

Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse  
von Bundestag und Bundesrat, 26./27. August 2009

Prof. Dr. Armin von Bogdandy, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliche  
Recht und Völkerrecht, Heidelberg

unter Mitwirkung von Dr. Jürgen Bast und Christian Wohlfahrt

**I. Zusammenfassung der Vorschläge** zur Verbesserung der Gesetzentwürfe der  
Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen (Erläuterung unter III.)

1. Zum Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG

- a) § 3 Abs. 3 S. 3 IntVG, § 4 Abs. 1 S. 2 IntVG und andere gleich lautende Stellen  
sollten gestrichen werden.

Begründung: Das etwaige Abstimmungsverhalten ist durch die übrigen Bestimmungen  
im jeweiligen Absatz eindeutig festgelegt.

- b) § 3 Abs. 3 IntVG sollte in Anlehnung an Abs. 1 und Abs. 2 neu gefasst werden.

Begründung: Ein zweistufiges innerstaatliches Verfahren ist nicht zweckmäßig und  
verfassungsrechtlich auch nach Ansicht des BVerfG nicht geboten.

- c) In § 10 Abs. 1 IntVG sollten die Verfahrensanforderungen für die Ausübung des  
Ablehnungsrechts durch Bundestag und Bundesrat denjenigen entsprechen, die für das  
in § 4 IntVG vorgesehene Gesetz gelten, sofern ein solches Gesetz bereits in Kraft  
getreten ist. Es empfiehlt sich darüber hinaus, § 10 IntVG als § 4 Abs. 3 IntVG neu zu  
gruppieren.

Begründung: Die rechtlichen Wirkungen eines nach Art. 23 Abs. 1 GG beschlossenen  
Gesetzes dürfen aus rechtsstaatlichen Gründen nicht durch einfachen Beschluss nur  
eines der an der Gesetzgebung beteiligten Organe negiert werden; vielmehr ist ein  
*actus contrarius* zu fordern. Die Umgruppierung würde den systematischen  
Zusammenhang sichtbar machen.

- d) § 5 Abs. 2 Nr. 2 IntVG sollte gestrichen werden. Dies gilt auch, wo er in § 6 Abs. 2  
und § 9 Abs. 2 IntVG in Bezug genommen wird.

Begründung: Die grundgesetzlichen Regeln über die Gesetzgebung kennen keinen Zusammenhang zwischen einer konkurrierenden Kompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG und der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung nach Art. 50 GG. § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 IntVG gehen über das vom BVerfG geforderte hinaus und sind verfassungsrechtlich problematisch.

- e) In § 8 IntVG sollte am Ende des S. 1 eingefügt werden: „sofern im konkreten Fall die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 GG vorliegen.“

Begründung: Die auf die Übertragung von Hoheitsrechten zugeschnittenen Verfahren sollten nur in Fällen zur Anwendung kommen, in denen Hoheitsrechte übertragen werden.

- f) § 9 Abs. 2 IntVG sollte gestrichen oder in Anlehnung an § 5 Abs. 2 IntVG neu gefasst werden.

Begründung: Ein Weisungsrecht des Bundesrates an ein Mitglied der Bundesregierung ist ein staatsrechtliches Novum unter dem Grundgesetz, dessen Einführung unter dem Gesichtspunkt der Eigenverantwortlichkeit der Verfassungsorgane nicht wünschenswert ist und vermutlich einer Grundgesetzänderung bedürfte. Im Übrigen löst die Betätigung der sog. Notbremse im Bereich des Strafrechts Rechtsfolgen aus, deren integrationspolitische Konsequenzen nicht alleine vom Bundesrat abgewogen werden sollten.

## 2. Zum Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag – EUZBBG

- a) § 3 Abs. 1 Nr. 3 EUZBBG sollte ergänzt werden um „sowie Vorschläge, Initiativen und Empfehlungen für sonstige verbindliche Rechtsakte des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission und der EZB.“

Begründung: Der Kreis der „Gesetzgebungsakte“ gemäß Art. 289 AEUV ist für die Zwecke der Festlegung der unterrichtungspflichtigen Vorhaben der EU zu eng, schon weil er die Rechtsakte des Rates und des Europäischen Rates im Bereich der GASP nicht umfasst.

- In § 7 Abs. 2 EUZBBG sollte es beim Begriff „Gesetzgebungsakte“ bleiben, gegebenenfalls maßvoll erweitert um „und andere verbindliche Rechtsakte des Rates“. In § 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG sollte die gleiche Definition verwendet werden wie in § 7 Abs. 2 EUZBBG.

Begründung: Die Begriffe „Rechtsetzungsakte“ nach Art. 23 Abs. 3 S. 1 GG und „Gesetzgebungsakte“ nach Art. 289 AEUV sind nicht identisch. Letzterer eignet sich besser zur Bestimmung der Akte, für die routinemäßig eine Umfassende Bewertung zu erstellen ist und die sich für eine qualifizierte Stellungnahme nach § 9 Abs. 4 EUZBBG anbieten. Dies gilt zumal, weil die EU-Verträge spezifische Rechte der nationalen Parlamente nur bei der Subsidiaritätskontrolle von „Gesetzgebungsakten“ vorsehen.

- b) Die Liste der Vorhaben in § 3 Abs. 1 EUZBBG sollte ergänzt werden um „15. Entschlüsseungen und andere unverbindliche Akte des Rates.“ sowie „16. Legislative Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments.“

Begründung: Angesichts einer zweckmäßigen Konzentration des Bundestages auf die Vorhaben des Rates sollten trotz ihrer Unverbindlichkeit die Entschlüsseungen des Rates nicht fehlen. Legislative Entschlüsseungen des EP sind die übliche Form, in der es die politische Initiative gegenüber der Kommission ergreift und indizieren einen politisch bedeutsamen Vorgang.

- c) In 7 Abs. 1 EUZBBG sollte das Wort „vorläufige“ nach „insbesondere die“ eingefügt werden.

Begründung: Im Rahmen eines standardisierten Berichtsbogens reicht eine vorläufige Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als erste Information für Bundestag und Bundesrat aus. Das Ergebnis einer umfassenden Prüfung unter Einbeziehung der in Abs. 2 genannten Erwägungen sollte nicht präjudiziert werden.

- In § 7 Abs. 2 S. 2 EUZBBG sollten die Worte „für das europäische Gemeinwohl und“ nach „Folgen für“ eingeführt werden, sowie die Worte „den EU-Grundrechten und“ nach „Vereinbarkeit mit“.

Begründung: Die politische und rechtliche Bewertung eines Vorhabens der EU sollte nicht aus der Perspektive einer möglichen Bedrohung erfolgen, sondern auf die gestaltende Teilnahme an einem europäischen Diskurs ausgerichtet sein. Die Überprüfung eines Vorhabens an den Grundrechten der EU kann hierfür als Referenzpunkt dienen und hebt einen besonders wichtigen Rechtmäßigkeitsmaßstab hervor.

- d) In § 9 Abs. 4 S. 6 EUZBBG sollten die Worte „außen- oder integrationspolitischen“ gestrichen werden.

Begründung: Eine Abweichungsmöglichkeit bereits aus „wichtigen Gründen“ entspricht der Einsicht, dass auch eine bona fide handelnde Regierung nicht alle ihre Anliegen am Brüsseler Verhandlungstisch durchsetzen kann und ausreichenden Spielraum für gegenseitiges Nachgeben benötigt.

e) § 9 Abs. 4 Satz 5 EUZBBG sollte gestrichen werden.

Begründung: Einem etwaigen Klarstellungsbedarf kann durch Aufnahme in die Gesetzesbegründung genügt werden

## II. Allgemeine Bemerkungen zur Positionierung von Bundestag und Bundesrat

In Reaktion auf das Lissabon-Urteil des BVerfG behandeln die vorliegenden Gesetzentwürfe zwei Fragestellungen: einerseits die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat bei besonderen Vertragsänderungsverfahren („Integrationsverantwortung“), andererseits ihre Mitwirkung bei der Gesetzgebung der EU durch Einflussnahme auf die Politik der Bundesregierung. Dies verlangt nach einer Positionierung zu drei grundlegenden Alternativen.

Erstens müssen die gesetzgebenden Organe entscheiden, ob sie der Bundesrepublik Deutschland als *Vorbild oder Sonderfall* unter den Mitgliedstaaten der EU sehen. Nach meiner Überzeugung sollten sie bei Festlegung der innerstaatlichen Maßstäbe und Verfahren für die Mitwirkung an Vertragsänderungen und Gesetzgebung der EU stets auch die Vorbildwirkung für andere Mitgliedstaaten im Blick behalten. Gerade Deutschland als größter und traditionell integrationsgeneigter Mitgliedstaat muss Verantwortung für die Entwicklung der EU übernehmen. Deshalb sollte ein **kategorischer Imperativ deutscher Europapolitik** lauten, **stets nur so handeln, wie es sich zur allgemeinen Regel für alle Mitgliedstaaten eignet, ohne dass die EU Schaden nimmt**. Dies bedeutet auch, nicht automatisch eine erfahrungsgemäß EU-loyale Nutzung bestimmter Instrumente durch die deutschen Verfassungsorgane als Normalfall zu unterstellen, sondern auch ihre möglicherweise weniger konstruktive Nutzung in anderen politischen Kontexten. Es ist zweifelhaft, ob die Regelungen des neuen EUZBBG und des IntVG diesen Test in allen Punkten bestehen: Wenn der „Parlamentsvorbehalt“ bei den Rats-Verhandlungen die Regel wird und immer mehr Mitgliedstaaten Ratifikationserfordernisse einführen, wo die EU-Verträge keine vorsehen, dann kommt die europäische Gesetzgebungsmaschine zum Stillstand.

Zweitens müssen die deutschen gesetzgebenden Organe sich klar werden, ob sie die EU aus einer Perspektive der *Gestaltung oder Bedrohung* wahrnehmen wollen. Letzteres

erscheint für den größten Mitgliedstaat völlig unangebracht. Bundestag und Bundesrat sollten deshalb in Angelegenheiten der EU keinen Verhinderungsdiskurs institutionell festschreiben, der sich auf die Abwehr von übergriffigen europäischen Vorhaben konzentriert und geeignete Systeme der „Frühwarnung“ errichtet. Vielmehr wäre von den deutschen Gesetzgebungsorganen zu erwarten, dass sie europäische Gesetzgebung aktiv mitgestalten im Sinne einer Diskussion über das europäische Gemeinwohl. Die mitgliedstaatlichen Parlamente erfüllen die wichtige Aufgabe einer Brücke zu den weiterhin vielfach national strukturierten Öffentlichkeiten und tragen so zu einer europaweiten Auseinandersetzung über europäische Gesetzgebung bei. Das Europäische Parlament kann dies allein nicht leisten. Diese Aufgabe wird aber verfehlt, wenn die Begutachtung europäischer Vorhaben unter dem Primat der Subsidiaritätskontrolle und der Minimierung möglicher Auswirkungen auf Deutschland steht: Zukunftsweisender ist hingegen eine Prüfung am Maßstab der EU-Grundrechte und eine Beurteilung der möglichen Auswirkungen auf Europa insgesamt und alle Unionsbürger.

Drittens schließlich müssen sich Bundestag und Bundesrat mit den konkreten Vorgaben auseinandersetzen, die sich aus dem Urteil des BVerfG ergeben. Die Alternative ist hier, sich auf die *Umsetzung* des vom BVerfG Geforderten zu beschränken oder aber angelegentlich der Wiedervorlage *Überfüllung* anzustreben. Hier ist den Gesetzgebungsorganen ein gesundes Selbstvertrauen in die Urteilsfähigkeit demokratisch legitimierter Vertreter und eine gesundes Maß an Skepsis gegenüber einer übermäßigen Einengung ihrer Befugnisse nach Art. 23 Abs. 1 GG zu wünschen. Gewiss muss das Lissabon-Urteil umgesetzt werden, auch soweit es auf einem problematischen Verständnis über die Grenzen der Integrationsgewalt unter dem Grundgesetz beruht und Art. 79 Abs. 3 GG eine problematische, ja teilweise abwegige Auslegung erfährt. Bundestag und Bundesrat haben nach meiner Lektüre daher keinen Grund, an ihrem ursprünglichen Urteil der Verfassungsmäßigkeit ihres Handelns bei der Ratifizierung des Lissabonner Vertrags zu zweifeln. Die für die Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU vorgesehenen innerstaatlichen Verfahren dürfen nicht noch weiter über ihren von Art. 23 Abs. 1 GG vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus ausgedehnt werden, will man nicht die schon hinreichend komplexen Gesetzgebungsprozesse auf EU-Ebene zusätzlich belasten.

An diesem Maßstab gemessen, ist das vorgelegte Integrationsverantwortungs-Gesetz der vier Fraktionen im Grundsatz positiv zu bewerten, allerdings mit einigen Einschränkungen. Problematisch ist zum einen, dass der Gesetzentwurf das BVerfG in einigen Punkten „überbietet“, insbesondere bei nicht geforderten Doppelabsicherungen,

die dazu führen, bei vereinfachten Vertragsänderungen auf deutscher Ebene ein komplexeres Verfahren durchzuführen als bei regulären Vertragsänderungen (dazu unter III.1.b und c). Problematisch ist ferner die extensive Ausgestaltung der Befugnisse des Bundesrates in Fällen, in denen das BVerfG kein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG gefordert hat. Freilich ist den Fraktionen hierbei zuzugestehen, dass die Vorgaben dazu alles andere als klar sind (näher unter III.1.d und f).

### **III. Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen**

Im Folgenden werden Vorschläge für Änderungen an den vorliegenden Gesetzentwürfen unterbreitet und erläutert. Sie beziehen sich auf das Integrationsverantwortungsgesetz (1.) und auf das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (2.). Die übrigen Gesetzentwürfe werfen entweder, soweit ersichtlich, keine besonderen Probleme oder konnten im Fall des Gesetzentwurfes der Fraktion Die Linke aus zeitlichen Gründen nicht mehr berücksichtigt werden.

#### **1. Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG (Drs. 16/13923)**

Die konstitutive Mitwirkung bei der Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU ist von jeher eine originäre Aufgabe der mitgliedstaatlichen Parlamente bzw. allgemeiner – um den Bundesrat als nicht-parlamentarisches Organ einzubeziehen und etwaige Volksabstimmungen nicht auszuschließen – der gesetzgebenden Körperschaften in den Mitgliedstaaten. Deren zentrale Rolle zur demokratischen Legitimation der primärrechtlichen Verfassungsordnung der EU wird durch den unscharfen Begriff der „Integrationsverantwortung“ eher verdunkelt als betont. Es ist aber nur schwer nachzuvollziehen, warum die nationalen Parlamente diese Verantwortung nicht auch durch die punktuelle Ermächtigungen an die Organe der EU zu autonomen Vertragsänderung wahrnehmen können sollen, wie sie in der Vertragspraxis seit den Römischen Verträgen von 1957 immer wieder vorgesehen waren<sup>1</sup> und auch in den geltenden Verträgen – bislang ohne Beanstandungen durch das BVerfG – vorgesehen sind (z.B. bei der Änderung der Satzung des EuGH, Art. 245 EG-Vertrag).

---

<sup>1</sup> Zur Änderung des Anhangs des EWG-Vertrags, der die landwirtschaftlichen Produkte festlegt, auf die sich das Landwirtschafts-Kapitel des EWG-Vertrags bezieht, durch eine Verordnung des Rates siehe EuGH, Rs. 185/73, König, Slg. 1974, S. 607, Rn. 55. Ein rechtssystematischer Unterschied zu Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV drängt sich nicht auf. Vgl. aber die problematischerweise nicht abschließende Liste der strafrechtlichen Regelungsgenstände im heutigen Art. 31 EU („schließt ein“).

In einer EU von 27 und mehr Mitgliedstaaten besteht ein immer dringenderes Bedürfnis für die Schaffung vereinfachter Vertragsänderungsverfahren als eine Option, die bei weniger grundlegenden Fragen zur Änderung des – im Vergleich zu staatlichen Verfassungen – in vielen Punkten detailreichen und damit veralterungsanfälligen Regelwerks genutzt werden kann. Die wenig attraktiven Alternativen sind die bereits jetzt absehbare Tendenz zur „Versteinerung“ der vertraglichen Grundlagen der EU und der Rückgriff auf informelle Formen der Fortentwicklung: durch gerichtliche Verfassungsinterpretation (das US-amerikanische Modell) und stillschweigende Durchbrechungen (das im Recht der internationalen Organisationen verbreitete Modell). Ambitionierte Vorschläge sahen eine Zweiteilung der EU-Verträge in einen Grundvertrag, der in einem „normalen“ völkerrechtlichen Verfahren zu ändern ist, und einem Ausführungsvertrag, der in einem „vereinfachten“ Verfahren einstimmiger Beschlussfassung, aber ohne Regierungskonferenz und nationale Ratifikationen geändert werden kann, vor. Dieses Modell hat sich jedoch im Lissabonner Vertrag gerade *nicht* verwirklicht, wie das Ratifikationserfordernis in Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV-Lissabon zeigt. Nur an einem Punkt bringt der Lissabonner Vertrag eine substantielle Ausweitung autonomer Vertragsänderung, in Gestalt der sog. Brückenklauseln (mit und ohne Ablehnungsmöglichkeit der nationalen Parlamente). Ihre Bedeutung liegt darin, den späteren Übergang zu einem übereinstimmend zum „Normalfall“ erklärten Modell der Entscheidungsfindung im Rat (der doppelten Mehrheit) bzw. der Gesetzgebung (die jetzt „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ genannte Mitentscheidung von Rat und Europäischem Parlament) auch in Bereichen zu ermöglichen, in denen ein entsprechender Konsens der Vertragsparteien noch nicht hergestellt werden konnte. Die hierfür in Frage kommenden Rechtsgrundlagen sowie das herzustellende Ziel sind genau definiert: von einer „nicht vorhersehbaren ... Vertragsänderung“ (BVerfG, Lissabon-Urteil Abs.-Nr. 415) kann keine Rede sein. Es ist nicht stimmig, wenn etwa der mögliche Übergang zur ordentlichen Gesetzgebung bei der Antidiskriminierungsgesetzgebung mit Hilfe der allgemeinen Brückenklausel (Art. 13 Abs. 1 AEUV) ein aufwändigeres innerstaatliches Verfahren erfordert als der schon im Vertragstext selbst niedergelegte Übergang zur Mitentscheidung bei Fragen der Einwanderungspolitik (Art. 79 AEUV). Beides sind große Integrationsschritte, die zur Revision traditioneller Vorstellungen von Souveränität Anlass geben mögen, und sind doch gleichermaßen im Lissabonner Vertrag vorgesehen und damit Gegenstand des Verfahrens zu dessen Ratifikation. Dass gerade im weniger einschneidenden ersten Fall einer nur möglichen zukünftigen Aufgabe der Einstimmigkeit im Rat die gesetzgebenden Organe auf nationaler Ebene zweimal ihre Zustimmung erteilen sollen, leuchtet nicht ein. Jedenfalls ist bei der Ausgestaltung der

innerstaatlichen Verfahren darauf zu achten, dass das Anliegen der Vertragsparteien, ein vereinfachtes Änderungsverfahren zur Verfügung zu stellen, nicht konterkariert wird (dazu unter b bis d).

Die Wahrung der zentralen Rolle von Bundestag und Bundesrat bei der Änderung der primärrechtlichen Verfassungsgrundlagen der EU ist umso mehr geboten, als im Gegensatz dazu die Möglichkeiten der Einflussnahme der nationalen Parlamente auf die Sekundärrechtsetzung durch die Organe der EU notwendig begrenzt sind und normalerweise nur indirekt über die Kontrolle der eigenen Regierung erfolgen kann, die über den Rat an einem qualifizierten Teil der Rechtsetzungsprozesse auf der Ebene der Union mitwirkt.<sup>2</sup> Ein wesentliches Merkmal des auf einer vertraglichen Rechtsgrundlage erlassenen Rechts besteht gerade darin, in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar zu sein, ohne dass es dazu eines besonderen Annahme- oder Transformationsakts bedarf. Umso wichtiger ist – auch aus der Perspektive des Rechtsstaatsprinzips – die Beachtung der normhierarchischen Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundärrecht, die funktional derjenigen zwischen Verfassung und Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten entspricht. Sie sollte nicht durch die Parallelführung der innerstaatlichen Verfahren in Frage gestellt werden (dazu unter e und f).

Zu den hier vorgeschlagenen Verbesserungen im Einzelnen:

*a) § 3 Abs. 3 S. 3 IntVG, § 4 Abs. 1 S. 2 IntVG und andere gleich lautende Stellen*

Zunächst eine legistische Petitesse, die aber für die Atmosphäre des Gesetzentwurfes nicht ohne Bedeutung ist. Der Entwurf verwendet an zahlreichen Stellen die Formulierung: „Ohne einen solchen Beschluss [bzw. „Ohne ein solches Gesetz] muss der deutsche Vertreter ... den Beschlussvorschlag ablehnen.“ Es empfiehlt sich, die entsprechenden Sätze zu streichen.

Erläuterung: Diese Formulierung ist redundant, weil dieses Abstimmungsverhalten – wenn es denn zu einer Abstimmung im Rat bzw. Europäischen Rat kommt, dazu sogleich –

---

<sup>2</sup> Am Bestand des geltenden EU-Rechts (Stand: 2004) haben Akte des Rates einen Anteil von ca. 33 %, zuzüglich der von Rat und Parlament gemeinsam erlassenen Rechtsakte mit 1,4 % und der nach der „gemischten Formel“ gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erlassenen Akte mit 1,2 % (zusammen ca. 36 %). Die Rechtsetzung der Kommission nimmt mit ca. 52 % den größeren Anteil ein. Sonstige Organe und Einrichtungen, einschließlich der EZB, kommen auf einen Anteil von ca. 12 %. Quelle: eigene Erhebung auf der Grundlage des Fundstellennachweises des geltenden Gemeinschaftsrechts.

bereits aus der ausdrücklichen Regelung folgt, die eine Zustimmung oder Enthaltung zu einem Beschlussvorschlag nur aufgrund der entsprechenden Erlaubnis durch Gesetz bzw. Beschluss des Bundestages erfolgen darf. Soweit es aus politischen Gründen einer Klarstellung dieser Schlussfolgerung bedarf, sollte eine Erwähnung in der Gesetzesbegründung genügen (vgl. auch dort die wiederholte Verwendung des Adverbs „deshalb“). Außerdem dürfte es aus diplomatischen Gründen regelmäßig vorzugswürdig sein, dass die deutsche Delegation ihr geplantes Abstimmungsverhalten der Präsidentschaft im Vorfeld kommuniziert, sodass es gar nicht zu einer förmlichen Abstimmung im Rat bzw. Europäischen Rat kommt. Die Gesetzesformulierung scheint sogar das Gegenteil nahe zu legen, also eine Pflicht der Bundesregierung eine Abstimmung herbeizuführen, was in der Sache nicht gemeint sein kann.

*b) § 3 Abs. 3 IntVG – zweistufiges Verfahren bei der Einführung einer gemeinsamen Verteidigung*

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 3 ein zweistufiges innerstaatliches Verfahren für die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung gemäß Art. 42 Abs. 2 Ua. 1 EUV-Lissabon vor, indem im ersten Schritt die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat an ein entsprechenden Erlaubnis-Beschluss des Bundestages gebunden wird (§ 3 Abs. 3 S. 1–3) und im zweiten Schritt die Ratifikation des Beschlusses des Europäischen Rates eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedarf (S. 4). Die Beteiligung des Bundestages auf der ersten Stufe ist angesichts der verfassungsrechtlich gebotenen Zustimmungsgesetzes auf der zweiten Stufe nicht erforderlich, verkompliziert das Verfahren zusätzlich und sollte deshalb gestrichen werden. § 3 Abs. 3 IntVG sollte in Anlehnung an Abs. 1 und Abs. 2 neu gefasst werden.

Erläuterung: § 2 und § 3 IntVG betreffen – soweit ersichtlich vollständig – die Fälle semi-autonomer Vertragsänderungen. Bei dieser auch in den geltenden Verträgen bekannten Form der vereinfachten Vertragsänderung bezieht sich die Abweichung vom ordentlichen Änderungsverfahren allein darauf, dass das Verfahren auf EU-Ebene keine Einberufung einer Regierungskonferenz vorsieht, sondern ein Organ der EU einen annahmebedürftigen Beschluss mit primärrechtlichem Rang fasst, je nach Rechtsgrundlage entweder der Rat oder der Europäische Rat. Für das innerstaatlich durchzuführende Verfahren ist diese Vereinfachung ohne Belang. Es handelt sich deshalb aus Sicht des Grundgesetzes stets um Fälle des Art. 23 Abs. 1 S. 2 oder S. 3 GG; die Bestimmungen des IntVG haben insoweit nur deklaratorischen Charakter.

Dass der Gesetzentwurf nunmehr vorsieht, die bereits im geltenden EU-Vertrag in Art. 17 Abs. 1 UAbs. 1 EU vorgesehene Möglichkeit der Einführung einer gemeinsamen Verteidigung durch annahmebedürftigen Beschluss des Europäischen Rates innerstaatlich an ein Verfahren zu binden, dass aufwändiger ist als beim regulären Vertragsänderungsverfahren, ist in der Sache nicht nachvollziehbar und wird auch nicht näher begründet. Die Einflussnahme des Bundestages auf die Mitwirkung der Bundesregierung bei der Beschlussfassung des Europäischen Rates kann – wie bei den übrigen Fällen einer semi-autonomen Vertragsänderung nach § 2 und § 3 Abs. 1 und 2 IntVG – nach den allgemeinen Regeln des EUZBBG erfolgen.

Sollte der Gesetzgeber der Meinung sein, durch das BVerfG zu diesem Schritt gedrängt zu werden, ist dies wohl keine zutreffende Deutung des Urteils. In den einschlägigen Abs.-Nr. 313 f. und 412 bringt das Gericht lediglich zum Ausdruck, dass „Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon“ eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedarf. Zieht man vergleichend die Aussage zum vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon heran [„Auch die ‚Zustimmung‘ der Bundesrepublik Deutschland im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon setzt stets ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG voraus“, Abs.-Nr. 312], die vom Gericht auf Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon übertragen wird, so erscheint es konsequent, das Zustimmungserfordernis nur auf den Beschluss des Europäischen Rates nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon zu beziehen. Dies entspricht der § 3 Abs. 3 IntVG zugrunde gelegten Sichtweise. Somit sind die zusätzlichen Anforderungen des § 3 Abs. 3 S. 1–3 IntVG verfassungsrechtlich nicht geboten und würden über das hinausgehen, was das BVerfG fordert.

*c) § 4 i.V.m. § 10 Abs. 1 IntVG – zweistufiges Verfahren bei der Nutzung von Brückenklauseln mit Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente*

Im Fall des § 4 IntVG in Verbindung mit dem systematisch zugehörigen § 10 IntVG, die die Nutzung von Brückenklauseln mit Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente betreffen, empfiehlt sich eine Änderung des § 10 Abs. 1 IntVG dahingehend, dass die Verfahrenserfordernisse für die Ausübung des Ablehnungsrechts denen für den Erlass des in § 4 normierten Gesetzes entsprechen. Dies bedeutet, dass die Ablehnung nur durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates, gegebenenfalls unter Beachtung der Mehrheitserfordernisse des Art. 79 Abs. 2 GG, beschlossen werden kann. Dies muss jedenfalls ab dem Zeitpunkt gelten, ab dem das Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist. Es empfiehlt sich darüber hinaus, § 10 IntVG als § 4 Abs. 3 IntVG neu zu gruppieren.

Erläuterung: Bei der in § 4 Abs. 1 IntVG geregelten allgemeinen Brückenklausel sowie bei der besonderen Brückenklausel für grenzüberschreitende Aspekte des Familienrechts nach § 4 Abs. 2 IntVG ist im Lissabonner Vertrag ein zweistufiges Verfahren zur Änderung von Bestimmungen des AEUV oder des Titels V des neuen EU-Vertrags vorgesehen, die eine einstimmige Entscheidungsfindung im Rat bzw. ein vom Regelfall der Mitentscheidung von Parlament und Rat abweichendes, besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsehen. Die erste Stufe ist dabei als Befugnis jedes einzelnen nationalen Parlaments ausgestaltet, entsprechende Vorschläge bzw. Initiativen, die ihnen zugeleitet werden, abzulehnen. Aus Sicht des Unionsrechts führt ein Schweigen nach Ablauf der in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon bzw. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV vorgesehenen Frist von 6 Monaten dazu, dass die zweite Stufe, die Beschlussfassung im Europäischen Rat bzw. Rat, durchgeführt werden kann. Man kann darüber streiten, ob diese in den bisherigen Verträgen nicht genutzte Regelungstechnik als semi-autonome oder als autonome Vertragsänderung zu klassifizieren ist. Jedenfalls ist es nach Meinung des BVerfG aus der Perspektive des deutschen Verfassungsrechts zwingend geboten, das Einverständnis der deutschen Verfassungsorgane nicht stillschweigend, sondern durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG auszusprechen. Der Gesetzentwurf setzt dies in § 4 IntVG um.

Auch hier gilt es jedoch, die von den Vertragsparteien gewollte Konzeption einer vereinfachten Vertragsänderung zur Verwirklichung eines im Vertrag niedergelegten Integrationsprogramms – der Übergang zur Mehrheits- bzw. Mitentscheidung als Normfall – nicht dadurch zu unterlaufen, dass die innerstaatliche Verfahren aufwändiger ausgestaltet sind als bei einem ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2–5 EUV-Lissabon. Es stellt sich daher die Frage, welche eigenständige Funktion dem Ablehnungsrecht nach § 10 Abs. 1 IntVG zukommt, wenn in jedem einzelnen Fall ein vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossenes Gesetz erforderlich ist, bevor der deutsche Vertreter im Rat bzw. Europäischen Rat eine positive Beschlussfassung des Organs ermöglichen darf. Insoweit das BVerfG in Abs.-Nr. 415 seines Urteils in diesem Zusammenhang auf die „allgemeine Integrationsverantwortung“ des Deutschen Bundestages Bezug nimmt, die die Ausübung eines Ablehnungsrechts unabhängig von einer Entscheidung des Bundesrates erfordere, kann sich dies sinnvollerweise nur auf den Zeitraum beziehen, in dem den nationalen Parlamenten die Initiative bzw. der Vorschlag zugeleitet wurde, aber ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG noch nicht in Kraft getreten ist. Ein darüber hinaus gehendes einfaches Ablehnungsrecht sowohl des Bundestages als auch des Bundesrates neben dem Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG erscheint nicht als eine stimmige Lösung. § 10 Abs. 1 Nr. 1 und

2 IntVG sollten durch eine Regelung ersetzt werden, die auf § 4 IntVG abgestimmt ist. Jedenfalls nach Inkrafttreten des dort genannten Gesetzes handelt es sich bei einer Ablehnung nach § 10 materiell um einen *actus contrarius*, da die Wirkung des Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 4 IntVG negiert wird. Es entspricht nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Stabilität der Rechtsordnung, dass ein einmal vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates erlassenes Gesetz dadurch unwirksam wird, dass später eine der beiden an der Gesetzgebung beteiligten Organe seine Zustimmung einseitig „zurücknimmt“.

*d) § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 IntVG – Zustimmung des Bundesrates zur Nutzung von Brückenklauseln ohne Ablehnungsrecht*

§ 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 IntVG erscheinen nicht als überzeugende und in vollem Umfang verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltungen der Frage, unter welchen Voraussetzungen es innerstaatlich der Zustimmung auch des Bundesrates bedarf, bevor der deutsche Vertreter im Rat der Nutzung einer besonderen Brückenklausel (ohne Ablehnungsrecht) zustimmen oder sie durch Stimmenthaltung ermöglichen darf. Die grundgesetzlichen „Regeln über die Gesetzgebung“ (BVerfG, Lissabon-Urteil Abs.-Nr. 416) erfordern nur in Art. 23 Abs. 1 GG eine konstitutive Mitwirkung des Bundesrates bei der Änderung der EU-Verträge. Jedenfalls § 5 Abs. 2 Nr. 2 IntVG ist zu weit gefasst, weil er auf die unzutreffende Ansicht hinausläuft, dass sich aus der potenziellen Berührung einer Kompetenzmaterie, die einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt, ein qualifiziertes Mitwirkungsrecht des Bundesrates ergibt. Eine Zustimmung des Bundesrates bei der Ausübung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 72 Abs. 2 GG ist aber nur ausnahmsweise für die Materie der Staatshaftung vorgesehen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 i.V.m. Art. 74 Abs. 2 GG). Im Übrigen kennt das Grundgesetz keinen Zusammenhang von konkurrierender Erforderlichkeitskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG und der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung gemäß Art. 50 GG. § 5 Abs. 2 Nr. 2 IntVG sollte daher gestrichen werden. Dies gilt auch, wo er in § 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 2 IntVG in Bezug genommen wird.

Erläuterung: Es ist bereits fraglich, ob es überhaupt darauf ankommen kann, auf welche Kompetenzmaterie sich die Rechtsgrundlage im EUV oder AEUV bezieht, deren Verfahrensanforderungen mithilfe der Brückenklausel geändert werden soll. Anders als es der Gesetzentwurf nahe legt, sind bei der Nutzung einer Brückenklausel niemals „Gebiete“ betroffen, sondern immer nur das Verfahren auf der Ebene der EU. Für dessen Regelung durch Vertragsänderung sind die Länder niemals zuständig und der Bundesrat

besitzt nur unter den Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 GG ein konstitutives Zustimmungsrecht. Ein Fall des Art. 23 Abs. 1 GG liegt aber auch nach Ansicht des BVerfG in den Fällen des § 5 und § 6 IntVG nicht vor, sodass eine Mitwirkung des Bundesrates über die in Art. 23 Abs. 4–6 GG und im EUZBLG vorgesehenen Verfahren hinaus nicht gefordert ist und – da die grundgesetzlichen Regeln über die Befugnisse der Verfassungsorgane nicht zur Disposition des „Integrationsverantwortungs“-Gesetzgebers stehen – verfassungsrechtlich auch nicht zulässig wäre.

Die Regelung des § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 IntVG begegnet aber selbst dann Bedenken, wenn man die Prämisse akzeptiert, dass es für die Bindung des deutschen Ratsvertreters an den Willen des Bundesrates maßgeblich darauf ankommt, wie sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der *möglichen* Regelungsgegenstände darstellt, die unter der geänderten Rechtsgrundlage erlassen werden könnten. Dazu im Einzelnen:

Hinsichtlich des § 5 Abs. 2 IntVG ist zu konstatieren, dass die Enumeration wohl ins Leere läuft und ohne Rechtsänderung gestrichen werden könnte, weil in den Fällen des § 5 Abs. 1 IntVG die in Nr. 1–4 genannten „Gebiete“ auch durch zukünftige Akte, die auf die geänderten Rechtsgrundlagen gestützt sind, nicht betroffen sind. Die Ausweitung der Fälle der Mehrheitsentscheidung im Rat im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unter Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon fällt innerstaatlich in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG. Bei der Aufstellung eines Mehrjährigen Finanzrahmens handelt es sich um einen Mechanismus der Selbstorganisation des Haushaltsgesetzgebers der EU. Bereits die Aufstellung des Haushalt, die von den ausgabenrelevanten legislativen Befugnissen zu unterscheiden ist, stellt eine ausschließliche Kompetenz der EU dar, für die weder der Bund noch die Länder eine Zuständigkeit besitzen. Dies gilt umso mehr für die Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers in der Gestalt des Mehrjährigen Finanzrahmens. (Das zeigt, dass § 5 Abs. 2 Nr. 1 IntVG missverständlich formuliert ist, weil er vom Wortlaut her auch Fälle erfasst, in denen weder der Bund noch die Länder zuständig sind).

Praktisch relevant ist daher nur das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nach § 6 Abs. 2 IntVG. Bei der Ausweitung der ordentlichen Gesetzgebung im Umweltbereich kommt eine zukünftige Betroffenheit von Gebieten des Art. 72 Abs. 3 GG in Betracht, aber auch, wegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, von Gebieten des Art. 72 Abs. 2 GG. Beim Übergang zur ordentlichen Gesetzgebung bei bisher ausgenommenen Materien der Sozialpolitik steht u.a. das Niederlassungsrecht der Ausländer gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG und damit ebenfalls Art. 72 Abs. 2 GG im Raum.

Problematisch sind sowohl die Formulierung als auch das implizite Verständnis des § 5 Abs. 2 Nr. 2 IntVG, der sich auf Art. 72 Abs. 2 GG bezieht. Anders als der Gesetzesentwurf unterstellt, normiert Art. 72 Abs. 2 GG gar keine Gebiete, für welche die Länder ein Recht zur Gesetzgebung haben. Vielmehr bestimmt Art. 72 Abs. 2 GG Gebiete, für die der *Bund* eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, die er aber nur unter den qualifizierten Voraussetzungen ausüben darf. Soweit nicht älteres Gesetzesrecht Sperrwirkung entfaltet, impliziert das Fehlen der Erforderlichkeit in der Tat ein Gesetzgebungsrecht der Länder nach der allgemeinen Zuordnungsregel des Art. 70 GG. Ob dies in Bezug auf eine konkrete Regelung der Fall ist, ist auf allen Gebieten des Art. 72 Abs. 2 GG im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Da die „Betroffenheit“ von denen § 5 Abs. 2 IntVG spricht, immer nur eine potenzielle Betroffenheit durch zukünftige Rechtsakte sein kann, die die Union unter der geänderten Rechtsgrundlage erlässt, kann also auch nicht ausgeschlossen werden, dass diese Regelungen – gedacht, es handele sich um deutsche Gesetze – das Erforderlichkeitskriterium nicht erfüllen. Wenn also § 5 Abs. 2 Nr. 2 IntVG überhaupt einen sinnvollen Regelungsinhalt haben soll, müssen alle Materien des Art. 72 Abs. 2 GG als (potentiell) betroffen angesehen werden.

Somit läuft die Formulierung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 IntVG auf die problematische Schlussfolgerung hinaus, dass bei einer Brückenklausel, die auch auf eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung angewendet werden kann, stets die Zustimmung des Bundesrates zum Ermächtigungsbeschluss des Bundestages erforderlich ist (mit Ausnahme der Materien, für die weder eine Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG stattfindet noch ein Abweichungsrecht der Ländern nach Art. 72 Abs. 3 GG besteht). Ein solcher Nexus zwischen konkurrierender Gesetzgebung und Zustimmungsrecht des Bundesrates besteht nach dem Grundgesetz aber gerade *nicht*. Vielmehr löst erst die Absicht des Bundesgesetzgeber, ein Abweichungsrecht der Länder auszuschließen nach Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG bzw. Art. 84 Abs. 1 S. 5, 6 GG die Zustimmungspflichtigkeit seitens des Bundesrates aus. Anders formuliert: Das IntVG spricht dem Bundesrat bei Regelungen der EU (bzw. genauer gesagt: bei der Festlegung des Verfahrens, nach denen Regeln durch die EU erlassen werden) ein Zustimmungsrecht zu, für die er ein solches innerstaatlich nicht besitzen würde.

*e) § 8 IntVG – „Flexibilitätsklausel“*

Es ist tief bedauerlich, dass das BVerfG bei der Kompetenz zur ergänzenden Rechtsetzung nach Art. 352 AEUV (sog. Flexibilitätsklausel) die Unterscheidung zwischen Verfassungsänderung und Gesetzgebung begrifflich und in den innerstaatlichen Anforderungen eingeebnet hat (Lissabon-Urteil, Abs.-Nr. 325–328), obwohl es selbst

noch im Maastricht-Urteil im Hinblick auf die Vorgänger-Bestimmung so nachdrücklich eingefordert hatte, die Unterscheidung zwischen der Wahrnehmung einer vertraglich eingeräumten Befugnis und einer Vertragsänderung, gegebenenfalls auch in einem vereinfachten Verfahren, zu beachten (BVerfGE 89, S. 155, 210; fast wörtlich ebenso die Sichtweise des EuGH, Gutachten 2/94, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, S. I-1759, Rn. 29–30). Die elementaren Grundsätze der Normenhierarchie des EU-Rechts werden hier verkannt.

Dabei ist zusätzlich in Rechnung zu stellen, dass der sachliche Anwendungsbereich der Bestimmungen seitdem durch Einfügung spezieller Rechtsgrundlagen immer weiter eingeschränkt worden ist, sodass seine gegenwärtige praktische Bedeutung nicht mit der – aus heutiger Sicht problematisch erscheinende, völkerrechtlichen Üblichkeiten aber durchaus entsprechende – extensiven Nutzung in den 1970er und 1980er Jahren verwechselt werden darf. Die durch den Lissabonner Vertrag projektierte Ausdehnung um die zuletzt noch in der „dritten Säule“ verbliebenen Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen kehrt diesen Trend nicht grundlegend um und führt keineswegs zu einer präzedenzlosen Breite des Anwendungsbereichs. Die „Neubewertung“, von der das BVerfG spricht (Abs.-Nr. 327), bezieht sich offenbar mehr auf den Betrachter denn auf den Gegenstand. Der Schluss von der Weite der tatbestandlichen Ermächtigung auf das Erfordernis einer für Primärrechtsänderungen vorgesehenen innerstaatlichen Verfahrens ist verfassungsrechtlich alles andere als überzeugend, denn hier handelt es sich ja gerade nicht um „eine Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts“ (Abs.-Nr. 243), die dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 GG unterliegt.

Der Gesetzesentwurf setzt die Vorgaben des BVerfG um; die Kritik ist insoweit nicht an die gesetzgebenden Organe zu richten. Zu begrüßen ist, dass der Entwurf – wie an anderer Stelle auch – ohne nähere Qualifizierung von „einem Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes“ spricht und die rechtliche Zuordnung, ob es sich im konkreten Fall um ein einfaches Gesetz zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG handelt oder um ein Gesetz, das materiell verfassungsändernden Charakter hat und daher gemäß S. 3 den gleichen Verfahrensanforderungen wie eine formelle Verfassungsänderung genügen muss, dem Einzelfall vorbehält (zur Unterscheidung von S. 2 und S. 3 zutreffend BVerfG, Lissabon-Urteil, Abs.-Nr. 312; missverständlich ebd., Abs.-Nr. 328). Es wird in Zukunft sorgsam zu prüfen sein, welche Alternative einschlägig ist, um nicht innerstaatlich ohne Not ein für Verfassungsänderungen vorgesehenes Verfahren durchzuführen, das dem „einfachgesetzlichen“ Charakter der meisten unter Art. 352 AEUV zu erwartenden Sekundärrechtsakte nicht gerecht wird.

Vielmehr sollte im Normalfall die politische Auseinandersetzung über die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einem Rechtsakt nach Art. 352 AEUV der normalen Dialektik von Regierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit auf der einen Seite und der parlamentarischen Opposition auf der anderen Seite unterliegen.

Es ist allerdings anzuraten, die Formulierung des § 8 IntVG dahin gehend zu ändern, dass von den deutschen gesetzgebenden Organe in jedem einzelnen Anwendungsfall zusätzlich geprüft werden muss, ob der vorgeschlagene Sekundärrechtsakt inhaltlich überhaupt schon einen Fall der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG darstellt. Eine Formulierung für einen am Ende des S. 1 einzufügenden Halbsatz könnte lauten: „sofern im konkreten Fall die Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 GG vorliegen.“

Erläuterung: Das BVerfG hat der Befürchtung Ausdruck gegeben, dass die Unbestimmtheit der Ermächtigung des Art. 352 AEUV es „ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern“ (Urteil, Abs.-Nr. 328, Hervorhebung hinzugefügt). Der Bundestag könnte sich also mit gewisser Berechtigung vorbehalten, den Vorschlag für einen auf Art. 352 AEUV gestützten Rechtsakt darauf hin zu prüfen, ob von dieser Möglichkeit einer Änderung der Vertragsgrundlagen im konkreten Fall tatsächlich Gebrauch gemacht werden soll, sodass die Anwendung des auf die Ratifikation von Vertragsänderungen zugeschnittenen innerstaatlichen Verfahrens gerechtfertigt und geboten ist.

Die Praxis des Rates in den vergangenen Jahren demonstriert eindrücklich, dass unter Art. 308 EG-Vertrag zahlreiche Regelungen erlassen werden, die tatbestandlich von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG mit Gewissheit nicht erfasst sind, beispielsweise:

- Beschluss des Rates vom 19. April 2007 (2007/252/JI) zur Auflegung des spezifischen Programms Grundrechte und Unionsbürgerschaft als Teil des Generellen Programms Grundrechte und Justiz für den Zeitraum 2007 bis 2013, ABl. L 110, S. 33 (hier geht es um eine legislative Grundlage zur Vergabe von Finanzmitteln zulasten des EU-Haushaltes)
- Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 des Rates vom 22. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 243, S. 1 (hier geht es um einen Akt der Selbstorganisation der EU)

Ähnliche Akte würden mit großer Wahrscheinlichkeit auch unter dem Lissabonner Vertrag nach der Ergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV erlassen, ohne dass deshalb verfassungsrechtlich ein Fall des Art. 23 Abs. 1 S. 2 oder gar des S. 3 GG vorliegen würde.

Die Aufnahme dieser Bestimmung in das Gesetz setzt eine gewisse Konfliktbereitschaft mit dem BVerfG voraus und ist im Hinblick auf das Interesse am zügigen Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nicht ohne politische Risiken. Andererseits ist nach meiner Überzeugung eine verfassungsrechtliche Argumentation schwer vorstellbar, die nachweist, dass ein Fall des Art. 23 Abs. 1 GG auch dann vorliegt, wenn kein Fall des Art. 23 Abs. 1 GG vorliegt. Das BVerfG kann nicht wollen, dass wir seine Ausführungen im Widerspruch zu den Gesetzen der Logik deuten.

*f) § 9 Abs. 2 IntVG – Ausübung des „Notbremsemechanismus“ auf Beschluss des Bundesrates*

§ 9 Abs. 2 IntVG wirft gravierende verfassungssystematische Probleme für das Staatsorganisationsrecht der Bundesrepublik auf und begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Er sollte ersatzlos gestrichen oder in Anlehnung an § 5 Abs. 2 IntVG neu gefasst werden. Die als „Notbremse“ bezeichnete Anrufung des Europäischen Rates als Schlichtungsinstanz sollte von der Bundesregierung, gegebenenfalls auf Weisung des Bundestages, nicht aber allein aufgrund eines Beschlusses des Bundesrates erfolgen.

Erläuterung: § 9 Abs. 2 IntVG stellt für die Frage, wann der deutsche Vertreter im Rat das „Notbremseverfahren“ aufgrund eines entsprechenden Beschlusses des Bundesrates einleiten muss, auf die „im Schwerpunkt ... betroffen[en]“ Gebiete ab und nimmt dabei die Tatbestände Nr. 1–4 des § 5 Abs. 2 IntVG in Bezug. Dieses Abstellen auf eine innerstaatlich betroffene Kompetenzmaterie gemäß Art. 70 ff. GG ist – anders als in §§ 5, 6 IntVG – problemlos möglich, weil es bei den in § 9 IntVG geregelten Fällen einen optionalen Verfahrensschritt in einem Gesetzgebungsverfahren der EU geht und gerade nicht um die Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU. Denkbar erscheinen vor allem Konflikte im Bereich des Strafvollzugs, der in die Zuständigkeit der Länder fällt, oder Verordnungen über die Koordinierung der System der sozialen Sicherheit, die Verfahrensregelungen i.S.v. Art. 84 Abs. 1 GG beinhalten, von denen dann keine Abweichung möglich ist (wobei unklar ist, wie der „Schwerpunkt“ der Betroffenheit nach Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 Nr. 3 IntVG zu ermitteln ist, zumal § 5 Abs. 2 IntVG auch in dieser Hinsicht missverständlich formuliert, als Art. 84 Abs. 1 GG keine „Gebiete“ betrifft, sondern eine bestimmte Art von Regelung).

Bei den in § 9 IntVG ausgestalteten Notbremseverfahren ist keines der in Art. 23 Abs. 6 GG genannten Gebiete betroffen, sodass die Vertretung im Rat durch ein Mitglied der Bundesregierung erfolgt. Vor diesem Hintergrund ist § 9 Abs. 2 IntVG verfassungspolitisch verfehlt und seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit zweifelhaft. Der einfache Gesetzgeber, der seine „Integrationsverantwortung“ nach Maßgabe des BVerfG ausgestaltet, würde eine dem Grundgesetz bisher unbekannte staatsrechtliche Konstellation schaffen, in der der Bundesrat einem Mitglied der Bundesregierung bindende Weisungen erteilen kann. Dies erinnert eher an den staatsrechtliche Zustand des Kaiserreichs als an eine Regelung des Grundgesetzes. Ungeachtet eines anzuerkennenden Ausgestaltungsermessens von Bundestag und Bundesrat bei der Regelung ihrer „Integrationsverantwortung“ dürfen die grundlegenden Koordinaten des Verhältnisses zwischen den Verfassungsorganen nicht verschoben werden. Das Verhältnis von Bundesregierung und Bundesrat nach dem Grundgesetz ist von der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der jeweiligen Befugnisse geprägt, wobei die Mitglieder der Bundesregierung lediglich auf Verlangen die Pflicht haben, an den Verhandlungen des Bundesrates teilzunehmen und dort Fragen seiner Mitglieder zu beantworten (Art. 53 S. 1 GG, §§ 18–19 GO BuRat). Anders als zwischen Bundestag und Bundesregierung besteht auch kein direkter Legitimationszusammenhang, wie er durch die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag gestiftet wird (Art. 63 GG). Dieser Befund wird bestätigt durch Art. 23 Abs. 6 GG, wonach in bestimmten Fällen die Vertretung im Rat einem vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen ist. Selbst hier hat das Grundgesetz die an sich denkbare Ausgestaltung vermieden, den Vertreter der Bundesregierung im Rat an eine Weisung des Bundesrates zu binden.

Im Ergebnis kann es daher keinen Anwendungsfall geben, in dem „die Regelungen über die Gesetzgebung“ es erforderten, dass „im Rahmen der Notbremseverfahren ...die Bundesregierung im Rat nur auf entsprechende Weisung ... des Bundesrates handeln“ kann (Lissabon-Urteil, Abs.-Nr. 418). Vielmehr läuft diese offenbar schematisch aus anderen Teilen des Urteils übernommene Formel in der Anwendung auf die Notbremseverfahren des § 9 IntVG leer.

Noch aus einem weiteren Grund ist § 9 Abs. 2 IntVG verfassungspolitisch bedenklich. Aufgrund eines isolierten Willensbildungsprozesses des Bundesrates könnte die Bundesrepublik Deutschland in die bisher politisch undenkbare Situation gebracht wird, dass eine Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten ohne Beteiligung von Deutschland eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet (Art. 82 Abs. 3 UAbs. 2 bzw. Art. 83 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV). Die „gleichsam automatische Einführung einer Verstärkten

Zusammenarbeit“<sup>3</sup> ist aber eine wesentliche Rechtsfolge der Betätigung der Notbremse im Bereich des Strafrechts. Die Abwägung der integrationspolitischen Nachteile, wenn Deutschland in einem konkreten Fall um der Bewahrung grundlegender Aspekte seiner Strafrechtsordnung willen in der EU politisch isoliert würde, kann nicht allein vom Bundesrat vorgenommen werden. Hier wird der Notbremsemechanismus als bloßes Verhinderungs-Veto missverstanden: Er ist zugleich eine Ermächtigung, und über deren Erteilung sollte der Bundesrat nicht alleine entscheiden können.

## **2. Zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag – EUZBBG (Drs. 16/13925)**

Anliegen des EUZBBG ist die Verbesserung der informatorischen Infrastruktur des Deutschen Bundestages: Wie gewinnen Regierungs- und Oppositionsfraktionen die Informationen, die sie brauchen, um ihrer jeweiligen Rolle bei der Kontrolle der Regierung und bei der aktiven Einflussnahme auf Rechtsetzungsprozesse der EU gerecht zu werden? Hier geht es gewiss nicht um richtige oder falsche Lösungen, sondern um das Finden und Erproben brauchbarer Lösungen. Eine zentrale Erkenntnis ist dabei, dass ein Versuch, sämtliche politischen Vorgänge auf EU-Ebene durch einen parallelen politischen Prozess auf deutscher Ebene zu verdoppeln, scheitern muss und falsche Erwartungen an die deutschen Abgeordneten richtet.<sup>4</sup> Entsprechend muss der Bundestag (und ebenso der Bundesrat) nach eigenem Ermessen entscheiden, welche von den zahlreichen EU-Vorhaben er auswählen will, um hier politisches Kapital zu investieren, wohl wissend, dass zeitgleich eine Vielzahl von anderen Prozessen stattfindet, in die er sich nicht einschalten kann. Die normative Steuerung dieser Auswahl ist der kritische Punkt. Der Gesetzentwurf entwickelt hierzu mit der „Umfassenden Bewertung“, die sich auf einen qualifizierten Ausschnitt der Vorhaben auf EU-Ebene bezieht, einen interessanten Ansatz. Er beruht auf der guten Idee, die Ressourcen der Bundesregierung zu nutzen, um den Bundestag bei der Auswahl der Vorhaben zu unterstützen, zu denen er eine intensiviertere Kontrolle der Bundesregierung vornehmen will.

---

<sup>3</sup> J. Monar, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 776 f.

<sup>4</sup> P. Dann, Die politischen Organe, in: A. von Bogdandy/J. Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 378 ff.

Die Vermutung ist jedoch, dass sich dieses Instrument allein nicht als ausreichend erweisen wird. Letztlich muss der Bundestag Kriterien für eine abstrakte Vorauswahl festlegen, was wohl nur möglich ist, wenn er sich an formale Unterscheidungen, die das EU-Recht bereit hält, anschließt (ad-hoc-Interventionen bleiben daneben immer möglich, es geht um die Festlegung einer Routine). Der Lissabonner Vertrag macht hier den mitgliedstaatlichen Parlamenten ein Angebot, zu dem sich der Gesetzentwurf der vier Fraktionen aber indifferent verhält. Die unbeantwortete Frage ist: Wie leistungsfähig ist nach Ansicht des Bundestages der Begriff der „Gesetzgebung“ gemäß Art. 289 AEUV als Kriterium für die Lenkung der öffentlichen Aufmerksamkeit und der Aktivitäten der nationalen Parlamente, in Abgrenzung zu den nicht als „Gesetzgebung“ klassifizierten Rechtsetzungsakten des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission und der EZB?

Meine Einschätzung ist, dass die Liste der „Vorhaben“ in § 3 EUZBBG, über die der Bundestag informiert werden möchte, als solche eher überraschend lang ist, insbesondere im Hinblick auf die nicht-verbindlichen Dokumente der Kommission. Zugleich ist sie an einigen Punkten ergänzungsbedürftig, weil sie – in der „Mitte“ zwischen großer „Gesetzgebung“ und der letzten technischen Mitteilung der Kommission – lückenhaft erscheint. Diese Lücke betrifft den gesamten Bereich der verbindlichen Rechtsetzung, bei der es nicht um „Gesetzgebung“ im Sinne des Lissabonner Vertrag geht. Die Liste der Vorhaben, die routinemäßig einer Umfassenden Bewertung zu unterziehen sind und die als Kandidaten für eine lenkende Stellungnahme des Bundestages in Frage kommen, ist dagegen eher knapp geraten, weil „Gesetzgebung“ zwar regelmäßig wichtige Vorhaben einschließt, aber vielleicht doch etwas zu eng ist, insbesondere im Hinblick auf die GASP.

Der im Folgenden erläuterten Vorschläge für eine Verbesserung beruhen auf dem Ansatz, dass sich die Aktivitäten des Bundestages auf die verbindlichen Rechtsakte konzentrieren sollten, an denen Vertreter der Bundesregierung im Rat oder Europäischen Rat beteiligt sind. Das schließt alle Gesetzgebungsakte i.S.v. Art. 289 AEUV ein, auf die sich nach dem Lissabonner Vertrag die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente bezieht, geht aber über diese hinaus.

Zu den hier vorgeschlagenen Möglichkeiten der Verbesserungen im Einzelnen:

*a) § 3 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 2 und § 9 Abs. 4 EUZBBG –Begriff der „Gesetzgebung“*

Der Begriff „Gesetzgebung“ wird an zwei Stellen im Gesetzentwurf verwendet (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 7 Abs. 2 EUZBBG) und ist laut der Begründung (S. 10) an einer weiteren Stelle gemeint, obwohl dort durch Verweis auf den Wortlaut des Grundgesetzes

von „Rechtsetzungsakten“ die Rede ist (§ 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG). Der Gesetzentwurf bedarf insoweit der terminologischen Klärung.

In § 3 Abs. 1 Nr. 3 EUZBBG sollte ergänzt werden: „sowie Vorschläge, Initiativen und Empfehlungen für sonstige verbindliche Rechtsakte des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission und der EZB“. In § 7 Abs. 2 EUZBBG sollte es beim Begriff „Gesetzgebungsakte“ bleiben, gegebenenfalls erweitert um: „und andere verbindliche Rechtsakte des Rates“. Es empfiehlt sich, in § 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG die gleiche Definition zu verwenden wie in § 7 Abs. 2 EUZBBG.

Erläuterung: „Gesetzgebungsakte“ im Sinne des Lissabonner Vertrags sind gemäß Art. 289 AEUV alle Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse, die vom Rat und Parlament gemeinsam im „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ erlassen werden, sowie diejenigen Fälle, in denen kraft ausdrücklicher Anordnung in der betreffenden Rechtsgrundlage ein „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ zur Anwendung kommt. Ein „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ kann die Einstimmigkeit im Rat vorsehen, in manchen Fällen aber auch eine Mehrheitsentscheidung, sodass nur das Verfahren der Mitwirkung des Europäischen Parlaments ein anderes ist als bei der ordentlichen Gesetzgebung (das Parlament besitzt je nach Rechtsgrundlage entweder ein Zustimmungs- oder ein Anhörungsrecht). Daneben bestehen weitere vertragsunmittelbare Rechtsetzungsbefugnisse des Rates, die nicht als „Gesetzgebung“ klassifiziert sind, sowie die Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission, der EZB und des Europäischen Rates, die niemals Gesetzescharakter haben. Die Befugnisse des Rates im Bereich der GASP sowie im Wettbewerbsrecht sind ohne Ausnahme als nicht-gesetzgebend klassifiziert (Art. 15 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 EUV-Lissbon sowie Art. 101–109 AEUV).<sup>5</sup>

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 EUZBBG bedarf demnach einer Ergänzung. Eine Ausweitung um andere verbindliche Rechtsakte des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission und der EZB läge auf der Linie des Gesetzentwurfes, die Liste der unterrichtspflichtigen Vorhaben weit zu definieren und erst auf einer späteren Stufe des Informationsverarbeitungsprozesses zu selektieren.

In § 7 Abs. 2 EUZBBG besteht ein klarer Bedarf für einen einengenden Begriff, da die Bundesregierung nicht für alle verbindlichen EU-Rechtsakte eine Umfassende Bewertung vornehmen kann. Hier könnte und sollte es beim Begriff „Gesetzgebung“ im Sinne des

---

<sup>5</sup> Näher J. Bast, Handlungsformen und Rechtsschutz, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 546 ff.

Lissabonner Vertrags bleiben, was eine Parallelführung des in den einschlägigen Protokollen zum Lissabonner Vertrag vorgesehenen Kontroll- und Frühwarnmechanismus mit der innerstaatlichen Indienstnahme der Ressourcen der Regierung, den Sachverhalt aufzuarbeiten, ermöglichen würde. Etwaige Lücken im Einzelfall könnten durch gesonderte Anforderung einer Umfassenden Bewertung gefüllt werden.

Soweit wegen der etwas zu eng geratenen Fassung des Begriffs der Gesetzgebung in den EU-Verträgen hier der Bedarf für einen weiteren Radius gesehen wird, sollte auf „andere verbindliche Rechtsakte des Rates“ abgestellt werden. Das würde insbesondere die GASP einbeziehen sowie die Fälle, in denen der Rat ausnahmsweise selbst Durchführungsrechtsakte erlässt (z.B. Antidumpingzölle, eine der Aktivitäten im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik, über die der Bundestag nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG ohnehin informiert werden möchte). Es ist jedoch nicht anzuraten, in § 7 Abs. 2 den grundgesetzlichen Begriff „Rechtsetzungsakte“ zu verwenden, denn dies würde den gesamten Bereich der Durchführungsrechtsetzung der Kommission in den Komitologie-Verfahren (einschließlich der Agrarmarktsteuerung) einschließen. Es scheint nicht sinnvoll, die gesamte exekutive Rechtsetzung in der Komitologie auf der Ebene der Mitgliedstaaten parlamentarisch zu begleiten: Dann hätten die Ministerien viel Arbeit, aber das Parlament keinen Nutzen, weil die Identifizierung *relevanter* Informationen so nicht erleichtert würde.

In § 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG sollte aus Gründen der systematischen Stimmigkeit die gleiche Formulierung gewählt werden wie in § 7 Abs. 2 EUZBBG, denn die Umfassende Bewertung durch die Bundesregierung dient der Vorbereitung einer qualifizierten Stellungnahme des Bundestages nach § 9 Abs. 4 EUZBBG.

*b) § 3 Nr. 4–12 EUZBBG – unterrichtungspflichtige „Vorhaben“*

Die Absicht, bei der Liste der „Vorhaben“ einen weiten Kreis von Dokumenten als relevant zu definieren, ist als Wertungsentscheidung des Gesetzgebers hinzunehmen; sie mag im Lichte späterer Erfahrungen gegebenenfalls revidiert werden. Die Einbeziehung der großen Zahl von Mitteilungen und anderen unverbindlichen Akten der Kommission führt allerdings zu gewissen Schieflagen, weil das EUZBBG an zahlreichen Stellen darauf ausgerichtet ist, auf die Aktivitäten bzw. genauer die Verhandlungsführung der Regierung im Rat und dessen Substrukturen Einfluss zu nehmen; es ist nicht recht klar, was „Mitwirkung an dem Vorhaben“ bei einem Bericht der Kommission heißen soll. Es

scheint insofern ratsam, sich im Wesentlichen auf die Beeinflussung der Willensbildung des Rates bzw. des Europäischen Rates zu konzentrieren.

Unter diesen Prämissen erscheint die Liste des § 3 Abs. 1 EUZBBG als unvollständig. Sie sollte ergänzt werden um „15. Entschlüsse und andere unverbindliche Akte des Rates.“ sowie „16. Legislative Entschlüsse des Europäischen Parlaments.“

Erläuterung: Trotz ihrer Unverbindlichkeit sollten die Entschlüsse, Schlussfolgerungen und Erklärungen des Rates nicht fehlen, denn hier finden häufig politische bedeutsame Willensbildungsprozesse statt.

Legislative Entschlüsse des Europäischen Parlaments sind die übliche Form, in der es die politische Initiative gegenüber der Kommission ergreift, die diese aufgrund einer entsprechenden Selbstverpflichtung nicht unbeantwortet lässt. Sie indizieren einen politisch bedeutsamen Vorgang, bei denen eine frühzeitige Meinungsbildung des Deutschen Bundestages angezeigt scheint.

*c) § 7 Abs. 1 und Abs. 2 EUZBBG – verengter Fokus auf Subsidiarität und die Abschätzung der Folgen für Deutschland*

In § 7 Abs. 1 EUZBBG sollte das Wort „vorläufige“ nach „insbesondere die“ eingefügt werden. In § 7 Abs. 2 S. 2 EUZBBG sollten die Worte „für das europäische Gemeinwohl und“ nach „Folgen für“ eingeführt werden, sowie die Worte „den EU-Grundrechten und“ nach „Vereinbarkeit mit“.

Erläuterung: Im Rahmen eines standardisierten Berichtsbogens reicht eine vorläufige Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als erste Information für Bundestag und Bundesrat aus. Das Ergebnis einer umfassenden Prüfung unter Einbeziehung der in Abs. 2 genannten Erwägungen sollte nicht präjudiziert werden.

Die politische und rechtliche Bewertung eines Vorhabens der EU sollte nicht aus der Perspektive einer möglichen Bedrohung erfolgen, sondern auf die gestaltende Teilnahme an einem europäischen Diskurs ausgerichtet sein. Eine Defensivhaltung gegenüber der EU findet Ausdruck insbesondere in der übermäßigen Betonung des Subsidiaritätsprinzips und in der Darstellung der Gesetzesfolgen ausschließlich für Deutschland. Statt dessen sollte die politische Diskussion im Bundestag – und entsprechend die vorbereitenden Unterlagen der Bundesregierung – die Vorhaben der EU mit Blick auf die Verwirklichung eines europäischen Gemeinwohls würdigen.

Die zusätzliche Überprüfung eines Vorhabens an den Grundrechten der EU kann hierfür als Referenzpunkt dienen, auch im Gespräch mit anderen mitgliedstaatlichen

Parlamenten, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Grundrechteagentur. Die obligatorische Grundrechteprüfung hebt außerdem einen besonders wichtigen Rechtmäßigkeitsmaßstab hervor, der einem deutschen Verständnis des öffentlichen Rechts besser entspricht als die isolierte Verhältnismäßigkeitsprüfung ohne nähere Bestimmung des Schutzbereichs eines betroffenen Grundrechts.

*d) § 9 Abs. 3 EUZBBG – Abweichungsmöglichkeit nur bei „wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“*

In § 9 Abs. 4 S. 6 EUZBBG sollten die Worte „außen- oder integrationspolitischen“ gestrichen werden.

Erläuterung: Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Formulierung – nimmt man sie wörtlich, was man bei Gesetzen tun sollte – bindet die Regierung in einem starken, bis an die Grenze des nach Art. 23 Abs. 3 GG gerade noch zulässigen Maße, an den Willen des Parlaments. Eine so strenge Bindung der Verhandlungsführung der jeweiligen Regierung praktizieren, zumindest auf dem Papier, nur wenige Mitgliedstaaten, namentlich Österreich und Dänemark.<sup>6</sup> Soweit die Mitgliedstaaten den Stellungnahmen ihrer Parlamente rechtliche Wirkung beilegen und nicht ganz auf die Dynamik des politischen Prozesses vertrauen, wofür vieles spricht, verlangt die Mehrzahl nur eine Berücksichtigung der Stellungnahme und eine Darlegung der Gründe im Fall des Abweichens.<sup>7</sup> Deutschland bewegt sich mit der Formulierung also weg von der Mitte der EU in die Ecke von kleineren Mitgliedstaaten, die sich von der EU eher fremdbestimmt fühlen und mit starren Verhandlungsmandaten eher auf Blockade- dann auf Gestaltungsmacht setzen: ein Selbstverständnis, das der Rolle Deutschlands in der EU nicht gerecht werden kann.

Gewiss ist die praktische Bedeutung der Formulierung des Tatbestands, unter dem eine Abweichung durch die Bundesregierung möglich ist, voraussichtlich nicht sehr groß. Der Bundestag wird mit seinem Stellungnahmerecht behutsam umgegangen und hat in seiner jeweiligen Mehrheit ohnehin kein Interesse an einer öffentlichen Kritik „seiner“ Regierung. Dennoch ist Skepsis angezeigt, ob der Bundestag hier den richtigen Weg

---

<sup>6</sup> Vgl. Art. 23 e Abs. 2 bis 4 des österr. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG): „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“.

<sup>7</sup> Ch. Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 149 ff.

beschreitet, schon wegen des eingangs aufgestellten „kategorischen Imperativs“: Wenn alle nationalen Parlamente ihre Vertreter strikt binden, der „Parlamentsvorbehalt“ die Regel wird und Abweichungen vom Mandat nur bei besonders wichtigen Gründen möglich ist, dann nimmt die EU und die politische Konsenskultur, auf der sie beruht, Schaden. Bei den Verhandlungen im Rat und zwischen Rat und Europäischem Parlament müssen wechselseitiges Nachgeben und Bereitschaft zur Kompromissbildung der Normalfall bleiben, der keiner überragenden Gründe bedarf.

*e) § 9 Abs. 4 Satz 5 („Dies gilt auch dann, ...“)*

§ 9 Abs. 4 Satz 5 EUZBBG sollte gestrichen werden. Die Funktion und Bedeutung des Satzes sind nicht verständlich. Wenn es aus politischen Gründen einer solchen Klarstellung bedarf, sollte die Erwähnung in der Gesetzesbegründung genügen. Exemplarische Aufzählungen einzelner Anwendungsfälle sind nicht nur legislatisch unbefriedigend, sondern legen – oftmals unintendierte – Gegenschlüsse auf die Nicht-Geltung für nicht genannte Fälle nahe.