

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
A-Drs. Nr. 16(21)905
90. Sitzung am 26./27. August 2009

Bochum, den 24. August 2009

Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates und des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages
am Mittwoch, den 26. August 2009 und Donnerstag, den 27. August 2009**

zu den Gesetzentwürfen zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zum Lissabon-Vertrag

Gliederung:

- I. Zu den allgemeinen integrationspolitischen Fragen
- II. Zum inhaltlichen Änderungsbedarf infolge des Urteils
 1. Fallgruppe: Nachträgliches Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und ggf. Satz 3 GG bei primärrechtlichen Änderungen im vereinfachten Verfahren erforderlich, nach Beschlussfassung auf EU-Ebene
 - a) Zustimmungserfordernis der Mitgliedstaaten bei Evolutivklauseln
 - b) Verfassungsrechtliche Anforderungen an den deutschen Zustimmungsakt
 - c) Denkbare Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren mit zugleich verfassungsändernder Qualität
 - d) Vorschlag für Änderungen der Regelungen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes
 2. Fallgruppe: Vorherige „Ermächtigung“ durch Gesetz i. S. d. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und ggf. Satz 3, vor Beschlussfassung auf EU-Ebene
 - a) Brückenklauseln
 - aa) Verringerung des deutschen Einflusses im Rat durch Brückenklauseln
 - bb) Unterscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwischen Brückenklauseln mit nicht vorhersehbaren und mit vorhersehbaren Auswirkungen durch Verringerung des deutschen Einflusses
 - cc) Vorheriges Gesetz für Brückenklauseln mit nicht vorhersehbaren Auswirkungen (allgemeine Brückenklauseln in Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und spezielle Brückenklausel des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV)
 - dd) Vorschlag für Änderungen der Regelungen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes
 - b) Weitere Gesetzesvorbehalte für das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters im Rat
 - aa) Regelungsbedarf im IntVG
 - bb) Kein Regelungsbedarf im IntVG
 - cc) Vorschlag für Änderungen der Regelungen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes

c) Regelung des Ablehnungsrechts der nationalen Parlamente nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV

3. Fallgruppe: Fälle, die kein Gesetz erfordern, sondern vorherige ausdrückliche Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates (soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern)

a) Spezielle Brückenkláuseln mit vorhersehbaren Auswirkungen durch Verringerung des deutschen Einflusses

b) Vertragsänderungen nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon (gemeinsame Verteidigungspolitik)

4. Fallgruppe: Weisung des Bundestages und des Bundesrates (soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern) im sog. Notbremseverfahren

5. Bund-Länder-Vereinbarung über die Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten (BLV)

a) Überführung der BLV in ein Gesetz

b) Zeitgleiches Inkrafttreten von EUZBLG, BLV und neuem (Begleit)Gesetz (Entkoppelung vom Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags)

I. Zu den allgemeinen integrationspolitischen Fragen

Die Gesetzentwürfe zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 bewegen sich im Spannungsfeld zwischen europapolitischer Handlungsfähigkeit der Bundesregierung einerseits und der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat andererseits. Zwar befürwortet das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Weiterentwicklung der Europäischen Union und ermächtigt zu diesem Zweck zur Übertragung von deutschen Hoheitsrechten auf die EU. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 30.6.2009 unter Berufung auf seine vorangegangene Rechtsprechung, insbesondere das Urteil zum Vertrag von Maastricht, herausgearbeitet hat, verbietet die Integrationsschranke des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. mit Art. 79 Abs. 3 GG allerdings die Aufgabe der deutschen Staatlichkeit und die Eingliederung Deutschlands als unselbständigen Gliedstaat in einen europäischen Bundesstaat.

Diese Anforderung des Grundgesetzes steht und fällt mit der konsequenten Befolgung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, denn Kennzeichen eines Bundesstaates ist es, dass er die Kompetenz-Kompetenz besitzt. Zur Kontrolle der Einhaltung dieses Grundsatzes durch die Organe der Union müssen Bundestag und Bundesrat im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung jede ihnen durch den Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz offenstehende Möglichkeit wahrnehmen. Da schon mangels Erfolgchancengleichheit der Wählerstimmen das Europäische Parlament kein Repräsentativorgan eines europäischen Volkes darstellen kann, wird demokratische Legitimation auch für die Hoheitsrechtsausübung im Rahmen der Europäischen Union weiterhin ganz entscheidend über die Wahlen zum Deutschen Bundestag vermittelt. Ohne Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers, insbesondere des Bundestages, darf es daher keine ausdrückliche Veränderung des Primärrechts, aber auch keine dyna-

mische Weiterentwicklung der Verträge geben. Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat für manche Rechtsetzungsverfahren kann die Mitwirkung des deutschen Gesetzgebers nicht ersetzen.

Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ermächtigt nicht nur zur Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes, sondern auch von Hoheitsrechten der deutschen Länder. Die Länder haben zudem im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen Richtlinien in Landesrecht umzusetzen und Verordnungen im Rahmen ihrer Verwaltungskompetenzen durchzuführen. Daher sind auch sie – mediatisiert durch den Bundesrat – im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten an der Kontrolle der Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung zu beteiligen. Für alle Vertragsänderungen im ordentlichen oder vereinfachten Verfahren oder durch dynamische Weiterentwicklung der Verträge ist stets ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz erforderlich. Wird das Grundgesetz seinem Inhalt nach berührt, sind außerdem zu seinem Zustandekommen verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nötig.

II. Zum inhaltlichen Änderungsbedarf infolge des Urteils

1. Fallgruppe: Nachträgliches Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und ggf. Satz 3 GG bei primärrechtlichen Änderungen im vereinfachten Verfahren erforderlich, nach Beschlussfassung auf EU-Ebene

a) Zustimmungserfordernis der Mitgliedstaaten bei Evolutivklauseln

Der Vertrag von Lissabon enthält zwei Arten von Evolutivklauseln. Das sind Normen, die zur Vertragsänderung in einem vereinfachten Verfahren ermächtigen. Erforderlich ist dabei stets ein einstimmiger Beschluss im Europäischen Rat oder im Rat, der zu seinem Inkrafttreten einer nachträglichen Zustimmung der Mitgliedstaaten „im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ bedarf. Zum einen sieht Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon ein auf 171 Artikel des AEUV anwendbares vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren vor. Zum anderen enthalten einzelne Vertragsbestimmungen auf bestimmte Sachbereiche begrenzte Evolutivklauseln.

Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV-Lissabon ermächtigt zur vereinfachten Änderung von Normen der internen Politikbereiche der Union (Art. 26 bis Art. 197 AEUV). Dem einstimmig getroffenen Beschluss des Europäischen Rates müssen die Mitgliedstaaten zu seiner Wirksamkeit nachträglich zustimmen. Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 schränkt allerdings die Anwendbarkeit des erleichterten Verfahrens auf solche Beschlüsse ein, die nicht zu einer Ausdehnung der im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen. Die Änderungen, die der Europä-

ische Rat vornimmt, müssen sich also innerhalb der bereits von den Mitgliedstaaten übertragenen Hoheitsrechte bewegen.

Auf bestimmte Sachbereiche begrenzte Evolutivklauseln finden sich in Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon (gemeinsame Verteidigungspolitik); Art. 25 Abs. 2 AEUV (weitere Rechte der Unionsbürger), Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV (Beitritt zur EMRK), Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV (einheitliches Wahlverfahren zum EP), Art. 262 AEUV (Zuständigkeit des EuGH für europäische Rechtstitel im Bereich des geistigen Eigentums) und Art. 311 Abs. 3 AEUV (Eigenmittel der Union). Diese speziellen Vertragsänderungsermächtigungen enthalten kein Verbot, die vertraglich übertragenen Hoheitsrechte auszudehnen.

b) Verfassungsrechtliche Anforderungen an den deutschen Zustimmungsgesetz

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (insbes. Absatz-Nr. 312 – 314; 412) ist für solche primärrechtlichen Änderungen im vereinfachten Verfahren ein nachträgliches (d. h. nach Beschlussfassung durch Europäischen Rat oder Rat) Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG erforderlich.

Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG erfasst derartige Evolutivklauseln mit dem Begriff der „vergleichbaren Regelungen“. Allerdings bestimmt Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG das innerstaatliche Zustimmungsverfahren ausdrücklich nur für den Sonderfall, dass die Ausübung der Evolutivklausel von verfassungsändernder Relevanz ist. Nur für solche Evolutivklauseln schreibt Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG die Einhaltung des Verfahrens nach Art. 79 Abs. 2 GG vor und verlangt hierfür ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Für den Fall, dass die Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren keine Verfassungsrelevanz hat, findet sich in Art. 23 Abs. 1 GG keine ausdrückliche Anweisung, welches innerstaatliche Verfahren einzuhalten ist. Wenn im vereinfachten Verfahren keine zusätzliche Hoheitsrechtsübertragung bewirkt wird, ist Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, der ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz vorsieht, nicht direkt anwendbar. Den wenigen Worten des Bundesverfassungsgerichts in Absatz-Nr. 312 ist zu entnehmen, dass der Senat Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG über seinen Wortlaut hinaus auch auf solche vereinfachten Vertragsänderungen anwendet, die keine neuen Hoheitsrechte übertragen, sondern den Inhalt eines bereits übertragenen Hoheitsrechts lediglich verändern oder ausgestalten. Auch eine Veränderung des Inhalts übertragener Rechte kann in den Souveränitätsbereich der Mitgliedstaaten eingreifen. Die Interessenlage der Gesetzgebungsorgane ist somit mit der bei Hoheitsrechtsübertragungen vergleichbar. Die

Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts können für Vertragsänderungen, die keine neuen Hoheitsrechtsübertragungen bewirken, als analoge Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG gewertet werden.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist somit bei jeder Vertragsänderung durch vertragsausgestaltende Evolutivklausel der Bundesrat am innerstaatlichen Zustimmungsverfahren in Form eines Zustimmungsgesetzes zu beteiligen. Wird durch die vereinfachte Vertragsänderung das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt, ist nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz erforderlich mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG). Führt das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren lediglich zu einer inhaltlichen Ausgestaltung bereits übertragener Hoheitsrechte ohne damit verbundener Grundgesetzberührung, ist ebenfalls ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz nötig. Hierbei reichen aber einfache Mehrheiten in Bundestag (nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) und Bundesrat (nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG).

c) Denkbare Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren mit zugleich verfassungsändernder Qualität

Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon beschränkt die Anwendbarkeit des erleichterten Verfahrens auf solche Beschlüsse, die nicht zu einer Ausdehnung der im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen. Es dürfte daher in der Praxis nur selten vorkommen, dass eine Vertragsänderung in diesem vereinfachten Verfahren zugleich von verfassungsändernder Qualität im Sinne von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG ist und innerstaatlich das Erfordernis der 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat auslöst. Ein Fall einer Vertragsänderung mit Verfassungsrelevanz könnte beispielsweise bei einer inhaltlichen Änderung der Grundsätze der Asylpolitik der Union (Art. 78 AEUV) gegeben sein, die zugleich eine Änderung des Art. 16a GG erfordert. Bei den meisten Änderungsvorschlägen, die Auswirkungen auf das deutsche Grundgesetz haben, dürfte sich allerdings schon auf der europarechtlichen Ebene die Frage stellen, ob es sich hierbei nicht um eine Ausdehnung bereits übertragener Hoheitsrechte oder gar um die Übertragung neuer Hoheitsrechte handelt, für die ohnehin nur das ordentliche (völkerrechtliche) Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV-Lissabon mit innerstaatlichem Ratifikationserfordernis in Betracht kommt.

Im Gegensatz zum Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon enthalten die auf besondere Sachbereiche beschränkten Evolutivklauseln (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon; Art. 25 Abs. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 und Art. 311

Abs. 3 AEUV) kein Verbot, die im Rahmen der Verträge enthaltenen Zuständigkeiten auszuweiten. Es ist daher schwer vorherzusagen, in welchen Fällen es hier zu Vertragsänderungen kommen kann, durch die zugleich das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Denkbar sind derartige Änderungen durchaus, etwa bei der sehr offen formulierten Ermächtigungsnorm des Art. 25 Abs. 2 AEUV, nach der den Unionsbürgern weitere, nicht näher bestimmte Rechte eingeräumt werden können.

d) Vorschlag für Änderungen der Regelungen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes

Der Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) vom 21.8.2009 (BT-Drs. 16/13923) regelt die deutsche Zustimmung in §§ 2 und 3. Für alle Evolutivklauseln trifft der Entwurf des IntVG die gleiche Regelung, nämlich dass die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland „durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes“ erfolgt.

Unklar ist, warum das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon und die auf besondere Sachbereiche beschränkten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren in zwei getrennten Paragraphen behandelt werden. Nach den obigen Ausführungen gelten für beide Gruppen von Evolutivklauseln die gleichen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Unklar ist ferner, warum die Evolutivklauseln der Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 und Art. 311 Abs. 3 AEUV einerseits und die der Art. 25 Abs. 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 und Art. 262 AEUV andererseits in jeweils getrennten Absätzen, nämlich § 3 Abs. 1 und 2, genannt werden. Ein sachlicher Unterschied zwischen den diese Ermächtigungsnormen betreffenden Regelungen besteht nicht. Daher sollten alle Evolutivklauseln in einem Paragraphen behandelt werden, eventuell der besseren Übersicht halber mit getrennten Absätzen für das Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon einerseits (§ 2 Abs. 1 IntVG) und den übrigen auf besondere Sachbereiche begrenzten Evolutivklauseln andererseits (§ 2 Abs. 2 IntVG).

Wichtig wäre es für die Praxis außerdem, zum einen klarzustellen, dass für die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland in jedem Fall ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz erforderlich ist. Zum anderen sollte ein Unterschied zwischen solchen Zustimmungsakten zu Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren mit und ohne Grundgesetzrelevanz gemacht werden. In § 2 Abs. 3 IntVG sollte daher für alle Evolutivklauseln bestimmt werden:

- Für den deutschen Zustimmungsakten zu solchen Vertragsänderungen in allen vereinfachten Verfahren, durch die zugleich das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert

oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, ist ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich.

- Für den deutschen Zustimmungsakt zu solchen Vertragsänderungen in allen vereinfachten Verfahren, die keine inhaltlichen Auswirkungen auf das Grundgesetz haben, reicht hingegen ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit einfachen Mehrheiten in Bundestag (nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) und Bundesrat (nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG) aus.

§ 3 Abs. 3 S. 1 Entwurf des IntVG sieht derzeit für Vertragsänderungen nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon (gemeinsame Verteidigungspolitik) zusätzlich vor der Beschlussfassung im Europäischen Rat eine Befassung des Bundestages vor. Diese Regelung betrifft nicht den nachträglichen Zustimmungsakt, sondern eine vorherige Bindung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat. Ihr sollte daher ein eigener Paragraph gewidmet werden (§ 3 IntVG; dazu unten bei 3. Fallgruppe, b).

2. Fallgruppe: Vorherige „Ermächtigung“ durch Gesetz i. S. d. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und ggf. Satz 3, vor Beschlussfassung auf EU-Ebene

a) Brückenklauseln

aa) Verringerung des deutschen Einflusses im Rat durch Brückenklauseln

Mit Hilfe der sog. Brückenklauseln (*clauses passerelles*) sind Verfahrensänderungen im europäischen Rechtsetzungsprozess möglich, ohne ein förmliches Vertragsänderungsverfahren im herkömmlichen Sinne mit Regierungskonferenz und anschließender Ratifikation durch die Mitgliedstaaten durchführen zu müssen. Die Brückenklauseln verfolgen zwei unterschiedliche Zwecke. Zum einen sollen mit ihrer Hilfe in Zukunft im Rat verstärkt Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können und zum anderen soll zukünftig das Europäische Parlament stärker am Rechtsetzungsprozess zu Lasten des Rates beteiligt werden können. Demgemäß kennt der Vertrag von Lissabon auch zwei Varianten von Brückenklauseln, die jeweils als allgemeine Regelungen (in Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon) und als auf besondere Sachbereiche begrenzte Brückenklauseln ausgestaltet sind.

Die allgemeine Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV-Lissabon sowie die speziellen Brückenklauseln der Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon (GASP), Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens) und Art. 333 Abs. 1 AEUV (Verstärkte

Zusammenarbeit) ermöglichen den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates. Wird von diesen BrückenklauseIn Gebrauch gemacht, verliert der deutsche Vertreter im Rat seinen entscheidenden Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess, da er dann dort überstimmt werden kann.

Mit Hilfe der allgemeinen BrückenklauseIn des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV-Lissabon sowie der speziellen BrückenklauseIn der Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV (Familienrecht), Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV (Sozialpolitik), Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (Umwelt), Art. 333 Abs. 2 AEUV (Verstärkte Zusammenarbeit) kann zukünftig im Rechtsetzungsverfahren im Rahmen des AEUV vom besonderen Gesetzgebungsverfahren mit Übergewicht des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit weitgehendem Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament übergegangen werden. Beim Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verringert sich der Einfluss des Rates auf die Rechtsetzung und damit auch der Einfluss des deutschen Vertreters im Rat. Da in den meisten Fällen dieser Übergang auch zur Folge hat, dass im Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit Mehrheit entschieden wird, kann der deutsche Vertreter außerdem dann im Rat überstimmt werden.

bb) Unterscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwischen BrückenklauseIn mit nicht vorhersehbaren und mit vorhersehbaren Auswirkungen durch Verringerung des deutschen Einflusses

Bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Anforderungen unterscheidet das Bundesverfassungsgericht – über die Varianten des Vertrages von Lissabon hinweg – zwischen zwei Gruppen von BrückenklauseIn. Zur ersten Gruppe rechnet es die KlauseIn, bei denen zum jetzigen Zeitpunkt der Ratifikation des Vertrages von Lissabon noch nicht absehbar ist, wie sich die Verringerung des deutschen Einflusses im Rat auf das vom Grundgesetz geforderte Legitimationsniveau im Einzelfall auswirken wird. Dazu rechnet das Bundesverfassungsgericht beide allgemeinen BrückenklauseIn des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV-Lissabon und die spezielle BrückenklauseIn des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV. Zur zweiten Gruppe zählt das Bundesverfassungsgericht BrückenklauseIn, die sich auf hinreichend bestimmte Sachbereiche beschränken und bei denen schon jetzt die Auswirkungen durch Verringerung des deutschen Einflusses im Rechtsetzungsverfahren absehbar sind. Dazu gehören die übrigen speziellen BrückenklauseIn. Für die erste Gruppe verlangt das Bundesverfassungsgericht ein vorheriges Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG (dazu sogleich). Für die zweite Gruppe ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgericht ebenfalls eine vorherige Befassung von Bundestag

und gegebenenfalls auch Bundesrat erforderlich, ohne dass das Bundesverfassungsgericht hier aber ein Gesetz verlangt; dazu unten bei 3. Fallgruppe, a).

cc) Vorheriges Gesetz für Brückenklauseln mit nicht vorhersehbaren Auswirkungen (allgemeine Brückenklauseln in Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und spezielle Brückenklausele des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV)

Zwar sehen die Brückenklauseln der ersten vom Bundesverfassungsgericht identifizierten Gruppe die – nachträgliche – Beteiligung der nationalen Parlamente in Form eines Vetos vor (die allgemeinen Brückenklauseln in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon und die spezielle Brückenklausele im Bereich des Familienrechts in Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 30.6.2009 reichen diese parlamentarischen Ablehnungsrechte allerdings nicht aus, um den im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren entfallenden Ratifikationsvorbehalt auszugleichen (Absatz-Nr. 319). Da bei der Ratifikation des Vertrages von Lissabon nicht hinreichend vorhersehbar sei, ob bei Inanspruchnahme dieser Brückenklauseln die Verminderung des deutschen Einflusses im Rat das erforderliche Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie unterschreitet, fordert das Bundesverfassungsgericht in jedem Einzelfall ein vorheriges (d. h. vor der Beschlussfassung im Europäischen Rat, Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon, oder im Rat, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV in Kraft getretenes) Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG.

Die Inanspruchnahme einer dieser Brückenklauseln mit nicht vorhersehbaren Auswirkungen stellt das Bundesverfassungsgericht den in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG genannten Hoheitsrechtsübertragungen gleich. Daraus folgt, dass in jedem Fall ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz nötig ist. Ebenso wie bei den oben in der ersten Fallgruppe (oben unter II. 1.) erörterten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Evolutivklausele) stellt sich bei diesen Brückenklausele die Frage, wann für das zustimmungsbedürftige Bundesgesetz in Bundestag und Bundesrat die einfache Mehrheit ausreicht und wann eine verfassungsändernde 2/3-Mehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich ist. Auch bei den Brückenklausele sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts diesbezüglich sehr knapp. Es spricht nur davon, dass „ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG“ erforderlich sei (Absatz-Nr. 319). Mit Hilfe der Brückenklausele wird das Primärrecht der Verträge geändert. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG sieht für solche Fälle nur dann die Einhaltung des Verfahrens nach Art. 79 Abs. 2 GG vor, wenn das Grundgesetz dadurch seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Nur wenn im Einzelfall also die Inanspruchnahme der Brückenklausele von verfassungsändernder Relevanz ist, sind die für Verfassungsänderungen erforderlichen

2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erforderlich. Berührt die Inanspruchnahme der Brückenklausele dagegen nicht den Inhalt des Grundgesetzes, reichen für das Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG einfache Mehrheiten in Bundestag (nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) und Bundesrat (nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG) aus.

dd) Vorschlag für Änderungen der Regelungen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes

Wegen der besonderen Anforderung eines vorherigen Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG, die das Bundesverfassungsgericht an die allgemeinen Brückenklausele in Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und die spezielle Brückenklausele des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV stellt, empfiehlt es sich, diese Klausele zu benennen und in einem gesonderten Paragraphen des IntVG zu regeln. Dies sieht der Entwurf des IntVG in § 4 Abs. 1 und 2 auch so vor.

Die Regelung des jeweiligen S. 2 „Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat/Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.“ ist dabei besonders wichtig. Bundestag und Bundesrat kämen ihrer Integrationsverantwortung nicht nach, wenn sie es zuließen, dass sich bei fehlendem Gesetz der deutsche Vertreter im Europäischen Rat oder im Rat enthält. Denn auch bei Enthaltung kann ein einstimmiger Beschluss zustande kommen (Europäischer Rat: Art. 235 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV; Rat: Art. 238 Abs. 4 AEUV) und der deutsche Ratsvertreter damit je nach Abstimmungssituation im Europäischen Rat oder im Rat durch sein Verhalten zu einem Beschluss beitragen, der vom Willen von Bundestag und Bundesrat nicht umfasst ist.

Für die Praxis wichtig ist allerdings auch, welche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat für das Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich sind. Es empfiehlt sich daher, einen weiteren Abs. 3 anzufügen und dort für alle in den vorangegangenen Absätzen genannten Brückenklausele zu bestimmen:

- Wenn die Inanspruchnahme der Brückenklausele im Einzelfall dazu führt, dass dadurch zugleich das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, ist ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich.
- Wenn die Inanspruchnahme der Brückenklausele im Einzelfall keine inhaltlichen Auswirkungen auf das Grundgesetz hat, reicht hingegen ein zustimmungsbedürftiges

Bundesgesetz mit einfachen Mehrheiten in Bundestag (nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) und Bundesrat (nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG) aus.

b) Weitere Gesetzesvorbehalte für das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters im Rat

aa) Regelungsbedarf im IntVG

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009 ist neben der Inanspruchnahme der gerade erörterten Brückenklauseln in weiteren Fällen vor einer Zustimmung oder einer Enthaltung des deutschen Vertreters im Rat ein Gesetz i. S. von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erforderlich. Dabei handelt es sich

- um Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV, sofern diese eine inhaltliche Kompetenzerweiterung über den Katalog in Art. 81 Abs. 2 AEUV hinaus vornehmen (s. Urteil des Bundesverfassungsgerichts Absatz-Nr. 369);
- um die Festlegung weiterer Kriminalitätsbereiche durch einstimmigen Ratsbeschluss in Ausübung von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (s. Urteil des Bundesverfassungsgerichts Absatz-Nr. 363, 419) sowie
- um die Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV (s. Urteil des Bundesverfassungsgerichts Absatz-Nr. 328, 417).

bb) Kein Regelungsbedarf im IntVG

Zwar nennt das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem Erfordernis eines Gesetzes i. S. von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG noch weitere Ermächtigungsnormen im AEUV. Dabei handelt es sich um Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d AEUV (Strafverfahrensrecht), erneut Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Festlegung weiterer Kriminalitätsbereiche), Art. 86 Abs. 4 AEUV (Europäische Staatsanwaltschaft) und Art. 308 Abs. 3 AEUV (Europäische Investitionsbank) (s. insbes. Absatz-Nr. 419).

Diesbezüglich besteht allerdings kein Regelungsbedarf im IntVG. Das Bundesverfassungsgericht erwähnt diese Normen lediglich im Zusammenhang mit der Anwendung der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV-Lissabon. Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht für den Bereich der Strafrechtspflege in Absatz-Nr. 366 und 419, dass vor dem Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung im Rat nach Art. 48 Abs. 7

UAbs. 1 EUV-Lissabon bei den Ermächtigungsnormen des Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d AEUV (Strafverfahrensrecht), Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Festlegung weiterer Kriminalitätsbereiche) und Art. 86 Abs. 4 AEUV (Europäische Staatsanwaltschaft) der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einer solchen Verfahrensänderung erst nach Inkrafttreten eines entsprechenden zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes zustimmen darf. Gleiches gilt für den Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung in Art. 308 Abs. 3 AEUV (Europäische Investitionsbank), einer Norm, die in Absatz-Nr. 419 erstmalig erwähnt wird. Das Erfordernis eines vorherigen zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes enthält der Entwurf des IntVG jedoch bereits in § 4 Abs. 1 für alle Anwendungsfälle der allgemeinen Brückenklauseln (zu den empfohlenen Modifikationen s. oben 2. Fallgruppe, a) dd). Eine gesonderte Regelung ist daher nicht erforderlich.

cc) Vorschlag für Änderungen der Regelungen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes

In § 7 „Kompetenzklausel“ und in § 8 „Flexibilitätsklausel“ regelt das IntVG bereits den Gesetzesvorbehalt im Hinblick auf Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Festlegung weiterer Kriminalitätsbereiche) und Art. 352 AEUV (Flexibilitätsklausel). Nicht geregelt ist allerdings der Gesetzesvorbehalt im Hinblick auf Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV. Zwar scheint das Bundesverfassungsgericht es als nicht sehr wahrscheinlich anzusehen, dass die Mitgliedstaaten die Ermächtigungsnorm nicht lediglich verfahrensrechtlich begreifen, sondern in ihr auch eine Möglichkeit zur inhaltlichen Kompetenzerweiterung über den Katalog in Art. 81 Abs. 2 AEUV hinaus sehen (Absatz-Nr. 369). Da aber keineswegs sicher ist, dass die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts auch auf Jahre hinaus von den anderen EU-Mitgliedstaaten geteilt wird, sollte das Erfordernis eines vorherigen Gesetzes i. S. von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG auch für das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters im Rat für Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV in das IntVG aufgenommen werden. Dieser Gesetzesvorbehalt sollte nur für den Fall vorgesehen werden, dass im Rat ein Beschluss auf Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV gestützt werden soll, der eine inhaltliche Ausdehnung der Kompetenzen des Rates vorsieht, die nicht im Katalog gemäß Art. 81 Abs. 2 AEUV ihre Entsprechung finden.

Darüber hinaus sollten für alle drei Fälle des Gesetzesvorbehalts die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für den Gesetzesbeschluss geregelt werden. Entsprechend

den Ausführungen oben zu den Gesetzesvorbehalten bei bestimmten Brückenklauseln

(2. Fallgruppe, a) dd) sollte bestimmt werden:

- Wenn die Inanspruchnahme der Ermächtigungsnormen dazu führt, dass dadurch zugleich das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, ist ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich.
- Wenn die Inanspruchnahme der Ermächtigungsnormen keine inhaltlichen Auswirkungen auf das Grundgesetz hat, reicht hingegen ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz mit einfachen Mehrheiten in Bundestag (nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) und Bundesrat (nach Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG) aus.

c) Regelung des Ablehnungsrechts der nationalen Parlamente nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV

Die Ablehnungsrechte (nachträgliche Vetorechte) der Parlamente finden sich in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV (Brückenklausel beim Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV (spezielle Brückenklausel für Maßnahmen im Familienrecht). Danach kann jedes nationale Parlament den Beschlussvorschlag des Europäischen Rates oder des Rates innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung ablehnen mit der Folge, dass der Beschluss auf europäischer Ebene nicht erlassen werden darf. Da die Union keine Kompetenz zur Ausgestaltung der innerstaatlichen Verfassungsordnung eines Mitgliedstaates besitzt, enthält der Vertrag auch keine Vorgaben dazu, wer in einem Mitgliedstaat mit zwei parlamentarischen Kammern über die Einlegung des Vetos entscheidet. Die Frage, ob Bundestag und Bundesrat alleine oder zusammen über die Ablehnung entscheiden, ist daher alleine Sache des deutschen Bundesgesetzgebers.

Das Bundesverfassungsgericht wertete die Umsetzung in § 4 Abs. 3 Nr. 3 des Begleitgesetzes zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8489), der in bestimmten Fällen ein Widerspruchsrecht des Bundesrates bei der Entscheidung des Bundestages über die Ablehnung vorsah, als Verletzung der verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung des Bundestages (Absatz-Nr. 415). Daher sieht § 10 Entwurf des IntVG nunmehr vor, dass bei einer Beschlussinitiative, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betrifft, der Bundestag alleine die Ablehnung beschließen kann (§ 10 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3). In allen ande-

ren Fällen können Bundestag oder Bundesrat die Ablehnung der Initiative beschließen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3). Diese Regelung ist zu begrüßen, da sie zum einen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht und außerdem wesentlich einfacher zu handhaben ist als die Vorgängernorm mit ihren komplizierten Widerspruchsregelungen für Bundestag und Bundesrat. Die sich aus der Regelung des § 10 Abs. 1 Nr. 2 ergebende Folge, dass der Bundestag auch die Ablehnung einer Initiative beschließen kann, die im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft, beeinträchtigt die Länder nicht in ihren Rechten. Der durch die Brückenklauseln bewirkte Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis im Rat zu Mehrheitsentscheidungen und der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren schwächen immer zugleich den Einfluss der Bundesrepublik Deutschland auf die Entscheidungsfindung in der EU. Wenn aber das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene sinkt, reduzieren sich die europapolitischen Einflussmöglichkeiten der Länder über die Mitwirkung des Bundesrates an der Europapolitik des Bundes nach Art. 23 Abs. 4 bis 6 GG. Jedes Veto gegen die Inanspruchnahme einer Brückenklausel nützt daher den Ländern, gerade wenn es im Kern um eine Materie geht, die schwerpunktmäßig die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft.

3. Fallgruppe: Fälle, die kein Gesetz erfordern, sondern vorherige ausdrückliche Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates (soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern)

a) Spezielle Brückenklauseln mit vorhersehbaren Auswirkungen durch Verringerung des deutschen Einflusses

Wie oben ausgeführt (2. Fallgruppe, a) bb) unterscheidet das Bundesverfassungsgericht bei den Brückenklauseln solche ohne und mit vorhersehbaren Auswirkungen, die die durch ihre Inanspruchnahme bewirkte Verringerung des deutschen Einflusses auf die Rechtsetzung mit sich bringen. Als Brückenklauseln mit vorhersehbaren Auswirkungen sieht der Senat alle speziellen Brückenklauseln an mit Ausnahme des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV (spezielle Brückenklausel für Maßnahmen im Familienrecht). Dabei handelt es sich zum einen um die speziellen Brückenklauseln der Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon (GASP), Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens) und Art. 333 Abs. 1 AEUV (Verstärkte Zusammenarbeit), die alle den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates ermöglichen. Zum anderen sind das die speziellen Brückenklauseln der Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV (Sozialpolitik), Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (Umwelt), Art. 333 Abs. 2 AEUV (Verstärkte Zusammenarbeit), nach denen der Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

ren möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht fordert für diese BrückenklauseIn kein vorheriges Gesetz. Jedoch darf der deutsche Vertreter im Rat nur an der verbindlichen Rechtsetzung mitwirken (was wegen Art. 238 Abs. 4 AEUV nicht nur das Verbot der Zustimmung, sondern auch der Stimmenthaltung einschließt), wenn der Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, der Bundesrat zuvor einen entsprechenden zustimmenden Beschluss gefasst haben (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Absatz-Nr. 320, 416).

Diese Vorgaben des Gerichts sollen § 5 und § 6 Entwurf des IntVG umsetzen. Nicht zweckdienlich erscheint es jedoch, die Regelungen in zwei getrennten Paragraphen unterzubringen. §§ 5 und 6 enthalten nämlich identische Vorgaben, denn § 6 verweist in allen relevanten Aspekten auf § 5. Die Trennung in zwei Paragraphen erklärt sich auch nicht daraus, dass in § 5 die BrückenklauseIn erwähnt sein sollen, die den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip ermöglichen und in § 6 diejenigen, nach denen vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übergegangen werden kann. Denn § 6 erwähnt Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV, wobei Abs. 1 den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip und Abs. 2 den Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren betrifft. Alle speziellen BrückenklauseIn mit vorhersehbaren Auswirkungen sollten daher im gleichen Paragraphen geregelt werden.

Die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts zum Zustimmungserfordernis des Bundesrates („soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern“ und „soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind“, Absatz-Nr. 320) setzt § 5 Abs. 2 Entwurf des IntVG dadurch um, dass er dann einen zusätzlichen Beschluss des Bundesrates fordert, wenn die Länder bei innerstaatlicher Regelung aufgrund eigener Kompetenzen gesetzgeberisch tätig werden oder von Bundesgesetzen abweichen könnten oder zu Bundesgesetzen zustimmen müssten. Damit erscheinen alle Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder abgedeckt.

b) Vertragsänderungen nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon (gemeinsame Verteidigungspolitik)

§ 3 Abs. 3 S. 1 Entwurf des IntVG sieht für Vertragsänderungen nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon (gemeinsame Verteidigungspolitik) zusätzlich vor der Beschlussfassung im Europäischen Rat eine Befassung des Bundestages vor. Diese Regelung beruht nicht auf einer ausdrücklichen Vorgabe in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009, kann aber als indirekter Beitrag zur Bewahrung des wehrverfassungsrechtlichen Parlaments-

vorbehalts schon in dem einem konkreten Einsatz von Streitkräften weit vorgelagerten Bereich der erstmaligen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik angesehen werden. Da dieses Erfordernis eines Beschlusses des Bundestages nicht den nachträglichen Zustimmungsakts, sondern eine vorherige Bindung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat betrifft, sollte es auch nicht zusammen mit den speziellen Vertragsänderungsverfahren in einem Paragraphen geregelt werden. Ihm sollte daher ein eigener Paragraph gewidmet werden (§ 3 IntVG). In der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 8) heißt es: „In Absatz 3 wird die Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates am zweistufigen Verfahren zur Einführung einer gemeinsamen Verteidigung gemäß Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV geregelt.“ Da der Bundesrat nicht am Zustandekommen der Weisung an den deutschen Vertreter im Europäischen Rat beteiligt ist, sollte der Hinweis auf den Bundesrat gestrichen werden.

4. Fallgruppe: Weisung des Bundestages und des Bundesrates (soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern) im sog. Notbremseverfahren

Im Vertrag von Lissabon sind sog. Notbremseverfahren vorgesehen. Im Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 48 Abs. 2 AEUV) und der Strafrechtspflege (Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV) kann ein Mitglied des Rates die Befassung des Europäischen Rates beantragen und dadurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erreichen. Damit können Mitgliedstaaten die Diskussion über ein Vorhaben zu einer grundsätzlichen Erörterung machen, da der Europäischen Rat nicht gesetzgeberisch tätig wird, sondern der Union Impulse und allgemeinen politische Ziele gibt (Art. 15 Abs. 1 EUV-Lissabon). Folge einer Erörterung im Europäischen Rat kann neben einer Zurückverweisung an den Rat und Fortsetzung des Gesetzgebungsverfahrens auch sein, dass das Vorhaben nicht weiterverfolgt wird oder die Kommission zu einer neuen Initiative aufgefordert wird (Art. 48 Abs. 2 S. 3 AEUV) oder es zu einer Verstärkten Zusammenarbeit zwischen nur einigen Mitgliedstaaten kommt (Art. 82 Abs. 3 UAbs. 2, 83 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV).

Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass der deutsche Vertreter im Rat diese Notbremseverfahren nur nach Weisung des Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt (Absatz-Nr. 365, 400, 418). § 9 Entwurf des IntVG enthält die entsprechenden Umsetzungsregelungen. Die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht eindeutig geklärte Frage, in welchen Fällen der Bundesrat einen entsprechenden, den Vertreter im Rat bindenden Weisungsbeschluss treffen kann, löst § 9 Abs. 2 dadurch, dass er auf die in § 5 Abs. 2 aufgezählten Materien verweist. Dies erscheint angemessen, da hier alle Bereiche aufgeführt sind, in denen die Länder nach dem GG gesetz-

geberisch aus eigener Kompetenz tätig werden oder von Bundesgesetzen abweichen können oder ein Zustimmungserfordernis zu Bundesgesetzen besteht.

5. Bund-Länder-Vereinbarung über die Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten (BLV)

a) Überführung der BLV in ein Gesetz

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (Entwurf EUZBLG-Änderungsgesetz) die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BLV) in ein Gesetz überführt. Zwar wird die BLV in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009 nicht angesprochen, da es dem Gericht vorrangig um die Wahrung der Integrationsverantwortung des Bundestages geht. Allerdings gelten die vom Bundesverfassungsgericht angedeuteten Zweifel über die Rechtsnatur der Vereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung (Absatz-Nr. 410) auch für die BLV. Eine nicht eindeutig geklärte Rechtsnatur kann vor allem Justiziabilitätsprobleme nach sich ziehen. Damit die Länder ihre Rechte gegenüber der Bundesregierung wahren und – falls erforderlich – auch vor dem Bundesverfassungsgericht durchsetzen können, ist eine gesetzliche Grundlage empfehlenswert.

b) Zeitgleiches Inkrafttreten von EUZBLG, BLV und neuem (Begleit)Gesetz (Entkopplung vom Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags)

Art. 2 des Entwurf EUZBLG-Änderungsgesetz sieht ein Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung vor und koppelt damit das Änderungsgesetz vom Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ab. Diese Regelung wirft Probleme auf im Hinblick auf die in Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs vorgesehene Streichung des § 5 Abs. 3 EUZBLG. Die Bestimmung verlangt bislang, dass die Bundesregierung in bestimmten Fällen das Einvernehmen mit dem Bundesrat herstellt vor einer Zustimmung zu Vorhaben, die auf Art. 235 EWG-Vertrag (jetzt Art. 308 EG) gestützt werden. Tritt der Vertrag von Lissabon in Kraft, ist die Streichung dieser Bestimmung sinnvoll, weil bei Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV, der Nachfolgebestimmung zu Art. 308 EG, vor einer Zustimmung oder einer Enthaltung des deutschen Vertreters im Rat ein Gesetz i. S. von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erforderlich sein wird. Sollte der Vertrag von Lissabon allerdings längere Zeit nicht in Kraft treten, sollte die alte Einvernehmensregelung des § 5 Abs. 3 EUZBLG weiter gelten. Die Streichung des § 5 Abs. 3 EUZBLG sollte daher vom Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon abhängig gemacht werden.