

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
A-Drs. Nr. 16(21)912
90. Sitzung am 26./27. August 2009

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Geschäftsführender Direktor
des Instituts für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.
Boltzmannstraße 3
14 195 Berlin

Telefon +49 30 838 51456
Fax +49 30 838 53012
E-Mail europarecht@fu-berlin.de

Berlin, den 25. August 2009

Schriftliche Stellungnahme

**zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten
der Europäischen Union des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Fragen
der Europäischen Union des Bundesrates
zu den Gesetzesentwürfen im Rahmen der Begleitgesetzgebung zum
Vertrag von Lissabon
am Mittwoch, 26. August 2009, 15.30 Uhr bis 20.00 Uhr,
und Donnerstag, 27. August 2009, 8.00 bis 12.00 Uhr**

Im Ergebnis bestehen hinsichtlich der vier Vorlagen BT Drs. 16/13923-13926 für eine Begleitgesetzgebung zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie setzen die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Urteil vom 30. Juni 2009 aus seiner Interpretation des Art. 23 Abs. 1 GG abgeleitet hat (vgl. C. II. 3., konkret Rz. 406-419, konkretisiert durch Rz. 306-328) in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise um. Dies gilt auch für jene Regelungen, die unabhängig vom Urteil des BVerfG vom 30. Juni 2009 getroffen wurden und über dieses hinausgehen. Die konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur „Integrationsverantwortung“ des Bundestages sind damit erfüllt. In der Folge kann die Ratifikationsurkunde nach Abschluss der Gesetzgebungsverfahren hinterlegt werden. Diesbezüglich besteht für die Bundesrepublik Deutschland eine aus Art. 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention sowie Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG (zur Europarechtsfreundlichkeit unserer Verfassung vgl. auch Rz. 225, 240, 241 und 340 des BVerfG-Urteils) eine Pflicht. Daraus folgend gilt: Sollten wider Erwarten verfassungsrechtliche Bedenken gegen Einzelbestimmungen erhoben werden, so sind sie soweit wie möglich im Wege einer verfassungskonformen Auslegung aufzulösen.

I. Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG)

1. Art. 1 § 1 Abs. 1 IntVG hebt die vom BVerfG angemahnte – zuvor mit Blick auf Art. 23 GG schon in der Europawissenschaft formulierte sowie im Übrigen auch vom Vertrag von Lissabon vorausgesetzte – Integrationsverantwortung zutreffend hervor. Wichtig ist insoweit das Wort „insbesondere“. Denn das IntVG setzt „nur“ die konkreten Vorgaben des Urteils unter C. II. 3. (konkret Rz. 406-419, konkretisiert durch Rz. 306-328) um, die aus Art. 23 Abs. 1 GG fließende Integrationsverantwortung reicht aber – wie insbesondere Art. 23 Abs. 2 und 3 GG deutlich machen – weiter.

2. Unter dem Aspekt der vom BVerfG geforderten Integrationsverantwortung betonen verschiedene Normen des IntVG (vgl. etwa § 3 Abs. 3 S. 3, § 4 Abs. 1 S. 2 usw.) zutreffend immer wieder: „Ohne ein solches Gesetz/einen solchen Beschluss muss der deutsche Vertreter ... den Beschlussvorschlag ablehnen.“ Hiermit ist im Sinne des Urteils klargestellt,

dass der Bundestag/Bundesrat zuvor *aktiv* werden muss, sein Schweigen/Unterlassen kann daher in keinem Fall genügen. Das setzt für die Bundesregierung einen Anreiz, konstruktiv und effizient mit dem Gesetzgeber zusammenzuarbeiten, nimmt dieses umgekehrt aber auch unter dem Aspekt der „Organtreue“ in die Pflicht, z.B. wenn es um die in § 1 Abs. 2 IntVG genannten Fristen geht.

3. Die Fälle, in denen die Zustimmung Deutschlands zu primärrechtlichen Änderungen durch *nachträgliches* Zustimmungsgesetz erforderlich ist, werden in §§ 2 und 3 IntVG entsprechend der vom BVerfG intendierten Integrationsverantwortung (Rz. 312-314, 412) durch Gesetz umgesetzt. Auch die Fälle, in denen es einer vorherigen Beschlussfassung bedarf, bevor der deutsche Vertreter im Europäischen Rat oder im Rat einem Beschlussvorschlag zustimmen darf (Rz. 317-319 und 414 f.), sind mit § 4 IntVG in Übereinstimmung mit den Vorgaben des BVerfG, die ein vorheriges Bundesgesetz verlangen, geregelt.

4. Auffallend ist, dass die Formulierung in §§ 2 und 3 IntVG „durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes“ bewusst vage bleibt, indem offen gelassen wird, welcher Satz des Absatzes 1 einschlägig sein soll. Die offene Formulierung ist jedoch insoweit nachvollziehbar, als auch das BVerfG selbst mit Blick auf die nationalen Anforderungen an eine Zustimmung im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens von einem Gesetz „nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG“ spricht (Rz. 412). Im Urteil wird also in vielen Fällen ebenfalls keine allgemeine Abgrenzung vorgenommen. Auch unter Berücksichtigung des unklaren, im einschlägigen Schrifttum umstrittenen Verhältnisses der beiden Sätze zueinander erscheint es daher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten vertretbar, dass die genaue Abgrenzung der zukünftigen Praxis mit Blick auf die jeweilige konkrete Fallkonstellation überlassen bleibt.

Anders als im Rahmen von §§ 2, 3 wäre in § 4 zunächst eine konkrete Bezeichnung von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als Grundlage für das Zustimmungsgesetz angebracht. Auch das BVerfG spricht hier mit Blick auf die deutsche Zustimmung zur Nutzung der allgemeinen Brückenklausele explizit vom Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 (Rz. 319, 414 des Urteils); der ansonsten gegebene Hinweis auf Art. 23 Abs. 1 Satz 3 fehlt an dieser Stelle des Urteils.

5. Fragen stellen sich überdies in der Zusammenschau von § 4 und § 10 IntVG:

a) § 4 IntVG sieht in Übereinstimmung mit den Forderungen des BVerfG aus den Rz. 315 bis 319, 413 ff. des Urteils vor, dass der deutsche Vertreter im Rat einem Beschluss zur Ausübung der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 und UAbs. 2 EUV oder der speziellen Brückenklausel des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten darf, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist. § 10 IntVG regelt die nationale Ausgestaltung des in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV verankerten Ablehnungsrechts bei Initiativen des Europäischen Rates gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2. Die Gesetzesbegründung zu § 4 führt zum Verhältnis der beiden Normen aus, dass in den Fällen der Brückenklauseln des Art. 48 Abs. 7 EUV sowie des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV die Besonderheit bestehe, dass die nationalen Parlamente bereits die Initiative des Europäischen Rates innerhalb von sechs Monaten ablehnen könnten. Dieses primärrechtliche vorgesehene Ablehnungsrecht sei in § 10 des Gesetzes näher ausgestaltet. Hiervon zu unterscheiden sei die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an einem späteren Beschluss des Europäischen Rates über die Anwendung der Brückenklausel, die sich nach § 4 richte.

Diese Erläuterungen offenbaren, dass **nach dem Willen des Gesetzgeber das in § 10 geregelte Ablehnungsrecht und das Zustimmungserfordernis des § 4 in einem Stufenverhältnis** zueinander stehen: Eine auf der Grundlage des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2 ergriffene Initiative des Europäischen Rates soll zunächst entsprechend dem in § 10 IntVG umgesetzten Vetorecht des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV abgelehnt und damit eine Beschlussfassung im Europäischen Rat verhindert werden können. Sofern diese Ablehnung der Initiative aber weder durch Bundestag oder Bundesrat noch durch ein anderes nationales Parlament erfolgt, ist überdies gemäß § 4 IntVG vor der endgültigen Beschlussfassung durch den Europäischen Rat eine Ermächtigung des deutschen Vertreters durch ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich.

b) Ein solches **Stufenverhältnis ist dem bundesverfassungsgerichtlichen Urteil selbst nicht unmittelbar zu entnehmen**. Das Gericht führt in den Rz. 413 f. lediglich aus, dass es kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt darstelle, wenn das allgemei-

ne Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 den nationalen Parlamenten ein Ablehnungsrecht einräume. Ein Schweigen von Bundestag und Bundesrat reiche nicht aus; es sei daher erforderlich, dass der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat dem Beschlussvorschlag nur zustimmen dürfe, wenn er zuvor vom Deutschen Bundestag und dem Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-L angelehnten Frist durch Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG dazu ermächtigt werde.

Diese Äußerungen lassen sich abweichend von der Umsetzung im IntVG auch dergestalt verstehen, dass das BVerfG die (nun in § 4 verankerte) **gesetzliche Zustimmung nicht neben das (in § 10 geregelte) Vetorecht, sondern an dessen Stelle treten lassen** will, sie also alternativ, nicht kumulativ zum Vetorecht verankert werden soll.

c) Es könnte daher erwogen werden, **§ 10 IntVG ersatzlos zu streichen**. Denn es erscheint überflüssig, die Zustimmung durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG durch die vorgelagerte Möglichkeit der Ausübung des Vetorechts aus Art. 48 Absatz 7 Unterabsatz 3 EUV zu ergänzen. Da das Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG stets zustimmungsbedürftig ist, mithin die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erfordert, ist kein Grund ersichtlich, zusätzlich ein zwischen Bundestag und Bundesrat gemäß § 10 Abs. 1 aufgeteiltes Vetorecht zu verankern. Dies gilt insbesondere, da die Initiative vor der Beschlussfassung nicht mehr geändert werden kann, sich Vetorecht und Zustimmungserfordernis also notwendig auf inhaltgleiche Initiativen beziehen. Zudem kann durch die Einlegung eines Vetos zwar bereits die Beschlussfassung im Europäischen Rat verhindert werden, während die Verweigerung der Zustimmung durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG lediglich zur Folge hat, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen muss – angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses des Art. 48 Abs. 7 EUV führt aber auch dies im Ergebnis zu keinerlei Unterschieden. Eine Reduzierung der Einflussmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat wäre durch eine solche Streichung also nicht zu erwarten.

d) Gleichwohl ist zu betonen, dass auch **die gegenwärtige gestufte Fassung weder Anforderungen des BVerfG aus dem Urteil noch europarechtliche Vorgaben missachtet**. Dies gilt insbesondere, nachdem zur Vermeidung von Unsicherheiten eine Passage in die Gesetzesbegründung aufgenommen worden ist, die verdeutlicht, dass auch die durch § 4

IntVG geforderte Ermächtigung des deutschen Vertreters im Rat durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG als „zweite Stufe“ innerhalb der an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-L angelehnten Frist von sechs Monaten erfolgen muss. Diese gesonderte Unterstreichung der bereits in allgemeiner Form in § 1 Abs. 2 IntVG enthaltenen Regelung ist geeignet, mögliche Einwände zu zerstreuen, über die Etablierung zweier zeitlich aufeinander folgender Stufen solle eine über die Sechs-Monats-Frist des Art. 48 Abs. 7 hinausgehende Möglichkeit zur Verhinderung einer entsprechenden Initiative geschaffen werden.

Dringend zu empfehlen ist jedoch, dass die §§ 4 und 10, die solchermassen in einer engen Beziehung zueinander stehen, auch gesetzssystematisch zusammen zu regeln. Unter Berücksichtigung des Stufenverhältnisses ist es daher zumindest geboten, den jetzigen § 10 vor § 4 zu setzen.

6. Unter der Überschrift „Kompetenzklausel“ **regelt § 7 IntVG die nationalen Anforderungen an eine Ausdehnung der Kriminalitätsbereiche** zum Erlass von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV. In Übereinstimmung mit den Rz. 363 und 419 des Urteils wird festgelegt, dass der deutsche Vertreter im Rat einem entsprechenden Beschluss nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten darf, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist.

a) Darüber hinaus könnte man daran denken, den Regelungsgehalt des § 7 IntVG auf weitere Fallgruppen auszuweiten. In Betracht kommen insoweit zunächst die ebenfalls in Rz. 419 des Urteils genannten Normen der Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d (Mindestvorschriften zu spezifischen Aspekten des Strafverfahrens), Art. 86 Abs. 4 (Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft) und Art. 308 Abs. 3 AEUV (Satzung der Europäischen Investitionsbank). Mit Blick auf diese Vorschriften ist dem Urteil jedoch kein Umsetzungsbedarf zu entnehmen. Alle drei Normen werden vom BVerfG in Rz. 419, für den Fall des Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d auch in Rz. 366 ausschließlich exemplarisch als mögliche Anwendungsfälle der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV erwähnt. Nur in diesem Zusammenhang, nicht aber für eine „reguläre“ Ausübung der Vorschriften wird ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG gefordert. Wie oben bereits ausgeführt ist aber eine

mit den grundgesetzlichen Vorgaben zu vereinbarende Anwendung der allgemeinen Brückenklauselel für alle Bereiche bereits durch § 4 IntVG sichergestellt und für die politisch sensiblen Bereiche der Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d, Art. 86 Abs. 4 und Art. 308 Abs. 3 AEUV zusätzlich durch die Gesetzesbegründung zu § 4 unterstrichen. Weiterer Regelungsbedarf besteht daher nicht; das IntVG wird den Vorgaben des verfassungsgerichtlichen Urteils auch insoweit ohne weitere Ausdehnung des Anwendungsbereiches des § 7 IntVG vollständig gerecht. Nicht zuletzt werden die nationalen Interessen im Rahmen des Art. 82 anders als bei Art. 83 AEUV zusätzlich durch das in Art. 82 Abs. 3 verankerte Notbremseverfahren geschützt.

b) Schließlich könnte man auch an eine Ergänzung des § 7 IntVG um den Anwendungsfall des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV denken. Hiermit würde der Vorbehalt eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG auch auf Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug erstreckt. Hier stellt sich die Diskussion anders als in den oben genannten Fällen der Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d, Art. 86 Abs. 4 und Art. 308 Abs. 3 AEUV dar, da das Gericht die Norm nicht lediglich als möglichen Anwendungsfall der allgemeinen Brückenklauselel nennt, sondern im Hinblick auf die „reguläre“ Nutzung der Vorschrift in Rz. 369 des Urteils ausführt:

„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.*“

Das BVerfG selbst erwägt somit einen Gesetzesvorbehalt auch für den Fall des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV, nimmt eine entsprechende Forderung aber nicht in den vom Tenor in Bezug genommenen Teil C.II.3. des Urteils auf, da es sich für eine Auslegung entscheidet, derzufolge die Norm rein verfahrensrechtlicher, die Befugnisse der Mitgliedstaaten stärkender Art ist und keine Möglichkeit zur inhaltlichen Kompetenzerweiterung über den Katalog des 81 Abs. 2 lit. a bis h AEUV hinaus bietet. Angesichts der Tatsache, dass das BVerfG selbst einer solchen Auslegung den Vorzug gibt, ist nicht zu beanstanden, dass sich auch der Gesetzgeber des IntVG gegen ein kompetenzerweiterndes Verständnis von

Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV und damit gegen eine Aufnahme der Norm in den Anwendungsbereich des § 7 IntVG entschieden hat. Auch insoweit ist der Regelungsgehalt des § 7 mithin ausreichend. Gleichwohl könnte eine entsprechende Erläuterung des Verständnisses von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV in der Gesetzesbegründung dazu beitragen, mit Blick auf die Norm vorhandene Unsicherheiten zu vermeiden.

c) Nicht zuletzt wäre es im Interesse der besseren Verständlichkeit sinnvoll, die wenig aussagekräftige Überschrift „Kompetenzklausel“ in „Kompetenzerweiterungsklausel“ zu ändern.

II. Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)

1. Vom BVerfG *nicht* ausdrücklich gefordert war eine Anpassung des EUZBBG. Allerdings ergeben sich aus dem Urteil – wenngleich in anderem Kontext (vgl. Rz. 410) – Hinweise darauf, dass die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BBV) wegen ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur in Gesetzesform zu gießen ist. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass sich der Gesetzgeber entschlossen hat, die BBV in das neue EUZBBG zu integrieren.

2. Überdies forderte die CSU in ihren Leitlinien (sog. 14-Punkte-Programm) unter dem Aspekt der Integrationsverantwortung eine **gesteigerte Verbindlichkeit** der Stellungnahmen des Bundestages. Ein in diesem Zusammenhang instruktives **Beispiel** für eine weitgehende Bindung des deutschen Vertreters im Rat an die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages formuliert § 5 Abs. 2 des „Entwurfs eines Gesetz zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union“ der CDU/CSU-Fraktion vom 25.01.2005.¹ Dieser lautete:

„Die Bundesregierung darf von der Stellungnahme des Deutschen Bundestages nur abweichen, wenn eine maßgeblich zu berücksichtigende Stellungnahme des Bundesrates oder wenn zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dies erfordern. Die Bundesregierung kündigt eine Abweichung von der Stellungnahme des Deutschen Bundestages zuvor an und legt die Gründe dafür dar.“

¹ BT-Drucksache 15/4716.

Auf diesen Vorschlag nahmen letztlich auch die bayerischen Leitlinien unter Punkt 10 Bezug. Diese Norm sieht, ähnlich dem vielzitierten (und nicht mehr praktizierten) **österreichischen Modell** in Art. 23e Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz, eine grundsätzliche Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages vor, die nur im Falle zwingender außen- und integrationspolitischer Gründe bzw. im Falle einer maßgeblich zu berücksichtigenden Stellungnahme des Bundesrates entfallen sollte.

3. Verfassungsrechtlicher Maßstab (und damit zugleich Grenze) ist insoweit aber immer **Art. 23 Abs. 3 GG**. Das detailliert ausdifferenzierte, abgestufte System der Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG soll zwar einen funktionalen und vertikalen Ausgleich für die Kompetenzverluste von Bundestag und Bundesrat im Kontext der europäischen Integration darstellen. Art. 23 Abs. 3 GG sieht jedoch „nur“ vor, dass die Stellungnahmen des Bundestages von der Bundesregierung zu „berücksichtigen“ sind. „Berücksichtigen“ bedeutet aber vom Wortlaut her, die Argumente des Bundestages zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie in ihre Entscheidung mit einzubeziehen.² Damit obliegt der Bundesregierung derzeit eine Befassungs-, Begründungs- und Sorgfaltspflicht, sie unterliegt aber im Ergebnis keiner rechtlichen Bindung.³

4. Auch die im **Lissabon-Urteil des BVerfG** statuierte **„Integrationsverantwortung“**, die neben der Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften obliegt, zielt nicht auf einen verbindlichen Parlamentsvorbehalt für die Europapolitik. Denn die Integrationsverantwortung bezieht sich laut Urteil auf **alle drei Gewalten**; sie will in materieller Hinsicht nicht einseitig den Bundestag privilegieren, sondern sie will so gesehen eine **prozedurale Lösung** bewirken, in deren Kontext der Bundestag gestärkt wird.

5. Die jetzt gefundene Regelung in § 9 EUZBBG n.F. wirft vor diesem Hintergrund zwar Fragen auf, sie ist im Ergebnis jedoch verfassungskonform.

² Vgl. zur gleichlautenden Formulierung des Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG *Calliess*, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 13 (15).

³ *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 101; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 23, Rn. 78.

a) Gemäß § 9 Abs. 2 legt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages „ihren Verhandlungen zugrunde“. Die Formulierung entspricht insoweit sachlich der bereits jetzt geltenden gesetzlichen Regelung des § 5 S. 3 EUZBBG. Dessen Verfassungsmäßigkeit ist aufgrund des gegenüber Art. 23 Abs. 3 GG abweichenden Wortlauts im Schrifttum zwar Gegenstand von Kontroversen. Eine Vereinbarkeit der Norm mit der grundgesetzlichen Regelung der Beteiligungsrechte wurde – wenn überhaupt⁴ – überwiegend nur bei einer auch vom Gesetzgeber vertretenen⁵ verfassungskonformen Auslegung angenommen, nach der die Bundesregierung lediglich verpflichtet wird, die Stellungnahme des Bundestages bei der Festlegung des Verhandlungsziels zugrunde zu legen, nicht aber darüber hinaus im weiteren Verhandlungsverlauf gebunden wird.⁶ Das „Zugrundelegen“ kann sich also nur auf das Anfangsstadium, den Ausgangspunkt des Verhandlungsprozesses beziehen.

b) § 9 Absatz 3 regelt darüber hinaus, dass der Bundestag seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens in der EU anpassen und ergänzen kann. Satz 2 des Absatzes sieht durch einen Verweis auf Absatz 2 Satz 1 vor, dass auch diese angepassten und ergänzten Stellungnahmen von der Bundesregierung in den Verhandlungen zugrunde zu legen sind. Dieses Erfordernis, die Stellungnahmen gegebenenfalls fortlaufend während des gesamten Verhandlungsprozesses zugrunde legen zu müssen, könnte zu einem Konflikt mit Art. 23 Abs. 3 GG dergestalt führen, dass die gesteigerte Bindung der Bundesregierung im Anfangsstadium perpetuiert wird und sich bis an das Ende des Verhandlungsprozesses fortsetzt. Aber auch insoweit ist das Wort „zugrundelegen“ in verfassungskonformer Auslegung dahingehend zu verstehen, dass die Bundesregierung die angepassten und ergänzten Stellungnahmen des Bundestages zu Beginn des jeweiligen neuen Verhandlungsprozesses immer wieder zu ihrem Ausgangspunkt macht, ohne daran im Ergebnis aber gebunden zu sein. Hierfür spricht auf der Gesamtkontext der Norm, der letztlich unter dem Aspekt der Integrationsverantwortung einen konstruktiv-kritischen Dialog zwischen Bundestag und Bundesregierung etablieren will.

⁴ Für eine Verfassungswidrigkeit der Norm *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 23, Rn. 78; für eine reduzierende Auslegung *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 4./5. Aufl. 2001, Art. 23, Rn. 62; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 101; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 53. Auflage 2009, Art. 23, Rn. 116.

⁵ BT-Drucksache 12/3896, S. 19.

c) Genau dies macht auch die Regelung des § 9 Abs. 4 deutlich, die auf Ziffer II.4. der BBV zurückgeht. Indem in Satz 1 vorgesehen ist, dass die Bundesregierung im Falle einer nicht durchsetzbaren Stellungnahme des Bundestages einen Parlamentsvorbehalt im Rat einlegt, ist die Regelung mit Art. 23 Abs. 3 GG ohne weiteres vereinbar. Denn ein solcher Vorbehalt bedeutet lediglich, dass sich die Bundesregierung in den Fällen, in denen die Auffassung des Bundestages nicht mit der Auffassung der Bundesregierung und der Mehrheitsauffassung im Rat in Einklang zu bringen ist, noch nicht auf eine verbindliche Position festlegen darf, sondern vor der abschließenden Entscheidung im Rat ein Einvernehmen mit dem Bundestag anzustreben verpflichtet ist. Im Parlamentsvorbehalt und dem daran anschließenden „Bemühen“ um Einvernehmen kommt wieder der angestrebte Dialog zum Ausdruck.

d) Freilich bleibt offen, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen, um dessen Herstellung sich die Bundesregierung nach Satz 4 „bemüht“, nicht erzielt werden kann. Insoweit besteht eine Lücke, die durch Auslegung zu schließen ist.

Denkbar wäre es, dass sich in diesem Fall grundsätzlich die Position des Bundestages durchsetzt. Für eine solche implizite Bindungswirkung könnte Satz 6 der Regelung sprechen, wonach das Recht der Bundesregierung, aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, unberührt bleiben soll. Denn ein solches Recht der Bundesregierung, so könnte man meinen, wäre überflüssig, wenn sich im Falle fehlenden Einvernehmens im Ergebnis ohnehin die Position der Bundesregierung durchsetzen würde.

Wenn aber § 9 Abs. 4 in Ausfüllung der Integrationsverantwortung auf einen konstruktiv-kritischen Dialog zwischen Bundesregierung und Bundestag ausgerichtet ist, dann erscheint eine prozedurale Lösung näher liegend, die es bei dem Bemühen um Einvernehmen belässt. Dementsprechend bezieht sich das Abweichungsrecht der Bundesregierung in Satz 6 auf Satz 1. Es bringt zum Ausdruck, dass die Bundesregierung aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen davon absehen kann, einen Parlamentsvorbehalt einzulegen. So gesehen ist die vorstehende Interpretation von Satz 4 in Zusammenschau mit Satz

⁶ So *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 290 m.w.N..

6 nicht zwingend, da für Satz 6 auch im Falle fehlenden Einvernehmens ein Anwendungsbereich verbleibt.

Gegen eine implizite Verbindlichkeit der Stellungnahmen des Bundestages spricht aber auch eine Gesamtbetrachtung des § 9 Abs. 4. Nimmt man Satz 6 in den Blick, wonach das Recht der Bundesregierung, aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, unberührt bleiben soll, dann wird deutlich, dass die Bundesregierung im Ergebnis nicht vollumfänglich gebunden wird.

In diese Richtung weist auch eine historische Auslegung. So wurde nicht das vorstehend unter 2. genannte Beispiel für eine weitreichende Bindung (§ 5 Abs. 2 des „Entwurfs eines Gesetzes zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union“ der CDU/CSU-Fraktion vom 25.01.2005) gewählt.⁷ Vielmehr einigte man sich, die BBV in Gesetzesform zu gießen. Und im Hinblick auf diese ist den Äußerungen des MdB *Thomas Silberhorn* im Rahmen der Beratung des Antrags auf Annahme der BBV⁸ im Bundestag eindeutig zu entnehmen, dass die Abgeordneten mit Blick auf Ziffer II.4. der BBV gerade nicht von einer grundsätzlichen Bindungswirkung ihrer Stellungnahmen ausgingen.⁹ Dasselbe muss erst recht (die BBV war ja kein Gesetz) für die insoweit inhaltgleiche Regelung des § 9 Abs. 4 EUZBBG n.F. gelten.

Selbst wenn man eine mit Blick auf Art. 23 Abs. 3 GG problematische Verbindlichkeit unterstellt, dann lässt sich mit Blick auf die sonstigen Kontrollaufgaben des Bundestages, die gegenüber der Bundesregierung bis hin zur Abwahl (Art. 67 GG: konstruktives Misstrauensvotum) reichen, argumentieren. Diese kann Art. 23 Abs. 3 GG nicht verdrängen. Im

⁷ BT-Drs. 15/4716.

⁸ BT-Drs. 16/2620.

⁹ BT-Plenarprotokoll 16/52, S. 5067: „Die Vereinbarung, die wir heute beschließen, bringt eine erhebliche Ausweitung der Unterrichtspflichten mit sich. (...) Allerdings trifft dieser Fortschritt (...) nur auf die Unterrichtung zu. Fraglich ist, was künftig mit Stellungnahmen des Bundestages über die bloße Unterrichtung durch die Bundesregierung hinaus passiert. Immerhin haben wir die Bundesregierung dazu verpflichtet können, dass sie künftig Rechenschaft darüber ablegen muss, inwieweit eine Stellungnahme des Bundestages in den europäischen Gremien umgesetzt werden konnte. Aber es bleibt dabei, dass Stellungnahmen des Bundestages von der Bundesregierung nicht beachtet, sondern nur zur Kenntnis genommen werden müssen. Kern des Problems ist Art. 23 des Grundgesetzes; das wurde bereits angesprochen. Warum wir uns allerdings nicht getraut haben, das österreichische Modell zu probieren, das dort seit vielen Jahren reibungslos funktioniert, konnte mir bislang niemand erklären.“ Die mithin nicht intendierte österreichische Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte sieht vor, dass die Bundesregierung bei den Verhandlungen auf EU-Ebene inhaltlich grundsätzlich an die Stellungnahme des Parlaments gebunden ist und nur nach Rücksprache mit dem Nationalrat bzw. aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen davon abweichen kann.

Vergleich zur Abwahl sind verbindliche Stellungnahmen aber ein Minus, so dass die Bundesregierung trotz des Wortlauts von Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG unter systematischen Gesichtspunkten auch an die Stellungnahmen des Bundestages gebunden werden können muss.¹⁰

Auf eine offenere Auslegung des Wortes „berücksichtigen“ deuten schließlich auch frühere Äußerungen des jetzigen Richters am BVerfG *Udo die Fabio* hin: Er schreibt in einem Beitrag aus dem Jahr 1993, dass Art. 23 GG die Staatsstruktur in unzulässiger Weise verändere, soweit er den Stellungnahmen des Bundestages im Vergleich zu denjenigen des Bundesrates in bestimmten Konstellationen ein untergeordnetes Gewicht beimesse. Um dieses Ungleichgewicht zu beseitigen, nennt er unter anderem auch die Möglichkeit, die Bundesregierung an explizite und inhaltlich klar formulierte Willenserklärungen des Bundestages im Regelfall durch Gesetz zu binden.¹¹

Im Ergebnis ist § 9 – trotz der konstatierten Unklarheiten, die zu Streitigkeiten Anlass geben könnten – mit Art. 23 Abs. 3 GG vereinbar.

6. Die Regelung in § 10 EUZBBG n.F. wirft ebenfalls Fragen auf, sie ist im Ergebnis jedoch verfassungskonform.

a) Ganz ähnliche Fragen wie unter 5. erörtert wirft auch § 10 auf, der die Beteiligung des Bundestages an Beschlüssen zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sowie von Verhandlungen zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU regelt: In Anbetracht der weitgehenden Übereinstimmung des Wortlauts von § 10 Abs. 2 und § 9 Abs. 4 wäre auch hier eine Auslegung möglich, im Zuge derer (implizit) eine grundsätzliche Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages statuiert wird.

¹⁰ *Suhr*, Von der Notwendigkeit einer mit der Integration Schritt haltenden Rechtsgemeinschaft: Vereinfachte Vertragsänderungen im Vertrag von Lissabon, Teil I, abrufbar unter: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=534> (Letzter Abruf: 24.8.2009), S. 16 f., spricht zwar lediglich davon, dass es keinen Bedenken begegnen, wenn die Bundesregierung aufgefordert werde, sich um ein Einvernehmen zu bemühen; in der Zusammenschau mit seinen Aussagen auf S. 16 soll dies aber offenbar auch für eine grundsätzliche Bindungswirkung der Stellungnahme des Bundestages gelten.

¹¹ *Di Fabio*, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, *Der Staat* 32 (1993), 191 (210, 215).

b) Anders als bei § 9 ist insoweit aber nicht Art. 23 Abs. 3 GG der verfassungsrechtliche Maßstab, da dieser lediglich die Beteiligung des Bundestages an „Rechtsetzungsakten der Europäischen Union“ regelt – ein bloßer Beschluss über die Aufnahme von Vertragsänderungs- oder Beitrittsverhandlungen erzielt jedoch noch keine Rechtswirkungen und ist somit nicht als Rechtsetzungsakt zu qualifizieren. Maßstab der Prüfung ist daher Art. 23 Abs. 2 GG, demzufolge der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder „in Angelegenheiten der Europäischen Union [mit]wirken“. Der Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ ist im Interesse einer wirksamen demokratischen und föderalen Kontrolle weit zu fassen und umfasst auch allgemeine politische Programme, Zielvorstellungen und Maßnahmen, mithin auch die Beschlüsse des Rates über die Eröffnung von Beitritts- und Vertragsänderungsverhandlungen.

c) Während die Voraussetzungen, Arten und Verfahren der Mitwirkung für Rechtsetzungsakte der EU in den Absätzen 3 bis 6 detailliert geregelt sind, lässt die Norm offen, wie sich die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat vollzieht, wenn die betreffenden Angelegenheiten der EU – wie vorliegend – keine Akte der Rechtsetzung darstellen. Der Begriff der „Mitwirkung“ umfasst zwar eine effektive Beteiligung, die mit Blick auf die Wortlautgrenze jedoch nicht in ein Letztentscheidungsrecht des Bundestages münden kann. Im Schrifttum wird insoweit vertreten, dass für diese Fälle die allgemeinen Regeln über die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung gelten: Die „Mitwirkung“ bestehe ggf. in einem Beschluss des Bundestages, dessen (Nicht-)Berücksichtigung die Regierung ihm gegenüber politisch zu verantworten habe.¹² Insoweit würden also „nur“ die klassischen Kontrollrechte, die der Bundestag gegenüber der Bundesregierung auch in Fragen der Außenpolitik hat, zur Anwendung kommen können.¹³ Zum gleichen Ergebnis kommt man im Übrigen, wenn man Art. 23 Abs. 2 GG keine eigene Bedeutung zuerkennt, sondern davon ausgeht, dass diese Norm nur eine Generalklausel ist, die durch die nachfolgenden Absätze konkretisiert wird.

d) Jedoch ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Mitwirkung in der EU im Zuge der europäischen Integration zunehmend von den überkommenen Kategorien der Aus-

¹² Pernice, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 23, Rn. 99 f.

¹³ Dazu Calliess, Auswärtige Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 83, Rn. 24 ff.

wärtigen Gewalt entfernt hat. Vielfach geht es hier nicht um Außenpolitik, sondern um europäisierte Innenpolitik (in diese Richtung weist auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag), was es gerechtfertigt erscheinen lässt, die europäische Dimension der Auswärtigen Gewalt als einen Sonderfall zu behandeln, für den etwa mit Blick auf die Parlamentarisierung der Entscheidungsprozesse eigene Kategorien zu gelten haben.¹⁴

Diese werden in § 10 in zulässiger Art und Weise konkretisiert; Absatz 2 muss mit Blick auf den Begriff der „Mitwirkung“ in Art. 23 Abs. 2 GG aber verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass im Falle fehlenden Einvernehmens keine Bindungswirkung der Stellungnahme des Bundestages intendiert sein kann. Dies ist zuvorderst durch das Abweichungsrecht der Bundesregierung in § 10 Abs. 2 S. 2 gewährleistet. Mit anderen Worten: Ohne das Abweichungsrecht stünde § 10 Abs. 2 in Widerspruch zu Art. 23 Abs. 2 GG.

Mit Blick auf die Tatsache, dass der Bundestag gem. Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV-L i.V.m. Art. 23 Abs. 1 GG bzw. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG einem Beitritt zustimmen muss, entsteht ein nicht unerheblicher politischer Druck für die Bundesregierung, die Stellungnahme des Bundestages zu berücksichtigen. Dieser Druck wird durch das über § 10 Abs. 1 anwendbare Verfahren des § 9 sowie die Regelung in § 10 Abs. 2 S. 1, derzufolge die Bundesregierung Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen „soll“, auch in rechtlicher Hinsicht aufgenommen. Damit wird das latente Spannungsverhältnis zum Abweichungsrecht der Bundesregierung in überzeugender Weise prozedural aufgelöst. Auch hier wird also, ebenso wie in § 9, ein Zwang zum konstruktiv-kritischen Dialog etabliert, ohne dass eine Verbindlichkeit der Stellungnahme des Bundestages die notwendige Folge wäre.

Im Ergebnis ist § 10 – trotz der konstatierten Unklarheiten, die zu Streitigkeiten Anlass geben könnten – mit Art. 23 Abs. 2 GG vereinbar.

¹⁴ Ausführlich Calliess, Auswärtige Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 83, Rn. 9 ff., 46.

III. Anmerkung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)

Zunächst ist es unter Aspekten der Rechtssicherheit (Justitiabilität) und der Transparenz zu begrüßen, dass auch die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BLV) in Gesetzesform überführt wird, obgleich den Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil, die sich in erster Linie auf das Begleitgesetz und die BBV beziehen, kein unmittelbarer Auftrag dazu entnommen werden kann. Weniger überzeugend ist jedoch der gewählte Ansatz, diese Überführung in Gesetzesform über das Einfügen einer Anlage zum bisherigen Gesetzestext des EUZBLG vorzunehmen, anstatt den Inhalt der Vereinbarung direkt in das Gesetz zu integrieren. Zwar sind die Regelungen der BLV auch als Anlage Teil des Gesetzes; eine entsprechend neu systematisierte Aufnahme in das Gesetz selbst würde die bereits aufgrund der separaten Regelungen im IntVG geminderte Transparenz und Übersichtlichkeit aber deutlich erhöhen.

IV. Zur Trennung der Gesetze BT Drs. 16/13923 und 16/13924

Auffallend ist, dass die Gesetze BT Drs. 16/13924 und 16/13923, die inhaltlich eigentlich zusammengehören, künstlich getrennt werden, wobei das gerade in Kraft getretene IntVG (BT Drs. 16/13923) gem. Art.1 BT Drs. 16/13924 wieder geändert wird, indem nach § 11 ein neuer § 12 (Subsidiaritätsklage) eingefügt wird.

1. Grund für die Trennung der Gesetze ist ein **unauflösbares Paradoxon im Urteil des Bundesverfassungsgerichts**: Das Bundesverfassungsgericht formuliert unter Punkt 4.b) des Urteilstenors, dass die Ratifikationsurkunde der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Lissabon nicht vor Inkrafttreten der im Urteil angemahnten verfassungsgemäßen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte hinterlegt werden darf. Die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat im sog. Begleitgesetz erfordert jedoch ein vorheriges Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I 2008, 1926 vom 16. Oktober 2008), da erst dann sichergestellt ist, dass einige der im Gesetz vorgesehene Neuregelungen, die etwa Ausnahmen von den Mehrheits-

regelungen der Art. 42 Abs. 2 S. 2 und Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG vorsehen, verfassungsgemäß sind. Das insoweit maßgebliche, bereits beschlossene Grundgesetz-Änderungsgesetz tritt gemäß seinem Art. 2 aber erst an dem Tag in Kraft, an dem der Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (BGBl. II 2008, 1038 vom 14. Oktober 2008) nach seinem Art. 6 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt. Dieser wiederum kann jedoch nur in Kraft treten, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind – so gesehen ein nicht auflösbares Paradoxon, das das BVerfG dem Gesetzgeber mit auf den Weg gibt.

2. Zur Auflösung dieses Paradoxons soll nunmehr beschlossen werden, alle die Bestimmungen der Begleitgesetze, die zu ihrer Verfassungsmäßigkeit der vorherigen Grundgesetzänderung bedürfen, zunächst auszulagern und das insoweit verkürzte IntVG vorgezogen, das heißt noch vor Inkrafttreten der Grundgesetzänderung (und damit des Vertrags von Lissabon) in Kraft treten zu lassen. Die Bestimmungen, die eine vorherige Grundgesetzänderung erfordern, werden sodann nachträglich in Form eines Änderungsgesetzes u.a. zum neuen IntVG erlassen, das erst einen Tag nach der Grundgesetzänderung und damit nach dem Vertrag von Lissabon in Kraft tritt.

Obgleich diese Vorgehensweise nicht zur Übersichtlichkeit und Transparenz des Gesetzgebungsprozesses beiträgt und die Gefahr von Umsetzungsfehlern erhöht, ist die Aufteilung in zwei Gesetze rechtstechnisch wohl der sicherste Weg einer verfassungsgemäßen Umsetzung des Urteils, da nur so die Möglichkeit besteht, die vom BVerfG geforderten Neuregelungen wie im Tenor verlangt vor Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft treten zu lassen.

3. Verfassungsrechtlich zulässig ist ein solches Vorgehen nur unter zwei Bedingungen:

a) Zunächst muss sichergestellt sein, dass sämtliche Regelungen des alten Begleitgesetzes, die eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich gemacht haben, in das Änderungsgesetz ausgelagert werden, das neue Integrationsverantwortungsgesetz also keine Bestimmungen mehr enthält, die mit dem Grundgesetz in seiner jetzigen Form unvereinbar wären.

Die Grundgesetzänderungen, die neben der Einführung der Subsidiaritätsklage in Art. 23 Abs. 1a GG sowie der damit verbundenen Zulassung von Ausnahmen von den Mehrheits-

bestimmungen der Artikel 42 Abs. 2 und 52 Abs. 3 GG eine Änderung von Art. 45 GG vorsehen, waren aufgrund der Vorschriften des Artikel 1 § 3, § 4 Abs. 3 Nr. 3 und § 5 des alten Begleitgesetzes erforderlich.

Soweit ersichtlich soll § 5, demzufolge der Bundestag den EU-Ausschuss ermächtigen kann, die Rechte des Bundestages aus dem Begleitgesetz wahrzunehmen, im neuen Begleitgesetz keine Entsprechung finden. Auch die Regelung des § 4 Abs. 3 Nr. 3, die in bestimmten Fällen das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit vorsah, ist im neuen Begleitgesetz nicht enthalten. Allein die letzte, auf der Grundlage des aktuell gültigen Grundgesetzes problematische Bestimmung des § 1 Abs. 3 über die Subsidiaritätsklage ist – soweit ersichtlich – vollständig in das Änderungsgesetz zum IntVG ausgelagert worden.

Das neue Begleitgesetz, respektive IntVG, enthält somit keine Bestimmungen mehr, die das vorherige Inkrafttreten des Grundgesetzänderungsgesetzes erfordern würden.

b) Zum anderen ist sicherzustellen, dass sich nicht gerade aus der Aufteilung selbst neue verfassungsrechtliche Probleme ergeben. So muss geprüft werden, ob die in das Änderungsgesetz ausgelagerten Regeln zur Subsidiarität so wichtig sind, dass ein BegleitG ohne diese Regeln dem Urteil des BVerfG nicht entspricht.

Es trifft zu, dass die Subsidiaritätsklage als ein durch den Vertrag von Lissabon eingeführtes direktes Kontrollrecht der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene von hoher Bedeutung auch für die demokratische Legitimation der Europäischen Union ist. Auch das BVerfG bezeichnet das Instrument in Rz. 305 seines Urteils als verfahrensmäßige Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips. Gleichwohl kann die nationale Ausgestaltung dieses Rechts erst dann Bedeutung erlangen, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, da erst dieser die Klagebefugnis der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene durch das Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit etabliert. Unter Berücksichtigung dessen erscheint es unschädlich, wenn auch die nationale Ausgestaltung des Rechts nicht schon am Tag nach der Verkündung des neuen Begleitgesetzes (also voraussichtlich im September 2009), sondern erst einen Tag nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Kraft tritt – denn erst dann ergibt sich überhaupt die Möglichkeit, das Recht der Subsidiaritätsklage in Anspruch zu nehmen.

Als rechtlich nicht ganz unbedenklich könnte man allenfalls ansehen, dass bei einem Inkrafttreten des neuen Begleitgesetzes bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein geltendes deutsches Gesetz Verfahrensregelungen und Normbezüge zu einem Vertrag enthält, den es (rechtsverbindlich) noch nicht gibt und dessen Inkrafttreten – unter Berücksichtigung des ausstehenden irischen Referendums und der fehlenden Unterschriften der tschechischen und polnischen Präsidenten – zumindest noch fraglich ist. Jedoch handelt es sich hier um ein Gesetz, das – soweit ersichtlich – über den Bereich des Staatsorganisationsrechts hinaus keine unmittelbaren Rechtswirkungen „nach außen“ zeitigt.

c) Im Ergebnis komme ich daher zu der Einschätzung, dass eine Aufteilung der Umsetzung des Urteils auf zwei Gesetze keine verfassungsrechtlichen Probleme aufwerfen dürfte.

d) **Eine Möglichkeit**, diese unschöne und der Transparenz nicht dienliche Trennung zu vermeiden, könnte wie folgt aussehen: Materiellrechtlich ist kein Grund ersichtlich, warum es nicht ausreichen sollte, das neugefasste Begleitgesetz entgegen dem insoweit unsorgfältigen Wortlaut des Tenors vor Hinterlegung der Ratifikationsurkunde gemäß Art. 82 Abs. 1 GG auszufertigen und zu verkünden, für das Inkrafttretens aber (wie in Art. 3 der bisherigen Fassung des Begleitgesetzes) den Tag nach dem Tag zu bestimmen, an dem das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in Kraft tritt. Bei einem solchen Vorgehen wäre auch das Problem eines Inkrafttretens der nationalen Begleitgesetzgebung vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vermieden.

Zwar wird ein Gesetz mit der Verkündung noch nicht wirksam; die Verkündung schließt aber das Gesetzgebungsverfahren ab und bedeutet die amtliche Bekanntgabe des maßgeblichen und verbindlichen Gesetzeswortlautes.¹⁵ Auch eine vor der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erfolgende Ausfertigung und Verkündung des neuen Begleitgesetzes kann somit die Unabänderlichkeit der vom BVerfG eingeforderten verfassungsgemäßen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union sicherstellen und dürfte daher ausreichend sein.

Für eine mögliche erneute rechtliche Überprüfung des neuen Begleitgesetzes durch das BVerfG wäre eine solche Lösung ebenfalls kein Hindernis, da das Gericht bereits im Urteil vom 30.06.2009 erklärt hat, dass auch ein Begleitgesetz, dessen Inkrafttreten an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gekoppelt ist, tauglicher Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verfassungsbeschwerde sein kann (vgl. Rz. 170 des Urteils).

Berlin, 25. August 2009

Christian Calliess

¹⁵ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 82, Rn. 29, 40.