

*o. Univ.Prof. Dr. Rudolf Streinz*

*Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht*

*Ludwig-Maximilians-Universität München*

*Professor-Huber-Platz 2*

*80539 München*

*Waldsteinring 26*

*95448 Bayreuth*

<p><b>Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union</b> A-Drs. Nr. 16(21)911 90. Sitzung am 26./27. August 2009</p>
--

[rudolf.streinz@gmx.de](mailto:rudolf.streinz@gmx.de)

## **Stellungnahme**

**zur gemeinsamen Anhörung von Bundestag und Bundesrat**

**am 26./27.8.2009**

**hinsichtlich der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts**

**30. Juni 2009**

**zum Zustimmungsgesetz und zu den Begeleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon**

**vom 13. Dezember 2007**

### **I. Allgemeines**

#### **1. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an die Erfüllung der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat das Zustimmungsgesetz (Vertragsgesetz) zum Vertrag von Lissabon „nach Maßgabe der Gründe“ seines Urteils für verfassungsgemäß erklärt. Unbeanstandet blieb auch die damit in Zusammenhang stehende Änderung des Grundgesetzes. Das BVerfG hat jedoch die im Begleitgesetz (Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates) vorgesehene Beteiligung des Bundestages und ggf. des Bundesrates als den verfassungsrechtlichen Anforderungen an deren „Integrationsverantwortung“ nicht genügend erklärt und Nachbesserungen verlangt. Erst nach deren Erfüllung darf der Vertrag von Lissabon durch Deutschland ratifiziert werden.

Generell fordert das BVerfG die aktive Beteiligung von Bundestag und ggf. Bunderat bei jeder Veränderung des Primärrechts, die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und die Zuständigkeitsordnung gegenüber den Mitgliedstaaten betrifft (vgl. Rn. 306 des Urteils), auch im vereinfachten Verfahren, über Brückenklauseln und auch bei Wahrnehmung der sog. Flexibilitätsklausel (Art. 352 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) sowie bei der Aktivierung der sog. Notbremse klauseln. Dies ist das sog. Pflichtprogramm zur Erfüllung der Anforderungen des Lissabon-Urteils. Die vom BVerfG zum Teil recht detailliert vorgegebenen Anforderungen sollen im Einzelnen differenziert und analysiert werden.

## **2. Anregung eines Kontrollverfahrens vor dem BVerfG**

Darüber hinaus hat das BVerfG angeregt, ein eigenes Verfahren für die Wahrnehmung des vom BVerfG in Fortführung des Maastricht-Urteils (BVerfGE 89, 155 = NJW 1993, 47) postulierten Kontrollvorbehalts hinsichtlich sog. ausbrechender Rechtsakte, d.h. Akten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union, die vom durch das deutsche Zustimmungsgesetz Übertragenen nicht mehr gedeckt sind, vorzusehen. Diese Kontrolle ist bislang – wie die im Bananmarktordnungsbeschluss (BVerfGE 102, 147) grundsätzlich bestätigten, durch sehr hohe Hürden aber praktisch eher unwahrscheinlich gemachte Kontrolle der Einhaltung des vom Grundgesetz unabdingbar geforderten Grundrechtsstandards (vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG: „einem diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsstandard“) – inzident im Rahmen der Überprüfung deutscher Begründungs- und Vollzugsakte von Gemeinschaftsrecht (künftig: Unionsrecht) möglich. Es soll geprüft werden, ob ein solches spezielles Verfahren Vorteile bringt. Dabei soll auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit durch „Kooperation“ mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) – eventuell durch eine Vorlagepflicht – ein potentieller Konflikt durch das Auseinanderfallen von verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Bindung vermieden werden kann.

### **3. Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Lissabonner Vertrag**

#### **„nach Maßgabe der Gründe“ des BVerfG-Urteils**

Das Zustimmungsgesetz (Vertragsgesetz) ist ausdrücklich nur nach Maßgabe der Gründe des BVerfG-Urteils mit dem Grundgesetz vereinbar. Das BVerfG knüpft an die Aussagen des Maastricht-Urteils an und schärft diese. Über den Ansatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG prüft das BVerfG, ob angesichts der Reformen noch eine hinreichende demokratische Legitimation besteht und bejaht dies im Hinblick auf die zweigleisige demokratische Legitimation über das Europäische Parlament einerseits, den aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die befugt sind für deren Regierungen zu handeln, bestehenden Rat andererseits, wobei der Kontrolle der nationalen Parlamente über die Regierungsvertreter insoweit eine entscheidende Bedeutung zukommt. Diese der Struktur des „Staatenverbundes“ Europäische Union adäquate Zweigleisigkeit demokratischer Legitimation wird im Vertrag von Lissabon ausdrücklich positiv gesehen (vgl. die Bestimmung des Art. 12 EUV/Lissabon über den „aktiven“ Beitrag der nationalen Parlamente zur „guten Arbeitsweise der Europäischen Union und das sog. Parlamentsprotokoll, das Bestandteil des Vertrages ist). Das BVerfG entkräftet das Argument der Entstaatlichung, macht aber unter Hinweis auf Art. 146 GG deutlich, dass die Umbildung zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates einer Entscheidung der verfassungsgebenden, nicht allein der verfassten Gewalt bedürfte. Es benennt ausdrücklich Materien, die in der wesentlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben müssen. Fraglich ist, ob und ggf. wie die Bindung der deutschen Staatsorgane an diese Vorgaben des BVerfG anlässlich der Ratifikation des Vertrages von Lissabon deutlich gemacht werden können und sollen.

#### **4. Unzulänglichkeit von Regelungen in bloßen Vereinbarungen**

Schließlich hat das BVerfG die Regelung der Beziehungen von Bundesregierung und Bundestag in einer bloßen Vereinbarung für unzureichend gehalten. Deren wesentlicher Inhalt soll in das in Art. 23 Abs. 3 GG vorgesehene Gesetz integriert werden. Es stellt sich die Frage, ob dies auch hinsichtlich der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Ländern (BLV) rechtlich geboten oder zumindest rechtspolitisch sinnvoll ist.

#### **5. Darüber hinausgehende Reform des Beteiligungsverfahrens von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union**

Ferner kann die Frage aufgeworfen werden, ob angesichts der jetzt gebotenen Reformen generell über das „Pflichtprogramm“ hinaus die innerstaatliche Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union verbessert werden soll.

## **II. Durch das BVerfG-Urteil geforderte inhaltliche Änderungen des bestehenden Begleitgesetzes**

### **Fallgruppen:**

#### **1. Fallgruppe: Nach Beschlussfassung auf EU-Ebene erforderliches Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 (und ggf. Satz 3) bei primärrechtlichen Änderungen im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren**

##### **a) Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon**

Das BVerfG fordert für Änderungen des Primärrechts im vereinfachten Verfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon), obwohl dieses ausdrücklich nicht zu einer Ausdehnung der im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen darf, wegen der ungeachtet dessen eingeschränkten Bestimmbarkeit und Vorhersehbarkeit der Auswirkungen „stets ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG“. Das vereinfachte Änderungsverfahren ist generell wie eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu behandeln (Rn. 312 des Urteils). Ob tatsächlich Hoheitsrechte übertragen werden oder nicht, ist insoweit somit unerheblich („wie“).

##### **b) Auf bestimmte Sachbereiche beschränkte Bestimmungen, die Art. 48 Abs. 6 EUV-**

##### **Lissabon nachgebildet sind**

Gleiches gilt für die in einzelnen Vertragsbestimmungen enthaltenen Vertragsänderungsverfahren, die im Rahmen der Verträge übertragene Zuständigkeiten der Europäischen Union ausdehnen. Ausdrücklich genannt werden in Rn. 313 des Urteils (hier allerdings eingeführt mit „vgl.“ – wohl erschöpfend aufgeführt in Rn. 412 des Urteils) die Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon, Art. 25 Abs. 2 AEUV, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV, Art. 262 AEUV und Art. 311 Abs. 3 AEUV.

Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG findet auch hier unabhängig davon Anwendung, ob konkret Hoheitsrechte übertragen werden oder nicht. Denn Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG wäre bei Fehlen einer Einschränkung, wie sie Art. 448 Abs. 6 Satz 3 EUV-Lissabon vorsieht, „ohnehin“ anwendbar (vgl. Rn. 314 des Urteils).

### **c) Verfahrensrechtliche Anforderungen**

#### **aa) Zustimmung des Bundesrates**

Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt ausdrücklich ein Gesetz des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates. Soweit auf diese Vorschrift verwiesen wird, ist, wie gezeigt, die Zustimmung des Bundesrates im Fall des Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon und den gleichgestellten Fällen unabhängig von der Übertragung von Hoheitsrechten erforderlich.

#### **bb) Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit**

Gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG sind die verfassungsändernden Mehrheiten gemäß Art. 79 Abs. 2 GG erforderlich, wenn durch die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbaren Regelungen das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert wird. Die Tragweite dieser Bestimmung ist umstritten (vgl. dazu Streinz, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Rn. 64 ff. m.w.N.). Das BVerfG im Lissabon-Urteil verweist hinsichtlich des im vereinfachten Änderungsverfahren und den gleichgestellten Fällen geforderten Gesetzes ausdrücklich auch „gegebenenfalls“ auf Art. 23 Abs. 1 Satz 3 (Rn. 412 des Urteils). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es Fälle, in denen eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist, zumindest für möglich hält. Ohne nähere (durchaus nicht nur rechtspolitisch wohl umstrittene, sondern auch rechtlich schwierige) Präzisierung können – wie bereits hinsichtlich der Ratifikation des Vertrages von Nizza geschehen – Streitfragen entstehen.

#### **d) Regelungen im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)**

§ 2 IntVG regelt die Beteiligung im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV-Lissabon), § 3 IntVG die in den vom BVerfG ausdrücklich genannten gleichgestellten besonderen Vertragsänderungsverfahren. Es wird generell auf

Art. 23 Abs. 1 GG verwiesen. Aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich das generelle Erfordernis der Beteiligung des Bundesrates. Diese sollte erwähnt werden. Da das BVerfG ausdrücklich den Satz 2 erwähnt und dieser unabhängig vom konkreten Vorliegen einer Hoheitsrechtsübertragung geboten ist.

Hinsichtlich Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon wird wegen der in dieser Bestimmung selbst vorgesehenen Zweistufigkeit (Beschluss des Europäischen Rates, Erfordernis eines nachträglichen „Beschlusses“ der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften) den Anforderungen des BVerfG entsprechend zweistufig ausgestaltet: Bereits zur Zustimmung (auch durch Enthaltung) im Europäischen Rat bedarf es einer Ermächtigung des BVerfG durch Beschluss des Bundestages, dem nach erfolgten Beschluss des Europäischen Rates ein Gesetz folgen muss. Während der Beschluss allein dem Bundestag obliegt, ist wegen des ausdrücklichen Verweises auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. Rn. 412 des Urteils) zum Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

## **2. Fallgruppe: Vor Beschlussfassung auf EU-Ebene erforderliche Ermächtigung durch ein Gesetz i.S. des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und ggf. Satz 3 GG**

### **a) Brückenklauseln**

Hinsichtlich der sog. Brückenklauseln, die Verfahrensänderungen im europäischen Rechtsetzungsprozess (Übergang von der Einstimmigkeit im Rat zu Mehrheitsentscheidungen; verstärkte Beteiligung des Europäischen Parlaments), genügt dem BVerfG die im Vertrag von Lissabon ermöglichte Billigung seitens der nationalen Parlamente durch Schweigen nicht. Es fordert eine aktive Übernahme der Integrationsverantwortung. Insoweit steht der Vertrag von Lissabon nicht entgegen, soweit dem Zweck des vereinfachten und beschleunigten (vgl. die in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon bzw. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 Satz 2 AEUV vorgesehene Frist von sechs Monaten) Vertragsänderungsverfahrens entsprochen wird. Dem trägt das BVerfG durch einen ausdrücklichen Hinweis Rechnung (vgl. Rn. 319 des Urteils).

Das BVerfG unterscheidet nach dem Kriterium der Vorhersehbarkeit der Auswirkungen zwischen Fällen, in denen zu deren Realisierung seitens des deutschen Vertreters im Europäischen Rat ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erforderlich ist und Fällen, in denen ein Beschluss genügt. Die Unterscheidung betrifft vor allem auch die Beteiligung des Bundesrates (Rn. 319 des Urteils erwähnt hinsichtlich des erforderlichen Gesetzes zwar nur Art. 23 Abs. 1 GG, führt insoweit aber ausdrücklich Bundestag und

Bundesrat auf). Vgl. zum Erfordernis eines Beschlusses des Bundesrats die Regelung in § 5 Abs. 2 IntVG.

Eine „Ermächtigung“ durch Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG (und ausdrücklich ggf. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG: Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten) ist in den Fällen der allgemeinen Brückenklausel (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV-Lissabon) sowie der speziellen Brückenklausel des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV erforderlich (Rn. 319 des Urteils). Bei den anderen speziellen Brückenklauseln genügt ein Beschluss; dieser ist aber auch erforderlich (vgl. Rn. 320 des Urteils).

## **b) Weitere Gesetzesvorbehalte**

Das Verhältnis von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV zu Art. 81 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV, auf den sich der Gesetzesvorbehalt zu Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV bezieht, bedarf der Klärung. Für den Fall, dass durch Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV eine inhaltliche Ausdehnung der Kompetenzen des Rates für familienrechtliche Maßnahmen ermöglicht werden soll, müssen die deutschen Gesetzgebungsorgane konstitutiv in Anspruch genommen werden (so BVerfG, Rn. 369 des Urteils). Dies sollte im IntVG klargestellt werden.

Ausdrücklich dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegt „die Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV“, je nach Entwicklung der Kriminalität eine Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten vorzunehmen (Rn. 363 des Urteils). Dies ist insoweit auch für den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit mittels des allgemeinen Brückenverfahrens des Art. 83 Abs. 1 erforderlich (Rn. 366 des Urteils).

Obwohl Art. 86 Abs. 4 AEUV die Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft „durch Änderung des Absatzes 1“, also durch eine Änderung des Primärrechts vorsieht, wird insoweit – soweit ersichtlich- keine besondere Beteiligung von Bundestag oder Bundesrat gefordert. Gleiches gilt für die Vorschriften der Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d AEUV (Strafverfahrensrecht), der Festlegung weiterer Kriminallitätsbereiche (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV) und hinsichtlich der Europäischen Investitionsbank (Art. 308 Abs. 3 AEUV). Allerdings ist auch in diesen Bereichen ausdrücklich die vorherige Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erforderlich, soweit im Rahmen der genannten Bestimmungen die allgemeine Brückenklausel (Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon) zur Anwendung kommen soll (Rn. 419 des Urteils; hinsichtlich der Strafrechtspflege auch Rn. 366 des Urteils). Dies sollte im IntVG klargestellt werden.

Einem Gesetzesvorbehalt ausdrücklich unterworfen wurde auch die sog. Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV. Die entsprechende Regelung enthält § 8 IntVG.

**c) Regelung des Ablehnungsrechts der nationalen Parlamente in den Fällen der Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV**

Der Begriff „nationale Parlamente“ im EU-Vertrag verweist auf das jeweilige nationale Verfassungsrecht. Der Bundesrat ist als Gesetzgebungsorgan „nationales Parlament“ in diesem Sinne. Die erforderliche Beteiligung bestimmt sich nach deutschem Verfassungsrecht. (vgl. Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, 2. Aufl. 2008, S. 63). Den Anforderungen an die jeweilige eigenständige Verantwortung von Bundestag und Bundesrat soll § 10 IntVG Rechnung tragen.

**3. Fallgruppe: Erfordernis der ausdrücklichen Zustimmung von Bundestag und ggf. Bundesrat ohne in Beschlussform (ohne Gesetzesform)**

**a) Spezielle Brückenklauseln**

Bei den speziellen Brückenklauseln, hinsichtlich derer das BVerfG wegen der Beschreibung der betroffenen Materien vorhersehbare Auswirkungen annimmt, ist zwar kein Gesetz, für die erforderliche Billigung (Zustimmung oder Enthaltung) des deutschen Vertreters ein ermächtigender Beschluss von Bundestag und ggf. Bundesrat (vgl. Rn. 320 des Urteils) erforderlich. Schweigen genügt in keinem Fall, auch nicht durch Ablauf einer festgesetzten Frist. Die betroffenen Bestimmungen sind in Rn. 321 des Urteils aufgeführt. Die §§ 5 und 6 IntVG greifen dies auf.

**b) Parlamentsvorbehalt im Rahmen der Gemeinsamen Verteidigungspolitik (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon)**

Zu den Gründen der Unterteilung in ein Ermächtigungs- und ein Regelungsverfahren s.o.

**4. Fallgruppe: Sog. Notbremseverfahren**



Die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen sog. „Notbremseverfahren“ betreffen sensible Materien wie die soziale Sicherheit (Art. 48 Abs. 2 AEUV) und die Strafrechtspflege (Art. 82 Abs.3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV). Der Vertrag von Lissabon überlässt das Ziehen der Notbremse dem innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses zuständigen Organ, d.h. dem Vertreter des Mitgliedstaats im Rat. Es lag nahe, dass das BVerfG gerade in diesem Bereich die Integrationsverantwortung von Bundestag und ggf. Bundesrat dadurch schärfte, dass der deutsche Vertreter insoweit nach Weisung und nur nach einer solchen Weisung dieser Organe handeln darf (Nr. 365, 400, 418 des Urteils). Das BVerfG stellt hinsichtlich der Beteiligung des Bundesrates auf die Regelungen über die Gesetzgebung ab (ausdrücklich in Rn. 365 des Urteils). Dies betrifft die Gesetzgebungskompetenz der Länder (einschließlich der Abweichungskompetenz) und zustimmungspflichtige Bundesgesetze. § 9 IntVG soll dem Rechnung tragen. Problematisch ist die Konkretisierung des Begriffs des „Schwerpunkts“ (vgl. zu Art. 23 Abs. 5 GG Streinz, in: Sachs, GG-Kommentar, 5. Aufl. 2009, Rn. 107 m.w.N.).

### **Einbeziehung der bisherigen Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundestag sowie zwischen Bundesregierung und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union**

Das BVerfG hat die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union wegen ihrem Inhalt, aber auch wegen ihrer Rechtsnatur als ungeeignet zur Konkretisierung der verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte angesehen (Rn. 410 des Urteils). Die entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union wird zwar nicht genannt, wohl aber der Bundesrat. Da die sachlichen Einwände auf diese Vereinbarung ebenso zutreffen, ist es geboten, auch insoweit eine gesetzliche Regelung vorzusehen.

### **III. Einführung eines Kontrollverfahrens gegenüber „ausbrechenden Rechtsakten“**

Das BVerfG hat angeregt, für die von ihm in Anspruch genommene Kontrolle der Einhaltung der Schranken der Integrationsermächtigung, die nicht nur hinsichtlich des Übertragbaren (Verfassungsklausel des Art. 23 GG), sondern auch hinsichtlich des Übertragenen (Tragweite des deutschen Zustimmungsgesetzes, „ausbrechender Rechtsakt“) besteht, ein eigenes Verfahren einzuführen. Dieses würde neben die bestehende

Inzidentkontrolle (z.B. bei Verfassungsbeschwerden) treten, könnte aber in wirklichen Streitfragen zur Klarstellung beitragen. Wie in einer EntschlieÙung einer Reihe von Europarechtlern angeregt, wäre zu prüfen, ob dies nicht mit Mechanismen verbunden werden kann, die dem EuGH im Vorfeld durch Vorlagen des BVerfG die Gelegenheit geben, Bedenken durch Klarstellung, Interpretation, ggf. Rechtsprechungsänderung Rechnung zu tragen. Dabei muss man sich darüber im klaren sein, dass angesichts unterschiedlicher Prüfungsmaßstäbe dies nur der Konfliktentschärfung, bei fortbestehender unterschiedlicher Auffassung nicht der Konfliktlösung dienen kann. Angesichts der fatalen Folgen eines Auseinanderfallens von verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Bindung (Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226 EGV mit den Folgen des Art. 228 EGV, künftig Art. 258/260 AEUV) ist freilich nach allen Möglichkeiten zu suchen, diese Aporie zu vermeiden.

#### **IV. Bekräftigung der Bindung an das Lissabon-Urteil des BVerfG**

Die deutschen Staatsorgane sind an das Lissabon-Urteil des BVerfG gebunden. Die aufgezeigten Schranken der Integrationsermächtigung betreffen zwar hauptsächlich weitergehende Integrationsschritte wie den Übergang zu einem europäischen Bundesstaat mit Kompetenz-Kompetenz, aber auch die Interpretation von Bestimmungen des Vertrages von Lissabon. Hier könnten sich potentiell Konflikte mit dem EuGH, der nach Gemeinschaftsrecht und künftig Unionsrecht für die verbindliche Interpretation des Vertrages zuständig ist, ergeben. Man könnte daher erwägen, die deutschen verfassungsrechtlichen Schranken der Integrationsermächtigung deutlich zu machen.

Ein völkerrechtlicher Vorbehalt kommt nicht in Betracht, da der Unionsvertrag seinem Wesen nach Vorbehalte nicht zulässt. Völkerrechtlich würden bei einem Integrationsvertrag Vorbehalte zu unzuträglichen Zuständen führen.

Es wäre denkbar, bestimmte Positionen (z.B. den Parlamentsvorbehalt bei Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der Gemeinsamen Verteidigungspolitik) in einem verbindlichen Protokoll im Anschluss an das irische Beispiel festzuhalten. Die Zusicherungen gegenüber Irland sollen nämlich in einem Protokoll, das zusammen mit dem nächsten Beitrittsvertrag ratifiziert werden soll, festgehalten werden. Bereits dieses Vorhaben ist rechtspolitisch nicht unbedenklich. Dies gilt erst recht für Weiterungen, so dass davon abzuraten ist.

In Frage käme aber – ungeachtet der Frage fehlender völkerrechtlicher Verbindlichkeit – eine EntschlieÙung des Bundestages, die darauf hinweist, dass der Vertrag von Lissabon in der Auslegung des BVerfG, die keine durchgreifenden Kontroversen mit der Rechtsprechung des EuGH erkennen lässt, der deutschen Integrationsermächtigung entspricht. Diese EntschlieÙung könnte anlässlich der Ratifikation den anderen Vertragsparteien in geeigneter

Form zur Kenntnis gebracht werden. Dafür gibt es Präzedenzfälle (z.B. Entschließung des Deutschen Bundestages vom 2.12.1992 zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht, BT-Drs. 12/3906; entsprechende Entschließung des Bundesrats vom 18.12.1992, BR-Drs. 810/92; die Entschließung – betreffend die Wirtschafts- und Währungsunion- sollte den Partnern zur Kenntnis gebracht werden).

## **V. Generelle Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union**

Generell stellt sich die Frage einer Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union im Rechtsetzungsverfahren (d.h. über das vom BVerfG vorgegebene „Pflichtprogramm“ hinaus, insbesondere durch die Begründung effektiver Bindungen der deutschen Vertreter im Rat. Dies wäre keinesfalls ein deutscher Sonderweg, wie die Regelungen z.B. in Dänemark, Österreich und im Vereinigten Königreich (insoweit wird eine Regelung im Urteil des BVerfG zitiert, vgl. Rn. 320 des Urteils) zeigen. Dabei muss die nötige Balance zwischen der für die deutsche Verhandlungsposition im Rat notwendigen Flexibilität, die nicht nur bei Mehrheitsentscheidungen, sondern auch bei Einstimmigkeit (Package-deal-Verfahren, Erreichen zwar nicht optimaler, aber besserer Lösungen) und einer wirksamen Einflussnahme von Bundestag und Bundesrat gefunden werden. Vorgaben müssen daher einerseits die nötige Flexibilität lassen und sie werden schon aus praktischen Gründen nur in Einzelfällen konkret sein. Andererseits muss die Bindung der Bundesregierung sichergestellt werden, wozu z.B. die Statuierung einer konkreten Rechenschaftspflicht für ein Abweichen aus zwingenden integrationspolitischen Gründen beitragen könnte. Die österreichischen Erfahrungen (auch die vor allem anfänglich negativen) könnten hier hilfreich sein.

## **VI. Insbesondere: Die Stellung der Länder und des Bundesrats**

Art. 23 GG und Art. 50 GG führten das sog. Bundesratsverfahren zur letztlich sachgerechten Beteiligung der Länder an der europäischen Integration ein. Über den Bundesrat wirken die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). Eine Beteiligung des Bundesrates ist hinsichtlich der Information über Angelegenheiten der Europäischen Union generell (vgl. Art. 23 Abs. 2 Satz 3: „den Bundestag und den Bundesrat“) und darüber hinaus mitbestimmend dann geboten, wenn es um die Übertragung von Hoheitsrechten (vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) und gleichgestellten Fällen (einschließlich der im konkreten Urteil des BVerfG durch den Verweis auf Art. 23 Abs. 1

Satz 2 GG gleichgestellten Fällen), Materien der Landesgesetzgebung sowie Materien geht, die innerstaatlich der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

## **VII. Schlussbemerkung**

Das BVerfG hat einen „Boxenstopp für Lissabon“ (vgl. Streinz, NJW Editorial Heft 30/2009) verordnet, der gründlich, aber angesichts der gebotenen Ratifikation des Vertrages von Lissabon auch schnell sein muss. Wenn daher angesichts des Zeitdrucks nur das „Pflichtprogramm“ bewältigt werden und ggf. die Erklärung zum Urteil beschlossen werden sollte (dies müsste wenn überhaupt jetzt geschehen), sollte dies jetzt zwar wegen der grundsätzlichen Regelung an sich gebotene, wegen des Zeitdrucks aber aufgeschobene spätere Verbesserungen der Rolle von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union nicht ausschließen.