

**Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union**

A-Drs. Nr. 16(21)909

90. Sitzung am 26./27. August 2009

**Gemeinsame Anhörung von Bundestag und Bundesrat
zu den Gesetzentwürfen zur Umsetzung des Urteils
des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag
am 26./27.8.2009 in Berlin**

Schriftliche Stellungnahme

von

Prof. Dr. Jürgen Schwarze

I. Allgemeine integrationspolitische Bedeutung

1. Die Gesetzentwürfe Drucksache 16/13923 (Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz) – IntVG), Drucksache 16/13925 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EuZBBG) und Drucksache 16/13926 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EuZBLG) setzen die Auflagen, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 30.6.2009 zum Vertrag von Lissabon zur Stärkung der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU gemacht hat, dem Wortlaut und dem Sinne nach korrekt und angemessen um.
2. Es ist hervorzuheben, dass sich die gesetzgebenden Körperschaften, wie jeweils auch in der Gesetzesbegründung dokumentiert, eng an die Vorgaben des BVerfG gehalten haben.
3. Der Gesetzentwurf Drucksache 16/13924 (Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon) nimmt notwendige Änderungen in Bezug auf das Integrationsverantwortungsgesetz vor.

4. Damit ist bei Verabschiedung dieser vier Gesetze der Weg für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon frei, dessen endgültige Verwirklichung aus integrationspolitischen Gründen nicht länger als nötig aufgeschoben werden sollte.
5. Die mit dem Entwurf Drucksache 16/13928 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)) weitergehend verfolgten Vorschläge zur Verfassungsänderung (u. a. die Einführung von Volksentscheiden, die Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahmen des Bundestages und die Einführung neuer spezieller Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Wahrung der Verfassungsidentität) werden vom BVerfG gemäß Nr. 4 des Tenors seiner Entscheidung nicht verlangt. Sie werden auch sonst durch die Entscheidungsgründe des BVerfG jedenfalls nicht zwingend nahe gelegt.
6. Letztere Vorschläge sind nach meiner Auffassung weder aus verfassungsrechtlicher noch aus europarechtlicher Sicht überzeugend. Zum einen ist nicht erkennbar, welche sachlich rechtfertigenden (Ausnahme-)Gründe dafür bestehen sollten, bei einer im Übrigen durchgängig im Sinne einer repräsentativ-demokratisch ausgestalteten Verfassungsordnung wie dem Grundgesetz die Erweiterung der vertraglichen Entscheidungsbefugnisse der EU zusätzlich an eine Abstimmung durch Volksentscheid zu binden und welcher Legitimationsgewinn gerade auf diesem Felde davon zu erwarten wäre.
Zum anderen würde die strikte Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahmen des Bundestages diese entgegen dem verfassungsrechtlichen Gebot zur effizienten Mitwirkung in den Organen der EU (Art. 23 Abs. 1, Satz 1 GG) im Kreise der anderen Mitgliedstaaten in ihrer Handlungsfähigkeit zu sehr beschränken. Schließlich würde die Einführung neuer Klageverfahren vor dem BVerfG zur Wahrung der Verfassungsidentität zumindest eine umfangreiche und intensive Prüfung voraussetzen, welche Rückwirkung diese Einführung in der EU insgesamt hätte. Insbesondere müsste sorgfältig geprüft werden, ob dieser Vorschlag mit den EU/EG-vertraglichen Regeln über ein unionsweit einheitlich geltendes europäisches Recht vereinbar wäre, zu deren Einhaltung die Bundesrepublik Deutschland wie die anderen Vertragspartner verpflichtet ist.

II. Beseitigung der vom BVerfG beanstandeten Mängel unzureichender Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat

7. Die vom BVerfG beanstandeten Fälle unzureichender vorheriger Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an den Entscheidungsprozessen der EU (vgl. Rn. 406 ff. des Urteils in der elektronischen Form) sind von den gesetzgebenden Körperschaften sorgfältig aufgegriffen und im Sinne gesteigerter Verantwortung von Bundestag und Bundesrat gelöst worden.
8. Dies gilt zunächst für alle vom BVerfG besonders in den Blick genommenen Verfahren vereinfachter und besonderer Vertragsänderungen wie allgemeiner und spezieller Brückenklauseln, die eine Ausdehnung der Kompetenzen der Union oder eine Änderung ihrer Entscheidungsverfahren bewirken (§§ 2 ff. IntVG).
Hier ist jeweils ein vorher beschlossenes Gesetz im Sinn des Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich, das die Zustimmung zu einem weitergehenden oder verfahrensmäßig geänderten Integrationsschritt erlaubt. Andernfalls muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat bzw. Rat die Beschlussvorlage ablehnen. Auch eine Stimmenthaltung ist ihm untersagt.
9. Eine entsprechende Regelung gilt bei (ausdehnenden) Kompetenzklauseln (§ 7 IntVG) oder auch bei der zur Kompetenzabrundung gemäß Art. 308 EG (künftig: Art. 352 AEUV) in der Praxis wiederholt genutzten Flexibilitätsklausel (§ 8 IntVG), wodurch der Gefahr einer „schleichenden“ Kompetenzausdehnung ohne ausdrückliche Zustimmung von Bundestag und Bundesrat vorgebeugt werden soll.
10. Auch der sog. Notbremsemechanismus (§ 9 IntVG) ist in Form eines verbindlichen, präventiv wirkenden Ablehnungsrechts zugunsten des Bundestages und (eingeschränkt) auch des Bundesrates gegenüber einer Ausweitung der Unionspolitik ausgestaltet.

III. Verteilung der Zuständigkeiten auf Bundestag und Bundesrat bei der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung

11. Die vom BVerfG geforderte gesteigerte Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat ist in deren Verhältnis zueinander insgesamt angemessen gewahrt.

Insbesondere wird der in Art. 23 Abs. 4 bis 7 GG im Einzelnen näher ausgestaltete Grundsatz eingehalten, dass die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entspricht.

12. Dabei werden die Rechte der Länder in allen Fällen, in denen nach dem IntVG ein vorheriges Gesetz für die Kompetenzausdehnung der EU erforderlich ist, bereits dadurch gewahrt, dass ein solches Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG grundsätzlich nur mit Zustimmung des Bundesrates ergehen kann, auch wenn die Kompetenzausdehnung unterhalb der Schwelle einer echten vertraglichen Kompetenzerweiterung der EU verbleiben sollte. Für letztere gilt gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ohnehin die gesteigerte Hürde der Verfassungsänderung, zu der neben einer 2/3-Mehrheit des Bundestages 2/3 der Stimmen des Bundesrates erforderlich sind.
13. Darüber hinaus sind die Rechte der Länder auch dort gewahrt, wo es zwar keines vorherigen Gesetzes, wohl aber wie bei besonderen Brückenklauseln lediglich eines vorgängigen Beschlusses bedarf. Auch hier ist zu entsprechenden Beschlüssen im Europäischen Rat bzw. im Rat, wenn dies der innerstaatlichen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung entspricht, ein vorheriger autorisierender Beschluss des Bundesrates erforderlich.
14. Diese Regel ist in § 5 Abs. 2 IntVG formuliert. Sie gilt für § 6 IntVG gemäß dessen Absatz 2 entsprechend und mit einer gewissen Modifikation auch für den sog. Notbremsemechanismus gemäß § 9 Abs. 2 IntVG. Die in § 5 Abs. 2 IntVG aufgeführten Gebiete erfassen die wesentlichen Bereiche, auf denen die Länder nach der Föderalismusreform zur Gesetzgebung befugt sind bzw. dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht zu Bundesgesetzen zusteht. Es sind dies die Felder ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (§ 5 Abs. 2 Nr. 1), die Gebiete, auf denen die Länder eine Abweichungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 3 GG oder Art. 84 Abs. 1 GG besitzen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3) oder ein ausdrücklicher Zustimmungsvorbehalt bei der Bundesgesetzgebung für den Bundesrat besteht (§ 5 Abs. 2 Nr. 4). Auch die Fallgruppe des Art. 72 Abs. 2 GG (§ 5 Abs. 2 Nr. 2) zeichnet sich dadurch aus, dass auf den dort aufgeführten Gebieten konkurrierender Gesetzgebung eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht, wenn und soweit die in der Verfassungsnorm aufgestellten Voraussetzungen für eine

vereinheitlichende Bundesgesetzgebung nicht gegeben sind. Durch diese Regelung sollten die Rechte der Länder zur Gesetzgebung bewusst gestärkt werden.

15. Beim Notbremsemechanismus des § 9 IntVG erscheint die dort gewählte Formulierung, wonach auch der Bundesrat diesen Mechanismus auslösen kann, wenn im Schwerpunkt Gebiete im Sinne des § 5 Abs. 2 IntVG betroffen sind, unter föderalen Gesichtspunkten jedenfalls vertretbar. Es wäre unter diesem Blickwinkel allerdings auch ein direkter Verweis auf § 5 Abs. 2 IntVG ohne Schwerpunktvorbehalt denkbar. Dies gilt insbesondere für Gebiete, deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
16. Auch das Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln gemäß § 10 IntVG verteilt die Rechte zwischen Bundestag und Bundesrat nicht unangemessen, wenn das Gesetz dieses Recht, abgesehen von dem Fall, dass bei einer Initiative im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind, beiden gesetzgebenden Körperschaften in gleicher Weise zugesteht.
17. Unter dem Blickwinkel des Gleichgewichts der Mitsprachemöglichkeiten sollte allerdings bei Vorhaben der EU zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge die Bundesregierung verpflichtet werden, nicht nur wie jetzt in § 9 Abs. 4 EuZBBG allein vorgesehen, das Einvernehmen mit dem Bundestag, sondern auch mit dem Bundesrat herzustellen. Denn Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge sind genuin Ländersache. Hier wäre eine entsprechende Regelung im EuZBLG angezeigt. Jedenfalls muss § 5 EuZBLG zur Anwendung kommen.

IV. Die in den Begleitgesetzen eingeführten Informations- und Unterrichtspflichten der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten

18. Die im IntVG und dann im Einzelnen im EuZBBG und im EuZBLG eingeführten vielfältigen Informations- und Unterrichtspflichten der Bundesregierung tragen zur Transparenz der Entscheidungsverfahren in europäischen Angelegenheiten bei und erlauben Bundestag und Bundesrat ihrer gesteigerten Verantwortung auf diesem Gebiet gerecht zu werden.

19. Dies ist nicht zuletzt auf den gewählten weiten Begriff der Vorhaben der EU zurückzuführen (vgl. § 3 des Gesetzes zur Änderung des EuZBBG; dieses weite Begriffsverständnis findet sich auch – wie nachfolgend geschildert – in der in das EuZBLG integrierten Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern), über die Bundestag und Bundesrat unterrichtet werden müssen.
20. Auf diese Weise wird eine effektive begleitende Kontrolle von Bundestag und Bundesrat ermöglicht, damit beide gesetzgebenden Körperschaften nicht am Ende eines Entscheidungsprozesses vor vollendete Tatsachen gestellt und in eine nicht akzeptable „Ratifikationslage“ des Entweder/Oder gebracht werden.
21. Allerdings wird es künftig erforderlich sein, dass Bundestag und Bundesrat angesichts der sie auf diese Weise erreichenden Informationsflut geeignete Filter- und Auswahlmechanismen entwickeln, um ihrer gewachsenen Integrationsverantwortung wirksam gerecht zu werden.

V. Speziell zur Aufnahme der Bund-Länder-Vereinbarung in das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU

22. Die angestrebte Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (Gesetzentwurf Drucksache 16/13926) ist folgerichtig und angemessen.
23. Wie die Begründung zum Gesetzentwurf (unter A) zutreffend hervorhebt, ist die Überführung der Kernelemente der mit Blick auf den Vertrag von Lissabon neu gefassten Bund-Länder-Vereinbarung in ein Gesetz durch die Entscheidung des BVerfG zwar nicht eindeutig veranlasst. Denn diese bezieht sich unmittelbar auf die Vereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung, die auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden müsse (Rn. 410 des Urteils in elektronischer Form).
24. Immerhin nimmt das BVerfG an dieser Stelle aber sowohl den Bundestag als auch den Bundesrat in die Pflicht, „nach Maßgabe (der) Gründe der Entscheidung erneut über Verfahren und Formen ihrer Beteiligung zu entscheiden“. Um den Vorgaben des BVerfG in jedem Fall zu entsprechen,

erweist es sich deshalb als konsequent, auch die wesentlichen Elemente der Bund-Länder-Vereinbarung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

25. Dafür spricht substantiell die in der Gesetzesbegründung wiedergegebene Überlegung, „im sensiblen Bereich der Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der EU“ (so unter A) eine mit Gesetzeskraft versehene eindeutige rechtliche Basis zu schaffen.
26. Auch gegen die gewählte Form der Einbeziehung der Vereinbarung als Anlage zu § 9 EuZBLG ist aus meiner Sicht nichts einzuwenden. Es steht dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, den eigentlichen Gesetzestext durch eine Anlage zu entlasten, auch wenn sie – wie vorgesehen – Teil des Gesetzes bleibt. Diese Gesetzgebungstechnik ist in der Praxis an unterschiedlichen Stellen verwendet worden.
27. Es liegt im gesetzgeberischen Ermessen und ist auf den Gegenstand bezogen auch folgerichtig, die konkreteren Elemente aus der (angepassten) Bund-Länder-Vereinbarung in das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern als Anlage einzufügen. Die nicht in das Gesetz übernommenen Teile der Bund-Länder-Vereinbarung werden dadurch – da sie auf vertraglicher Grundlage beruhen – nicht ohne Weiteres hinfällig.
28. Es ist im Übrigen auch konsequent, wenn der nun in Gesetzesrang erhobene Bund-Länder-Vereinbarung in Bezug auf die Verpflichtung der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundesrates entsprechend wie bei dem zu ändernden Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag ein weiter Vorhabensbegriff zugrunde gelegt wird (siehe Anlage unter II.).
Dies ermöglicht – wie bereits vorher erwähnt – eine effektive begleitende Kontrolle.

VI. Ergebnis

29. Insgesamt sehe ich keine Probleme, die bei Verabschiedung der aufgeführten vier Begleitgesetze der Ratifikation des Vertrags von Lissabon seitens der Bundesrepublik Deutschland entgegenstünden.