

# DEUTSCHER BUNDESTAG

1. September 2009

16. Wahlperiode

Protokoll Nr. 90

Ausschuss für die Angelegenheiten  
der Europäischen Union

(21. Ausschuss)

## ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG

### Protokoll

der 90. Sitzung

des Ausschusses für die

Angelegenheiten der Europäischen Union

### GEMEINSAME SITZUNG

### MIT DEM AUSSCHUSS FÜR EUROPÄISCHE FRAGEN DES BUNDESRATES

Mittwoch, dem 26. August 2009, 15.30 Uhr und  
Donnerstag, dem 27. August 2009, 8.00 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1  
Raum 3.101 (Anhörungssaal)

### Gemeinsamer Vorsitz:

**Abg. Gunther Krichbaum**  
Vorsitzender des Ausschusses für die  
Angelegenheiten der Europäischen Union  
des Deutschen Bundestages

**Minister Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**  
Vorsitzender des Ausschusses für  
Fragen der Europäischen Union des  
Bundesrates

## Inhaltsverzeichnis:

	<u>Seite</u>
Tagesordnung.....	3
Anwesenheitslisten.....	8
Gespräch mit den Sachverständigen.....	37

## **DEUTSCHER BUNDESTAG**

16. Wahlperiode  
Ausschuss für die Angelegenheiten der  
Europäischen Union

Berlin, den 21.08.2009

Telefon: 030 227-34896 (Sekretariat)  
Telefax: 030 227-30171 (Sekretariat)  
Telefon: 030 227-31487 (Sitzungssaal)  
Telefax: 030 227-30487 (Sitzungssaal)

## **Mitteilung**

**Achtung!**  
**Abweichender Sitzungsort!**

Die 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union findet statt am:

**Mittwoch, dem 26.08.2009, 15:30 Uhr**

**Sitzungsort: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,  
Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1, Anhörungssaal 3.101**

sowie am

**Donnerstag, dem 27.08.2009, 08:00 Uhr**

**Sitzungsort: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,  
Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1, Anhörungssaal 3.101**

**Die Sitzung ist öffentlich!**

**Wegen der geringen Platzkapazitäten für Besucher ist eine schriftliche Anmeldung im Ausschussesekretariat (europaausschuss @bundestag.de) unbedingt erforderlich!**

## Tagesordnung

### **Gemeinsame Anhörung mit dem Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates**

(vorbehaltlich der Überweisung)

- 1      Gesetzentwurf der CDU/CSU, SPD, FDP und  
         BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung  
und Stärkung der Rechte des Bundestages und  
des Bundesrates in Angelegenheiten der  
Europäischen Union
- BT-Drucksache 16/13923**
- Federführend:**  
*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*
- Mitberatend:**  
*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss*
- Berichterstatter/in:**  
*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]  
Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]  
Abg. Markus Löning [FDP]  
Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]  
Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*
- 2      Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD,  
         FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der  
Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung  
des Vertrags von Lissabon
- BT-Drucksache 16/13924**
- Federführend:**  
*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*
- Mitberatend:**  
*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss*
- Berichterstatter/in:**  
*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]  
Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]  
Abg. Markus Löning [FDP]  
Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]  
Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

- 3      Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
- BT-Drucksache 16/13925**
- Federführend:**  
*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*
- Mitberatend:**  
*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*  
*Auswärtiger Ausschuss*  
*Innenausschuss*  
*Rechtsausschuss*  
*Finanzausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*  
*Ausschuss für Arbeit und Soziales*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*  
*Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*  
*Haushaltsausschuss*
- Berichterstatter/in:**  
*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]*  
*Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]*  
*Abg. Markus Löning [FDP]*  
*Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]*  
*Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*
- 4      Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
- BT-Drucksache 16/13926**
- Federführend:**  
*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*
- Mitberatend:**  
*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*  
*Auswärtiger Ausschuss*  
*Innenausschuss*  
*Rechtsausschuss*  
*Finanzausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*  
*Ausschuss für Arbeit und Soziales*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*  
*Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*  
*Haushaltsausschuss*
- Berichterstatter/in:**  
*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]*  
*Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]*  
*Abg. Markus Löning [FDP]*  
*Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]*  
*Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

- 5 Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Dr. Diether Dehm, Alexander Ulrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)

**BT-Drucksache 16/13928**

**Federführend:**

*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

**Mitberatend:**

*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss*

*Innenausschuss*

*Rechtsausschuss*

*Finanzausschuss*

*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

*Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales*

*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

*Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*

*Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

*Haushaltsausschuss*

**Berichtersteller/in:**

*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]*

*Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]*

*Abg. Markus Löning [FDP]*

*Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]*

*Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

**Gunther Krichbaum, MdB**  
Vorsitzender

**Liste der Sachverständigen:**

**Prof. Dr. Armin von Bogdandy, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**

**Prof. Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin**

**Prof. Dr. Andreas Fisahn, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld**

**Prof. Dr. Christian Hillgruber, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn**

**Dr. rer. soz. Andreas Peter Maurer, Stiftung Wissenschaft und Politik**

**Prof. Dr. Franz C. Mayer, LL.M. (Yale), Universität Bielefeld**

**Prof. Dr. Dietrich Murswiek, Universität Freiburg**

**Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice, Humboldt-Universität**

**Prof. Dr. Adelheid Puttler, LL.M., Ruhr-Universität Bochum**

**Prof. Dr. Matthias Ruffert, Friedrich-Schiller-Universität Jena**

**Prof. Dr. jur. Jürgen Schwarze, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg**

**Prof. Dr. jur. Rudolf Streinz, Ludwig-Maximilians-Universität München**

Seiten 8 – 36 Anwesenheitslisten



(Beginn: 15.30 Uhr)

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Exzellenzen! Sehr geehrte Damen und Herren Minister und Staatssekretäre! Liebe Kolleginnen und Kollegen aus dem Deutschen Bundestag und vor allem auch aus dem Europäischen Parlament! Sehr geehrte Sachverständige! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf die 90. Sitzung des Europaausschusses eröffnen und Sie herzlich zu unserer gemeinsamen Anhörung begrüßen, die wir als die Europaausschüsse unserer beiden Kammern, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, heute und morgen früh hier durchführen wollen.

Ich rufe die heutige Tagesordnung auf:

**1** Gesetzentwurf der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union**

**- BT-Drucksache 16/13923 -**

**Federführend:**

*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

**Mitberatend:**

*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*

*Auswärtiger Ausschuss*

*Innenausschuss*

*Rechtsausschuss*

*Finanzausschuss*

*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

*Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales*

*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

*Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*

*Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

*Haushaltsausschuss*

**Berichterstatter/in:**

*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]*

*Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]*

*Abg. Markus Löning [FDP]*

*Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]*

*Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

- 2 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon**

- BT-Drucksache 16/13924 -

**Federführend:**

*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

**Mitberatend:**

*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss*

**Berichterstatter/in:**

*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]  
Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]  
Abg. Markus Löning [FDP]  
Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]  
Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

- 3 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union**

- BT-Drucksache 16/13925 -

**Federführend:**

*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

**Mitberatend:**

*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss*

**Berichterstatter/in:**

*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]  
Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]  
Abg. Markus Löning [FDP]  
Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]  
Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

- 4 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union**

**- BT-Drucksache 16/13926 -**

**Federführend:**

*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

**Mitberatend:**

*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss*

**Berichterstatter/in:**

*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]  
Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]  
Abg. Markus Löning [FDP]  
Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]  
Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

- 5 Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Dr. Diether Dehm, Alexander Ulrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)**

**- BT-Drucksache 16/13928 -**

**Federführend:**

*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

**Mitberatend:**

*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss*

**Berichterstatter/in:**

*Abg. Michael Stübgen [CDU/CSU]  
Abg. Michael Roth (Heringen) [SPD]  
Abg. Markus Löning [FDP]  
Abg. Dr. Diether Dehm [DIE LINKE.]  
Abg. Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]*

Am 30. Juni 2009 hat, wie Sie alle wissen, das Bundesverfassungsgericht den Vertrag von Lissabon für verfassungsmäßig erklärt, gleichzeitig aber vor allem dem Deutschen Bundestag aufgegeben, die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung in den Fragen der Zusammenarbeit innerhalb der Europapolitik neu zu regeln. Die hier vorliegenden Gesetzentwürfe sind nach den Klagen und vor allem nach dem Urteil notwendig geworden. Ich glaube, dass heute ein großer Tag für den Parlamentarismus in Deutschland ist; denn die Rechte des Bundestages und des Bundesrates, also der Länder, konnten gestärkt werden. Es wird

allerdings auch davon abhängen, wie wir in Zukunft diese neuen Rechte leben; denn mehr Rechte zu bekommen, heißt auch, mehr Verantwortung wahrnehmen zu müssen.

In den Verhandlungen über die sogenannten Begleitgesetze war auch darauf zu achten, dass die Handlungsfähigkeit der Regierung erhalten bleibt. Gerade wir als Parlament haben ein großes Interesse daran, dass die eigene Regierung, gleich welcher Couleur, in Brüssel weiterhin handlungsfähig ist; denn letztlich geht es auch darum, dass das Gewicht Deutschlands gestärkt wird, um insbesondere den Wirkungen des Vertrages von Lissabon Rechnung tragen zu können.

Bevor ich gleich die Sachverständigen vorstelle, möchte ich Ihnen noch einige Geschäftsordnungspräliminarien bekannt geben.

Wie einige von Ihnen wissen, haben wir im Europaausschuss des Deutschen Bundestages die Besonderheit, dass bis zu 16 Mitglieder des Europäischen Parlamentes mitwirkungs berechtigt sind. Diese sind nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages berufen worden. Ich freue mich, dass sie heute an unserer Sitzung teilnehmen.

Als stellvertretende Mitglieder des Europaausschusses neu benannt wurden Herr Kollege Dr. Peter Gauweiler von der CDU/CSU-Fraktion und Frau Kollegin Mechthild Dyckmans von der FDP-Fraktion.

Unsere gemeinsame öffentliche Anhörung umfasst ergänzend zum Beschluss des Europaausschusses vom 20. August 2009 alle in der Tagesordnung aufgeführten und uns soeben überwiesenen Vorlagen.

Bevor wir mit den Beratungen beginnen, bitte ich Sie noch kurz um Aufmerksamkeit für einige wichtige Hinweise zum weiteren Verfahren.

Wie wir vorab zwischen den Obleuten und insbesondere auch mit dem Bundesrat verabredet haben, ist die Redezeit begrenzt. Wir haben ebenso darauf geachtet, dass die kleinen Fraktionen besondere Beachtung finden, also mehr Redezeit zugewilligt bekommen, als dies nach rein rechnerischen Methoden der Fall gewesen wäre. Ich darf Sie schon jetzt herzlich, aber auch energisch darum bitten, die vereinbarte Redezeit einzuhalten. Die Kollegen aus dem Europaausschuss des Deutschen Bundestages wissen sehr wohl, dass ich mit einiger Akribie darauf achte. Das ist deswegen der Fall, weil wir

eine sehr umfangreiche Tagesordnung haben, der wir auch gerecht werden müssen, damit wir morgen tatsächlich um 12 Uhr mittags schließen können und nicht um 12 Uhr Mitternacht. Dies dürfte auch in Ihrem Interesse liegen. Damit das ein bisschen leichter fällt, lassen wir in der Mitte des Saales die Redezeituhr mitlaufen. Wir werden hier auch mit leuchtendem Beispiel vorangehen, denke ich.

Bei dieser Gelegenheit darf ich zu meiner Rechten Herrn Professor Reinhart, den Vorsitzenden des Europaausschusses des Bundesrates, als meinen Kollegen sehr herzlich begrüßen.

Die Anhörung gliedert sich in zwei Themenblöcke. Eine Übersicht über den Ablauf sowie die Anzahl und die Themen der Frageunden liegt Ihnen als Tischvorlage vor.

In der heutigen ersten themenoffenen Frageunde entfallen fünf Fragen auf den Bundestag und drei Fragen auf den Bundesrat. Danach folgen insgesamt sieben Stellungnahmen der Sachverständigen.

Ab der zweiten Frageunde wird die Beratungszeit in Zeiteinheiten unterteilt. Eine Zeiteinheit umfasst dabei sechs Minuten für Frage und Antwort. Auch hier gilt mein kollegialer Appell; denn je kürzer und prägnanter die Frage ist, desto mehr Zeit steht für die Beantwortung durch die Sachverständigen zur Verfügung. Oder umgekehrt gesprochen: Wenn Sie sehr lange Fragen stellen, bleibt für die Sachverständigen mehr Zeit für Kaffee und Kuchen; das ist aber nicht der Sinn der heutigen Veranstaltung. Beachten Sie auch, dass auf die Fragen unmittelbar die Antworten folgen.

Ich hoffe, dass Sie mit diesen Geschäftsordnungspräliminarien einverstanden sind. Ist das der Fall? - Ich höre und sehe keinen Widerspruch, sodass dies damit einstimmig beschlossen ist. Dann verfahren wir so.

Die Obleute haben sich zusätzlich darauf verständigt, dass die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse ein Rede- und Fragerecht erhalten sollen. Bitte beachten Sie, dass dies dann selbstverständlich auf das Redezeitkontingent der Fraktionen angerechnet wird. Außerdem möchte ich schon jetzt darum bitten, diese Wortmeldungen über die Obleute des Europaausschusses anzumelden; denn wir waren übereingekommen, dass die Obleute dies organisatorisch koordinieren sollen. Auch zu diesem Punkt erbitte ich Ihr Einverständnis. - Da ich

keinen Widerspruch sehe und höre, können wir auch hier so verfahren.

An dieser Stelle darf ich an meinen Kollegen Wolfgang Reinhart übergeben. Herr Professor Reinhart, ich bitte Sie um Ihre Einführung und um die Vorstellung der Sachverständigen des Bundesrates.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Exzellenzen! Verehrte Damen und Herren Minister, Staatssekretäre und Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Ein Grundsatz der deutschen Ratspräsidentschaft lautete: Europa gelingt nur gemeinsam. Insofern freue ich mich, dass heute und morgen die gemeinsame Anhörung von Bundestag und Bundesrat zu diesem wichtigen Gesetzesvorhaben stattfindet.

Ich darf deshalb auch für den Bundesrat die 591. Sitzung eröffnen und alle Teilnehmer auf das Allerherzlichste begrüßen. Nach unserer Geschäftsordnung sind die Sitzungen des Europaausschusses vertraulich. Ich gehe aber davon aus, dass alle Mitglieder des Europaausschusses des Bundesrates damit einverstanden sind, dass wir die für diese Sitzung geplante Sachverständigenanhörung in öffentlicher Sitzung durchführen. - Sie widersprechen nicht. Damit stellen wir dies so fest.

Im Mittelpunkt der heutigen Sitzung steht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon. Eine der wichtigsten Botschaften ist, denke ich, dass die primäre Integrationsverantwortung für die Europäische Union in der Hand der für die Völker handelnden nationalen Verfassungsorgane, also Bundestag und Bundesrat, liegt. Bundestag und Bundesrat - so hat es das Urteil vorgegeben - sind damit künftig stärker an den europäischen Entscheidungen zu beteiligen. Jedes Mal, wenn Brüssel in die nationalen Kompetenzen eingreift oder neue beansprucht, müssen in Zukunft sowohl Bundestag als auch Bundesrat dem zustimmen.

Eine klare Kompetenzverteilung sowie die Einhaltung von Kompetenzen der Europäischen Union, auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, sind schon immer Kernforderungen der deutschen Länder gewesen. Diese Forderungen haben sie bereits in die Konventsberatungen zum Europäischen Verfassungsvertrag eingebracht und schließlich auch bei den Beratungen zum Vertrag von Lissabon erhoben.

Die von Karlsruhe jetzt eingeforderte Stärkung der nationalen Parlamente ist, wie heute Mittag in der Plenardebatte des Bundestages zu Recht betont wurde, immer auch eine Stärkung der Bürger. Und wir alle wollen ja ein Europa der Bürger und kein Europa der Bürokraten. Europa wird künftig viel stärker in die innenpolitische Debatte kommen und damit die Bürger auch viel stärker erreichen. Das bedeutet, dass in Zukunft auch dieser Teil, nämlich die europäische Politik, transparenter gestaltet werden muss. Konkret heißt das für uns alle: Eine Bundesregierung wird nicht mehr nur alleine in einem Hinterzimmer in Brüssel entscheiden können. Europapolitik wird in Zukunft nicht mehr nur als Außenpolitik verstanden werden müssen, sondern auch verstärkt Innenpolitik darstellen.

Ich bin der Auffassung, dass wir mit den vorliegenden Gesetzentwürfen der Koalitionsfraktionen in den Verhandlungen mit dem Deutschen Bundestag - das will ich auch aus Sicht der Länder sagen - ein faires, ein konstruktives Ergebnis gefunden haben. Natürlich war die Bandbreite der Meinungen - nicht nur unter den Ländern - am Anfang sehr groß. Sie gingen von Minimalumsetzungen nur des Allernötigsten bis hin zu Forderungen - wir haben es heute gehört - nach einem Recht auf Kompetenzkontrollklage und nach einer Mitwirkung bei der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen oder der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel.

Als Verhandlungsführer der Länder denke ich, dass es uns zumindest mit diesen Gesetzentwürfen in den insgesamt fünf Verhandlungsrunden mit dem Bundestag gelungen ist, die Vorgaben aus Karlsruhe sauber und auch rechtzeitig, also noch in dieser Legislaturperiode, umzusetzen. Ich will nicht verhehlen, dass es für die Länder in dem einen oder anderen Punkt bei einem Kompromiss bleibt, den wir im Sinne einer Gesamtlösung akzeptiert haben.

Ich bin überzeugt, dass wir mit Inkrafttreten der neuen Gesetze auch in eine neue Ära der Länderbeteiligung eintreten werden. Sicherlich werden wir alle eine neue Qualitätsstufe der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten erreichen, die weit über die bisherigen Möglichkeiten des Bundesrates und damit der Länder hinausgeht.

Wir sind daran interessiert, bei der Erarbeitung der endgültigen Gesetzestexte Begleitung durch die Wissenschaft zu erfahren. Daher wollen wir mit Ihnen, verehrte, ge-

schätzte Damen und Herren Sachverständige, in der heutigen Sitzung in einen Diskurs eintreten. Dabei ist es uns vor allem wichtig, in Erfahrung zu bringen, wie Sie die Gesetzentwürfe mit Blick auf den Umsetzungsbedarf des Urteils des Bundesverfassungsgerichts bewerten. In diesen Beratungen wollen wir - da sind wir uns sicherlich alle einig - ein gerichtsfestes Ergebnis erreichen.

Ich weiß, dass sich der eine oder andere gefreut hätte, hier umfangreicher zu Wort zu kommen. Herr Kollege Krichbaum hat aber schon darauf hingewiesen, dass wir diese Thematik aus Zeitgründen nicht noch breiter aufbereiten können. Ich bitte daher um Ihr Verständnis für den und Ihr Einverständnis mit dem vorgestellten Zeitplan.

Wir wollen auch keine Beratungen hinter verschlossenen Türen. Deshalb freue ich mich darüber, dass wir zu den Gesetzentwürfen bereits viele Anfragen und Anregungen aus dem In- und Ausland erhalten haben und dass die Öffentlichkeit auf der Tribüne auch gut vertreten ist.

Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kommt sicherlich über Deutschland hinaus auch für die anderen nationalen Parlamente in der EU Signalwirkung zu. Es hat Bedeutung für die Demokratisierung sowie für die Legitimation von Entscheidungen in der Europäischen Union.

In diesem Sinne wünsche ich uns interessante und fruchtbare Diskussionen mit guten Ergebnissen in und vor allen Dingen nach der gemeinsamen Anhörung.

Nun möchte ich Ihnen noch kurz die Sachverständigen des Bundesrates vorstellen.

Ich beginne mit Frau Professor Dr. Adelheid Puttler von der Ruhr-Universität Bochum. Frau Professor Dr. Puttler war nach ihrer Promotion 1988 zunächst im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie tätig. Danach war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Bundesverfassungsgericht. 1999 habilitierte sie an Friedrich-Schiller-Universität Jena und wurde 2000 zur Professorin für Öffentliches Recht, Bildungsrecht und Recht der europäischen und internationalen Beziehungen an der Universität Bielefeld ernannt. Seit 2001 ist Frau Professor Dr. Puttler Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Europarecht, Völkerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Ruhr-Universität in Bochum.

Herr Professor Dr. Jürgen Schwarze von der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg war zwischen 1978 und 1989 Professor für öffentliches Recht an den Universitäten Bochum und Hamburg. Zwischen 1986 und 1989 war er daneben Professor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und dort unter anderem Head of the Law Department und Direktor der European Policy Unit. Seit 1989 ist Herr Professor Dr. Schwarze Professor für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Freiburg. Er ist Direktor des Instituts für Öffentliches Recht, Abteilung Europa- und Völkerrecht, und des Europa-Instituts Freiburg. Ich möchte mich hier darauf beschränken, zu erwähnen, dass er daneben unter anderem Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Rechtsvergleichung und Vorsitzender der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht ist.

Als weiteren Sachverständigen des Bundesrates darf ich Ihnen Herrn Professor Dr. Rudolf Streinz von der Ludwig-Maximilians-Universität München vorstellen, der 1987 bei Professor Dr. Michael Schweitzer in Passau zum Thema „Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht“ habilitiert hat. Von 1989 bis 2003 war Professor Dr. Streinz Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth. Seit 2003 forscht und lehrt er an der Ludwig-Maximilians-Universität München als Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht. Von 2005 bis 2007 war er dort Dekan der Juristischen Fakultät.

Herr Professor Dr. Christian Hillgruber von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn ist ebenfalls unter uns. Er war vor seiner Habilitation an der Universität Köln 1997 unter anderem als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht tätig. Im Anschluss an seine Habilitation war er zunächst Professor an der Universität Heidelberg und ab 1998 Ordinarius an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Herr Professor Dr. Hillgruber wechselte 2002 zur Universität Bonn als Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht. Seine Hauptarbeitsfelder sind Staatsrecht, Völkerrecht sowie Rechts- und Staatsphilosophie. Seit 2008 ist er Dekan der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn und seit 2009 stellvertretendes Mitglied des Verfassungs-

gerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen.

Schließlich darf ich Ihnen aus unserer Sicht noch Herrn Professor Dr. Matthias Ruffert vorstellen. Herr Professor Dr. Ruffert kommt von der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er war in seiner Ausbildung unter anderem bei der Europäischen Kommission tätig. Im Jahr 2000 habilitierte er an der Universität Trier. Seit 2002 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Seit 2006 ist er daneben als Gastprofessor an der Université Paris und als Richter am Thüringer Oberverwaltungsgericht tätig.

Ich sage allen Sachverständigen ein herzliches Willkommen und vielen Dank für ihre Bereitschaft, hier teilzunehmen.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Vielen Dank auch von meiner Seite.

Dann möchte ich Ihnen auch die vom Bundestag benannten Sachverständigen kurz vorstellen.

Zuvorderst sitzt hier Herr Professor Dr. von Bogdandy. Sie sind seit Oktober 2002 Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Nach Ihrer Promotion über den Gesetzesbegriff bei Hegel in Freiburg folgte 1996 Ihre Habilitation an der Freien Universität Berlin. 2001 wurde Professor Dr. Bogdandy Richter am OECD-Kernenergiegericht in Paris und 2006 dessen Präsident. Er ist persönlicher Ordinarius der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und seit 2008 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Europäischen Grundrechteagentur.

Hier natürlich bestens bekannt ist Herr Professor Dr. Calliess, seit 2008 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin. Nach seiner Promotion zum Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union 1995 war Professor Calliess zunächst wissenschaftlicher Assistent am Europa-Institut der Universität des Saarlandes. Dann folgten die Habilitation und eine Vertretungsprofessur an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Herr Professor Dr. Fisahn von der Universität Bielefeld ist Ihnen ebenfalls vertraut, zumal er die Position der Fraktion Die Linke vor dem Bundesverfassungsgericht in Karls-

ruhe vertreten hat. Sie sind seit 2004 Professor für Öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht sowie Rechtstheorie an der Universität Bielefeld. Zuvor waren Sie als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Professor Dr. Dreier am Lehrstuhl für Rechtstheorie an der Universität Göttingen. 2001 habilitierten Sie sich über das Thema „Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung“.

Ebenfalls häufiger bei uns ist Herr Dr. Maurer. Er kommt von der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP, wo er seit 2008 die Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen leitet. 2003 und 2004 war Herr Dr. Maurer Berater der Arbeitsgruppen „Subsidiarität“ und „Einzelstaatliche Parlamente“ beim Europäischen Konvent. Seit 2002 ist er Lehrbeauftragter des Postgraduierten-Studienganges Europawissenschaften der FU, der HU und der TU Berlin.

Herr Professor Dr. Mayer, ebenfalls einer der Prozessbevollmächtigten in Karlsruhe, nämlich der des Deutschen Bundestages, Sie sind seit 2007 Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik an der Universität Bielefeld. Herr Professor Mayer promovierte 1999 bei Professor Dr. Bruno Simma und habilitierte sich nach Forschungsaufenthalten an der Harvard Law School 2005 an der Humboldt-Universität Berlin.

Herr Professor Dr. Murswiek, Prozessbevollmächtigter von Herrn Kollegen Dr. Gauweiler bei dem Verfahren in Karlsruhe, ist seit 1990 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Deutsches und Internationales Umweltrecht an der Universität Freiburg und zusätzlich geschäftsführender Direktor des dortigen Instituts für Öffentliches Recht. Herr Professor Dr. Murswiek promovierte 1978 zum Thema „Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“. 1984 folgte seine Habilitation. Es wäre noch einiges mehr zu nennen; aber wir wollen auch ein wenig auf die Zeit achten.

Ebenfalls ein bekanntes Gesicht - nicht nur aus Karlsruhe, sondern auch oft als sachverständiger Ratgeber des Europaausschusses - ist Herr Professor Dr. Ingolf Pernice. Zurückgekehrt von einem Forschungsaufenthalt in Princeton, arbeiten Sie seit einigen Wochen wieder in Berlin. Herr Professor Pernice ist seit 1996 an der Humboldt-Universität Berlin und Prodekan der dortigen Juristischen Fakultät. Besonders erwähnenswert: 1997 gründeten Sie das Walter-

Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität Berlin, dessen geschäftsführender Direktor Sie sind.

Ich heiße Sie allesamt herzlich willkommen und bedanke mich schon jetzt dafür, dass Sie heute Nachmittag und morgen früh mit uns über die vorliegenden Gesetzentwürfe diskutieren und Ihre Expertise in unsere Diskussionen einfließen lassen.

Damit können wir bereits in die erste Frageunde einsteigen. Ich darf nochmals die Details bekannt geben und Ihnen zunächst mitteilen, in welcher Reihenfolge nun die insgesamt acht Fragen an die Sachverständigen gerichtet werden. Die Angehörigen des Europaausschusses wissen schon, dass das Fragerecht bei uns nach der Fraktionsgröße sortiert ist. Für diese gemeinsame Anhörung mit dem Bundesrat haben wir uns im Vorfeld aber auf folgende Festlegung verständigen können: zunächst die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dann der Bundesrat, dann die SPD-Bundestagsfraktion, anschließend wiederum der Bundesrat, dann die Fraktion der FDP, die Fraktion der Linken sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und danach abermals der Bundesrat. Daran wird sich die erste Antwortrunde der Sachverständigen im Format „fünf plus zwei“ anschließen, das heißt, dass hier fünf Sachverständige des Bundestages und zwei Sachverständige des Bundesrates Stellung nehmen werden.

Wir haben uns auf dieses Format verständigt, damit es ein wenig lebhafter wird und nach diesem etwas längeren Technikvortrag auch eine spannende Diskussion entstehen möge.

Nun darf ich in den ersten Block einsteigen und dem ersten Fragesteller das Wort erteilen.

**Michael Stübgen** (CDU/CSU): Wir haben in den vergangenen fünf Wochen vier Gesetzentwürfe erarbeitet; heute liegen fünf Entwürfe auf dem Tisch, weil die Linksfraktion noch einen Gesetzentwurf eingebracht hat. Diese Gesetzentwürfe befassen sich mit einer sehr komplexen und komplizierten Rechtssystematik. Ich will versuchen, kurz zusammenzufassen, was uns gelehrt hat.

Zum einen muss in Zukunft bei europäischer Rechtsetzung in Bezug auf Lissabon immer dann, wenn es um primärrechtliche Veränderungen im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren geht, der Bundestag Auslöser des Verfahrens sein. Zum anderen hat im Bereich der normalen Rechtsetzung

die Bundesregierung dann, wenn der Bundestag eine Stellungnahme abgibt, diese für die Verhandlungen zugrunde zu legen. Sie kann davon abweichen - wir haben das bewusst etwas weicher gefasst -, muss aber gegenüber dem Bundestag rechtfertigen, warum sie das getan hat, und begründen, weshalb dies der bessere Weg war.

Im Wesentlichen sind das die Neuerungen in diesen Gesetzentwürfen - und natürlich die Veränderung, dass die BBV jetzt zum Gesetz wird.

Wir hatten nur fünf Wochen Zeit. Wie wir alle wissen, hatten Sie, die Experten, noch deutlich weniger Zeit, das zu bewerten, was wir vorgelegt haben. Deswegen bin ich dankbar, dass wir die Gelegenheit haben, heute und morgen darüber zu diskutieren.

Meine erste Frage lautet: Haben wir nach Ihrer Einschätzung mit diesen vier Gesetzentwürfen die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes ausreichend umgesetzt, insbesondere was das Begleitgesetz, das neue Integrationsverantwortungsgesetz, betrifft?

Zweite Frage: Sind das neue EUZBBG und das neue EUZBLG in dieser Fassung auch verfassungskonform, was Art. 23 GG angeht? Diese Debatte haben wir im Ausschuss nämlich mehrfach geführt, auch schon mit Experten.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Würden Sie bitte auch sagen, an wen Sie diese Fragen richten?

**Michael Stübgen** (CDU/CSU): Ich dachte, dass in der ersten Runde ohnehin alle Experten zu Wort kommen. Aber gut; dann richte ich sie ganz gezielt an Herrn Professor Callies.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Wir haben uns darauf verständigt - ich darf das noch einmal sagen -, dass wir in der ersten Antwortrunde fünf Sachverständige des Bundestages zu Wort kommen lassen; denn alles andere würde schlicht und ergreifend das Format sprengen. Ich erläutere gerne mit einem Satz den Hintergrund: Wenn jeder von Ihnen jetzt an alle zwölf Sachverständigen eine Frage richtete, würden wir mit Sicherheit heute Nacht um halb drei noch sehr engagiert diskutieren. Deswegen darf ich alle Fragesteller nochmals darum bitten, auch kurz zu sagen, an wen sie ihre Fragen richten, und der Vollständigkeit halber darauf hinwei-



sen, dass jeder Fragesteller eine Redezeit von drei Minuten hat.

**Dr. Gerd Harms**, Staatssekretär (Brandenburg): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Schwarze und Herrn Professor Ruffert. Nach dem Prozess der letzten Wochen, in denen sich nicht nur der Bundestag intensiv mit diesen Fragen befasst hat, sondern auch die Länder eingehend damit beschäftigt waren - ich danke noch einmal den Vertretern der Länder Berlin, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern, die hier federführend waren; allerdings waren alle Länder an diesem Prozess beteiligt -, wird es Sie nicht wundern, dass uns aus Sicht der Länder neben Detailfragen der Eingliederung der Bund-Länder-Vereinbarung, über die wir morgen noch einmal reden werden, insbesondere auch die von Herrn Stübgen bereits angesprochene Frage interessiert, ob die jetzt erfolgte Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben auch aus Sicht der Bundesratsexperten gerichtsfest ist.

Schließlich ist es unser gemeinsames Interesse, verfassungsgerichtliche Risiken zu vermeiden. Wir haben wohl auch alle das Gefühl, der Integrationsverantwortung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union gemeinsam genügen zu müssen und genügen zu wollen. Die Gemeinschaft der Länder im Bundesrat ist jedenfalls der Auffassung, dass wir hier einen Weg gefunden haben. Ich wäre aber dankbar, wenn Sie noch einmal darlegen würden, wo Sie eventuell Änderungs- oder Nachbesserungsbedarf sehen.

**Axel Schäfer** (Bochum) (SPD): Von Herrn Professor Mayer wüsste ich bezüglich der Integrationsverantwortung des Bundestages, die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine zentrale Rolle spielt, gerne Folgendes: Ist das von uns hier Angelegte von der Ausgestaltung her Ihrer Meinung nach die Verantwortung für Integration, oder ist es eine Verantwortung für die Verhinderung von Integration? Und wie finden Sie dies in Gestalt von Verantwortung in den Gesetzentwürfen verankert?

Da ich noch einige Sekunden Zeit habe, lese ich Ihnen dazu einmal etwas vor:

Das „vereinte Europa“, dessen Glied Deutschland ist, wird geschwächt, weil der Gestaltungsanspruch seiner Rechtsordnung und ihre Entwicklungsmöglichkeiten be-

schnitten werden. Die politischen Institutionen des Staates - Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat - werden geschwächt, weil ihre politische Verantwortung vor den Wählern durch eine juristische vor dem Bundesverfassungsgericht überlagert wird. Die Demokratie wird geschwächt, weil die öffentliche Auseinandersetzung im Parlament durch die geheime Beratung im Bundesverfassungsgericht relativiert wird. Das Bundesverfassungsgericht etabliert eine justizgeprägte Demokratie anstelle der parlamentsgeprägten, der parlamentarischen Demokratie. Das Urteil ist nur scheinbar parlamentsfreundlich. In Wirklichkeit kritisiert es die tatsächlichen Beschlüsse des Bundestages, es schreibt ihm vor, wie er seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen hat...

Das Urteil legt das integrationsoffene Grundgesetz in einer einseitig restriktiven Weise aus. Es be- oder verhindert die Erreichung der Ziele des „vereinten Europa“.

So weit Professor Dr. Carl Otto Lenz, CDU, ehemaliger Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Generalanwalt am EuGH und einer der führenden Kommentatoren zum Thema Europarecht. Ich teile seine Einschätzung weitestgehend.

Vor dem Hintergrund dieser meiner Einschätzung hätte ich gerne gewusst, wie Sie unsere Arbeit einschätzen, die wir in den letzten Wochen sehr konstruktiv, sehr einvernehmlich und sehr integrativ über Parteilinien hinweg in Bundestag und Bundesrat geleistet haben.

**Michael Mertes**, Staatssekretär (Nordrhein-Westfalen): Ich habe eine Frage an Herrn Professor Schwarze. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat ja eine sehr intensive Diskussion über die Frage stattgefunden, ob die Handlungsfähigkeit der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene erhalten bleiben kann, wenn alle Punkte umgesetzt werden. Mich interessiert, ob die jetzt gefundenen Lösungen sicherstellen, dass die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik auf europäischer Ebene erhalten bleibt.

**Markus Löning (FDP):** Ich habe eine Frage, die sich in vier Unterfragen gliedert, an Herrn Professor von Bogdandy.

Erstens würde ich gerne Folgendes von Ihnen wissen, Herr Professor: Das Bundesverfassungsgericht hat eine Reihe von zwingenden Vorgaben gemacht, die wir umsetzen müssen. Erfüllt das Gesetespaket, das wir hier vorgelegt haben und das zurzeit in der Diskussion steht, diese zwingenden Vorgaben des Gerichts nach Ihrer Ansicht insgesamt, oder sehen Sie an der einen oder anderen Stelle Nachbesserungsbedarf?

Zweitens interessiert mich, ob das Gesetespaket aus Ihrer Sicht insgesamt stimmig ist oder ob Sie innerhalb des Paketes Widersprüche erkennen.

Drittens. Meine Fraktion hat vorgeschlagen, die Gesetze auf mittlere Sicht in einem Europagesetzbuch zusammenzufassen, um eine höhere Transparenz herzustellen - sowohl für die Bürger als auch für die Abgeordneten, die mit diesen Gesetzen umgehen und sie anwenden müssen - und um sicherzustellen, dass Verfahren analog bzw. vergleichbar sind. Würden Sie das für einen sinnvollen Schritt halten?

Viertens. Sie kennen die Verfassungspraxis und die Verfassungslage in vielen anderen europäischen Ländern. Können Sie das eine oder andere Wort zum Vergleich sagen? Wo stehen wir mit dem, was wir hier tun? Wie schätzen Sie das in seiner Wirkung über Deutschland hinausgehend ein?

**Dr. Diether Dehm (DIE LINKE):** Erste Frage: Herr Professor Fisahn, teilen Sie die Auffassung von Professor Murswiek, dass die Bundesregierung verfassungsrechtlich verpflichtet ist, völkerrechtlich sicherzustellen, dass der Vertrag nur in der Auslegung für Deutschland verbindlich wird, die sich aus den Gründen des Lissabon-Urteils ergibt? Wie beurteilen Sie einen Vorschlag, entweder ein Protokoll zum Vertrag auszufertigen, das von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müsste, oder einen völkerrechtlichen Vorbehalt einzulegen, den die Bundesrepublik Deutschland anlässlich der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde macht?

Zweite Frage: Das Bundesverfassungsgericht hat sich ausdrücklich zu Volksentscheiden als demokratischer Form der staatlichen Willensbildung bekannt. Ich zitiere einmal aus seinem Urteil:

In einer Demokratie muss das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können. Dieser Kernbestand kann ergänzt sein durch plebiszitäre Abstimmungen in Sachfragen, die auch in Deutschland durch Änderung des Grundgesetzes ermöglicht werden könnten.

Ein Wink mit dem Zaunpfahl!

Im Zentrum politischer Machtbildung und Machtbehauptung steht in der Demokratie die Entscheidung des Volkes ...

Herr Professor Fisahn, ist es nach Ihrer Auffassung nicht geboten, bei dem Maß, in dem die Übertragung von Hoheitsrechten bereits fortgeschritten ist, die Wirksamkeit von Vertragsänderungen von Volksentscheiden abhängig zu machen, auch wenn sie die Schwelle des Art. 146 GG noch nicht überschritten haben?

Dritte Frage: Herr Professor Fisahn, wie beurteilen Sie den Aufruf der 30 Hochschullehrer, die als Strafe für das, was Rainer Steenblock in der Plenardebatte vorhin dankenswerterweise einen „Tritt vor das Schienbein“ des Bundestages genannt hat, sozusagen im Revanche-Foul für diesen Tritt vors Schienbein, die Rechte des Bundesverfassungsgerichts als dem höchsten deutschen Gericht zusammenstutzen wollen? Können Sie sich vorstellen - darauf darf dann gerne auch Herr Professor Pernice antworten -, dass sie noch einen Tag länger an deutschen Hochschulen hätten lehren dürfen, wenn sie Mitglieder der DKP gewesen wären?

**Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich habe zwei konkrete Fragen an Herrn Dr. Maurer. Erstens. Sowohl im Integrationsverantwortungsgesetz als auch ganz besonders im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag wird bei den Mitentscheidungs- und Informationsrechten des Bundestages ein Unterschied zwischen dem allgemeinen Teil und einer besonderen Informationspflicht für Maßnahmen in den Bereichen der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemacht. Wie bewerten Sie diese Unterscheidung? Ist sie im Sinne des Bundesverfassungsgerichts notwendig? Kann diese Schaffung einer Hierarchisierung der Informationsmöglichkeiten

des Bundestages durch solche Sonderregelungen eventuell auch Probleme bereiten - nicht nur für die Arbeit des Bundestages?

Zweitens interessiert mich der gesamte Themenkreis der aus den Gesetzen folgenden konkreten Arbeit des Bundestages. Heute ist in der Plenardebatte sehr häufig auf die Integrationsverantwortung der Bundesregierung und insbesondere des Bundestages hingewiesen worden, die sich aus der Präambel des Grundgesetzes ergibt. Dieses Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat ja auch eine Reihe von integrations-skeptischen Begleitdebatten ausgelöst. Was wäre aus Ihrer Sicht notwendig, damit die sich aus der Präambel ergebende Integrationsverantwortung insbesondere des Parlaments durch die jetzt gefundene Regelung im Bundestag tatsächlich auch Praxis wird? Was wäre für die praktische politische Arbeit wichtig, damit das, was das Bundesverfassungsgericht an dieser Stelle zur Stärkung des Parlaments beigetragen hat, auch wirksam werden kann? Da Sie die praktische Arbeit des Bundestages schon seit vielen Jahren begleiten, können Sie uns dazu vielleicht wichtige Hinweise geben.

**Wolfgang G. Gibowski**, Staatssekretär (Niedersachsen): Uns interessiert in erster Linie, ob die Gesamtheit der geplanten Änderungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch aus rechtsförmlicher Perspektive entsprechend umgesetzt ist. Diese Frage richtet sich an Herrn Professor Hillgruber.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Damit sind wir am Ende der ersten Runde von Fragen bzw. Statements, sodass sich jetzt die Beantwortung anschließen wird. Ich darf darauf hinweisen, dass es für die Sachverständigen ebenfalls eine Redezeitbegrenzung gibt. Fünf Minuten gehören jedem von Ihnen. Wie Sie sie füllen, obliegt Ihnen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Herr Stübgen, mit den neuen Begleitgesetzen sind die konkreten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Integrationsverantwortung des Bundestages erfüllt. In der Folge - das ist das Ergebnis - kann die Ratifikationsurkunde nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens hinterlegt werden.

Die Begleitgesetze kreisen um einen Zentralbegriff des Urteils, den Begriff der

Integrationsverantwortung. Dieser ist inhaltlich nicht neu. Es ist ja nicht so, dass der Bundestag bisher überhaupt nicht für die europäische Integration verantwortlich gewesen wäre oder gar nichts in dieser Richtung unternommen hätte. Vielmehr gibt es eine lange Entwicklungsgeschichte bezüglich der Mitwirkung des Bundestages mit Blick auf die europäische Integration. Diese mündete mit dem Vertrag von Maastricht insbesondere auch in Art. 23 GG und die dort vorgesehenen Rechte des Bundestages, die untergeordnet konkretisiert wurden.

Diese Integrationsverantwortung ist auch insofern nicht neu, als selbst der Vertrag von Lissabon sie voraussetzt, indem er die nationalen Parlamente für die europäische Ebene aktiv gewinnen will - Stichworte: Subsidiaritätsrüge, Subsidiaritätsklage.

Insofern geht es bei der Integrationsverantwortung um Regelungen, die in den Begleitgesetzen konkretisiert werden und Bundestag sowie Bundesrat - insbesondere aber dem Bundestag - eine stärkere Rolle zuweisen, damit sie künftig aktiver und stärker als Teil des europäischen Entscheidungsprozesses wirken können. Damit wird die demokratische Legitimation der europäischen Integration insgesamt gestärkt. Europa soll eben nicht nur ein Europa der Regierungen sein, sondern auch ein Europa der Parlamente.

Bei dieser Integrationsverantwortung handelt es sich sicherlich um eine Daueraufgabe, die von den Parlamenten wahrzunehmen und nunmehr mit Leben zu füllen ist. Die Begleitgesetze legen insofern die richtigen Grundlagen.

Es ist wichtig, sich einmal vor Augen zu führen, was Integrationsverantwortung überhaupt ist. Wenn man die an einigen Stellen in sich durchaus etwas widersprüchlichen Aussagen liest, kann man dem Urteil entnehmen, dass es schon um eine kritische, aber auch konstruktive Begleitung der Vorhaben auf europäischer Ebene geht, und zwar im Dialog mit einem anderen Organ, nämlich der Bundesregierung, die nach dem Urteil ebenfalls in der Integrationsverantwortung steht. Hier geht es um einen Dialog mit der Regierung.

Das alles wird in den Begleitgesetzen verfassungskonform umgesetzt, zunächst im Integrationsverantwortungsgesetz. Wenn man so will, ist dieses Gesetz das Sonntagsgesetz; denn es wird im praktischen Alltag keine große Rolle spielen. Schließlich ist es auf besondere Fälle des Vertrages von Lis-

sabon - man könnte vereinfacht sagen: eine kleine Verfassungsänderung; darüber werden wir ja noch sprechen - ausgerichtet. Seine praktische Bedeutung ist in der Tat eher gering.

Entscheidend ist das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Das ist das Alltagsgesetz. Hier haben wir mit der Überführung der BBV in ein Gesetz eine transparente, Rechtssicherheit verbürgende und insofern gute Lösung gefunden. In diesem Zusammenhang ist § 9 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs sehr interessant. Darin wird in gelungener Weise im Ergebnis eine prozedurale Lösung etabliert; so verstehe ich diese Norm. Damit ist mit Blick auf Art. 23 Abs. 3 GG eine verfassungskonforme Lösung gefunden. Hier besteht kein imperatives Mandat des Bundestages an die Bundesregierung, die ja ebenfalls Integrationsverantwortung trägt.

Wichtig erscheint mir mit Blick auf die Debatte um einen Ratifikationsvorbehalt oder ein entsprechendes Protokoll auch die Anmerkung, dass so etwas nicht vorgesehen ist.

Ein Protokoll müsste von 27 Mitgliedstaaten unterzeichnet werden. Sie würden dann alle unterschreiben, dass sie sich neben dem Europäischen Gerichtshof einem zusätzlichen Gericht, nämlich dem Bundesverfassungsgericht, verpflichtet fühlen. Bei allem Respekt, den das Bundesverfassungsgericht - zu Recht - europaweit genießt, halte ich das für sehr unwahrscheinlich.

Ein Ratifikationsvorbehalt ist meiner Ansicht nach nicht mit Art. 19 der Wiener Vertragsrechtskonvention vereinbar, da das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil Kontrollen - Stichwort: Ultra-vires- und Identitätskontrolle - etabliert, die mit der Kompetenz des EuGH aus Art. 220 EGV konkurrieren, ja teilweise kollidieren. Das heißt: Man könnte allenfalls in einer Entschließung des Bundestages die Mitteilung an die Vertragsparteien aussenden, dass man sich dem Urteil verpflichtet fühlt.

(Ein Gong ertönt)

- Um die Frage von Herrn Dehm mit aufzunehmen, steht mir eigentlich noch eine Minute von der Redezeit der Linken zur Verfügung, wenn ich es richtig sehe. Ich muss aber nicht auf diese Frage antworten, wenn Sie nicht wollen. Eigentlich bin ich jetzt fertig.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Vervollständigen Sie Ihre Ausführungen bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Dann möchte ich gerne Folgendes dazu sagen: Ich halte diesen Aufruf nicht für einen Tritt vors Schienbein des Bundestages. Ganz im Gegenteil: Dieser Aufruf ist im Interesse des Bundestages. Warum? Das Bundesverfassungsgericht weist allen drei Gewalten - auch sich selbst - die Integrationsverantwortung zu. Es führt nun einmal diese Aufsicht über den Bundestag ein - eine Aufsicht, für die eigentlich der Europäische Gerichtshof zuständig ist. Uns ging es in dem Aufruf nur um Folgendes: Bevor das Bundesverfassungsgericht eine Ultra-vires- oder Identitätskontrolle vornimmt, muss zunächst, wie es das Europarecht fordert und wie es die Verträge vorsehen, der EuGH mit dem Fall befasst werden. Erst danach kann man überhaupt zu einer etwaigen Auffangkontrolle - so würde ich das nennen - schreiten, über deren Maßstäbe man sich noch unterhalten muss. Damit werden aber nicht etwa die Rechte des Bundestages kritisiert. Vielmehr geht es hier um die Rollen von Bundesverfassungsgericht und EuGH.

**Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Ruffert** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): An mich ist von Herrn Staatssekretär Harms die Frage gerichtet worden, die auch Herrn Calliess gestellt worden ist, ob das Gesetzespaket insgesamt gerichtsfest ist und nun die Ratifikation erfolgen kann. Gestatten Sie mir dazu folgende Bemerkung, die die Situation vielleicht zu entspannen vermag: Nach meiner Auffassung sind die Teile, bei denen das Bundesverfassungsgericht Änderungen gefordert hat - also die Punkte, die nun im Integrationsverantwortungsgesetz geregelt werden -, in der europarechtlichen Praxis quantitativ sehr geringe Teile. Leider habe ich nicht ein so schönes Wort wie mein Vordner dafür; „Sonntagsgesetz“ trifft es eigentlich ganz gut. Sie haben aber auch in anderen Gesetzen Änderungen vorgenommen. Ich sehe sie in der Gesamtheit als verfassungskonforme Änderungen an.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zur Ratifikation. Die Regelung im Urteil des Bundesverfassungsgerichts, dass die Ratifikationsurkunde nicht hinterlegt werden darf, bis die entsprechenden Änderungen erfolgt sind, ist etwas ungewöhnlich und insofern

eigentümlich, als sich im Text keine weitere Begründung dieser Hinterlegungssperre findet. Zwar können wir sie uns herleiten und davon ausgehen, dass man sagt: Bevor nicht eine verfassungskonforme Begleitregelung geschaffen worden ist, wäre es verfassungswidrig, diesen Vertrag zu ratifizieren.

Nunmehr ist aber folgende Situation gegeben: Wir haben einen völkerrechtlichen Vertrag, den Vertrag von Lissabon, den beide ratifizierenden Organe, Bundestag und Bundesrat, jeweils mit einer so breiten Mehrheit gebilligt haben - man müsste die Zahlen noch einmal herausuchen -, wie sie sonst nicht zustande kommt. Wir stellen auch fest, dass die Begleitgesetze immer von fast allen Fraktionen getragen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat den Vertrag von Lissabon für verfassungskonform erklärt. Nun liegen Gesetzentwürfe vor, die überwiegend - ich hoffe, dass in der Diskussion heute und morgen nicht ein gegenteiliger Eindruck aufkommt; ich bin da aber zuversichtlich - als verfassungskonform angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund sehe ich aufgrund der Europarechtsfreundlichkeit, die das Bundesverfassungsgericht an mehreren Stellen hervorhebt, für die Bundesrepublik Deutschland geradezu eine Ratifikationspflicht - aus der Wiener Vertragsrechtskonvention heraus, die es den Unterzeichnern verbietet, eine Ratifikation zu vereiteln. Mit anderen Worten: Wenn alle wollen und wirklich alles da ist, müssten sich einzelne kleinere Hindernisse und nickelige Punkte, die heute Nachmittag und morgen früh vielleicht herausgearbeitet werden, durch verfassungskonforme Interpretationen auflösen lassen, um das Ziel zu erreichen, das vom Recht auch vorgegeben ist. Nach der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages, den das Bundesverfassungsgericht für verfassungskonform erklärt hat und den der Bundestag und der Bundesrat wollen, muss eigentlich ratifiziert werden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Mein Gesamturteil über die Begleitgesetze ist ausgesprochen positiv. Berücksichtigt man, welche Zeit zur Verfügung stand - und nicht nur unter diesem Blickwinkel -, ist das Ergebnis sehr überzeugend. Alle Begleitgesetze zusammengenommen, steht der Ratifikation nichts im Wege; da kann ich mich meinen beiden Vorrednern anschließen.

Wenn ich zu einzelnen Punkten gleichwohl noch etwas sage, weil ich dazu aufgefordert worden bin, dann sind das in erster Linie Klarstellungen, weil bei diesen Punkten ein gesetzgeberischer Ermessensspielraum besteht. Es sind keine Kritikpunkte, die die Verfassungskonformität der Gesetzentwürfe in Zweifel ziehen würden.

Will man diese Punkte aufführen, kann man aus Sicht des Bundesrates im Einzelnen zunächst § 9 IntVG - Notbremsemechanismus - ansprechen. Hier könnte man sich aus Ländersicht auch eine großzügigere Formulierung vorstellen - insbesondere, dass der Schwerpunktvorbehalt gestrichen wird.

Einen Punkt möchte ich in diesem Zusammenhang besonders erwähnen. Es gibt ja die Fallgruppe, dass Gesetze nur mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden dürfen. Diesen Punkt würde ich noch einmal besonders aufgreifen.

Der zweite Punkt betrifft das Gleichgewicht von Bundestag und Bundesrat in einem Spezialfall. Bei der kommunalen Daseinsvorsorge ist es nach meinem Dafürhalten ratsam und konsequent, ein Gleichgewicht der Informationsrechte für Bundestag und Bundesrat einzuführen.

Den dritten Punkt schöpfe ich aus der Teilnahme an der heutigen Sitzung des Bundestages. Ich könnte mir vorstellen, dass es bei § 7 IntVG noch Klarstellungsbedarf gibt. Um mich aber präzise auszudrücken: Ich sehe keine Kritikpunkte, die die Gültigkeit der Umsetzung gemessen am Maßstab des Bundesverfassungsgerichtes beeinträchtigen würden. Allerdings mag die Tatsache, dass heute in der Debatte im Bundestag das Strafrecht und die Satzung der Europäischen Investitionsbank besonders angesprochen worden sind, ein Indiz dafür sein, dass man im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch größere Klarheit herstellen sollte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ich bin nach der Integrationsverantwortung gefragt worden und danach, inwieweit diese durch die neue Gesetzgebung eingelöst wird. Wie meine Vorredner will auch ich vorausschicken, dass aus meiner Sicht die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eindeutig erfüllt sind. An manchen Stellen lässt sich klar erkennen, dass die neue Gesetzgebung auch über die Vorgaben hinausgeht. Die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte Übernahme von Integrationsverantwortung

durch das Parlament wird dabei allerdings, wie ich meine, durch das Integrationsverantwortungsgesetz im Wesentlichen sichtbarer geregelt als zuvor. Es ist ja nicht so, dass wir auf diesem Feld bis heute überhaupt keine Regelungen hätten. Die bereits bestehenden Rechte des Bundestages werden letztlich deutlicher, und sie werden sicherlich auch weiterentwickelt.

Dieses Konzept der Integrationsverantwortung hat das Bundesverfassungsgericht schon früher zu entwickeln begonnen, und zwar im Tornado-Urteil. Darin heißt es wörtlich:

Die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag erschöpft sich nicht in einem einmaligen Mitwirkungsakt beim Vertragsschluss, sie bedeutet vielmehr die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm.

Dies soll insbesondere gelten, „wenn der Vertrag entweder auf Integration oder auf die Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit gerichtet ist“. Demnach ist die Integrationsverantwortung also Verantwortung für die Verfassung in der Integration und nicht Verantwortung für die europäische Integration.

Das Bundesverfassungsgericht sagt aber auch deutlich, dass nicht nur die Verteidigung der Verfassungsordnung bei der Integrationsverantwortung eine Rolle spielt, sondern auch die Verantwortung für die Demokratie auf europäischer Ebene von den Verfassungsorganen im Blick zu behalten ist.

Meines Erachtens muss man zudem einmal mehr darauf hinweisen, dass die im Urteil genannte Integrationsverantwortung immer neben dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes steht. Den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes wiederholt das Bundesverfassungsgericht an verschiedensten Stellen.

Die Integrationsverantwortung tragen alle Staatsorgane, wie bereits gesagt worden ist. Das gilt natürlich auch für die Verpflichtung zur Europafreundlichkeit.

Auch wenn alle Staatsorgane diese Verantwortung tragen, kommt - das gibt das Urteil in der Gesamtbetrachtung, aber auch an einzelnen Stellen sehr deutlich her - dem Bundestag eine hervorgehobene Integrationsverantwortung zu; denn evidentermaßen

ist der Bundestag das einzige direkt legitimierte Staatsorgan, und das Lissabon-Urteil handelt nun einmal von Demokratie. Integrationsverantwortung tragen zweifelsohne aber auch der Bundesrat und sicherlich auch die Bundesregierung; das ist gerade gesagt worden. Ich glaube, dass dies auch eines der Argumente gegen das imperative Mandat an die Bundesregierung in Brüssel ist.

Auch das Bundesverfassungsgericht trägt Integrationsverantwortung - unter dem Vorzeichen der Europafreundlichkeit.

An dieser Stelle muss man deutlich darauf hinweisen, dass die These falsch ist, das Bundesverfassungsgericht fordere im Lissabon-Urteil neue Verfahren oder schlage diese vor. Das Bundesverfassungsgericht hält im Urteil neue Verfahren für - Zitat - „denkbar“. Das steht in Rdnr. 241 des Urteils ziemlich am Ende. Man muss nur gewissenhaft lesen. Denkbar ist nun einmal vieles. Ein rechtlicher Bedarf nach neuen Verfahren besteht nicht - auch kein praktischer, wie das Lissabon-Verfahren ja gerade belegt.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Die Vorgaben sind umgesetzt. Für eine mehr oder weniger förmliche Mitteilung in Gestalt eines Vorbehaltes, einer Erklärung oder irgendwelcher Entschließungen bezüglich des Umstands, dass wir die innerstaatlichen Voraussetzungen für den Vertrag von Lissabon hinbekommen haben, an andere Mitgliedstaaten oder die EU-Organe besteht kein verfassungsrechtlicher Bedarf. Dazu steht im Urteil nichts. Es ist nicht üblich. Keiner der Mitgliedstaaten hat das bisher gemacht - selbst in den Ländern nicht, in denen es Verfassungsgerichtsurteile zum Lissabon-Vertrag gab.

Es besteht auch kein praktisches Erfordernis unter dem Aspekt, dass man die anderen Akteure informieren müsse. Das Bundesverfassungsgericht hat das Urteil nämlich sogleich selbst auf Englisch veröffentlicht, sodass es europaweit rezipiert werden kann und auch rezipiert wird.

(Zuruf: Vielleicht nicht in Bayern!)

- Das ist dann eine Frage der Übersetzung.

Lassen Sie mich noch etwas zu der Frage in Bezug auf C. O. Lenz sagen. Herr Lenz sitzt, wenn ich es richtig sehe, hier auf der Tribüne. Seine kritischen Beiträge zu dem Lissabon-Urteil sind Teil des Diskurses um dieses Urteil. Ich glaube aber nicht, dass heute und morgen im Vordergrund stehen sollte, wie wir das Urteil sehen. Es wird die

Wissenschaft und die Politik weiter beschäftigen. Ich will nur so viel sagen: Es handelt sich um ein komplexes Urteil mit vielen Nuancen, das sich einer Schwarz-Weiß-Betrachtung entzieht, sodass auch hier der Faktor Zeit ein wichtiger Faktor ist.

Man sollte es allerdings ernst nehmen, wenn ein Praktiker des Europarechts wie Herr Lenz, der die Dinge von innen und aus der Nähe gesehen hat, derartig beunruhigt ist und sich so kritisch äußert. Damit komme ich auch zu dem Aufruf der 30 Juristen, den Herr Dehm erwähnt hat. Von den hier Anwesenden haben Herr Calliess, Herr von Bogdandy, Herr Pernice und ich diesen Aufruf unterzeichnet. Unterschrieben haben aber nicht nur Hochschullehrer, sondern auch Praktiker, Richter von Verwaltungsgerichtshöfen und führende Rechtsanwälte dieses Landes. Wenn schon die Hochschullehrer nicht beeindruckt, sollte doch zumindest die Tatsache zum Nachdenken anregen, dass die Praktiker hier ein Problem erkennen. In der Kategorie von „Strafe“ würde ich das nicht sehen. Andere mögen das aber anders beurteilen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht): Herr Löning, Sie haben mir vier Fragen gestellt. Es tut mir leid, jetzt ein wenig Wasser in den Wein gießen zu müssen. Die erste Frage lautete, ob die Vorgaben erfüllt sind und ob das Gesetz verfassungsgemäß ist.

Zunächst ist zu fragen: Reicht das Gesetz aus? Im Prinzip ja. Allerdings gibt es im Urteil einige Unschärfen - insbesondere ganz am Schluss in der Rdnr. 419. Darin heißt es: „Gegebenenfalls gilt Entsprechendes ...“ Von der Redaktion eines Urteils her ist das natürlich sehr unbefriedigend. Daraus könnte sich noch ein Problem ergeben, falls das Bundesverfassungsgericht in seiner Weisheit in einem späteren Verfahren dieses „Gegebenenfalls gilt Entsprechendes ...“ so lesen möchte, dass auch dort ein entsprechendes Gesetz notwendig ist. An dieser Stelle gibt es also noch einen Punkt hinsichtlich der Vereinbarkeit.

Größer sind die Probleme bezüglich neuer möglicher Verfassungswidrigkeiten, die staatsorganisationsrechtlicher Natur sind. Ich sehe hier ein Problem beim Weisungsrecht des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung. Das halte ich für außerordentlich problematisch.

Als ebenso problematisch schätze ich die Möglichkeit nach §10 IntVG ein. Dass der Bundesrat ein von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 GG bereits verabschiedetes Gesetz durch einen Beschluss seiner Wirksamkeit berauben können soll, finde ich verfassungsrechtlich überaus problematisch. Darüber sollten wir noch einmal nachdenken. - Das ist der erste Punkt.

Zweiter Punkt: die Stimmigkeit. Ich sehe in dem Urteil eine problematische Stimmung und glaube, dass wir uns die gesamten Gesetzentwürfe und die Stimmung darin noch einmal unter zwei wesentlichen Gesichtspunkten anschauen sollten.

Die erste Frage lautet: Ist die Bundesrepublik Deutschland der verfassungsrechtliche Musterfall, oder sind wir der verfassungsrechtliche Sonderfall? Das heißt, wir sollten uns im Sinne des kategorischen Imperativs überlegen: Können wir wollen, dass die Bestimmungen, die jetzt mit diesen Gesetzen eingeführt werden, in allen 27 Mitgliedstaaten so gelten? In diesem Zusammenhang denke ich etwa an den Parlamentsvorbehalt, der im Rat eingelegt werden kann. Können wir das wirklich wollen? Nicht in allen Ländern - das dürfen wir nicht vergessen - gibt es 50 Jahre Integrationsgeschichte und eine große Mehrheit, die die europäische Integration befürwortet. Alle Länder schauen sich aber natürlich unsere Gesetzgebung an, und alle europakritischen Kräfte werden darauf dringen, in ihrem Land ähnliche Verfahren zu bekommen. Dann geht es um die Frage: Ist Deutschland ein Sonderfall; kann man sagen, dass wir anders sind? Oder ist unser Verständnis nicht vielmehr, dass wir ein Musterfall sind und Gesetze erlassen, von denen wir wollen, dass sie überall gelten können? Meines Erachtens sollten wir Gesetze schaffen, die für alle attraktiv sind und für alle gelten können.

In diesem Lichte sollten wir uns die Gesetzentwürfe noch einmal anschauen. Dann werden wir manche Punkte ändern - etwa die doppelten Zustimmungserfordernisse. Auch über den Parlamentsvorbehalt werden wir uns noch einmal Gedanken machen müssen.

Wir sollten also im Sinne des kategorischen Imperativs darüber nachdenken, ob wir wollen, dass das bei allen so läuft.

Die zweite Frage lautet: Mit welcher Perspektive schauen wir auf die EU? Die Gesetzentwürfe vermitteln die Stimmung, dass wir die EU im Wesentlichen als Bedrohung sehen und nicht als Ort der Chance, an dem

Politik gestaltet wird. Das finde ich total unangebracht. Diese Sichtweise mag für ein traditionelles katholisches Land an der Peripherie Europas passen. Dass der größte Staat mit den meisten Menschen und der stärksten Wirtschaft, der von Anfang an dabei ist, auf Europa in erster Linie aus der Perspektive der Bedrohung schaut, finde ich aber nicht überzeugend.

Das heißt: Die Gesetze sollten weniger einen Verhinderungsdiskurs institutionalisieren als einen Diskurs, bei dem der Bundestag und der Bundesrat aktiv in die Gestaltung eingreifen - kein Verhinderungsdiskurs, sondern ein proaktiver Diskurs. Ich habe in meiner Stellungnahme einige Vorschläge unterbreitet, wie man diese Dinge noch sehr schön einbringen kann, sodass die Grundstimmung des Gesetzes geändert wird, damit wir mit besseren Argumenten sagen können: Das ist ein Musterfall für alle. Wir machen proaktive Politik und keine Verhinderungspolitik.

Gestatten Sie mir noch eine ganz kurze Anmerkung zum Europagesetzbuch. Ich halte das für eine wunderbare Idee. Allerdings sollten wir dies nicht nur mit Blick auf Europa machen. Auch die Einbettung des Bundestages und des Bundesrates in die vielen internationalen Organisationen, Fragen der Mitwirkung der Bundesrepublik in der NATO und im Europarat, die vielen möglichen Verfahren usw. sollten in einem solchen Gesetz zusammengeführt werden. Darüber brauchen wir einen rechtspolitischen Diskurs. Hier geht es um die Aufstellung des Bundestages in der Globalisierung. Diesen Punkt halte ich für sehr wichtig. Deshalb unterstütze ich diese Idee.

Zu einer Stellungnahme zum Vergleich mit anderen europäischen Ländern habe ich bestimmt später noch die Möglichkeit.

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Herr Dehm, lassen Sie mich mit Ihrer zweiten Frage zu dem Volksentscheid und der Demokratie in Europa beginnen. Ich habe mir dazu noch einmal einige Passagen aus dem Urteil herausgesucht. Darin steht beispielsweise:

Die Konzeption des Binnenmarkts beruht auf der Überzeugung, dass es keinen Unterschied macht, aus welchem Mitgliedstaat eine Ware oder eine Dienstleistung stammt, woher ein Arbeitnehmer oder Unternehmer kommt und welcher Her-

kunft Investitionen sind. Doch eben dieses Kriterium der Staatsangehörigkeit soll gemäß Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon entscheidend sein, wenn die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Europäischen Union zugemessen werden. Damit befindet sich die Europäische Union in einem Wertungswiderspruch zu der Grundlage ihres Selbstverständnisses als Bürgerunion, der nur mit dem Charakter der Europäischen Union als Verbund souveräner Staaten erklärt werden kann.

An einer anderen Stelle heißt es:

Die Demokratie der Europäischen Union ist zwar föderalisierten Staatsmodellen angenähert; gemessen am Grundsatz der repräsentativen Demokratie wäre sie aber erheblich überföderalisiert.

Außerdem ist ein - gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen - bestehendes Defizit der europäischen Hoheitsgewalt zu konstatieren, weil der Vertrag von Lissabon nicht auf eine neue Entwicklungsstufe der Demokratie führt.

Alles das sind Zitate aus dem Urteil. Und der Wertungswiderspruch zwischen Bourgeois und Citoyen - um einen anderen großen Philosophen zu zitieren - bleibt ja bestehen, wenn wir die nationalen Rechte auf Mitbestimmung ausweiten und die Demokratie über die Erweiterung der demokratischen Anforderungen bei den Entscheidungen der nationalen Parlamente verstärken. Das heißt, das demokratische Defizit in der Europäischen Union bleibt bestehen.

Wenn ich es richtig sehe, bekennt sich die Mehrheit der Parteien inzwischen doch zu einer europäischen Demokratie. Innerhalb der Parteien besteht inzwischen quer durch die Fraktionen bei vielen die Auffassung, dass das Grundgesetz für eine partizipative Erweiterung reif ist. Das ist vielleicht keine Mehrheit; es gibt aber große Teile, die das so sehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Vorschlag auch gemacht. Es hat offensichtlich den Vorschlag favorisiert, die Rechte der nationalen Parlamente zu erweitern, und hat das detailgenau beschrieben. Dies ist ja auch umgesetzt worden. Es hat aber auch gesehen, dass es weiter gehen könnte. In diese Richtung muss man weiter-



denken. Das ist hier nicht geschehen. Das Bundesverfassungsgericht führt aus:

Ohne den ausdrücklich erklärten Willen der Völker sind die gewählten Organe nicht befugt, in ihren staatlichen Verfassungsräumen ein neues Legitimationssubjekt zu schaffen oder die vorhandenen zu delegitimieren.

Meines Erachtens hätte man hier ansetzen müssen, um Elemente partizipativer Demokratie mit Blick auf die europäische Demokratie ins Grundgesetz aufzunehmen. Das wäre ein Schritt voran in die richtige Richtung gewesen. Anstatt im Eilverfahren diese Gesetzentwürfe mit der Umsetzung von Minimalforderungen - die natürlich erfüllt sind - durchzuziehen, um den Iren ein positives Signal zu geben, wäre es ein positives Signal für eine europäische Demokratie gewesen, weiter zu gehen und zu sagen: Wir wollen eine europäische Verfassungsgebung mit einer europäischen Demokratie - und nicht die nationale Kontrolle der europäischen Exekutive.

Zu den Vorlagebeschlüssen ist Folgendes festzustellen: Auch ich bin der Auffassung, dass es sich dabei nicht um eine Frage des Bundestages, sondern um eine Frage zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht handelt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil sehr deutlich darauf gepocht, dass es die entscheidenden Elemente, insbesondere die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Strukturprinzipien, schützen will. An dieser Stelle ist es natürlich etwas problematisch, zu fordern, dass es vorher den EuGH fragen müsse. Es geht ja nicht um die Kompetenzen der Europäischen Union, sondern um die Frage, ob die Kompetenzen und Souveränitätsrechte der Bundesrepublik angegriffen sind. Daher sehe ich diesen Punkt im Ergebnis anders.

**Sachverständiger Dr. Andreas Peter Maurer** (Stiftung Wissenschaft und Politik): Ich bin vom Abgeordneten Steenblock zu zwei Themen angesprochen worden. Seine erste Frage betrifft die im Integrationsverantwortungsgesetz sowie im Zusammenarbeitsgesetz niedergelegte Abschnichtung zwischen dem Normalfall europäischer Gesetzgebung auf allen Gebieten und dem in diesen beiden Gesetzen dokumentierten Sonderfall der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

und der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Bei der Würdigung dieser Abschnichtung müssen wir immer im Auge behalten, dass der Vertrag über die Europäische Union im zweiten Abschnitt von Art. 24 Abs. 1 selbst ausdrücklich niederlegt, dass in der GASP der Erlass von Gesetzgebungsakten ausgeschlossen ist. In der Diskussion im Europäischen Konvent und insbesondere in der zweiten Regierungskonferenz war der wesentliche Grund für die Vornahme einer solchen Abschnichtung, dass es hier schließlich nicht um Gesetzgebung geht, sondern um etwas anderes.

Insofern ist diese Abschnichtung in den beiden Gesetzentwürfen mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts konform, zumal die besondere Brücke nach Art. 42 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf den Beschluss hin zu einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus meiner Sicht weit über das Ziel hinausschießt, dem Bundesverfassungsgericht gerecht zu werden. Im Integrationsverantwortungsgesetz ist hier mehr niedergelegt, als gefordert wurde. Dieser Dreierschritt von Einsprüchen müsste eigentlich nicht sein.

Unabhängig von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts halte ich vor allem im Zusammenarbeitsgesetz die geringe Würdigung der Informationsrechte des Bundestages in der GASP im Verhältnis zu der Fülle an prälegislativen Dokumenten der EU-Kommission, die in Zukunft Bundestag und Bundesrat zugewiesen werden müssen, für bemerkenswert - zumal das Europäische Parlament in der GASP anders als in den anderen Politikfeldern weniger bis gar nicht beteiligt ist.

Insofern fände ich es schon sinnvoll, wenn - nicht in den beiden Gesetzen, da gehört es nicht hin - im politischen Prozess der Umsetzung des Lissabon-Vertrages zwischen Bundestag und Bundesregierung darüber gestritten wird, wie der Deutsche Bundestag im Bereich der GASP informiert wird und wie er seine Ansprüche und seine Bedenken geltend machen kann. Praktisch heißt das ein Einfordern, ein Öffentlichmachen der Bedenken. Der Bundestag steht ja nicht allein der Bundesregierung gegenüber; vielmehr gibt es die Parlamente der 26 anderen Staaten, die zum Teil gerne bereit sind, den Bundestag über das zu informieren, was

die deutsche Bundesregierung dem Bundestag nicht zu geben bereit ist.

Zum Europäischen Parlament: Zwar hat das Europäische Parlament formal in Bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bei Weitem nicht so viele Informationsrechte wie in Bezug auf alle anderen Bereiche; praktisch sieht das aber etwas anders aus. Über die Haushaltskompetenz und seine Mitsprache im Rahmen des ATHENA-2-Mechanismus kann das Europäische Parlament, wenn es das denn will, an diese Informationen herankommen. Ich bin guter Hoffnung, dass das auch in Zukunft so sein wird und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, wie in den letzten 50 Jahren auch, gerne bereit sind, den Deutschen Bundestag hierüber zu informieren, wenn der Deutsche Bundestag das denn will.

Praktisch heißt das, dass der Bundestag in der Diskussion mit der Bundesregierung darauf pochen sollte, dass klar abgeschichtet wird - es geht in der GASP ja nicht um Gesetzgebung -: Es handelt sich im Prinzip um vier verschiedene Bereiche: Strategien, Positionen, Aktionen, Maßnahmen. Im Hinblick auf die Strategien bricht sich niemand einen Zacken aus der Krone - weder im Auswärtigen Amt noch in Brüssel, in der Kommission oder im Ministerrat -, wenn man bei der Formulierung von Strategien, die über längere Zeit gelten sollen und die die Grundlage für politisches Handeln darstellen, die Parlamente einbindet. Da gibt es auch keinen Zeitverzug.

Bei den anderen Bereichen mag dieses Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit hin und wieder gelten, sodass man sagt: Wir können hier nicht warten, bis die Parlamente umfassend beraten haben. - Noch einmal: Das bezieht sich nicht auf die Verteidigung und die Schritte hin zu einer gemeinsamen Verteidigung.

Die zweite Frage war: Wie soll der Bundestag die Integrationsverantwortung praktisch umsetzen oder damit umgehen? Auch hier möchte ich zunächst den Hintergrund erläutern: Deutschland ist für all diese Brücken, zu denen wir im Lissabon-Vertrag genötigt wurden, selbst nicht verantwortlich. Die deutsche Bundesregierung, die deutschen Vertreter im Konvent oder auf der Regierungskonferenz haben das nicht eingefordert. Eingefordert worden sind diese Brücken und Notbremsen von Großbritannien und von denjenigen, die so etwas benötigten, weil es nicht anders ging. Das heißt für mich, dass

der Bundestag sich in der Praxis vor allem auf Art. 352 AEUV, also die Flexibilitätsklausel, konzentrieren sollte - diese Frage wird sich auch weiterhin jährlich etwa 20- bis 30-mal stellen - und auf die Außen- und Sicherheits- sowie die Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich bin von Staatssekretär Gibowski gefragt worden, ob nach meiner Einschätzung das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit den vier Begleitgesetzen, die im Entwurf vorliegen, insgesamt als umgesetzt angesehen werden kann. Ich möchte darauf in gleicher Weise antworten, wie ich das schon in meiner schriftlichen Stellungnahme getan habe: Im Kern ja; es gibt aber noch einzelne Vorschriften, die ich für verfassungsrechtlich problematisch, um nicht zu sagen: verfassungswidrig, halte. Wir werden auf diese Vorschriften wahrscheinlich noch im Einzelnen zu sprechen kommen. Deshalb will ich nur ein paar Stichpunkte nennen.

Da ist zunächst § 7 IntVG, überschrieben mit dem etwas undurchsichtigen Begriff „Kompetenzklausel“. Es geht um die Blankettermächtigungen. Dort wird nur ein einziger Fall geregelt, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil in der Tat herausgestellt hat. Es gibt aber eine Reihe weiterer Blankettermächtigungen, die sachgerechterweise in den § 7 einbezogen werden müssten.

Ich habe des Weiteren Bedenken gegen § 4 Abs. 5 EUZBBG. Diese Vorschrift sieht vor, dass der Deutsche Bundestag auf die Unterrichtung über europäische Vorhaben verzichten kann, es sei denn, dass eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages widersprechen. Er kann auf die Unterrichtung über einzelne oder ganze Gruppen von Vorhaben verzichten. Das halte ich für mit der vom Bundesverfassungsgericht zu Recht betonten Integrationsverantwortung unvereinbar; denn diese Integrationsverantwortung kann man nur sachgerecht wahrnehmen, wenn man zunächst einmal über die Vorhaben informiert wird. Nur dann kann man ihre Tragweite für den weiteren Integrationsprozess sachgerecht abschätzen.

Im Übrigen will ich nur ergänzend darauf hinweisen, dass dieses Informationsrecht auch ein Recht jedes einzelnen Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 GG ist und deshalb

nicht zur Disposition des Gesamtorgans Deutscher Bundestag stehen darf.

Abschließend will ich - was diesen Teil angeht - noch auf §10 EUZBBG hinweisen. Hier halte ich es für problematisch, dass die Bundesregierung bei der abschließenden Entscheidung im Rat in Fällen von Beitritt und Vertragsrevision von einer Stellungnahme des Bundestages abweichen kann, die in Kenntnis des definitiven Verhandlungsergebnisses abgegeben worden ist. Dafür sehe ich keine Grundlage. Ein solches Verfahren würde den Bundestag und den Bundesrat in größte Kalamitäten bringen, weil sie anschließend nach § 23 Abs. 1 Satz 2, vielleicht sogar Satz 3 GG zustimmen müssten und die Bundesregierung vorher in Kenntnis der abweichenden Stellungnahme gleichwohl im Rat zugestimmt hat. Hier würde Deutschland mit zwei Zungen sprechen. Das hielte ich für sehr problematisch.

Da ich gefragt worden bin, ob insbesondere die Rechtsförmlichkeit gewahrt ist, erlauben Sie mir kurz noch eine Bemerkung zur Frage, ob mit diesen Begleitgesetzen wirklich alles getan ist und man ohne Weiteres zur Ratifikation schreiten kann. Diese hier von den meisten Kollegen - wenn ich es richtig sehe - vertretene Auffassung teile ich nicht.

Es ist richtig, dass das Bundesverfassungsgericht den Vertrag von Lissabon im Ergebnis als verfassungskonform bestätigt hat; aber es hat dies, wie wir alle wissen, in Bezug auf eine Reihe von Bestimmungen nur mit einer einschränkenden Auslegung getan, die den Vertrag insoweit verfassungskonform macht. Dass der Europäische Gerichtshof diese Auslegung teilt, sobald er zur Auslegung eines in Kraft getretenen Lissabon-Vertrags aufgerufen sein wird, ist in keiner Weise sichergestellt. Gerade wenn man europarechtliche wie verfassungsrechtliche Verpflichtungen, die man schon hat - Verfassungsrecht - oder die man künftig eingehen will - Europarecht -, ernst nimmt, muss man den Gleichklang von europarechtlichem Müssen und verfassungsrechtlichem Dürfen sicherstellen. Das kann adäquat nur durch einen völkerrechtlichen Vorbehalt geschehen. Wenn hier gesagt wird, so etwas gehe nicht, so verweise ich auf die rechtsverbindlichen Zusicherungen, die Irland sogar schon vor der Ratifikation gegeben worden sind.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Damit können wir die erste Frage- und Antwort-

runde abschließen. Ich darf für die zweite Frage- und Antwortrunde die Sitzungsleitung an Herrn Minister Professor Dr. Reinhart übertragen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart,** Minister (Baden-Württemberg): Ich will das neue Verfahren kurz erläutern. Wir wollen mit der Frage zugleich die direkte Antwort erhalten. Das heißt, dass ab der zweiten Runde die Redezeit nach Zeiteinheiten unterteilt wird. Eine Zeiteinheit umfasst sechs Minuten für Frage *und* Antwort. Der Fragende kann an maximal zwei von ihm festzulegende Sachverständige Fragen richten. Die Fragen sind thematisch auszurichten. Die Antworten der Sachverständigen erfolgen unmittelbar auf die Frage. Für diese Runde stehen zwölf Zeiteinheiten zur Verfügung, und zwar sieben für den Bundestag und fünf für den Bundesrat. Ich gebe gleich die Reihenfolge der zwölf Zeiteinheiten bekannt.

Ich wollte nur auf die Nachfrage des Kollegen aus Nordrhein-Westfalen hin zwei Minuten für die Beantwortung einer Frage einräumen, weil die fünf Minuten vorhin nicht ausgeschöpft wurden. Der Kollege aus Nordrhein-Westfalen sagte mir, seine Frage „Bleibt die Handlungsfähigkeit Deutschlands auf EU-Ebene mit den vorliegenden Gesetzen erhalten?“ an Herrn Professor Schwarze sei von diesem nicht beantwortet worden. Jetzt würde ich vorschlagen, dass er die Frage kurz beantwortet, bevor wir in die zwölf Zeiteinheiten einsteigen. Es soll nicht der Eindruck entstehen, es würden Fragen nicht beantwortet. Können Sie bitte das kurz machen, nicht länger als zwei Minuten?

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Ich hatte die Antwort auf diese Frage zwar einem besonderen Block vorbehalten, kann sie aber auch jetzt geben: Die Handlungsfähigkeit wird nach meinem Dafürhalten in dem bestehenden System, so wie es uns jetzt vorliegt, gewahrt. Weitergehende Einflussmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in Richtung auf eine Bindung der Bundesregierung würde ich allerdings für unangemessen halten. Sie würden die Handlungsfähigkeit Deutschlands im Integrationsverbund zu sehr beschränken.

Eine zweite knappe Bemerkung zur Handlungsfähigkeit: Die Handlungsfähigkeit muss nun auch in diesem neuen System

beim Bundestag und beim Bundesrat hergestellt werden. Es ist ja klar: Aufgrund der neuen Informationspflichten werden beide gesetzgebenden Körperschaften mit einer Informationsflut zu rechnen haben. Deswegen scheint es mir unter dem Blickwinkel der Handlungsfähigkeit geboten, dass Bundestag und Bundesrat geeignete Filter und Auswahlmechanismen entwickeln, um ihrer Integrationsverantwortung gerecht werden zu können.

Eine letzte Bemerkung zur Handlungsfähigkeit der Europäischen Union insgesamt: Ich bin ebenso skeptisch wie manche meiner Vorredner; das betrifft nicht meinen unmittelbaren Vorredner. Völkerrechtliche Vorbehalte der Bundesrepublik Deutschland halte ich für unangemessen und auch für juristisch nicht realisierbar. Die Europäische Union besteht bekanntlich aus 27 Mitgliedstaaten. Wenn man in jedem der 27 Staaten einen Mechanismus entwickeln würde, wie das Unionsrecht in Zukunft in dem Land zu interpretieren ist, würde das die Europäische Union in ihrer Handlungsfähigkeit ganz erheblich treffen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Nordrhein-Westfalen sieht damit die Frage als beantwortet an. - Ich will jetzt die zwölf Zeiteinheiten aufrufen. Es gilt der neue Rhythmus: Frage und Antwort im Sechsinutenblock mit direkter Antwort.

**Dr. Peter Gauweiler** (CDU/CSU): Ich danke meiner Fraktion, dass sie mir als Kläger gegen den Lissabon-Vertrag und die Begleitgesetze als Erstem die Möglichkeit gegeben hat, hier Fragen zu stellen. Ich habe mit Genugtuung die Würdigung des neu formulierten Begleitrechts gehört und mich gefreut, dass auch die 80 bis 90 Prozent der Mitglieder des Bundestags, die vorher in Bezug auf das Begleitgesetz anderer Auffassung waren, diese neuen Gesetze als Kompetenzschub ansehen und dass Sie, Herr Vorsitzender, in Ihren einleitenden Worten heute sogar vom Beginn einer „neuen Ära“ gesprochen haben. Ich benutze zudem die Gelegenheit, meinem erfolgreichen Prozessbevollmächtigten, Professor Murswiek, herzlich für diesen Kompetenzschub zu danken, den er für uns alle erreicht hat.

An Herrn Professor Murswiek geht auch meine Frage - zu unseren Aufgaben gehört ja, zu verhindern, dass sich wieder neue

Irrtümer einschleichen, nachdem die alten gerade überwunden worden sind -: Zielt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur auf das Begleitgesetz, oder hat das Bundesverfassungsgericht eine einschränkende Interpretation des Lissabon-Vertrages vorgenommen, um ihn grundgesetzkonform zu machen? Hat sich das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort in Fragen der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten für Deutschland vorbehalten?

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Das Bundesverfassungsgericht hat den Vertrag von Lissabon für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt, aber nur nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung. Das ist eine erhebliche Einschränkung. Der Vertrag ist verfassungsgemäß; aber er ist nur in derjenigen Auslegung verfassungsgemäß, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vorgenommen hat. Daraus folgt umgekehrt: Andere mögliche und vom Wortlaut noch gedeckte Auslegungen sind nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Beispielsweise hat im Bereich der inneren Sicherheit - des Strafrechts, der Strafrechtskompetenzen, die die Union aufgrund dieses Vertrages erhält - das Bundesverfassungsgericht mehrere Bestimmungen eng ausgelegt und betont: Das muss ganz strikt genommen werden und darf in keinem Fall weit ausgelegt werden. - Es gibt also eine ganze Reihe von Bestimmungen mit enger Auslegung. - Das ist das Eine.

Ein zweiter sehr wichtiger Punkt: Das Bundesverfassungsgericht hat auch seine eigene Stellung im Prozess der europäischen Integration durch das Urteil abgesichert, indem es sich das vorbehalten hat, was es die Ultra-vires-Kontrolle und die Identitätskontrolle nennt. Das heißt: Im Hinblick auf die Frage, ob Akte der Europäischen Union die Grenzen der Kompetenzen überschreiten, die die Mitgliedstaaten an die Union übertragen haben, hat das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort. Das ist eine ganz entscheidende Bedingung, unter der dieser Vertrag als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen wurde. Das gehört mit zur Auslegung dieses Vertrages durch das Bundesverfassungsgericht, die nach Maßgabe der Gründe die für Deutschland verbindliche Auslegung ist.

Aus dieser engen Auslegung und aus dem Umstand, dass es durchaus möglich

und auch sehr wahrscheinlich ist, dass der Europäische Gerichtshof diese enge Auslegung nicht in jeder Hinsicht und nicht auf Dauer teilen wird, ergibt sich ein erhebliches Konfliktpotenzial. Dieses Konfliktpotenzial ist zu Recht in der Erklärung der 30 Juristen aufgezeigt worden, von der vorhin schon die Rede war.

Es besteht nicht nur die Gefahr eines „Krieges der Richter“ zwischen Karlsruhe und Luxemburg, sondern auch die Gefahr möglicher Sanktionen gegen Deutschland, wenn auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts hin europäische Rechtsakte außer Anwendung bleiben. Darüber sind sich beide Seiten einig. Weil das so ist, gehört es zur Integrationsverantwortung der deutschen Staatsorgane - des Bundestages und des Bundesrates -, möglichst dafür zu sorgen, dass ein solcher Konflikt auf der Ebene des Völkerrechts nicht besteht.

Verfassungsrechtlich sind wir festgelegt. Es gibt darüber nichts mehr zu diskutieren, ob wir das Urteil anwenden dürfen oder müssen oder nicht sollten. Das müssen wir. Wir können jetzt noch dafür sorgen, dass es nicht zu einer völkerrechtlichen Divergenz kommt, indem wir ein entsprechendes Protokoll oder einen Vorbehalt herbeiführen, mit dem klar gestellt wird, dass für Deutschland dieser Vertrag nur in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts verbindlich ist.

Wenn eingewendet wurde, wo man hinkäme, wenn alle 27 Staaten so verfahren würden, kann ich nur sagen: Dann dürften wir den Vertrag überhaupt nicht ratifizieren. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Punkt doch bereits entschieden.

**Nicola Beer**, Staatssekretärin (Hessen): Ich möchte an eine Äußerung von Herrn Professor Hillgruber anknüpfen, die er zu § 7 IntVG getan hat, und nachfragen, ob er in den Anwendungsfällen des Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d - Strafverfahrensrecht - AEUV sowie des Art. 86 Abs. 4 - zur Kompetenzerweiterung für die Europäische Staatsanwaltschaft - und des Art. 308 Abs. 2 - im Hinblick auf die Änderung der EIB-Satzung - eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG sieht. Wenn man das bejahen würde, hieße das ja, dass nach dieser Grundgesetznorm hierfür eine vorherige gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist.

Sollten Sie nicht der Auffassung sein, dass es sich hierbei um eine Änderung der vertraglichen Grundlagen handelt, würde mich interessieren, ob Sie gleichwohl meinen, dass diese Anwendungsfälle in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig sind, sodass das Stimmverhalten der Bundesregierung im Rat der Europäischen Union an eine vorherige gesetzliche Ermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 oder gegebenenfalls Satz 3 GG zu knüpfen ist.

Ich möchte noch die Frage anschließen, inwiefern Ihrer Meinung nach durch die Auslassung dieser genannten Fallgruppen in § 7 IntVG verfassungsrechtliche Risiken vor allem in Hinblick auf eventuelle verfassungsgerichtliche Rechtsbehelfe zum Bundesverfassungsgericht drohen. Könnten diese dazu führen, dass die Ratifikation doch noch gebremst werden kann?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ja, in der Tat; ich habe es eben angedeutet: Ich halte die Regelung des § 7 IntVG für unzureichend. Sie beschränkt sich in ihrem Anwendungsbereich auf die Blankettermächtigung des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, wo es um die sogenannten anderen Kriminalitätsbereiche geht. Das ist so unbestimmt, dass es im Zeitpunkt der parlamentarischen Zustimmung zum Vertrag von Lissabon in seiner Reich- und Tragweite nicht voraussehbar und daher auch noch nicht hinreichend demokratisch verantwortbar war.

Aus diesem Grunde wird hier insoweit zutreffend in § 7 geregelt, dass die konkrete Anwendung dieser Vorschrift, die Ausschöpfung des Potenzials, das in dieser Vorschrift enthalten ist, unter den Vorbehalt vorheriger gesetzestörmiger Zustimmung von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 GG gestellt wird. Nichts anderes gilt aber auch für die Ermächtigung des Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d AEUV. Hier geht es darum, dass das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften auch hinsichtlich sonstiger spezifischer Aspekte des Strafverfahrens erlassen können. Welche Bereiche des Strafverfahrens von dieser Regelungsermächtigung erfasst werden können, ist im Vorhinein ebenso wenig erkennbar wie die Frage nach den anderen Kriminalitätsbereichen. Deshalb bedarf es hier in der Tat

ebenfalls einer vorherigen gesetzlichen Ermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 GG.

Das gilt schließlich auch für eine Erstreckung der Zuständigkeiten der Europäischen Staatsanwaltschaft nach Art. 86 Abs. 4 AEUV. Nach Art. 86 Abs. 1 AEUV besitzt die Europäische Staatsanwaltschaft ausschließlich Zuständigkeiten zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Das kann nach Art. 86 Abs. 4 ausgeweitet werden. In welchem Umfang, auf welchen Feldern das geschieht, ist nach dieser Vorschrift nicht absehbar. Deshalb handelt es sich auch hier um eine Blankettermächtigung, die ebenso behandelt werden muss.

Offen gestanden sehe ich den Fall des Art. 308 als nicht so dramatisch an. Hier geht es um die Befugnisse der Europäischen Investitionsbank. Das Verfassungsgericht hat in der Tat gesagt - Stichwort: Rdnr. 419 - dass, soweit die allgemeine Brückenklausel auf diese wie auf die eben genannten Vorschriften Anwendung findet, selbstverständlich das gilt, was für allgemeine Brückenklauseln und ihre Anwendung im Allgemeinen gilt. Bezogen auf Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d und Art. 86 Abs. 4 AEUV heißt das: Das sollte einbezogen werden. Es sollte nicht die primäre Überlegung sein, ob es verfassungsrechtlich anstößig ist, wenn es nicht geschieht. Vielmehr ist es doch sachgerecht, zu erkennen: Das Verfassungsgericht sagt: Blankettermächtigungen können durch das Zustimmungsgesetz allein noch nicht parlamentarisch verantwortet werden, sondern erst die konkrete Anwendung. Wenn man nun weitere Blankettermächtigungen sieht, ist es schlicht und einfach sachgerecht, sie in den § 7 IntVG einzubeziehen, und zwar unabhängig davon - das ist so etwas wie der Blick des Kaninchens auf die Schlange -, ob das Verfassungsgericht das beanstanden wird. Sie sind Herr des Verfahrens. Wenn Sie sehen, dass es sich um Blankettermächtigungen nach demselben Muster handelt, sollten sie ebenso behandelt und in den Anwendungsbereich von § 7 einbezogen werden.

Zu Ihrer letzten Frage ganz kurz. Sie war ja: Ist das ein Fall von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, ist also eine verfassungsändernde Mehrheit notwendig? Da kommen wir auf ein schwieriges Feld. Das kann ich in 15 Sekunden nicht mehr beantworten. Ich möchte aber noch Folgendes sagen: Jedenfalls wenn es um die demokratiesensiblen Politikbereiche

geht, die das Verfassungsgericht benannt hat - dazu gehören Strafrecht, Strafverfahrensrecht und damit die beiden genannten Vorschriften, wo es also darum geht, die Identität der geltenden deutschen Verfassung zu wahren -, ist es sachgerecht, zu sagen: Das sind Fälle, in denen es um Änderungen vertraglicher Grundlagen im Sinne von Satz 3 geht, sodass auch die qualifizierte verfassungsändernde Mehrheit in beiden gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist.

**Dr. Angelica Schwall-Düren (SPD):** Ich möchte mich an Herrn Professor Mayer wenden und noch einmal einen Tatbestand aufrufen, den Herr Professor von Bogdandy vorhin schon benannt hat, nämlich den logischen Bruch zwischen § 4 und § 10 IntVG, wo die Zustimmung durch Gesetz, aber die Ablehnung durch Beschluss erfolgen kann. Ich möchte über die Frage nach dem logischen Bruch hinaus wissen, ob dieses völkerrechtlich akzeptabel wäre.

Außerdem möchte ich noch ein zweites Thema ansprechen, nämlich eine Redundanz in § 7 und § 8: Auf der einen Seite ist im jeweiligen Satz 1 formuliert, dass der deutsche Vertreter im Rat nur zustimmen darf, wenn ein Gesetz vorliegt. Als Schlusssatz wird aber jeweils negativ formuliert, dass ohne ein solches Gesetz der deutsche Vertreter ablehnen muss.

Könnte es hier nicht im Zweifel zu Schwierigkeiten kommen, wenn zwar die positive Absicht des Gesetzgebers besteht und das Beratungsverfahren mit dem Ziel, einen positiven Beschluss zu fassen, schon im Gang ist, wenn das aber zum Beratungszeitpunkt im Rat noch nicht erfolgt ist, wäre dann die Bundesregierung bzw. der Vertreter im Rat gezwungen, abzulehnen?

Abgesehen davon möchte ich fragen, ob nicht auch aus dieser doppelten Naht ein Geist des Euroskeptizismus spricht, der politisch schädlich ist, weil hier immer wieder der Anschein erweckt wird, man müsse sich vor allen Dingen wehren gegen Initiativen, die von der Europäischen Union kommen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Zunächst zu § 4 und zu § 10 IntVG. Es gibt in der Betrachtung dieser beiden Vorschriften in der Tat ein gewisses logisches Problem. Man kann sich fragen: Wieso braucht man eigentlich noch § 10 dieses Gesetzentwurfs, wenn

man die Zustimmung vorher schon über § 4 herbeigeführt hat? Daran schließt sich die Frage an, wieso man in dem einen Fall ein Gesetz braucht und in dem anderen einen Beschluss. Das ist zum einen durch die Art und Weise vorgegeben, wie die europäischen Regeln in diesem Bereich angelegt sind. Hinzu kommt, dass es an dieser Stelle bestimmte Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gibt. In der Praxis kann es von Bedeutung sein, wenn in dem Zeitraum, auf den § 4 und § 10 IntVG abzielen, zum Beispiel der Bundestag neu gewählt wird; dann könnte es tatsächlich sein, dass der Bundestag das Ganze, dem er zuvor noch zugestimmt hatte, einkassieren will. Dass in dem einen Falle ein Gesetz und in dem anderen ein Beschluss vorgesehen ist, hat einfach mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu tun. Diese Vorgaben zielen darauf ab, dass ein Gesetz nach Art. 23 GG erforderlich ist, wenn Hoheitsgewalt abgegeben wird. § 10 IntVG behandelt nur eine Ablehnung; dadurch wird etwas blockiert.

Die zweite Frage betraf die mit § 7 und die mit § 8 IntVG verbundene Problematik: Man kann nur zustimmen, wenn ein entsprechendes Gesetz vorliegt, und man muss andererseits - wenn ein solches Gesetz eben nicht vorliegt - ablehnen. Man möchte damit auf jeden Fall verhindern, dass der deutsche Vertreter im Rat in irgendeiner Art und Weise auf Zeit spielt, zum Beispiel dadurch, dass er eine Verschiebung der Debatte beantragt. Man möchte hiermit sicherstellen, dass die Vorgabe des Verfassungsgerichts - sie besagt, dass es eine Zustimmung geben muss - wirklich zeitnah erfüllt wird.

Ich möchte noch etwas zu § 7 IntVG sagen; diese Regelung hat auch in den Stellungnahmen meiner Vorredner eine Rolle gespielt. Es geht darum, ob § 7 dieses Gesetzesentwurfs die in Rdnr. 419 des Lissabon-Urteils behandelte Kompetenzklausel angemessen abdeckt oder ob für die Fälle nach Art. 86 Abs. 4 AEUV und nach Art. 308 AEUV ebenfalls ein Gesetz nach Art. 23 GG erforderlich wäre. Man kommt zu einer relativ klaren Antwort, wenn man sich ruhig durchliest, was in Rdnr. 419 des Lissabon-Urteils steht, und wenn man sich in Erinnerung ruft, was dazu an der einen oder anderen Stelle in der mündlichen Verhandlung gesagt worden ist: Es geht bei Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV um die Erweiterung des Vertrages. Deswegen will das Verfassungsgericht, dass ein Gesetz nach Art. 23 GG verabschiedet wird.

Bei der reinen Anwendung von Art. 86 Abs. 4 AEUV und von Art. 308 Abs. 3 AEUV geht es natürlich nicht um Vertragserweiterung. Davon ist nur deswegen die Rede, weil sich das Erfordernis, ein Gesetz nach Art. 23 GG zu verabschieden, möglicherweise in der Kombination mit der allgemeinen Brückenklausel ergibt. Ich wiederhole: Das Verfassungsgerichtsurteil legt nicht den Schluss nahe, dass ein Gesetz nach Art. 23 GG notwendig ist, wenn Art. 86 Abs. 4 AEUV und Art. 303 AEUV zur Anwendung kommen. Nach meiner Erinnerung war das auch nicht Gegenstand der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht.

**Emilia Müller**, Staatsministerin (Bayern): Ich habe eine Frage und auch eine Präzisierung zu der in § 7 IntVG verankerten Kompetenzklausel. Das Bundesverfassungsgericht zählt das Strafrecht zum besonders sensiblen Bereich der demokratischen Selbstbestimmung und verlangt für die Anwendung der Kompetenzklausel - Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV - ausdrücklich ein Zustimmungsgesetz. Das Bundesverfassungsgericht hebt im Zusammenhang mit der Anwendung der allgemeinen Brückenklausel einzelne Bereiche ganz besonders hervor: das Strafverfahrensrecht, Befugnisse der europäischen Staatsanwaltschaft, die Europäischen Investitionsbank. Professor Schwarze hat vorhin schon darauf hingewiesen: Klarstellungen, was die Umsetzung angeht, sind notwendig. Professor Hillgruber hat das Strafverfahrensrecht mit grenzüberschreitender Dimension angesprochen.

Ich habe eine Frage an Professor Pernice: Bedarf es einer Beteiligung von Bundesrat und Bundestag in Form eines Zustimmungsgesetzes auch bei isolierter Anwendung von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV? Es geht dabei um das grenzüberschreitende Familienrecht.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): In Rdnr. 419 des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist von Art. 81 AEUV selbst nicht die Rede. In meinen Augen gehört Art. 81 AEUV nicht zu dem, was zur Anwendung kommen muss, wenn man das Urteil des Bundesverfassungsgerichts getreu umsetzen und damit den Weg für die Ratifikation des Vertrags von Lissabon freimachen will.

Im Lissabon-Urteil wird in verschiedener Hinsicht die große Bedeutung des Strafrechts und auch des Strafverfahrensrechts hervorgehoben. Wenn man den Hintergrund der Debatte um das Strafrecht und um das Strafverfahrensrecht aus der Praxis betrachtet, dann erkennt man, dass es nicht darum geht, das Strafrecht in Deutschland und in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union neu zu gestalten oder das Strafverfahrensrecht zu harmonisieren; vielmehr geht es darum, bei schweren grenzüberschreitenden Verbrechen gewisse Mindestnormen einzuführen. Viel wichtiger ist - darüber gibt es einen großen Streit zwischen den Briten und den Kontinentaleuropäern -: Es müssen bestimmte Mindestnormen für das Strafverfahren eingeführt werden, damit die Überstellung von Verdächtigen, von Beschuldigten usw. funktionieren kann.

Die Ausweitung beim Familienrecht ist im Lissabon-Vertrag praktisch vorgegeben. Das ist also keine Unbestimmtheit im Integrationsprogramm, etwa in der Form, dass dann, wenn eine Norm erfüllt wird, der europäische Gesetzgeber, der Rat, ein unbestimmtes Ermessen hätte; vielmehr ist völlig klar, worum es im Zweifelsfall geht. Das Bundesverfassungsgericht hat in Rdnr. 419 Bezug darauf genommen, dass bei bestimmten Normen die Einstimmigkeit über die Brückenklause ab geschafft und zur Mehrheitsentscheidung übergegangen werden könnte. Für diesen Fall verlangt das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz nach Art. 23 GG. Daher wird das Wort „gegebenenfalls“ verwendet. Es muss der Fall gegeben sein, dass über die allgemeine Brückenklause im Bereich Strafrecht, Europäische Investitionsbank und anderes - es wird hier gar nicht genannt - per Mehrheitsentscheidung beschlossen wird. Mit anderen Worten: Vertragsergänzungsmöglichkeiten sollen durch Mehrheitsbeschluss möglich werden. Wie Herr Mayer bereits sagte, geht es hierbei nicht um die bloße Anwendung von Art. 81, von Art. 86 oder von Art. 308 AEUV. Aus diesem Grunde ist keine Notwendigkeit gegeben, hier ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG vorzusehen.

Ich möchte noch etwas zu der ursprünglichen Problematik dieses Aufrufs sagen. Es gibt eine einfache Norm im EG-Recht; das ist Art. 234 EG. Diesen Vertrag haben alle Mitgliedstaaten ratifiziert, und diese Vorschrift bleibt bestehen. Nach dieser Norm ist ein letztinstanzliches Gericht verpflichtet, dem

EuGH vorzulegen, wenn es um Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht geht. Diese Pflicht sollte man ins Gedächtnis rufen, auch in das des Bundesverfassungsgerichts. Ich finde das nicht verfassungsfeindlich. Selbst ein DKP-Mitglied würde seinen Job damit nicht verlieren.

(Dr. Diether Dehm (DIE LINKE): Da täuschen Sie sich!)

**Dr. Daniel Volk (FDP):** Herr Professor von Bogdandy, ich bitte Sie um Stellungnahme zu den Ausführungen, die hier zuvor von Professor Murswiek gemacht wurden. Dabei ging es um die Frage eines völkerrechtlichen Vorbehaltes und auch um die von ihm aufgezeigte Gefahr eines Krieges der Richter. Könnten Sie uns das Ganze aus Ihrer Sicht darstellen?

Ich bitte Sie auch um Stellungnahme zu der Frage, inwiefern § 1 Abs. 2 IntVG - er stellt eine bloße Sollbestimmung dar - tatsächlich einen eigenen Regelungsgehalt hat oder ob er nur eine Appellfunktion erfüllt. Könnte man auf § 1 Abs. 2 IntVG möglicherweise verzichten?

Könnten Sie auch zu den soeben gemachten Ausführungen zum Verhältnis von § 4 und § 10 IntVG Stellung nehmen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Wäre ein Vorbehalt im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention - Art. 2 WVK, Art. 19 ff. WVK - zulässig? Das Recht der Vorbehalte ist eines der schwierigsten Gebiete im Völkerrecht überhaupt. Das, was hier von Herrn Murswiek vorgetragen wurde, wird völkerrechtlich insbesondere unter dem sogenannten Scharia-Vorbehalt verhandelt. Diesen Vorbehalt äußern insbesondere muslimische Länder bei Menschenrechtsverträgen. Man sagt: Ja, wir akzeptieren das, aber nur unter dem Vorbehalt, dass nicht gegen die Scharia verstoßen wird. Ähnlich ist es hier, wenn man sagt: Wir akzeptieren das, allerdings unter dem Vorbehalt, dass nicht gegen das Karlsruher Orakel verstoßen wird. Die grundsätzliche Zulässigkeit eines solchen Vorbehaltes ist völkerrechtlich sehr umstritten. Festgelegt haben sich etwa Österreich und Finnland, indem sie klargestellt haben, dass sie einen solchen Vorbehalt generell für unzulässig halten. - So viel zur allgemeinen völkerrechtlichen Diskussion.



Im Übrigen ist nach allgemeinem Völkerrecht bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Vorbehaltes auf Sinn und Zweck des jeweiligen Vertrages zu schauen. Wenn wir uns Sinn und Zweck dieses Vertrages anschauen, dann sehen wir, dass derartige Fragen im Europarecht nicht vorbehaltstüchtig sind, dass dieser Vertrag entsprechende Vorbehalte also ausschließt. Es hat keine Vorbehalte gegeben. Wenn es entsprechende Punkte gab, sind sie durch Protokolle oder in den Verträgen geregelt worden. Der gesamte Lissabon-Vertrag ist letztlich die konsensuale Abarbeitung von hunderttausend Punkten, bei denen die verschiedenen Mitgliedstaaten Vorbehalte hatten. Hierbei kann man eben nicht einseitig vorgehen, sondern nur vertraglich-konsensual. Ein Vorbehalt ist absolut unzulässig; dessen bin ich wirklich sicher.

Zur Frage nach einem Krieg der Richter. Auch da muss ich Herrn Murswiek enttäuschen: Das Bundesverfassungsgericht hat nicht das letzte Wort. Wenn das Bundesverfassungsgericht entscheidet, dass ein bestimmter Akt kompetenzwidrig ist, kann die EU-Kommission und natürlich auch jeder Mitgliedstaat vor dem EuGH klagen und ein Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anstrengen. Wenn die Bundesrepublik Deutschland dann immer noch nicht handelt - sie darf aufgrund der Entscheidung aus Karlsruhe nicht handeln -, kann es zu schwersten Konflikten und zu Sanktionen kommen, was möglicherweise sehr teuer wird. Man muss die Dinge mit sehr viel Augenmaß betrachten. Es gibt den Vorschlag - er wird auch aus diesem Kreis unterstützt -, dass man zwingend ein Verfahren nach Art. 234 EGV durchführt, dass also noch einmal ein Dialog stattfindet. Das wäre das wichtigste Instrument, um mit einem solchen Problem fertig zu werden. Wir können davon ausgehen: Die Personen, die in Luxemburg und in Karlsruhe sitzen, sind vernünftige Menschen.

§ 1 Abs. 2 IntVG ist im Wesentlichen deklaratorisch, insofern als er die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und damit auch die Interorgantreue innerhalb der bundesrepublikanischen Verfassungsorgane abbildet. Es ist natürlich immer sinnvoll, Verfassungsrecht konkret - konkreter geht es eben nicht - niederzulegen; man hat weitgehend die Formulierung aus dem Lissabon-Urteil übernommen.

Inwiefern ist das Verhältnis zwischen § 4 und § 10 IntVG problematisch? Es ist durchaus möglich, dass sich die Bundesregierung - sie möchte in Europa nicht als kranker Mann auftreten - in einem solchen Verfahren frühzeitig bemüht, ein Gesetz nach Art. 23 GG zu verabschieden. Schließlich wäre nichts schlimmer, als dass die Bundesregierung innenpolitisch am Nasenring durch den europäischen Ring geführt wird. Auch wenn es nicht sehr wahrscheinlich ist, so ist es doch durchaus möglich, dass sich nach Wahlen die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat so ändern, dass der Bundesrat einen ablehnenden Beschluss nach § 10 IntVG fasst. Das wäre nicht schön und darüber hinaus verfassungsrechtlich überaus problematisch. Das stärkste Recht, das ein Parlament hat, ist das Recht, Gesetze zu verabschieden. Dass ein von Bundestag und Bundesrat verabschiedetes Gesetz durch einen Beschluss des Bundesrates in seinen Wirkungen aufgehoben wird, ist verfassungsrechtlich Poesie.

**Alexander Ulrich (DIE LINKE):** Es geht für den Deutschen Bundestag in den nächsten Stunden, Tagen und Wochen nicht nur darum, wie er ein Bundesverfassungsgerichtsurteil umsetzt, sondern auch darum, ob es mit den Gesetzen, die man beschließt, gelingt, die EU-Politik für die Bürgerinnen und Bürger transparenter und erfahrbarer zu machen. Herr Dr. Fisahn, trägt die Gesetzgebungstechnik, die heute zur Diskussion steht, dazu bei, der Bevölkerung die Rolle des Deutschen Bundestags transparenter zu machen? Glauben Sie, dass die ablehnende Haltung gegenüber der Europäischen Union durch diese Gesetzgebungstechnik möglicherweise abgebaut wird?

Entsprechen Ihrer Auffassung nach die Inhalte der Regelungen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere im Hinblick auf Art. 79 Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG?

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn (Universität Bielefeld):** Zur ersten Frage: Um die Bevölkerung zu informieren - ich bin mir nicht ganz sicher, ob dieses Gesetz auch diese Aufgabe hat -, ist es zu unverständlich. Man weiß in der Tat nicht, in welchen Bereichen Gesetze beschlossen werden müssen. Hat Art. 23 Abs. 1 GG Geltung? Ist eine einfache Mehrheit erforderlich oder eine Zweidrittelmehrheit? Müssen

irgendwelche anderen Beschlüsse gefasst werden? Das hätte man sicherlich besser zusammenfassen und übersichtlicher gestalten können, etwa in klaren Kategorien.

Zur zweiten Frage. Was ist eigentlich mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil passiert? Das Grundgesetz beinhaltet zwei Alternativen. In Art. 23 Abs. 1 GG steht:

... Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. ...

In Art. 23 Abs. 3 GG heißt es:

Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen. ...

Nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil gibt es die Variante, dass diese Stellungnahmen verbindlich sind: Der Bundesregierung werden Weisungen erteilt, wie sie in den europäischen Gesetzgebungsverfahren abzustimmen hat. Das stimmt mit den Regelungen in Art. 23 Abs. 1 GG und in Art. 23 Abs. 3 GG nicht überein. Anscheinend ist noch mehr zu berücksichtigen. Was hat sich das Bundesverfassungsgericht dabei möglicherweise gedacht? Meine Erklärung lautet: Man bezieht sich auf Art. 79 Abs. 3 GG, um so Art. 23 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 3 GG verfassungskonform zu interpretieren. Eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 23 Abs. 1 GG und Art. 23 Abs. 3 GG kann nur so aussehen, dass die Exekutive in wichtigen Fällen - das Bundesverfassungsgericht hat sie aufgezählt - an die Weisung des Bundestages gebunden ist und sie nicht einfach nur berücksichtigen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat damit eine neue verfassungsrechtliche Konstruktion geschaffen - es gilt nicht mehr das, was vorher immer wieder einmal vertreten wurde -: Die Exekutive soll in diesem außenpolitischen Bereich vom Parlament durch Weisungen programmiert werden.

Man sollte sich folgende Fragen stellen: Hat das Bundesverfassungsgericht eigentlich abschließend die wichtigen Bereiche aufgezählt, in denen die Beschlüsse des Parlamentes verbindlich sind? Warum soll nicht der Normalfall gelten, dass der Bundestag - jedenfalls im ersten Zugriff - darüber entscheidet, was wichtig und was unwichtig ist?

Kann man sich durch solch differenzierte Gesetze wie das Sonntagsgesetz und das Zusammenarbeitsgesetz eigentlich in der Weise binden, wie das hier geschehen ist? Kann man das Ganze auf diejenigen Bereiche begrenzen, auf die man es hier zu begrenzen versucht hat? Jedenfalls ich habe daran Zweifel.

**Jerzy Montag** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Hillgruber, es geht um das verfassungsrechtlich und politisch höchst heikle Gebiet der europäischen Verteidigungspolitik; das Ganze ist geregelt in Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV. Dieser Unterabsatz besteht aus drei Sätzen. Das Bundesverfassungsgericht hat den ganzen Unterabsatz, also alle drei Sätze, in seiner Entscheidung, Rdnr. 412, angesprochen; man ging davon aus, dass der Deutsche Bundestag konstitutiv zu beteiligen ist. In §3 IntVG wird ausdrücklich nur auf den zweiten Satz dieses Unterabsatzes Bezug genommen. Es besteht folgende Problematik: Die Schritte zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung können politisch von erheblicher Bedeutung sein, ohne dass der Bundestag an ihnen beteiligt ist. Im zweiten Satz dieses Unterabsatzes, in dem die finale Entscheidung verankert ist, wird die gemeinsame Verteidigung festgelegt. In §3 IntVG heißt es: Daran ist der Bundestag zu beteiligen. Ich möchte von Ihnen wissen, wie Sie das bewerten.

In meiner nächsten Frage geht es um den Notbremsemechanismus, geregelt in § 9 IntVG. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt: Bestimmte Bereiche im Strafrecht und im Sozialrecht betreffen die Grundlagen unserer Verfassung. Wenn der Vertrag von Lissabon in diesen Bereichen angewendet wird, muss es für jeden Mitgliedstaat, also auch für Deutschland, eine Notbremse geben. - In diesem Zusammenhang gibt es ein Problem. Die Notbremse wird - auf Weisung des Bundestags - im Rat betätigt. Daraufhin wandert die streitige Materie zum Europäischen Rat. Im Europäischen Rat könnte die Bundesregierung - ohne sich mit dem Bundestag ins Benehmen zu setzen - die Notbremse wieder lösen, indem sie ihr Einvernehmen erklärt. Halten Sie es für notwendig und für richtig, dass sich diese gesetzliche Regelung auf beide Stufen des Notbremsemechanismus, also sowohl auf die erste Stufe im Rat als auch auf das Einvernehmen im Europäischen Rat, bezieht?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Es geht um das, was in Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV bezüglich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geregelt ist. Wenn eine gemeinsame Verteidigungspolitik verbindlich verabredet ist, dann verlangt das Bundesverfassungsgericht in der Tat, dass diesem Beschluss auf europäischer Ebene zuvor die gesetzgebenden Körperschaften zugestimmt haben. Die Beschlussfassung auf europäischer Ebene muss außerdem parlamentarisch ratifiziert werden; diese Regelung ist in Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 verankert.

Sie weisen zu Recht darauf hin, dass die Verabredung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik den Schlusspunkt einer schrittweisen Festlegung darstellt, dass es sich also um das Ende eines längeren Prozesses handelt. An diesem Prozess kann das Parlament sinnvollerweise nicht in Form eines gesetzlichen Zustimmungsrechts beteiligt sein. Das ist sicherlich ein Feld, auf dem sich der Deutsche Bundestag das Recht einer qualifizierten Stellungnahme verschaffen muss; das würde jedenfalls dem Duktus der gesamten Entscheidung entsprechen. Ein gesetzliches Zustimmungsrecht kann in dieser prozesshaften Entwicklung sinnvollerweise nicht verankert werden. Damit sich der Bundestag nicht erst am Ende dieses Prozesses zu Wort melden kann, muss er vorher in die Lage versetzt werden, substantiell Stellung zu nehmen und diesen Prozess zu stoppen.

Sie haben mich dann nach dem in §9 IntVG verankerten Notbremsemechanismus gefragt. Die Mechanismen nach Art. 48, nach Art. 82 und nach Art. 83 AEUV sind gleich. In Art. 82 AEUV ist in der Tat zunächst vorgesehen, dass ein Mitglied im Rat dann, wenn geltend gemacht wird, dass grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung berührt sind, beantragen kann, dass der Europäische Rat befasst wird. Wenn dort kein Einvernehmen erzielt wird, besteht die Möglichkeit, dass mindestens neun Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit begründen. Herr Montag, Sie gehen davon aus, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat die Notbremse womöglich wieder löst. Eine solche Möglichkeit und die damit verbundenen Gefahren wären in der Tat nicht im Sinne des Bundesverfassungsgerichts. Es sollte vorsorglich eine Regelung getroffen werden, dass dieses Vorgehen

nicht möglich ist. Das Lösen der Notbremse im Europäischen Rat wäre widersinnig.

**Dr. Karl-Heinz Klär**, Staatssekretär (Rheinland-Pfalz): Ich habe ebenfalls Fragen an Professor Hillgruber.

Erstens. Professor Hillgruber, Sie haben mich mit Ihrem schriftlichen Beitrag zu Art. 1 Abs. 10 EUZBBG irritiert. In der Überschrift von §10 EUZBBG geht es um Beitritt und Vertragsrevision. Im dazugehörigen Text geht es allerdings um die Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung eines Beitritts und um die Aufnahme von Verhandlungen zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union; es geht also nur um die Aufnahme und nicht um das Ergebnis. Herr Professor Hillgruber, auf Seite 9 Ihrer schriftlichen Darstellung heißt es, dass gegen das in § 10 EUZBBG festgehaltene Abweichungsrecht der Bundesregierung durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen; denn dieses Abweichungsrecht verstoße gegen den ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verfassungsorgantreue. Es solle nämlich sichergestellt werden, dass nach dem Akt der Bundesregierung voraussichtlich auch die erforderliche parlamentarische Ratifikation erfolgen werde. In Deutschland bedürfe es dafür nämlich eines Zustimmungsgesetzes. Ein Zustimmungsgesetz für die Aufnahme von Verhandlungen gibt es nicht. Sie beziehen sich doch offensichtlich nicht auf die Aufnahme, sondern auf das Ergebnis von Verhandlungen.

Zweitens. Es gibt sehr wohl gute Gründe dafür, dass die Bundesregierung sowohl bei der Aufnahme von Verhandlungen als auch bei der abschließenden Zustimmung von einem Votum des Bundestages abweicht. Haben Sie diese Gründe bedacht? Der Bundestag kann zum Beispiel einen Hauptgrund dafür haben, dass er ablehnend votiert. Möglicherweise wird dieser Grund für eine Ablehnung durch die Verhandlungen in Brüssel beseitigt. Dann wäre es doch geradezu organantreu, wenn die Bundesregierung anschließend zustimmen würde. Können Sie das bestätigen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich habe mich auf den vorliegenden Entwurf von § 10 Abs. 2 EUZBBG bezogen. Wenn etwas anderes gemeint ist, dann sollte - auch angesichts der

Überschrift - klargestellt werden, dass mit der abschließenden Entscheidung im Rat die abschließende Entscheidung über Beitritt oder Vertragsrevision nach der vollständigen Aushandlung, also nach dem Abschluss der Verhandlungen und dem Vorliegen des Vertragstextes, gemeint ist. Davon bin ich bei meiner Interpretation von § 10 Abs. 2 EUZBBG ausgegangen. Wenn mit „abschließender Entscheidung“ die abschließende Entscheidung über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen gemeint ist, sieht die Sache in der Tat anders aus. Das sollte im Text aber unbedingt klargestellt werden, weil das sonst - gerade angesichts der Überschrift - nicht deutlich wird.

Meine Ausführungen bezogen sich ausschließlich darauf, dass ich es für unangemessen und sogar für verfassungswidrig hielte, wenn seitens der Bundesregierung von einer Stellungnahme zu dem endgültig ausgehandelten Vertragstext - Beitrittsvertrag oder Vertragsrevision - bei der abschließenden Entscheidung abgewichen wird. Ich habe jetzt verstanden, wie Sie diese Vorschrift interpretieren. Unter diesen Umständen hätte ich gegen das Abweichungsrecht keine Einwände. In § 10 Abs. 2 EUZBBG sollte sprachlich deutlich werden, was mit „abschließender Entscheidung“ gemeint ist.

**Dr. Stephan Eisel** (CDU/CSU): Ich möchte die Aufmerksamkeit auf § 1 IntVG lenken - der erste Paragraph eines Gesetzes ist bekanntlich häufig besonders wichtig -; dort ist von dem Begriff „Integrationsverantwortung“ die Rede. In diesem Zusammenhang möchte ich den ersten Satz in Art. 23 GG in Erinnerung rufen:

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

Die ersten Worte lauten also: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas ...“ Wenn uns das Grundgesetz den Auftrag gibt, etwas zu verwirklichen, geht es offensichtlich davon aus, dass dieses Ziel noch nicht erreicht ist. Im Bundesverfassungsgerichtsurteil, aber auch in dem Gesetz, das hier vorliegt, ist fast

ausschließlich davon die Rede, wie Integrationsverantwortung ausgeübt wird, aber kaum davon, dass Integrationsverantwortung auch bedeutet, dass es eine Verantwortung für Integration gibt, also eine Verantwortung dafür, dass die Integration auf der europäischen Ebene weitergeht.

Wenn man § 1 IntVG anschaut, könnte man den Eindruck gewinnen, dass das Stichwort „insbesondere“ darauf hindeutet, dass es auch noch andere Aspekte der Integrationsverantwortung gibt als diejenigen, die in dem Gesetz geregelt sind. Ich hoffe, dass die von mir angesprochenen Aspekte gemeint sind, insbesondere der Gesichtspunkt der Verantwortung für das weitere Voranbringen der europäischen Integration. Herr Professor Calliess, Sie haben diesen Aspekt in Ihrer schriftlichen Stellungnahme angesprochen. Ich wäre dankbar, wenn Sie das noch einmal kommentieren könnten.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): In der Tat ist es so, dass der Begriff der Integrationsverantwortung - ich habe es vorhin schon angedeutet - in dem Duktus des Urteils ein wenig auf Verhinderung hin angelegt zu sein scheint. Es gibt allerdings die dazu etwas in Widerspruch stehenden Absätze, in denen immer wieder von der Europafreundlichkeit des Grundgesetzes die Rede ist. Das entspricht genau dem in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG formulierten Gedanken, den Sie in diesem Kontext zu Recht zitierten. Integrationsverantwortung ist als Begriff so zu verstehen - das erscheint mir ganz wichtig -, dass Bundestag und Bundesregierung, überwacht vom Bundesverfassungsgericht - das sind die drei Gewalten, auf die sich dieser im Lisbon-Urteil verwendete Begriff bezieht -, einen konstruktiv-kritischen Dialog, der im Konfliktfalle prozedural aufzulösen ist, führen. Hierzu gibt Art. 23 GG entscheidende Hinweise, konkretisiert durch das Integrationsverantwortungsgesetz.

Ich hatte vorhin schon darauf hingewiesen - das Wort „insbesondere“ in § 1 Abs. 1 IntVG ist aus meiner Perspektive sehr wichtig -, dass das Integrationsverantwortungsgesetz für die Sonntage da ist. Gemeint sind damit Bereiche auf der europäischen Ebene mit besonderer Sensibilität, die zu impliziten, kleinen Vertragsänderungen führen.

Die Integrationsverantwortung reicht aber auch weiter, etwa in den Alltag. An dieser Stelle kommen Art. 23 Abs. 3 GG und das

EUZBBG ins Spiel. Hier wird die Integrationsverantwortung des Alltags in konstruktiver Weise prozedural aufgelöst, zum Beispiel in § 9 Abs. 4 EUZBBG. Er ist hierbei insofern entscheidend, als im Rat die Stellungnahme des Bundestages in einen Ausgleich mit der Position der Bundesregierung zu bringen ist. Darüber werden vielleicht später noch sprechen. Mir scheint ganz wichtig zu sein, dass der Begriff der Integrationsverantwortung auch einen positiven Inhalt hat, was sich automatisch aus Art. 23 und aus der Präambel des Grundgesetzes ergibt. In all diesen Kontexten geht es also nicht um eine Verhinderung.

**Emilia Müller**, Staatsministerin (Bayern): In der vorherigen Diskussion haben Professor Murswiek und andere unterschiedliche Aussagen zum sogenannten völkerrechtlichen Vorbehalt gemacht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil festgestellt, dass der Vertrag von Lissabon und das Zustimmungsgesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Im Urteil selbst hat das Bundesverfassungsgericht an zahlreichen Stellen eine verfassungskonforme Auslegung des Vertrags von Lissabon vorgenommen, etwa bei Maßnahmen im Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug oder beim wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt. Ich möchte gerne Herrn Professor Hillgruber fragen, welche verschiedenen Möglichkeiten und Formen er sieht, eine solche Erklärung durch die Bundesregierung abzugeben.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich habe bereits eben erklärt, dass der sauberste Weg - daran lasse ich keinen Zweifel - der der Anbringung eines völkerrechtlichen Vorbehalts wäre. Entgegen anderslautenden Stimmen hier im Kreise der Kollegen wäre nach Art. 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention ein solcher Vorbehalt auch keinesfalls unzulässig. Das sogenannte Frustrationsverbot verbietet lediglich, in der Interimsphase zwischen Unterzeichnung und Ratifikation etwas zu tun, was die spätere Vertragserfüllung unmöglich macht, zwingt aber keinesfalls zur Ratifikation, geschweige denn zur einschränkungslosen Ratifikation. Es ist auch mit Sinn und Zweck des Vertrages nicht unvereinbar. Wenn dem so wäre, wie hier behauptet worden ist, dann müssten wir den Iren mitteilen,

und zwar möglichst vor der Abstimmung, die sie Anfang Oktober durchführen wollen, dass die rechtsverbindlichen Zusagen, die Irland durch die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember letzten Jahres und Juni dieses Jahres gemacht worden sind, nicht das Papier wert sind, auf dem sie geschrieben sind. Im Gegenteil: Diese Praxis der rechtsverbindlichen Zusicherung gegenüber Irland macht deutlich, dass die Mitgliedstaaten es für zulässig halten, einer Interpretationserklärung, wie sie Irland vorgetragen hat, ihre Zustimmung zu geben.

Dies könnte selbstverständlich auch die Bundesrepublik Deutschland tun. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man das, was man Irland gegeben hat, Deutschland verweigern würde. Meines Erachtens geht es primär also um die Einbringung eines völkerrechtlichen Vorbehalts.

Ein zweiter, etwas milderer Weg wäre die Abgabe einer einseitigen Interpretationserklärung, die aber - nach dem irischen Vorbild - nach Möglichkeit von allen anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden sollte.

Das Letzte wäre dann die Abgabe einer einseitigen Interpretationserklärung, ohne dass sie angenommen wird. Auch dafür gibt es historische Vorbilder. Ich erinnere etwa an den Brief zur Deutschen Einheit, der im Zusammenhang mit dem Abschluss des Moskauer Vertrages abgegeben worden ist und der sowjetischen Botschaft damals in Bonn zugestellt worden ist.

Jedenfalls sollten hier Bundestag und Bundesrat durch eine entsprechende Erklärung deutlich machen - das ist das Mindeste -, dass sie den Vertrag verfassungstreu nur nach Maßgabe der Gründe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts anzuwenden bereit sind.

**Michael Roth** (Heringen) (SPD): Ein Punkt treibt mich um, der hier offensichtlich keineswegs konsensual ist. Ich will ihn aber noch einmal erwähnen, weil es nicht ganz unwichtig ist, auch für die nachfolgenden Diskussionen, die wir in der nächsten Legislaturperiode noch zu führen haben.

Ich kann mich nicht damit einverstanden erklären, dass das Bundesverfassungsgericht in zentralen Fragen das letzte Wort hat. Das funktioniert vorn und hinten nicht. Damit würden wir das gesamte Integrationswerk aushebeln. Ich frage mich, wo dann der Bundestag und die Organe der Europäischen Union bleiben. Ich glaube, es war Herr Cal-

liess, der bezogen auf das Vertragsverletzungsverfahren ein paar konkrete Hinweise gegeben hat. Da könnte man sicherlich auch noch eine Reihe anderer Punkte benennen.

Ich würde gerne Herrn Professor Mayer zur Flexibilitätsklausel, Art. 352 AEUV, befragen. Ich würde das Ganze gerne exemplarisch an der Flexibilitätsklausel ausrichten, was sicherlich auch für die nächsten Jahre wichtig sein dürfte: Was heißt das, was wir jetzt in das Gesetz geschrieben haben, für die politische Praxis?

Ich sehe ein Problem mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch darin, dass das Bundesverfassungsgericht die Flexibilitätsklausel auf das Primärrecht bezieht. Ich sehe aber - so interpretiere ich den Vertrag von Lissabon - die Flexibilitätsklausel eher auf das Sekundärrecht bezogen. Aber was heißt das eigentlich konkret? Ist das, was wir ins Gesetz geschrieben haben, nicht faktisch eine Verhinderung der Flexibilitätsklausel in allen möglichen Fragen? Denn die Hürden sind ja sehr hoch: Wir brauchen einen Vorschlag der EU-Kommission; wir brauchen einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates; wir brauchen eine entsprechende Zustimmung des Europäischen Parlamentes. Wenn wir als Deutscher Bundestag Nein sagen, ist das aufgehoben. Ich hätte gerne eine Einschätzung aus Ihrer Sicht, ob die Flexibilitätsklausel überhaupt konkret zur Anwendung kommen könnte.

Ich würde gerne Herrn Calliess oder Herrn Pernice noch einmal die Gelegenheit geben, etwas zum Notbremsemechanismus zu erläutern. In den vorbereitenden Gremien hat uns die Frage umgetrieben, wie wir den Notbremsemechanismus so gestalten können, dass er verantwortbar und praktikabel ist.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Zu der Sache mit dem letzten Wort: Ich denke, darüber ist in den letzten Jahrzehnten viel geschrieben und nachgedacht worden. Das ist nichts Neues. Man muss noch genauer überlegen, wo die Grenzen von Recht sind. Wenn es verschiedene Akteure gibt, die das letzte Wort für sich in Anspruch nehmen, dann hört das auf, was Recht an dieser Stelle leisten kann. Dann wird es politisch. Aber das ist an einer anderen Stelle zu vertiefen.

Zu der Frage der Flexibilitätsklausel: Der Art. 308 EGV, wie er gegenwärtig noch gilt, ist ein Langzeitthema der europäischen

Integration. Es ist auffällig, dass man immer dann, wenn man sich näher damit befasst, zum Beispiel im Konvent - es ist ja auch ein Anliegen seitens der Länder im Bundesrat -, feststellt: Eigentlich ist es eine gute Sache. Die Abschaffung des Art. 308 EGV hat letztlich nie ernsthaft zur Debatte gestanden. Das Verfassungsgericht überzieht die Nachfolgevorschrift des Art. 308 mit der Kautel, dass der Art. 23 GG aktiviert werden muss. Das kann dazu führen, dass der Art. 325 AEUV nicht mehr praktikabel ist.

Was wird passieren? Es wird eine Flucht in andere Verfahren geben, ins Informelle. Möglicherweise wird der Art. 95, die Nachfolgevorschrift Binnenmarktcompetenz, verstärkt aktiviert werden.

Ich denke, wir müssen an dieser Stelle festhalten, dass es eine Vorgabe des Verfassungsgerichts ist, an der man nicht vorbeikommt. Es ist möglicherweise - ich sage das mit aller Vorsicht - von all dem, was wir hier besprechen das, was operativ und praktisch am relevantesten wird. Wir haben Flexibilitätsklauseln und Brückenklauseln vorgesehen. Der Übergang von der Einstimmigkeits- zur Mehrheitsentscheidung ist schon verschiedentlich versucht worden. Das wird vielleicht nicht so häufig vorkommen. Aber die Debatte über Art. 308 EGV und Art. 352 AEUV ist aktuell.

Ich will nur noch einen Hinweis geben - das habe ich in meiner schriftlichen Ausarbeitung bereits gemacht -: Was ist mit Altrecht? In §8 IntVG steht, dass es um den Erlass von Vorschriften geht. Es geht nicht um die Änderung von Vorschriften. Was ist aber mit Änderungen, die auf Art. 308 EGV gestützt sind? Ich würde sagen, dass man kein Gesetz gemäß Art. 23 GG braucht, weil es eben nicht ein Erlass ist. Hier besteht eine Regelungslücke im Gesetz.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Zum Thema Notbremse. Schauen wir uns einfach einmal die Vorschriften zur Notbremse im Vertrag an. Notbremse heißt, dass ein Vertreter eines Mitgliedstaates darum bitten kann, dass der Europäische Rat befasst wird. Er kann sich einigen, dann ist alles schön. Er kann sich auch nicht einigen, dann steht die verstärkte Zusammenarbeit auf der Tagesordnung. Der Mitgliedstaat, der sich für die Notbremse einsetzt, muss nicht mitmachen; sonst gäbe es ja kein Problem.

Das Bundesverfassungsgericht urteilt, dass es eine Notbremse nur auf Weisung des Bundestages geben soll. Im IntVG ist nachzulesen: Wenn der Bundestag die Notbremse will, muss die Regierung eine Notbremse einlegen. Das ist soweit unproblematisch. Die Frage ist: Darf die Regierung auch eine Notbremse einlegen, wenn der Bundestag das nicht angeordnet hat? Ich habe Herrn Di Fabio gefragt, und er hat darauf geantwortet, dass man das nicht ausschließen könne. Aber das ist nicht maßgeblich. Ich halte es aber für sinnvoll, dass man das ermöglicht. Ich glaube, das Verfassungsgericht würde dieses Begleitgesetz nicht für verfassungswidrig erklären, wenn wir der Regierung erlaubten, eine Notbremse zu ziehen, auch wenn der Bundestag das nicht befohlen hat.

Sonst stellt sich kein Demokratieproblem. Wenn die Notbremse gezogen ist, dann ist Deutschland erst einmal raus. Dann braucht Deutschland diesen fraglichen Rechtsakt nicht anzuwenden.

**Wolfgang G. Gibowski**, Staatssekretär (Niedersachsen): Es geht mir um den §12 IntVG, in dem geregelt ist, dass die Bundesregierung „den Bundestag und den Bundesrat in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt fortlaufend zu unterrichten“ hat. In § 12 IntVG ist aber nicht geregelt, dass die Erläuterungen der Bundesregierung gemäß §12 Abs. 3 IntVG oder die „Umfassende Bewertung“ gemäß §12 Abs. 6 IntVG für Bundestag und Bundesrat nicht verbindlich sind.

Meine Frage, die ich an Frau Professor Puttler und Herrn Professor Pernice richten möchte, geht dahin, ob es nicht verfassungsrechtlich geboten wäre, die Unverbindlichkeit der Einschätzungen der Bundesregierung auch im Gesetz festzuhalten.

**Sachverständige Prof. Dr. Adelheid Puttler** (Ruhr-Universität Bochum): Ich muss noch einmal nachfragen, ob ich Ihre Frage richtig verstanden habe. Es geht in Ihrer Frage um die Unverbindlichkeit und darum, dass die Einschätzung der Bundesregierung nicht Gegenstand eines Rechtsstreits gemacht werden kann.

**Wolfgang G. Gibowski**, Staatssekretär (Niedersachsen): Ja, genau, es geht darum, dass die Einschätzung der Bundesregierung

gemäß §12 Abs. 3 und 6 IntVG unverbindlich ist.

**Sachverständige Prof. Dr. Adelheid Puttler** (Ruhr-Universität Bochum): Es geht also darum, dass man nicht hinterher das Bundesverfassungsgericht anrufen und behaupten kann, dass eine falsche Einschätzung abgegeben worden ist?

**Wolfgang G. Gibowski**, Staatssekretär (Niedersachsen): Es geht darum, dass diese Einschätzung nicht zum Streitpunkt wird.

**Sachverständige Prof. Dr. Adelheid Puttler** (Ruhr-Universität Bochum): Ich sehe kein Problem; denn die Bundesregierung kann ihre Einschätzung nur nach bestem Wissen und Gewissen abgeben. Sie kann juristischen Sachverstand in ihren eigenen Reihen bemühen, sie kann zusätzlichen juristischen Sachverstand hinzuziehen, aber sie kann nicht mehr tun, als in ihren Kräften steht. Wenn diese Einschätzung sich hinterher als nicht zutreffend herausstellt, dann ist das meiner Meinung nach ein Rechtsirrtum, aber nichts anderes. Es sei denn, die Bundesregierung hätte, was ich mir nicht vorstellen kann, absichtlich fehlerhaft informiert. Das wäre in der Tat eine Treuwidrigkeit zwischen den Organen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich denke, man sollte den §12 IntVG so lesen, wie die Überschrift lautet: „Unterrichtung“. Eine Unterrichtung ist nicht gleichbedeutend mit einer Weisung oder mit etwas anderem Verbindlichem. Die Regierung soll den Bundestag über die eigene Einschätzung, wie sie einen Rechtsakt bewertet und ob eine Mitwirkung in dieser oder jener Form möglich ist, aufklären. Auch zum Schluss erfolgt eine umfassende Bewertung des Rechtsaktes. Das ist ein Input in einem stattfindenden Diskurs. Wenn man „Unterrichtung“ darüber schreibt, dann heißt das nicht, dass der Bundestag an das gebunden ist, was die Bundesregierung als Bewertung abgibt.

Wenn man es rein juristisch auslegt, könnte man es schon dabei belassen. Man könnte aber auch - wenn es den Bedarf gibt, das vonseiten der Länder in der Begründung dieses Gesetzentwurfs darzustellen - einen Satz einfügen, zum Beispiel: Der Bundestag erwägt diese Einschätzung in seinem Herzen und richtet sich danach, was in seinen Augen

das Richtige ist. - Die Unverbindlichkeit sollte aber nicht erwähnt werden. Ich würde darüber nichts ins Gesetz schreiben, weil es bei Juristen ein gewisses Befremden erwecken würde, wenn geschrieben wird, dass eine Unterrichtung nicht verbindlich ist.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart** (Baden-Württemberg): Wir sind mit der zweiten Runde durch und kommen zur dritten Frage- und Antwortrunde. Es geht um das EUZBBG, also um die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Deshalb stehen für diese Runde 14 Zeiteinheiten zur Verfügung, wovon nur 2 dem Bundesrat und 12 dem Bundestag zustehen. Deshalb darf ich jetzt wieder an den Herrn Kollegen Krichbaum übergeben. Die weiteren Fragenkomplexe werden erst morgen früh aufgerufen.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Der Schwerpunkt liegt auf den neuen Beteiligungsmöglichkeiten des Bundestages. Das Ziel nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist es ja, die Vereinbarung über Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BBV) zwischen Bundesregierung und Bundestag in Gesetzesform zu gießen und auch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eins zu eins umzusetzen. Es wurde sogar noch eins plus.

Wir haben innerhalb der 14 Zeiteinheiten folgende Reihenfolge, die ich Ihnen kurz bekannt geben möchte, bevor wir in die Details einsteigen: zunächst CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion, Bundesrat, FDP-Fraktion, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, SPD, Bundesrat, FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU und SPD.

**Michael Stübgen** (CDU/CSU): Wir sind beim EUZBBG. Ich habe dazu zwei Fragen. Allerdings muss ich kurz sagen, dass mir nach der zweiten Fragerunde zum IntVG ein paar Sachen unklarer geworden sind. Deswegen möchte ich kurz darauf zurückkommen. Das wird möglich sein, da wir auch das Thema EUZBBG bereits vorhin behandelt haben.

Meine erste Frage betrifft den § 4 Abs. 5 EUZBBG, in dem es um die Regelung geht, dass der Bundestag auf bestimmte Unterrichtungspflichten verzichten kann. Meine Frage zielt darauf ab, ob ein Übermaß an Papier nicht eher Informationsablass be-

deutet, weil man nicht mehr durchfinden kann. Im Gesetzentwurf haben wir uns daran orientiert, dass es solche Initiativen wie auf der Ebene der nationalen Gesetzgebung, dass von einer „Fraktion oder von fünf von Hundert der Mitglieder des Bundestages“ widersprochen werden kann, geben muss. Ist das möglich? Es gibt andere Stellungnahmen zu dem Absatz des Paragraphen.

Zu § 10 Abs. 2 EUZBBG: Es geht hier darum, dass sich die Bundesregierung darum bemühen soll, vor Beginn von Beitrittsverhandlungen und vor Beginn von Verhandlungen über Vertragsänderungen Einvernehmen herzustellen. Ist der § 10 EUZBBG insgesamt eindeutig genug formuliert, dass es sich nicht um einen Ratifikationsvorbehalt bei Beitrittsverhandlungen bzw. Vertragsänderungen handelt - denn das ist klassisches Völkerrecht -, sondern dass es darum geht, dass man, bevor der Europäische Rat ein Mandat erteilt - meist ziemlich konkret für eine Regierungskonferenz, die Vertragsänderungen vorbereitet bzw. wenn Beitrittsverhandlungen beginnen -, Einvernehmen herstellen muss? Ist das in dem Paragraphen klar genug geregelt ist? Offensichtlich kann das teilweise anders verstanden werden.

Ich komme zum IntVG zurück. Es geht um die Frage der Notbremse. Herr Kollege Montag hat vorhin dazu eine Frage gestellt. In der Tat hatten wir bei der Beratung folgendes Problem: Das Bundesverfassungsgerichtsurteil ist in dieser Frage nicht übermäßig konkret. Bezieht sich der Begriff „Notbremse“ nur auf die Notbremse, die ein Minister im Ministerrat ziehen kann? Oder bezieht sich das auf das gesamte Verfahren, was den Europäischen Rat einbezieht? Wir haben uns dafür entschieden, dass sich die Notbremse nur auf den Ministerrat beziehen kann. Das Verfahren im Europäischen Rat fällt dann in den Bereich EUZBBG - einschließlich Stellungnahme usw. - zurück. Ist das so richtig geregelt oder müssen wir das Bundesverfassungsgerichtsurteil anders verstehen?

Zum völkerrechtlichen Vorbehalt: Ich habe folgendes Problem: Ein völkerrechtlicher Vorbehalt - abgesehen von der Geschichte für die Iren - ist null und nichtig, wenn er nicht irgendwann von allen Parlamenten ratifiziert wird. Das ist ein Gentle Agreement; mehr ist das bisher nicht. Aber wenigstens sind die irischen Vorbehalte - ich lasse weg, dass das eigentlich schon im



Vertrag steht - konkret gefasst. Ich könnte mir vorstellen, dass zumindest in Bezug auf die Ultra-vires-Regel ein völkerrechtlicher Vorbehalt formuliert wird. Wie aber soll man die im Urteil undefinierte Identitätskontrolle klar definieren? Wie können wir denn wissen, was das Bundesverfassungsgericht nächstes Jahr oder in 5, 10 oder 20 Jahren in einem speziellen Fall als Identitätskern bezeichnen wird? Das ist mein Problem: Es fehlt bei dieser Identitätskontrolle an einer Konkretheit, die für einen völkerrechtlichen Vorbehalt notwendig wäre. Auch dieses Problem ist Ausfluss der Unkonkretheit des Verfassungsgerichtsurteils.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Das waren jetzt viele Fragen. Kurz zum völkerrechtlichen Vorbehalt: Herr Hillgruber hat die problematische Abgrenzung ins Spiel gebracht: Es könnte ja eine Interpretationserklärung sein, die vom Vorbehalt zu unterscheiden ist. - Nun ist es allerdings so: Der Vorbehalt beginnt dort, wo sich aus dem Willen der Parteien schließen lässt, dass mit der Erklärung eine Rechtsänderung am Vertrag herbeigeführt werden soll. Damit sind wir genau bei dem Punkt: Das Bundesverfassungsgerichtsurteil enthält nun einmal einige Passagen, die eine Rechtsänderung bedeuten, nämlich wenn die Europäische Union samt EuGH durch Ultra-vires-Kontrolle und Identitätskontrolle, salopp formuliert, unter die Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden soll. Die Identitätskontrolle ist besonders problematisch, weil sie im Urteil sehr unbestimmt bleibt. Im Urteil finden sich ganz versteckt Andeutungen, die darauf hindeuten, dass die Identitätskontrolle mit den nationalen Reservaten - so nenne ich das jetzt einmal -, die das Bundesverfassungsgericht reklamiert, gekoppelt werden soll. Dann haben wir in der Tat eine sehr weitreichende Identitätskontrolle, die mit der Zuständigkeit des EuGH kollidiert. Damit hätten wir eben doch einen völkerrechtlichen Vorbehalt. Deswegen ist das Urteil nicht so ohne Weiteres nur eine Interpretationserklärung, mit der Auslegungsvarianten geklärt werden können.

Zur Notbremse möchte ich sagen: Das Urteil spricht in der Tat eindeutig vom deutschen „Vertreter im Rat“. Der „deutsche Vertreter im Rat“ ist nicht der deutsche Vertreter im Europäischen Rat. Ich denke, dass dem Bundesverfassungsgericht diese Unterscheidung

zwischen Rat und Europäischem Rat durchaus geläufig sein sollte; davon gehe ich jedenfalls aus. Folglich ist der Vertreter im Rat nur auf der ersten Stufe gebunden. Die Bundeskanzlerin wäre insofern frei. Natürlich wäre sie noch immer an die Regelungen des § 9 Abs. 4 EUZBBG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 3 GG gebunden. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Bindung, sondern um eine prozedurale Auflösung, um das Anstreben eines Einvernehmens. Das ist insofern nicht als Veto aufzufassen. Damit will ich nur sagen: Auch die Bundeskanzlerin ist im Europäischen Rat nicht völlig frei; aber es handelt sich hier nicht um die ultimative Bindung, die Weisung, die auf Ratsebene vorliegt. Das ist ganz wichtig: Das sagt das Urteil nicht. Ich glaube sogar: Das Urteil sagt das bewusst nicht. Sonst würden wir dem Bundesverfassungsgericht unterstellen, es könnte nicht zwischen Rat und Europäischem Rat unterscheiden.

**Axel Schäfer** (Bochum) (SPD): Herr Professor Pernice, welche Grenzen hat das in §§ 9 und 10 EUZBBG statuierte Recht der Bundesregierung, „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ von Stellungnahmen des Bundestages abzuweichen? Bezogen auf § 10 möchte ich fragen: Welche Auswirkungen hat die Regelung auf Stellungnahmen unseres Parlaments zu Beitritts- und Vertragsrevisionsfragen? Im neuen § 10 haben wir die Bestimmung bewusst konkreter gefasst, nämlich als Soll-Vorschrift, im Unterschied zu § 9, der nur eine allgemeine Stellungnahmenklausel enthält.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Die Einräumung der Möglichkeit, „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ abzuweichen, sollte man zunächst als Verneinung vor dem Text des Art. 23 GG verstehen, wo es heißt:

Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen.

Da steht ja nicht, dass Stellungnahmen bindend sein können. § 9 EUZBBG sieht vor:

Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, legt die Bundesregierung diese ihren Verhandlungen zugrunde.

Das ist eine etwas strengere Formulierung als das Wort „berücksichtigt“ in Art. 23 GG. Ich würde es so auslegen, dass es sich bei der Kombination aus Gebundensein und Zugrundelegen - das bedeutet keine reine Bindung und kein Weisungsrecht - auf der einen Seite und Abweichungsmöglichkeiten „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ auf der anderen Seite um eine Auslegung des Wortes „berücksichtigt“ durch den Gesetzgeber handelt, die durchaus vertretbar im Rahmen des Art. 23 GG liegt und deshalb gut im Gesetz stehen kann.

Ich halte es nicht für ausgeschlossen, in § 10 EUZBBG eine verbindlichere Formulierung zur Vertragsrevision zu wählen, weil es sich hier nicht um Fragen des Art. 23 Abs. 3 GG, sondern um Fragen des Art. 23 Abs. 1 handelt. Man könnte sich also überlegen, ob man dort eine etwas strengere Formulierung wählt. Die Forderung, in diesen Fragen ein „Einvernehmen mit dem Bundestag“ herzustellen, ist in meinen Augen so weitgehend, dass auf der einen Seite die Rechte des Bundestages ausreichend gewahrt sind, auf der anderen Seite die notwendige Flexibilität der Bundesregierung bei Verhandlungen erhalten bleibt, sodass Verhandlungen wirklich Verhandlungen sind, nicht Diktate des größten Mitgliedstaats der Europäischen Union gegenüber den Partnern. Auch im Sinne der Integrationsverantwortung - es ist keine Verhinderungsverantwortung, von der am Anfang die Rede war - halte ich es für diplomatisch und integrationspolitisch angemessen und richtig, der Bundesregierung diese Flexibilität zu belassen.

**Monika Helbig**, Staatssekretärin (Berlin): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Schwarze und, wenn die Zeit es erlaubt, auch an Herrn Professor Ruffert. Sie bezieht sich auf § 9 Abs. 4 Satz 4 und 5 EUZBBG. Bei der Beratung der Texte haben wir uns im Wesentlichen daran gehalten, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eins zu eins umzusetzen. Mit dieser Formulierung geht der Bundestag darüber hinaus; denn hier heißt es:

Vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Dies gilt auch dann, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt.

Nach dem Staatsaufbau des Grundgesetzes, der in Art. 28 zum Ausdruck kommt, ist die Wahrung der Belange der kommunalen Daseinsvorsorge im Grundsatz in erster Linie Angelegenheit der Länder. Ist die im EUZBBG getroffene Regelung insoweit systemfremd oder gegebenenfalls sogar verfassungsrechtlich bedenklich?

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Erstens. Ich würde die Kompetenz des Bundestages bejahen und diese Regelung nicht für verfassungswidrig halten. Der zweite Punkt ist vielleicht der wichtigere: In jedem Fall muss auch der Bundesrat bei diesen Fragen einbezogen sein. Hier müsste ein Gleichgewicht zwischen Bundestag und Bundesrat hergestellt werden; denn die „Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge“ sind primär eine Angelegenheit der Länder. Trotzdem würde ich diese Regelung nicht für verfassungswidrig halten.

**Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Ruffert** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Man kann das Gleichgewicht auch auf eine andere Weise herstellen: indem man § 9 Abs. 4 Satz 5 EUZBBG schlicht und ergreifend streicht. Der Satz ist juristisch überflüssig. Die Stellungnahmemöglichkeit ist thematisch unbegrenzt. Der Bundestag kann also auch so etwas zur kommunalen Daseinsvorsorge sagen. Dann kommt es nicht zu dem Problem, dass der Bundesrat diese Möglichkeit offiziell nicht hat. Natürlich hat auch der Bundesrat Stellungnahmemöglichkeiten.

Hinzu kommt, dass „Daseinsvorsorge“ ein schillernder Begriff ist. Er ist kein Begriff des Bundesrechts; in manchen Landesrechten kommt er vor. Im Europarecht kommt der Begriff nur in den deutschen Übersetzungen vor; in anderen Staaten kann man damit nichts anfangen. Man sollte vielleicht nicht darüber nachdenken, wo der Begriff herkommt, aus welcher Zeit er stammt. Ich würde sagen: lieber streichen. Der Satz ist nicht verfassungswidrig, sondern schlicht überflüssig.

**Markus Löning** (FDP): Herr von Bogdandy, ich habe zwei Fragen an Sie. Im Entwurf des § 9 Abs. 2 EUZBBG ist bestimmt:

Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, legt die Bundesregie-

rung diese ihren Verhandlungen zugrunde.

Hingegen steht in Art. 23 GG:

Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen.

Wie würden Sie dieses Spannungsverhältnis beurteilen? Was ist die Formulierung im Gesetz wert, wenn es zu keiner Verfassungsänderung kommt?

Die zweite Frage bezieht sich auf Unterrichtungspflichten, die im EUZBBG neu geregelt werden. Bestimmten Unterrichtspflichten muss die Bundesregierung nur auf Anforderung hin nachkommen. Wer kann denn aus Ihrer Sicht Unterrichtspflichten einfordern: der einzelne Abgeordnete, eine Fraktion, 5 Prozent der Abgeordneten, die Mehrheit des Bundestages, ein Ausschuss? Dieser Punkt ist außerordentlich wichtig und sensibel. Letztlich läuft es auf die Frage hinaus: Kann ein Einzelner oder auch eine Minderheitsfraktion von der Bundesregierung eine Unterrichtung anfordern und einfordern?

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Zum ersten Punkt: Ich verstehe es so, dass die Formulierung im Gesetz über die Formulierung des Grundgesetzes hinausgehen möchte, also eine stärkere Bindung vorsieht. Das ist aus dem Wortlaut nicht unmittelbar erkenntlich, ergibt sich aber aus einer systematischen Interpretation, insbesondere in Verbindung mit §9 Abs. 4 EUZBBG, wo es heißt, dass dann, wenn das nicht berücksichtigt wird, weitere Verfahrensschritte - gegebenenfalls über einen Parlamentsvorbehalt, den ich für sehr problematisch halten würde - eingeleitet werden. Das geht über die Regelung in Art. 23 GG hinaus. Ich bin aber der Auffassung, dass gleichwohl die Grenzen des Art. 23 gewahrt sind. Das heißt, die Möglichkeit der Bundesregierung, abweichend zu handeln, bleibt bestehen. Das ist Verfassungsrecht; das kann der einfache Gesetzgeber nicht ändern.

Zur zweiten Frage. Ich schließe mich hier ausdrücklich der Meinung von Herrn Hillgruber an - das kommt ja nicht so häufig vor -, dass das Recht auf Anforderung einer Stellungnahme als Minderheitenrecht verstanden werden muss. Hier wird im Wesentlichen eine Dialektik zwischen den Mehrheitsfraktionen und der Opposition entstehen. Die Op-

position muss die Möglichkeit haben, entsprechende Anforderungen zu stellen. Bei der Frage, wie das im Einzelnen ausgestaltet wird, muss man auch an die Arbeitskapazitäten denken: Hier kommt ungeheuer viel Arbeit auf die Ministerien zu. Wenn die Dokumente, die Unterrichtungen vernünftig sein sollen, muss man die Arbeitskapazitäten berücksichtigen. Ich glaube, im Gespräch mit den Ministerien kann konkretisiert werden, was überhaupt leistbar ist, ob jeder einzelne Abgeordnete eine Anforderung stellen kann oder welchen Umfang man sich da vorzustellen hat. Meines Erachtens muss es sich hier aber um ein Minderheitenrecht handeln.

(Markus Löning (FDP): Kann ich eine Frage stellen? Ich habe ja noch Zeit!)

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:**

Dann hätten Sie die Frage gleich zu Beginn stellen müssen.

**Dr. Diether Dehm** (DIE LINKE): Herr Fissahn, es gibt sicherlich Gründe dafür, dass Sie dem Aufruf der Hochschullehrer nicht beigetreten sind. Ich will in diesem Zusammenhang nur anmerken, dass man in diesem Land für weit weniger ein Berufsverbot bekommen hat;

(Widerspruch)

die von Ihnen, Herr Pernice, sonnig vorgebrachte Behauptung, dass selbst DKP-Leute das hätten unterschreiben können, lässt sich sicherlich mit Ihrer Biografie erklären, ist aber nicht richtig.

Art. 79 Abs. 3 GG besagt, dass die Würde des Menschen und die Sozialstaatlichkeit, die diese umgürtet, nicht verhandelbar sind. Das heißt: Was man nicht hat, das kann man nicht weggeben, auch nicht nach Brüssel. Das bedeutet wiederum: Der EuGH liegt schief und kann deshalb nicht das letzte Wort haben, wenn er sagt, dass die Unantastbarkeit der Menschenwürde, die in Art. 1 GG garantiert wird, im Zusammenhang mit den Niederlassungsfreiheiten verhandelbar ist. So steht es aber in einem Urteil des EuGH. Das kollidiert mit dem Grundgesetz. Solche Kollisionen wird es in Zukunft häufiger geben. Darüber wacht das Bundesverfassungsgericht, und zwar auch im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG. Wer das ändern möchte, handelt - ich will das an dieser Stelle deutlich sagen - verfassungsfeindlich. So haben es

die Mütter und Väter des Grundgesetzes gewollt. Vielleicht kann Herr Fisahn seine Meinung dazu äußern und ausführen, warum viele Hochschullehrer dem Aufruf nicht beigetreten sind.

Zudem frage ich Sie: Teilen Sie die Auffassung des Sachverständigen des Bundesrates, Professor Hillgruber, dass durch die mögliche Abweichung der Bundesregierung von Stellungnahmen des Bundestages „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen“ das Mitwirkungsrecht des Bundestages verfassungsrechtlich wie einfachgesetzlich hinter den entsprechenden Mitwirkungsrechten des Bundesrats in EU-Angelegenheiten zurückbleibt? Halten Sie derartige Einschränkungen angesichts der Erfahrungen in Dänemark, Finnland und Österreich sowie unter dem Gesichtspunkt der Handlungsfähigkeit für nachvollziehbar?

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Zum ersten Punkt. Ich verstehe überhaupt nicht, was zur Verfassungsfeindlichkeit und zur DKP gesagt worden ist. Ich finde ferner, „verfassungsfeindlich“ ist eine völlig falsche Kategorie. „Verfassungswidrig“ gibt es; das andere sollte man lieber vergessen.

Dahinter steht eine andere Frage, die ich eben aus Zeitgründen nicht beantworten konnte: Wie ist der potenzielle Konflikt zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht zu lösen? Ein solcher Konflikt deutet sich in einigen Punkten an; man denke an die Vorratsdatenspeicherung. Dazu ist in der Tat schon viel geschrieben worden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung sehr deutlich gemacht: Wir weichen nicht mehr, warten nicht mehr lange, sondern schauen uns das sehr genau an. - Dann riskiert man möglicherweise - Herr von Bogdandy hat es eben beschrieben -, dass der EuGH sagt: Das ist uns egal; wir verurteilen trotzdem und verhängen entsprechende Zwangsgelder. - Dieser Konflikt ist nicht gelöst. Ich glaube, die Lösung kann nur sein, dass die Bundesrepublik erklärt, dass das Bundesverfassungsgericht hier einschränkend auslegt. So könnte die Konfliktsituation zumindest zum Teil entschärft werden. Damit wäre der Konflikt aber immer noch nicht gelöst.

Zum zweiten Punkt. Die Vorschrift in § 9 EUZBBG ist zunächst einmal als Versuch zu interpretieren, Art. 23 Abs. 3 GG auszulegen. Sie ist in dieser Hinsicht nicht verfassungs-

widrig. Dennoch halte ich diese Vorschrift für ausgesprochen problematisch. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich im Lissabon-Urteil dem Bundestag sehr deutlich aufgegeben - das habe ich eben versucht auszuführen -: Nehmt eure Verantwortung wahr! Nehmt eure demokratischen Rechte wahr! Kontrolliert die Exekutive!

Das Erste, was der Bundestag mit großer Allparteienkoalition zu tun beabsichtigt, ist, in Demutshaltung zu versinken und zu sagen: So ernst wollen wir das nicht nehmen; im Zweifel könnt ihr unsere Stellungnahmen überspielen.

Das ist im Grunde aber ein Konflikt aus dem vorigen Jahrhundert. Man stelle sich vor, in wie vielen Situationen es vorkommt, dass der Bundestag mit Mehrheit etwas beschließt, was die Bundesregierung in Europa gar nicht machen will. Das heißt, hier ist eine Demutshaltung als vorbeugender Kniefall durchgeführt worden, die völlig überflüssig ist und meines Erachtens einem vordemokratischen Niveau entspricht, das man inzwischen beiseitelegen könnte. Man kann sagen: Wir entscheiden darüber, wann wir eine Stellungnahme abgeben und ob diese Stellungnahme verbindlich sein soll. Das ist möglich. Es wird nicht dazu führen, dass die Bundesregierung nicht mehr handlungsfähig ist. Das ist völlig absurd. Man braucht sich nur das Verhältnis zwischen Koalitionsfraktionen und Bundesregierung anzusehen.

Das Ergebnis kann man auch in anderen Ländern begutachten. Darauf haben Sie hingewiesen. In Dänemark, Finnland, und, wie ich glaube, auch Österreich gibt es Möglichkeiten der verbindlichen Anweisung. Es ist nicht so, dass diese Länder völlig handlungsunfähig wären.

**Manuel Sarrazin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage richtet sich an Herrn Streinz. Da wir über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit all den Weiterungen sprechen, würde ich gerne nachfragen. Im EUZBBG wird eine unterschiedliche Bewertung vorgenommen. Einerseits gibt es die normalen Politikbereiche und die Ausnahmen der Vorhabenliste, und zum anderen gibt es die Einführung der GASP in § 8. Inwieweit steht das aus Ihrer Sicht in Konfrontation mit dem, was Sie in Ihrem Verfassungskommentar zu Art. 23 Abs. 3 GG geschrieben haben, nämlich dass jeder förmliche Beschluss des Rates, der Rechtswirkung erzielt, unter diesem Regelungsgehalt

steht? Inwieweit ergibt sich daraus ein Risiko für eine eventuelle Befassung des Verfassungsgerichts? Denn nach Art. 28 Abs. 2 EUV sind die Mitgliedstaaten an Beschlüsse gebunden, die der Rat im Rahmen der GASP fasst.

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Die Frage war, warum es diese Sonderregelung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gibt. Mein erster Gedanke war, ob da nicht das alte System einfach übernommen wurde. Nach dem Vertrag von Lissabon erfährt ungeachtet einiger Änderungen, die Sie auch aufgezeigt haben, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik allerdings eine Sonderstellung. Diese erfährt sie insofern, als sie im EUV und nicht im AEUV geregelt ist und auch hinsichtlich der Wirkung der Rechtsakte Unterschiede zu dem gemacht werden, was bisher EG-Vertrag war und was bisher die sogenannte dritte Säule war, die im Rahmen der Union voll „vergemeinschaftet“ wird. Daher diese Sonderstellung. Das spricht dafür, dass auch die Unterrichtungspflicht noch differenziert gestaltet werden kann.

Es gibt auch Bereiche, in denen wir spezielle Regelungen haben. Wenn es zum Beispiel um die Beteiligung der Bundeswehr geht, sind gesteigerte Mitwirkungsrechte des Bundestages vorgesehen.

Meine Einschätzung ist: Ich halte das für im Rahmen dessen, was zulässig ist, allerdings mit Besonderheiten hinsichtlich Beteiligung von Bundestag und Bundesrat bei Militäreinsätzen etc.

**Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Professor Streinz, die sich auf §3 EUZBBG bezieht. Da sind die Vorhaben niedergelegt, über die die Bundesregierung den Bundestag unterrichten muss. In Abs. 1 Nr. 3 ist die Rede von Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der Europäischen Union. Bisher war in einer Anlage der Zusammenarbeitsvereinbarung die Rede von Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Deswegen möchte ich Sie bitten, uns den Unterschied der Begriffe „Rechtsetzungsakte“ und „Gesetzgebungsakte“ zu erläutern. Mir scheint, dass die Unterrichtungspflicht, die hier heute normiert wird, hinter dem Status quo deutlich zurückbleibt. Ich finde, es ist ein völlig falsches Signal, wenn wir ein Paket von Begleitgeset-

zen verabschieden, um die Mitwirkungsrechte des Bundestages zu stärken, und an dieser Stelle deutlich weniger Unterrichtung des Bundestages stattfindet, gerade wenn es um verbindliche Rechtsakte der Europäischen Union geht.

Eine zweite Frage, ebenfalls an Herrn Professor Streinz, bezieht sich auf Stellungnahmen des Bundestages, § 9 Abs. 4 EUZBBG. In Satz 4 heißt es: „... bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen“. In §10 EUZBBG, wo es um Beitritt und Vertragsrevision geht, haben wir eine schärfere Formulierung. Danach „soll die Bundesregierung Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen“. Könnte man eine solche schärfere Formulierung auch bei Stellungnahmen verankern, oder würden wir da an die Grenzen des Art. 23 GG stoßen?

Eine dritte Frage. In § 9 Abs. 4 Satz 6 EUZBBG heißt es:

Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt.

Darf die Bundesregierung unter der Herrschaft des Art. 23 GG tatsächlich nur aus diesen wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen anders entscheiden, oder darf sie nicht vielmehr aus jedem beliebigen Grund anders entscheiden, weil eben Art. 23 GG das hergibt? Was ist also der Regelungsgehalt dieses Satzes? Ist das Lyrik, oder gibt es hier Substanz?

Eine dritte Frage: Was passiert, wenn die Bundesregierung ihren Verpflichtungen nach diesen Gesetzen nicht nachkommt? Wie kann die Bundesregierung sanktioniert werden? Wie kann der Bundestag seine Mitwirkungsrechte einfordern?

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Herr Silberhorn, zu dem Ersten, dem Vorhaben der Europäischen Union: Gesetzgebungsakte sind eine besondere Form von Rechtsetzungsakten. Ich nehme an, dass nicht gemeint ist, dass das darauf beschränkt sein soll. Denn Rechtsetzungsakte, die nicht Gesetzgebungsakte sind, etwa abgeleitete Rechtsetzung, können durchaus von besonderer Bedeutung sein. Somit sollte man klarstellend aufnehmen, dass auch hier

die Informationspflicht besteht. Ich weiß nicht, ob das bewusst eingeengt gehalten wurde. Ich kann mir das allerdings nicht vorstellen.

§ 9 EUZBBG, Stellungnahmen des Bundestages, muss man im Zusammenhang mit Art. 23 GG lesen. Die Frage ist: Was kann der § 9 regeln, und was kann § 9 mit welcher Folge regeln? In Art. 23 GG heißt es nämlich:

Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen.

Das ist ganz allgemein gehalten. Jetzt haben wir in § 9 EUZBBG gewisse Verschärfungen. Nun stellt sich die Frage: Sind diese Verschärfungen zulässig, und sind sie von verfassungsrechtlicher Bedeutung? Klarer wäre es, wenn man das in Art. 23 GG deutlicher hineinschreiben würde. Nun heißt es dort aber:

Das Nähere regelt ein Gesetz.

Die Frage ist, ob das Gesetz, das das Nähere regelt, sich noch im Rahmen der Vorgabe, als Ausfüllung von „Berücksichtigung“, bewegt. Man könnte schreiben: „berücksichtigt nach Maßgabe des Gesetzes“. Ich würde das noch von einer Interpretation gedeckt halten. Dann müsste darüber allerdings Konsens bestehen. Man müsste sich einig sein und zumindest in die Begründung schreiben, dass die Ausführungen im Gesetz über die Zusammenarbeit die Berücksichtigungspflicht der Bundesregierung richtig wiedergeben.

Es ist eine politische Frage, ob man das verschärfen will. Man muss allerdings eines berücksichtigen: Man hat das Problem: Vorgaben des Bundestages für die Bundesregierung versus erforderlicher Flexibilität. Konkrete Vorgaben werden nur in bestimmten Ausnahmefällen da sein. Der Bundestag kontrolliert natürlich. Aber er hat einen Integrationsauftrag. Er hat nicht die Aufgabe, etwas zu verhindern, sondern er muss prüfen, ob er das, was auf europäischer Ebene gemacht werden soll, auch will. Integration heißt auch Mitwirkung an der europäischen Integration durch die nationalen Parlamente. Das will auch der Bundestag.

Was ist, wenn die Bundesregierung abweicht? Welche Möglichkeiten hat man dann? Eine Möglichkeit wäre das Organstreitverfahren. Man müsste allerdings eine Verletzung eines im Grundgesetz festgelegten Rechts darlegen. Hier sind wir wieder bei

dem Problem der Verletzung der Berücksichtigungspflicht. Wenn die Berücksichtigungspflicht nach Maßgabe des Gesetzes auch verfassungsrechtlich besteht, wäre das ein organstreitträgliches Recht.

**Dr. Angelica Schwall-Düren (SPD):** Ich möchte gerne zwei mehr allgemein gehaltene Fragen an Professor Mayer und Professor Pernice stellen. Wie groß ist die Gefahr, dass nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes die Bundesrepublik Deutschland gezwungen ist, eine abweichende Stellungnahme des Bundestages zu Sachverhalten zu berücksichtigen, die in der Europäischen Union als Vorlage auf dem Tisch liegen, und dann an den Interessen der Bundesrepublik vorbei Entscheidungen getroffen werden, also in Fällen, wo es sich um Mehrheitsentscheidungen handelt? Wir haben vorhin von der Integrationsverantwortung aller Organe gesprochen.

Das Zweite: Das Bundesverfassungsgericht hat von uns verlangt, dass wir die Vereinbarung Bundestag/Bundesregierung nicht nur wegen der Inhalte, sondern vor allen Dingen auch wegen der Rechtsform ändern müssen. Wie verändert sich die Wirkungsweise der Mitwirkungsrechte des Bundestages, wo wir eine gesetzliche Regelung gegenüber einer bloßen Vereinbarung vorher haben?

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Wie groß ist die Gefahr, dass maßgebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland in irgendeiner Art und Weise nicht berücksichtigt werden? Das ist schwierig zu sagen, weil das eine wirklichkeitswissenschaftliche Frage ist, die auch davon abhängt, wie sich die neuen Verfahren entwickeln. An dieser Stelle kann man aber eines in den Blick nehmen, das auch bei anderen Fragen, die wir heute schon angesprochen hatten, aus dem Blick zu geraten droht. Ich will das Beispiel mit der Notbremse einführen. Es war die Frage: Wenn im Rat die Notbremse geltend gemacht wird und das zum Europäischen Rat kommt, gilt dann das Recht des Bundestages bis in den Europäischen Rat hinein? Herr Montag, Sie hatten das gefragt.

Wenn man jetzt zwei Schritte zurücktritt, wird sofort klar, worum es geht. Es geht hier darum, die Dinge aufzuhalten. Dann hat man die Situation, in der eine politische Mehrheit die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler

im Europäischen Rat entsprechend anweisen kann. Diese brauchen kein Notbremserrecht.

Ich will damit sagen: Bestimmte Dinge kann man nicht bis ins kleinste Jota ausbuchstabiert in solche Texte schreiben. Das gilt auch, Frau Abgeordnete, für das Anliegen, das hinter Ihrer Frage steht, inwieweit wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland durch eine Überverrechtlichung des ganzen Verfahrens plötzlich aus dem Blick geraten könnten. Ich glaube, da wird sich die politische Praxis schon einen Weg bahnen. Da sollte man die Verfahren - das gilt für alle Verfahren, die wir hier diskutieren - eine ganze Zeitlang wirksam sein lassen.

Vielleicht noch ein kurzer Punkt zur Rechtsform, bevor ich an den Kollegen Pernice übergebe. Ich glaube, das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht so furchtbar viele Gedanken über die ganze Frage BBV gemacht, schon gar nicht über die BLV und Überführung in ein Gesetz. Diese haben nur einen Teilaspekt des alten Begleitgesetzes berührt. Sie haben gesagt: Das könnt ihr nicht in die BBV hineinschreiben. Was mit dem passieren sollte, was bis dahin schon in der BBV stand, ist im Urteil gar nicht ausgeführt. Es ist eine politische Entscheidung, das, was man in der BBV hatte, komplett in ein Gesetz umzugießen.

Was ändert das? Man wird wahrscheinlich weniger flexibel sein. Eine Vereinbarung kann man sehr schnell ändern. Man vereinbart etwas Neues. Diese Vereinbarungen sind sehr atypisch. Wir haben das, soweit ich sehe, sonst im Staatsorganisationsrecht gar nicht. Das bewirkt dann auch den Nachteil. Man weiß nicht, wie man damit rechtlich umgehen kann. Damit stellen sich etwa Rechtsschutzfragen. Vielleicht gibt es auch hier den Denkfehler, dass man alles verrechtlichen müsste, dass es um rechtliche Fragen gehe. Letztlich geht es ein ganzes Stück weit um politische Fragen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Es geht um die Gefahr der Isolierung Deutschlands im Rat, wenn die Regierung eine Stellungnahme zu berücksichtigen hat und damit nicht weiterkommt. Natürlich ist die Regierung weniger frei, auf Verhandlungssituationen flexibel und rasch zu reagieren. Das stärkt Deutschland in der Europäischen Union nicht; das ist völlig klar. Auch bisher weiß man schon um die deutsche Flagge.

Das heißt, Deutschland lässt im Unklaren, was es eigentlich will, weil man sich intern nicht hat einigen können. Das wird noch schlimmer. Ich kann mir vorstellen, dass bei einer solchen Regelung schon bei der Stellungnahme und im Verfahren, das darauf folgt - Bundesregierung und Parlament sind miteinander im Dialog, in Kommunikation -, in der Praxis relativ schnell und flexibel abgestimmt werden kann: Wie weit ist die Verhandlungsmarge, wie weit kann ohne Probleme mit dem Bundestag die Regierung von der Stellungnahme abweichen? Ich würde für eine pragmatische Lösung plädieren, wenn diese Regelung in Kraft getreten ist, und zwar im Interesse Deutschlands im Rat. Wir bremsen überall und immer. Wir sollten anfangen, neue Projekte eigenständig proaktiv über Europa zu regeln. Das kommt hier nicht vor. Es wurde öfter erwähnt. Aber auch daran sollte man denken.

**Dr. Michael Schneider**, Staatssekretär (Sachsen-Anhalt): Meine Frage richte ich an Professor Schwarze. Sie bezieht sich auf § 3 EUZBBG, Vorhaben der Europäischen Union. Der Begriff „Vorhaben“ ist schon seit einigen Jahren Bestandteil der Bund-Länder-Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Unbestimmtheit oder der summarische Charakter der Umschreibung dessen, was unter „Vorhaben“ in der Zusammenarbeitsvereinbarung zu verstehen sei, war in den vergangenen Jahren eine Quelle verschiedener Dissense, die wir mit der Bundesregierung hatten, war eine Quelle von Problemen und Streit. Nun sieht § 3 der Zusammenarbeitsvereinbarung Bundesregierung/Bundestag für die Zukunft so aus, dass die Vorhaben in einer „Insbesondere“-Auflistung klar definiert werden. Das ist nicht abgeschlossen; aber es ist eine lange Liste, 14 Punkte, die definitorischen Charakter hat. In dem EUZBLG gibt es unter 12 der Anlage weiterhin die summarische Umschreibung dessen, was unter anderem unter „Vorhaben“ zu verstehen sei.

Definiert sich der Vorhabensbegriff in der Vereinbarung, die sich auf den Bundesrat bezieht, künftig aus der Bundestagsvereinbarung heraus - ich glaube das eher nicht -, oder wäre es nicht zweckmäßiger, um für die Zukunft an dieser Stelle Auseinandersetzungen zu vermeiden, im EUZBLG einen Querverweis auf § 3 EUZBBG anzubringen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Zunächst einmal sind beide Gesetzesentwürfe unabhängig voneinander zu sehen. Politisch kann man sowohl die eine wie die andere Lösung wählen. Ich glaube, dass in der Vereinbarung mit den Ländern eine Rolle gespielt hat, dass man die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern legislatorisch einfach so übernommen hat. Das war der historische Grund, glaube ich.

Aber Ihre Frage zielt darauf ab - das könnte ich gut unterstützen -, dass man sich im weiteren Prozess angleicht. Das ist aber eine politische Entscheidung, keine Rechtsfrage. Es spricht sehr viel dafür, sich in dem Gesetz, das die Zusammenarbeit mit den Ländern regelt, an dem Vorbild der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag zu orientieren.

**Markus Löning** (FDP): Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor von Bogdandy. In der BBV wurde eine Reihe von Fragen geregelt, die jetzt nicht Bestandteil des EUZBBG geworden sind. Zum Beispiel betrifft das die Unterstützung, die die Ständige Vertretung in Brüssel dem Verbindungsbüro des Bundestages geben musste. Gilt aus Ihrer Sicht, was das angeht, die BBV fort, oder sehen Sie Regelungsbedarf, dass man das in das EUZBBG hineinschreiben sollte? Die Praxis zeigt, es ist immer gut, wenn es ein Stück Papier gibt, wonach klar ist: Wo ist die Position des Verbindungsbüros des Deutschen Bundestages? Es ist hilfreich gewesen, dass das bis jetzt kodifiziert war.

Die andere Frage bezieht sich auf das, was Herr Professor Pernice gesagt hat: dass Stellungnahmen das German Vote in Brüssel perpetuierten und alles nur noch schwieriger und noch komplizierter machten. Meine Kontakte zu Kollegen aus Skandinavien besagen eher das Gegenteil. Sowohl die Finnen als auch die Schweden und die Dänen erzählen mir, dass die jeweilige Position klarer ist, weil sich das Parlament vorher damit beschäftigt hat. Sie, Herr Professor von Bogdandy, beschäftigen sich genau mit diesen vergleichenden Fragen. Könnten Sie dazu bitte eine Einschätzung geben?

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Zum ersten Punkt: Das ist eine Vereinbarung. Ich habe nirgendwo gelesen, dass

diese Vereinbarung aufgehoben worden ist. In dem Gesetz steht auch nicht, dass sie außer Kraft gesetzt wird. Insofern gilt die Vereinbarung fort, soweit nicht in dem Gesetz Dinge anders geregelt sind. Das geht dann natürlich vor. Das heißt, die Vereinbarung, soweit es keine Änderung gibt, gilt fort. Somit gilt die Unterstützung auch weiter.

Zum zweiten Punkt, zur Stellungnahme von Herrn Pernice. Wie ist das vergleichend? Ich möchte Herrn Pernice ausdrücklich unterstützen. Das liegt zum Ersten daran, dass im europäischen Prozess eine Position dann besonders aussichtsreich ist, wenn sie sehr früh sehr klar formuliert wird. Das ist ganz wichtig für eine erfolgreiche Position. Die nordischen Länder sind in diesem Prozess sehr gut, weil es auch kleinere Verwaltungen sind. Es sind weniger komplexe Länder; sie haben keine föderale Struktur. Das heißt, die nordischen Länder können sehr früh sehr klar eine Position beziehen. Diese Position wird entsprechend in den europäischen Prozess eingegeben. Es wird auch klargemacht: Dieser Punkt ist uns wichtig, darauf müsst ihr achten, und bei den anderen Dingen sind wir verhandlungsbereit.

Das haben wir in der Bundesrepublik gerade nicht. Denn die allermeisten Projekte müssen durch ein komplexes Konsensstellungsverfahren laufen. Somit wird in der Regel die deutsche Position sehr spät in den europäischen Prozess eingebracht, und dann auch nur mit erheblichen Kosten. Die Bananenmarktsaga ist ein wunderbares Beispiel dafür gewesen. Wäre die deutsche Position früher klargemacht worden, wäre es zu dieser Saga nicht gekommen.

Das heißt, das Problem der Bundesrepublik liegt daran, dass die deutsche Position erst in einem sehr späten Stadium in der Klarheit formuliert wird, die notwendig ist, um damit in einem sehr komplexen Prozess durchzudringen. Das Verfahren mit dem Parlamentsvorbehalt, wie es vorgesehen ist, erschwert nochmals. Es gibt natürlich die Möglichkeit, dass eine Regierung in einem bestimmten Punkt sagt: Meine Hände sind gefesselt; ich kann davon nicht weg. - Aber das ist eine sehr schwache Position. In manchen Konstellationen mag das helfen. Die Amerikaner argumentieren so. Aber es ist der amerikanische Präsident in internationalen Verhandlungen, der sagt: Ich habe den Senat. - Es sind die Amerikaner mit vielen Flugzeugträgern und Atomraketen, die so argumentieren. In dieser Position ist die



Bundesrepublik auch mit dem Bundesverfassungsgericht nicht. Somit kann ich mich nachdrücklich der Position von Herrn Pernice anschließen.

**Markus Löning** (FDP): Ich verstehe Sie richtig, dass das Problem nicht so sehr in der Parlamentsbeteiligung liegt, sondern letztlich in der Größe und im komplexen staatlichen Aufbau des Landes?

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Nicht nur. Wenn ich es richtig sehe, wartet die Bundesregierung, bis das letzte Land mit einer Position kommt; erst dann wird in der Bundesregierung die Position geklärt. Es sind auch verfahrensrechtliche Regelungen, die uns knebeln. Es ist nicht zwingend die Größe des Landes. Es ist auch verfahrensmäßige Selbstbindung, die sehr gut überwindbar ist.

**Markus Löning** (FDP): Spricht aus Ihrer Sicht etwas dagegen, die Frage des Verbindungsbüros in das EUZBBG zu schreiben? Gibt es Erwägungen, die besagen: Das geht nicht?

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Ich sehe keine. Aber jetzt ziehe ich meinen Joker. Ich habe das nicht durchdacht. Ich wüsste nicht, was dagegen sprechen sollte. Aber ich ziehe jetzt den Joker.

**Dr. Diether Dehm** (DIE LINKE): Herr Professor Fisahn - wenn mir, wie der Kollegin Schwall-Düren, ein zweiter Aufzug gestattet ist, würde es mich natürlich auch interessieren, was Herr Professor Murswiek dazu sagt -, sind Sie der Auffassung, dass ein ordentliches verfassungsgerichtliches Verfahren zur grundgesetzlichen Überprüfung von EU-Rechtsakten nach dem Maßstab der Ultra-vires- und der Identitätskontrolle erforderlich ist?

Zum Zweiten: Wie bewerten Sie die Ausklammerung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus dem Kreis der informations- und mitwirkungspflichtigen Politikbereiche, die ausdrücklich erfolgt ist?

Bei meiner dritten Frage bin ich in den Augen mancher Sachverständiger noch

nachhilfebedürftig, weil wir aus einer Partei kommen, der Sie mit dem Vorbehalt begegnen, in der Frage der Verfassung noch Nachholbedarf zu haben. Wir versuchen das in besonderer Erfüllung.

Den ganzen Vormittag haben wir gehört, durch die Klage der Linken und des Kollegen Gauweiler sei eine Stärkung der Rechte des Bundestages erfolgt. Das haben alle unisono gesagt. - Hat jemand widersprochen? - Die Klage der Linken blenden Sie ideologisch aus; das ist klar. Aber es war trotzdem die Klage der Linken.

Jetzt kommt Herr Pernice und sagt, was heute als die Stärkung der Rechte des Bundestages gelobt wurde, schwächt die deutschen Interessen. So wurde es eben gesagt. Diesen Widerspruch lasse ich mir in meinem nachhilfebedürftigen Hirn zergehen. Dann frage ich mich: Was könnte Herr Professor Voßkuhle gemeint haben, als er nach der Beschimpfung durch zwei frühere Außenminister gesagt hat: Ein Europa der Eliten wird nicht gehen. - Ich frage die beiden Sachverständigen: Könnte er da vielleicht eine solche Rechtsauffassung wie die des Kollegen Pernice gemeint haben?

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Wenn ich mich richtig entsinne, hat sich die Klage der Linken gegen den Vertrag von Lissabon gerichtet und nicht, wie beim Kollegen Gauweiler, gegen das Begleitgesetz. Diese Klage wurde zumindest verworfen.

(Dr. Diether Dehm (DIE LINKE):  
Das stimmt nicht! Wir haben Geld  
zurückbekommen!)

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Zu der ersten Geschichte. Ganz verworfen worden ist die Klage der Linken vom Bundesverfassungsgericht nicht. Wir haben zum Teil recht bekommen. Die Fragen, die Herr Dehm gerade gestellt hat, beziehen sich genau auf diese Punkte. Was Herr Voßkuhle gedacht hat, als er das gesagt hat, weiß ich nicht. Darüber möchte ich auch nicht spekulieren. Es tut mir leid.

Den anderen Punkt finde ich erheblich wichtiger: die Ausklammerung der Sicherheitspolitik. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr deutlich klargestellt, dass es den Parlamentsvorbehalt in Sachen Heer, Armee,

Militärpolitik usw. hochhängt und nicht angegriffen sehen will.

In den Gesetzen finden wir - darauf hat Herr Montag hingewiesen - nur diese eine Vorschrift, die sich auf Art. 42 Abs. 2 EUV, auf diesen einen Satz bezieht. Das ist zu wenig. Ich glaube, dass hier dem Parlamentsvorbehalt nicht entsprochen wurde, indem das IntVG die restriktive und sehr eng gefasste Mitwirkungspflicht des Bundestages sieht. Die Vorbereitungen laufen längst. Der Rat beschließt munter, wie viele Einsatzkräfte zur Verfügung stehen müssen, damit man Missionen im Sinne des Art. 43 EUV durchführen kann, wie viele Soldaten aufgestellt werden müssen, in welcher Zeit diese zur Verfügung stehen müssen, wie viele zivile und militärische Missionen gleichzeitig durchgeführt werden müssen, und alles ohne Beteiligung des Bundestages. Ich würde sagen, das entspricht dem Parlamentsvorbehalt nicht mehr.

Die andere Frage bezog sich auf die Klagemöglichkeiten. Ich sehe die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Erweiterung der Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 GG nicht als bloß dahingesagt, sondern ich denke schon, damit ist eine Anregung gemeint, ein konkreter Vorschlag. Das ist ein Obiter Dictum; das hat mit der Sache gar nichts zu tun. Das Obiter Dictum ist aber durchdacht. Ich würde das deshalb als Vorschlag werten, der meines Erachtens richtig ist. Die Möglichkeiten zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht sind in einer Zeit entstanden, in der innerstaatlich Staatsgewalt kontrolliert wurde. Aus diesem Stadium sind wir hinaus. Wir müssen genau überlegen, wie die Verfassungskontrolle der europarechtlichen Einbindung passieren muss.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Herr Dehm, eine Bemerkung zu dem Teil Ihrer Intervention, wo Sie gefragt haben: Welche Funktion hat die Stärkung der Rolle des Bundestages? Vorhin ist von Herrn von Bogdandy gesagt worden, das Integrationsverantwortungsgesetz habe den Charakter eines Verhinderungsgesetzes, eines negativen, integrationsfeindlichen Gesetzes, weil es so viele Gesetzesvorbehalte enthalte. Das ist eine völlig falsche und aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts undemokratische Perspektive. Es geht gar nicht darum, dass irgendetwas verhindert werden soll,

sondern es geht darum, dass in wichtigen, grundlegenden Fragen diejenigen entscheiden, die vom Volk direkt legitimiert sind. Diese können ja zustimmen. Es geht gar nicht um Verhinderung. Es geht darum, dem Parlament die Verantwortung zu geben, die ihm nach dem Grundgesetz, und zwar nach Art. 79 Abs. 3, zusteht. Das ist verbindlich.

**Jerzy Montag** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Einige konkrete Fragen an Herrn Professor Pernice. Wir haben in § 9 EUZBBG die Regelungen über die Behandlung der Stellungnahmen des Bundestages. Wenn die Bundesregierung mit einer Stellungnahme des Bundestages nach Art. 23 GG konfrontiert ist und es in Brüssel nicht schafft, sie vollständig durchzusetzen, dann berichtet sie, in welchem Maße das nicht gelungen ist und welche Gründe dafür sprechen. Nun kann der Bundestag verlangen, dass über dieses Ergebnis eine Aussprache im Bundestag stattfindet. Das steht in § 9 Abs. 5 letzter Satz EUZBBG. Das ist bisher leider nur als Mehrheits- und nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet. Finden Sie es nicht richtiger, wenn auch die Parlamentsminderheit die Möglichkeit hätte, eine solche Debatte im Deutschen Bundestag über dieses Ergebnis herbeizuführen?

Die zweite Frage betrifft die Information des Bundestages. Im Integrationsverantwortungsgesetz heißt es in § 12 Abs. 1:

Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat in Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend und ... fortlaufend zu unterrichten.

Ob das schriftlich oder mündlich erfolgen soll, steht an dieser Stelle überhaupt nicht. In § 4 EUZBBG heißt es, dass die Unterrichtung „in der Regel“ schriftlich erfolgen solle, also ausnahmsweise auch nicht. Das Gleiche findet sich in § 8 Abs. 1 EUZBBG bezüglich der Außen- und Sicherheitspolitik. Unsere Erfahrungen im Deutschen Bundestag sind, dass bei einer lediglich mündlichen Unterrichtung nicht jeder Abgeordnete in die Lage versetzt wird, diese Informationen zu erhalten. Wäre es nicht sinnvoll, diese Unterrichtung schriftlich zu machen?

Meine dritte Frage bezieht sich auf § 5 EUZBBG. Da geht es um die Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten. In Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b heißt es hinsichtlich Dokumenten der Europäischen Kommission,

dass der Deutsche Bundestag die Dokumente zu bekommen hat, die der Bundesregierung „offiziell zugänglich gemacht worden sind“. Sie selbst, Herr Professor Pernice, haben im Grundgesetzkommentar - so habe ich es verstanden - in der Rdnr. 101 zum Art. 23 geschrieben, dass es sinnvoll sei, dass die Bundesregierung auch die Dokumente, die sie inoffiziell erhalten hat, wenn sie sie dann erhalten hat, dem Bundestag zur Verfügung stellen sollte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich glaube, es wäre nicht grundgesetzwidrig, § 9 Abs. 5 EUZBBG zum Minderheitenrecht auszugestalten. Es ist vom Grundgesetz auch nicht zwingend gefordert, das zu tun. Wenn sich jede Partei überlegt, dass auch sie einmal in der Minderheit sein oder zur Opposition gehören könnte, ist politisch zu erwägen, ob es sinnvoll ist, eine solche Regelung hineinzuschreiben. Das Wichtige dabei ist, dass in der Regel die Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag dann nicht so intensiv ist, wenn die Mehrheit die Regierung stützt. Dann wird die Regierung vielleicht unglücklich sein, wenn die Koalition, die sie trägt, sie ständig kritisiert. Wenn die anderen nicht kritisieren oder Fragen stellen können, kann das manchmal zu Frustrationen führen und den offenen Dialog im Parlament und die Kontrolle der Bundesregierung nicht gerade fördern.

Ich persönlich war auch im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Sachen Minderheitenrechte - ein Viertel der Mitglieder des Bundestages darf dies oder jenes tun - dafür. Aber das ist keine juristische Meinung, sondern eine politische Möglichkeit.

Zur Frage nach § 12 IntVG im Vergleich zu § 4 EUZBBG: Wir müssen schon unterscheiden, dass es beim Integrationsverantwortungsgesetz um Angelegenheiten dieses Gesetzes geht. Das sind diese Dinge, wo eine Art Kompetenzverlagerung involviert ist, während das Zusammenarbeitsgesetz den Alltag meint. Deswegen kann es sein, dass Regelungen im Integrationsverantwortungsgesetz anders aussehen als im Zusammenarbeitsgesetz. Das hielte ich nicht für schlimm.

**Jerzy Montag** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Im Integrationsverantwortungsgesetz, wo es um die wichtigen Dinge geht, steht von

einer schriftlichen Unterrichtung gerade nichts. Das ist das, was ich kritisiere.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Dass Unterschiede da sind, kann man vielleicht erklären. Die Frage ist, ob die Unterschiede, die man findet, sinnvoll sind. Ich sehe im Integrationsverantwortungsgesetz den Ausdruck „fortlaufend zu unterrichten“. Ich bin mir nicht ganz klar darüber, ob das auch in § 4 EUZBBG steht. Das müsste man klären. Ich glaube, in der Regel sollte das in beiden Fällen schriftlich erfolgen. Das wäre hilfreich.

Zum dritten Punkt, zu den offiziell zugänglichen Dokumenten und den nicht offiziell zur Verfügung gestellten Unterlagen: Ich glaube, es wäre richtig, wenn die Bundesregierung die Dokumente, die wichtig sind und inoffiziell überreicht worden sind, auch mitteilt. Wir müssen aber bedenken: Oft sind die inoffiziell überreichten Dokumente diejenigen, die brisanter sind.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Deswegen wollen wir sie haben!)

Das spricht einerseits dafür, dass der Bundestag sie haben sollte. Wenn auf der anderen Seite die Partnerländer, der Rat oder die Kommission wissen, dass die Bundesregierung das weitergeben muss, bekommt sie diese Dokumente nicht mehr. Hier ist aus der praktischen Erfahrung heraus eine Abwägung zu machen. Ich wage nicht, mich auf eine Position festzulegen.

Ich würde schon sagen, dass das Wort „offiziell“ die Mitteilungen bezeichnet, die die Kommission zum Beispiel im Gesetzgebungsverfahren der Regierung macht, also die Entwürfe usw. Vielleicht eine letzte Antwort dazu: Wenn da „offizielle Dokumente“ steht, dann ist es nicht verfassungswidrig.

Erlauben Sie eine allerletzte Bemerkung zu den Vorwürfen, die Herr Dehm immer wieder, auch gegen mich persönlich, erhebt. Das Wort „Verfassungsfeind“ halte ich in diesem Raum für unangemessen. Ich wäre dafür, dass Herr Dehm dieses Wort in diesem Zusammenhang zurücknimmt, und ich danke Herrn Fisahn, dass er vorhin gesagt hat, dieses Wort gehöre nicht hierher. Ich wäre für eine diesbezügliche Erklärung von Herrn Dehm

(Zuruf: Er ist schon weg!)

- er ist schon weg - oder ein Wort des Vorsitzes, dass das Wort nicht hierher gehört, dankbar. Ich halte es für gut, dass die Linken und Herr Dehm Informationen erhalten. Ich bin jederzeit bereit, über das Verfassungsrecht und über das europäische Recht zu informieren, aber solche Vorwürfe möchte ich zurückweisen.

(Beifall)

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Herr Professor Pernice, ich habe diese Äußerung akustisch nicht gehört. Wir haben aber hier Stenografinnen und Stenografen, sodass ich die Äußerung selbstverständlich prüfen werde. Wenn diese Äußerung gefallen ist, ist diese schlicht und ergreifend inakzeptabel und in aller Schärfe und Form zurückzuweisen. Wir werden dies sicherlich anhand des Stenografischen Berichts zu prüfen haben.

Eine andere Bemerkung - deswegen hielt ich es auch für geboten, etwas großzügiger mit der Beantwortungszeit zu sein - betrifft den vom Kollegen Montag angesprochenen Punkt. Das ist ein ganz sensibler Punkt für die Arbeit unseres Parlaments, den wir sicherlich bei der weiteren Erörterung noch vertiefen werden.

**Thomas Dörflinger (CDU/CSU):** Herr Professor Murswiek, ich komme mit meiner Frage an Sie auf die unterschiedliche Terminologie im EUZBBG zurück, die Herr Kollege Silberhorn in der vorangegangenen Runde angesprochen hat. Wir reden in § 3 Abs. 1 Nr. 3 von Gesetzgebungsakten, gleichlautend in § 7 Abs. 2, verwenden dann aber in § 9 Abs. 4 den Begriff des Rechtsetzungsaktes in Anlehnung an Art. 23 GG. Herr Professor Streinz sagte eben schon - ich gebe es mit meinen Worten wieder -, dass das heilungsbedürftig sei. Die spannende Frage ist jetzt, wie wir das heilen; vermutlich nicht, indem wir das in der Begründung klarstellen, sondern, indem wir im Gesetzestext klarstellen, ob wir Rechtsetzungsakte oder Gesetzgebungsakte meinen. Das Erstere ist nach meiner Definition der weiter gehende Begriff. Deswegen wäre ich für einen Hinweis dankbar, auf welche Art und Weise wir eine einheitliche Terminologie herstellen, um Missverständnisse, wie sie vorher von einem Vertreter von Sachsen-Anhalt beschrieben worden sind, nicht nur im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern, sondern auch zwischen der Bundesregierung und

dem Deutschen Bundestag nach Möglichkeit in Zukunft zu vermeiden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Wenn ich das richtig sehe, ist „Rechtsetzungsakte“ der weiter gehende Begriff. Der sollte deshalb einheitlich verwendet werden.

**Steffen Reiche** (Cottbus) (SPD): Meine Fragen richten sich an Herrn Professor Mayer und Herrn Professor von Bogdandy. In § 9 Abs. 4 EUZBBG wird die Berücksichtigung von Stellungnahmen des Bundestages zu EU-Vorschlägen im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge durch die Bundesregierung hervorgehoben. Inwiefern entspricht das Ihrer Meinung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, und ist diese Hervorhebung mit der innerstaatlichen Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar?

Meine zweite Frage, ebenfalls an beide gerichtet, bezieht sich auf § 4, nämlich ob Sie die Unterrichtung über Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH für ausreichend halten, um der Bedeutung derartiger Verfahren für den Bundestag als dem gesetzgebenden Organ gerecht zu werden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ich will mit der Frage nach der Dimension der kommunalen Daseinsvorsorge anfangen. Dazu hat Herr Kollege Ruffert bereits etwas gesagt. Es gibt ein Befassungsrecht des Bundestages. Man kann getrost darüber nachdenken, das komplett zu streichen. Für diese Position habe ich viel Sympathie. Ich will nur noch anschließen, dass man bei diesen Fragen die grundsätzliche Architektur, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil für die Übernahme der Integrationsverantwortung anlegt, in den Blick nehmen muss. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Integrationsverantwortung des Bundestages eine allgemeine, man könnte auch sagen: eine vorrangige, weil eben der Bundestag das direkt gewählte Staatsorgan ist. Daher hat der Bundestag jedes Recht, sich mit diesen Dingen zu befassen. Es gibt zweifelsohne bestimmte Fragen, die sich mit Blick auf § 10 EUZBBG stellen. Das werden wir vielleicht morgen noch thematisieren. Ich will das hier nicht weiter ausführen.

Vertragsverletzungsverfahren finden im Wesentlichen in zwei Stufen statt. Es gibt ein

Vorverfahren und dann ein Verfahren vor dem EuGH. Sobald es vor dem EuGH landet, hat der Bundestag kein Problem; denn dann wird er unterrichtet. Die Frage, die man hier stellen kann, ist: Reicht das, oder müsste der Bundestag nicht auch in diese Vorverfahren, in denen die Kommission mit der Ministerialverwaltung kommuniziert, involviert werden? Ich habe länger darüber nachgedacht und versucht, herauszufinden, was das Problem sein könnte und welches Interesse der Bundestag haben könnte. Ich denke, man muss im Blick behalten, dass dieses Vorverfahren eben doch ein Verfahren ist, in dem zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat Dinge politisch ausgehandelt werden. Da kann es möglicherweise kontraproduktiv sein, wenn die Dinge gleich öffentlich werden, wie sie es nun einmal würden, wenn der Bundestag vollumfänglich unterrichtet würde. Vielleicht würden bestimmte Dinge, die die Kommission bis jetzt gemacht hat - zum Beispiel ein Entgegenkommen bei der Frage, wie man eine Vertragsverletzung abstellt, ob man eine längere Frist setzt und darauf setzt, dass andere Mitgliedstaaten das nicht erfahren, und weitere informelle Dinge, die zwischen der Bundesregierung und der Kommission stattfinden -, über Bord gehen, wenn man das Ganze zu stark formalisiert. Ich glaube, das wäre nicht im Sinne der Bundesrepublik Deutschland, die bis jetzt sehr gut mit dem gegenwärtigen Modell fährt und zu einem ganz großen Teil mögliche Vertragsverletzungsverfahren auf der Ebene dieses Vorverfahrens abwehren kann. Aber wenn Sie als Abgeordneter mir sagen können, was das spezifische Anliegen für den Bundestag sein könnte, in dieser frühen Phase unterrichtet zu werden, um den möglichen Preis, dass es nicht mehr so gut wie derzeit funktioniert, dann wäre das sicher hilfreich.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Ich kann mich den Ausführungen des Kollegen Mayer vollständig anschließen.

Zum zweiten Punkt sollte man sich klarmachen: Die EU ist ein System des Exekutivföderalismus, und die Bundesrepublik Deutschland ist ein System des Exekutivföderalismus. Jetzt möge man sich einmal überlegen, welche Erschwerung der Kooperation es im Rahmen des deutschen föderalen Zusammenspiels bedeuten würde, wenn

die Länderparlamente die gleiche Menge an parlamentarischer Befassung wie der Bundestag bewältigen müssten. Das ist eine Bestätigung dieses Punktes.

Zu § 9 Abs. 4 EUZBBG und der Daseinsvorsorge: Ich halte es für dringend notwendig, das zu streichen; denn dieser Satz lädt so, wie er formuliert ist, zu Gegenschlüssen ein: „Dies gilt auch dann, wenn ...“ Was ist die Funktion dieses Satzes? Dieser Satz lädt zu irgendwelchen Gegenschlüssen ein, für die es aber überhaupt keinen Raum gibt. Das heißt, er ist gegenstandslos, aber er kann die Interpretation auch in die Irre führen. Deshalb sollte er dringend gestrichen werden.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Wir können auch diesen dritten Frage- und Antwortkomplex abschließen. Ich darf mich für alle Statements und die profunde Beantwortung der gestellten Fragen herzlich bedanken. Bevor ich die Sitzung unterbreche, darf ich Sie bitten, Ihre persönlichen Unterlagen mitzunehmen. Ich unterbreche die Sitzung bis morgen früh 8 Uhr. Wir werden dann die Sitzung hier fortsetzen.

(Unterbrechung der Anhörung:  
Mittwoch, 26.08.2009, 19.30 Uhr)

(Wiederbeginn der Anhörung: Donnerstag, 27.08.2009, 8.06 Uhr)

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Exzellenzen! Sehr geehrte Herren und Damen Minister und Staatssekretäre! Liebe Kolleginnen und Kollegen, auch aus dem Europäischen Parlament! Meine sehr geehrten Sachverständigen! Sehr geehrte Damen und Herren! Die unterbrochene Sitzung wird fortgesetzt. Ich darf Sie auch heute Morgen herzlich begrüßen zu der Anhörung, die Bundestag und Bundesrat gemeinsam durchführen.

Bevor wir die Beratungen fortsetzen, darf ich fragen, ob es Änderungswünsche im Hinblick auf die Tagesordnung gibt. - Bitte, Herr Kollege Stübgen.

**Michael Stübgen (CDU/CSU):** Herr Vorsitzender, mit Blick darauf, dass ich mitbekommen habe, dass es für viele unserer Kollegen zeitlich ein bisschen eng wird, schlage ich vor, die letzte Fragerunde zu streichen. Das ist eine allgemeine Frageunde, und ich habe den Eindruck, dass sie nicht unbedingt nötig ist.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Das betrifft die allgemeine, letzte Fragerunde. Wenn unter den Kollegen Einverständnis besteht, können wir so verfahren. Ich würde dann aber darum bitten, dass Sie Fragen, die Sie sich gedanklich für diesen Block reserviert haben, in die vorderen Blöcke einbauen. Wenn ich mich recht entsinne, wurden viele dieser Themen schon gestern angesprochen. - Frau Dagdelen von der Fraktion Die Linke hat sich gemeldet.

**Sevim Dagdelen (DIE LINKE):** Ich möchte für meine Fraktion erklären, dass wir auf die letzte Fragerunde nicht verzichten wollen.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Sobald sich eine Fraktion gegen den Vorschlag ausspricht, müssen wir die Tagesordnung wie vorgesehen beibehalten.

Bevor wir fortfahren, darf ich das Wort an meinen geschätzten Kollegen Professor Reinhart geben.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart, Minister (Baden-Württemberg):** Herr Kollege Krichbaum! Exzellenzen! Sehr ge-

ehrte Damen und Herren Kollegen Minister, Staatssekretäre, Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Meine Damen und Herren Sachverständige! Ergänzend zu den einleitenden Bemerkungen meines Kollegen Krichbaum darf ich kurz auf die Gegenstände der heutigen Anhörung und auf folgenden Gesichtspunkt hinweisen: Die bisherige europäische Integration hat gezeigt, dass Deutschland nur als föderaler Staat erfolgreich in der Europäischen Union agieren kann. Bei dem weiter zusammenwachsenden Europa müssen deshalb - das darf ich aus Sicht der Länder einbringen - die wesentlichen Elemente der Struktur des föderalen Systems gesichert werden.

Das Bundesverfassungsgericht fordert zu Recht, dass auch der Bundesrat Integrationsverantwortung wahrnimmt. Ich möchte deshalb noch einmal unterstreichen: Die Entscheidung, die Anhörung gemeinsam durchzuführen, war richtig, weil so jedes Verfassungsorgan auch die Anliegen, die Interessen des anderen Organs sieht und sich gemeinsam besser darstellen lässt, was wen bewegt. Ich fand die gestrigen Ausführungen hierzu sehr sachkundig.

Wir haben im Vorfeld in fünf Verhandlungsrunden seitens des Bundesrates mit dem Bundestag vor allen Dingen die speziellen Brückenklauseln, den Notbremsemechanismus, der jetzt zur Diskussion steht, und dort natürlich die Mitwirkungsrechte der Länder im Auge gehabt.

Bei den speziellen Brückenklauseln war die Frage vor allen Dingen, wann Regelungen der Gesetzgebung eine Ermächtigung durch den Bundesrat erfordern. Im Zeitpunkt des Übergangs vom Prinzip der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung ist oft gar nicht bestimmbar, ob der Bundesrat von der Materie betroffen sein wird. Das hat uns vor gewisse Probleme gestellt. Zur Wahrung der Rechte des Bundesrates haben wir uns im Ergebnis darauf verständigt, enumerativ die Fälle zustimmungspflichtig zu machen, in denen der Bundesrat auch innerstaatlich mitwirkungsbefugt ist oder sein kann. Wir haben dies für den sinnvollsten Weg erachtet. Anhand dieses Maßstabes muss im konkreten Brückenfall bestimmt werden, welche Materie von der Brückenklausel erfasst ist.

Ein weiterer wichtiger Punkt war das Notbremseverfahren, über das wir jetzt sprechen. Es war wichtig, das Notbremserecht handhabbar zu machen, für den Bundestag, aber auch - entsprechend den Regelungen

bei den speziellen Brückenklauseln - für die Länder. Wir haben uns auf den Kompromiss geeinigt, die Ergänzung aufzunehmen, dass dies gelten soll, wenn - so steht es jetzt in der Vorlage - „im Schwerpunkt“ Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Wie wir gestern gehört haben, kann man darüber, ob man die Eingrenzung „im Schwerpunkt“ braucht, unterschiedlicher Meinung sein. Ich will mit Blick auf die Vergangenheit sagen: Die Formulierung „im Schwerpunkt“ kann zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen; denn was soll das sein: „im Schwerpunkt“? Das will ich persönlich offen zur Diskussion stellen. Deshalb ist zu überlegen, ob man die Formulierung „im Schwerpunkt“ nicht besser streicht.

Von Bedeutung ist natürlich, wer wann wie bremsen kann. Nach der Vorlage ist vorgesehen, dass der Bundestag immer bremsen kann. Da war die Formulierung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts auslegungsbedürftig. Es macht eigentlich nur in den Fällen Sinn, dem Bundesrat zu ermöglichen, zu bremsen, wenn der Bundesrat betroffen ist. Natürlich könnte man vorsehen, dass der Bundesrat nur gemeinsam mit dem Bundestag bremsen kann. Wir sind aber davon überzeugt, dass die Bremse nur praktikabel ist, wenn jeder für sich das Bremspedal betätigen kann. Der Bundestag kann also immer auf die Bremse gehen, die Länder hingegen nur dann, wenn sie betroffen sind, dann aber auch unabhängig vom Bundestag.

In der Frage der Kompetenzklauseln war keine Übereinstimmung zu finden. Wir haben gestern im Zusammenhang mit dem Strafverfahrensrecht und der europäischen Staatsanwaltschaft sowie der Satzung der Europäischen Investitionsbank darüber gesprochen, wie es mit der Zustimmungsbefähigung aussieht. Das ist ein wichtiges Thema, zu dem wir uns heute erhellende Begleitung erhoffen; denn da sind die Diskussionen schon im Vorfeld weit auseinandergegangen.

Bei einem großen Teil der heutigen Anhörung geht es um den Gesetzentwurf zur Änderung des EUZBLG. Parallel haben wir gestern über das EUZBBG gesprochen. Wir haben uns - ich will bewusst sagen: auch aufgrund der Kürze der Zeit, die wir für die zweite und die dritte Lesung haben, und am 18. September soll ja der Bundesrat entscheiden - dafür entschieden, den gesamten Text der im letzten Jahr zwischen den Landesregierungen und der Bundesregierung

verhandelten Vereinbarung über die Ausführung der Mitwirkung des Bundesrates in das EUZBLG aufzunehmen.

Zum Schluss stand noch die Thematik der kommunalen Daseinsvorsorge im Raum. Der Bundestag hat in den Gesetzentwurf zur Änderung des EUZBBG im letzten Moment einen § 9 aufgenommen, in dem unter anderem steht:

Vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Dies gilt auch dann, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt.

Wir haben gestern vor der Sitzung des Bundestages im Kreis der Europaminister getagt und uns alle 16 auf eine vergleichbare Formulierung verständigt, die man als Pendant in § 10 EUZBLG aufnehmen sollte. Wir Länder sind ja gemäß dem Aufbau unseres Staates erst recht in der Pflicht, die kommunalen Interessen zu wahren. Zwar haben in § 10 des bisherigen EUZBLG schon eine Formulierung; aber wir glauben, dass hier ein sinnvolles Pendant aufgenommen werden sollte.

Da wegen der Rechtsförmlichkeit noch Änderungen erforderlich sein werden, bitte ich die Bundestagsabgeordneten um ihre Begleitung dabei, das, was die Einbringung angeht, im weiteren Ausschussverfahren auf dem Wege von Änderungsanträgen zu ergänzen. Es war nämlich zeitlich nicht möglich, das noch in den vorliegenden Text aufzunehmen.

Ich bin überzeugt, dass wir damit für den Bundesrat wie für den Bundestag eine Stärkung der Integrationsverantwortung im Zusammenwirken mit der Bundesregierung erzielt haben.

Ich wünsche uns für den zweiten Tag dieser Anhörung einen fruchtbaren Meinungsaustausch. Vielleicht schaffen wir es, auch wenn auf den letzten Block nicht verzichtet wird, die Anhörung bis 11.15 Uhr abzuschließen. Ich wünsche uns konstruktive, gute Beratungen.

**Dr. Peter Gauweiler (CDU/CSU):** Eine Frage an Herrn Professor Murswiek, im Anklang an das, was wir gestern über die Begleitresolution und die Geltung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gehört ha-

ben. Ist es so - dieser Eindruck drängt sich mir auf -, dass wir in der Zukunft zwei Lissabon-Verträge haben werden: einen verfassungsgemäßen - in der Auslegung und Interpretation des Bundesverfassungsgerichts - und einen, der für die EU-Gremien gilt, der in der Grundgesetzleitform praktiziert werden soll und bei dem sich, wie es bei einem Sachverständigen angeklungen ist, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten, wenn die Gewalten unterschiedliche Ansprüche stellen, herausstellen wird, wie sich das politisch entwickelt? Wie ist das jenseits dieser Stimmungsprognosen verfassungsrechtlich einzuordnen?

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Wir lassen jetzt alle Fragesteller ihre Fragen stellen und gehen erst dann in den Antwortblock. Ab dem zweiten Block folgen Frage und Antwort wieder direkt aufeinander. Der heutige Ablauf ist also das Pendant zum gestrigen.

Damit Sie sich darauf vorbereiten können, wie die Reihenfolge in der ersten Runde sein wird: Jetzt hat der Bundesrat das Fragerecht. Dann kommt die SPD, dann wieder der Bundesrat, dann kommt die FDP, danach die Linke, dann Bündnis 90/Die Grünen, dann mit einer Abschlussfrage der Bundesrat. Erst dann folgt die Antwortrunde.

**MD Martin Neumeyer** (Bayern): Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Notbremsemechanismus ausgeführt,

dass der deutsche Vertreter im Rat die ... mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt ...

§ 9 Abs. 2 IntVG soll nun anders als die Regelungen zu den besonderen Brückenklauseln hinsichtlich der Beteiligungsrechte des Bundesrates das Erfordernis der Schwerpunkt betroffenheit enthalten.

Meine Frage an die Professoren Streinz und Hillgruber: Ist dies vor dem Hintergrund, dass die Regelungen über die Gesetzgebung des Bundes - §§ 70 ff. GG - keine Schwerpunktzuständigkeit kennen, verfassungsgemäß?

Meine zweite Frage: Besteht bei diesem Auseinanderlaufen der Begriffe nicht die Gefahr, dass diese Regelungen in der praktischen Anwendung zu Rechtsunsicherheit und Abgrenzungsschwierigkeiten führen?

**Axel Schäfer** (Bochum) (SPD): Ich möchte vor meiner Frage eine kleine Bemerkung machen - wir haben ja noch ein paar Sekunden Zeit -: Das, was wir machen, ist wichtig, und es ist, glaube ich, auf einem guten Weg. Ich will aber nicht verhehlen, dass ich bei dieser Debatte den Eindruck bekommen habe, dass es hier weniger um Subsidiarität geht als vielmehr darum, alles zu bremsen, was von der Europäischen Union kommt. „Notbremsemechanismus“, „Frühwarnsystem“, das klingt alles danach, als ob uns Unbill drohte. Wir führen mittlerweile eine Europadebatte, die sich gegen die weitere europäische Integration richtet. Wir führen eine Europadebatte, die von Bedenkenträgern bestimmt ist. Außer einigen wenigen Professoren, die sich erfreulich geäußert haben, scheint es keine Hoffnungsträger mehr zu geben.

(Dr. Angelica Schwall-Düren (SPD):  
Das weise ich mit Abscheu und  
Empörung zurück! - Heiterkeit)

- Das bezieht sich natürlich nicht auf meine Fraktion. - Hier spiegelt sich das gesellschaftliche Klima wider, das wir seit dem 30. Juni haben.

Es kommt auch darauf an, wie wir das nach außen kommunizieren. Deshalb halte ich es für höchst problematisch, wenn der Eindruck entsteht, wir wollten ein Europa unter Vorbehalt. Wir wollen weiterhin dieses gemeinsame Europa, dessen Teil wir sind, gestalten. Es wäre gut, wenn das im Wording und in dem Geist, der hier verbreitet wird, zur Geltung käme. Wir sind ja nicht bei *Faust*, wo es heißt:

Ich bin der Geist, der stets verneint!  
Und das mit Recht; denn alles, was  
entsteht,  
Ist wert, daß es zugrunde geht ...

So nicht! Das ist nicht des Pudels Kern. Das musste einmal gesagt werden; denn man kann nicht über Texte diskutieren und dabei den Kontext ausblenden.

Kommen wir zu den Mühen der Ebenen. Ich habe an die Professoren Pernice und Mayer die Frage, wie sie die Unterschiedlichkeit des Begriffs des Vorhabens in EUZBBG



und EUZBLG sehen und ob sie im Hinblick auf die Überführung der BLV in das EUZBLG verfassungsrechtliche Bedenken haben.

**Markus Löning** (FDP): Herr Schäfer, ich sage: Wunderbar; jetzt sind wir alle wach! Ich glaube, wir sollten einander den guten Willen, die EU fortentwickeln zu wollen, nicht absprechen. Dass wir guten Willens sind, ist in der gestrigen Plenardebatte deutlich geworden. Abgesehen von der einen Fraktion, die ich ausnehmen will, haben das alle deutlich betont. Wir sollten einander auch nicht vorhalten, wir seien, was die EU angeht, miesepetrig. Ich fühle mich, was die EU angeht, nicht miesepetrig. Bei dem, was wir hier machen, geht es darum, die Europäische Union demokratischer und transparenter zu gestalten. Wir wollen, dass die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, was EU-Gesetzgebung ist und was auf EU-Ebene stattfindet.

In diesem Sinne möchte ich als Nachklapp zu dem, worum es gestern ging, eine Frage an Herrn von Bogdandy richten. Herr von Bogdandy, Sie haben in Ihrem Einführungsstatement vom kategorischen Imperativ gesprochen. Das ist eine sehr gute Kategorie, um unsere Debatte einzuordnen. Wir haben die Praxis in den skandinavischen Ländern thematisiert. Würden Sie unsere Situation und unsere Gesetzentwürfe noch einmal einordnen in den Zusammenhang mit dem, was in anderen europäischen Ländern passiert? Gibt es in anderen Ländern ähnliche Tendenzen, dass sich die nationalen Parlamente stärker an der Debatte über Vorhaben der EU-Gesetzgebung beteiligen möchten? Wie ist das in den einzelnen Ländern ausgeprägt? Wo stehen wir mit den Gesetzentwürfen, die jetzt vorliegen, im Vergleich mit den anderen 26 Mitgliedsländern der EU?

**Sevim Dagdelen** (DIE LINKE): Angeichts der vielbeschworenen Prosa möchte ich die Sachverständigen bitten, frei ihre Meinung zu äußern, ohne Rücksicht auf den Druck, der hier anscheinend aufgebaut wird.

Ich möchte Herrn Fisahn die Frage stellen: Teilen Sie die Auffassung von Herrn Murswiek, dass der Parlamentsvorbehalt für Militäreinsätze mit dem Integrationsverantwortungsgesetz nur unzureichend geschützt wird?

Meine zweite Frage richtet sich ebenfalls an Herrn Fisahn: Könnte das Unterlassen der

Schaffung einer Regelung für die Entscheidung über Bundeswehreinräte im Rahmen von europäischen Militärmissionen zu dem Schluss verleiten, dass eine Zustimmung des Bundestages nicht erforderlich ist?

Drittens würde ich Herrn Fisahn und Herrn Mayer gerne fragen, ob der Bundestag mit den zur Diskussion stehenden Entwürfen gegenüber dem Bundesrat seine bedeutendere Rolle im Rahmen der Integrationsverantwortung erhält oder ob Bundestag und Bundesrat gleichgestellt werden. Wie schätzen Sie das ein?

Sehen Sie rechtlich Bedenken, eine Formulierung aufzunehmen, dass das Verbindungsbüro des Bundestages in Brüssel von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union unterstützt wird? Das war ja in der BLV festgeschrieben, ist hier aber herausgenommen worden.

**Manuel Sarrazin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich kann im Anschluss an das, was Herr Schäfer gesagt hat, nur die Hoffnung äußern, dass wir am Ende der Sitzung nicht sagen müssen:

Habe nun, ach! EUZBBG,  
EUZBLG und IntVG  
Durchaus studiert, mit heißem Bemühn.  
Da steh ich nun, ich armer Tor!  
Und bin so klug als wie zuvor.

Die gestrige Anhörung hat schon erwiesen, dass uns ein solches Fazit wie bei *Faust* nicht droht. - Das vielleicht vorweggeschickt.

Ich habe zu drei Punkten Fragen, die ich vor allem an die Prozessvertreter des Bundestages, Herrn Mayer und Herrn Pernice, richte. Ich möchte politisch argumentieren: Wenn wir uns den GASP-Artikel im EUZBBG anschauen, sehen wir einen Unterschied zu Unterrichtungen in anderen Politikbereichen. Das alltägliche politische Geschäft läuft aber gerade im Bereich der Außenpolitik oftmals nicht über das Ziel Rechtsakte, sondern durch Verständigung auf Verhandlungspositionen in internationalen Verhandlungen. Bestätigen oder korrigieren Sie mich: Wäre es nicht gerade hier wichtig, eine andere Formulierung zu finden, und zwar einerseits in Bezug auf die politische Einschätzung offizielle/inoffizielle Dokumente, andererseits aber auch in Bezug darauf, dass die Zuspitzung auf Tagungen und Schlussfolgerungen des Rates etwas betrifft, was man eigentlich

sowieso aus den Medien erfährt? Für mich als Abgeordneten im Europaausschuss oder im Auswärtigen Ausschuss hat das politisch keinen Mehrwert.

Meine zweite Frage steht in Zusammenhang mit der Vorhabenliste, mit der sogenannten Informationen über Mandate für Verhandlungen mit der Europäischen Kommission spezifiziert werden. Nach dem EUAV ist es ausdrücklich so, dass nicht nur die Kommission, sondern auch der Hohe Vertreter für den Rat Verhandlungsmandate übernehmen kann. Geben Sie mir recht, dass mit der uns vorliegenden Formulierung solche Mandate nicht abgedeckt wären und dass wir diese rechtstechnische Unzulänglichkeit beheben sollten?

Meine dritte Frage ist ebenfalls politisch und betrifft § 3 Abs. 3 IntVG. Es geht um Art. 42 Abs. 2 EUV, die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union“, und hier um Satz 2. Wenn man auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik unter Gesetzesvorbehalt stellte, müsste jeder einzelne Schritt mit einem Gesetz unterlegt werden, damit sich die Bundesregierung, wenn ein solcher Schritt im Rat beschlossen werden soll, entsprechend verhalten kann. Das wäre für den Prozess schwierig. Meine Frage: Haben Sie Vorstellungen oder Ideen, wie man den Bundestag an der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik besser beteiligen kann, ohne immer an eine gesetzliche Regelung für Satz 1 nachzudenken? Für Satz 2 ist das ja unstrittig.

**Monika Helbig**, Staatssekretärin (Berlin): Zur Überführung der BLV ins EUZBLG. Wir sind in der Situation, dass sich bestimmte Bereiche der BLV, zum Beispiel die Passage über den Länderbeobachter, aber auch einige andere Punkte, aus Rechtsförmlichkeitsgründen nicht ins EUZBLG überführen lassen. Wir haben gestern im Kreis der Europaministerinnen und -minister darüber diskutiert, wie man mit dem „Rest“ umgehen soll.

Bisher ist vorgesehen, dass § 9 EUZBLG gestrichen wird. Ich habe an Herrn Professor Ruffert die Frage: Kann der Rest der BLV ohne gesetzliche Ermächtigung bestehen bleiben, oder ist es, um die Rechtmäßigkeit der Rest-BLV sicherzustellen, notwendig, dass die Formulierung des jetzigen EUZBLG - „Einzelheiten der Unterrichtung

und Beteiligung der Länder nach diesem Gesetz bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten“ - erhalten bleibt? Ist die Konstruktion, die BLV sozusagen als Anlage zum EUZBLG zu überführen, verfassungsgemäß?

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhard**, Minister (Baden-Württemberg): Damit hätten wir die Fragerunde beendet.

Nachdem der Bundesrat eine Frage nicht ausgeschöpft hat, darf ich, da ich keinen weiteren Sachverständigen fragen darf, ergänzen: Die Überführung der BLV ins EUZBLG ist den Ländern ein Anliegen. Es geht - das sage ich für diejenigen, die bei den Beratungen nicht dabei waren - nicht um die Inhalte, es geht nur um die Rechtsförmlichkeit der Überführung. Wir haben diese Vereinbarung im Vorjahr unterzeichnet. Über die Inhalte sind wir uns einig. Den größten Teil, die Essentials, werden wir ins EUZBLG übernehmen, und dabei wird es keine Probleme geben.

Die Frage ist aber: Wie können wir die Rechtsförmlichkeit des Inhalts des verbleibenden Rumpfes wahren? Reicht es beispielsweise aus, wenn wie im Vorjahr Kanzleramt und MPs wechselseitig erklären, dass der Rest, der nicht im EUZBLG steht, weiterhin Gültigkeit hat? Wäre das die Erhebung in eine Vereinbarung, oder müssen wir eine Extravereinbarung schreiben? Das ist nur eine Frage der Rechtstechnik. Es würde uns helfen, wenn Sie uns da einen Hinweis gäben.

Die Fragerunde ist damit durch. Jetzt beginnt die Antwortrunde.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Herr Gauweiler hat mich gefragt: Gibt es jetzt sozusagen zwei Verträge von Lissabon - einen in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts und einen in der Auslegung des EuGH -? Das kann man in der Tat so sehen.

Es gibt im Vertrag von Lissabon viele unbestimmte Begriffe, die man eng oder auch sehr weit auslegen kann. In dem letzten Fall sind die Kompetenzen der EU sehr groß - größer, als es das Grundgesetz zulässt -, in dem ersten Fall - nach der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts - sind sie wesentlich enger gefasst.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist der Vertrag von Lissabon

bon nur nach Maßgabe der Gründe des Urteils verfassungsmäßig. Daran sind die deutschen Staatsorgane gebunden. So hat der Vertrag von Lissabon durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine enge Auslegung bekommen.

(Elmar Brok, MdEP: Das stimmt einfach nicht!)

Was passiert bei Konflikten, was passiert wenn der EuGH den Vertrag von Lissabon ganz anders auslegt als das Bundesverfassungsgericht? Man kann es darauf zuspitzen: Wir könnten einen Vertrag von Lissabon in der Auslegung des EuGH und einen Vertrag von Lissabon in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts bekommen. Was für die deutschen Staatsorgane gilt und verbindlich ist, ist die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts.

Alle Experten, insbesondere diejenigen, die die Erklärung der 30 Juristen unterschrieben haben, sind sich einig, dass wir auf einen Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht - Bindung der deutschen Staatsorgane an eine Auslegung des Vertrages von Lissabon, die auf das Grundgesetz gestützt ist - und EuGH - möglicherweise eine völkerrechtliche Verpflichtung auf eine ganz andere Auslegung des Vertrages von Lissabon - zusteuern können.

Was folgt aus der Integrationsverantwortung der Staatsorgane, wenn man diesen möglichen und wahrscheinlichen Konflikt vor sich sieht? Daraus folgt, dass die Staatsorgane all das, was es an Möglichkeiten gibt, tun müssen, um einen solchen Konflikt zwischen völkerrechtlicher Bindung und verfassungsrechtlicher Verpflichtung zu vermeiden. Einen Weg, diesen Konflikt zu vermeiden, habe ich aufgezeigt. Der klarste Weg wäre ein entsprechendes Protokoll, in dem sich die Mitgliedstaaten einigen, dass der Vertrag für Deutschland in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts gilt. Die zweitbeste Möglichkeit wäre ein entsprechender völkerrechtlicher Vorbehalt.

Gestern haben sich einige vehement gegen einen solchen Vorbehalt ausgesprochen. Man muss sehen, dass der Kampf gegen die völkerrechtliche Absicherung des Vollzugs des Vertrages in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts ein verdeckter Kampf gegen das Bundesverfassungsgericht ist.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Unsinn! Das Verfassungsgericht hat das doch gar nicht

gefordert! Was erzählen Sie uns da?)

- Das Verfassungsgericht hat einen Vorbehalt nicht ausdrücklich gefordert.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): So ist es!)

Es fordert aber, dass der Vertrag in Deutschland nur in der Auslegung angewandt werden kann, die sich aus den Gründen des Urteils ergibt. Genau das dürfen wir unter Umständen nicht tun, wenn der EuGH den Vertrag anders auslegt. Mayer, Pernice und von Bogdandy haben eine Erklärung unterschrieben, nach der Deutschland zur Zahlung von Zwangsgeldern verurteilt werden kann, wenn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts befolgt wird. In einen solchen Konflikt kann man nicht hineinflüchten, wenn man seine Integrationsverantwortung wahrnimmt.

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Es wurde nach dem Mechanismus im Rahmen der Notbremseklausel und der Beteiligung des Bundesrates gefragt. Das Problem war, ob in diesem Zusammenhang der Begriff des Schwerpunktes erhalten bleiben soll. Lassen Sie mich dazu kurz etwas sagen:

Erstens. Der Notbremsemechanismus ist nicht vom Bundesverfassungsgericht erfunden worden, sondern steht im Vertrag von Lissabon. Daher müssen wir uns damit auseinandersetzen.

Zweitens, zum grundsätzlichen Ansatz. Art. 12 EUV in der Fassung von Lissabon enthält die Bestimmung, dass die nationalen Parlamente - dazu gehört auch der Bundesrat - aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen. Dann wird eine ganze Reihe von Dingen aufgeführt, die die nationalen Parlamente tun sollen: Unter anderem sollen sie Kontrollfunktionen ausüben. Nichts anderes wird hier umgesetzt. Hier wird also der Vertrag von Lissabon umgesetzt; dies ist keine Erfindung des Bundesverfassungsgerichts.

Jetzt zum Notbremsemechanismus selber und zur Beteiligung des Bundesrates. In der Tat, das Problem liegt bei dem Begriff „Schwerpunkt“. Diese Bestimmung wird in Art. 23 GG in zwei Fällen genannt, und zwar:

Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder ... ist bei der Willensbildung des Bundes

... die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen ...

Und dann bei der Vertretung im Rat:

Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse ... betroffen sind ...

Das heißt, dort gibt es diesen Begriff.

Die Frage ist: Ist es sachgerecht, ihn auch im vorliegenden Falle zu verwenden? Dort ist es sachgerecht, weil gesteigerte Rechte des Bundesrates vorhanden sind, weil eine Vertretung Deutschlands durch einen Vertreter der Länder vorgesehen ist. Wie steht es hier? Insgesamt sollte man berücksichtigen, dass der Begriff des Schwerpunkts, wie die Erfahrung mit Art. 23 GG gezeigt hat, schwer zu bestimmen ist. Ich habe noch einmal alle Kommentare durchgesehen, einschließlich meines eigenen.

(Heiterkeit)

Dort steht natürlich nur etwas recht Allgemeines dazu, was in der Natur der Sache liegt.

Jetzt ist die Frage: Worum geht es bei dieser Notbremseklausel? Dabei geht es unter anderem um grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung. - Dazu eine Bemerkung: Es ist, wenn man mit dem Gesetzentwurf arbeitet, immer wieder ein Problem, dass man nachschauen muss, worum es bei den jeweiligen Artikeln eigentlich geht. - Dann heißt es:

Wenn im Schwerpunkt Gebiete im Sinne des § 5 Absatz 2 betroffen sind ...

Zudem gibt es die Bestimmung, dass der Bundesrat einen Beschluss gefasst haben muss, wenn „eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht“. Wann kann so ein Fall überhaupt auftreten, wenn man bedenkt, dass das Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gehört? Würde das also überhaupt eine Rolle spielen? Aus diesem Grund würde der Begriff „Schwerpunkt“ reichen. Ich würde, weil es um grundlegende Aspekte der Rechtsordnung etc. geht, dem Bundesrat das gleiche Recht wie dem Bundestag einräumen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Nur zum Verständnis vom Empfängerhorizont

her: Würden Sie jetzt empfehlen, den Begriff stehen zu lassen oder zu streichen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Zu streichen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Mir ist dieselbe Frage wie Herrn Kollegen Streinz gestellt worden. Ich kann mich sehr weitgehend anschließen. In der Tat ist die Formulierung bezüglich des Schwerpunktes keine glückliche Wahl. Es ist nicht erklärlich, warum im Integrationsverantwortungsgesetz anders als in § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2, der auf § 5 Abs. 2, verweist, an anderer Stelle plötzlich der Begriff des Schwerpunktes eingeführt wird. Dieser Begriff ist uns natürlich nicht völlig unbekannt. Wenn Gesetzgebungskompetenzen verschiedener Art berührt sind, haben wir diese Frage gelegentlich zu beantworten. Man denke etwa an Annexgesetzgebungskompetenzen des Bundes auf Feldern, die an sich Sache der Länder sind. Auch da wird gelegentlich nach dem Schwerpunkt gefragt. Dies ist also nicht völlig ungewöhnlich. Es ist aber nicht ganz erklärlich, warum dieser Begriff hier abweichend von § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 eingeführt wird.

Herr Kollege Streinz hat mit Recht gesagt: Die drei Felder, die hier berührt sind - das sind das materielle Strafrecht, das Strafvollzugsrecht und das Recht der sozialen Sicherheit -, sind Felder, auf denen der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat, die er, soweit ich das sehe, zumindest weitgehend - wenn nicht vollständig - ausgeschöpft hat. Insofern könnte § 9 Abs. 2 praktisch leerlaufen.

Ich habe deshalb schon in meiner schriftlichen Stellungnahme vorgeschlagen, dem Bundesrat ein eigenes Anweisungsrecht zu geben. Das lässt sich im Grunde nicht aus Gesetzgebungskompetenzen der Länder ableiten, folgt meines Erachtens aber daraus, dass dies drei Felder sind, die das Bundesverfassungsgericht zu den demokratiesensiblen, die Identität der Bundesrepublik Deutschland betreffenden Teilen unserer Rechtsordnung erklärt hat. Wenn man das ernst nimmt, wenn man sich also klarmacht, dass es hier um eine besonders intensive Integrationsverantwortung im Sinne eines Schutzes der Identität unserer Verfassung geht, spricht alles dafür, dem Bundesrat ein

eigenständiges, unabhängig von Gesetzgebungszuständigkeiten bestehendes Anweisungsrecht zu geben. Denn der Schutz der Identität der Verfassung ist gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern. Soweit es die Länder angeht, sollte dies in einem eigenständigen Anweisungsrecht des Bundesrates gebündelt werden.

Mein Vorschlag ist also, nicht nur den Begriff „Schwerpunkt“ zu streichen, sondern auch zu regeln, dass der Bundesrat aus den genannten Gründen stets ein eigenständiges Anweisungsrecht im Rahmen des Notbremsemechanismusverfahrens hat.

(Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz meldet sich zu Wort)

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Herr Streinz, Sie hatten vorhin noch eine Redezeit von drei Minuten. Wollen Sie etwas ergänzen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Nur zur Klarstellung: Ich bin natürlich der gleichen Auffassung wie Herr Hillgruber. Das Ganze macht nur Sinn, wenn die Formulierung „Wenn im Schwerpunkt ...“ gestrichen wird und der Bundesrat das gleiche Recht wie der Bundestag hinsichtlich des Mechanismus bekommt.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Damit haben Sie ja keinen Dissens, sondern Übereinstimmung, wenn ich das richtig verstehe.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Herr Schäfer, die Definition der Vorhaben in §3 EUZBBG ist nach meiner Ansicht etwas neuer und auf die Bedürfnisse des Bundestages zugespielt. In der Anlage II zu § 9 - Unterrichtung des Bundesrates - ist zu finden, was der Vorhabensbegriff nach der früheren Vereinbarung für die Länder mit sich bringt. Da ist dann von den Dokumenten der Kommission und der Dienststellen usw. die Rede.

Ich würde erst einmal annehmen, dass jede dieser Regelungen die spezifischen Interessen und die spezifischen Bedürfnisse des Bundesrates einerseits und des Bundestages andererseits konkretisiert. Es stellt sich jetzt die Frage, ob es sinnvoll wäre,

denselben Vorhabensbegriff einzuführen. Schon das äußere Bild der Definitionen zeigt, dass es hier Unterschiede gibt.

Ich würde dies einem gewissen Prüfvorbehalt unterwerfen und sehen, ob bestimmte Länder bzw. der Bundesrat die Vorstellung haben, dass bei der Definition der Vorhaben in dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Vergleich zu dem anderen Gesetz etwas fehlt. Dies gilt umgekehrt für die Seite des Bundestages. Diese Prüfung ist mir in der kurzen Zeit nicht möglich gewesen. Daher ist meine Antwort auf diese Frage erstens die Vermutung, dass die Formulierungen jeweils den Bedürfnissen angepasst sind, inklusive möglicher Unterschiede. Zweitens ist nach der Lektüre zur Vorbereitung dieser Sitzung mein Eindruck: Es gibt keine Unterschiede, die zu einer Verfassungswidrigkeit der einen oder anderen Regelung führen könnten.

Zu allem Übrigen, zum Beispiel dazu, ob es politisch opportun ist, hier eine Angleichung vorzunehmen, kann ich Ihnen frühestens am Ende dieser Sitzung heute Vormittag etwas sagen.

Dann wurde nach der Überführung der Bund-Länder-Vereinbarung in Gesetzesform durch die Technik der Anlage zu § 9 EUZBLG gefragt. Ich sehe verfassungsrechtlich keine Bedenken, das von der Form her so zu machen. Ich glaube sogar, es ist eine praktische Art, so mit diesem Problem umzugehen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): In diesem Zusammenhang möchte ich auf einen Punkt eingehen, der uns, die Länder, betrifft. Unser Anliegen ist: Wären wir nicht auf der sicheren Seite, wenn wir den Begriff „Vorhaben“ - in diesem Falle ist es ja ein juristischer Begriff - gleichlautend bzw. gleich interpretiert benutzen, sozusagen in der Subsumtion? Das war unsere Vorstellung. Sie sollten wissen, warum uns dieses Thema bewegt und warum wir gesagt haben: Wir verweisen bei der Definition des Begriffes „Vorhaben“ einfach auf das EUZBBG. - Dann ist es für uns wie eine Legaldefinition, und wir brauchen uns über die Definition des Begriffes „Vorhaben“ nicht noch separat den Kopf zu zerbrechen. Das war der Gedanke, der dahintersteht. Uns interessiert, ob das ein praktikables Vorgehen wäre, das uns im Grunde genommen die größte Rechtssicherheit brächte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich bin völlig damit einverstanden, dass viel dafür spricht, den gleichen Vorhabensbegriff zu verwenden. Eine Verweisung auf das Gesetz, das den Bundestag betrifft, ist praktisch und natürlich auch völlig unproblematisch; es sei denn, es geht den Ländern dann etwas verloren, was jetzt zugunsten der Länder noch im Gesetz steht und dann nicht mehr.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ich will diesen Punkt kurz ergänzen: In der Tat, es kommt erstens, wie Kollege Pernice gesagt hat, darauf an, was sich aus der Definition der Erfordernisse im Hinblick auf Bundestag und Bundesrat ergibt.

Zweitens möchte ich die Frage zu bedenken geben, ob sich der Bundesrat an dieser Stelle gewissermaßen in die Hand des EUZBBG begeben will oder ob man hier nicht doch ein eigenes Regelungswerk haben möchte.

Drittens. Ich denke, jede schematische Gleichsetzung von Bundestag und Bundesrat verbietet sich in diesem ganzen Kontext grundsätzlich. Das war schon früher so; das kann man ohne größere Umstände aus der Verfassung ableiten. Im Lissabon-Urteil wird noch einmal sehr deutlich, dass dem Bundestag mit Blick auf die Integrationsverantwortung eine hervorgehobene Rolle zukommt. In diesem Lichte wird man die Definition des Begriffes „Vorhaben“ möglicherweise unterschiedlich fassen können; ganz abgesehen davon, dass es vielleicht Vorhaben gibt, die für den Bundestag interessanter sind als für den Bundesrat. Ich denke an bestimmte Punkte im Bereich der Außenpolitik; das ist, glaube ich, in einer Frage angesprochen worden.

Herr Schäfer hat die Frage gestellt, ob wir nicht insgesamt einen zu pessimistischen, zu defensiven Ansatz verfolgen, weil allenthalben nur noch gefragt wird, was man gegen Europa tun kann. In der Frage von Herrn Schäfer scheint mir - in Abwandlung eines berühmten Ausspruches - der Appell angeklungen zu sein: Frage nicht, was du gegen Europa tun kannst, sondern frage, was du für Europa tun kannst!

Das ist in der Tat richtig. Diese Abwehr, diese Defensive in Deutschland als größtem Mitgliedstaat verwundert unter dem Aspekt, wie die rechtliche Ausstrahlungswirkung eines Verfassungsgerichtsurteils, einer Verfas-

sungsordnung nach Europa und in andere Mitgliedstaaten hinein ist. Daher ist wirklich die Frage zu stellen: Wovor haben eigentlich diejenigen, die Bedenken haben, Angst? Das ist mir noch immer nicht ganz klar geworden. Von daher würde ich Herrn Schäfer an dieser Stelle zustimmen. Der Zungenschlag oder - um mit Herrn von Bogdandy zu sprechen - die Stimmung ist etwas einseitig.

In diesem Lichte sehe ich auch das, wonach Herr Gauweiler gefragt hat und was Herr Murswiek dazu gesagt hat. Herr Gauweiler hat gesagt, es werde demnächst möglicherweise zwei Lissabon-Verträge geben. In gewissem Sinne ist es ja noch schlimmer: Es gibt eigentlich 28 Lissabon-Verträge. Es gibt, wenn Sie so wollen, in jedem Mitgliedstaat eine unterschiedliche Sichtweise in Bezug auf dieses Vertragsrecht. Die Iren machen solch einen Vertrag rechtstechnisch zu eigenem Verfassungsrecht.

(Dr. Peter Gauweiler (CDU/CSU):  
Es gibt 15 Protokollerklärungen! -  
Weitere Zurufe)

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Ich bitte, zu respektieren, dass Herr Professor Mayer das Wort hat. Wir befinden uns hier nicht in einem Dialog, sondern in einer Anhörung. Wie es der Name schon sagt: Da hört man zu. Ich bitte jetzt darum, die Sachverständigen ausreden zu lassen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Herr Gauweiler, ich gehe nur auf das ein, was Sie vorgebracht haben. Der Gedanke, dass es zwei Lissabon-Verträge geben werde, ist durchaus berechtigt. Aus dem Kreise der Länder wurde mir gerade zugerannt, es werde vielleicht noch mehr geben. Berücksichtigt man jeden Mitgliedstaat - nicht jeder hat natürlich eine zweite Kammer -, dann sind es am Ende 54 Lissabon-Verträge.

Dieses Problem besteht schon seit längerem. Ich will deutlich machen, was ich damit meine: In Irland zum Beispiel wird der Lissabon-Vertrag, rechtstechnisch betrachtet, zu irischem Verfassungsrecht gemacht, bei uns nicht. Bei uns ist der Lissabon-Vertrag in der innerstaatlichen Rechtsordnung im Range eines einfachen Bundesgesetzes. Das hat es aber schon immer gegeben. Es ist kein neues Problem, dass man hier unterschiedliche rechtliche Sichtweisen auf diese Vertragswerke hat.

Dann stellt sich natürlich die Frage: Wie führt man dies zusammen, wenn es Auslegungsprobleme gibt? Dafür hat das Europa-recht eine ganz klare Antwort. Seit 1957 wird gesagt: Wenn es um europarechtliche Fragen geht und sich Auslegungsprobleme ergeben, dann muss - irgendjemand muss es ja tun - der EuGH entscheiden.

Herr Murswiek sagte ganz richtig: Die Staatsorgane müssen alles tun, damit mögliche Divergenzen minimiert werden. - Nur, die Antworten, die gegeben werden, halte ich nicht wirklich für zielführend, zum Beispiel wenn gesagt wird, wir sollten ein Protokoll beschließen. Das ist der Sache nach eine Vertragsänderung. Okay, diesen Versuch kann man bei der nächsten Änderung des Primärrechts machen. Man kann zum Beispiel versuchen, die anderen Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass wir im EU-Vertrag gerne eine Klausel hätten, in der steht, dass für Deutschland hier Sonderregeln gelten. Wenn die anderen das mitmachen, dann ist das Problem gelöst. Ich fürchte aber, so einfach wird es nicht gehen.

Zum Vorbehalt: Ich bleibe so wie viele andere Kollegen dabei, dass dies etwas ist, was aus Gründen des Völkerrechts, so wie wir normalerweise den Begriff „Vorbehalt“ verstehen und wie es in der Wiener Vertragsrechtskonvention geregelt ist, nicht geht. Damit stellt sich die Frage, ob die Lösung, die hier vorgeschlagen wird - irgendwelche Erklärungen, irgendwelche einseitigen Hinweise darauf, wie das bei uns gesehen wird -, in irgendeiner Art und Weise zielführend ist. Ich meine, zielführend ist immer noch, zu sagen: Welche Probleme auch immer zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH auftreten können, es muss zunächst versucht werden, diese im Wege eines vorgesehenen Verfahrens gütlich zu lösen, und das ist das Vorlageverfahren.

Davon handelt der vorhin genannte Aufruf. Die Zahlung von Zwangsgeldern ist nicht deswegen möglich, weil dies im Aufruf steht. Die Erhebung von Zwangsgeldern gegenüber Deutschland bei Vertragsverletzungen ist im Vertrag vorgesehen. Dem hat Deutschland zugestimmt. Dies ist also eine unzutreffende Darstellung.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Ich darf noch einmal unterstreichen, was Kollege Krichbaum gesagt hat: Wir führen hier eine Anhörung durch. Das heißt, wir hören uns die

Antworten der Sachverständigen auf die gestellten Fragen an. Die politischen Diskursdebatten können dann in den Ausschussberatungen geführt werden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Herr Löning, zu Ihrer Frage, wie die Bundesrepublik mit ihren Regelungen im europäischen Vergleich dasteht. Darauf ist zu antworten, dass in allen europäischen Staaten die Frage der Beteiligung der Parlamente an der europäischen Politik ein wesentlicher Punkt ist. Überall gibt es Versuche, das zu regeln. Man kann sagen: Der Deutsche Bundestag ist da ziemlich weit. Ich glaube, es ist sehr interessant, was hier gemacht wird.

Allerdings gehen die meisten davon aus, dass dies nicht mit Rechtsfolgen verbunden ist. Man verlässt sich vielmehr auf die politische Dynamik, die das Parlament gegenüber der Regierung entwickelt. Das ist die normale Regelung. Das Parlament kann natürlich Stellung nehmen, und die Regierung geht dann darauf ein. Aber in welcher Weise das funktioniert, ist eine Frage der Politik und nicht etwas, was man einer rechtlichen Regelung übergibt.

Wir haben nun den Mechanismus einer rechtlichen Regelung gewählt. Damit begeben wir uns in die Gruppe der Kleinen. Das wichtigste Beispiel hierfür ist Österreich, wo eine ausdrückliche Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme des Nationalrats vorgesehen ist - mit einer integrationspolitischen Öffnungsklausel. Dies wird in Österreich aber nur sehr wenig genutzt, weil die Österreicher sehr schnell verstanden haben, dass sie sich durch eine Bindung schwächen.

Das wichtigste Beispiel, das in der Diskussion immer wieder auftaucht, ist Dänemark. In Dänemark gibt es nur die Verpflichtung, dass die Regierung auf Grundlage einer Stellungnahme verhandelt. Ob es eine rechtliche Bindung gibt, ist ungeklärt. Diese Stellungnahme ist allerdings sehr einflussreich, auch wenn sie keine rechtliche Bindung darstellt. Das liegt aber wiederum an politischen Faktoren: Der erste Punkt ist, dass der zuständige Ausschuss politisch sehr bedeutsam ist. Die Fraktionschefs und die ehemaligen Ministerpräsidenten sitzen in diesem Kreis. Der zweite Punkt ist, dass es in Dänemark sehr häufig Minderheitenregierungen gibt. Der dritte Punkt ist, dass es in

Dänemark ein individuelles Misstrauensvotum gibt. - Diese drei politischen Faktoren führen dazu, dass die Stimme dieses Ausschusses von großer Bedeutung ist.

Ansonsten kann man noch auf Slowenien und Ungarn verweisen. Insgesamt ist es die Gruppe der Kleinen, die meint, dort einer rechtlichen Regelung zu bedürfen.

In keinem Land gibt es das, was wir jetzt machen wollen, nämlich ein Weisungsrecht der Ländervertretung gegenüber der Regierung, irgendetwas zu machen. Das macht kein Land. Ich hoffe, ich werde zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal die Möglichkeit haben, die großen staatsrechtlichen Bedenken gegen diese Lösung vorzutragen. Danach wurde zwar nicht gefragt; aber das ist wirklich sehr wichtig. Wir sollten uns sehr gründlich überlegen, ob das allein die Ländervertretung machen kann oder ob das nicht beide Institutionen machen müssen.

Ein letzter Punkt, der mir sehr am Herzen liegt, ist eine kurze Replik auf Herrn Murswiek. Herr Murswiek hat gesagt, dass die etwa 30 Unterzeichner der Erklärung zum Lissabon-Urteil im Kampf gegen das Bundesverfassungsgericht stehen. Im Internet kursieren Stellungnahmen, in denen steht: Die gehören an die ... gestellt. - Deshalb liegt es mir, auch im Namen der anderen, sehr am Herzen, klarzustellen, dass es uns nicht darum geht, einen Kampf gegen Verfassungsorgane zu führen, sondern darum, Verfahren aufzuweisen, die dazu beitragen, dass dieser Konflikt zivil und nicht an der ... gelöst wird. Ich möchte deutlich machen, dass wir uns hier nicht in einem Kampf befinden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Jetzt kommt die Replik von Herrn Murswiek. Ich habe schon mit Herrn Calliess darüber gesprochen: Wir wollen keine separaten Teile, keine Teile, nach denen nicht gefragt wurde, in den Diskurs bringen - so viel Verständnis ich auch dafür habe. Es gibt ja viele Podien, wo man die gegensätzlichen Meinungen austauschen kann. Deshalb bitte ich Sie, Herr Murswiek, diese Replik zu unterlassen.

(Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek: Das war ein persönlicher Angriff!)

- Dann geben Sie also auf diesen persönlichen Angriff eine Replikerklärung ab, damit dem Genüge getan ist.

Ich bitte aber darum, das in Zukunft sein zu lassen; denn ansonsten kommen wir in nicht nachgefragte Bereiche und entwickeln einen Diskurs, den wir in einer Anhörung eigentlich nicht wollen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Herr von Bogdandy, ich habe im Hinblick auf die etwa 30 Unterzeichner gesagt: Ich stimme ihnen in dem, was sie dort gesagt haben, zu.

Meine Kritik vorhin richtete sich gegen diejenigen, die sich gegen Vorbehalte aussprechen; denn wer dagegen ist, dass völkerrechtlich sichergestellt wird, dass der Vertrag in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts vollzogen werden kann, setzt offenbar darauf, dass das Bundesverfassungsgericht unter dem Druck europäischer Entscheidungen nachher nicht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle standhält.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Ich glaube, die unterschiedlichen Auffassungen sind uns mittlerweile klargeworden. Ich bitte Sie um Verständnis, dass wir diesen Punkt jetzt nicht vertiefen.

Eine Ergänzung. Die Kollegin der Linken hat sich beschwert, Herr Mayer habe die Frage, ob es einen rechtlichen Einwand gegen die Übernahme des Textes der BBV in das EUZBBG gebe, nicht beantwortet. Frau Kollegin, Sie haben nachher weitere Fragerechte. Nehmen Sie diesen Punkt dann mit auf. Wenn Herr Mayer jetzt mit Ja oder Nein antworten will, habe ich damit kein Problem; nicht, dass der Eindruck entsteht, wir würden etwas unterschlagen. Ich habe auch gestern eine ergänzende Frage zugelassen. Herr Mayer, Sie müssen diese Frage jetzt nicht beantworten.

(Zuruf der Abg. Sevim Dagdelen  
(DIE LINKE))

- Entschuldigung, Sie haben weitere Fragerechte. Wenn der Herr Mayer das noch einmal prüfen möchte und danach darauf eingehen möchte, dann kann er dies gerne tun.

Wir fahren jetzt erst einmal in der Antwortrunde fort.

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Mir wurden drei Fragen gestellt. Die erste Frage betraf



die Verantwortung des Parlaments bei Heeresentsätzen bzw. das durch das Bundesverfassungsgericht relativ hoch gehängte Ziel des Parlamentsheers. Darüber haben wir schon gestern in großen Teilen diskutiert. Ich meine immer noch, dass die Vorschrift, nur auf § 42 Abs. 2 Satz 2 EUV in der Fassung von Lissabon zu verweisen, unzureichend ist. Da muss mehr geschehen.

Wenn dann gefragt wird, wie es funktionieren soll, dass die einzelnen Schritte der militärischen Zusammenarbeit vom Bundestag sozusagen begleitet werden, kann man nur darauf verweisen, dass das Bundesverfassungsgericht ziemlich offensichtlich die Möglichkeit eröffnet hat, dass der Bundestag die Bundesregierung durch Stellungnahmen bindet, dass Stellungnahmen erforderlich sind. Zumindest solche bindenden Stellungnahmen hätte man in dem „Sonntagsgesetz“ - um diesen Begriff noch einmal aufzugreifen - vorsehen müssen.

Die zweite Frage betraf die Gleichstellung von Bundesrat und Bundestag. Es geht ja nicht um eine Gleichstellung. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr, wenn ich das richtig sehe, betont, dass es um die demokratische Legitimation von wichtigen Entscheidungen der Exekutive auf europäischer Ebene geht. Diese demokratische Legitimation läuft in der Bundesrepublik zweistufig ab: einerseits über den Bundestag und in bestimmten Fällen auch über den Bundesrat. Nur in diesen bestimmten Fällen ist der Bundesrat, so würde ich sagen, zu beteiligen. Deshalb habe ich keine Schwierigkeiten mit dem Begriff des Schwerpunktes. Das, was Sie ausgeführt haben, nämlich dass die Bereiche, um die es hier geht, der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen und sie sogar weitgehend in Anspruch genommen worden sind, spricht eher dafür, zu sagen: „Das kann stehen bleiben“, weil man nur in diesen Fällen - im sozialen Bereich existieren noch einige zusätzliche Länderregelungen - die Länder entsprechend beteiligt.

Bei der dritten Frage ging es, glaube ich - ich habe sie nicht genau verstanden -, vor allem um das Verbindungsbüro in der BLV als Anlage. Zur rechtlichen Frage würde ich sagen: Ich sehe keine Probleme, das in dieser Form zu machen. Inhaltlich gesehen scheint es hier gar keine Fragen zu geben. Es geht nur um die Form und gar nicht um den Inhalt.

**Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Ruffert** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ich möchte an das anknüpfen, was Herr Kollege Fisahn gerade gesagt hat, bzw. an die Frage, die unter anderem Staatssekretärin Helbig gestellt hatte: Was passiert mit dem Rest der BLV? Zunächst einmal geht es dabei nicht um etwas, was im Urteil des Bundesverfassungsgerichts gefordert wird. Dies ist vielmehr eine Änderung, die sich im Übrigen ergeben hat. Ein Problem könnte dadurch entstehen, dass in § 9 EUZBLG nicht mehr auf eine Vereinbarung verwiesen wird, sondern auf die Anlage. Ich schließe mich Herrn Mayer und Herrn Pernice an: Der Anhang ist praktikabel und in Ordnung.

Die Frage ist jetzt: Ist eine Vereinbarung darüber hinaus gewissermaßen verboten, oder - etwas schwächer formuliert - brauchen Bund und Länder für eine solche Vereinbarung eine gesetzliche Ermächtigung? Ich sehe keine Schwierigkeiten darin, das auch ohne eine gesetzliche Ermächtigung beizubehalten. Vielleicht könnte man § 9, ohne dass das auf die Verfassungskonformität irgendeine Auswirkung hätte, so fassen - das ist der erste Punkt -, dass man für Einzelheiten auf die Anlage verweist und so etwas schreibt wie: Die Möglichkeit von Vereinbarungen bleibt unberührt. - Das wäre eine Absicherungsmöglichkeit, die ich aber nicht für zwingend notwendig halte, weil Sie solche Vereinbarungen immer treffen können.

Der zweite Punkt wäre - ähnlich wie es in der Bund-Länder-Vereinbarung schon jetzt enthalten ist -, mit der Bundesregierung in Gespräche einzutreten und einen Notenwechsel vorzunehmen.

Im Übrigen scheint mir wichtig zu sein: Es gibt aufseiten der Bundesregierung keine Bedenken dagegen, diese Inhalte beizubehalten. Insofern würde ich mich an dieser Stelle Herrn Fisahn anschließen: Es gibt keine Schwierigkeiten.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Damit sind alle Fragen beantwortet.

(Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entschuldigung, Herr Pernice muss noch antworten!)

- Ich höre, dass eine Frage nicht beantwortet worden ist. Stellen Sie sie noch einmal Herrn Pernice. Dann kann er mit ein paar Sätzen darauf antworten.

**Manuel Sarrazin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hatte Herrn Pernice und Herrn Mayer angesprochen. Herr Pernice hatte noch nicht die Möglichkeit, sich zu äußern.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Doch, er hat ja geantwortet. Sie sagen nur, auf Ihre Frage sei er noch nicht eingegangen. Welche Frage war das denn?

**Manuel Sarrazin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Es geht einerseits um die politische Einschätzung des Verfahrens im Rahmen der GASP. Das betrifft die Frage bezüglich Art. 42 Abs. 2 EUV in der Fassung von Lissabon und vor allem die Frage zu den Verhandlungsmandaten für die Europäische Kommission im Rahmen der Vorhabensliste. Vielleicht geben Sie ihm noch einmal kurz die Möglichkeit - aber ich möchte das Verfahren jetzt nicht durcheinanderbringen -, darauf zu antworten.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Ich will das jetzt nicht zementiert handhaben. Wenn Herr Pernice noch einen ergänzenden Satz zu dieser Frage sagen will, gerne.

Vorhin wurde der Einwand gemacht, dass keine Antwort auf die Frage gegeben worden sei, ob Rechtsbedenken gegen die Überführung der BBV bestehen. Diese Frage kann der Herr Mayer ebenfalls beantworten.

(Sevim Dagdelen (DIE LINKE): Das war nicht meine Frage!)

- Vielleicht machen Sie das nachher informell oder schriftlich. Außerdem kommt ein zweiter Frageblock. Dann können die Vertreter aller Fraktionen eine Frage, die nicht beantwortet worden ist, ergänzend nachschieben. Insoweit gibt es also kein Problem.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Herr Vorsitzender, ich bitte vielmals um Entschuldigung: Als ich vorhin an der Reihe war, habe ich nicht begriffen, dass ich auf alle Fragen der verschiedenen Fragesteller antworten sollte und nicht noch weitere Zeitslots für die verschiedenen Fragesteller bekomme.

Ich mache es ganz kurz. Die erste Frage betrifft den Unterschied der Unterrichtung im Rahmen der GASP in § 8 EUZBBG im Hinblick auf andere Vorhaben oder Belange.

Nach meiner Ansicht ist es so, dass § 8 spezifisch auf die Belange dessen zugeschnitten ist, was im Bereich der GASP stattfindet, darauf, dass im Wesentlichen regelmäßig sowohl schriftliche Unterrichtungen als auch ergänzende mündliche Unterrichtungen stattfinden. Ich denke, die Unterschiede, die sich dann in Bezug auf die §§ 5, 6, 7 ergeben, sind, soweit darauf nicht verwiesen wird, darauf zurückzuführen, dass es bei diesen Dingen tatsächlich um Gesetzgebungsakte geht und bei den anderen Dingen um politische Fragen, die nicht zu Gesetzgebungsakten führen. Wir sprechen jetzt auch über verfassungsrechtliche Fragen, darüber, ob dies verfassungsrechtlich bedenklich ist, ja oder nein. Die Antwort wäre: Nein. Der Unterschied ist gerechtfertigt. Aber es ist eine politische Frage, inwieweit man da eine Anpassung herstellt.

Zur Vorhabensliste und den Verhandlungsmandaten: Verhandlungsmandate werden in der Vorhabensliste des EUZBBG nur für handelsrechtliche und andere völkerrechtliche Verträge genannt, aber nicht für die Themen der GASP. Für den Bereich der GASP wird in § 8 eine eigene Regelung getroffen. Mandate an den Hohen Vertreter gibt es; aber das ist wieder ein Bereich, in dem dies in der Regel nicht zu Verträgen führt, sondern zu politischen Maßnahmen. Deswegen ist das Verhandlungsmandat an den Hohen Vertreter in der Liste des § 3 EUZBBG nicht aufgeführt. Ob das politisch opportun ist, ist eine andere Frage. Nach meiner Ansicht ist dies rechtlich nicht bedenklich.

Die dritte Frage betraf die bessere Beteiligung im Rahmen des § 42 Abs. 1 und vor allem des Abs. 2 des EUV-Lissabon, also im Rahmen der schrittweisen Einführung einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Da sind natürlich Maßnahmen vorgesehen, die für Deutschland von großer Bedeutung sind und bei denen der Bundestag eine wichtige Rolle spielen sollte. Ich verstehe die Regelungen des § 3 Abs. 3 IntVG als den Versuch, die zwingende Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Die zwingende Vorgabe des Verfassungsgerichts ist, dass bei einem Beschluss nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon und der Ratifikation des Beschlusses nach Satz 3 zur Einführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG notwendig ist.

Die Politik, die schrittweise zu diesem Beschluss führt, steht unter der allgemeinen Vorhabenskontrolle: den Pflichten zur Information und Unterrichtung und den Stellungnahmemöglichkeiten des Bundestages. Das Verfassungsgericht fordert nur für diesen Beschluss ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf hat man sich um die Umsetzung der Vorgaben des Verfassungsgerichts gekümmert und nicht weiter um die Einzelheiten der schrittweisen Verwirklichung.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Herr Mayer hat mir signalisiert, dass er noch etwas sagen möchte. Dann wären wir mit dieser Runde auch durch, und der Kollege Krichbaum würde dann die nächste Runde eröffnen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ich hatte das System nicht verstanden. Es ist schon sehr kompliziert. - Die Frau Abgeordnete Dagdelen hat gefragt, ob es nicht ein Problem ist, wenn die Unterstützung des Verbindungsbüros durch die Ständige Vertretung wegfällt. Nach dem, was man dazu weiß, warum das nicht mehr darin steht, ist es so: Es ist schlicht kein praktisches Problem, und von daher gibt es da keinen Regelungsbedarf.

Ich will das zum Anlass nehmen, auf einen Punkt hinzuweisen. Wir als Verfassungsrechtler können über diese Dinge eigentlich nur begrenzt Auskunft geben. Darüber werden im Zweifel die Praktiker besser Bescheid wissen. Sie werden auf der Grundlage einer gewissen Erfahrung mit der BBV sagen können, was geregelt werden soll und was nicht geregelt werden soll. Die Verfassungsrechtler können sich dazu äußern, was die Verfassung vorgibt, was sich aus Gewaltenteilungsgrundsätzen oder aus dem Lissabon-Urteil ergibt. Zu den anderen Fragen können eher Sozialwissenschaftler Stellung nehmen. Wir haben Herrn Maurer hier an Bord, der zum Beispiel zu der Frage, wie das Parlament beteiligt werden kann, viel geforscht hat.

Aus den beiden Berichten zur Anwendung der BBV, die bereits vorliegen, ergibt sich, dass offenbar kein Regelungsbedarf besteht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist da nichts zu ergänzen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Damit haben wir die erste Runde abgeschlossen. Jetzt wird es nach dem System auch einfacher, was die Zuständigkeit für die Beantwortung der Fragen angeht. Ich finde das fast sympathischer. Ab der zweiten Runde erfolgen Frage und Antwort direkt aufeinander. Dann gibt es auch keine Missverständnisse.

Ich darf an den Kollegen Krichbaum übergeben.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum**: Wir starten mit etwas Schönerem - ich meine jetzt nicht das Integrationsverantwortungsgesetz, das selbstverständlich auch schön ist -: Unser Kollege Thomas Dörflinger hat heute Geburtstag. Wir alle dürfen ihm herzlich gratulieren.

(Beifall)

Wir beginnen jetzt mit der zweiten Frage- und-Antwort-Runde des heutigen Morgens. Es geht um das Integrationsverantwortungsgesetz, vor allem um jene Regelungen, die einen Beschluss des Bundestages und/oder des Bundesrats vorsehen und nach sich ziehen, sowie natürlich auch um sonstige Regelungen.

Ich darf das Prozedere bekannt geben. Es ist das für Sie möglicherweise angenehmere System. Wir wollen jetzt im Pingpongverfahren fortfahren. Das heißt, es gibt die gewohnten Zeiteinheiten, die gewohnten sechs Minuten. Sie fragen und richten Ihre Frage an maximal zwei Sachverständige, die sich dann ihrerseits die Redezeit frei aufteilen können.

Wir haben für diese Runde zwölf Zeiteinheiten vorgesehen. Ich darf das der Übersicht halber kurz verlesen - nach der Reihenfolge der sich nun meldenden Kollegen aus den Fraktionen bzw. des Bundesrats -: CDU/CSU, Bundesrat, SPD, Bundesrat, FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, Bundesrat, CDU/CSU, Bundesrat, SPD und zum Abschluss abermals der Bundesrat, soweit er das Wort wünscht.

**Dr. Stephan Eisel** (CDU/CSU): Ich hatte schon gestern darauf hingewiesen, dass in Art. 23 GG eindeutig der Auftrag formuliert ist, ein vereintes Europa herzustellen. Mit dem Begriff „Verwirklichung“ wird deutlich gemacht, dass ein vereintes Europa noch nicht erreicht ist, sondern eben erst noch

verwirklicht werden muss. Ich danke dem Kollegen Schäfer dafür, dass er diesen Hinweis von gestern heute Morgen unterstützend aufgegriffen hat.

Da eine gewisse Tendenz besteht, nur bestimmte Passagen aus dem Urteil in Erinnerung zu rufen, will ich zwei Passagen vorlesen, die im Zusammenhang mit dem Integrationsverantwortungsgesetz wichtig sind. Zunächst will ich die Kollegen der Linken daran erinnern: Ihre Klage ist abgewiesen worden. Wir reden hier nicht über den Auftrag, den Lissabonner Vertrag mit Leben zu erfüllen; es geht um das Wie, nicht um das Ob. Sie haben das Ob infrage gestellt. Da wir über das Demokratieprinzip reden, auch im Zusammenhang mit dem Integrationsverantwortungsgesetz, will ich daran erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich formuliert hat - ich zitiere -:

Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist mit den Anforderungen des Grundgesetzes, insbesondere mit dem Demokratieprinzip, vereinbar. Das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG ist nicht verletzt. Mit der freien und gleichen Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und mit entsprechenden Wahlakten in den Ländern bestimmt das Deutsche Volk in Bund und Ländern nach wie vor über wesentliche politische Sachverhalte. Mit der Wahl des deutschen Kontingents von Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist für das Wahlrecht der Bundesbürger eine ergänzende Mitwirkungsmöglichkeit im europäischen Organsystem eröffnet, die im System der übertragenen Einzelmächtigungen ein ausreichendes Legitimationsniveau vermittelt.

Das Bundesverfassungsgericht führt an anderer Stelle aus - ich zitiere; damit komme ich auch zur Frage an Herrn Professor Calliess -:

Der aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas ... bedeutet insbesondere für die deutschen Verfassungsorgane, dass es nicht in ihrem politischen Belieben steht, sich an der europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gilt deshalb nicht

nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.

Das Bundesverfassungsgericht sagt also: Es ist nicht in das Belieben der Verfassungsorgane gestellt - da ist nicht zwischen verschiedenen Verfassungsorganen differenziert -, sich an der europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Wir reden hier über das Wie.

In diesem Zusammenhang, Herr Professor Calliess, komme ich auf das Integrationsverantwortungsgesetz und auf die Grundfrage zurück: Wie können wir denn den Auftrag des Grundgesetzes, nämlich uns an der europäischen Integration zu beteiligen, der vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich noch einmal bestätigt worden ist, am besten erfüllen und die vom Bundesverfassungsgericht zu meiner Freude gestärkten Rechte der Legislative gegenüber der Exekutive einsetzen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Ich bin Ihnen sehr dankbar dafür, dass Sie auf diesen Punkt noch einmal hinweisen. In der Tat, etwas versteckt tauchen auch diese positiven Formulierungen im Urteil auf; das findet jedenfalls nicht so viel Aufmerksamkeit. Das geht auch deswegen ein bisschen unter, weil das Bundesverfassungsgericht immer mit einem sehr starken Aber im Nachfolgenden arbeitet, und darauf hat sich dann, nicht ganz zu Unrecht, primär das Augenmerk gerichtet.

Trotzdem sind diese Passagen sehr wichtig. Sie sollten als Interpretation des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verstanden werden, wie Sie das auch nahegelegt haben. Dieses Europa ist weiterhin konstruktiv zu verwirklichen. Wenn im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes ein Notbremsemechanismus vorgesehen ist, dann bedeutet das nicht automatisch, wie der Begriff vielleicht implizieren mag, dass damit der gesamte Integrationsprozess gestoppt werden soll; im Gegenteil: Die Notbremse kann ja auch konstruktiv-positiv gewendet werden. Sie ist im Lichte des Art. 23 Abs. 1 GG auszulegen; so verstehe ich das Bundesverfassungsgericht hier.

Ich kann insofern nur noch einmal betonen, dass „Integrationsverantwortung“ nicht nur kritisch-bremsend zu verstehen ist; es ist kritisch-konstruktiv, wenn überhaupt, plus gestaltend, nämlich mit Blick auf die europäi-

sche Integration, zu verstehen. „Integrationsverantwortung“ bedeutet: Mitwirkung des Bundestages, aktives Sich-Einbringen des Bundestages - in den entsprechenden Fällen natürlich auch des Bundesrats - in den Prozess der europäischen Integration in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon, der durch die Instrumente der Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage die nationalen Parlamente stärkt, was ich sehr wichtig finde. Das sind Punkte, in denen die nationalen Parlamente mitwirken sollen, ihre Rechte wahren sollen, aber eben nicht immer unbedingt gegen die Europäische Union gewendet, sondern dadurch, dass sie sich in den Entscheidungsprozess einbringen, hier und da konstruktiv-kritisch Korrekturen anbringen, nicht ausbremsen, sondern gestalten. Das scheint mir sehr wichtig zu sein.

**Wolfgang G. Gibowski**, Staatssekretär (Niedersachsen): Es geht uns um den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. In den §§ 5 Abs. 2 Nr. 1 und 6 Abs. 2 sowie 9 Abs. 2 IntVG ist im Hinblick auf Brückenklauseln und den Notbremsemechanismus festgelegt, dass die Länder nur neben dem Bundestag einen Beschluss fassen können. Deswegen ist unsere Frage, die sich an Professor Hillgruber richtet, ob es nicht gemäß Art. 70 GG verfassungsrechtlich eher geboten wäre, dass der Bundesrat in Fällen dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz allein entscheidet.

Die zweite Frage bezieht sich darauf, dass nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 IntVG der Bundestag einen Beschluss auch auf den Gebieten fasst, für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat, also im Falle der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Müssten dann nicht im Umkehrschluss, gewissermaßen symmetrisch, im Katalog des § 5 Abs. 2 IntVG auch Einspruchsgesetze genannt werden?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Zur ersten Frage möchte ich anmerken, dass der Bundestag auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag eine allgemeine, wenn Sie so wollen: übergreifende, Integrationsverantwortung hat - darüber wurde gestern bereits gesprochen -, die sich sozusagen nicht abarbeitet an den Art. 70 GG ff. Es geht hierbei nicht um die

Ausübung innerstaatlicher Zuständigkeiten, sondern es geht um die Frage, ob Zuständigkeiten abgegeben werden bzw., bei den Brückenklauseln, ob sie von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einstimmig oder nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit wahrgenommen werden.

Von daher ist aus meiner Sicht verfassungsrechtlich nichts dagegen einzuwenden, dass hier zunächst einmal der Bundestag am Zuge ist. Entscheidend ist aber, dass der Bundesrat daneben sozusagen eine eigenständige Rechtsposition hat, die nicht von der des Bundestages abgeleitet ist. Von daher habe ich gegen die Bestimmungen der §§ 5 Abs. 2 und 6 Abs. 2 IntVG keine Bedenken.

Was § 9 Abs. 2 desselben Entwurfs angeht, so habe ich schon auf die eben gestellte Frage antworten können.

Zur zweiten Frage: In der Tat stellt sich die Frage, ob in dem Fall, dass es sich um ein Bundesgesetz handelt, das nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, der Bundesrat zu beteiligen ist. Die generelle verfassungsrechtliche Norm, die den Umfang der Mitwirkungsrechte des Bundesrats in europäischen Angelegenheiten regelt, ist Art. 23 Abs. 4 GG. Er lautet - ich darf zitieren -:

Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

Hier geht es um die erste Variante: „soweit er“ - der Bundesrat - „an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte“. Soweit es um Bundesgesetzgebung geht, hat der Bundesrat immer mitzuwirken, ganz gleich, ob es sich um Einspruchsgesetze oder um Zustimmungsgesetze handelt. Insoweit ist der Bundesrat immer mit von der Partie.

Die Frage ist jetzt: Wie kann man das bei den Rechten, die man dem Bundesrat im Rahmen der §§ 5 Abs. 2 und 6 Abs. 2 IntVG einräumt, adäquat abbilden? Das ist ein gewisses Problem; denn der Punkt bei Einspruchsgesetzen ist ja, dass ein Einspruch des Bundesrats überstimmt werden kann. Man müsste also konstruktiv darüber nachdenken, ob man die fehlende Zustimmung bzw. die Ablehnung durch den Bundesrat sozusagen einer möglichen Korrektur durch den Bundestag unterwirft oder ob man - das

wäre eine andere Variante, die aber im Ergebnis vielleicht weitgehend auf dasselbe hinausliefere - dem Bundesrat das Recht zur Abgabe einer qualifizierten Stellungnahme gibt, einer Stellungnahme, die für den Bundestag nicht verbindlich ist, sondern der der Bundestag mit entsprechender Mehrheit entgegenzutreten könnte.

**Dr. Angelica Schwall-Düren (SPD):** Ich richte meine Fragen an die Herren Professoren von Bogdandy und Mayer.

Ich möchte auf das Thema der Integrationsverantwortung zurückkommen. Ich bin der Auffassung, dass schon dieser Begriff, nämlich „Integrationsverantwortung“, auf den dynamischen Charakter, auf das Prozesshafte verweist, was auch die Entwicklung der europäischen Gemeinschaften hin zur Europäischen Union prägt.

Wir wollen unsere Integrationsverantwortung ernst nehmen und sehen im Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes verschiedene Regelungen vor. Bei den Brückenklauseln sowie bei der Kompetenz- und der Flexibilitätsklausel hat der Bundestag einen Beschluss zu fassen oder ein Gesetz zu verabschieden; ich erwähne auch das Notbremseverfahren und das Weisungsrecht. Ein gewisser Widerspruch scheint mir darin zu liegen, dass wir auf der einen Seite unsere Rechte als Parlament, das den Souverän vertritt, wahrnehmen sollen, uns aber andererseits, wie von einer Minderheit hier im Raum gefordert wird, eine Selbstbeschränkung auferlegen sollen, indem wir einen völkerrechtlichen Vorbehalt oder auch einen abgeschmolzenen Vorbehalt machen. Ich meine, wir können unserer Verantwortung als Parlament nur gerecht werden, wenn wir im Rahmen der Gesetzgebung, die wir jetzt vorhaben, unsere Verantwortung in dem schon beschriebenen dynamischen Prozess wahrnehmen. Dem Bundesverfassungsgericht kann es nicht obliegen, schon vorab darüber zu entscheiden, was verfassungsgemäß ist; zunächst müssen wir als Gesetzgeber diese Funktion wahrnehmen. Im Zweifelsfall - Klagemöglichkeiten bestehen ja - könnte das Bundesverfassungsgericht urteilen, aber nicht schon vorab; sonst würden wir uns selbst entmündigen.

Ich möchte von den beiden Sachverständigen gern wissen, wie sie die Rolle des Parlaments im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht sehen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Ich kann an dieser Stelle meiner grundsätzlichen Überzeugung Ausdruck geben. Nach sehr gründlicher Lektüre des Urteils bin ich nicht der Auffassung, dass der Bundestag an seiner vorherigen Meinung, nämlich dass das, was er beschlossen hat, verfassungsgemäß ist, zweifeln muss. Das Urteil muss nun umgesetzt werden; aber ich als Wissenschaftler finde die Begründung des Urteils nicht überzeugend. Hier geht es um eine wesentliche Aufgabe der Wissenschaft. Die Politik kann das Bundesverfassungsgericht nur sehr viel weniger kritisieren, als das uns Wissenschaftlern möglich ist. Natürlich braucht das Bundesverfassungsgericht als ein Organ in einem demokratischen System aber eine kritische Öffentlichkeit, und wir müssen diese kritische Öffentlichkeit sein.

Deshalb sage ich: Ich lese in diesem Urteil nichts, was mich davon überzeugt, dass die vorherige Meinung von Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung, dass das Zustimmungsgesetz und die Begleitgesetze verfassungsgemäß sind, nicht zutreffend war. Insofern stimme ich Ihnen zu. Die Idee, dass die Zukunftsfragen der europäischen Integration in Karlsruhe entschieden werden, finde ich abwegig. In diesem Sinne kann ich das, was Sie gesagt haben, nur unterstützen.

Nach dem Maastricht-Urteil war die Auffassung - darauf darf ich noch hinweisen -, dass dieses Urteil eigentlich das Ende der europäischen Integration bedeutet, dass in diesem Bereich nichts mehr geschehen würde. Gehen Sie einmal das Schrifttum von 1993/94 durch! Da hieß es allgemein: Ende der Fahnenstange. Jetzt schauen Sie, wo wir heute sind! Das hat damit zu tun, dass auch das Bundesverfassungsgericht in den demokratischen Prozess eingebunden ist. Das hat das Bundesverfassungsgericht verstanden. So konnten Amsterdam und Nizza passieren.

Insofern kann ich Sie nur in der Auffassung bestätigen, dass Sie, dieses Haus, zusammen mit dem Bundesrat das demokratisch zu tragen haben und dass das nicht durch Karlsruhe aus Art. 79 Abs. 3 GG in irgendeiner Weise deduziert werden kann.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ich kann mich dem im Wesentlichen anschließen. Das Lisabon-Urteil gibt in der Tat Anlass, noch einmal die Rolle des Parlaments, gerade

auch im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht, zu reflektieren. Das ist eigentlich nicht so furchtbar kompliziert. Die Tatsache, dass das Parlament die erste Gewalt ist und das Bundesverfassungsgericht die dritte Gewalt, legt schon nahe, dass das Parlament, insbesondere der Deutsche Bundestag, hier durchaus selbstbewusst auftreten kann.

Befasst man sich mit dem Urteil im Detail, liest man allenthalben davon, dass es dem Bundesverfassungsgericht sehr stark um Demokratie geht, gerade auch um Demokratie, wie sie der Bundestag gewährleisten kann. Es gibt dann zumindest einen scheinbaren Widerspruch insofern, als das Bundesverfassungsgericht zwar einerseits „Demokratie“ ruft, aber andererseits dem Bundestag unglaublich enge Vorgaben zu machen scheint. Auch insofern würde ich dazu aufrufen, durchaus selbstbewusst damit umzugehen, dass Demokratie im Vordergrund steht, und das Bundesverfassungsgericht sozusagen beim Wort zu nehmen.

Vielleicht ist der Kern dessen, was wir hier als Problem wahrnehmen, dass das Bundesverfassungsgericht zum Teil etwas schematische Vorstellungen davon hat, was es bedeutet, wenn man hier zusätzliche Verfahrenserfordernisse formuliert, ein zusätzliches Art.-23-GG-Gesetz vorschreibt. Das Bundesverfassungsgericht denkt möglicherweise: „Kein Problem; wenn es um die Sache geht, macht man das eben“, und verkennet, dass es im politischen Prozess manchmal unglaublich schwierig sein wird, ein zusätzliches Art.-23-GG-Gesetz zu bekommen - aus politischen Gründen, weil der Bundesrat ein anderes Anliegen hat und dann vielleicht irgendwelche Kopplungsgeschäfte geschlossen werden. So etwas macht das schwieriger, hat aber mit Europa und dem konkreten Anlass eigentlich nichts zu tun.

**MD Martin Neumeyer** (Bayern): Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat habe ich eine Frage an die Professoren Hillgruber und Streinz.

Wir sind für einen grundsätzlichen Gleichlauf der Rechte von Bundestag und Bundesrat. Art. 23 Abs. 2 GG sieht vor, dass die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten hat. Die Informationsrechte sind

nach unserer Verfassung somit für Bundestag und Bundesrat gleichlaufend geregelt. Eine Differenzierung zwischen Bundestag und Bundesrat im Hinblick auf die Frage, worüber und wie zu unterrichten ist, sieht das Grundgesetz nicht vor.

Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund, dass der Begriff des Vorhabens in der vorgesehenen Neufassung des § 3 EUZBBG nunmehr wesentlich umfassender ist als im EUZBLG? Wie könnte das Problem, dass nach der bisher vorgesehenen Fassung ein Gleichlauf insofern nicht gewahrt ist, gelöst werden?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Den Ausgangspunkt teile ich vollständig. Art. 23 Abs. 2 GG verlangt eine gleich umfassende Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat. Das spricht auch dafür, dass man beim Begriff des Vorhabens keine Unterschiede macht. Die Frage ist von einigen Sachverständigen bereits in anderem Zusammenhang angesprochen worden.

Ich habe auf den ersten Blick den Eindruck, dass der Begriff des Vorhabens in der schon erwähnten Neufassung des § 3 EUZBBG - es ist ein langer Katalog, und die Aufzählung ist nicht abschließend; es heißt ja „insbesondere“ - auf jeden Fall umfassender angelegt ist. Wenn das so ist, dann spricht nichts dagegen, sondern alles dafür, diese Definition auch in das EUZBLG aufzunehmen, sei es durch Verweisung auf die entsprechende Vorschrift des EUZBBG oder durch wörtliche Wiedergabe; das macht keinen Unterschied.

In der Tat muss sichergestellt werden, dass hinsichtlich Information und Unterrichtung keine Unterschiede gemacht werden. Das ist verfassungsrechtlich geboten. Das muss im EUZBLG auf die eine oder andere Weise sichergestellt werden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Was die Rechtsstellung von Bundestag und Bundesrat in diesem Zusammenhang angeht, so sieht Art. 23 GG in der Tat eine Gleichberechtigung von Bundestag und Bundesrat hinsichtlich der Information vor. Differenzierungen gibt es bei den jeweiligen Beteiligungen, wobei je nach der Materie einmal die Stellung des Bundesrates und einmal die Stellung des Bundestages stärker sein kann.

Was die Information anbelangt, sehe ich vorbehaltlich einer genaueren Prüfung - da schließe ich mich Herrn Pernice an - eigentlich keinen Grund, hier zu differenzieren. Was könnten Gründe für eine Differenzierung sein? Vielleicht gibt es Materien, die den Bundesrat weniger interessieren. Aber was den Bundesrat interessiert oder nicht, soll er selbst festlegen. Ein Grund könnte sein, dass man nicht von einer Informationsflut überschwemmt werden will. Aber auch die Auswahl der konkreten Informationen muss dem jeweiligen Organ obliegen. Von daher würde auch ich vorbehaltlich einer genaueren Prüfung, wie von Herrn Pernice vorgeschlagen, für einen Gleichlauf hinsichtlich der zu gebenden Informationen eintreten, entweder durch einen entsprechenden Verweis oder durch ein eigenes Gesetz.

Ich möchte dann noch darauf hinweisen, dass zu prüfen ist, ob der Begriff „Gesetzgebungsakte“ nicht durch „Rechtssetzungsakte“ ersetzt werden muss - das ist ein Problem, das auch gestern schon angesprochen wurde -; denn wenn man das auf die Gesetzgebungsakte beschränkt - das ist eine Differenzierung, die der Vertrag von Lissabon vornimmt -, würden ganz wesentliche Informationen hinsichtlich Rechtssetzungsakten der Europäischen Union nicht erfasst. Das bitte ich noch einmal zu überdenken.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich möchte noch kurz auf das eingehen, was Herr Streinz gerade gesagt hat. Der Begriff „Gesetzgebungsakte“ ist gewählt worden, glaube ich, weil das der Terminus des Vertrages von Lissabon ist. Deshalb kann man nicht mehr von Rechtssetzungsakten sprechen. Es gibt natürlich eine Fülle von Rechtsakten außerhalb des ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahrens, und diese müssen auch erfasst werden. Insofern sollte man in der Tat noch einmal über die Formulierung nachdenken. Wahrscheinlich müsste es statt „Rechtssetzungsakte“ „Rechtsakte, insbesondere Gesetzgebungsakte“ heißen. „Rechtsakte“ wäre der umfassendere Begriff, der Gesetzgebungsakte nach dem ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren einschließen würde.

**Dr. Daniel Volk** (FDP): Ich möchte den Blick auf die Kompetenzen nach dem Vertrag richten. Es geht um das Familienrecht;

Art. 81 Abs. 3 AEUV. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil gesagt: Für den Fall, dass Art. 81 Abs. 3 AEUV eine Kompetenzerweiterung darstellen könnte, muss sichergestellt werden, dass die Kompetenz nicht ohne konstitutive Befassung der deutschen Gesetzgebungsorgane in Anspruch genommen wird.

Meine Frage richtet sich an Professor Streinz. Halten Sie, Herr Professor Streinz, eine entsprechende Berücksichtigung in dem Gesetzentwurf für ausreichend, oder müsste im Hinblick auf diese Vorschrift des Art. 81 Abs. 3 AEUV eine Klarstellung vorgenommen werden?

**Sachverständiger Prof. Dr. Rudolf Streinz** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Wenn ich das richtig verstehe, geht es um den Art. 81 Abs. 3 Satz 1 AEUV. Das Bundesverfassungsgericht hat die Auffassung vertreten, dass dies eine Einschränkung gegenüber der vorhergehenden Regelung ist, also keine materielle Ausweitung erfolgt. Daher wurde das nicht aufgenommen.

Nun hat das Bundesverfassungsgericht allerdings gesagt: Sollte das anders zu verstehen sein, dann müsste - das ist konsequent, weil das ja eine Ausweitung von Kompetenzen wäre - hier ein entsprechender Gesetzesvorbehalt erfolgen.

Wenn es eine solche Eventualität gibt und man das offen lässt, könnte das natürlich zu Streitfällen führen. Es wäre in der Tat zu erwägen, das bei den dem Gesetzesvorbehalt unterliegenden Materien mit einzubeziehen. Ich gebe allerdings zu bedenken, dass man damit vielleicht zum Ausdruck bringt, dass dies materielle Möglichkeiten eröffnet. Das ist etwas, was man eigentlich nicht will. Das ist also in die eine wie die andere Richtung zu überlegen.

Zur Klarstellung wäre die Aufnahme geboten, soweit materielle Erweiterung möglich ist. Auf der anderen Seite: Ich habe die Vorschrift mehrmals und intensiv gelesen. Ich teile die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass das eine verfahrensrechtliche Einschränkung und keine materielle Ausweitung ist. Wenn man die Möglichkeit einer materiellen Ausweitung sieht, müsste das in den Gesetzesvorbehalt aufgenommen werden; wenn nicht, dann nicht. Nach langer Überlegung neige ich eher dazu, das als reine Verfahrensvorschrift zu sehen und das entsprechend nicht aufzu-



nehmen. Vom Bundesverfassungsgericht selbst wurde die Aufnahme nicht ausdrücklich gefordert.

**Sevim Dagdelen (DIE LINKE):** Ich möchte zunächst anmerken, dass die von mir vorhin gestellte Frage von Herrn Professor Mayer nur ungenügend beantwortet wurde. Ich habe nach den rechtlichen Bedenken und nicht nach den praktischen Regelungsbedarfen gefragt. Ich bitte die Sachverständigen, die ich jetzt frage, Herrn Fisahn und Herrn von Bogdandy, mit Nachdruck, die rechtliche Einschätzung vorzunehmen.

Meine erste Frage richtet sich an Herrn Fisahn. Herr Fisahn, teilen Sie die Auffassung von Herrn Professor Calliess und Herrn Professor Murswiek, dass bei der stärkeren Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages eine Änderung von Art. 23 Abs. 3 GG erforderlich ist?

Meine nächste Frage richtet sich ebenfalls an Herrn Fisahn. Herr Fisahn, bestehen rechtliche Bedenken gegen eine stärkere Mitwirkung des Deutschen Bundestages, als sie im Entwurf bisher vorgesehen ist, oder ist eine solch stärkere Mitwirkung nach Maßgabe des Urteils nicht sogar zwingend geboten?

Dann möchte ich Herrn von Bogdandy etwas fragen. Herr von Bogdandy, habe ich Sie eben eigentlich richtig verstanden? Sie sprachen von den schwersten staatsrechtlichen Bedenken bezüglich der Rechte des Bundesrats. Trifft es also zu, dass Sie bei der Stärkung der Rechte des Bundesrates schwerste staatsrechtliche Bedenken haben?

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Zur ersten Frage betreffend die Änderung von Art. 23 GG; unabhängig davon, ob die beiden Kollegen das vertreten oder nicht. Ich habe gestern darauf hingewiesen, dass die Konstruktion des Bundesverfassungsgerichts, der Bundestag könne Weisungen an die Bundesregierung erteilen, durch Art. 23 GG nicht gedeckt ist. Das kann man möglicherweise durch systematische Auslegung lösen, aber das wäre eine Hilfskonstruktion. Im Grunde wäre es ehrlicher, den Art. 23 GG so zu fassen, dass diese Möglichkeit - der Bundestag gibt direkte Weisungen an die Bundesregierung dazu, wie sie sich in europäischen Fragen zu verhalten hat - im Grundgesetz erwähnt ist.

Der zweite Punkt betrifft den Bundesrat. Wenn Gesetzgebungsmaterien betroffen sind, für die die Länder im Wesentlichen zuständig sind, dann ist - das steht in Art. 23 Abs. 5 GG - die Auffassung des Bundesrats maßgeblich zu berücksichtigen.

Nun kann man sich fragen - in diese Richtung ging schon eine andere Frage -: Was ist eigentlich bei Einspruchsgesetzen, wenn der Bundesrat einen Beschluss des Bundestags mit Zweidrittelmehrheit zurückweist und sich im Bundestag keine Zweidrittelmehrheit findet, um wiederum das zu überstimmen? Eine solche Situation hatten wir schon einmal, fast zumindest; das ist also nicht völlig ausgeschlossen. Auch sie wird mit der Formulierung „ist maßgeblich zu berücksichtigen“ nicht richtig erfasst. Im Grunde müsste man das genauer fassen und sagen, wie diese Fälle zu regeln sind. Gemäß der demokratischen Legitimation - das ist ja der Zusammenhang, in den das Bundesverfassungsgericht das gestellt hat - ist es so: Wo die Länder das letzte Wort haben - das haben sie, wenn sie mit Zweidrittelmehrheit dagegenstimmen -, müssen sie auch in diesem Beschlussverfahren das letzte Wort haben. Das aber sieht weder das Grundgesetz noch der Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes vor. Da ist meines Erachtens eine entscheidende Lücke.

Deshalb sehe ich es aber auch nicht als verfassungsrechtlich problematisch an, wenn der Bundestag gestärkt wird, also wenn - darauf bezog sich die zweite Frage - das Grundgesetz in dem Sinne geändert wird, dass diese Rechte erweitert werden. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist es geradezu geboten, dass das „berücksichtigen“ verstärkt wird.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Frau Abgeordnete, die Probleme und Fragen, die ich sehe, sind auf den Seiten 17 und 18 meiner Stellungnahme niedergelegt. Ich bräuchte zwei bis drei Minuten, um das darzulegen. In den 40 Sekunden, die noch verfügbar sind, ist das nicht möglich. Habe ich die Zeit?

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Nein. Sie können doch darauf verweisen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht): Das steht also auf den Seiten 17 und 18 der Stellungnahme. Das ist eine neue Konstellation. Bislang hat der Bundesrat kein Weisungsrecht gegenüber der Bundesregierung. Dazu stellen sich sehr grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen, über die man sich austauschen sollte. Wie gesagt, ich bräuchte ein bisschen Zeit, um das zu entfalten. Vielleicht fragen Sie mich noch einmal direkt; dann hätte ich die Zeit, um das zu beantworten.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Kollegin Dagdelen von der Linksfraktion hat gerade angedeutet, dass Herr Professor Calliess eine Verfassungsänderung gefordert hat. Ich konnte das dem Dargelegten nicht entnehmen. Herr Professor Calliess, ist es richtig, wie wir hier das deuten? Wir wollen natürlich, dass die Ergebnisse aus dieser Runde richtig festgehalten werden, weil das die Grundlage für unsere weiteren Beratungen darstellt. Darf ich um einen klarstellenden Satz Ihrerseits bitten?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Ja, es ist richtig; ich habe weder in der Anhörung noch in meiner schriftlichen Stellungnahme mit Blick auf die jetzige Regelungslage davon gesprochen, dass eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Das in diesem Kontext darzustellen, ist, glaube ich, ganz wichtig.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Ich danke Ihnen für diese Klarstellung. Wir möchten das, wie gesagt, richtig festhalten.

**Jerzy Montag** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Mayer. - Herr Professor Mayer, als wir im Februar beim Bundesverfassungsgericht waren und das Bundesverfassungsgericht die Bestimmungen im Lissabon-Vertrag zum Strafrecht aufgerufen hat, hatte jedenfalls ich den Eindruck: Da sind wir an einem ganz gewichtigen Stolperstein für den Lissabon-Vertrag. Die Fragen des Bundesverfassungsgerichts waren in diesem Bereich richtig kategorial.

Jetzt lese ich im Urteil folgende Formulierung:

Wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen sind die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt - keinesfalls extensiv - auszulegen und ihre Nutzung bedarf besonderer Rechtfertigung.

Meine Frage richtet sich nicht auf die im Strafrecht vorhandenen Brückenklauseln oder Ausdehnungsmöglichkeiten, sondern auf das strafprozessuale und strafrechtliche Tagesgeschäft nach Lissabon. Dazu sagt das Bundesverfassungsgericht: Annexkompetenz; wegen drohender Uferlosigkeit mit der begrenzten Übertragung von Hoheitsrechten eigentlich kaum zu vereinbaren; bei der Frage der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile müsse der deutsche Vertreter im Rat seiner Entscheidung die enge Auslegung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legen. Was das materielle Strafrecht angeht, sagt das Bundesverfassungsgericht, dass es strikt erforderlich ist, eine Begrenzung vorzunehmen.

Mein großes Problem ist - ich sage es an dieser Stelle ganz klar -: In den vorliegenden Gesetzentwürfen sehe ich die Rolle des Bundestages als Wahrer dieser Regelungen gegenüber der Bundesregierung bisher noch nicht erfüllt. Wir haben - bis auf Art. 23 GG - keine strengere Möglichkeit der Einwirkung in diesen hochsensiblen Bereichen. Meine Frage ist: Können Sie einen Vorschlag dazu machen, wie wir so etwas regeln könnten?

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Vorab vielleicht Folgendes: Auch ich habe das so in Erinnerung, dass das eine ganz kritische Stelle in der mündlichen Verhandlung war, und will in diesem allgemeineren Rahmen hervorheben, dass Ihre Rolle da sicher sehr hilfreich war. Nach meiner Wahrnehmung hat es das Gericht sehr überzeugt, wie Sie an der Stelle deutlich gemacht haben, dass der Deutsche Bundestag diese Dinge als Problem erkannt hat und auch fürderhin auf dem Radarschirm behalten wird. Das hat die Richter im Zweiten Senat sehr beeindruckt.

Trotzdem glaube ich, dass es aufgrund der verschiedenen, sehr spezifischen Elemente, die mit der Zusammensetzung dieses Zweiten Senates und vielleicht auch der Dynamik der mündlichen Verhandlung zu tun

haben, in der mündlichen Verhandlung sehr intensiv und sehr früh um dieses Thema ging. Gleichwohl hat dieser Punkt mit dem zu tun, was Herr Gauweiler und Herr Murswiek einfordern. Hier ist ganz deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht eine bestimmte Vorstellung davon hat, wie das Europarecht gehandhabt werden soll. Deswegen will ich an dieser Stelle einfach darauf hinweisen, wie eine Problembewältigung in diesem Kontext in der Zukunft ablaufen könnte.

Sie haben die Frage angesprochen, wie sich der deutsche Vertreter im Rat in den europäischen Organen verhalten muss. Die Antwort auf diese Frage wird durch das Lissabon-Urteil vorgegeben. Die Integrationsverantwortung liegt bei der Bundesregierung. Das haben wir auch gestern an verschiedenen Stellen gesehen: Die Integrationsverantwortung obliegt allen Staatsorganen und eben auch der Bundesregierung.

Sie fragen: Sind die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages, die Möglichkeit, die Integrationsverantwortung wahrzunehmen, in den Gesetzentwürfen ausreichend geregelt? Das schließt an das an, was wir heute schon erörtert haben, nämlich das Selbstbewusstsein des Deutschen Bundestages. Das liegt auch auf der Linie dessen, was Sie in Karlsruhe gesagt haben. Natürlich hat der Bundestag jederzeit die Möglichkeit, die Bundesregierung anzuweisen, eine Debatte zu führen, wenn Sie so wollen, Ärger zu machen und zu sagen: So geht es nicht, das wollen wir nicht. - Es muss doch nicht alles in irgendwelchen Gesetzen geregelt werden, womit sich der Bundestag befasst.

Der letzte Punkt ist - das führt wieder zu dem zurück, was das Problem von Herrn Gauweiler und von Herrn Murswiek ist -: Wie geht man mit möglichen Auslegungsdivergenzen um? Wenn zum Beispiel die Annexkompetenz als Problem identifiziert wird und dies vom Europäischen Gerichtshof nicht als Problem angesehen wird, dann sollte es doch irgendwann in der Zukunft so sein, dass sich das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe der Sache annimmt, das im Lichte des Lissabon-Urteils als Problem identifiziert, feststellt, dass es dies anders sieht, und dann eine entsprechende Vorlage - eine Verpflichtung nach Art. 234 Abs. 3 EGV - an den EuGH richtet. Ich kann Ihnen versprechen: Wenn eine Vorlage des Bundesverfassungsgerichts in Luxemburg eintrifft, in der die Frage gestellt wird: „Trifft es nicht zu, dass wir hier aus Gründen des Schutzes der

nationalen Verfassungsidentität sehr vorsichtig sein und die Regelungen eng auslegen müssen?“, dann wird dies der EuGH ernst nehmen und seine Rechtsprechung entsprechend ausrichten.

Diese Dinge kann man nicht vorab durch Gesetze festlegen. Aber dabei muss man das Recht seinen Gang gehen lassen und darauf setzen, dass die Organe des Rechts nicht im luftleeren Raum, sondern in Bezug zueinander agieren.

**Monika Helbig, Staatssekretärin (Berlin):** Meine Frage geht an Frau Professor Puttler. Wir haben in § 5 Abs. 2 IntVG versucht, alle Fälle, in denen die Länder betroffen sind, abzudecken. Auf diese Aufzählung wird an mehreren Stellen immer wieder verwiesen.

Deshalb jetzt meine Fragen: Erfordert die vom Bundesverfassungsgericht implizierte Anlehnung an das Verfahren der innerstaatlichen Gesetzgebung auch eine Erweiterung der Regelungen auf Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, in denen der Bund von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat? Halten Sie es für erforderlich, dies mit einem Hinweis auf Art. 72 Abs. 1 GG zu ergänzen?

**Sachverständige Prof. Dr. Adelheid Puttler (Ruhr-Universität Bochum):** Es geht in § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 IntVG um die besonderen Brückenklauseln. Das Bundesverfassungsgericht teilt die Brückenklauseln in solche mit vorhersehbaren Auswirkungen und in solche mit nicht vorhersehbaren Auswirkungen auf den demokratischen Einfluss des Bundestages ein. Die besonderen Brückenklauseln stuft das Bundesverfassungsgericht als solche mit vorhersehbaren Auswirkungen ein. Daher sind die Einwirkungen geringer. Es werden hier also vom Bundesverfassungsgericht geringere Einwirkungen vorgesehen.

Jetzt ist die Frage: Auf welchen Gebieten soll der Bundesrat beteiligt werden, „für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht“? Das kann man natürlich so auslegen, dass hier auch die konkurrierende Gesetzgebung erfasst ist, von der der Bund noch keinen Gebrauch gemacht hat; denn dann besteht nach den Vorschriften des Grundgesetzes eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Wenn man das ganz klarstellen und jeden Hauch eines Zweifels beseitigen möchte, dann könnte man das so formulieren, wie Sie das vorge-

schlagen haben. Ich sehe hier aber keine Notwendigkeit.

**Elmar Brok** (MdEP): Bei manchen Diskussionen der letzten Tage hatte ich das Gefühl, dass der Vertrag von Lissabon in den Augen mancher doch eine Schwächung der Parlamente bedeutet. Ich habe ihn immer als den Vertrag der Parlamente verstanden, und zwar für das Europäische Parlament und für die nationalen Parlamente, gerade im Hinblick auf die Subsidiaritätsklauseln. Aber vielleicht kann Herr Professor von Bogdandy bestätigen oder verneinen, dass mit dem Vertrag besondere Rechte der nationalen Parlamente, insbesondere in der Rechts- und Innenpolitik, eingeführt werden, dass es auch andere Verfahren und Kontrollmöglichkeiten gibt und sich diese Rechte nicht nur auf die Subsidiaritätsklauseln beziehen.

Ich möchte auch gern fragen, ob die im Vertrag von Lissabon eröffneten Möglichkeiten der nationalen Parlamente zur Mitwirkung auch im Verhältnis der Länderparlamente zu den Landesregierungen und der Steuerung der Landesregierungen im Bundesrat ausgetestet werden könnten. Es wäre doch schön, nicht hinterherzuhinken, sondern bei bestimmten Dingen voranzugehen.

Meine zweite Frage richte ich an Herrn Professor Pernice: Wie können bei all den Möglichkeiten, die diskutiert werden - hier müssen wir unterscheiden, wo das Bundesverfassungsgericht wirklich Kompetenzveränderungen fordert; dann muss man das gesetzlich regeln -, die Spielräume erhalten und Veränderungen in Notwendigkeiten berücksichtigt werden? Vor 20 Jahren meinte man, sich um Umweltschutz in Europa nicht kümmern zu müssen. Heute ist Umweltschutz eine Selbstverständlichkeit. Wir können neue Herausforderungen, die der Nationalstaat nicht mehr bewältigen kann und die wir Deutsche nur über Europa verwirklichen können, so gestalten, dass uns unsere rechtliche Situation nicht daran hindert, unsere Interessen über Europa wahrzunehmen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht): Ich komme zunächst zur Rolle der Parlamente. Ich kann Ihrer Auffassung nur zustimmen. Ich finde, dass wir in einem sehr beeindruckenden Prozess sind, in dem die staatlichen Parlamente schrittweise erkunden, wie sie sich nun im supranationalen und internationalen

Raum einbringen. Insofern ist das, was wir hier machen, außerordentlich wichtig und in den meisten Punkten zukunftsweisend. Aber das ist nicht durch die Verfassung gefordert, um das noch einmal klarzustellen. Ich bin mit Ihnen völlig d'accord, dass wir hier einen Vertrag der Parlamente haben.

Der zweite Punkt: Ich finde es eine sehr interessante Idee, in Deutschland zu versuchen, die Landesregierungen in einer Weise einzubinden, wie das dem Einfluss der Bundesregierung in Brüssel entspricht. Wir sollten das experimentell machen. Das sollte ein großes Land mit einem besonders starken Identitätsbewusstsein sein.

(Heiterkeit)

Es sollte ein Land sein, welches auf seine Freistaatlichkeit besonders pocht. In einem solchen Land sollte man das einmal ausprobieren.

(Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meinen Sie jetzt Sachsen oder Bayern? - Manuel Sarrazin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Da kommt man automatisch auf Mecklenburg-Vorpommern!)

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich verstehe Herrn Brok so, dass es wichtig ist - das ist auch im Vertrag von Lissabon angelegt -, in einer Fortentwicklung auf künftige Problemlagen reagieren zu können, sodass wir nicht aus rechtlichen Gründen in einer starren Verfassung verweilen müssen, während die Welt von Europa verlangt, voranzugehen und sich auf neue Problemlagen einzustellen. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob die geplante interne Gesetzgebung die deutsche Seite daran hindert, in der notwendigen Weise dynamisch mitzumachen.

Ich habe das Bundesverfassungsgericht so verstanden, dass dieser Verfassungsauftrag zur europäischen Integration und zur Weiterentwicklung Europas ein ganz wesentlicher Punkt ist. Ich habe auch verstanden, dass auf der anderen Seite das Bundesverfassungsgericht bestimmte feste Vorgaben macht, die wir jetzt umsetzen müssen und in der Folge für Deutschland bei der Entwicklung der Verträge, aber auch bei der Anwendung der Verträge innerstaatlich gewisse Schwierigkeiten mit sich bringen, schnell und flexibel zu reagieren. Der Versuch, hier ein sinnvolles Gesetz zu machen, muss von dem

Gedanken getragen sein, dass wir so viel wie möglich an Dynamik und Flexibilität erhalten, ohne die zwingenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu verletzen.

Zur Frage von Herrn Montag: Werden vielleicht im Strafrecht spezifische Bindungen an die Vorgaben des Verfassungsgerichts zur restriktiven Auslegung des Vertrags notwendig? Ich sage Nein. Alle Verfassungsorgane Deutschlands sind an das gebunden, was in dem Urteil des Verfassungsgerichts vorgegeben ist. Das heißt, sie sind daran gebunden, bei Fragen des Strafrechts das Vertragsrecht restriktiv auszulegen. Das muss meines Erachtens genügen. Das ist die Verantwortung sowohl des Bundestages bei den Stellungnahmen als auch die Verantwortung der Regierung selbst. Deswegen sind hier keine zusätzlichen gesetzlichen Zügel notwendig. Also: So viel Flexibilität wie möglich.

**Wolfgang G. Gibowski**, Staatssekretär (Niedersachsen): Herr Professor Hillgruber, ich muss noch einmal auf § 5 Abs. 2 IntVG zurückkommen. Dort heißt es eingangs:

Zusätzlich

- zusätzlich -

zu dem Beschluss des Bundestages muss der Bundesrat ...

Das bedeutet, dass der Bundesrat Gebiete in der ausschließlichen Länderzuständigkeit nach § 5 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs nicht unabhängig vom Bundestag entscheiden kann. Die Sorge, die sich mit meiner Frage verbindet, ist: Kann hier der Bundesrat leerlaufen, wenn der Bundestag in den Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder keine Entscheidung fasst? Schließlich heißt es: Zusätzlich kann der Bundesrat ...

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Diese Gefahr sehe ich nicht. In § 5 Abs. 1 IntVG heißt es:

Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag ...

- es folgen die entsprechenden Vorschriften -

nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nach-

dem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat.

Die weiteren Sätze von Abs. 1 interessieren hier nicht.

Dann heißt es in Abs. 2:

Zusätzlich zu dem Beschluss des Bundestages

- das ist die Voraussetzung für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat -

muss der Bundesrat

- also auch der Bundesrat, so muss man das verstehen -

einen entsprechenden Beschluss gefasst haben, wenn Gebiete betroffen sind ...

Es folgen die Sätze 1 bis 4.

Das heißt: In den Fällen von Abs. 2 Sätze 1 bis 4 des Entwurfs darf der deutsche Vertreter im Rat nur dann zustimmen, wenn ein entsprechender Beschluss sowohl des Bundestages wie des Bundesrates vorliegen. So ist hier das Wort „zusätzlich“ zu verstehen, sodass ich insofern gegen diese Vorschrift keine Bedenken habe. Es ist ausgeschlossen, dass der deutsche Vertreter im Rat nur auf der Grundlage eines Beschlusses des Deutschen Bundestages seine Zustimmung erteilt. Wenn die Fälle in Abs. 2 Sätze 1 bis 4 gegeben sind, dann muss zusätzlich auch noch eine Art Ermächtigungsbeschluss des Bundesrates vorliegen. Das ist der Sinn von § 5 Abs. 2 Sätze 1 bis 4 IntVG.

**Klaus Uwe Benneter** (SPD): Mich hat aufgeschreckt, Herr von Bogdandy, dass Sie vorhin von schweren staatsrechtlichen Bedenken sprachen. Sie haben in Ihren schriftlichen Ausführungen darauf hingewiesen, dass § 9 Abs. 2 IntVG eine völlig neue staatsrechtliche Kategorie von Weisungsmöglichkeiten einführen würde. Deshalb die Frage: Halten Sie § 9 Abs. 2 verfassungsrechtlich überhaupt für mit Art. 23 GG vereinbar? Diese Frage möchte ich auch an Herrn Maurer richten.

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht): Die Formulierung „schwere staatsrechtliche Bedenken“ klingt zu dramatisch. Ich glaube aber, dass in § 9 Abs. 2 IntVG ein Punkt enthalten ist, über den man sich noch einmal gründlich Gedan-

ken machen soll. Hier handelt der einfache Gesetzgeber, nicht der verfassungsändernde Gesetzgeber. Das heißt, der Gesetzgeber muss bei der Gestaltung des § 9 Abs. 2 IntVG von der verfassungsrechtlichen Zuordnung der Verfassungsorgane ausgehen.

Bei der Zuordnung der Verfassungsorgane haben wir bislang kein Weisungsrecht des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung. In Art. 23 Abs. 6 GG ist zwar geregelt, dass bei ausschließlicher Gesetzgebungsbefugnis der Länder ein Vertreter der Länder die Rechte der Bundesrepublik Deutschland im Rat wahrnehmen soll; aber es ist nicht so, dass die Bundesregierung auf Weisung des Bundesrates handelt. Das heißt, bislang haben wir diese Konstellation nicht.

Nun muss man sich überlegen: Gibt es verfassungsrechtliche Gründe, die dagegen sprechen könnten? Ich habe ausgeführt, wo hier ein Problem liegen könnte. Ich habe aber hier eine kurze Auseinandersetzung mit meinem Nachbarn, Herrn Calliess, geführt. Man könnte diesem Problem dadurch begegnen, dass man die Regelung in § 9 Abs. 2 IntVG so gestaltet wie bei der vorgesehenen Brückenklausel in § 6 Abs. 2 IntVG. Das heißt, dass dann Bundestag und Bundesrat gemeinsam das Notbremseverfahren auslösen. Dann liegt die Integrationsverantwortung auch beim Bundestag. Damit ist dieses Problem bewältigt. Aber darüber sollte man sich noch einmal im Zusammenhang mit der Gleichziehung von § 6 Abs. 2 IntVG Gedanken machen.

Diese Konstellation wird jedoch kaum eintreten, wie ich auch schriftlich ausgeführt habe. Das heißt, wir könnten hier ein abstraktes, theoretisches verfassungsrechtliches Problem lösen, indem wir hier die gleiche Lösung wählen wie in § 6 Abs. 2 IntVG.

**Sachverständiger Dr. Andreas Peter Maurer** (Stiftung Wissenschaft und Politik): Dazu nur eine kurze Ergänzung, weil ich dem weitestgehend zustimme. Es ist bisher so, dass im Ministerrat, wenn ausschließlich die Länder betroffen sind, ein Landesvertreter im Namen der Bundesrepublik Deutschland spricht und handelt. So war das bisher, und so sollte es auch in Zukunft politisch sein.

Wenn man das nun durch eine Weisungsbefugnis des Bundesrates an einen Bundesminister oder eine Bundesministerin ergänzt, wird das im Ministerrat zunächst einmal kaum registriert werden, weil das

einfach nur ein personeller Austausch ist. Insofern läuft das für uns auf ein verfassungsrechtliches Problem in Deutschland und die Frage hinaus, wie wir damit umgehen. Im Ministerrat in Brüssel selbst wird das kein Problem sein. Insofern besteht kein Bedarf, das im Gesetzentwurf zu ändern.

**Nicola Beer**, Staatssekretärin (Hessen): Ich möchte Herrn Professor Hillgruber fragen - er hat sich vorhin auf eine entsprechende Frage zu § 9 Abs. 2 IntVG anders geäußert, als das eben Herr Professor von Bogdandy getan hat -, ob nicht im Hinblick auf die Auslegung, die Herr Professor von Bogdandy vorgenommen hat, für den Bundesrat vor dem Hintergrund des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG eine andere Auslegung gelten müsste, da hier die Bundesregierung gehalten ist, die Stellungnahmen des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen, und dies doch eine andere graduelle Intensität hat, als das bei einer normalen Berücksichtigung der Fall ist.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Sie machen mit Recht auf Art. 23 Abs. 5 GG aufmerksam. Im EUZBLG geht das sogar noch weiter. Darin wird gefordert, ein Einvernehmen herzustellen. Wenn ein Einvernehmen nicht zustande kommt und der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit Zweidrittelmehrheit seiner Stimmen gefassten Beschluss bekräftigt, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgeblich. Wenn das alles zutreffen würde, was hier vorgetragen wurde, wäre auch diese Bestimmung verfassungswidrig - was allerdings bisher, soweit ich sehe, noch niemand behauptet hat. Ich halte diese staatsrechtlichen Bedenken - Herr von Bogdandy hat das eben schon zu Beginn seiner Stellungnahme deutlich abgeschwächt - für unbegründet.

Es geht auch nicht etwa darum, wie Herr Maurer ausgeführt hat, dass irgendjemand anderes im Rat auftritt, sondern es geht um eine innerstaatliche Bindung des deutschen Vertreters im Rat. Dagegen ist weder europarechtlich noch verfassungsrechtlich irgendetwas einzuwenden. Ich möchte noch einmal nachdrücklich bekräftigen, dass in § 9 Abs. 2 IntVG dem Bundesrat sinnvollerweise ein eigenständiges Mitwirkungsrecht verliehen werden sollte, ganz unabhängig von seinen Gesetzgebungskompetenzen.

Herr Abgeordneter Montag hat eben mit vollem Recht Passagen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zitiert, in denen deutlich wird, dass das Bundesverfassungsgericht sowohl im materiellen Strafrecht wie auch im Strafprozessrecht Kernpunkte der staatlichen Identität und der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit sieht. Hier geht es also um den Identitätsschutz bezüglich unserer Verfassung, also sozusagen um den Schutz von § 79 Abs. 3 GG. Dieses Anliegen verfolgen Bund und Länder in gleicher Weise. Beide haben eine, aber getrennt wahrzunehmende Verantwortung für das Ganze. Das wird korrekt und sachgerecht umgesetzt, wenn man hier dem Bundesrat auf den Feldern, auf denen er nicht oder so gut wie keine Kompetenzen hat, gleichwohl ein eigenständiges Mitwirkungsrecht verleiht.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Wir sind zunächst mit den Fragen und Antworten durch. Mir wurde aber zugetragen - ich habe vorhin schon gesagt, es liegt in unserem Interesse, dass die Ergebnisse richtig festgehalten werden -, dass Sie, Herr Professor Murswiek, in Ergänzung einer Antwort auf eine Frage des Kollegen Dörflinger von gestern Abend eine kleine Korrektur vorzunehmen haben.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Herr Dörflinger hat mich gestern nach dem Begriff des Gesetzgebungsaktes gefragt, der in § 3 EUZBBG verwendet wird. Ich hatte gesagt, der Begriff des Rechtssetzungsaktes sei weiter als der Begriff des Gesetzgebungsaktes. Das ist so nicht richtig. Rechtssetzungsakt ist der Begriff, der in Art. 23 GG verwendet wird. „Gesetzgebungsakt“ ist der neue Terminus, der im Vertrag von Lissabon für die sekundäre Rechtssetzung verwendet wird. Inhaltlich besteht da kein Unterschied.

Es gibt einen anderen übergeordneten Begriff, den des Rechtsakts. Er umfasst Gesetzgebungsakte und weitere Rechtsakte. Man muss sich jetzt entscheiden, ob man in diesem Zusammenhang Rechtsakte oder nur Gesetzgebungsakte meint.

**Vorsitzender Gunther Krichbaum:** Dann sind wir insoweit mit dem zweiten Frage- und Antwortblock durch. - Bevor ich die weitere Sitzungsleitung seitens des Bundestages an meinen Kollegen Herr Stübgen übertrage, möchte ich die Möglichkeit nutzen,

Dank zu sagen, auch wenn wir noch nicht am Ende der heutigen Veranstaltung angelangt sind. Mein Dank gilt insbesondere den zahlreichen Mitarbeitern, die hier im Hintergrund beim Zustandekommen der Gesetzentwürfe mitgewirkt haben. Es waren sehr spannende Momente. Wenn wir nach einigen Jahren zurückblicken, werden wir - davon bin ich überzeugt - nicht nur den Vertrag von Lissabon, sondern vor allem auch diese Begleitgesetze und vielleicht auch ein klein wenig diese Anhörung als einen Meilenstein betrachten.

Das ist besonders zu erwähnen, weil hier ohne die sonst üblichen Formulierungshilfen seitens der Ministerien gearbeitet wurde. Diese Gesetzentwürfe wurden aus der Mitte des Parlaments heraus entwickelt. Deswegen gilt mein Dank namentlich innerhalb der Verwaltung den Gutachterinnen und Gutachtern der Wissenschaftlichen Dienste aus den Fachbereichen „Verfassung und Verwaltung“ sowie „Europa“. Namentlich möchte ich hier stellvertretend für das gesamte Team Frau Dr. Schröder, Frau Menzenbach und Frau Dr. Last bzw. in den Leitungen der Fachbereiche Herrn Professor Dr. Hölscheidt und auch Frau Heimbach nennen.

Dank gilt auch den Gutachtern und dem Leiter des Referats Europa, Herrn Dr. Vollrath, und seinen Mitarbeiter. Intensiv haben die Sekretariate des Rechts- und EU-Ausschusses diese Beratungen begleitet und auch die Ausschusssitzungen und Anhörungen vorbereitet. Ich möchte mich stellvertretend für das ganze Team bei Frau Baddenhausen herzlich bedanken. Es war in den letzten Tagen und Wochen schier die Quadratur des Kreises. Aber immerhin weiß ich persönlich jetzt, dass aus einem Kreis ein Quadrat werden kann.

Deswegen möchte ich auch den Leitungsebenen des Hauses, Herrn Semmler und Herrn Winkelmann, ein herzliches Dankeschön sagen, aber auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen. Weil wir in einer sogenannten Sommerpause sind, ist das, was die Fraktionsreferenten geleistet haben, vielleicht auch außerhalb der Tagesordnung einen kleinen Applaus wert.

(Beifall)

Die weitere Sitzungsleitung für die nächsten beiden Themenblöcke hat nun Herr Professor Dr. Reinhart. Statt meiner wird nun Herr Stübgen hier vorn Platz nehmen. Ich darf das Wort an Herrn Minister Reinhart übergeben.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhardt**, Minister (Baden-Württemberg): Ich möchte mich zunächst dem Dank an die Aktiven vor und hinter den Kulissen in vollem Umfang anschließen. Schließlich hat uns das Bundesverfassungsgericht durch seine Entscheidung zusätzliche Sitzungen im August beschert.

Ich darf zum nächsten Block übergehen. Hier geht es um die dritte Frage- und Antwortrunde von heute Morgen. Der nächste Themenkomplex umfasst das EUZBLG, die Bund-Länder-Vereinbarung. Für diese Runde stehen uns sieben Zeiteinheiten zur Verfügung, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Wir haben uns übrigens auf fünf Zeiteinheiten für den Bundesrat, weil er schwerpunktmäßig getroffen ist, und zwei für den Bundestag verständigt. Ich höre gerade, dass sich die Fragen der Abgeordneten Silberhorn, CDU/CSU, und Schäfer, SPD, erledigt haben.

**Dr. Michael Schneider**, Staatssekretär (Sachsen-Anhalt): Ich will auf den Vorhabensbegriff zurückkommen. Ich habe dazu gestern schon Professor Schwarze gefragt und richte mich jetzt wieder an ihn. Seither hat das Thema in den Fragerunden kurso- risch weiterhin eine Rolle gespielt.

Ich erinnere daran, dass das EUZBLG in der geltenden Fassung seit 16 Jahren in Kraft ist. Wir haben also im Bundesrat seit 16 Jahren Erfahrung im Umgang damit, dass der Vorhabensbegriff benutzt, aber in diesem Gesetz nicht definiert wird. Das führte über die Jahre hinweg immer wieder zu einem Hickhack zwischen Bundesrat und Bundesregierung um die Frage: Handelt es sich bei einem konkreten Vorgang nun um ein Vorhaben oder nicht? Darüber haben wir in Verhandlungsrunden gestritten. Es gab ein abgestimmtes Verfahren, wie man in solchen Dissenssituationen damit umgeht. Das war unter dem Strich immer unbefriedigend.

In § 3 EUZBBG wird eine Definition in Form einer nach hinten offenen Auflistung vorgenommen. Dazu kann ich dem Deutschen Bundestag nur gratulieren. Mit dieser Definition ersparen Sie sich für die Zukunft genau dieses Hickhack, das wir in der Vergangenheit immer wieder hatten. Das Pendant zu § 3 EUZBBG findet sich im Anhang des EUZBLG als Versuch einer Definition. Das ist eine eher krampfhaft Formulierun- g, so will ich es einmal bewerten. In dieser heißt es etwa: Wir sind uns einig, dass zu Vorha-

ben nicht nur das und das, sondern auch das und das gehört. Das ist sehr summarisch und unpräzise.

Deshalb will ich an dieser Stelle noch einmal nachfragen. Es ist klar, dass es eine politische Entscheidung ist, ob man das so lässt oder ob man das präzisiert. Aber könnte es nicht im Sinne der rechtlichen Klarheit geboten sein, in die Anlage des EUZBLG einen Querverweis aufzunehmen, der auf § 3 EUZBBG verweist? Danach wären Vorhaben im Sinne des EUZBLG die in § 3 EUZBBG genannten Vorlagen.

Ein kleiner Hinweis an Professor von Bogdandy. Die Experimente in Landesparlamenten mit ähnlichen Informations- und Mitwirkungsrechten wie im Vertrag von Lissabon für die Regierungen - das brachten Sie eher humoristisch ins Spiel - sind gar nicht so visionär, wie es klingt. Schauen Sie sich einmal die Realität in den Landtagen von Sachsen-Anhalt und Bayern an. Dort gibt es Landtagsinformationsgesetze, die gar nicht so weit von dem entfernt sind, was wir hier im Augenblick beraten. Dazu gibt es schon eine mehrjährige Praxis, die alle Höhen und Tiefen dieser neuen Möglichkeiten vor Augen führt.

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Die Gesichtspunkte sind in unserer Debatte genannt. Es gibt auf der einen Seite ein Bedürfnis, den Begriff des Vorhabens auf Bundes- wie auf Länderseite möglichst einheitlich zu definieren. Auf der anderen Seite mag es unterschiedliche Interessenlagen geben, sodass man auf der Seite des Bundesrates noch einmal darüber nachdenken sollte: Inwieweit kann man den Begriff aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Bundestag übernehmen? Das halte ich persönlich für gut. Aber das setzt eine Prüfung voraus, ob man dann nicht Bereiche ausblendet.

Anders als in dieser Debatte angeklungen, würde ich aber aufseiten des Bundesrates in dieser Definition eine eigenständige gesetzliche Regelung treffen und sie nicht durch Querverweisungen abhängig machen. Das wirft beispielsweise die Fragen auf: Gibt es eine dynamische Verweisung? Was passiert in dem Fall, dass man nur das Bundesrecht ändern würde? Ich sehe kein Problem darin, einen Gleichklang herzustellen, würde aber nicht direkt verweisen, sondern den



Text übernehmen und dies in der Begründung klarstellen.

Ein Satz zur allgemeinen Debatte. Ich halte die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften an Vorhaben für einen zentralen Begriff. Dieser Begriff muss weit gefasst werden; denn dann erreichen wir tatsächlich das, was gewollt ist: den Beitrag der Parlamente zur Zukunftsgestaltung. Das ist in Bezug auf § 1 IntVG angesprochen worden. Hier schließt sich der Kreis. Der Beitrag für die Zukunftsgestaltung würde hier von maßgeblicher Bedeutung sein, möglichst eine Abstimmung zwischen den beiden Gesetzen. Mein Rat ist, in dem Gesetzentwurf, das den Bundesrat betrifft, eine eigenständige Definition zu wählen.

**MD Martin Neumeyer** (Bayern): Ich möchte eine Frage an Professor Hillgruber zum Thema Gleichlauf von Bundestag und Bundesrat im Zusammenhang mit den Erweiterungsverhandlungen der Europäischen Union stellen.

Herr von Bogdandy hat einen Freistaat von besonderer Identität angesprochen, also den Freistaat Bayern. Gestatten Sie mir deshalb einen kurzen Hinweis zu seinen Aussagen. Der Freistaat Bayern nimmt das, was er hier fordert, nämlich mehr Demokratie in Europa, im eigenen Bereich sehr ernst.

Wir haben, glaube ich, als erstes Land ein Parlamentsinformationsgesetz auf den Weg gebracht. Wir haben zum Beispiel in der letzten Woche als einziges Land eine Sondersitzung des Bayerischen Landtags zu den Mitwirkungsrechten von Bundestag, Bundesrat und Landtag durchgeführt. Wir haben in diesem Parlamentsinformationsgesetz vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags bereits das sogenannte Subsidiaritätsfrühwarnsystem zugunsten des Landtags verankert und praktizieren es seit Anfang dieses Jahres. Wir reden nicht nur darüber, sondern wir versuchen, im eigenen Verantwortungsbereich das umzusetzen, was wir fordern. Sie sind herzlich eingeladen, Herr von Bogdandy, sich nicht nur in Berlin, sondern auch in München kundig zu machen.

Zu meiner Frage an Professor Hillgruber. Der Bundestag hat im EUZBBG erreicht, dass künftig vor der Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung eines Beitritts Einvernehmen mit dem Bundestag hergestellt werden soll. Im EUZBLG ist das bisher nicht vorgesehen. Auf der anderen Seite muss nach der Rechts-

lage, wenn es zu einer Entscheidung über den Beitritt kommt, auch der Bundesrat zustimmen. Wäre es nicht vernünftig und logisch, hier einen Gleichlauf in dem Sinne herbeizuführen, dass das, was der Bundestag erreicht hat, nämlich vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen Einvernehmen herzustellen, auch im Hinblick auf den Bundesrat rechtlich verankert wird?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Das sehe ich in der Tat genauso wie Sie. Änderungs- und Beitrittsverträge, also Revisionsverträge, bedürfen bekanntlich, bevor sie endgültig abgeschlossen werden, der parlamentarischen gesetzestförmigen Zustimmung nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG sowohl des Bundestages wie auch des Bundesrates, und zwar in toto. Das heißt, der Bundesrat hat hier abschließend ein Mitwirkungsrecht, das sich auf den gesamten Vertrag erstreckt, unabhängig von Länderzuständigkeiten oder seinen eigenen innerstaatlichen Mitwirkungs Zuständigkeiten.

Vor diesem Hintergrund wäre es nur sachgerecht, wenn erstens der Bundesrat, abweichend von dem, was in der Anlage zu § 9 EUZBLG unter VIII 3 geregelt ist, über die Verhandlungen umfassend unterrichtet wird und nicht nur, wie es hier heißt, „soweit Länderinteressen betroffen sein könnten“ - anders formuliert: Länderinteresse ist das Interesse am gesamten Vertrag, dem letztlich auch der Bundesrat in toto zustimmen müsste -, wenn zweitens die Bundesregierung die Stellungnahme, die der Bundesrat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen oder zur Einleitung eines Vertragsrevisionsverfahrens abgibt, generell maßgeblich berücksichtigt und nicht nur, wie es hier heißt: „in entsprechender Anwendung von § 5“.

Der Verweis auf § 5 des Gesetzes ist irreführend, weil es hier nicht um die Wahrung von Länderzuständigkeiten geht, sondern um einen Bereich, in dem die Länder durch den Bundesrat, also das Organ, durch das sie auf Bundesebene agieren, letztlich insgesamt zu dem Vertrag Stellung nehmen und sich ein abschließendes Urteil bilden müssen. Deshalb ist es sinnvoll, die Stellungnahme des Bundesrates in toto zu berücksichtigen und nicht nur, soweit es um Gesetzgebungs Zuständigkeiten der Länder geht.

Das ist übrigens, ganz praktisch betrachtet, für den weiteren Ablauf des Verfahrens sinnvoll. Wenn eine Stellungnahme des Bun-

desrates nach Maßgabe dieser Anlage unberücksichtigt bleibt und weiter verhandelt wird, dann könnte sich am Ende der Bundesrat aus diesem oder jenem Grund - aus Gesichtspunkten, die er in seiner ursprünglichen Stellungnahme aufgeführt hatte, die aber unberücksichtigt geblieben sind - genötigt sehen, den Beitrittsvertrag oder die Vertragsrevision insgesamt abzulehnen.

Ich teile Ihre Einschätzung. Die Anlage zu § 9 EUZBLG sollte überarbeitet werden. Erstens sollte der Bundesrat über die Verhandlungen und ihren Verlauf umfassend informiert werden, und nicht nur dann, wenn Länderinteressen betroffen sind. Zweitens sollte der Verweis auf § 5 entfallen. Die Stellungnahme des Bundesrates ist generell maßgeblich zu berücksichtigen.

**Thomas Silberhorn** (CDU/CSU): Zu dem Thema gleichlaufende Beteiligungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat habe ich eine weitere Frage an Herrn Professor Hillgruber. Im EUZBLG steht im Anhang unter VI 2 folgender Satz:

Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat über die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ... durch Übermittlung von Mahnschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen, soweit diese Verfahren die Nichtumsetzung von Richtlinien durch ein Land oder mehrere Länder betreffen.

Der Bundesrat erhält also Informationen über Vertragsverletzungsverfahren nicht erst dann, wenn sie vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig sind, sondern er wird schon im Vorverfahren über Mahnschreiben und über mit Gründen versehenen Stellungnahmen der Kommission unterrichtet.

Anders ist dies im EUZBBG geregelt - darüber haben wir gestern gestritten -, weil im Rahmen des Vorhabensbegriffs der Bundestag über Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof dann unterrichtet wird, wenn sie anhängig sind. Das schließt Vertragsverletzungsverfahren ein. Die Mahnverfahren sind aber nicht eingeschlossen. Müssten wir nicht auch hier zu einem Gleichlauf kommen? Da der Bundestag den Auftrag hat, europäisches Recht umzusetzen, muss er wohl auch ein Interesse daran

haben, unterrichtet zu werden, wenn es Kritik vonseiten der Kommission gibt.

Die zweite Frage betrifft den Justizkonflikt, der dann entstehen kann, wenn das Bundesverfassungsgericht eine andere Interpretation vornimmt als der Europäische Gerichtshof. Sehe ich es richtig, dass das Bundesverfassungsgericht ein Letztentscheidungsrecht für sich in Anspruch nimmt? Denn es sagt, dass die europäische Integration nur so weit gehen darf, wie der innerstaatliche Anwendungsbefehl durch die deutschen Zustimmungsgesetze und wie die verfassungsrechtliche Ermächtigung reichen. Deswegen geht das Bundesverfassungsgericht wie alle anderen Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten davon aus, dass der Vorrang des Europarechts nur im Rahmen dessen möglich ist, was das Grundgesetz zulässt. Liegt hierin nicht die Erklärung dafür, dass das Bundesverfassungsgericht überhaupt keine Notwendigkeit gesehen hat, einen möglichen Justizkonflikt in den Blick zu nehmen und entsprechende Regelungen vorzuschlagen, weil es eben für sich die Letztentscheidungskompetenz in Anspruch nimmt? Wenn es aber zu diesem Justizkonflikt kommt, befinden sich dann nicht gerade der Bundestag und auch der Bundesrat in dem Dilemma, auf nationaler und auf europarechtlicher Ebene unterschiedlichen Verpflichtungen unterworfen zu sein?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Zu Ihrer ersten Frage: Gestern ist in der Debatte geltend gemacht worden, eine so frühzeitige Befassung mit einem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren würde die Gefahr in sich bergen, dass politisches Entgegenkommen, das die Kommission in dem ersten Abschnitt eines solchen Verfahrens mitunter den Mitgliedstaaten entgegenbringt, nicht mehr zu erwarten wäre, weil dann die Vertraulichkeit solcher politischer Absprachen nicht mehr gewährleistet wäre. Ich kann das nicht wirklich abschließend beurteilen. Aber wenn dem so wäre, dann müsste man sich in der Tat gegen die Regelungen im EUZBLG zur Wehr setzen. Das Vertrauen in den Bundesrat kann eigentlich nicht größer sein als das in den Bundestag und umgekehrt.

Wenn es darum geht, dass solche Informationen vertraulich behandelt werden sollen, wofür einiges spricht, dann könnte das etwa dadurch sichergestellt werden, dass

diese Informationen vielleicht nicht allen Abgeordneten zur Verfügung gestellt werden, sondern nur den Mitgliedern des Europaausschusses des Deutschen Bundestages, der nach Art. 45 GG die Rechte des Bundestages wahren kann. Man könnte darüber hinaus Vertraulichkeit vereinbaren. Es gäbe also prozedurale Möglichkeiten, die eine frühzeitige Befassung sowohl des Bundestages wie auch des Bundesrates ermöglichen würden. Eine Ungleichbehandlung ist in der Tat wenig überzeugend.

Zu Ihrer zweiten Frage: Entgegen dem Eindruck, der gelegentlich hier verbreitet wird, stellt das Bundesverfassungsgericht keinen deutschen Sonderweg dar. Das Bundesverfassungsgericht reklamiert für sich das Letztentscheidungsrecht: Ultra-vires- und Identitätskontrolle. Die Rechtsprechung anderer nationaler Verfassungsgerichte ist, abgesehen von ein, zwei Ausnahmen, mit der des Bundesverfassungsgerichts vergleichbar. Ob man Italien, Spanien, Ungarn oder Polen nimmt: Die nationalen Verfassungsgerichte reklamieren dieses Letztentscheidungsrecht für sich. Warum? Weil überall in den Verfassungen Integrationsermächtigungen enthalten sind und auf dieser Basis Zustimmungsgesetze erlassen werden und weil das keine Ermächtigung pleins pouvoirs ist, sondern weil sie sich in bestimmten verfassungsrechtlichen Grenzen bewegt. Darüber, ob die Grenzen der Integrationsermächtigung gewahrt sind, können sinnvollerweise nur die nationalen Verfassungsgerichte entscheiden.

Aber deswegen kann man sich mit der Ultra-vires- und Identitätskontrolle nicht beruhigen. Wenn man die Möglichkeit sieht - Herr Murswiek hat das eben völlig zu Recht ausgeführt; das Bundesverfassungsgericht spricht es wiederholt an -, dass der EuGH anders entscheidet, dann muss man, wenn man verantwortlich handeln und nicht grob fahrlässig dieses Risiko eingehen will, schon beim Eingehen der europarechtlichen Verpflichtungen sicherstellen, dass man sich nicht zu mehr verpflichtet, als man verfassungsrechtlich darf. Gerade wenn man - das würde ich für Herrn Murswiek und für mich reklamieren - die einzugehenden europarechtlichen Verpflichtungen und ebenso das Verfassungsrecht ernst nimmt, muss man diesen Gleichlauf garantieren und darf hier nicht die Augen verschließen.

**Dr. Gerd Harms**, Staatssekretär (Brandenburg): Ich möchte zu einem Punkt nachfragen, den Herr Professor Ruffert auf Frage von Frau Helbig angesprochen hat. Es geht um § 9 EUZBLG. Ich möchte Herrn Professor Schwarze zwei Detailfragen dazu stellen.

Erste Frage: Im Anschluss an das, was Professor von Bogdandy gestern zu der Fortgeltung der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Fragen der Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung der Länder in Brüssel gesagt hat, möchte ich fragen: Gilt aus Ihrer Sicht die Bund-Länder-Vereinbarung in den Teilen fort, die nicht in die Anlage zu § 9 aufgenommen worden sind, oder müssten wir hier noch einmal mit einem ergänzenden Briefwechsel klarstellen, wie die Verfahren zukünftig zu sehen sind?

Zweite Frage: Der § 9 (alt) EUZBLG regelte, dass die Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung der Länder einer Vereinbarung vorbehalten bleiben. Dieser Paragraph ist mit Verweis auf eine Anlage geändert worden. § 13 EUZBLG, der nicht geändert wurde, verweist aber auf § 9:

Die in § 9 genannte Vereinbarung kann weitere Fälle vorsehen, in denen die Länder entsprechend diesem Gesetz mitwirken.

Wäre § 13 nicht die richtige Stelle, durch eine redaktionelle Anpassung auf diese Möglichkeit entsprechend hinzuweisen, um hier klarzumachen, dass es Punkte gibt, die zwar aus rechtsförmlichen Gründen nicht in ein Gesetz gehören, die aber in einem geordneten Verfahren bestimmt werden sollten?

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Erster Punkt: Die Bund-Länder-Vereinbarung beruht auf vertraglicher Grundlage, die durch dieses Gesetz nicht ohne Weiteres entfällt. Das Gesetz geht vor; es hat einen speziellen Rang und ist die jüngere rechtliche Regelung. Aber der Rest bleibt im Grundsatz bestehen.

Zweiter Punkt: Mir scheint es sehr bedenkenswert zu sein, für diese Sonderabsprachen noch einmal eine Regelung zu treffen. Den von Ihnen angedeuteten Weg halte ich für geeignet.

Dritter Punkt: Ich möchte anregen, dieses Ergebnis - insbesondere dann, wenn es zwischen Bund und Ländern unstrittig ist - noch einmal zu bestätigen, aber nicht mit einer

konstitutiven Wirkung. Es steht aber nichts im Wege, deklaratorisch für die Zukunft zu sagen: Wir verfahren nach dieser Regelung.

**RD Oliver Suhr** (Saarland): Ich habe eine Frage ebenfalls an Herrn Professor Schwarze, betreffend das Anliegen der Länder, einen Passus zur Daseinsvorsorge in das EUZBLG aufzunehmen. Wir haben gestern gesehen, dass im EUZBBG eine Regelung für den Bundestag vorgesehen ist. Professor Reinhart hat referiert, dass die Länder hier auf dem Standpunkt stehen, dass es ihnen nicht zumutbar sei, einem Regelungspaket für einen Bereich zuzustimmen, der ganz überwiegend in ihrer Zuständigkeit liegt und für den eine Regelung im EUZBBG und nicht im EUZBLG getroffen ist.

Nun haben wir Stimmen gehört, die sagen: Dann lassen wir es doch ganz weg. - Das hat mich nicht überzeugt. Was waren denn die Gegenargumente? Die Gegenargumente waren - ich verweise auf Professor von Bogdandy -, es sei eine Doppelung, das werfe neue Fragen auf und lade zu Umkehrschlüssen ein. Ich frage Sie: Kann man das nicht auch in dem Sinne sehen, dass hier ein besonders sensibler Bereich, in dem die Integrationsverantwortung beider Kammern auch besonders intensiv wahrzunehmen ist, hervorgehoben wird, ohne dass andere Regelungen dadurch relativiert werden?

Dann haben wir die Frage gehört: Was ist, wenn Bundestag und Bundesrat im Bereich der Daseinsvorsorge abweichende Stellungnahmen beschließen? Was ist dann die Direktive? Da könnte man es doch möglicherweise, Herr Professor Schwarze, auch so sehen, dass dann Bundestag und Bundesrat ihrer Integrationsverantwortung in besonders hervorragender Weise gerecht geworden sind. Dann haben sie sich nämlich mit diesem besonders sensiblen Thema befasst - Herr Calliess hatte gestern die Reserven, also die besonders sensiblen Bereiche, angesprochen -, haben Stellung genommen und haben die parlamentarische Beteiligung zu 100 Prozent ausgeschöpft.

Was ist, wenn es abweichende Direktiven gibt? Ist es nicht so, dass dann die verfassungskonforme Auslegung anhand von Art. 23 Abs. 3 und Abs. 5 GG greift, sodass im Zweifelsfall die Regelungen des EUZBBG und EUZBLG verfassungskonform im Sinne der Berücksichtigung des Bundestages bzw. der maßgeblichen Berücksichtigung des

Bundesrates auszulegen sind und sich daraus eine klare Direktive für die Bundesregierung, was im Zweifelsfall vorgeht, durchaus ergibt?

**Sachverständiger Prof. Dr. Jürgen Schwarze** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Den ersten Punkt möchte ich aufrechterhalten: Wenn Fragen der Daseinsvorsorge in dem einen Gesetz geregelt sind, müssen sie nach meinem Dafürhalten substantiell gleichgewichtig in der Bund-Länder-Vereinbarung geregelt sein. Der Grund ist ganz eindeutig - Sie haben ihn schon angeführt -, dass für diesen Sachbereich eine primäre Verantwortung und Zuständigkeit der Länder gegeben ist. Das ist nicht zu bestreiten.

Für eine gesonderte Regelung könnte sprechen, dass dieser Begriff der Daseinsvorsorge in der verfassungspolitischen Debatte über die Ausgestaltung der Union vom Zeitpunkt des Verfassungsvertrages bis heute ein zentraler politischer Begriff gewesen ist. Deswegen kann ich gut verstehen, dass man sich zu diesem Begriff der Daseinsvorsorge besonders verhält. Das muss aber gleichlautend geschehen.

In der gestrigen Debatte ist das Gegenargument angeführt worden, man könne den deutschen Begriff der Daseinsvorsorge gemeinschaftsweit nicht korrekt verwenden. Dieser Begriff ist in der Tat schwer zu handhaben. Aber es gibt eine Reihe von Dokumenten der Europäischen Gemeinschaften, in denen nach meinem Dafürhalten ein durchaus gelungener Versuch unternommen worden ist, für den Begriff der Daseinsvorsorge eine angemessene und gemeinschaftsweit verständliche Übersetzung zu liefern.

Abschließend möchte ich sagen: Ich würde eher in Ihre Richtung tendieren, diese Regelung aufzunehmen und einen Gleichklang für Bund und Länder aufrechtzuerhalten. Ich würde mich letztlich nicht daran stören, dass der Begriff nur schwer in andere Gemeinschaftssprachen zu übersetzen ist.

**Vorsitzender Prof. Dr. Wolfgang Reinhart**, Minister (Baden-Württemberg): Bevor ich den Vorsitz an die Kollegin Helbig übergebe, möchte ich festhalten, dass wir uns seitens der Länder in der Frage der kommunalen Daseinsvorsorge einig waren. Aus zeitlichen Gründen konnten wir den Gleich-

laut für den Bund und für die Länder in § 10 EUZBLG nicht aufnehmen.

In den nächsten Tagen müssen wir uns fragen, was von dem, was wir in der Anhörung diskutiert haben, Aussicht auf Umsetzung hat. Aus Sicht der Länder ist interessant, ob aufgrund der Zweckmäßigkeit die Identität des Rechtsbegriffs des Vorhabens Sinn macht. Das werden Sie auch in Ihrem Ausschuss beraten. Aus unserer Sicht spricht vieles dafür. Ansonsten hätten wir ja eine Auffanglösung in unserer Ländervereinbarung.

Die Anhörung hat bestätigt, dass wir auf einem guten Weg sind und dass wir es auch schaffen, die Vorgaben des Urteils rechtzeitig und gerichtsfest umzusetzen. Vorhin hat der Kollege Krichbaum dem Bundestag und allen, die mitgewirkt haben, gedankt. Ich möchte diesen Dank auf den Bundesrat und auf die Länder ausdehnen. Der Dank ist die schärfste Form der Bitte. Denn wir haben bis zum 18. September natürlich noch ein bisschen Arbeit vor uns. Dann werden wir im Bundesrat abschließend darüber zu beraten haben. - Ich übergebe jetzt den Co-Vorsitz an die Kollegin Helbig.

**Sevim Dagdelen (DIE LINKE):** Meine erste Frage geht an Herrn von Bogdandy. Sie hatten gerade Gelegenheit, etwas ausführlicher auf die Seiten 17 und 18 Ihrer Stellungnahme einzugehen. Ich möchte da noch einmal nachhaken.

Auf Seite 17 sagen Sie, dass § 9 Abs. 2 IntVG ersatzlos gestrichen werden sollte. Sie haben in Ihrer Antwort auf die Frage des Herrn Kollegen Benneter ein paar Änderungen angemahnt, um es verfassungsrechtlich unbedenklich zu machen. Ich würde gerne wissen, ob Sie das Gesetz als verfassungsrechtlich bedenklich bezeichnen würden, wenn die von Ihnen angemahnten Änderungen nicht umgesetzt werden würden.

Meine nächste Frage geht an Herrn Calliess. Ich möchte auf die Vereinbarkeit von Art. 23 Abs. 3 mit § 9 Abs. 4 EUZBBG hinweisen. Herr Calliess, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme kommen Sie auf Seite 9 zu dem Ergebnis, dass die jetzt gefundene Regelung in § 9 EUZBBG verfassungskonform ist, aber nur wenn eine bestimmte Interpretation zugrunde gelegt wird. Nach Ihrer Interpretation ist die Regelung in § 9 EUZBBG verfassungskonform. Sie sagen aber auch, dass diese Regelung vor diesem Hintergrund Fragen aufwirft. Aus meiner Sicht legen Sie

die Rechte des Bundestages sehr restriktiv, sehr eng aus. Deshalb möchte ich Sie fragen: Welche Interpretation muss zugrunde gelegt werden, damit die Regelung verfassungskonform ist? Kann man eigentlich nach Anwendung einer bestimmten Interpretation von einer Verfassungskonformität des § 9 EUZBBG sprechen? Müsste es nicht eine eindeutige Interpretation geben?

**Sachverständiger Prof. Dr. Armin von Bogdandy** (Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht): Nein, das würde einer Ratifikation nicht im Wege stehen. Denn es gibt die Lösung, das mit § 6 Abs. 2 gleichzuziehen. Selbst wenn es dazu nicht kommen würde und man verfassungsrechtlich den Schluss ziehen würde, dass also eine entsprechende Ermächtigung des Bundesrates mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre, wäre im Falle der Verfassungswidrigkeit ja nur dieser Absatz verfassungswidrig. Da aber diese Bestimmung für die Ratifikationsfähigkeit nicht konstitutiv ist - ich sage ja, dass sie entfallen kann -, wäre die Ratifikation in diesem Falle verfassungsrechtlich nicht problematisch.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): So ist es richtig wiedergegeben. Die Formulierung, die in § 9 Abs. 4 EUZBBG ihren Niederschlag gefunden hat, stammt ja aus der Bund-Länder-Vereinbarung und ist weitgehend unverändert übernommen worden. Diese Regelung wirft in der Tat Auslegungsfragen auf. Auf Seite 8 ff. meiner Stellungnahme führe ich das detaillierter aus. Es ist in der Tat nicht ganz eindeutig: Was passiert eigentlich, wenn kein Einvernehmen erzielt worden ist? Angesichts der Kommentarliteratur zu diesem Thema, in der eine relativ restriktive Auslegung des Begriffs zugrunde gelegt wird - das heißt, die Argumente des Bundestages zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie für die Entscheidung zu berücksichtigen -, besteht mit Blick auf das Einvernehmen, wenn es nicht erreicht wird, eine Regelungslücke. Eine solche Regelungslücke ist auslegungsbedürftig.

In meiner Stellungnahme habe ich weiterhin geschrieben, dass die Bundesregierung nur dann abweichen darf, wenn sie die entsprechenden integrationspolitischen Gründe vorträgt. Man kann natürlich sagen - zu dem Ergebnis komme auch ich -: Die Bundesregierung ist nicht gebunden. Aber sie muss -

das kann man wiederum weit auslegen; dann ist diese Norm auch verfassungskonform - integrationspolitische Gründe vortragen. Die Debatte über das Verfassungsrecht zu Art. 23 Abs. 3 GG zeigt, dass das Verständnis vorherrscht, dass besondere Gründe vorgetragen werden müssen. Angesichts der Lücke sehe ich einen Auslegungsbedarf. Darauf beziehen sich dann meine Ausführungen.

Die Frage ist, wann die Bundesregierung eigentlich von der Stellungnahme abweichen darf. Ich glaube aber, dass sich die Regelung durch eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 23 Abs. 3 GG darstellen lässt. Wir haben bisher mit der verfassungskonformen Auslegung des jetzt geltenden § 5 EUZBBG keine Probleme gehabt, sodass ich davon ausgehe, dass es mit dieser Form der Auslegung nicht zu Problemen kommt. Mir ist ganz wichtig festzuhalten: Eine Verfassungsänderung ist in dieser Variante nicht erforderlich.

Ich habe noch eine andere Variante aufgeführt, die von einer Verbindlichkeit der Stellungnahmen ausgeht. Es handelt sich um einen Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion aus dem Jahre 2005, der meiner Meinung nach an eine Verfassungsänderung hätte gekoppelt werden müssen. Die BBV ging bewusst nicht so weit und die Regelung, die aus der BBV stammt, geht ebenfalls bewusst nicht so weit, gerade um diese Verfassungsänderung zu vermeiden. Dem muss man entsprechend Rechnung tragen.

**Amtierende Vorsitzende Monika Helbig:** Es liegen keine Wortmeldungen mehr vor. Besteht zu diesem Komplex noch Fragebedarf? - Das ist nicht der Fall. Dann kann ich feststellen, dass wir die dritte Frage- und Antwortrunde abgeschlossen haben.

Wir gehen über zum vierten Frage- und Antwortkomplex, der sich vorrangig mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes beschäftigt. Zur Wahrnehmung der innerstaatlichen Rechte ist eine gesonderte Grundgesetzänderung insbesondere in Bezug auf §12, Subsidiaritätsklage, erforderlich. Dazu liegt ein gesonderter Gesetzentwurf vor, über den wir jetzt sprechen wollen. Für diesen vierten Fragekomplex stehen insgesamt sieben Zeiteinheiten zur Verfügung. Fünf Zeiteinheiten gehen an den Bundestag und zwei an den Bundesrat. Die Reihenfolge lautet wie folgt: CDU/CSU-Fraktion, SPD-Fraktion, Bundesrat, FDP-Fraktion,

Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und zum Schluss noch einmal der Bundesrat.

**Elmar Brok (MdEP):** Herr Professor Calliess, ich würde gerne wissen, ob das Urteil eine Veränderung des Art. 23 GG als Bedingung für die Ratifikation des Vertrages von Lissabon vorsieht. Meines Erachtens ist dies nicht der Fall. Ich fand das ganz interessant, was Sie heute in einem Artikel der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* mit dem Titel "Unter Karlsruher Totalaufsicht" über die Begrenzung von Politik und anderer verfassungsrechtlicher Institutionen wie Bundestag und Bundesrat und über die Verrechtlichung von politischen Gestaltungsmöglichkeiten zum Ausdruck gebracht haben.

Als Europaabgeordneter möchte ich ein vereinigtes Europa - was auch im deutschen Interesse liegt. Dafür ist es wichtig, dass wir Europa gestalten und dass wir es nicht abwehren. Zum dänischen Beispiel muss man sagen: Dänemark hat keinen Einfluss in der Europäischen Union, weil es durch die dort angewandte Methode verhandlungsunfähig ist.

Ich bin engagierter Europapolitiker geworden, damit ein Ereignis wie das vom 1. September 1939 nie wieder eintreten kann. Das Motiv europäische Vereinigung und das Motiv „Bewältigung der Zukunft“, die kein einzelner Nationalstaat leisten kann, scheinen mir in den Hintergrund zu treten. Deswegen bin ich sehr an der Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland interessiert. Eine starke Bundesregierung muss in Brüssel deutsches Interesse wahrnehmen können. Ich bin sicher, dass dies bei den Verhandlungen über die Gesetzentwürfe, in denen festgelegt ist, was Bundesrat und Bundestag zu tun haben, berücksichtigt wird. Angesichts der Einigkeit unter den meisten Parteien bin ich optimistisch, dass die Stärkung von Bundestag und Bundesrat nicht in die falsche Richtung ausgenutzt wird.

Was wäre, wenn alle Mitgliedsländer so verfahren würden und wenn das, was wir im Zusammenhang mit dem Konflikt "Europäischer Gerichtshof-Bundesverfassungsgericht" diskutieren, von allen Mitgliedsländern gemacht würde? Wenn wir Deutsche ein politisches Ziel haben und auf eine europäische Übereinkunft hinarbeiten, aber das rumänische Verfassungsgericht sagt, dieses Ziel stimme mit der Identität der rumänischen Verfassung nicht überein, dann scheint mir das nicht im deutschen Interesse zu sein.

Was wir für uns selbst beanspruchen, können natürlich auch alle anderen für sich beanspruchen.

Aus diesem Grunde bin ich daran interessiert, zu erfahren, in welcher Weise dieser Konflikt aufgelöst werden kann, der sich aus der Identitätsdiskussion ergibt, die das Bundesverfassungsgericht pro domo angestoßen hat. In einem Kommunalparlament dürften in einem solchen Falle Abgeordnete wegen Befangenheit nicht abstimmen. Aber das gilt natürlich für das Bundesverfassungsgericht nicht. Es darf aber nicht sein, dass durch ein solches Pro-domo-Urteil das ganze Konzept ins Rutschen kommt.

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Das Urteil interpretiert ja im Prinzip Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, also die Rolle der Bundesrepublik Deutschland bei der Verwirklichung einer Europäischen Union. Man hat in verschiedenen Passagen, die allerdings teilweise ein bisschen unklar sind - vielleicht auch bewusst unklar gehalten sind -, schon den Eindruck, das Urteil stelle ein eindeutiges Stoppschild auf.

Wenn man das Europäische Parlament weiter stärken wollte, was in dem Urteil mitschwingt, stellt sich die Frage, ob unter Demokratieaspekten die Verfassung eine absolute Grenze aufstellt bzw. ob diese weitere Stärkung mit Übertragung von Zuständigkeiten letztlich nur durch eine Aufgabe des Grundgesetzes, was keiner von uns will, zugunsten einer europäischen bundesstaatlichen Verfassung erreicht werden kann. Hier wird also der revolutionäre Akt für die weitere Integration als Möglichkeit eröffnet. Art. 23 GG, so klingt es manchmal im Urteil an, sei erschöpft.

Da spielen nun die Ultra-vires- und Identitätskontrolle und auch die Problematik hinein, die Herr Murswiek völlig zu Recht angesprochen hat. Es gibt eine Auslegung des Bundesverfassungsgerichts, und es gibt eine Auslegung des EuGH. Die Frage ist, wie wir damit umgehen. Sie weisen zu Recht darauf hin: Wenn alle Mitgliedstaaten solche bundesverfassungsgerichtlichen Vorbehalte formulieren würden, dann wäre die Rechtseinheit in Europa gefährdet. Die Rechtseinheit ist aber das Fundament der Europäischen Union. Das darf man nie vergessen. Die einheitliche Anwendung und Geltung des Europarechts sind die Grundlage der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft.

Gerade wir in Deutschland würden aufgrund unseres Rechtsdenkens große Schwierigkeiten haben, wenn hier solche Beliebigkeit in der einheitlichen Wirkung des Europarechts entstehen würde.

Vor diesem Hintergrund weise ich auf folgenden Aspekt hin: Das Verfassungsgericht muss eine Ultra-vires- und Identitätskontrolle sicherstellen. Sie kann durchaus möglich sein, wenn der EuGH die Kompetenzordnung und das Subsidiaritätsprinzip kontinuierlich nicht beachtet, wir also eine Vielzahl von Fällen nachweisen könnten, in denen der EuGH seine Aufgabe als Verfassungsgericht nicht wahrgenommen hat. Dann kann das Bundesverfassungsgericht aktiv werden und hier sozusagen einen Warnschuss Richtung Luxemburg abgeben. Dies kann allerdings nicht in einem einzelnen Fall geschehen. Das Urteil lässt dies alles offen. Teilweise wird interpretiert, dass der Einzelfall ausreicht. Es kann aber nicht sein, dass wir, wenn der EuGH einmal ein Fehlurteil fällt, sagen: Jetzt gilt in Deutschland das Europarecht nicht mehr; wir stellen den Vorrang infrage.

Die Identitätskontrolle ist sehr unbestimmt gehalten; das sehe ich als sehr problematisch an. Ich bin mit einer Identitätskontrolle einverstanden, die sich auf Art. 1 GG, Menschenwürde, und auf die Kernprinzipien des Art. 20 GG bezieht, wie es in Art. 79 Abs. 3 formuliert ist. Aber im Urteil schwingt etwas anderes mit, was ich nationale Reservate nenne, also Bereiche, die im Leitsatz 3 angesprochen und die im Urteil weiter konkretisiert werden. Darin liegt ein unglaubliches Konfliktpotenzial. Dieses Fass darf nicht geöffnet werden. Denn dann kommen wir in einen Loyalitätskonflikt zwischen den Behörden, der Verwaltung, den nationalen Gerichten und dem Gesetzgeber. Wem soll der Gesetzgeber folgen: dem EuGH oder dem Bundesverfassungsgericht? Dieser Konflikt wird durch Art. 234 EGV aufgelöst. Die Lösung liegt meiner Ansicht nach darin, dass sowohl der jetzige Art. 6 Abs. 3 als auch der künftige Art. 4 Abs. 2 die Wahrung der Identität europarechtlich vorgeben. Das betont auch das Bundesverfassungsgericht. Der EuGH ist verpflichtet, die Identität der deutschen Verfassungsordnung zu achten.

**Axel Schäfer** (Bochum) (SPD): Zunächst eine kleine Vorbemerkung und dann eine kurze Frage. Wir reden über das Verhältnis von erster und dritter Gewalt. Dürfen wir uns überhaupt im Rahmen der Political Correct-

ness und aus Respekt vor dem höchsten Gericht zu diesem Thema äußern? Ich empfehle, sich einmal die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu der Aussage "Soldaten sind Mörder" und zu Kruzifixen in Schulen anzuschauen. Diese haben Empörung in der Öffentlichkeit ausgelöst und eine Befassung der Parlamente nach sich gezogen. Was wir hier machen, ist im Vergleich zu dem, was 1993/1994 war, ein freundlicher Meinungs austausch. Sie wissen, Demokratie ist immer auch eine Frage des guten Gedächtnisses.

Ich habe eine Frage an die Professoren Murswiek und Fisahn. Nach dem, was Bundestag, Bundesrat und die Fraktionen hier im Rahmen der Gesetzgebung zur Umsetzung des Urteils zum Lissabon-Vertrag an Arbeiten geleistet haben, sind Sie der Meinung, dass es jetzt noch Punkte gibt, wo man Anker und Widerhaken für eine neue Klage in Karlsruhe wegen Verfassungswidrigkeit finden könnte?

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Im Ganzen gesehen ist die jetzt vorliegende Begleitgesetzgebung eine wirklich respekt einflößende Leistung, die Bundestag und Bundesrat in der Vorbereitung geleistet haben. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts sind im Wesentlichen erfüllt. Die Diskussion gestern und heute hat hier gezeigt, dass es ein paar kleine Punkte gibt, bei denen es sich empfiehlt, nachzujustieren. Das ist deutlich geworden im Hinblick auf die Kompetenzerweiterung für die europäische Staatsanwaltschaft, um nur ein Beispiel für die Kompetenzklausel zu nennen. Es sind noch zwei oder drei andere Beispiele in der Diskussion aufgeführt worden. Um jedes Risiko auszuschließen, empfiehlt es sich, tatsächlich nachzujustieren. Es ist nur ein kleines Drehen an der Schraube.

Ein weiterer Punkt, bei dem ich meine, dass man auch da noch nachjustieren sollte, sind die Notbremseverfahren. Es ist inkonsequent, wenn einerseits Bundestag bzw. Bundesrat der Regierung die Weisung erteilen können, die Notbremse zu ziehen, andererseits der Vertreter der Bundesregierung auf der zweiten Stufe im Europäischen Rat gegen den Willen des Bundestages das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wieder einleiten kann. Da muss Konsistenz hergestellt werden. Ich meine, es sollte klargestellt wer-

den, dass sich das Weisungsrecht auch auf diese zweite Stufe, auf die Entscheidung im Europäischen Rat, erstreckt. Wenn diese Gravamina beseitigt werden, sehe ich kein Risiko in dieser Hinsicht. Über das andere Problem mit dem Vorbehalt hatten wir schon diskutiert.

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Mit der groben Linie stimme ich überein. Aber ich möchte auch empfehlen, über zwei andere Punkte nachzudenken. Zum einen geht es um die Frage hinsichtlich der Rechte des Bundesrates, die Herr von Bogdandy angesprochen hat. Die Einspruchsgesetze scheinen mir noch ungeklärt zu sein. Zum anderen geht es um die Frage im Zusammenhang mit Art. 42 EUV, in dem es um Militäreinsätze und um das Parlamentsheer geht. Ich glaube, an dieser Stelle muss dringend nachgebessert werden.

**MD Martin Neumeyer** (Bayern): Ich habe Fragen an Herrn Professor Hillgruber zum Thema Kompetenzkontrollklage. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag hat der SPD-Fraktion eine Entschließung mit zwei Punkten vorgeschlagen: Ein Punkt ist der sogenannte Vorbehalt, der zweite Punkt das Thema Kompetenzkontrollklage mit dem Ziel, diese Frage in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestag intensiv zu prüfen. Da die Damen und Herren Sachverständigen da sind, möchte ich hierzu zwei Fragen stellen.

Bereits im Maastricht-Urteil hat sich das Bundesverfassungsgericht die Prüfung sogenannter ausbrechender Rechtsakte vorbehalten und von einem Kooperationsverhältnis mit dem EuGH gesprochen; diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil wiederholt. Darin hat es sich die Prüfung vorbehalten, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips auf die übertragenen Kompetenzbereiche beschränken und die verfassungsrechtliche Identität des Grundgesetzes wahren. Die Schaffung eines neuen Klageverfahrens wurde vom höchsten deutschen Gericht selbst als denkbar bezeichnet.

Meine zwei Fragen an Sie: Ermöglichen die derzeit vorhandenen verfassungsrechtlichen Rechtsbehelfe die vom Verfassungsgericht geforderte Ultra-vires- und Identitätskontrolle mit hinreichender Rechtsklarheit?



Welche Vorteile könnte Ihrer Ansicht nach eine gesetzliche Ausgestaltung der vom Bundesverfassungsgericht vorbehaltenen Kompetenzkontrolle bieten?

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): In der Tat, wenn man sich die gegenwärtig nach Verfassungsrecht und Bundesverfassungsgerichtsgesetz bestehenden Verfahrensarten ansieht - ich habe das schriftlich weiter ausgeführt -, dann sieht man schon, dass es die eine oder andere Klippe gibt, die man umschiffen muss, damit eine wirksame Ultra-vires- und Identitätskontrolle durchgeführt werden kann. Ich habe mich deshalb prinzipiell dafür ausgesprochen, hier entsprechende Klarstellungen vorzunehmen. Sachgerecht erschiene mir insbesondere die Kompetenzkontrollklage, dass man also die Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat in Anlehnung an das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle in den Stand setzt, gegenüber Sekundärrechtsakten eine Ultra-vires- und Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht durchzuführen zu lassen.

Es wäre allerdings auch im Lichte der Erörterungen hier zu bedenken, dass es starke Bestrebungen gibt, dem Bundesverfassungsgericht Zügel anzulegen. Man will das Bundesverfassungsgericht offensichtlich ausbremsen. Vor diesem Hintergrund bin ich eher wieder skeptisch. Das Verfassungsgericht sieht sich im Prinzip bereits jetzt in der Lage, auf eine Verfassungsbeschwerde hin, die auf Art. 38 GG gestützt wird, also auf das Wahlrecht, das nach Auffassung des Verfassungsgerichts ein subjektives Recht auf Vermittlung hinreichender demokratischer Legitimation für die Europäische Union beinhaltet, eine solche Ultra-vires- und Identitätskontrolle vorzunehmen. Man muss also aufpassen, dass Bemühungen um Klarstellung und Präzisierung etwa hinsichtlich möglicher Beschwerdegegenstände im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens nicht von interessierten politischen Kräften dazu genutzt werden, den Umfang der verfassungsgerichtlichen Zuständigkeit, so wie er jetzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht, einzuschränken.

Insofern ist es in der Tat klug, zunächst einmal alles beim jetzigen Rechtszustand zu belassen und im Sinne des von Ihnen angeführten Entschließungsantrags in aller Ruhe zu überlegen, ob und gegebenenfalls welche

Klarstellungen angezeigt sind, um zum einen im Wege des Individualverfassungsbeschwerdeverfahrens wirksam eine Ultra-vires- und Identitätskontrolle einführen zu können und zum zweiten möglicherweise, was mir an sich angemessen erschiene, auch die Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat in die Lage zu versetzen, selbst Sekundärrechtsakte, gegen die sie sich etwa im Rahmen ihrer Stellungnahmen gerichtet haben, über die sich die Bundesregierung dann aber aus Gründen angeblich überwiegender integrationspolitischer Interessen hinweggesetzt hat, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes und der absolut geschützten Identität unserer Verfassung überprüfen zu lassen.

Also: Im Prinzip ja; es sollte Rechtsklarheit geschaffen werden. Aber Vorsicht vor den Fallen, die darin stecken könnten, dass man dem Verfassungsgericht - da gibt es, wie wir gestern und heute gehört haben, eindeutige Bestrebungen - hier Fesseln anlegen will. Im Grunde sieht sich das Verfassungsgericht bereits jetzt in der Lage, diese Ultra-vires- und Identitätskontrolle durchzuführen. Daran jedenfalls darf sich nichts ändern.

**Sevim Dagdelen** (DIE LINKE): Ich richte meine Fragen an Herrn Murswiek und Herrn Fisahn, auch vor dem Hintergrund dessen, was Herr Hillgruber gerade gesagt hat. Sehen Sie in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Anregungen für die Einführung von Volksabstimmungen und einem neuen verfassungsgerichtlichen Verfahren, wie wir es in unserem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes beraten, und, wenn ja, haben Sie rechtliche Bedenken dagegen? Ich würde hier nicht gerade von Fesseln sprechen, sondern eher von einer Erweiterung der Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dietrich Murswiek** (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Wenn ich das Urteil richtig im Kopf habe, ist dort von Volksabstimmungen nur im Zusammenhang mit der Überwindung der Grenze des Art. 79 Abs. 3 die Rede; das wäre die verfassungsgebende Volksabstimmung. Das ist aber etwas, was, wenn ich das richtig verstanden habe, im Augenblick politisch niemand will. Man will vielmehr in diesem Rahmen bleiben. Das sind die Aussa-

gen aller beteiligten Parteien. Dieser Punkt ist also nicht aktuell.

Die Frage, ob man in anderen Zusammenhängen Volksabstimmungen fordert, zum Beispiel bei einer zukünftigen Änderung der vertraglichen Grundlagen, also für einen neuen Änderungsvertrag und das betreffende Zustimmungsgesetz oder für den Beitritt neuer Mitglieder, ist im Urteil nicht angesprochen. Ich meine, mich aber daran erinnern zu können, dass diese Möglichkeit in der mündlichen Verhandlung durchaus angedeutet wurde, als einzelne Richter darüber nachdachten, wie das Demokratieprinzip im Zusammenhang mit der europäischen Integration gestärkt werden könnte. Es ist eine politische Frage, ob man die demokratische Legitimation der europäischen Integration durch Einführung plebiszitärer Elemente stärken will. Verfassungsrechtlich spricht nichts dagegen. Wir bräuchten dafür natürlich eine Änderung des Grundgesetzes; aber wenn man dies beschließt, ist das selbstverständlich möglich.

**Sachverständiger Prof. Dr. Andreas Fisahn** (Universität Bielefeld): Ich habe das Urteil so verstanden, dass eine weitere Integration in Richtung einer Verfassungsänderung, in der auch eine demokratische Legitimation über die Europäische Union erfolgt und nicht über das nationale Parlament, den Bundestag, nur durch Volksabstimmungen möglich sein soll. Daraus schließe ich, wenn ich diesen Integrationsauftrag ernst nehme, dass man weitere Schritte gehen muss und nicht nur diese bescheidenen, in der Sommerpause ausgearbeiteten Schritte. Diese weiteren Schritte hießen: Volksabstimmung über eine europäische Verfassung mit demokratischer Legitimation durch die europäischen Völker. Das wäre die Zukunftsperspektive, und darauf muss sich die Bundesrepublik vorbereiten.

Ich glaube, dieser Prozess ist nicht abgeschlossen, insbesondere wenn ich daran denke, welche Rechtsmaterien im europäischen Vertrag ausgespart sind, beispielsweise das Steuerrecht. Hier kann nicht das letzte Wort gesprochen sein; denn dies hätte zur Folge, dass die Steuern, insbesondere die Unternehmensteuern, gesenkt werden. Ein Beispiel: Lettland hatte 1993 noch einen Steuersatz von 33 Prozent; inzwischen liegt er bei 15 Prozent. Die Steuern werden in der internationalen Standortkonferenz möglichst nach unten nivelliert. Das kann die EU lang-

fristig nicht wollen. Hier müssen weitere Schritte folgen. Wenn man den Vertiefungsprozess fortsetzen will, wofür ich stark plädiere, dann muss man das durch eine neue demokratische Legitimation, eine europäische demokratische Legitimation erreichen. Dazu muss der Bundestag das Grundgesetz ändern. Dafür würde ich plädieren. Dem steht nichts im Wege; in das Grundgesetz können Volksabstimmungen eingeführt werden. In allen Landesverfassungen ist dies enthalten, nur im Grundgesetz nicht.

**Manuel Sarrazin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Maurer, zum Volksentscheid gibt es eine alte Position aus den Zeiten der rot-grünen Koalition. Jetzt ein Sonderrecht für Europafragen, für jede Vertragsänderung einzuführen, würde auch einen Großteil der Arbeit, die wir hier geleistet haben, unnütz machen, weil wir gerade für Vertragsänderungen die Beteiligungsrechte des Parlaments gesichert haben. Die Linke kann gerne probieren, in Deutschland einen Volksentscheid über den EU-Beitritt Islands abzuhalten; ich weiß nicht, inwieweit das sinnvoll ist. Wir sind offen für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Das sagen wir seit Jahren, und das bleibt so. Napoleonische Europaabstimmungen sind nicht ganz unsere Linie.

Ich möchte noch etwas zum Thema „EuGH und Bundesverfassungsgericht“ sagen. Ich schätze es so ein - vielleicht sehen Sie das ähnlich -, dass das Bundesverfassungsgericht bisher vor allem gebellt hat. In der Zukunft wird sich zeigen müssen, ob es auch beißt. Manchmal wirkt aber auch das Bellen eines großen Hundes, zumindest bei mir. Das kann zum Teil auch für den EuGH gelten.

Im Urteil ist die Ultra-vires- und Identitätskontrolle mit den Begriffen der Europafreundlichkeit und der Europarechtsfreundlichkeit belegt. Vielleicht könnten Sie eine Einschätzung dazu abgeben, ob das diesen Konflikt etwas abschwächt.

Ich möchte noch einen Punkt ansprechen. Das Bundesverfassungsgericht bestätigt grundsätzlich Europarechtsfreundlichkeit, Friedensordnung etc. Inwieweit es völkerrechtliche Begriffe für das Europarecht übernimmt und dadurch vielleicht eher eine konservative Haltung einnimmt, ist die Frage. Allerdings befriedet es die Linie zwischen der Linken, Herrn Gauweiler und mir, die wir uns nicht einig sind in grundsätzlichen Feststel-

lungen zum Lissabon-Vertrag, zur Europäischen Union in der derzeitigen Gestalt. Es sagt auch - das darf nicht vergessen werden -, dass die Politik durch die europäische Integration erweiterte Handlungsmöglichkeiten erhält, die in unserer globalisierten Welt sonst nicht vorhanden wären, und dass dadurch die Rolle sowohl der Politik als auch der Demokratie gestärkt wird. Vielleicht könnten Sie noch eine Einschätzung abgeben, wie Art. 146 GG nach den Vorgaben des Verfassungsgerichts ausgeführt werden könnte, wenn es irgendwann einmal, vielleicht in 100 Jahren, dazu kommt.

**Sachverständiger Dr. Andreas Peter Maurer** (Stiftung Wissenschaft und Politik): Bei den Volksentscheiden sehe ich es ähnlich wie meine Vorredner: dass das Gericht diesen Weg eröffnet, ihn aber nicht erzwingt. Wie ich in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe, gibt es durch den Identitätsvorbehalt, durch die Kontrolle, die sich das Gericht vorbehält, eine Grenze bei großen Schritten, die nach Meinung des Gerichts und der Auffassung vieler aus dem Integrationsprogramm ausbrechen - wo das niedergelegt ist, ist mir ein Rätsel; aber in Karlsruhe wurde ja einer identifiziert -, aus Projekten wie einer gemeinsamen Armee oder einer gemeinsamen EU-Steuer, die durch die Begleitgesetze und die Zusammenarbeitsgesetze nicht gedeckt sind. Wenn heute jemand fordern würde, dass, weil man aus dem Integrationsprogramm ausbricht, dies Gegenstand eines Referendums sein sollte, dann würde wenig dagegen sprechen, um dies abzustützen. Man sollte also zumindest einmal darüber diskutieren. Bei Fragen, die einen qualitativen Integrationssprung darstellen, die auch, wie Frau Schwall-Düren heute gesagt hat, aus der Dynamik ausbrechen um mehr als eine Stufe, brauchen wir wahrscheinlich ein Referendum. Wir sollten darüber diskutieren, ob wir das nicht machen, um es abzustützen und um in Deutschland und in Europa darüber zu diskutieren. Es gibt eine ganze Reihe von Verfahrensfragen: Führt man das an einem Tag durch und nur in Deutschland? Aber das sind andere Fragen.

EuGH und Karlsruhe, die beiden Züge fahren bei Mangold und Honeywell aufeinander zu, und zwar auf einem Gleis, weil der Fall der gleiche ist. Wir werden sehen, was passiert. Wenn sich das Bundesverfassungsgericht gegen die EuGH-Entscheidung

stellt, dann steht die Bundesregierung und dann stehen Sie im Bundestag vor der Frage, ob Sie diese Entscheidung akzeptieren. Wenn ja, dann handeln Sie mit der Europäischen Kommission in den sogenannten inoffiziellen Dokumentenaustauschen und zahlen das Strafgeld aus. Damit sagen Sie: Wir wenden das Verfassungsgerichtsurteil an, weil uns das nach Meinung vieler zusteht. Dann müssen wir ein Strafgeld zahlen. - Sie können aber auch sagen: Wir sind dazu nicht bereit. Wir möchten, dass die Bundesregierung dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs Vorrang gegenüber dem Karlsruher Urteil einräumt. - Dann haben wir einen einmaligen Fall - so etwas hat es noch nie gegeben -, der - da stimme ich Franz Mayer zu - mit den jetzigen Begleitgesetzen nicht zu lösen ist. Das ist eine Auseinandersetzung zwischen den Verfassungsorganen, vor allem zwischen den ersten drei. Das kann aber nicht heißen, dass sich das Verfassungsorgan Bundestag unter das Bundesverfassungsgericht stellt.

Man kann natürlich den Fall konstruieren, dass bei einer Unterordnung des Bundesverfassungsgerichts unter das EuGH jemand dagegen klagt und das Bundesverfassungsgericht sich dann in eigener Sache äußern muss. Das ist eine interessante Frage. Ich bin kein Jurist; ich weiß nicht, wie das ausgeht. Ich bin mir aber sicher, dass es eine solche Klage geben wird. Da dieser Fall unauflösbar ist und es einen Gleichrang zwischen den Verfassungsorganen gibt, glaube ich, dass Sie dies als Bundestag, als oberstes und wichtigstes direkt legitimes Organ, politisch lösen müssen, eventuell durch eine Grundgesetzänderung.

**Amtierende Vorsitzende Monika Helbig:** Ich glaube, das ist eine sehr interessante Denksportaufgabe für die Zukunft, die uns noch einige Herausforderungen bringen wird.

**Dr. Otto Schmuck (Rheinland-Pfalz):** Ich möchte zum Schluss noch eine Frage an Herrn Mayer und Herrn Pernice stellen. Wenn vom Integrationsprogramm geredet wird, wird es so abschließend behandelt. Ich habe den Vertrag von Lissabon vor mir. Dort steht ziemlich am Anfang der schöne Satz:

Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe der Verwirklichung einer im-

mer engeren Union der Völker Europas dar, ...

Dieser Programmsatz, der ratifiziert worden ist, muss doch eigentlich auch Grundlage dessen sein, wie man Europa, die europäische Einigung interpretiert. Mich würde im Gesamtzusammenhang mit dieser Diskussion interessieren, wie dieser Satz zu verstehen ist. Können wir den vergessen? Kann ihn Karlsruhe einfach aushebeln, indem sie sagen, dass er für uns nicht gilt? Das ist ja Teil des Vertrages, der hier mit ratifiziert wird.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Vorab: Der Satz mit der immer engeren Union ist damals in den Vertrag aufgenommen worden, weil sich Großbritannien nicht wirklich damit anfreunden konnte, dass man etwas vom föderalen Europa schreibt. Gedacht war diese Formulierung eigentlich als Abschwächung; das wäre sicherlich im Interesse vieler, die dieser Veranstaltung skeptisch gegenüberstehen. Sie bringt aber das Eigengeartete der europäischen Integration ganz gut zum Ausdruck.

Zum Kern Ihrer Frage, wie man eine solche Vorgabe mit dem in Übereinstimmung bringt, was in dem Verfassungsgerichtsurteil steht: Ich will noch einmal betonen: Das Verfassungsgerichtsurteil ist außerordentlich komplex; darin stehen sehr viele Dinge. Man kann sich ja einmal in Erinnerung rufen, welche unterschiedlichen Auffassungen wir in diesen beiden Tagen bei zwölf Sachverständigen erkennen konnten. Das wird im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts nicht anders sein. Da gibt es acht Persönlichkeiten, die ganz unterschiedliche Auffassungen haben zu dem, was europäische Integration ist und sein soll und in der Zukunft noch leisten kann. Diese verschiedenen Nuancen spiegeln sich an verschiedenen Stellen auch im Verfassungsgerichtsurteil wider.

Ich möchte auf eine Passage aufmerksam machen, die schon verschiedentlich in Erinnerung gerufen worden ist, nämlich auf das, was das Bundesverfassungsgericht in Rdnr. 241 ganz deutlich sagt: dass es um eine europarechtsfreundliche Anwendung der Verfassung geht. Wenn das Bundesverfassungsgericht hier selber sagt, dass es den Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung im Auge habe, dann wird deutlich, dass es sieht, dass auch der

Eigenstand des nationalen Verfassungsrechts seine Grenzen hat. Auch das Verfassungsgericht - ich denke, viele in diesem Zweiten Senat - sieht also sehr wohl, dass das Grundgesetz in die europäische Integration eingebettet ist.

Das würde ich auch in einen Zusammenhang stellen mit der Diskussion über irgendwelche neuen Klagearten, die hier eingeführt werden sollen. Noch einmal: Das Bundesverfassungsgericht sagt in seinem Urteil nur, dass das denkbar ist. Es wird nichts gefordert, es wird nichts vorgeschlagen. Es wird nur gesagt: Es ist denkbar. Möglicherweise ist man sich beim Bundesverfassungsgericht auch nicht ganz sicher, ob man sich das, was man im Maastricht-Urteil angedroht hat, wirklich trauen sollte. Ich fand die Metapher ganz interessant: Wenn ein größerer Hund bellt, macht es mehr Angst, als wenn ein kleinerer Hund bellt. Das hat in der Tat viel mit einer Vorwirkung zu tun. Es hat etwas damit zu tun, dass bestimmte Dinge in der Schwebe gehalten werden und dies vielleicht besser funktioniert, als wenn man, indem man auf nationaler Ebene Klagearten erfindet, mit der Brechstange versucht, einen Konflikt zu lösen, der letzten Endes wahrscheinlich rechtlich nur begrenzt lösbar ist, weil es ein politischer Konflikt ist.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ingolf Pernice** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich kann Herrn Mayer nur zustimmen. Die Formulierung „einer immer engeren Union der Völker Europas“ bestimmt eigentlich die Richtung des Integrationsprogramms, was natürlich konkretisiert wird durch die vielen Bestimmungen des Lissabon-Vertrages. Wir werden also kaum sagen können: Wir sind an diese Formulierung gebunden. Deshalb hat alles Vorrang, was Brüssel entscheidet bzw. was wir in Brüssel mitentscheiden in Sachen Integrationsfortschritt. - Die Formulierung gibt die Richtung an, so wie die Präambel des Grundgesetzes, wie ich gestern im Plenum mit Freude öfter gehört habe, von dem Glied in einem vereinten Europa spricht. Übrigens: Das Deutsche Volk - nicht der deutsche souveräne Staat - wirkt mit, steht in der Präambel. Das ist eine Bedeutung, die ich für wichtig halte. Der Staat steht da - in der Zeit war das erklärbar - nicht so sehr im Vordergrund. Wir haben uns entschieden - das steht in der Präambel -, als Glied in einem vereinten Europa mitzuwirken. Genau dem entspricht die Dynamik, die die Formu-

lierung „einer immer engeren Union der Völker Europas“ ausdrückt. Die rechtlichen Verpflichtungen sind dann konkretisiert in den Bestimmungen des Vertrages.

Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon möchte ich mich als Prozessbevollmächtigter nicht öffentlich äußern; das habe ich mir grundsätzlich vorgenommen, weil es peinlich wäre, wenn man dies zu schnell täte. Eines aber können wir aus dem Urteil herauslesen - das ist sehr wichtig -: Das Urteil ist nicht darauf gerichtet, den Prozess der immer engeren Union der Völker Europas zu stoppen. Wer das daraus liest, der missversteht das Urteil. Wir sollten uns darauf einigen, dass die Message des Urteils eine andere ist, nämlich die Sorge um eine adäquate demokratische Beteiligung der nationalen Parlamente und damit der Völker Europas auf dem Weg zu einem besser vereinigten Europa.

**Amtierende Vorsitzende Monika Helbig:** Das war schon fast ein gutes Schlusswort. Nichtsdestotrotz möchte ich noch Herrn Abgeordneten Stübgen die Gelegenheit zu einem kurzen Schlusswort aus Sicht des Bundestages geben, bevor ich diese Sitzung schließe.

**Amtierender Vorsitzender Michael Stübgen:** Wir sind am Ende der Anhörung. Ich möchte mich bei allen Abgeordneten und Mitgliedern des Bundesrates für die Anwesenheit bedanken, gerade bei denen, die bis zum Schluss geblieben sind. Ich möchte mich ganz besonders bei den Sachverständigen bedanken. Sie hatten eine extrem kurze Vorbereitungszeit; aber die Debatte in diesen beiden Tagen hat gezeigt, dass Sie sehr weit in Ihrer Vorbereitung waren und wir in Ihren Antworten Neues entdecken konnten.

Ich möchte mich auch ganz herzlich bei den Sekretariaten der beiden Europaausschüsse bedanken. Ich habe bisher noch nie erlebt, dass eine Anhörung geradezu punktgenau verläuft und so detailliert durchorganisiert ist. Es hat sich bewährt, dass wir gemeinsame Anhörungen von Bundestag und Bundesrat, zum Beispiel zur Primärrechtsänderung, durchgeführt haben. Man muss allerdings daran erinnern, dass in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages so etwas noch nicht vorgesehen ist - ich glaube, in der des Bundesrats auch nicht -; darum sollten wir uns kümmern. Es gab im

Zusammenhang mit der Erarbeitung der neuen Begleitgesetze viele Stimmen, die auch für die Zukunft angeregt haben, dass die Europaausschüsse von Bundesrat und Bundestag mit Schwerpunkt Rechtsetzungsfragen verstärkt zusammenarbeiten. Ich glaube, das war ein guter Startschuss.

Ich möchte mich auch ganz herzlich bei den Stenografinnen und Stenografen bedanken. Jedes Wort, das hier bei der Anhörung gesprochen wurde, ist damit für alle Zeiten niedergeschrieben.

Wir haben auch weiterhin wenig Zeit. Am 2. September wird der federführende Europaausschuss des Bundestages seine Beratungen abschließen und die Beschlussempfehlung beschließen. Da wir über eine ganze Reihe von Sachverhalten gesprochen haben, die beim EUZBLG verändert werden sollten, ist es für uns sehr wichtig, dass wir möglichst bald, spätestens Montag - wir müssen das ja auch noch bewerten können -, von Bundesratsseite konkrete Ausformulierungen haben, in welcher Weise sie dort Veränderungen wünschen. Ich könnte mir aufgrund dessen, was ich schon gehört habe, gut vorstellen, dass wir mit den meisten Änderungen kein Problem haben werden. Wir werden über die Änderungsvorschläge bis Mittwoch nächster Woche beraten; dann werden wir das abschließen. Ich sehe kein Problem darin, dass der Bundestag dann am 8. September in zweiter und dritter Lesung berät und der Bundesrat darüber am 18. September beschließt, sodass wir das ehrgeizige Ziel, das wir noch am Tag der Verkündung des Verfassungsgerichtsurteils formuliert haben, einhalten können.

Ich glaube, das war eine gute und wichtige Arbeit. Wir haben gezeigt, dass wir auch in Extremsituationen schnell und vernünftig arbeiten können. Die Europaarbeit wird spannend bleiben, in der nächsten Legislaturperiode und darüber hinaus; wir werden weiterhin intensiv arbeiten.

(Beifall)

**Amtierende Vorsitzende Monika Helbig:** Vielen Dank, Herr Stübgen. - Ich darf auch aus Ländersicht sagen, dass es sehr gut war, dass diese Anhörung gemeinsam stattgefunden hat. Das grundsätzliche Resümee kann man in zwei Sätzen zusammenfassen: Es ist beruhigend, dass wir im Grundsatz davon ausgehen können, dass das, was hier in intensiven Beratungen erar-

beitet wurde, verfassungsgemäß ist, mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts übereinstimmt, die Vorgaben also im Wesentlichen erfüllt sind. Dennoch haben wir eine Reihe von Anregungen bekommen, wo wir, wie Herr Murswiek gerade sagte, etwas nachjustieren müssen. In diesem Sinne werden wir sicherlich zeitnah die restlichen Vorschläge, die noch auf den Tisch müssen, zur weiteren Beratung formulieren.

Ich denke, die Anhörung war ein wichtiger Schritt in diesem Gesetzgebungsverfahren. Ich darf mich dem Dank anschließen, dem Dank zunächst an alle Sachverständigen, aber auch an alle Fragestellerinnen und Fragesteller, an die, die sich hier als interessierte Zuhörer zu uns begeben haben, und nicht zuletzt an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die hier in sehr intensiver Vor- und Begleitarbeit Großes geleistet haben. In diesem Sinne herzlichen Dank für diese Veranstaltung und dafür, dass Sie sich hier eingebracht haben!

(Beifall)

Ich schließe damit die Sitzung zwölf Minuten vor dem geplanten Ende.

(Schluss: 11.48 Uhr)