



WISSENSCHAFTLICHE  
DIENSTE  
DES  
DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Mögliche Notwendigkeit und Dimension einer Neugestaltung des Artikels 23 GG zum Beteiligungsverfahren von Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten**

Fachbereich XII

Europa

Bearbeiter: RR Görlitz

Abschluss der Arbeit: 15. November 2003

Reg.-Nr.: WF XII - 145/03

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
1. Zusammenfassung .....	3
2. Artikel 23 GG heute – verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat am europapolitischen Geschehen .....	3
2.1. Die Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) bzw. die Begründung der Europäischen Union und die Änderung der vertraglichen Grundlagen (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) – Die Rechte von Bundestag und Bundesrat .....	4
2.2. Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in (sonstigen) Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 u. 3 GG) .....	4
2.2.1. Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG) .....	5
2.2.2. Die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages (Art. 23 Abs. 3 GG) .....	6
2.3. Die Mitwirkung des Bundesrates in (sonstigen) Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 S. 1, Abs. 4, 5 u. 6 GG) .....	6
2.3.1. Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG) ..	7
2.3.2. Die Beteiligung des Bundesrates am europäischen Rechtsetzungsprozess ..	7
3. Die neuen Vorgaben des Verfassungsentwurfs hinsichtlich der künftigen Rolle der nationalen Parlamente .....	8
3.1. Überblick .....	8
3.2. Die Neuerungen im Einzelnen .....	8
4. Hieraus resultierende mögliche neue Anforderungen an einen (reformierten) Artikel 23 GG .....	10
4.1. Reformbedürftigkeit der bisherigen Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat? .....	10
4.2. Neue Informationspflichten von EU-Organen gegenüber den nationalen Parlamenten .....	11
4.3. Das künftige „Klagerecht“ der nationalen Parlamente vor dem EuGH .....	11
4.3.1. Die einschlägigen europarechtlichen Vorgaben .....	11
4.3.2. Die Mitgliedstaaten oder die nationalen Parlamente als nach außen handelnde Akteure? .....	12
4.3.3. Gleiche Rechte für Bundestag und Bundesrat? .....	13
4.3.4. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung .....	14
4.3.5. Mögliche Umsetzungsoptionen .....	14
4.4. Das neue Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle .....	17
4.4.1. Sonstige Änderungen .....	19
5. Literaturverzeichnis .....	19

## 1. **Zusammenfassung**

Der vorliegende Entwurf eines künftigen europäischen Verfassungsvertrags enthält keine Neuerungen von einer Qualität, die eine grundsätzliche Reform des Art. 23 GG erforderlich machte. Gleichwohl ergibt sich aus der künftigen unmittelbaren Einbeziehung der nationalen Parlamente in das neue „Frühwarnsystem“ zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, aus der Möglichkeit der (europapolitischen) Konsultation der Landtage sowie aus dem künftigen „Klagerecht“ der nationalen Parlamente vor dem EuGH die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer entsprechenden „technischen“ Anpassung des Grundgesetzes, die systematisch bei Art. 23 GG angesiedelt werden könnte. Auch das künftig reformierte Unterrichtungssystem, das eine unmittelbare Zuleitung von EU-Dokumenten an die nationalen Parlamente durch die zuständigen EU-Organe vorsieht, könnte eine entsprechende Anpassung der einschlägigen Vorgaben des Art. 23 GG erforderlich machen. Die konkrete redaktionelle Ausgestaltung eines reformierten Art. 23 GG hängt von noch vorzunehmenden politischen Weichenstellungen ab, die insbesondere eine Grundentscheidung zur jeweiligen Intensität der Einbindung von Bundestag und Bundesrat zu treffen haben werden. In der folgenden Untersuchung werden in diesem Zusammenhang einzelne Optionen aufgezeigt.

## 2. **Artikel 23 GG heute – verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat am europapolitischen Geschehen**

Die Bestimmung des Art. 23 GG (sog. Europaartikel), die im zeitlichen Zusammenhang mit der Verabschiedung und Ratifizierung des Vertrags von Maastricht<sup>1</sup> in ihrer jetzigen Ausgestaltung in das Grundgesetz aufgenommen worden ist, statuiert von Verfassungs wegen eine Einbeziehung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Schaffung derartiger parlamentarischer Beteiligungsmechanismen steht grundsätzlich im jeweiligen Ermessen des nationalen Verfassungsgesetzgebers und unterliegt folglich keinen unmittelbaren europarechtlichen Vorgaben. Das (derzeit geltende) EU-Recht sieht lediglich im Protokoll zum Amsterdamer Vertrag<sup>2</sup> über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union Regelungen zur umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten vor. Die konkrete Ausgestaltung des derzeitigen Art. 23 GG erfolgte dementsprechend nach Maßgabe des insoweit autonomen Gesetzgebungsermessens des deutschen Verfassungsgesetzgebers. Konkretisiert und flankiert werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben u.a. durch die beiden Zusammenarbeitsgesetze<sup>3</sup>, durch die Geschäftsordnung des Deutschen

---

<sup>1</sup> In Kraft getreten am 1. November 1993.

<sup>2</sup> In Kraft getreten am 1. Mai 1999.

<sup>3</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I S. 311, sowie Gesetz über die Zu-

Bundestages (GO-BT), durch die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder<sup>4</sup>, durch die Verfahrensgrundsätze des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie durch die Ressortabsprache zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages<sup>5</sup>.

2.1. Die Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) bzw. die Begründung der Europäischen Union und die Änderung der vertraglichen Grundlagen (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) – Die Rechte von Bundestag und Bundesrat

Art. 23 Abs. 1 GG regelt – mit unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen – die Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates im Hinblick auf das in bestimmten Fällen erforderliche nationale Ratifizierungsverfahren, das auch das EU-Recht, etwa im Bereich der Vertragsänderung (Art. 48 EUV) oder des Beitritts neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 EUV), voraussetzt. Dieses Verfahren findet zum einen Anwendung bei der Begründung der EU bzw. bei der Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen, zum anderen bei der „Übertragung von Hoheitsrechten“ auf die EU. Daneben findet das Verfahren der nationalen Ratifizierung spezieller EU-Rechtsakte im Bereich einiger EU-Politiken Anwendung, wie (nach derzeitiger Rechtslage) etwa im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (Art. 42 EUV), bei der Festlegung eines einheitlichen Wahlverfahrens (Art. 190 Abs. 4 EGV) oder aber bei der Annahme des EG-Eigenmittelbeschlusses (Art. 269 EGV)<sup>6</sup>.

2.2. Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in (sonstigen) Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 u. 3 GG)

Außerhalb der geschilderten Ratifizierungsbefugnisse erstrecken sich die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages nach derzeitiger Verfassungslage zum einen auf das Recht des Parlaments, von der Bundesregierung umfassend informiert zu werden. Zum anderen hat die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Diese Stellungnahme ist von der Bundesregierung bei den Verhandlungen im

---

sammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I S. 313.

<sup>4</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 29. Oktober 1993 in der Fassung vom 8. Juni 1998, abgedruckt in Bundesanzeiger Nr. 226/1993, S. 10425 u. Bundesanzeiger Nr. 123/1998, S. 9433.

<sup>5</sup> Ressortabsprache zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 1994 in der Fassung vom 10. November 1995.

<sup>6</sup> Eingehend zu den in Art. 23 Abs. 1 geregelten Mitwirkungsbefugnissen des deutschen Gesetzgebers Geiger, JZ 1996, S. 1093.

EU-Rahmen zu berücksichtigen. Insgesamt ist in Art. 23 GG ein Mechanismus der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Parlament verankert, wodurch ein enges Kooperationsverhältnis zwischen diesen beiden Verfassungsorganen begründet worden ist. Diese besonderen parlamentarischen Befugnisse können unter bestimmten, in § 93 a GO-BT geregelten Voraussetzungen gemäß Art. 45 S. 2 GG auch vom Europaausschuss des Deutschen Bundestages wahrgenommen werden.

#### 2.2.1. Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG)

Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG statuiert die Pflicht der Bundesregierung, den Deutschen Bundestag umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Zweck dieser Verpflichtung ist es, dem Parlament ausreichend Zeit für die Entscheidung über eine etwaige Beteiligung an bestimmten EU-Vorhaben einzuräumen.

Diese Unterrichtungspflicht wird gemäß § 3 EUZBBG<sup>7</sup> dahingehend präzisiert, dass „über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten“, von Seiten der Bundesregierung zu informieren ist. Danach hat die Bundesregierung *unverzüglich* zu unterrichten, sobald sie offizielle oder inoffizielle Informationen von Relevanz erhält<sup>8</sup>. Die Einzelheiten dieser Unterrichtungspflicht, die eine wesentliche Voraussetzung für die effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle darstellt, werden durch § 4 EUZBBG geregelt. Danach übersendet die Bundesregierung dem Bundestag insbesondere die Entwürfe von EU-Richtlinien und -Verordnungen und unterrichtet den Bundestag zugleich über den wesentlichen Inhalt und das Ziel, über das Verfahren, das bei dem Erlass des geplanten Rechtsakts anzuwenden ist sowie über den voraussichtlichen Zeitpunkt der Befassung des Rates. Sie unterrichtet den Bundestag unverzüglich über ihre Willensbildung, den Verlauf der Beratungen, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, die Stellungnahmen der anderen Mitgliedstaaten sowie über die getroffenen Entscheidungen. Die Bundesregierung behält jedoch ihre sog. Integrationskompetenz, die sie nicht verpflichtet, etwa ihren internen politischen Willensbildungsprozess vollständig offen zu legen<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I S. 311.

<sup>8</sup> So Pernice, in: Dreier, Art. 23, Anm. 102.

<sup>9</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 23 Anm. 112, 115. Dazu im Widerspruch scheint die Formulierung des § 4 Abs. 2 EUZBBG zu stehen, der eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung „über ihre Willensbildung“ anzuordnen scheint (für eine einschränkende, lediglich auf das Ergebnis des Willensbildungsprozesses abstellende Auslegung auch Huber, Recht der Europäischen Integration, § 4 Rdnr. 12).

In der Praxis erfüllt die Bundesregierung diese Unterrichtungspflicht in der Regel durch Übersendung der sog. „Unionsdokumente“ (vgl. zu der konkreten Ausgestaltung dieser Übersendungspflicht, die in ein förmliches Zuleitungsverfahren eingebettet ist, § 4 EUZBBG) sowie durch mündliche Unterrichtung des Parlaments in den Ausschüssen.

### 2.2.2. Die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages (Art. 23 Abs. 3 GG)

Gemäß Art. 23 Abs. 3 S. 1 GG<sup>10</sup> hat die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, bevor sie an „Rechtsetzungsakten der Europäischen Union“<sup>11</sup> mitwirkt. Derartige Stellungnahmen, denen der Charakter eines schlichten Parlamentsbeschlusses zukommt, sind politische Stellungnahmen des Parlaments ohne unmittelbare rechtliche Bindungswirkung für die Bundesregierung<sup>12</sup>. Dieser besondere Charakter führt jedoch zu einer Begründungspflicht der Bundesregierung im Falle einer (beabsichtigten) Abweichung von den politischen Vorgaben des Parlaments. Etwaige Stellungnahmen des Bundestages sind gemäß Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG von der Bundesregierung bei den Verhandlungen zu „berücksichtigen“<sup>13</sup>.

### 2.3. Die Mitwirkung des Bundesrates in (sonstigen) Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 S. 1, Abs. 4, 5 u. 6 GG)

Auch der Bundesrat als zweite gesetzgebende Kammer ist gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 1, Abs. 4-6 GG an der deutschen Willensbildung in der Europapolitik zu beteiligen. Bereits Art. 50 GG legt fest, dass die Länder durch den Bundesrat auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Konkretisiert werden diese Mitwirkungsbefugnisse im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)<sup>14</sup>. Auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates gliedern sich in ein Recht auf Unterrichtung durch die Bundesregierung und ein Recht auf Beteiligung an der (europapolitischen) Willensbildung des Bundes auf, wobei das Grundgesetz eine abgestufte Mitwirkungsintensität in Anlehnung an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung des Grundgesetzes vorsieht. Gemäß Art. 23 Abs. 4 GG ist der Bundesrat danach „an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer

---

<sup>10</sup> Diese verfassungsrechtliche Vorgabe wird durch § 5 S. 1 u. 2 EUZBBG auf einfachrechtlicher Ebene konkretisiert.

<sup>11</sup> Der Begriff der „Rechtsetzungsakte“ wird grundsätzlich weit ausgelegt.

<sup>12</sup> Vgl. dazu eingehend Fuchs, DÖV 2001, S. 233 (239).

<sup>13</sup> Verwirrend und im wissenschaftlichen Schrifttum in seiner Bedeutung umstritten ist die insoweit abweichende Formulierung der einfachgesetzlichen Regelung des § 5 S. 3 EUZBBG, nach der etwaige Stellungnahmen bei den Verhandlungen „zugrunde zu legen“ sind.

<sup>14</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I S. 313.

entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären“.

### 2.3.1. Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG)

Die in Bezug auf den Bundestag dargestellten Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gelten in vergleichbarer Weise auch gegenüber dem Bundesrat. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe findet auf einfachgesetzlicher Ebene ihren Niederschlag in § 3 EUZBLG<sup>15</sup>, der die Bundesregierung verpflichtet, (neben dem Bundestag) auch den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten, die für die Länder von Interesse sein könnten.

### 2.3.2. Die Beteiligung des Bundesrates am europäischen Rechtsetzungsprozess

Konkret ausgeformt werden die (abgestuften) Beteiligungsrechte des Bundesrates im Hinblick auf den Willenbildungsprozess des Bundes durch Art. 23 Abs. 5 u. 6 GG. Dabei richtet sich die Intensität der Einbeziehung des Bundesrates nach der jeweiligen Betroffenheit länderspezifischer Interessen. Konkret sieht Art. 23 GG in diesem Zusammenhang **zwei** unterschiedliche Beteiligungsmechanismen für den Bundesrat – je nach betroffener Materie – vor, die wie folgt ausgestaltet sind<sup>16</sup>:

- Pflicht der Bundesregierung zur (bloßen) „**Berücksichtigung**“ der Stellungnahme des Bundesrates (Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG), sofern es sich um einen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes handelt und Interessen der Länder berührt sind oder soweit im Übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat.
- Pflicht der Bundesregierung zur „**maßgeblichen Berücksichtigung**“ einer etwaigen Stellungnahme des Bundesrates bei der Willensbildung des Bundes unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes immer dann, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind. Jedoch ist gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 3 GG in Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

---

<sup>15</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. 1993 I S. 313.

<sup>16</sup> Eingehend zur konkreten Ausgestaltung dieses Systems abgestufter Beteiligungsrechte Huber, Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union, S. 22 ff.

Art. 23 Abs. 6 GG sieht eine Einbeziehung von Ländervertretern in die Wahrnehmung von Rechten bei der Europäischen Union immer dann vor, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.

### 3. Die neuen Vorgaben des Verfassungsentwurfs hinsichtlich der künftigen Rolle der nationalen Parlamente

#### 3.1. Überblick

Der nunmehr vorliegende Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa enthält eine Reihe von Bestimmungen, die sich auf den Aspekt der künftigen Unterrichtung der nationalen Parlamente sowie auf deren Mitwirkungsmöglichkeiten insbesondere im Bereich der Sekundärrechtssetzung und deren Kontrolle durch Einführung eines sog. Frühwarnsystems sowie einer (noch zu präzisierenden) „Klagebefugnis“ vor dem EuGH beziehen. Daneben nimmt der Verfassungsentwurf Bezug auf z.T. schon jetzt existierende, in der Regel von den nationalen Parlamenten wahrzunehmende Ratifizierungsbefugnisse<sup>17</sup>.

#### 3.2. Die Neuerungen im Einzelnen<sup>18</sup>

- Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Art. I-9 Abs. 3 S. 3, Art. III-160 Abs. 1 Verfassungsentwurf [VE]), insbesondere durch die Bestimmungen des neuen *Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit*,  
→ Im Einzelnen sind hier bestimmte Unterrichtungspflichten der EU-Organe gegenüber den nationalen Parlamenten sowie ein sog. **Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle** festgelegt. Danach ist jedes nationale Parlament eines Mitgliedstaats oder jede Kammer eines nationalen Parlaments berechtigt, binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags der Kommission in einer **begründeten Stellungnahme** darzulegen, weshalb der Vorschlag möglicherweise nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, ggf. die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Die Kommission hat die begründete Stellungnahme zu „berücksichtigen“ (Textziffer 6 des Protokolls), bei Erreichen eines bestimmten Quorums an

---

<sup>17</sup> Vgl. zur derzeitigen Rechtslage die Ausführungen oben unter 1.1.

<sup>18</sup> Ausgeblendet bleiben die (oben angesprochenen) Regelungen, die eine Ratifizierung entsprechend den verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten – und damit durch die nationalen Parlamente – vorsehen.



begründeten Stellungnahmen darüber hinaus die Pflicht, den ursprünglichen Vorschlag zu „überprüfen“.

→ Gemäß Textziffer 7 des Protokolls wird ein neues **Klagerecht** der nationalen Parlamente bzw. der Kammern des nationalen Parlaments eingeführt. Eine in diesem Rahmen zu erhebende Klage soll jedoch durch den Mitgliedstaat „übermittelt“ werden;

- (Neue) Informationspflichten von EU-Organen gegenüber den nationalen Parlamenten, so etwa Art. I-17 Abs. 2 S. 1 VE (Unterrichtungspflicht der Kommission bei Vorschlägen, die auf die Flexibilitätsklausel gestützt werden), Art. I-24 Abs. 4 S. 2 VE (Unterrichtung durch den Europäischen Rat bei Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit), Art. III-162 VE (Unterrichtung über die Beratungen eines noch einzusetzenden ständigen Ausschusses beim Ministerrat zu Fragen der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit), Art. IV-7 Abs. 1 VE (Mitteilung von Entwürfen zur Änderung des Vertrags über die Verfassung);
- Besondere Vorgaben durch das neue *Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*, welches unter *I.* eine umfassende Unterrichtung der nationalen Parlamente durch die jeweiligen EU-Organe und unter *II.* eine – schon bisher – bestehende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament (u.a. im Rahmen der COSAC) vorsieht;
- Entsendung von Vertretern der nationalen Parlamente in einen künftigen Konvent, der gemäß Art. IV-7 Abs. 2 S. 1 VE als (jeweils neu einzuberufendes) Vorbereitungsgremium künftiger Vertragsänderungen ohne eigenes Letztentscheidungsrecht nunmehr institutionalisiert wird<sup>19</sup>;
- Einbeziehung der nationalen Parlamente in die politische Kontrolle von Europol und in die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust (Art. I-41 Abs. 2, Art. III-177 u. 174 VE); Beteiligung an den Bewertungsmechanismen des Art. III-161 VE gemäß Art. I-41 Abs. 2 VE bezüglich der Bewertung der Durchführung der Politik im Bereich „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ durch die Behörden der Mitgliedstaaten.

---

<sup>19</sup> Das Letztentscheidungsrecht verbleibt – wie schon bisher – bei der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und den am Ende mit der Ratifizierung befassten nationalen Parlamenten.

#### 4. **Hieraus resultierende mögliche neue Anforderungen an einen (reformierten) Artikel 23 GG**

Der nunmehr vorliegende Verfassungsentwurf stellt Art. 23 GG in seiner bisherigen Ausgestaltung schon deshalb nicht grundsätzlich in Frage, weil an der auch künftig erforderlichen engen Verzahnung der europapolitischen Aktivitäten von Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat kein Zweifel bestehen dürfte. Gleichwohl ist zu prüfen, inwieweit sich aus den dargestellten Veränderungen hinsichtlich der künftigen (europapolitischen) Rolle der nationalen Parlamente mögliche Änderungs- bzw. Präzisierungsaufträge im Hinblick auf die inhaltliche Feinjustierung des Art. 23 GG ergeben könnten.

##### 4.1. Reformbedürftigkeit der bisherigen Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat?

Der Verfassungsentwurf verstärkt, wie dargelegt, die Unterrichtung der nationalen Parlamente sowohl inhaltlich wie institutionell. Dementsprechend sollen Unionsdokumente künftig unmittelbar von den EU-Organen an die nationalen Parlamente übermittelt werden. Diese Veränderung im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wird eine Vielzahl praktischer und insbesondere geschäftsordnungsrechtlicher, hier nicht zu erörternder Fragen, aber auch die Problematik einer möglichen Modifizierung der Zusammenarbeitsgesetze aufwerfen. Auf verfassungsrechtlicher Ebene stellt sich in diesem Kontext die Frage nach der Berechtigung einer Fortgeltung der bislang in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG verankerten **Unterrichtungspflicht** der Bundesregierung. Zwar umfasst diese Informationspflicht, wie oben dargelegt, insbesondere die – künftig auf die EU-Organe verlagerte – (bisherige und künftig möglicherweise obsoletere) Pflicht der Bundesregierung zur Übermittlung von Unionsdokumenten an Bundestag und Bundesrat. Jedoch betrifft diese Unterrichtungspflicht neben der Pflicht zur Dokumentenübersendung auch die Pflicht zur (mündlichen oder schriftlichen) Berichterstattung insbesondere bezüglich solcher Aspekte europäischer Angelegenheiten, die den *innerstaatlichen europapolitischen Willensbildungsprozess* betreffen.

Gerade dieser Informationsaspekt behält aber auch künftig seine zentrale Bedeutung im Gefüge der europapolitischen Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat. Deshalb kann eine Streichung dieser Verfassungsvorgabe nicht in Betracht kommen, will man nicht die Grundstruktur des in Art. 23 GG verankerten Zusammenarbeitsprinzips erschüttern. Allenfalls eine Herausnahme der bisherigen Pflicht zur Übermittlung der EU-Dokumente könnte deshalb in Frage kommen, wobei jedoch eine derartige, an die neuen Gegebenheiten angepasste Präzisierung der Regierungspflichten auch auf der Ebene des einfachen Rechts durch entsprechende Modifizie-

rung der Zustimmungsgesetze und der einschlägigen Geschäftsordnungen bzw. Ressortvereinbarungen erreicht werden könnte.

Gleichwohl bleibt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass auch die neu geschaffene Unterrichtungspflicht der EU-Organen durch keinerlei Sanktionsmechanismus flankiert wird, der im Falle eines Unterbleibens der Information die nationalen Parlamente – etwa im Hinblick auf eine mögliche Hemmung der sechswöchigen Einspruchspflicht im Kontext des „Frühwarnsystems“ – in ihren Beteiligungsrechten effektiv schützen könnte. Schon dieses Regelungsdefizit des Verfassungsvertrags spricht für die Beibehaltung der derzeitigen, dann ggf. parallel auszuübenden Unterrichtungspflicht der Bundesregierung.

#### 4.2. Neue Informationspflichten von EU-Organen gegenüber den nationalen Parlamenten

Die neuen Unterrichtungspflichten entziehen sich schon aus der Natur der Sache einer Regelung auf der Ebene des deutschen Verfassungsrechts, da deren Adressat *allein* die EU-Organen sind. Die konkrete Ausgestaltung dieser Unterrichtungspflicht und eine etwaige Einbeziehung der nationalen Regierungen in den Übermittlungsprozess wird künftig bilateral zwischen den betroffenen nationalen Parlamenten und den EU-Organen zu regeln sein. Eine verfassungsrechtliche Relevanz ergibt sich folglich nicht.

#### 4.3. Das künftige „Klagerecht“ der nationalen Parlamente vor dem EuGH

##### 4.3.1. Die einschlägigen europarechtlichen Vorgaben

Der Ausgestaltung durch das innerstaatliche Recht unterliegt das künftig mögliche „Klagerecht“ der nationalen Parlamente bezüglich Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip, die nach den einschlägigen europarechtlichen Vorgaben des Subsidiaritätsprotokolls (Tz. 7) durch den Mitgliedstaat „im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments“ zu „übermitteln“ sein werden. Die einschlägige Protokollformulierung unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen (nach den Modalitäten des Artikels III-270 VE zu erhebenden) Nichtigkeitsklagen vor dem EuGH, die von einem Mitgliedstaat *erhoben* werden, und solchen Klagen, die „gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments *übermittelt*“ werden. Diese Formulierung stellt, ebenso wie die bislang nicht bestehende Einbindung der nationalen Parlamente in das EU-Klagesystem, juristisches Neuland dar. Zu klären ist an dieser Stelle, welche konkreten Vorgaben das EU-Recht

hier in Bezug auf den zulässigen Klageberechtigten (Mitgliedstaat, nationales Parlament oder nationale Regierung?) macht, da sich die Ausgestaltung des nationalen Rechts an diesen Vorgaben zu orientieren hat.

#### 4.3.2. Die Mitgliedstaaten oder die nationalen Parlamente als nach außen handelnde Akteure?

Grundsätzlich knüpft Tz. 7 des Protokolls für beide dort genannten Klagevarianten an die „Mitgliedstaaten“ als vor dem EuGH handelnde Akteure an. Diese Auslegung hat zur Folge, dass auch nach Einführung einer „Parlamentsklage“ nach den maßgeblichen EU-rechtlichen Vorgaben im *Außenverhältnis* allein die Mitgliedstaaten agieren. Insoweit ist die Formulierung von der „Übermittlung“ der Klage durch die Mitgliedstaaten irreführend, da hierdurch der (fälschliche) Eindruck erweckt wird, eigentlicher Kläger bei der Parlamentsklage sei das nationale Parlament selbst, wohingegen dem Mitgliedstaat lediglich die technische Funktion des „Briefträgers“ zukomme.

Einem derartigen Verständnis steht jedoch die bisherige Systematik des EU-Prozessrechts sowie Sinn und Zweck der vorgenannten Protokollbestimmung entgegen. Grundsätzlich sieht Art. III-270 VE, auf den auch in der Protokollbestimmung ausdrücklich Bezug genommen wird, eine Klageberechtigung lediglich der EU-Organe und der *Mitgliedstaaten* vor. Gründe, die für eine Aufwertung einzelner *nationaler* Verfassungsorgane im EU-weiten Kontext *neben* den Mitgliedstaaten sprechen, sind jedoch nicht ersichtlich, da allein die Mitgliedstaaten als Vertragssubjekte im Kontext der Europäischen Union handlungsfähige Subjekte sind.

Im Übrigen bestünde in diesem Fall auch die Gefahr einer Zersplitterung der grundsätzlich einheitlich zu erfolgenden nationalen Interessenwahrnehmung auf europäischer Ebene. Diesem Grundverständnis entspricht die einschlägige Protokollvorschrift dadurch, dass sie auch für die Konstellation einer parlamentarischen Klage auf die Mitgliedstaaten als nach außen agierende Rechtssubjekte abstellt. Demgemäß ist einer Auslegung der Vorzug zu geben, die auch in der Konstellation der „parlamentarischen Klage“ eine Klage des jeweiligen Mitgliedstaats sieht und Fragen der parlamentarischen Initiierung bzw. Beteiligung als Probleme des Innenverhältnisses der nationalen Verfassungsorgane klassifiziert<sup>20</sup>. In diesem Sinne ist auch die Formulierung von der „Übermittlung“ der Parlamentsklage zu verstehen.

---

<sup>20</sup> Von dieser Prämisse scheint auch Dederer, ZG 2003, S. 97 (108), auszugehen.

Im Ergebnis sind folglich nicht die nationalen Parlamente kraft europarechtlicher Anordnung vor dem EuGH als nationale Verfassungsorgane klagebefugt, sondern es wird vielmehr ein europarechtlicher Rahmen geschaffen, der auch Klagen eines *Mitgliedstaates* mit einer parlamentarischen *Urheberschaft* erfasst. Dabei obliegt es dem Mitgliedstaat, innerstaatlich zu definieren, auf welche Weise das Parlament in diesem Rahmen tätig werden kann. Nach außen handelt somit allein der Mitgliedstaat, das Problem einer möglichen parlamentarischen Urheberschaft der Klage stellt sich folglich allein im staatsorganisatorischen Innenverhältnis der Verfassungsorgane.

#### 4.3.3. Gleiche Rechte für Bundestag und Bundesrat?

Tz. 7 des Subsidiaritätsprotokolls spricht im Kontext der „Parlamentsklage“ von Klagen, die „[...] von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments“ übermittelt werden. Im Schrifttum wird in diesem Zusammenhang der Standpunkt vertreten, diese Formulierung beziehe den Bundesrat ausdrücklich nicht mit ein, da dieser nicht als „zweite Parlamentskammer“ im Sinne dieses Protokolls charakterisiert werden könne<sup>21</sup>. Dies folge bereits daraus, dass der Bundesrat keine „zweite Kammer“ eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans sei, die gleichwertig mit der „ersten Kammer“ entscheidend am Verfahren beteiligt wäre, das Grundgesetz folglich ein System mit einem in zwei Kammern gegliederten nationalen Parlament nicht kenne<sup>22</sup>.

Dieser Ansatz verkennt jedoch den offenkundigen politischen Willen des Konvents, der durch die gewählte Formulierung gerade den völlig unterschiedlichen parlamentarischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten, die zum Teil föderal, zum Teil zentralstaatlich organisiert sind, ausreichend Rechnung zu tragen suchte. Dementsprechend muss es problematisch erscheinen, die Protokollvorgaben derart restriktiv zu interpretieren. Erkennbarer Sinn und Zweck der Bestimmung ist deshalb die Erfassung jeglicher gesetzgebender Einrichtungen auf der Bundes- bzw. Zentralstaatsebene ohne Entscheidung dahingehend, Mitgliedstaaten mit einem *Senatsprinzip* etwa denjenigen Mitgliedstaaten vorzuziehen, die sich – wie etwa Deutschland - für ein *Ratsprinzip* zur Vertretung föderativer Interessen entschieden haben<sup>23</sup>. Im Übrigen würde durch einen Ausschluss des Bundesrates auch schon gegen die bisherige Systematik des Art. 23 GG verstoßen werden, der sowohl Bundestag als auch Bundesrat in den europäischen Integrationsprozess

---

<sup>21</sup> So Dederer, ZG 2003, S. 97 (107 f.), für ein „Klagerecht“ auch des Bundesrates aber Brok, KAS/Auslandsinformationen 1/03, S. 14 ff.

<sup>22</sup> Dederer, ZG 2003, S. 97 (107 f.) unter Berufung auf das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 37, 363 (380)).

<sup>23</sup> Ausführlich zu diesen unterschiedlichen Modellen Krebs, in: von Münch/Kunig, Art. 50, Rz. 1.

einbezieht. Somit sind – wie schon bisher - grundsätzlich *beide* Verfassungsorgane in einen ggf. reformierten Art. 23 GG einzubeziehen.

#### 4.3.4. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung

Im *Außenverhältnis* hat entsprechend den obigen Überlegungen auch nach den neuen EU-rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der neu eingeführten „Parlamentsklage“ formal der jeweilige *Mitgliedstaat* als klagendes Subjekt zu agieren. Im Falle Deutschlands ist deshalb zur Ermöglichung einer derartigen „Parlamentsklage“ im allein relevanten (verfassungsrechtlich determinierten) *Innenverhältnis* zu klären, durch welches Verfassungsorgan diese spezielle Außenvertretung Deutschlands wahrzunehmen sein wird.

Grundsätzlich kommen nach der derzeitigen Konzeption des Art. 23 GG weder Bundestag und Bundesrat noch den Bundesländern unmittelbare Mitwirkungs- bzw. Vertretungsrechte im *Außenverhältnis* zur Europäischen Union zu. Vielmehr nimmt die Bundesregierung die Vertretung deutscher Interessen bei der EU wahr<sup>24</sup>. Dieser durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU erfolgte Kompetenzverlust von Bundestag und Bundesrat wird durch die geschilderten Beteiligungsmechanismen im Innenverhältnis, d.h. durch die gegenüber der Bundesregierung bestehenden Informations- und Beteiligungsrechte, kompensiert. Einzige Durchbrechung dieses Grundsatzes der umfassenden Zuständigkeit der Bundesregierung im Außenverhältnis bildet dabei Art. 23 Abs. 6 GG, wonach auch ein vom *Bundesrat* zu ernennender Vertreter der Bundesländer anstelle der Bundesregierung die Gesamtinteressen Deutschlands im Rat wahrnehmen kann.

Vor diesem Hintergrund bedarf eine durch die „Parlamentsklage“ erfolgende unmittelbare Einbeziehung von Bundestag bzw. Bundesrat in das europapolitische Geschehen, die im Wege unterschiedlicher Optionen denkbar wäre, einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Regelung. Systematisch bietet sich hierfür Art. 23 GG an, nicht zuletzt wegen der schon dort verankerten speziellen parlamentarischen Beteiligungsrechte im EU-Kontext.

#### 4.3.5. Mögliche Umsetzungsoptionen

Als konkrete Umsetzungsoptionen sind in Abhängigkeit vom jeweiligen politischen Willen unterschiedliche Konstellationen denkbar, die im Ergebnis allesamt sowohl dem

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu Maurer, Staatsrecht I, Rz. 28 ff.

Bundestag als auch dem Bundesrat eine entsprechend über den Mitgliedstaat vermittelte „Klagebefugnis“ ermöglichen würden. Unterschiede ergeben sich jedoch bei der Frage, ob und ggf. in welcher Intensität die *Bundesregierung* in ein derartiges Klageverfahren einzubeziehen wäre.

- In einer **ersten Option** wäre denkbar, dem Bundestag bzw. dem Bundesrat ein jeweils *unmittelbares Recht* auf Wahrnehmung der (von ihm selbst zu definierenden) Klageinteressen Deutschlands vor dem EuGH einzuräumen. Dies würde eine entsprechende Ergänzung des derzeitigen Art. 23 GG in der Weise erforderlich machen, dass die bislang in diesem Bereich bestehende *alleinige* Handlungsbefugnis der Bundesregierung um eine entsprechende *zusätzliche* Handlungsbefugnis von Bundestag und Bundesrat ergänzt würde. Danach könnte der Bundestag bzw. der Bundesrat als zuständiges Verfassungsorgan unmittelbar für Deutschland Klage vor dem EuGH erheben, wohingegen die Bundesregierung in diesem Verfahren allenfalls beratend beteiligt wäre. Dem Bundestag bzw. dem Bundesrat obläge folglich, was ein verfassungsrechtliches Novum darstellte, in der speziellen Konstellation einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH die Befugnis zur Außenvertretung Deutschlands.
- Als **zweite Option** wäre denkbar, Bundestag bzw. Bundesrat lediglich ein *mittelbares Recht* auf Durchsetzung einer Klage vor dem EuGH einzuräumen. Im Unterschied zur erstgenannten Option läge auch hier die Entscheidung über das *Ob* und ggf. das *Wie* der Klageerhebung bei Bundestag bzw. Bundesrat, wohingegen die konkrete Durchführung im Unterschied zur ersten Option von der Bundesregierung zu gewährleisten wäre. Eine diese Option umsetzende (neue) Verfassungsbestimmung bzw. -ergänzung hätte demgemäß eine Verpflichtung der Bundesregierung zu statuieren, einer entsprechenden parlamentarischen Aufforderung zwingend nachzukommen. Dabei wäre ggf. auch festzulegen, ob und ggf. inwieweit der Bundesregierung bei der Ausgestaltung der konkreten Klage ein eigenes Handlungsermessen verbleibt. Im Extremfall wäre aber denkbar, die Bundesregierung in diesem Verfahren als reinen Sachwalter des politischen Willens von Bundestag bzw. Bundesrat ohne eigenen (politischen) Entscheidungsspielraum zu definieren. Diese Einbeziehung der Bundesregierung könnte gegenüber dem erstgenannten Modell vor allem verfahrenspraktische Vorteile aufweisen, da speziell die Exekutive über die entsprechenden Erfahrungen und Infrastrukturen verfügt, die Prozessvertretung Deutschlands vor dem EuGH effektiv zu organisieren. Schlösse man die Bundesregierung aus dem Verfahren der „Parlamentsklage“ gänzlich aus, wären Bundestag und Bundesrat in diesen praktischen Fragen auf sich allein gestellt. Formal erhebt nach dieser Option deshalb, wie schon bisher, die Bundesregierung für Deutschland Klage

vor dem EuGH. Sie tut dies jedoch aufgrund einer sie verfassungsrechtlich bindenden Aufforderung durch den Bundestag bzw. den Bundesrat.

- Als **dritte Option** wäre schließlich denkbar, die zweite Option dahingehend abzuwandeln, dass der Bundesregierung ein eigenständiges Entscheidungsermessen darüber zukäme, ob - die in diesem Fall vom Bundestag bzw. Bundesrat lediglich *anzuregende* - Klageerhebung auch tatsächlich durchzuführen ist. Diese (schwächste) Form der Einbeziehung des Parlaments würde aber keinen wesentlichen Unterschied zur schon jetzt geltenden Rechtslage darstellen, nach der beide Kammern nicht gehindert sind, der Bundesregierung entsprechende politische Empfehlungen zu geben. Dementsprechend würde sich diese Umsetzungsoption am weitesten vom eigentlichen Sinn und Zweck der neuen EU-rechtlichen Vorgaben entfernen.

Die beiden erstgenannten Optionen erfordern zusätzlich eine Klärung der Frage, wie sich dieses parlamentarische Initiativrecht bezüglich der Erhebung einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH zum bestehenden entsprechenden Außenvertretungsrecht der Bundesregierung, die bislang exklusiv über die Erhebung möglicher Klagen Deutschlands vor dem EuGH zu befinden hat, verhält. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang sowohl ein *exklusives* Außenvertretungsrecht von Bundestag und Bundesrat, welches die entsprechenden bisherigen Befugnisse der Bundesregierung bei den auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips zu erhebenden Klagen gänzlich ausschließt, als auch ein *komplementäres* Klagerecht der Bundesregierung, etwa immer dann, wenn weder Bundesrat noch Bundestag von ihrer Klagebefugnis Gebrauch machen. Dabei muss gleichzeitig eine Klärung darüber herbeigeführt werden, inwieweit und auf welche Weise mögliche politische Bewertungsunterschiede eines Sachverhalts durch die Bundesregierung auf der einen Seite und durch Bundestag bzw. Bundesrat auf der anderen Seite in diesem Zusammenhang in der Weise aufgelöst werden, dass es nicht zu einem *widersprüchlichen* Agieren Deutschlands auf EU-Ebene kommen kann. Ein solches widersprüchliches Verhalten könnte etwa darin bestehen, dass die Bundesregierung von sich aus Klage gegen einen EU-Rechtsakt erhebt, der Bundesrat jedoch aus einer entgegengesetzten politischen Interessenlage heraus etwa dem Verfahren auf Seiten des Beklagten beitrifft.

Denkbar wäre zur Vermeidung derartiger Komplikationen etwa ein generelles Monopol von Bundestag und Bundesrat gegenüber der Bundesregierung in Bezug auf Subsidiaritätsklagen oder aber eine parallele Klage- und damit Außenvertretungsbefugnis Deutschlands sowohl durch Bundestag und Bundesrat als auch durch die Bundesregierung mit der gleichzeitigen Vorgabe einer vorherigen inhaltlichen Abstimmung der genannten Verfassungsorgane. Probleme könnten sich neben den genannten möglichen



Interessenkollisionen zwischen der Regierung auf der einen und Bundestag bzw. Bundesrat auf der anderen Seite auch dann ergeben, wenn sich Bundestag und Bundesrat bezüglich einer Entscheidung über eine Klageerhebung nicht einigen können. Soll eine derartige Einigung Voraussetzung für die Klageinitiierung durch eine der beiden Kammern sein, oder soll sowohl Bundestag als auch Bundesrat – unabhängig von möglichen politischen Wertungsdifferenzen zwischen beiden Kammern – jeweils eigenständig eine Klage vor dem EuGH im Namen Deutschlands erheben dürfen?

Daneben bedarf die Frage einer Klärung, ob die Entscheidung über eine etwaige Klageerhebung in den beiden Kammern durch eine Mehrheitsentscheidung herbeizuführen ist, oder ob bereits ein qualifiziertes Minderheitenvotum ausreichen soll, wie dies etwa bei der Einrichtung von Untersuchungsausschüssen als klassisches Oppositionsrecht etwa in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verankert ist. Konsequenz im letzteren Falle wäre dann die Möglichkeit der Klageerhebung Deutschlands vor dem EuGH allein auf der Grundlage etwa des Votums einiger weniger Bundesländer bzw. der Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag.

Im Ergebnis spricht viel für die Einschätzung, wonach hinsichtlich der neuen „Parlamentsklage“ eine Verfassungsanpassung schon wegen der grundsätzlich klärungsbedürftigen Handlungsmöglichkeiten der vorgenannten Verfassungsorgane sowie der möglicherweise neuen Verpflichtungen der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat erforderlich sein dürfte. Aus systematischen Gründen empfiehlt sich eine entsprechende Ergänzung von Art. 23 GG. Die konkrete Ausgestaltung der nötigen Reform richtet sich aber nach dem – vorab politisch zu definierenden - künftigen Verhältnis der genannten Verfassungsorgane zueinander.

#### 4.4. Das neue Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle

Grundlage des künftigen **Frühwarnsystems zur Subsidiaritätskontrolle** durch die nationalen Parlamente, in dessen Rahmen die (fristgebundene) Übermittlung einer sog. *begründeten Stellungnahme* an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Ministerrates und der Kommission ermöglicht wird, ist ein effektives Informations- und Unterrichtungssystem, das schon durch die bisherigen einschlägigen Informationspflichten der Bundesregierung getragen wird und künftig um die geschilderten unmittelbaren Unterrichtungspflichten der EU-Organe erweitert bzw. modifiziert werden wird. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass insoweit keine zwingende Notwendigkeit von verfassungsrechtlichen Neuerungen ersichtlich ist.

Während das künftige parlamentarische Verfahren der Abgabe einer derartigen begründeten Stellungnahme lediglich einer entsprechenden geschäftsordnungsrechtlichen Regelung sowohl durch den Bundestag als auch durch den Bundesrat bedarf, ist die in diesem Kontext grundsätzlichere Frage des durch diesen neuen Mechanismus begründeten Agierens des nationalen Verfassungsorgans „Bundestag“ bzw. „Bundesrat“ „nach außen“ nicht zuletzt wegen der Rechtserheblichkeit derartiger Stellungnahmen auf europäischer Ebene von Verfassungsrelevanz<sup>25</sup>. Anders als im – oben erörterten – Kontext der „Parlamentsklage“ vor dem EuGH wird in diesem Kontext durch die einschlägigen europarechtlichen Vorgaben nicht auf die – ggf. durch die Parlamente vertretenen – *Mitgliedstaaten* als Akteure, sondern *unmittelbar* auf die nationalen Parlamente in ihrer Eigenschaft als innerstaatliche Verfassungsorgane abgestellt. Dies stellt ein sowohl europarechtliches als auch verfassungsrechtliches Novum dar, welches nicht zuletzt wegen der hierdurch erfolgenden Durchbrechung der bisherigen europapolitischen Prärogative der Bundesregierung<sup>26</sup> und der Neujustierung der in Art. 23 GG gefundenen Balance zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat hinsichtlich von deren Teilhabe an der Unionsgesetzgebung der verfassungsrechtlichen Absicherung bedarf. Eine entsprechende Ergänzung von Art. 23 GG könnte sich deshalb in ihrer Formulierung an Tz. 5 des Subsidiaritätsprotokolls anlehnen, indem ein entsprechendes Recht von Bundestag und Bundesrat zur Abgabe derartiger begründeter Stellungnahmen unmittelbar gegenüber den zuständigen EU-Organen ausdrücklich im Verfassungstext verankert wird.

Teilziffer 5 des Subsidiaritätsprotokolls sieht daneben die *Möglichkeit* der **Konsultation der „regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen“** vor, die den jeweiligen nationalen Parlamenten obläge. Lediglich die deutschen Landtage können als derartige „regionale Parlamente“ eingestuft werden<sup>27</sup>. Vor dem Hintergrund der vorzitierten Protokollvorgabe besteht jedoch keine zwingende europarechtliche Vorgabe zur Schaffung eines derartigen Konsultationsmechanismus. Gleichwohl besäße dessen mögliche Einführung ebenfalls Verfassungsrelevanz, da insoweit eine Modifizierung des bislang im Grundgesetz verankerten föderalen Prinzips, wonach (europapolitische) Länderinteressen auf Bundesebene allein durch den Bundesrat wahrgenommen werden (Art. 50 GG), erfolgen würde. Insoweit wäre verfassungspolitisch zunächst eine Grundentscheidung darüber zu treffen, ob, durch wen (Bundesrat und/oder Bundestag?) und mit welchen Rechtswirkungen (Verpflichtungswirkung für das konsultierende Bundesorgan?) eine derartige Konsultation innerstaatlich zu erfolgen hätte. Verfassungspolitisch und –sys-

---

<sup>25</sup> So im Ergebnis auch Dederer, ZG 2003, 97 (106 f.).

<sup>26</sup> Vgl. zur Zuweisung des Rechts auf Außenvertretung an die Bundesregierung etwa Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 23, Rn. 8, 98, 101.

<sup>27</sup> Dazu ausführlich Dederer, ZG 2003, 97 (107 f.).

tematisch nahe läge eine derartige Anbindung der Landtage in die Subsidiaritätskontrolle allein über den Bundesrat. Ein entsprechender Anspruch der Landtage auf Konsultation durch den Bundesrat könnte dann etwa in Art. 50 GG, ggf. aber auch in Art. 23 GG, festgeschrieben werden, wohingegen die Modalitäten der Konsultation geschäftsordnungsrechtlich bewältigt werden könnten. Zu beachten wäre in diesem Zusammenhang aber die vom Subsidiaritätsprotokoll vorgegebene 6-Wochen-Frist bzgl. der Abgabe einer begründeten Stellungnahme, der ein mögliches künftiges Konsultationsregime Rechnung zu tragen hätte.

#### 4.4.1. Sonstige Änderungen

Die künftig von den nationalen Parlamenten zu organisierende Entsendung von Vertretern in künftige Europäische Konvente bedarf nicht zwingend einer verfassungsrechtlichen Regelung, da diesem Gremium auch künftig lediglich eine *vorbereitende* Funktion zukommen wird. Dementsprechend sollten entsprechende geschäftsordnungsrechtliche Regelungen zur Frage der Bestellung des jeweiligen Parlamentsvertreters ausreichen.

Die künftige Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Kontrolle von Europol und in die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust sowie die beabsichtigte Beteiligung an den Bewertungsmechanismen zur Durchführung der Politik im Bereich „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erscheint ebenfalls nicht zwingend auf Verfassungsebene zusätzlich regelungsbedürftig, weil es sich bezüglich der Beteiligung an den Bewertungsmechanismen in erster Linie lediglich um besondere Unterrichtungspflichten (Art. III-161 S. 2 VE) handelt. Im Übrigen ist hinsichtlich der Kontrolle von Europol (Art. III-177 Abs. 2 Uabs. 2 VE) sowie bzgl. der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust (Art. III-174 Abs. 2 UAbs. 2 VE) das in diesem Zusammenhang noch zu erlassende *Europäische Gesetz* abzuwarten.

## 5. Literaturverzeichnis

**Brok**, Elmar, Der Europäische Verfassungskonvent, KAS/Auslandsinformationen 1/03

**Dederer**, Hans-Georg, Die Konstitutionalisierung Europas, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2003, S. 97

**Dreier**, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, Tübingen 1998

**Fuchs**, Michael, Art. 23 GG in der Bewährung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, S. 233

**Geiger**, Rudolf, Die Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers an der Entwicklung der Europäischen Union, Juristenzeitschrift (JZ) 1996, S. 1093

**Huber**, Peter M., Recht der Europäischen Integration, 1996

**Huber**, Peter M., Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union, Hanns-Seidel-Stiftung, München 2001

**Maurer**, Hartmut, Staatsrecht I, 3. Aufl., München 2003

**v. Münch**, Ingo/**Kunig**, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 4./5. Aufl., München 2001

**Maunz**, Theodor/**Dürig**, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, München 1996

(Görlitz)