

**Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union**
A-Drs. Nr. 16(21)915
90. Sitzung am 26./27. August 2009

Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon

Stellungnahme zur gemeinsamen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat am 25./26. August 2009

Ingolf Pernice

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 über den Vertrag von Lissabon erklärt das Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag, und damit den Vertrag selbst, sowie die hierzu beschlossene Änderung des Grundgesetzes für mit dem Grundgesetz vereinbar. Das ebenfalls in diesem Zusammenhang beschlossene Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union verstößt nach Auffassung des Gerichts indessen

„...insoweit gegen Artikel 38 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes, als Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates nicht in dem nach Maßgabe der unter C. II. 3. genannten Gründe erforderlichen Umfang ausgestaltet worden sind.“

Die neuen Gesetzesentwürfe zur Begleitgesetzgebung sind darauf gerichtet, im Lichte des Urteils die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften an der Willensbildung zu Beschlüssen, die den Umfang der Befugnisse der europäischen Organe betreffen, so zu gestalten, dass nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die weitere Entwicklung der Europäischen Union von deutscher Seite in einer dem Grundgesetz entsprechenden Weise gefördert und verantwortet werden kann.

Das Ziel wird weitestgehend erreicht. Dabei sei darauf hingewiesen, dass das Gericht die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006 hinsichtlich Inhalt und Rechtsnatur zwar für nicht ausreichend hält, aber nicht fordert, dass sie in Gesetzesform überführt wird. Dies zu tun, wie es jetzt mit § 9 EUZBLG mit Verweis auf die Vereinbarung im Anhang vorgesehen ist, steht dem Gesetzgeber allerdings frei.

Die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG erfolgt im Kern durch das Integrationsverantwortungsgesetz. Hierauf konzentrieren sich die folgenden Bemerkungen (A.). Ergänzend seien wenige Hinweise zu den Zusammenarbeitsgesetzen (B.) und zur Frage einer Änderung des Grundgesetzes, die in dem angefügt (C.).

A. Integrationsverantwortungsgesetz

Das Gesetz nimmt die unter C.II.3 des Urteils formulierten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auf und setzt sie in einer Weise um, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Die folgenden Bemerkungen betreffen ausschließlich Fragen der konkreten Gestaltung.

§ 1 Abs. 2 mit § 4 IntVG

Immer wieder verweist das BVerfG auf die Frist, die nach dem neuen EU-Recht zu beachten sind (Rn. 319, 320, 366, 414, 416). Danach ist eine Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Europäischen Rat und im Rat zu bestimmten Beschlussvorschlägen nur zulässig,

„wenn der Deutsche Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat zuvor innerhalb einer ebenfalls noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnten Frist ihre Zustimmung zu einem entsprechenden Beschlussvorschlag erteilt haben, wobei ein Schweigen des Bundestages oder des Bundesrates nicht als Zustimmung gewertet werden darf.“

Diese Vorgabe soll offensichtlich dem im Vertrag von Lissabon verfolgten Zweck Rechnung tragen, mit der allgemeinen und den besonderen Brückenklauseln eine dynamische Vertragsentwicklung zu ermöglichen, in vereinfachter und beschleunigter Form. Die Bestimmung dazu in § 1 Abs. 2 IntVG erscheint demgegenüber wenig präzise. Es fragt sich allerdings, welcher Art eine präzisere Fristenbestimmung sein könnte. Das hängt davon ab, wie das Verfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L gedacht ist.

Soweit erkennbar, geht Art. 48 Abs. 7 EUV-L davon aus, dass der Europäische Rat einen Beschluss formell erst erlässt, wenn (1.) eine Initiative beschlossen wurde, die den nationalen Parlamenten übermittelt wird, und (2.) die Sechsmonatsfrist verstrichen ist, ohne dass ein Parlament die Initiative abgelehnt hat. Nach Art. 15 Abs. 4 EUV-L entscheidet der Europäische Rat im Konsens. Dies muss für die Initiative ebenso gelten, wie für die endgültige Annahme des Beschlusses. Die Frage ist, wann die vom BVerfG geforderte Ermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 GG vorliegen muss, für die Zustimmung zur Initiative oder erst für die endgültige Beschlussfassung.

Viel spricht für die zweite Alternative. Die Initiative wäre noch nicht der vom Gericht gemeinte Beschluss nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L. Bundestag und Bundesrat hätten nach der Übermittlung sechs Monate für die ausdrückliche Ablehnung des Beschlussvorschlags oder für die Verabschiedung des Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG. Kommt das Gesetz innerhalb dieser Frist zustande, so kann die Bundesregierung im Europäischen Rat der endgültigen Beschlussfassung zustimmen. Wird die Ablehnung beschlossen, so ist das Verfahren auf europäischer Ebene beendet.

Schwierig ist die Situation aber, wenn weder ein Ablehnungsbeschluss noch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG zustande kommt, etwa weil die Sechsmonatsfrist nicht ausreichte oder weil das Gesetz vor dem BVerfG angegriffen wurde und die Ausfertigung verzögert wird. § 4 Abs. 1 IntVG sieht vor, dass ohne ein solches Gesetz der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen muss. Zwei Probleme stellen sich:

- Das Fehlen einer ausdrücklichen Ablehnung durch den Bundestag oder den Bundesrat eröffnet nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L grundsätzlich den Weg zur endgültigen Annahme des Beschlusses durch den Europäischen Rat. Deutschland müsste gleichwohl ein Veto einlegen, obwohl der deutsche Vertreter im Europäischen Rat der Initiative zugestimmt oder durch Enthaltung den Konsens ermöglicht hat und ein Ablehnungsbeschluss des Bundestages oder des Bundesrates nicht vorliegt.

- Der Gedanke der parlamentarischen Ablehnung überhaupt wird damit weitgehend zur Farce. Denn dass der Bundesrat oder der Bundestag sich um eine Beschlussfassung über die Ablehnung bemühen, während gleichzeitig ein Gesetzgebungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG läuft, ist nicht zu erwarten. § 10 IntVG erscheint daher formal notwendig, wird aber neben dem Gesetzgebungsverfahren von geringer praktischer Bedeutung sein. Nur wenn a priori feststeht, dass die Initiative des Europäischen Rates mehr Gegner als Befürworter findet, könnte durch den Ablehnungsbeschluss Klarheit geschaffen werden.

Eine Lösung könnte darin liegen, dass die anfängliche Zustimmung zur Initiative unter dem Vorbehalt erfolgt, dass der endgültige Beschluss von Deutschland nur mitgetragen werden kann, wenn ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG dazu ermächtigt. Auch wenn dies das im Vertrag vorgesehene Ablehnungsrecht letztlich umgeht und mit dem Geist des Art. 48 Abs. 7 EUV-L schwer vereinbar ist, sollte man erwägen, ob eine entsprechende Klarstellung geboten ist. Zwar ist richtig, dass die Zustimmung zur Initiative für alle Mitgliedstaaten nicht die Zustimmung zum Beschluss nach Art. 48 Abs. 7 Unterabsatz 3 Satz 3 EUV-L impliziert, da die Ablehnung durch das Parlament möglich ist. Auch sagt diese Vorschrift, dass der Europäische Rat bei Fehlen einer solchen Ablehnung den Beschluss fassen „kann“, aber nicht muss. Mit dem Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG, dem auch der Bundesrat zustimmen muss, werden in Deutschland aber zusätzliche Unsicherheiten über die Willensbildung für den endgültigen Beschluss geschaffen, die einen besonderen Vorbehalt beim Beschluss über die Initiative nahe legen.

Der andere Weg wäre, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat auch eine Initiative nur mittragen darf, wenn ihn ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG dazu ermächtigt hat. § 12 Abs. 2 IntVG fasst den Zeitpunkt ins Auge, dass der Rat in Vorbereitung einer Initiative nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L befasst wird, und fordert dafür die Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrats. Schon in diesem Zeitpunkt könnte das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 GG in Gang gesetzt werden, und die Beschlussfassung im Rat über die Initiative wäre erst dann ins Auge zu fassen, wenn das Gesetz verkündet ist. Auch hier stellen sich zwei Probleme:

- Man liefe Gefahr, dass das Gesetz immer dann umsonst erlassen wäre und leer liefe, wenn ein anderer Mitgliedstaat im Europäischen Rat gegen die Initiative stimmt oder ein Parlament sie schon vorher fristgerecht ablehnt.
- Das Ablehnungsrecht nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L läuft für Deutschland jedenfalls insofern politisch leer, als Bundestag und Bundesrat mit dem Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG in der Sache bereits zugestimmt hätten, bevor die Initiative an sie überhaupt übermittelt wird. Nur im Fall eines zwischenzeitlichen Stimmungsumschwungs etwa infolge einer zwischenzeitlichen Wahl bekäme das Ablehnungsrecht wieder einen Sinn.

Es entspricht weder der Idee des Art. 48 Abs. 1 EUV-L noch Art. 23 Abs. 1 GG, die Beschlussfassung über die Initiative einer vorherigen gesetzlichen Ermächtigung zu unterwerfen. Eine solche Initiative bewirkt auch keine Übertragung von Hoheitsrechten und wäre schon formal kein Anwendungsfall des Art. 23 Abs. 1 GG, denn nur eine Übertragung von Hoheitsrechten kann Gegenstand des hier vorgesehenen Gesetzes sein.

Beide Wege sind nach allem nicht wirklich befriedigend. Wie die Frist, „die an die Zwecksetzung des Art. 48 Absatz 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist“, angemessener als in § 1 Abs. 2 IntVG vorgesehen ausgestaltet werden könnte, ist nicht ersichtlich. Das IntVG unterwirft offensichtlich nicht den Beschluss über die Initiative, sondern die endgültige Beschlussfassung im Rat der vorherigen Ermächtigung durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG. Um dem Vorwurf einer Widersprüchlichkeit des Verhaltens des deutschen Vertreter im Europäischen Rat vorzubeugen § 4 Abs. 1 IntVG sollte der folgende Satz angefügt werden:

„Die Zustimmung des deutschen Vertreters zu einem Beschluss über eine Initiative nach Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 3 Satz 1 des Vertrags über die Europäische Union erfolgt mit der Maßgabe, dass die deutsche Mitwirkung an einem Beschluss nach Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 3 Satz 3 des Vertrags über die Europäische Union ein Gesetz nach Art. 23 Absatz 1 GG voraussetzt“.

Eine entsprechende Ergänzung sollte § 4 Abs. 2 IntVG angefügt werden.

Indem § 1 Abs. 2 IntVG allgemein die Berücksichtigung der „für die Beschlussfassung auf der Ebene der Europäischen Union maßgeblichen Fristvorgaben“ vorsieht, ist er zwar sehr allgemein gefasst, entspricht aber der Zwecksetzung der betreffenden Bestimmungen des EU-Vertrags. Ein Anhaltspunkt dafür, dass das Grundgesetz verletzt würde, ist jedenfalls nicht ersichtlich.

§ 2 IntVG

Nur redaktionell ist zu fragen, ob es korrekt ist, von der Zustimmung... durch Gesetz zu sprechen. In der Praxis ist für die Zustimmung zu einem Beschluss im Rat oder im Europäischen Rat immer eine Äußerung des deutschen Vertreters im Rat erforderlich. Angemessener wäre daher die Formulierung:

„Die Zustimmung... setzt ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes voraus“.

§ 3 IntVG

Dasselbe wie zu § 2 gesagt gilt auch für § 3 Abs. 1. In Abs. 2 könnte es dann heißen:

„Eines Gesetzes nach Abs. 1 bedarf es auch für die Zustimmung zu Bestimmungen, die der Rat gemäß... erlässt“.

Die Formulierung des Abs. 3 bedarf dagegen insoweit keiner Änderung. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV-L ist zwar insofern unklar, als hier von einem Beschluss der Mitgliedstaaten gesprochen wird. Tatsächlich geht es trotz der von entsprechenden Normen des Vertrags abweichenden Formulierung aber um eine nachträgliche Annahme des Beschlusses durch jeden Mitgliedstaat. Hierfür wird zu Recht ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG verlangt.

Die Frage ist allerdings, welchem Zweck es dienen soll, schon die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat zu einem Beschluss nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV-L zu unterwerfen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG für „primärrechtliche Änderungen im vereinfachten Verfahren“ für Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-L insgesamt, nicht aber zusätzlich eine parlamentarische Zustimmung für die Beschlussfassung im Europäischen Rat, die ja gerade der nachträglichen Annahme in allen Mitgliedstaaten noch unterworfen ist. Für die Doppelung der Mitwirkung ist kein

triftiger Grund ersichtlich, auch ergibt sich dafür nichts aus der Begründung zu Art. 1 § 3. Sie erschwert Verhandlung und Beschlussfassung im Europäischen Rat unnötig. Da das Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG neben derjenigen des Bundestages auch die Zustimmung des Bundesrates erfordert, wäre ein Beschluss des Bundestages zur Ermächtigung des deutschen Vertreters bei der Willensbildung im Europäischen Rat auch keine Verfahrenserleichterung.

§ 5 IntVG

Die Vorschrift setzt die Vorgaben des BVerfG korrekt um. Bei Abs. 2 Ziff. 1 fällt auf, dass hier ohne weiteres davon ausgegangen wird, dass es eines Beschlusses des Bundestages auch dann bedarf, wenn „eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht“. Dass das BVerfG in jedem Fall einen Beschluss des Bundestages fordert (Rn. 320), könnte damit zu erklären sein, dass es in den Augen des Gerichts auch hier um die Integrationsverantwortung nach Art. 23 I GG geht, die den Bund – wie aus Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ersichtlich – in besonderer Weise trifft.

§ 9 IntVG

Die Bestimmung zur Anwendung des Notbremse-Verfahrens dürfte dem Sinn der des verfassungsgerichtlichen Urteils entsprechen, auch wenn der Wortlaut der betreffenden Ausführungen ein engeres Verständnis nahe legt. Das BVerfG äußert sich zum Notbremse-Verfahren in drei Randnummern. Sie lauten wie folgt (Hervorhebungen nur hier):

Rn. 365

Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Strafrechts für die individuelle Freiheit sind deshalb jedenfalls zusätzlich besondere Anforderungen an die Regelung zu stellen, die einem Mitgliedstaat spezielle Rechte im Gesetzgebungsverfahren einräumt (Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV). Das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente lässt sich aus dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts nur dadurch gewährleisten, dass der deutsche Vertreter im Rat *die in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt* (vgl. auch die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon <BTDrucks 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B>). Insgesamt nähert sich die konkretisierende Ausfüllung der Ermächtigungen nach Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV in der Bedeutung einer Vertragsänderung an und verlangt nach einer entsprechenden Ausübung der Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane im Rahmen des Notbremseverfahrens.

Rn. 400

Soweit Art. 48 Abs. 1 AEUV die Europäische Union ermächtigt, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen zu beschließen, besteht für ein Mitglied des Rates die Möglichkeit, über das Notbremseverfahren die Befassung des Europäischen Rates zu beantragen, um auf diese Weise die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu erlangen (Art. 48 Abs. 2 AEUV). Ebenso wie im Notbremseverfahren im Bereich der Strafrechtspflege (Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV) *darf der deutsche Regierungsvertreter im Rat dieses mitgliedstaatliche*

Recht nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausüben.

Rn. 418

(4) Im Rahmen der Notbremseverfahren nach Art. 48 Abs. 2, Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV kann die Bundesregierung im Rat *nur auf entsprechende Weisung* des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates handeln.

Der Text des § 9 IntVG schließt es, wörtlich gelesen, nicht aus, dass der deutsche Vertreter auch ohne Weisung, dh. ohne einen Beschluss von Bundestag oder Bundesrat die Notbremse zieht. Anders der zitierte Wortlaut des Urteils. Eine solche Begrenzung dürfte aber nicht im Sinne des dem Urteil zugrunde liegenden Gesamtduktus liegen, nach dem es um die Verantwortung der gesetzgebenden Organe bei der dynamischen Vertragsentwicklung geht, nicht aber um die Behinderung der Regierung, wenn sie zur Wahrung grundlegender nationalstaatlicher Interessen bestimmten Maßnahmen der EU nicht zustimmen will.

§ 12 IntVG

In Absatz 3 wird die Unterrichtungspflicht präzisiert. Da die genannten Initiativen, Vorschläge und Beschlüsse nicht notwendig die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union verändern, sollte hier nur von einer „Erläuterung über die möglichen Folgen für die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union“ gesprochen werden.

Bei Absatz 3 Ziff. 2 ist zu bedenken, dass „Entwürfe“ weder das finanzielle Gleichgewicht beeinträchtigen noch die Strafrechtsordnung berühren können. Hier sollten die Worte „Entwürfe zu“ ersetzt werden durch „die betreffenden Gesetzgebungsakte“.

Auch in Abs. 6 sollte zur Klarstellung die Einschränkung eingefügt werden, die sich schon in Abs. 3 findet, so dass er lautet

„Zu Vorschlägen für Gesetzgebungsakte der Europäischen Union in Angelegenheiten dieses Gesetzes übermittelt die Bundesregierung...“.

Begründung zu Art. 1 § 8 – Flexibilitätsklausel

In meinen Augen deutet das BVerfG Artikel 352 AEUV fälschlich als Grundlage zur Schaffung neuer Zuständigkeiten der EU.

An Rn. 326 führt es noch richtig aus:

„Art. 352 AEUV begründet nicht nur eine Handlungszuständigkeit für die Europäische Union, sondern lockert zugleich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Denn ein Tätigwerden der Europäischen Union soll in einem vertraglich festgelegten Politikbereich auch dann möglich sein, wenn eine konkrete Zuständigkeit nicht vorhanden, ein Tätigwerden der Europäischen Union aber erforderlich ist, um die Ziele der Verträge zu erreichen (Art. 352 Abs. 1 AEUV).“

Dagegen kommt eine andere Wendung zum Ausdruck, wenn es fortfährt (Rn. 327, 328, Hervorhebung nur hier):

„Die Vorschrift kann also dazu dienen, im nahezu gesamten Anwendungsbereich des Primärrechts eine *Zuständigkeit zu schaffen*, die ein Handeln auf europäischer Ebene ermöglicht...“

Die Vorschrift stößt im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, *Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern*, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen“.

Wer auf den Wortlaut der Regelung blickt, sieht, dass es um Rechtsetzung, also Sekundärrecht speziell in Bereichen geht, wo eine ausdrückliche Handlungsbefugnis im Vertrag nicht vorgesehen ist, nicht aber um die Änderung von Primärrecht, nicht um Vertragsänderung oder neue Kompetenzgrundlagen.

Ohne dass damit der vom Gericht verfolgte Zweck verlassen würde, empfiehlt sich im ersten Satz der Gesetzesbegründung eine vorsichtigere Formulierung, die dem europäischen Recht besser gerecht wird und sich näher an den Text des EU-Vertrages anlehnt:

„Die Flexibilitätsklausel... ermöglicht es der Europäischen Union, unter bestimmten Voraussetzungen Maßnahmen zu beschließen, für die die erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht vorgesehen sind.“

Begründung zu Artikel I § 9

Der zweite Absatz der Begründung sollte zur Vermeidung von Verallgemeinerungen präzisiert auf die speziellen Rechte zur Ausübung der Notbremse nach Art. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV hingewiesen werden, also dass es nur um die Auslösung der Notbremse geht.

Eine zu starke Betonung des „nur“ in diesem Absatz widerspricht der Bemerkung im übernächsten Absatz, dass die Bundesregierung auch ohne Weisung die Befassung des Europäischen Rates beantragen könne. Man sollte eine weichere Formulierung suchen oder den vierten Absatz streichen, die Frage damit offen lassen.

B. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

Dieses Gesetz erscheint im Wesentlichen unproblematisch. Nur eine Stelle bedarf evtl. genauerer Überlegung:

§ 9 Stellungnahmen des Bundestages

Hier ist in Abs. 4 vom Einvernehmen der Bundesregierung mit dem Bundestag die Rede, „auch dann, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt“.

Die kommunale Daseinsvorsorge ist nach dem Grundgesetz Ländersache. Wegen der allgemeinen Integrationsverantwortung des Bundes mag gleichwohl nicht ausgeschlossen sein, dass der Bund Stellung nimmt, auch wenn das europäische Vorhaben nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt. Zu bedenken ist indessen, dass die Bundesregierung in diesem Bereich nicht ganz ungebunden ist. Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG sagt:

Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willens-

bildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen;“

Wie soll sie Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen, wenn ggf. die Sicht des Bundesrates sich von dessen Auffassung unterscheidet? Dazu bestimmt Ziff. V.7) des Anhangs, der nach § 9 EUZBLG Gesetzeskraft erhält, dass Mitglieder von Landesregierungen in Ratstagungen, bei denen es um Vorhaben aus dem Zuständigkeitsbereich der Länder geht, „in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung Erklärungen“ abgeben können.

Aus diesen Gründen empfiehlt sich eine Formulierung, die die stärkere Beteiligung des Bundesrates bzw. der Länder bei Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge berücksichtigt.

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

Artikel 1 Ziff. 1 - Volksentscheid

Nationale Volksentscheide über die Zustimmung zu Änderungen des Unionsvertrags sind kein Zugewinn an Demokratie, sondern eine alternative Form des Ausdrucks des Willens des Volkes. Das Grundgesetz hat sich mit guten Gründen für eine parlamentarische Zustimmung durch Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG, und dies bei verfassungsändernder Wirkung des Vertrags unter den Bedingungen des Art. 79 Abs. 2 und 3 GG entschieden. Wenn in besonderen Fällen, wie etwa für die Annahme eines Vertrages über einen radikal vereinfachten Verfassungstext für die Europäische Union, ein Referendum eingeführt würde, dann müsste es auf europäischer Ebene organisiert werden.

Ziff. 3 – Politische Verträge der EU

Die Beteiligung des Bundestages bei der Bestimmung der deutschen Position im Blick auf die Annahme von völkerrechtlichen Verträgen ist gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG bereits in § 9 iVm. § 3 Ziff. 3 und 4 EUZBBG vorgesehen. Einer Änderung des Grundgesetzes bedarf es hierfür nicht.

Ziff. 4 – Bindende Stellungnahmen

Eine Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages gegenüber der Bundesregierung einzuführen empfiehlt sich nicht, da hiermit die Verhandlungsflexibilität der deutschen Vertreter im Rat und im Europäischen Rat in einer Weise eingeschränkt würde, die ein effektives Verhandeln unmöglich macht und damit die Position Deutschlands in der Europäischen Union insgesamt schwächt.

Ziff. 6a – Antragsrecht der Fraktionen bei der abstrakten Normenkontrolle

Mit diesem Antragsrecht wird der Kreis der antragsbefugten erheblich erweitert und damit die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts ausgedehnt. Die guten Gründe für eine restriktive Definition der Parteifähigkeit in diesem Verfahren sollten nicht übersehen werden. Angesichts der mit dem Lissabon-Urteil bereits bewirkten erheblichen Ausdehnung der Möglichkeiten auch im Sinne des Min-

derheitenschutzes, Gesetze einer Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht zu unterziehen, stellt sich die Frage der Notwendigkeit in besonderem Maße.

Ziff. 7 – Kompetenz- und Identitätsklage

Dieser Vorschlag sieht nicht die Rechtskontrolle deutscher Rechtsakte, wie etwa des deutschen Zustimmungsgesetzes zu einer Änderung des EU-Vertrags, sondern die direkte Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Rechtsakten der Europäischen Union durch das Bundesverfassungsgericht vor. Sie steht in direktem Widerspruch zur Verteilung der Zuständigkeiten nach geltenden und künftigem EU-Recht (s. insbes. Art. 220, 230, 234 EGV / Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV-L, Art. 263, 267 AEUV), die für die Funktionsfähigkeit der Union essentiell ist und der Zielsetzung des Art. 23 GG entspricht. Deutschland würde sich durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung dem Vorwurf einer offenen Vertragsverletzung aussetzen.

Ziff. 8 – Kompetenz- und Identitätsbeschwerde

Das zu Ziff. 7 Gesagte gilt in gleicher Weise für den Vorschlag nach Ziff. 8.

Berlin, den 26. August 2009



Ingolf Pernice