt	25
I. Normen zur Mitwirkung des Bundestags in EG-/EU-Angelegenheiten	26
II. Gründe der europapolitischen Zurückhaltung des Bundestags	33
1. Der Verweis auf das Europäische Parlament	33
2. Die vermeintlich fehlende Kompetenz	34
3. Verfahrensprobleme im Bundestag	35
4. Wechselwirkungen und überschätzte Faktoren	37
5. Neues Denken Anfang der 90er-Jahre	38
III. Entstehung von Art. 23 GG und seinen Ausführungsgesetzen EUZBLG und EUZBBG	39
1. Erste Phase: Eine Diskussion über die Mitwirkungsrechte des Bundestages findet faktisch nicht statt	39
2. Zweite Phase: Der Bundestag wird zum Thema	40
3. Dritte Phase: Die Beschreibung der Bundestags-Mitwirkung gilt als optische Frage	42
4. Vierte Phase: Die GVK-Verhandlungen zu Art. 23 Abs. 3 GG enden mit einem "harten" Berücksichtigungsbegriff	43
5. Fünfte Phase: Der Berücksichtigungsbegriff wird im Maastricht-Sonderausschuss aufgeweicht	47
a) Erster Diskussionsstrang: das Verhältnis von "berücksichtigen" und "zugrundelegen"	48
b) Zweiter Diskussionsstrang: die Vorrangklausel	51

c)	Dritter Diskussionsstrang: Verzicht auf Einvernehmensregelungen im EUZBBG	54
d)	Vierter Diskussionsstrang: die gemeinsame Entschließung von Bundestag und Bundesrat zur Währungsunion	57
6.	Sechste Phase: Auch nach dem Vermittlungsausschuss besteht der gespaltene Berücksichtigungsbegriff fort	59
7.	Siebte Phase: Nachträglich setzt sich der "weiche" Berücksichtigungsbegriff auch bei Art. 23 Abs. 3 GG durch	61
IV.	Derzeitige Praxis des Bundestages in EU-Angelegenheiten	62
V.	Unionswärtige Entscheidungspotenziale des Bundestags als Thema der rechtswissenschaftlichen Diskussion	69
1.	Oetting, 1973	69
2.	Möller/Limpert, 1993	70
3.	Brenner, 1993	71
4.	Rath, 1995	72
5.	Weber-Panariello, 1995	72
6.	Scholz, 1996	74
7.	Schmalenbach, 1996	75
8.	Diehr, 1997	76
9.	Kamann, 1997	76
10.	Lang, 1997	77
11.	Kaufmann, 1998	78
12.	Pernice, 1998	80
13.	Schneider, 1998	81
14.	Sekretariat des EU-Ausschusses, 1998	81
15.	Kohnen, 1998	82
16.	Günther, 1998	83
17.	Tendenzen	84
C.	Die Rechtsetzung in der Europäischen Union	85
I.	Ablauf eines Rechtsetzungsverfahrens	85
1.	Entstehen eines Vorschlags der Kommission	86
2.	Beratung des Kommissionsvorschlags im Rat und seinen Gremien sowie im EP	88
3.	Ausfüllung bzw. Anpassung des verabschiedeten Rechtsetzungsaktes	93
II.	Fallstudie: LIFE-Verordnung	95

## TEIL 2

<b>Die Zulässigkeit von Mandatsgesetzen</b>	103
A. Szenarien einer Anwendung von Mandatsgesetzen	103
I. Mögliche Inhalte eines Mandatsgesetzes	104
1. Steuerung in der Anfangsphase: die Grundkonzeption	105
2. Steuerung in der Arbeitsphase: Änderungsanträge	106
3. Steuerung in der Entscheidungsphase: Kompromissbildung	106
II. Initiatorinnen von Mandatsgesetzentwürfen	107
1. Gesetzentwürfe von Oppositionsfraktionen	108
2. Gesetzentwürfe der Regierung bzw. der Mehrheitsfraktionen	110
3. Fraktionsübergreifende Gesetzentwürfe mit konflikthaftem Inhalt	111
4. Fraktionsübergreifende Gesetzentwürfe ohne konflikthaften Inhalt	111
5. Zusammenfassung	
B. Der Rechtscharakter von Mandatsgesetzen	112
I. Mandatsgesetze als Organgesetze	112
II. Kein Gesetzesvorbehalt	115
C. Die Rechtsgrundlage von Mandatsgesetzen	116
I. Anwendbarkeit deutschen Verfassungsrechts	116
II. Keine abschließende Regelung durch Art. 23 GG	117
1. Zu Art. 23 Abs. 3 GG	118
2. Zu Art. 23 Abs. 5 GG	119
III. Die Bedeutung von Art. 73 Nr. 1 GG für Mandatsgesetze	120
D. Kein gesetzestfester Eigenbereich der Bundesregierung	120
I. Kritik am Konzept der exekutiven Eigenbereiche	121
1. Wortlaut und Systematik des Grundgesetzes	121
2. Kein praktisches Bedürfnis für einen Eigenbereich der Regierung	122
3. Konstruktive Schwachstellen der Eigenbereichslehre	124
II. Kein Eigenbereich der Regierung aus Art. 65 GG	125
III. Kein Eigenbereich der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten	126
1. Eigenständigkeit der unionswärtigen Gewalt	126
2. Der Eigenbereich als obiter dictum der Pershing-Entscheidung	128
3. Das Gesetzgebungsrecht des Bundestags in auswärtigen Angelegenheiten	130
IV. Kein Eigenbereich der Regierung aus dem Prinzip der Gewaltenhemmung	134

V. Kein Eigenbereich der Regierung aus dem Prinzip der Organadäquanz	136
1. Grundsätzliche Einwände gegen das Konzept der Organadäquanz	136
2. Legitimation	138
a) Die Legitimationswirkung parlamentarischer Entscheidungen im allgemeinen	140
b) Die Legitimationswirkung parlamentarischer Mitwirkung in EU-Angelegenheiten	142
(1) Interessen Vermittlung	143
(2) Kommunikationsfunktion	144
c) Arten der Parlamentsmitwirkung in EU-Angelegenheiten	147
(1) Das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 I 3 GG	147
(2) Unverbindliche Kontrollrechte	149
(3) Mitentscheidungsrechte des Parlaments	151
d) Mögliche Besonderheiten der Beschlussfassung auf EU-Ebene	154
(1) Mehrheitsbeschlüsse	155
(2) Package Deals	158
(3) Nichtöffentlichkeit	160
(4) Vertraulichkeit	163
e) Zeitpunkt einer Parlamentsbeteiligung	170
f) Mitwirkungsgeeignete EU-Rechtsakte	175
(1) Kein Parlamentsvorbehalt	175
(2) Keine Typisierung besonders legitimationsbedürftiger EU-Vorhaben	177
g) Legitimation durch den Bundesrat	181
h) Kompensatorische Legitimation durch das Europäische Parlament	186
(1) Derzeitige Legitimationswirkung des Europäischen Parlamentes	186
(2) Exkurs: Zukünftige Legitimationspotenziale des Europäischen Parlaments	191
(3) Das Verhältnis von europäischen und nationalen Legitimationsinstanzen	200
i) Zwischenergebnis zur Legitimation	203
3. Flexibilität	204
a) Flexibilitätserfordernisse	205
b) Nationale Rückbindung als allgemeines Flexibilitätsproblem	210
c) Flexibilität des Parlamentes	213
4. Sachkompetenz	216
a) Spezifische Anforderungen an die Sachkompetenz in EU-Angelegenheiten	217
b) Information des Bundestages	219
(1) Informationspflicht der Bundesregierung	219
(2) Sonstige Informationsquellen der Abgeordneten	222
5. Exkurs: Regierung und Exekutivapparat	225
6. Europapolitische Geschlossenheit	229
7. Zwischenergebnis zur Organadäquanz	233

E. Europarechtliche Einwände	233
F. Ergebnis des 2. Teils	239
<b>TEIL 3</b>	
<b>Die Wirkung unionswärtiger Stellungnahmen gemäß § 5 Satz 3 EUZBBG</b>	241
A. Auslegung des Begriffs "zugrundelegen"	241
B. Verfassungsrechtliche Bedenken	243
C. Lösungsmöglichkeiten	245
I. Gewichtsverschiebung auf gesetzlicher Ebene	245
II. Verfassungskonforme Auslegung des EUZBBG	246
III. Auslegung des Berücksichtigungsbegriffs im Grundgesetz	247
D. Ergebnis des 3. Teils	251
<b>Schlussbetrachtung</b>	<b>253</b>
<b>Zusammenfassung in Thesen</b>	255
Literatur	259