

**Ausschuss für die Angelegenheiten  
der Europäischen Union**

A-Drs. Nr. 16(21)908

90. Sitzung am 26./27. August 2009

**Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung zu den Gesetzentwürfen zur  
Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Lissabon-Vertrag**

**I. Vorbemerkung**

(1) Die vier Vorlagen BT Drs. 16/13923-13926 für eine Begleitgesetzgebung zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon sind frei von verfassungswidrigen Inhalten. Sie sind verfassungskonform, soweit sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen umsetzen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 30. Juni 2009 aus seiner Interpretation des Art. 23 Abs. 1 GG abgeleitet hat (Absatz-Nr. 306-328 und 406-419). Angesichts der nicht immer verfassungsrechtlich präzisen öffentlichen Diskussion sollte vorab festgehalten werden, daß es bei den damit angesprochenen Regelungen des Vertrags von Lissabon (Vereinfachte Vertragsänderung, unterschiedliche Brückenklauseln, Notbremsen, Strafrecht, Kompetenzabrundung) um Bereiche geht, die in der europarechtlichen Praxis quantitativ so gut wie keine Rolle spielen werden. Die Vorlagen sind auch verfassungskonform, sofern sie Regelungen enthalten, die nicht durch das Urteil vom 30. Juni 2009 veranlaßt sind.

(2) Den unumstritten strengen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist damit Genüge getan. Die Ratifikationsurkunde kann nach Abschluß der Gesetzgebungsverfahren hinterlegt werden. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen einzelne Bestimmungen im Detail – für die es keinen Anlaß gibt –, zumal gegen solche, die sich nicht aus den Vorgaben des Urteils ergeben, würden hieran nichts ändern. Die Bundesrepublik Deutschland trifft die Pflicht, die Ratifikation herbeizuführen, wenn keine Hindernisse des innerstaatlichen Rechts entgegenstehen. Diese ergibt sich aus Art. 18 (Vereitelungsverbot) der Wiener Vertragsrechtskonvention und der im Urteil hervorgehobenen Europarechtsfreundlichkeit (Absatz-Nr. 225, 240, 241 und 340) des Grundgesetzes. Daher sind bei Bedenken gegen Einzelbestimmungen alle Möglichkeiten verfassungskonformer Interpretation auszuschöpfen.

## II. Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)

### 1. Regelungen, die ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG vorsehen

(3) Für die *1. Fallgruppe*, in denen die Zustimmung Deutschlands zu primärrechtlichen Änderungen durch nachträgliches Zustimmungsgesetz erforderlich ist, setzen die Regelungen in §§ 2 und 3 IntVG die Vorgaben aus der Integrationsverantwortung in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts (Absatz-Nr. 312-314, 412) buchstabengetreu um.

(4) Gleiches gilt für die *2. Fallgruppe*, in der es einer vorherigen Beschlußfassung durch Gesetz bedarf, bevor der deutsche Vertreter im Europäischen Rat oder im Rat einem Beschlußvorschlag zustimmt. Dies sind zunächst diejenigen Brückenklauseln, deren Anwendung nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts einer Vertragsänderung gleichkommen (Absatz-Nr. 317-319 und 414 f.). Hierfür verlangt § 4 IntVG im Einklang mit dem Bundesverfassungsgericht ein vorheriges Bundesgesetz.

(5) Daneben wird dies für die Ausdehnung der Kriminalitätsbereiche zum Erlaß von Mindestvorschriften bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vom Bundesverfassungsgericht gefordert („Blankettermächtigung“, Absatz-Nr. 363 und 419) und von § 7 IntVG eingelöst. Schließlich bringt die Gesetzesbegründung (S. 9, rechte Spalte, zu Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d, Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 86 Abs. 4, Art. 308 Abs. 3 AEUV) deutlich zum Ausdruck, daß der Gesetzesvorbehalt nach § 4 IntVG auch dann gilt, wenn die allgemeine Brückenklausel auf diese Blankettermächtigung oder auf strafverfahrensrechtliche Mindestvorschriften, die Ausdehnung von Befugnissen der Europäischen Staatsanwaltschaft oder die Vorschrift über die Satzung der Europäischen Investitionsbank angewandt werden soll (Absatz-Nr. 366 und 419).

(6) Der Verfassungskonformität von §7 IntVG stehen auch nicht die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in Absatz-Nr. 369 entgegen:

Soweit in Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV abweichend von Art. 81 Abs. 2 AEUV Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden, ist darin lediglich eine verfahrensrechtliche, die Befugnisse der Mitgliedstaaten stärkende Abweichung gegenüber den Regeln für das allgemeine Zivilrecht zu sehen, nicht aber die Möglichkeit einer inhaltlichen Ausdehnung der Kompetenzen des Rates

für familienrechtliche Maßnahmen, die nicht im Katalog gemäß Art. 81 Abs. 2 AEUV ihre Entsprechung finden. Sollte dies allerdings anders gesehen werden, müsste – unbeschadet des identitätsgeschützten Kerns der Verfassung – sichergestellt werden, dass die Kompetenz nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV nicht ohne konstitutive Befassung der deutschen Gesetzgebungsorgane in Anspruch genommen wird.

(7) Das Bundesverfassungsgericht gibt derjenigen Auslegung den Vorzug, die nicht zu einer inhaltlichen Kompetenzerweiterung für den Rat führt. Wenn die deutschen gesetzgebenden Körperschaften diese Auslegung teilen, ist dies vertretbar. Dies könnte noch in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, ohne daß dies die Verfassungskonformität von § 7 IntVG berührt.

(8) Der Vertrag von Lissabon sieht bei bestimmten Brückenklauseln ein Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente vor. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist dieses zur Wahrung der parlamentarischen Integrationsverantwortung nicht hinreichend, wenn die Anwendung der Brückenklauseln einer Vertragsänderung gleichkommt, so daß es – wie dargestellt – einer vorherigen bundesgesetzlichen Regelung bedarf. Das Ablehnungsrecht gegenüber der Initiative von Europäischem Rat bzw. Kommission, die Brückenklausel zu aktivieren, bleibt aber erhalten. § 10 IntVG ermöglicht seine verfassungskonforme Anwendung, § 12 IntVG ergänzt dies um verfassungskonforme Unterrichtsregelungen und hinreichend flexible Fristbestimmungen. Die einzige Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, das die Vorläuferregelung im Ausweitungsgesetz für verfassungswidrig erklärt hat, betrifft die Beteiligung des Bundesrates (Absatz-Nr. 415):

Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 des Ausweitungsgesetzes steht insoweit im Widerspruch zu der Funktion des Ablehnungsrechts, die Mitgliedstaaten vor weiteren – nicht vorhersehbaren – Vertragsänderungen effektiv zu schützen, als er für diese Klauseln vorsieht, dass die Entscheidungskompetenz über die Ausübung des Ablehnungsrechts in Fällen konkurrierender Gesetzgebung dem Bundestag nur dann obliegen soll, wenn der Bundesrat nicht widerspricht. Eine differenzierte Ausgestaltung der Ausübung des Ablehnungsrechts, wie sie sich in Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 des Ausweitungsgesetzes findet, wird der allgemeinen Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages nicht gerecht. Es ist daher von Verfassungs wegen erforderlich, dem Bundestag die Entscheidungskompetenz über die Ausübung des Ablehnungsrechts in diesen Fällen unabhängig von einer Entscheidung des Bundesrates einzuräumen.

(9) Bedenken bestehen also dagegen, daß in den Fällen konkurrierender Gesetzgebung die Ablehnung des Bundestages von der Position des Bundesrates abhängig ist. Das ist nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 IntVG nunmehr ausgeschlossen. Die Verteilung der Ablehnungsbefugnis nach dem Schwerpunkt der Gesetzgebungszuständigkeiten entspricht dem Konzept des Art. 23 Abs 5 und 6 GG.

(10) Eines Bundesgesetzes bedarf es schließlich auch bei Anwendung der Flexibilitätsklausel in Art. 352 AEUV (s. dazu Absatz-Nr. 325-328 und 417 des Urteils). Dies wird von § 8 IntVG verfassungskonform umgesetzt.

## **2. Regelungen, die eine Beschlußfassung von Bundestag und/oder Bundesrat vorsehen**

(11) Ebenso werden die Anforderungen aus Art. 23 Abs. 1 GG in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts korrekt beachtet, soweit die Zustimmung (oder Enthaltung) des deutschen Vertreters im Europäischen Rat oder im Rat von einer vorherigen Beschlußfassung von Bundestag sowie ggf. von einem zusätzlichen Beschluß des Bundesrates abhängig ist. Dies gilt zunächst in der 3. *Fallgruppe*, bei den Brückenklauseln in sachlich hinreichend bestimmten Gebieten des Vertrages (Absatz-Nr. 320 f., 416). Die verfassungskonforme Umsetzung erfolgt in §§ 5 und 6 IntVG. Auch hier greifen die oben unter (8) bereits erwähnten Unterrichts- und Fristenregelungen.

(12) Die Regeln über die Zustimmung des Bundesrates sind verfassungskonform. Dies gilt insbesondere für § 5 Abs. 2 Absatz-Nr. 2 (i.V.m. § 6 Abs. 2) IntVG. Die unter (8) zitierte Passage in Absatz-Nr. 415 des Urteils greift nicht ein, denn sie bezieht sich explizit („... in diesen Fällen...“) nur auf das Ablehnungsrecht bei den Brückenklauseln. Zudem ist es dem Bundestag stets möglich, seiner Integrationsverantwortung nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts nachzukommen, indem er einen entsprechenden Beschluß nicht faßt. Die Vorschriften ermöglichen es dem Bundesrat nicht, allein die Anwendung der Brückenklauseln herbeizuführen.

(13) Auch in der 4. *Fallgruppe*, beim Notbremsemechanismus, enthält das IntVG eine verfassungskonforme Regelung, konkret in § 9. Hier fordert das Urteil (Absatz-Nr. 358, 365, 400 und 418) einen konstitutiven Beschluß des Bundestages, ggf. zusätzlich des Bundesrates. Das Zustimmungserfordernis des Bundesrates ist in Abs. 2 wiederum verfassungskonform nach

dem Schwerpunktprinzip begründet, wenngleich auch der uneingeschränkte Verweis auf § 5 Abs. 2 IntVG gut vorstellbar wäre.

### **III. EUZBLG**

(14) Gegen die Überführung der BLV (Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union) in eine gesetzliche Regelung (als Anhang) bestehen keine Bedenken. Die Regelung kann auch vor dem Vertrag von Lissabon und der entsprechenden Grundgesetzänderung in Kraft treten, weil ein Ausbleiben des Vertrages von Lissabon folgenlos bliebe. Die explizit auf diesen Vertrag bezogenen Bestimmungen der Anlage liefern dann leer, die bestehende BLV würde als solche weiter angewandt. Die Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes wäre nicht beeinträchtigt.

(15) Die BLV als Anhang zum novellierten EUZBLG sieht vor, daß die Bundesregierung den Bundesrat umfassend über Kommissionsdokumente und Ratsverhandlungen unterrichtet. Dies schließt „Themen der Welthandelsrunden“ und die vom Rat festgelegten Verhandlungsrichtlinien ein (s. Absatz-Nr. 375 des Urteils), was in der Gesetzesbegründung klargestellt werden könnte, aber für die Verfassungskonformität nicht aufgenommen werden muß.

### **IV. EUZBBG**

(16) Gegen die Aufnahme der BBV (Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung in Angelegenheiten der EU in Ausführung des § 6 EUZBBG) in das EUZBBG bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Vereinbarkeit des damit Gesetzeskraft erlangenden Parlamentsvorbehalts kann durch verfassungskonforme Auslegung hergestellt werden, wie dies der herrschenden Auffassung im Schrifttum zu § 5 S. 3 EUZBBG in der aktuellen Fassung entspricht. Die Erwähnung der kommunalen Daseinsvorsorge in § 9 Abs. 4 S. 5 EUZBBG ist allerdings verwirrend, denn „Daseinsvorsorge“ ist weder ein Begriff des Bundesrechts noch des europäischen Primärrechts, und die Erwähnung eines einzelnen Regelungsfeldes ist überflüssig, weil die Norm insgesamt thematisch unbegrenzt ist. Einfluß auf die Verfassungskonformität hat dies aber nicht. Insgesamt ist dem Monitum des BVerfG zur Rechtsnatur der BBV (Absatz-Nr. 410) mit der Überführung in das EUZBBG Genüge getan.

## **V. Umsetzungsgesetz**

(17) Gegen das Umsetzungsgesetz bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine zusätzliche Grundgesetzänderung, wie im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), BTDRs. 16/13928, gefordert, ist keinesfalls notwendig.

## **V. Sonstiges**

(18) Im Umfeld der Ratifikation ist diskutiert worden, diese mit einem völkerrechtlichen Vorbehalt zu versehen, in dem die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts enthalten sein sollen. Gegenwärtig steht eine Entschließung ähnlichen Inhalts im Raum. Dabei wird übersehen, daß das Bundesverfassungsgericht den Vertrag selbst uneingeschränkt billigt. Die europäische Integration ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts über den Vertrag von Lissabon verfassungskonform realisierbar, soweit die gesetzgebenden Körperschaften ihrer Integrationsverantwortung nachkommen, wie dies vorstehend beschrieben worden ist. Weitere Integrationsschranken beziehen sich auf künftige Vertragsrevisionen. Eine Vorbehaltserklärung wäre daher inhaltlich nicht sinnvoll. Zudem ist im gesamten Integrationsprozeß noch kein derartiger Vorbehalt eingelegt worden, und das europäische Vertragswerk gilt zu Recht als vorbehaltfeindlich. Besondere mitgliedstaatliche Intentionen, die bei anderen Vertragswerken mit Vorbehalten oder Interpretationserklärungen verfolgt werden, verarbeitet das Europarecht üblicherweise mit Protokollen oder wechselseitig akzeptierten Erklärungen vor Unterzeichnung. Selbst wenn man schließlich förmliche Vorbehalte zu EUV und AEUV zuließe, bedürften sie nach Art. 20 Abs. 3 Wiener Vertragsrechtskonvention der Annahme durch ein dafür zuständiges Organ der EU, das aus naheliegender Grund nicht benannt ist.

(19) Anzusprechen sind auch die politischen Vorschläge zur Absicherung der vom Bundesverfassungsgericht postulierten Kompetenzkontrollmöglichkeiten (Absatz-Nr. 240 des Urteils). Das Gericht regt eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung an, hält aber auch eine Kontrolle im Rahmen der bestehenden Verfahren für möglich (Absatz-Nr. 241). Die Einrichtung eines solchen Verfahrens ist keine Voraussetzung für die Ratifikation. In der Sache könnte es ohnehin nur dazu dienen, die vom Bundesverfassungsgericht in Anspruch genommene Kontrollkompetenz so einzuhegen, daß der – vom Gericht nicht thematisierte – Konflikt mit Art. 220 EGV (künftig Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV) vermieden würde. Für die regelmäßige

Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzen der EU ist nach der Konzeption des Vertragswerks der EuGH zuständig. Eine Residualkompetenz der Mitgliedstaaten für den Extremfall der strukturellen Nichtbeachtung der Kompetenzgrenzen müßte auch entsprechend (analog dem grundrechtlichen „Solange-Vorbehalt“) ausgestaltet werden. Hierfür liegen keinerlei tragbare Vorschläge vor. Die Ziffern 7 und 8 im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), BT Drs. 16/13928, entsprechen diesen Vorgaben nicht.