

**Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union**

A-Drs. Nr. 16(21)904

90. Sitzung am 26./27. August 2009



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Institut für
Öffentliches Recht

Prof. Dr. Christian Hillgruber
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Abteilung
Öffentliches Recht
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-7925
Fax: 0228/73-4869

**Stellungnahme zur Gemeinsamen Anhörung von Bundesrat und Bundestag
zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009**

Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30.06.2009 (2 BvE 2/08; 2 BvE 5/08; 2 BvR 1010/08; 2 BvR 1022/08; 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09) die besondere Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat bei der Fortentwicklung des europäischen Einigungsprozesses durch den Vertrag von Lissabon und auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon betont. Der Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Organe ist das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/8489) insoweit nicht gerecht geworden, als es die nach Art. 38 Abs. 1 iVm Art. 23 Abs. 1 GG geforderten Beteiligungsrechte der beiden Verfassungsorgane nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet hat. Wegen der aus § 31 Abs. 1 BVerfGG für alle staatlichen Organe resultierenden umfassenden Bindung an die die Entscheidung tragenden Gründe (vgl. hierzu *Heusch*, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hg), BVerfGG, 2. Aufl., § 31 Rdnr. 54 ff.) bedarf es für die nun anstehende verbesserte Ausgestaltung einer Beteiligung von Bundesrat und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union einer genauen Analyse der verfassungsgerichtlichen Entscheidung.

Entgegen anderslautenden Einschätzungen aus dem politischen Raum ist bei sachgerechter und verfassungskonformer Ausgestaltung der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte ein Verlust der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung auf europäischer Ebene nicht zu befürchten. Andererseits kann dadurch die demokratische Legitimation des Europäischen Integrationsprozesses und der Mitwirkung Deutschlands an diesem sowie dessen föderative Abstützung deutlich gestärkt werden.

Die von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten vier Gesetzentwürfe werden den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die besondere Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat weitgehend, jedoch nicht vollständig gerecht.

Im Einzelnen:

Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drucks. 16/13923)

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 zum Lissabon-Vertrag obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat) eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung an der Fortentwicklung des Integrationsprogramms der Europäischen Union, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Rdnr. 236¹). Den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich daraus nach Maßgabe der Urteilsgründe im Einzelnen ergeben, soll durch das im Entwurf vorliegende Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in Sonderheit durch das in Art. 1 dieses Gesetzes enthaltene Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) Rechnung getragen werden.

Art. 1 §§ 2, 3 IntVG

Die Bestimmungen zum vereinfachten und besonderen Vertragsänderungsverfahren entsprechen insoweit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, als hierfür innerstaatlich ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG gefordert wird (vgl. Rdnrn. 309–314). Allerdings lassen die gesetzlichen Bestimmungen hier wie durchgängig im IntVG offen, ob das Gesetz mit einfacher Mehrheit (Art. 42 Abs. 2 S. 1, 52 Abs. 3 S. 1 GG) beschlossen werden kann oder ob es der qualifizierten verfassungsändernden Mehrheit nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG bedarf. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Möglichkeit in Rdnr. 312 aE angesprochen. Richtiger Ansicht nach dürften vereinfachte wie besondere Vertragsänderungen im Regelfall als Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union in den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG fallen und daher der verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zu ihrer Annahme bedürfen. Die Möglichkeit vereinfachter Vertragsänderungen ist allein durch das Verbot begrenzt, bereits übertragene Zuständigkeiten der Europäischen Union auszudehnen. Eine nähere Eingrenzung der danach möglichen Änderungen ist nicht vorgesehen. Sie können daher insbesondere das Entscheidungsverfahren und die Abstimmungsmodalitäten betreffen. Jedenfalls insofern können sie grundlegende, die Geschäftsgrundlage verändernde Bedeutung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG haben. Lediglich ganz untergeordnete und unbedeutende Detailänderungen dürften das verfassungsrechtlich maßgebliche Integrationsprogramm unberührt lassen und daher keinen materiell verfassungsändernden Charakter haben.

¹ Rdnrn. ohne Fundstellennachweis in Klammern beziehen sich im Folgenden stets auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009.

Art. 1 § 4 IntVG

§ 4 IntVG entspricht den durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die parlamentarisch zu verantwortende Anwendung der allgemeinen Brückenklausel nach Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon (vgl. Rdnrn. 315–319). Soweit danach der Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum qualifizierten Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates oder der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit demselben Abstimmungsmodus ermöglicht wird, handelt es sich um eine nach Art. 23 Abs. 1 GG zu beurteilende primärrechtliche Änderung der Verträge. Diese bedarf einer vorherigen gesetzesförmigen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. Der Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Prinzip der qualifizierten Mehrheit, durch den erst eine „Vergemeinschaftung“ im engeren und eigentlichen Sinne eintritt, mindert das Gewicht des deutschen Mitentscheidungsrechts im Rat der Europäischen Union erheblich, so dass die der Union schon eingeräumte Kompetenz eine andere Qualität erhält. Diese verfahrensrechtliche Umgestaltung des Primärrechts löst jedenfalls in den für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates besonders relevanten Bereichen (siehe dazu näher Rdnr. 252) wegen der damit verbundenen besonderen Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Organe die erhöhten verfassungsrechtlichen Mehrheitsanforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 iVm 79 Abs. 2 GG aus. Es bedarf daher an dieser Stelle eines klarstellenden gesetzlichen Hinweises auf die Geltung des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.

Für den in § 4 Abs. 2 IntVG geregelten Fall der Anwendung von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV gilt das Gleiche.

Aus Klarstellungsgründen sollte jedenfalls in der Gesetzesbegründung ein Hinweis darauf erfolgen, dass auch und gerade bei Anwendung der allgemeinen Brückenklausel im Rahmen von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1, 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d), 83 Abs. 1 UAbs. 3, 86 Abs. 4 u. 308 Abs. 3 AEUV die vorherige Zustimmung von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erforderlich ist (vgl. Rdnr. 419).

Art. 1 §§ 5, 6 IntVG

Gegen die einfachgesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der speziellen Brückenkláuseln bestehen keine Bedenken. Zu Recht wird auch zu Gunsten des Bundesrates ein umfassender Zustimmungsvorbehalt eingeführt (vgl. § 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 IntVG). Die Aufnahme des Tatbestandes des Art. 72 Abs. 2 GG in § 5 Abs. 2 Nr. 2 IntVG rechtfertigt sich aus dem Umstand, dass nach der Systematik des Grundgesetzes auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz primär bei den Ländern liegt und nur im Fall der – strenger verfassungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegenden (vgl. BVerfGE 106, 62 [135ff., 148ff.]) – Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung die Regelungskompetenz auf den Bund übergeht.

Art. 1 § 7 IntVG

Die gewählte Überschrift (Kompetenzklausel) verschleiert die dahinterstehende Problematik. Es geht um dynamische Blankettermächtigungen, deren Reichweite sich erst in der konkreten Anwendung bestimmt und deren Tragweite daher bei der generellen Zustimmung zum Vertrag von Lissabon noch nicht überschaubar und infolgedessen auch noch nicht hinreichend demokratisch verantwortbar war. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erfordert eine hinreichend bestimmte Fassung des Integrationsprogramms, dem die gesetzgebenden Körperschaften ihre gesetzliche Zustimmung geben sollen. Das europarechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung findet hierin sein verfassungsrechtliches Pendant. Für die Zustimmungsbedürftigkeit von Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union bedeutet dies, dass von Verfassungs wegen gefordert ist, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die nationale Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen (vgl. Rdnr. 239). Diese bestehen darin, das Gebrauchmachen von einer solchen Blankettermächtigung einer gesonderten gesetzlichen Zustimmung nach Art. 23 Abs. 1 GG zu unterwerfen.

Dem trägt § 7 IntVG lediglich für die Blankettermächtigung des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV („andere Kriminalitätsbereiche“) Rechnung (siehe dazu Rdnr. 363).

Ebenso unbestimmt und offen ist indessen auch die Ermächtigung des Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d) AEUV, soweit danach das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften auch hinsichtlich „sonstige[r] spezifische[r] Aspekte des Strafverfahrens“ erlassen können, die zuvor vom Rat durch Beschluss bestimmt worden sind. Welche Bereiche des Strafverfahrens von dieser Regelungsermächtigung erfasst werden könnten, ist im Vorhinein nicht erkennbar. Deshalb bedarf es hier – nicht anders als im Fall des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV – einer vorherigen gesetzlichen Ermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 GG vor Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einer entsprechenden Richtlinie.

Diese Anforderung, die Ausdruck konkretisierter Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat ist, besteht in beiden Fällen unabhängig von einem möglicherweise Notbremsemechanismus nach Art. 82 Abs. 3, 83 Abs. 3 AEUV (vgl. insoweit § 9 IntVG). Die Notwendigkeit vorheriger gesetzlicher Ermächtigung des deutschen Ratsvertreters gemäß Art. 23 Abs. 1 GG folgt aus der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen. Entsprechende vertragliche Kompetenzgrundlagen müssen daher nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts strikt – keinesfalls extensiv – ausgelegt werden (vgl. Rdnr. 358, 360). Lassen Kompetenzgrundlagen ihrer Normstruktur nach weite Auslegungsspielräume, wie dies bei Blankettermächtigungen der Fall ist, so bedarf die ihre Spielräume ausschöpfende Anwendung gesonderter Ermächtigung durch den nationalen Gesetzgeber.

Eine weitere Norm dieser Art stellt Art. 86 Abs. 4 AEUV dar. Nach Art. 86 Abs. 1 AEUV kann der Rat (ausschließlich) zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen. Art. 86 Abs. 4 AEUV ermächtigt den Europäischen Rat einen Beschluss zur Änderung des Abs. 1 mit dem Ziel einer Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zu erlassen. Damit verweist die Vorschrift auf die ihrerseits nicht hinrei-

chend bestimmte Ermächtigungsnorm des Art. 83 Abs. 1 AEUV. Aus diesem Grunde ist auch vor einer Beschlussfassung eine gesonderte gesetzliche Zustimmung nach Art. 23 Abs. 1 GG geboten.

Als ebenfalls besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates und daher dessen identitätsgeschützten Kern betreffend gelten nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht (Rdnr. 252). Daher muss auch hier in erster Linie gefordert werden, dass die Reichweite von auf die europäische Ebene übertragenen Regelungszuständigkeiten für den deutschen Gesetzgeber im Vorhinein deutlich erkennbar sein muss. Das ist indes für Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV nicht der Fall. Nach dieser Vorschrift können abweichend von Art. 81 Abs. 2 AEUV Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden. Unklar ist, ob es sich dabei lediglich um eine verfahrensrechtliche, die Befugnisse der Mitgliedsstaaten stärkende Abweichung gegenüber den Regeln für das allgemeine Zivilrecht (Abs. 2) handelt oder ob auch die Möglichkeit einer inhaltlichen Ausdehnung der Kompetenzen des Rates für familienrechtliche Maßnahmen über den Katalog des Art. 81 Abs. 2 lit. a)–h) AEUV eröffnet wird. Das Bundesverfassungsgericht favorisiert erstere Auslegung (vgl. Rdnr. 369), hält aber offensichtlich eine andere Auslegung durch den EuGH für nicht ausgeschlossen. Als Vorsichtsmaßnahme erscheint es daher angezeigt, auch Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV in den Anwendungsbereich des § 7 IntVG einzubeziehen soweit Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezug getroffen werden, die über den Katalog des Art. 81 Abs. 2 lit. a)–h) AEUV und das insoweit hinreichend bestimmte vorgezeichnete Integrationsprogramm hinausgehen.

§ 7 IntVG ist daher neu zu fassen und auf die Anwendung von Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d), 81 Abs. 3 UAbs. 1 sowie Art. 86 Abs. 4 AEUV zu erstrecken. Als gesetzliche Überschrift könnten die Begriffe „Evolutivklauseln“ oder – gemäß der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts – „Blankettermächtigungen“ gewählt werden.

Art. 1 § 8 IntVG

§ 8 IntVG setzt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Rdnrn. 325-328) konsequent um.

Art. 1 § 9 IntVG

Mit der Regelung des sog. Notbremsemechanismus in § 9 IntVG wird auch dessen Ausübung in die Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Körperschaften gestellt, wie dies das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil (Rdnr. 358, 365, 400, 418) gefordert hat. Der deutsche Vertreter im Rat darf nur nach Weisung des deutschen Bundestags und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates agieren. Dem Bundesrat wird ein eigenes, unabhängig vom Bundestag auszuübendes Weisungsrecht im Umfang seiner Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung und bei bestehender innerstaatlicher Länderzuständigkeit eingeräumt. Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 23 Abs. 4 GG. Im Hinblick auf die besondere identitätsprägende Bedeutung sowohl des Straf- und des Strafverfahrensrechts sowie des Rechts der sozialen Sicherheit für den demokratischen Verfassungsstaat ließe sich noch ein weitergehendes, in allen

Anwendungsfällen des Notbremsemechanismus bestehendes Weisungsrecht des Bundesrates verfassungsrechtlich rechtfertigen: Weil es hier potenziell um Einbrüche in den identitätsbestimmenden und integrationsfesten Kern des Aufgabenbestands des Verfassungsstaats geht, dessen Wahrung gemeinsame Aufgabe und Verpflichtung von Bund und Ländern ist (BVerfGE 83, 37 [49]), entspricht es in diesem Fall der zur Identitätsschutz gesteigerten Integrationsverantwortung, dass auch die Länder in Gestalt des Bundesorgans, mittels dessen sie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken, die Notbremse ziehen können.

Art. 1 § 10 IntVG

Hinsichtlich der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Ablehnungsrecht bei Anwendung der in Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon geregelten allgemeinen Brückenklausele sowie bei der besonderen Brückenklausele des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV für den Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug stellt sich die Frage, ob es dessen angesichts der Regelung des § 4 IntVG überhaupt noch bedarf. Das Bundesverfassungsgericht hat in beiden Fällen das den nationalen Parlamenten europarechtlich eingeräumte Ablehnungsrecht (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3, 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV) angesichts der Integrationsverantwortung in verfassungsrechtlicher Perspektive als nicht hinreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt angesehen (vgl. Rdnr. 319).

Müssen indes der Bundestag und Bundesrat vor Mitwirkung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat an einer Beschlussfassung nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 u. 2 EUV-Lissabon ohnehin ihre vorherige Zustimmung zur Anwendung der allgemeinen Brückenklausele oder aber der besonderen Brückenklausele (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV) gemäß Art. 23 Abs. 1 GG gesetzesförmig erteilen, so besteht an sich keine Notwendigkeit mehr für die Ausübung des Ablehnungsrechts nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV-Lissabon. Allerdings können die gesetzgebenden Körperschaften dadurch bereits die Beschlussfassung im Europäischen Rat verhindern (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 2 EUV-Lissabon). Das Ablehnungsrecht nach § 10 IntVG und der Gesetzesvorbehalt nach Art. 23 Abs. 1 GG iVm § 4 IntVG stehen somit in einem Stufenverhältnis: Zunächst kann innerhalb einer Frist von sechs Monaten ab Übermittlung einer entsprechenden Initiative des Europäischen Rates (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 2 EUV-Lissabon) das Ablehnungsrecht ausgeübt werden. Auch wenn das nicht geschehen ist, kann anschließend die erforderliche gesetzliche Ermächtigung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat verweigert und damit eine notwendige einstimmige Beschlussfassung im Europäischen Rat (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV-Lissabon) ausgeschlossen werden. Insofern ist die Regelung des Ablehnungsrechts (§ 10 IntVG) ungeachtet des stärkeren gesetzlichen Zustimmungswerts (§ 4 IntVG) nicht entbehrlich. Allerdings sollte im Hinblick auf das Stufenverhältnis über die Reihenfolge der Normierung noch einmal nachgedacht werden. Wegen des inneren Zusammenhangs sollten die beiden Regelungen jedenfalls aufeinanderfolgen.

Die Neufassung der Regelung des Ablehnungsrechts in § 10 Abs. 1 IntVG berücksichtigt die Beanstandungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 des ursprünglichen Ausweitungsgesetzes (vgl. Rdnr. 415) und räumt dem Bundesrat, sofern nicht im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes betroffen sind, sachgerecht ein autonomes Ablehnungsrecht ein.

Art. 1 §§ 11, 12 IntVG, Art. 2-4

Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drucks. 16/13926)

Das Änderungsgesetz lässt die substanziellen Mitwirkungsrechte die vom Bundesrat ausgeübt werden (vgl. §§ 5, 6 EUZBLG) unberührt. Die als Anlage in das EUZBLG integrierte BLV erfährt keine inhaltliche Änderung.

Auf Bedenken stößt, dass die Pflicht der Bundesregierung zur Berücksichtigung von Stellungnahmen des Bundesrates zu einer geplanten Vertragsrevision oder einer geplanten Erweiterung der Europäischen Union nach Maßgabe der Art. 48, 49 EUV-Lissabon sich nach dem entsprechend anzuwendenden § 5 EUZBLG richten soll (siehe Anlage zu § 9, unter VIII., 2), 3)). Änderungs- und Beitrittsverträge bedürfen in toto, ohne dass es auf einschlägige innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten ankäme, nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates. Daher sind auch die Stellungnahmen des Bundesrates zu den ins Auge gefassten Vertragsänderungen oder Beitritten und Beitrittsbedingungen ohne entsprechende Differenzierungen, wie sie § 5 Abs. 1 u. 2 EUZBLG für „einfache“ europäische Gesetzgebungsvorhaben vorsieht, richtigerweise stets maßgeblich zu berücksichtigen. Im Übrigen fehlt hier eine § 10 Abs. 2 EUZBBG nF entsprechende Bestimmung, welche die Bundesregierung ebenso wie gegenüber dem Bundestag auch gegenüber dem Bundesrat zur Herstellung eines Einvernehmens vor der abschließenden Abstimmung im Rat verpflichtet (zur verfassungsrechtlich problematischen Einschränkung dieser Pflicht durch ein Abweichungsrecht der Bundesregierung nach § 10 Abs. 2 S. 2 EUZBBG nF siehe ebd.).

Die abgegebene Protokollerklärung 2 der Länder zu der als Anlage übernommenen BLV bezieht sich auf § 5 Abs. 3 EUZBLG, der gestrichen worden ist. Damit dürfte sich auch die Protokollerklärung erübrigen. Im Übrigen ist dem hier artikulierten Länderinteresse mit § 8 IntVG auch sachlich Genüge getan.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drucks. 16/13925)

Durch das Änderungsgesetz werden, wie vom Bundesverfassungsgericht nahegelegt (Rdnr. 410), die Regelungen der BBV in das EUZBBG überführt.

Art. 1 § 4 Abs. 5 EUZBBG

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig erscheint zunächst § 4 Abs. 5 EUZBBG nF. Danach kann der Deutsche Bundestag auf die Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorhaben verzichten, es sei denn, dass eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages widersprechen. Diese Regelung ist mit der Integrationsverantwortung, die das Bundesverfassungsgericht neben der Bundesregierung auch dem Deutschen Bundestag und, soweit es die Regeln über die Gesetzgebung erfordern, auch dem Bundesrat überwiesen hat, unvereinbar, denn diese Integrationsverantwortung begründet für den Deutschen Bundestag eine unverzichtbare Wahrnehmungspflicht. Ihr darf er sich nicht entziehen. Nur eine umfassende Unterrichtung über alle Vorhaben auf europäischer Ebene versetzt den Deutschen Bundestag in die Lage, sich über deren Bedeutung für den Fortgang des Europäischen Integrationsprozesses Klarheit zu verschaffen und die ihm zugewiesene Integrationsverantwortung sachgerecht wahrzunehmen.

Zudem werden durch § 4 Abs. 5 EUZBBG nF die Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten des Deutschen Bundestages und damit ihr verfassungsrechtlicher Status nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verletzt. Jeder einzelne Abgeordnete ist Vertreter des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Demgemäß ist jeder einzelne Abgeordnete kraft seiner Stellung als Repräsentant des Volkes berufen, an den Verhandlungen und Entscheidungen des Deutschen Bundestages mitzuwirken. Ihm kommt ein eigenes und gleiches Recht auf diese Mitwirkung zu. Nur so ist er in der Lage, das Amt, in das er durch seine Wahl berufen wurde, und die damit verbundene Verantwortung wahrzunehmen. Das gilt auch und insbesondere für die ihm wie allen anderen Bundestagsabgeordneten obliegende Integrationsverantwortung. Ohne umfassende Unterrichtung durch die Bundesregierung über alle Vorhaben der Europäischen Union ist sie nicht ausübbar. Daher muss jeder einzelne Abgeordnete ein Recht auf Unterrichtung haben und nicht nur jede Fraktion und jede Abgeordnetengruppe in Fraktionsstärke. Davon unberührt bleibt das Recht der Stellungnahme, das nur dem Deutschen Bundestag als Gesamtorgan zusteht.

Art. 1 § 9 EUZBBG

Die Regelung entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung in Ziff. II. BBV. Eine vom Bundestag abgegebene Stellungnahme, die sich auf alle möglichen Arten von Vorhaben der Europäischen Union beziehen kann², wird von der Bundesregierung bei ihren auf europäischer Ebene geführten Verhandlungen zu Grunde gelegt. Dies entspricht der Berücksichtigungspflicht nach Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG. Eine strikte Bindung an die Stellungnahme des Bundestages besteht für die Bundesregierung nicht (anders Art. 23 Abs. 3 S. 2 in der Fassung von Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucks. 16/13928). Sie muss sich lediglich vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemühen, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen (§ 9 Abs. 4 S. 4 EUZBBG nF). Das Recht der Bundesregierung, ungeachtet der Stellung-

² Siehe Einzelbegründung zu § 9 EUZBBG nF, BT-Drucks. 16/13925, S. 10). Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 4 EUZBBG nF fallen darunter auch Verhandlungsmandate für die Europäische Kommission zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge der Europäischen Union; der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 16/13928) will dies durch Neufassung des Art. 23 Abs. 3 S. 1 GG (vgl. Art. 1 Nr. 3) auch auf verfassungsrechtlicher Ebene klarstellen.

nahme des Deutschen Bundestags aus wichtigen außenpolitischen oder integrationspolitischen Gründen abzuweichen, bleibt unberührt (§ 9 Abs. 4 S. 6 EUZBBG nF).

Damit bleibt weiterhin das Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestages verfassungs- wie einfachgesetzlich hinter den entsprechenden Mitwirkungsrechten des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (vgl. Art. 23 Abs. 5 GG; § 5 Abs. 2 EUZBLG) zurück. Auch wenn man darin keinen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG erblicken will, obwohl die Machtbalance zwischen Bundestag und Bundesrat auf dem immer wichtiger werdenden Feld der europäischen Angelegenheiten zu Gunsten des Letzteren verschoben ist (dazu sehr kritisch *Di Fabio*, *Der Staat* 1993, S. 208 f.), erscheint diese Diskrepanz doch verfassungspolitisch verfehlt. Angezeigt und sachgerecht wäre eine Gleichbehandlung im Sinne einer Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung von Stellungnahmen sowohl des Bundestages als auch des Bundesrates unter einem – restriktiv zu handhabenden – Vorbehalt eines integrationspolitischen Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung. Damit wäre einerseits dem legitimen Interesse der Bundesregierung, in der jeweiligen Verhandlungssituation noch flexibel reagieren zu können, Genüge getan und andererseits die demokratische und föderative Rückkoppelung gewährleistet.

Art. 1 § 10 EUZBBG

Nach § 10 Abs. 2 EUZBBG nF soll die Bundesregierung vor der abschließenden Entscheidung im Rat über einen Beitritt oder eine Vertragsrevision Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt.

Gegen dieses Abweichungsrecht der Bundesregierung bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Es verstößt gegen den ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verfassungsorgantreue. Die regelmäßige Pflicht der Bundesregierung zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundestag vor der abschließenden Entscheidung auf europäischer Ebene soll ersichtlich sicherstellen, dass die sowohl für den Beitritt eines neuen Mitgliedsstaates als auch für das ordentliche Vertragsänderungsverfahren erforderliche parlamentarische Ratifikation (vgl. Art. 49 Abs. 2 S. 2 u. Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV-Lissabon) voraussichtlich erfolgen wird. In Deutschland bedarf es dafür nämlich eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Weicht das Abstimmungsverhalten des Vertreters der Bundesregierung im zuständigen Europäischen Gremium von dem ihr bekannten, in Kenntnis des endgültigen Verhandlungsergebnisses abgegebenen Votum des Bundestages ab, so kann dies nur den verfassungsrechtlich unzulässigen Zweck haben, den Deutschen Bundestag unter ungebührlichen politischen Druck zu setzen, sein gegenteiliges Votum angesichts der auf europäischer Ebene mit Zustimmung der deutschen Bundesregierung gefallenen Entscheidung zu revidieren. Ein legitimes Interesse der Bundesregierung, sich über die Stellungnahme des Bundestages angesichts der anschließend notwendigen parlamentarischen Zustimmung in Gesetzesform hinwegzusetzen, ist nicht erkennbar.

Bedarf der Beitritt oder die Vertragsrevision der Zustimmung einer verfassungsändernden Mehrheit (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG, vgl. dazu *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hg), GG, 11. Aufl., Art. 23 Rdnrn. 23–25) muss bereits bei deren in der vorher abgegebenen Stellungnahme

erklärten Ablehnung durch eine Sperrminorität von mehr als einem Drittel der Abgeordneten des Deutschen Bundestages eine davon abweichende Abstimmung der Bundesregierung aus Gründen der Verfassungsorgantreue unterbleiben, soll nicht das abschließende Entscheidungsrecht des Parlaments nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 u. 3 GG zur Makulatur werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderung für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (BT-Drucks. 16/13924)

Gegen die in diesem Gesetz enthaltenen Regelungen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Bedauerlicherweise nimmt dieser Gesetzentwurf (anders als der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93), BT-Drucks. 16/13928) allerdings den vom Bundesverfassungsgericht gegebenen Hinweis, wonach „die Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die dem Bundesverfassungsgericht obliegende Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen“ (Rdnr. 241), de lege ferenda zu erwägen sei, nicht auf. Die gegenwärtig für die Durchführung einer Ultra-vires- und Identitätskontrolle zur Verfügung stehenden verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten sind sämtlich mit prozessualen Schwierigkeiten belastet: Abstrakte und konkrete Normenkontrolle ermöglichen keine unmittelbare Prüfung des europäischen Gemeinschaftsrechts am Maßstab des Grundgesetzes, denn Gemeinschaftsrecht ist weder Bundes- oder Landesrecht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) noch Gesetz i. S. des Art. 100 Abs. 1 GG. Das durch Normenkontrolle angreifbare Zustimmungsgesetz als solches wird nicht dadurch nachträglich verfassungswidrig, dass sich Einzelakte aus dem verfassungskonformen Integrationsprogramm entfernen oder sich die Gemeinschaft im Wege autonomer Rechtserzeugung (etwa EuGH-Rechtsprechung) in eine Richtung weiterentwickelt, die von der demokratisch legitimierten Zustimmung nicht mehr gedeckt ist. Eine Kontrolle des Gemeinschaftsrechts kann hier allenfalls mittelbar (etwa über deutsche Umsetzungsgesetze) erfolgen, was aber weder nach Verfahrensgegenstand noch Tenor geeignet ist, eine Deformation demokratischer Staatsstrukturen als solche abzuwenden.

Auch ist ein Gemeinschaftsrechtsakt an sich kein Akt *deutscher* öffentlicher Gewalt (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), der unmittelbar mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden könnte (*Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl., Rdnr. 164 f.). Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seiner Maastricht-Entscheidung zu erkennen gegeben, dass es ggf. verfassungsprozessual Grundrechtsschutz zu gewährleisten bereit ist, wenn der Wesensgehalt der Grundrechte durch ein Herabsinken des europäischen Grundrechtsstandards bedroht ist (BVerfGE 89, 155, 175). Es hat aber das Wie der Kontrolle offen gelassen. Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde könnte etwa die Mitwirkung des deutschen Regierungsvertreters im Rat oder das Unterlassen staatlicher Gegenmaßnahmen (siehe dazu *A. Wolf*, Prozessuale Probleme des „Maastricht“-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, 1999, S. 209 ff.) im Falle eines drohenden Verfassungsidentitätsverlustes sein. Eine solche Verfassungsbeschwerde könnte auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG gestützt, bei einer drohenden irreversiblen Mitwirkung von Bundesorganen präventiv erhoben und bei Bedarf durch einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG gegenüber einer Schaffung vollendeter Tatsachen flän-

kierend gesichert werden. Auch mittelbar-inzidenter Rechtsschutz durch Kontrolle nationaler Vollzugsakte käme nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG in Betracht.

Organstreit und Bund-Länder-Streit könnten vor allem der parlamentarischen Opposition und den Ländern den Weg ebnen, die Verfassungsidentität zu verteidigen. Etwa könnte eine Bundestagsfraktion im Wege der Prozessstandschaft (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) Rechte des (untätigen) Parlaments gegenüber der Regierung geltend machen. Im Bund-Länder-Streit sind zwar nur bundesstaatspezifische Kompetenzen tauglicher Streitgegenstand (*Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl., Rdnr. 100). Demokratie ist jedoch Bedingung verfassungsidentitätskonformer Bundesstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1, 79 Abs. 3 GG). Jede hierarchische Rechtsbindung ist im Bundesstaat nur dann verfassungskonform, wenn sie auf demokratisch legitime Verfahren der Rechtserzeugung rückführbar ist. Die Wahrung der demokratischen Identität des Bundes gegenüber der Europäischen Union ist dann aber auch im Bund-Länder-Streit durchsetzbar, um eine bundesrechtlich veranlasste Bindung der Länder an demokratieinkompatibles Unionsrecht abzuwehren. Gleiches gilt für den Verlust deutscher Staatlichkeit, die auch die Bundesstaatlichkeit sowie die staatliche Identität der Länder begriffsnotwendig mit beseitigen würde.

Letztlich ist jedoch keines der genannten Verfahren optimal auf eine Ultra-vires- und Identitätskontrolle austariert, denn es ist nicht möglich, einen Gemeinschaftsrechtsakt förmlich im Tenor der Entscheidung allgemein (mit Wirkung *erga omnes*) für in Deutschland unanwendbar zu erklären. Der verfassungsändernde (oder im Rahmen des Art. 93 Abs. 3 GG der einfache) Gesetzgeber täte daher gut daran, dem Ratschlag des Bundesverfassungsgerichts zu folgen. Er ist nach Art. 79 Abs. 3 i. V. mit Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG hierzu sogar verpflichtet, wenn anders eine wirksame Ultra-vires- und Identitätskontrolle aus prozessualen Gründen nicht sicherzustellen sein sollte.

Nach Art. 1 Nrn. 7 u. 8 des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 16/13928) würde zum einen eine speziell auf die ultra-vires- und Identitätskontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2b) zugeschnittene neue Verfahrensart kreiert (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2b) zum anderen klargestellt, dass auch im Rahmen einer Individual- oder Kommunalverfassungsbeschwerde eine ultra-vires- und Identitätskontrolle durchgeführt werden kann (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c), weil jedenfalls insoweit Rechtsakte der Europäischen Union unmittelbarer Beschwerdegegenstand sein können. Dagegen bliebe die Beschwerdebefugnis als Zulässigkeitsvoraussetzung unverändert. Während demnach eine Individualverfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) mit der Rüge eines ausbrechenden oder die Verfassungsidentität verletzenden europäischen Rechtsakts nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits jetzt, gestützt auf das aus dem Wahlrecht folgende subjektive Recht auf Vermittlung demokratischer Legitimation gemäß Art. 38 Abs. 1 GG, gegen jedwede Rechtshandlung der Europäischen Union in zulässiger Weise erhoben werden kann, kann im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) von Gemeinden und Gemeindeverbänden auch fortan nur die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) geltend gemacht werden.