

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess

**zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des
Deutschen Bundestages**

am Montag, den 10. Dezember 2012

zum Thema

„Zukunft der Europäischen Union“

Zu Frage 2

Ist die Übertragung dieser Hoheitsrechte (vgl. Frage 1, diese war „aus ökonomischer Sicht“ zu beantworten) nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes nach dem geltenden Grundgesetz zulässig oder müsste hierfür ein neues Grundgesetz im Wege einer Volksabstimmung geschaffen werden?

I. Einführung

Im Grundgesetz wird die Grenze für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union durch die Bestandsicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG gezogen, die ihrerseits auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG verweist. Diese wiederum schützt nach der Rechtsprechung des BVerfG die Verfassungsidentität. Aus dieser ergeben sich die absoluten Grenzen verfassungsrechtlich zulässiger europäischer Integration. Eine Überschreitung dieser Grenzen durch den Integrationsgesetzgeber stelle sich aus Sicht des Demokratieprinzips als Übergriff in die verfassungsgebende Gewalt des Volkes dar.¹

Insoweit führt das BVerfG konkretisierend aus: Zur Verfassungsidentität zähle das Demokratieprinzip, Art. 79 Abs. 3 iVm Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und – was im Schrifttum umstritten ist – die damit verbundene souveräne Staatlichkeit Deutschlands. Das politische System Deutschlands genüge diesen Anforderungen nicht mehr, wenn die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestags ihre zentrale Bedeutung verliere. Der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag sowie die von ihm getragene Bundesregierung müssten maßgeblichen Einfluss auf die politische Entwicklung behalten. Das setze voraus, dass dem Bundestag „eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht“ verblieben „oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben“ vermöge.²

Dem Demokratieprinzip seien von vornherein zwar weder eine bestimmbare Summe, noch eine bestimmte Art von Hoheitsrechten zu entnehmen, die der Übertragung nicht zugänglich seien.³ Die europäische Integration dürfe jedoch andererseits nicht dazu führen, dass „keine ausreichender Raum zur [nationalen] politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse“ verbleibe.⁴ Insoweit hat das BVerfG im Lissabon-Urteil dann doch einen Katalog von Staatsaufgaben zusammengestellt, die es für „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“ hält.⁵ Innerhalb dieser Bereiche, die der Präsident des BVerfG inzwischen als „Aufmerksamkeitsfelder“ bezeichnet, sollen die Integrationsmöglichkeiten besonders gering sein.

II. Budgetrecht

Zu diesen besonders demokratierelevanten Bereichen gehört auch das Budgetrecht. Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen

¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 218.

² BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 246.

³ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 248.

⁴ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 249.

⁵ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 252.

Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Deutsche Bundestag muss deshalb hierüber dem Volk gegenüber verantwortlich entscheiden.⁶

1. Intensivierung der Haushaltskontrolle

Die notwendige Ergänzung der Währungsunion erfordert aber eine europäische Überformung der nationalen Wirtschafts-, Fiskal- und Haushaltspolitiken. Sie ist – wie die in der Staatsschuldenkrise der Eurozone zu Tage getretenen Defizite deutlich machen – im Lichte des Integrationsauftrags des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG geradezu geboten. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund bedeutet dies, dass die nationalen Zuständigkeiten zwar bestehen bleiben, aber weitaus intensiver mit europäischen Rahmenvorgaben sowie daraus resultierenden Leitplanken und Kontrollrechten verzahnt werden müssen.

Einschränkungen des Budgetrechts des Deutschen Bundestags sind nicht schlechthin unzulässig. So verstößt, wie das BVerfG jüngst ausführte, auch die Verpflichtung auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik nicht von vornherein gegen das Demokratieprinzip.⁷ Die Einfügung der sog. Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II verdeutlicht anerkanntermaßen, dass eine Beschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zum Zwecke der langfristigen Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit erforderlich sein kann. Eine solche Verpflichtung kann grundsätzlich auch unions- oder völkerrechtlich erfolgen.⁸

Die Rechtsprechung des BVerfG bezieht sich bislang nur auf Verpflichtungen – zuletzt des Fiskalvertrags –, denen keine sog. Durchgriffsrechte der Organe der Europäischen Union korrespondieren.⁹

Sollen Verletzungen der eingegangenen Verpflichtungen Durchgriffsrechte auslösen, so wäre nach Auffassung des BVerfG möglicherweise die „konkrete Gestaltungsfreiheit des nationalen Haushaltsgesetzgebers“ berührt.¹⁰ Unklar ist, ob das Demokratieprinzip damit auch iSd Art. 79 Abs. 3 GG berührt wäre. Die Hervorhebung des Haushaltsrechts als zentrales parlamentarisches Gestaltungsmittel deutet darauf hin.

Insoweit kommt es meiner Meinung nach jedoch auf die **verhältnismäßige Ausgestaltung** von europäischen Kontroll- und Durchgriffsrechten an. Dabei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- ♦ Zu Recht hat das BVerfG immer wieder betont, dass „**Geschäftsgrundlage**“ der **Mitgliedschaft Deutschlands in der Währungsunion deren Ausgestaltung als „Stabilitätsgemeinschaft“** ist.¹¹ Wenn im Hinblick auf die Stabilitätskriterien bestehenden Vollzugsdefizite behoben werden, so gewährleistet dies, dass die Eurostaaten die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien zu ihrer Sache machen, so dass eine im Vergleich zur derzeitigen Situation verbesserte Aussicht besteht, dass deren Einhaltung nachhaltig gesichert werden kann.
- ♦ **Solange ein Eurostaat die Stabilitätskriterien einhält**, darf dann allerdings unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten (im Hinblick auf seine Haushaltsautonomie und die von Art. 4

⁶ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 256; Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 122 f.

⁷ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 224.

⁸ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 225.

⁹ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 314 ff.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 317.

¹¹ BVerfGE 89, 155, 205.

Abs. 2 EUV geschützte mitgliedstaatliche Verfassungsidentität) keine rechtsverbindliche Kontrolle seitens der europäischen Institutionen greifen; diese können insoweit allenfalls unverbindliche Empfehlungen geben. **Erst wenn die Stabilitätskriterien verletzt** werden, können die europäischen Institutionen verbindliche Empfehlungen geben. **Letzteres gilt insbesondere** im Hinblick auf diejenigen Mitgliedstaaten der Eurozone, deren Haushaltssituation sich so weit von den für alle Eurostaaten gelten Stabilitätskriterien entfernt hat, als das Nothilfen aus dem ESM erforderlich werden. Hier stellt sich die Frage, inwieweit ein Eurostaat, der Hilfen empfängt, seine über den Kern des Budgetrechts geschützte Haushaltsautonomie nicht ohnehin bereits verloren hat: Ein überschuldeter Mitgliedstaat hat letztlich doch nur noch die Wahl zwischen einem Staatsbankrott und der Inanspruchnahme von Nothilfen aus dem ESM. **Mit der Entscheidung für an Auflagen gebundene Nothilfen aus dem ESM willigt der Empfängerstaat daher autonom in eine Beschränkung seiner Haushaltssouveränität ein.** Dies gilt um so mehr, wenn die Auflagen dem Ziel dienen, die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Stabilitätskriterien wiederherzustellen (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV). Vor diesem Hintergrund kann ein – ohnehin nur als „ultima ratio“ zulässiges – haushaltspolitisches Vetorecht der EU-Ebene hinsichtlich des jeweiligen nationalen Haushaltsentwurfs kaum als Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts gewertet werden. Denn wo angesichts der drohenden Alternative eines (selbst verschuldeten) Staatsbankrotts keine Haushaltsautonomie mehr besteht, kann in diese auch nicht im Wege von konkreten europäischen „Durchgriffsrechte“ eingegriffen werden.

- ◆ Hinzu kommt, dass jeder Schritt, der einer verbesserten Einhaltung der Stabilitätsvorgaben des geltenden EU-Rechts dient, **keine neuen Hoheitsrechte** auf die EU überträgt, sondern mit dem Vertrag von Maastricht längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse des Ziels der Stabilitätsgemeinschaft absichert. Wenn aber nur bereits übertragene Hoheitsrechte in Form der Stabilitätspflichten durch europäische Kontrollrechte besser abgesichert werden sollen, dann ist für deren Übertragung nach wie vor der Vertrag von Maastricht relevant. Dieser wurde vom BVerfG aber auch mit Blick Art. 79 Abs. 3 GG für verfassungsgemäß gehalten. So betrachtet können europäische Kontrollrechte den über das Demokratieprinzip und Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kernbereich des parlamentarischen Budgetrechts und damit die Verfassungsidentität nicht berühren.
- ◆ Die Beschränkung des Haushaltsrechts und die sie stützenden Durchgriffsrechte schränken die Gestaltungsfreiheit auch zum Zwecke der langfristigen Erhaltung ebendieser Gestaltungsfreiheit ein.

2. WWU-Haushalt

Auch ein eigener Haushalt der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalkapazität) könnte gegen das Budgetrecht verstoßen. Die Beurteilung hängt von der genauen Form und Funktion ab.

Primäre Funktion der Fiskalkapazität soll das Auffangen länderspezifischer Schocks durch die zentrale Ebene der WWU sein. Die Mitgliedstaaten könnten über den gemeinsamen Haushalt fiskalisch für einander eintreten. Insoweit setzt auf europäischer Ebene freilich bislang die No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV eine klare Grenze.¹²

¹² Dazu Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (=Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 129 und 152 ff.) mit weiteren Nachweisen.

Die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Abzustellen ist vor allem auf die Art der Finanzierung des gemeinsamen Haushalts, dessen Umfang und die Modalitäten der ökonomischen Anpassungsmaßnahmen.

Problematisch wäre die teilweise *Übertragung der Steuerhoheit* zur Finanzierung des gemeinsamen Haushalts. Denn ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip „läge vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde.“¹³ Zwar verstößt nicht jede eng begrenzte Einräumung von Besteuerungsbefugnissen gegen Art. 79 Abs. 3 iVm Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Schon jetzt hat die Europäische Union die Besteuerungsbefugnis im Bereich der Zollunion, Art. 31 AEUV. Die übertragene Steuerhoheit darf jedoch keinen wesentlichen Umfang annehmen.

Soll die *Finanzierung über Mitgliederbeiträge* erfolgen,¹⁴ sind die vom BVerfG im Hinblick auf die Übernahme von Gewährleistungen entwickelten Maßstäbe zu berücksichtigen. Danach „darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.“¹⁵ Insbesondere

„dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.“¹⁶

Übernommene Verpflichtungen finanzieller Art dürfen keine Höhe erreichen, die dazu führt, „dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.“¹⁷ Unterhalb dieser ungewissen Schwelle ist der Einfluss des Deutschen Bundestags insbesondere durch konstitutive Zustimmungsrechte über die Einführung neuer Institutionen hinaus, bei deren Vollzug zu gewährleisten (ggf. Veto-Möglichkeit). Dies gilt umso mehr, je größer die Auswirkungen auf den nationalen Haushalt sind.

Ein gemeinsamer Haushalt, der sich aus der Höhe nach begrenzten und bestimmaren Mitgliederbeiträgen zusammensetzt und hinsichtlich der Verwendung der Mittel die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestags in Form von Mitwirkungsrechten (dazu unten zu

¹³ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 256; Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 126.

¹⁴ Vgl. die Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy vom 5.12.2012, S. 11.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 125; vgl. auch Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 212.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 128; Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 214.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 216.

Frage 3) berücksichtigt, erscheint nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG insofern als verfassungsrechtlich zulässig.

Zudem dürfte der gemeinsame Haushalt den *Stabilitätscharakter* der Währungsunion nicht aufheben. Eine Umgestaltung der Währungsunion ist durchaus zulässig, allerdings ist die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft Grundlage der Mitgliedschaft der Bundesrepublik. Wie auch der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV nach der Rechtsprechung des BVerfG durch die mit den Hilfeleistungen verbundenen Auflagen den Stabilitätscharakter der Währungsunion wahrt,¹⁸ so müsste auch ein auf fiskalische Solidarität gerichteter gemeinsamer Haushalt gewährleisten, dass das Auffangen länderspezifischer Schocks der Stabilitätsausrichtung nicht widerspricht.

Die mikroökonomische Variante der Verwendung des WWU-Haushalts sieht die Einrichtung einer *europäischen Arbeitslosenversicherung* vor.¹⁹ Die Gestaltung der Sozialordnung im engeren Sinne gehört ebenfalls zu den im Lissabon-Urteil als besonders sensibel hervorgehobenen Bereichen, nicht zuletzt aufgrund der Verbindung von Sozialstaatsprinzip und Menschenwürde.²⁰ Eine „echte“ Supranationalisierung des Sozialrechts würde wohl die absoluten Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschreiten. Demgegenüber wäre eine europarechtliche Überformung, je nach Ausgestaltung, verfassungsrechtlich im Bereich des Möglichen. Insoweit ist derzeit vieles unklar, etwa ob die Unionsorgane eigene Zuständigkeiten erhalten sollen oder sie nur vollziehen, was vertraglich vereinbart ist. Auch ist danach zu unterscheiden, ob die Sozialversicherung neben die innerstaatliche treten oder sie zeitweise ersetzen soll.²¹

Relevant sind hierbei – etwa in Bezug auf die Menschenwürde – die die Sozialversicherung betreffenden subjektiven Rechte. Diese sind durch die Solange-Dogmatik sowie die Identitätskontrolle abgesichert. Nach der Rechtsprechung des BVerfG handelt es sich hierbei um einen besonders relevanten Regelungsbereich, dessen Supranationalisierung die Rolle des Deutschen Bundestags als primären Ort politischer Gestaltung unter das verfassungsrechtlich gebotene Maß herabsenken würde. Anderes könnte jedoch für eine zeitlich befristete und neben die nationale Sozialversicherung tretende europäische Arbeitslosenversicherung gelten. In diesem Fall erschienen die Rolle des Deutschen Bundestags und damit des Wahlrecht nicht zwingend entleert.

III. Ein neues Grundgesetz?

Der von zwei Richtern des BVerfG in Interviews²² gegebene Hinweis, dass im Hinblick auf die europäische Integration die nur nach Art. 146 GG überwindbare Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen erreicht sei, erscheint mir vor diesem Hintergrund nicht überzeugend.²³ Abgesehen von den damit verbundenen, höchst umstrittenen rechtlichen Fragen (ist Art. 79 Abs. 3 GG durch ein Referendum nach Art. 146 GG überhaupt überwindbar?), besteht die politische Gefahr, dass das in der Konsequenz geforderte Referendum in der fälschlichen Alternative eines – so die mögliche Wahrnehmung – das Grundgesetz wahrenen „Verfassungspatriotismus“ und einem die nationale Haushaltspolitik usurpierenden europäischen Superstaat kulminieren könnte. Die Entscheidung einer solchen Alternative ist aus meiner Sicht derzeit aber nicht real und daher aus verfassungsrechtlichen

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12, Rn. 233.

¹⁹ Vgl. die Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy vom 5.12.2012, S. 9.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 256 ff.

²¹ Vgl. die Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy vom 5.12.2012, S. 9.

²² Vgl. Peter M. Huber, „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes“, SZ Nr. 216 v. 19.9.2011, S. 6; Andreas Voßkuhle, „Noch mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“, FAS Nr. 38 v. 25.9.2011, S. 36 f.

²³ Der Weg über Art. 146 GG wurde bereits im Lissabon-Urteil angedeutet, vgl. BVerfGE 123, 267 (343 ff.) – Lissabon.

Gründen nicht geboten. Erst wenn die Grenze zu einem Europäischen Bundesstaat erreicht wäre, würde sich diese Frage überhaupt stellen. Im Staaten- und Verfassungsverbund der EU²⁴ hat das Grundgesetz jedoch ebenso Raum wie eine europäische Überformung und damit stärkere Integration der die Währungsunion flankierenden Politiken. Solange insoweit „nur“ eine stärkere Verzahnung stattfindet, im Zuge derer europäische Ziel- und Rahmenvorgaben gemacht werden, die den Mitgliedstaaten hinreichend Spielraum für eigene Gestaltung lassen, bestehen auf Basis des Integrationsauftrages des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG noch hinreichende Spielräume für eine Fortentwicklung der europäischen Integration.

Stießen weitere Integrationsschritte trotz dem Vorhandensein eines breiten politischen Willens an die absoluten Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG in der Auslegung des BVerfG, bliebe in der Tat nur die Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung. Das BVerfG hat offengelassen, ob Art. 79 Abs. 3 GG oder jedenfalls sein Gewährleistungsgehalt auch für den Fall der Verfassungsablösung gilt.²⁵ Teilweise wird sogar befürchtet, es wolle seine Jurisdiktion auf die Verfassungsgebung ausdehnen.

Soweit eine Volksabstimmung zur Ablösung des Grundgesetzes gefordert wird, ist dies im Rahmen des Art. 146 nicht zwingend. Als Beschlussform der Verfassungsablösung kommen die klassischen Modelle der Verfassungsgebung in Betracht: Zum einen ist die Volksabstimmung über ein zuvor von einem hierzu berufenen Gremium erarbeiteten Verfassungsentwurf denkbar (plebiszitäres Beschlussverfahren), zum anderen die Wahl einer zur Verfassungsgebung berufenen Nationalversammlung (repräsentatives Beschlussverfahren).

Zu Frage 3

Im Europäischen Rat treffen die Staats- und Regierungschefs zunehmend Entscheidungen, die Bereiche der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten betreffen. Wie können die nationalen Parlamente sicherstellen, dass sie die demokratische Kontrolle über solche Entscheidungen wirksam ausüben und somit die demokratische Legitimation durch die zuständige politische Ebene sichergestellt wird?

I. Mangelnde politische Programmierung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates durch den Bundestag

Der Europäische Rat, und damit die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sind zum maßgeblichen Akteur der Staatsschuldenkrise in der Eurozone geworden. Eine Ursache hierfür ist die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 getroffene politische Entscheidung, der vergemeinschafteten Währungspolitik keine vollwertige Kompetenz für eine europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik an die Seite zu stellen. In der Folge können die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen des Rates nur koordinieren (Art. 121 AEUV). Mit dieser Koordinierungskompetenz geht eine

²⁴ Dazu Calliess, Die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 43 ff. mit weiteren Nachweisen zum Diskussionsstand.

²⁵ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 217.

vergleichsweise schwache Beteiligung des Europäischen Parlaments einher, das nicht – wie in anderen Bereichen – mitentscheidet, sondern nur unterrichtet wird.

Unabhängig von dieser vertraglich vorgesehenen Koordinierung entwickelte sich im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise – beispielsweise mit den sog. Rettungsschirmen, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), aber auch mit dem Fiskalpakt – noch eine rein intergouvernementale Form der Koordinierung, die mangels jedweder europäischer Zuständigkeiten gänzlich außerhalb der Verträge steht. Mag diese auch pragmatisch aus der Not geboren sein, so ist sie unter Aspekten der demokratischen Legitimation problematisch, wenn in ihrem Rahmen weitreichende Entscheidungen gefällt werden, die über die im Rahmen des Europäischen Rats vereinten Staats- und Regierungschef eine Quasiverbindlichkeit entfalten, ohne dass das Europäische Parlament einzubinden wäre.

Die dominierende Rolle des Europäischen Rates im Kontext der Finanz- und Schuldenkrise könnte als Zeichen der Abkehr von der die europäische Integration kennzeichnenden „Gemeinschaftsmethode“ gedeutet werden. Diese ist Ausdruck des in den europäischen Verträgen angelegten „institutionellen Gleichgewichts“ und kann als „Normalfall“ der europäischen Gesetzgebung bezeichnet werden. Kennzeichnend ist insoweit das alleinige Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sowie eine umfassende Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof.

Aus der Perspektive des europäischen Demokratieprinzips (Art. 10 Abs. 2 AEUV) spiegelt die Gemeinschaftsmethode das im Vertrag angelegte duale Legitimationskonzept, demzufolge das Europäische Parlament als Repräsentant der Unionsebene und der Rat als Repräsentant der Mitgliedstaaten, legitimiert durch die nationalen Parlamente, gleichberechtigt am Erlass von Rechtsakten beteiligt sind. Zugleich steht die Gemeinschaftsmethode für den mit dem Begriff der Supranationalität beschriebenen Unterschied zwischen Völkerrecht und Unionsrecht, definiert durch Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirkung gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

Dieses, die europäische Integration bislang ganz maßgeblich kennzeichnende Konzept der Gemeinschaftsmethode, scheint nun im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise mehr und mehr um koordinierendes Handeln der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ergänzt zu werden. Diese Praxis entspricht durchaus dem von Bundeskanzlerin *Merkel* einmal als „Unionsmethode“ umschriebenen Vorgehen.²⁶ Diese richte Union und Mitgliedstaaten zwar auf gemeinsame Ziele aus, dies allerdings in ihren jeweiligen Zuständigkeiten. Ein Tätigwerden auf Ebene der Union habe sich dabei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf das Wesentliche zu beschränken und erfolge in der gewohnten Gemeinschaftsmethode. Über notwendige weitergehende Ziele sollten sich die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene einigen und diese dann „verantwortlich“ auf mitgliedstaatlicher Ebene umsetzen.

Solange die Unionsmethode nicht zu einer Umgehung der supranationalen Gemeinschaftsmethode führt und „nur“ darauf angelegt ist, bestehende Kompetenzlücken der EU-Verträge bis zu einer politisch möglichen Vertragsänderung zu überbrücken, solange entspricht sie einer in der Integrationsgeschichte schon immer geübten pragmatischen Praxis.

²⁶ Diesen Begriff prägte Bundeskanzlerin *Merkel* in ihrer Rede anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge vom 02.11.2010; abrufbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html> (zuletzt abgerufen am 5.12.2012).

Anschauliche Beispiele für ein Vorgehen nach der Unionsmethode liefern der sog. „Euro-Plus-Pakt“²⁷ sowie der sog. „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“²⁸. Beide wurden jeweils im Rahmen der Tagungen des Europäischen Rates politisch vereinbart. Durch sie ergänzen die teilnehmenden Mitgliedstaaten die nach Maßgabe des Unionsrechts bestehenden Verpflichtungen und setzen sich weitergehende Ziele. Diese unterliegen anschließend der gegenseitigen politischen Überwachung im Europäischen Rat.²⁹

Dieses Verfahren verdeutlicht, dass dieser Teil der Unionsmethode ein intergouvernementales Vorgehen darstellt. Hinsichtlich der parlamentarischen Beteiligung ist im Rahmen der Unionsmethode somit zu differenzieren: Soweit die Union im Wege der Gemeinschaftsmethode handelt, entspricht dies vollständig dem Konzept des Art. 10 Abs. 2 EUV. Soweit sich jedoch die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat koordinieren, fehlt der Legitimationsstrang über das Europäische Parlament, da dieses im Entscheidungsprozess nicht beteiligt ist. Im Sinne der in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommenden Legitimationsverschränkung des für das europäische Demokratieprinzip typischen dualen Legitimationskonzepts haben die nationalen Parlamente dies aufzufangen und ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen.

Problematisch ist insoweit allerdings: Die Rolle der nationalen Parlamente – respektive des Bundestages – beschränkt sich im Rahmen des Intergouvernementalen Vorgehens allerdings auf jenen für die Auswärtige Gewalt typischen Nachvollzug. Haben sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat politisch auf gewisse Ziele verständigt, findet sich der Bundestag bei der gesetzlichen Umsetzung dieser Vorgaben in einer Situation wieder, die derjenigen des Art. 59 Abs. 2 GG entspricht. Der Bundestag hatte keinen gestaltenden Einfluss auf die Zielvereinbarung, sondern kann die umsetzenden Maßnahmen entweder beschließen oder ablehnen. Zwar bleiben die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates rechtlich unverbindlich. Im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, in dem die Mehrheit des Parlaments „ihre“ Regierung trägt, entfalten diese jedoch politisch-faktisch in hohem Maße Verbindlichkeit, möchte die Parlamentsmehrheit sich nicht ihrem Regierungschef verweigern.

II. Art. 23 GG als verfassungsrechtliches Leitbild

Der so umrissenen Problematik sollte auch im Bereich der „Unionsmethode“ über Art. 23 GG begegnet werden.³⁰ Dieser kompensiert schon im Rahmen Gemeinschaftsmethode die Gestaltungsverluste des Bundestages, indem Art. 23 Abs. 3 GG die zeitlich vorgelagerte Beteiligung des Bundestages für Rechtssetzungsakte auf Unionsebene vorsieht. Hiernach obliegt dem Bundestag die Mitwirkung an den unionalen Rechtssetzungsakten, verwirklicht insbesondere durch umfassende Unterrichtung sowie die Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen, die die Bundesregierung zu berücksichtigen hat.

Diesen Kompensationsgedanken erweitert Art. 23 Abs. 2 GG gegenständlich auf alle Angelegenheiten der Europäischen Union. Auch diesbezüglich wird die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat

²⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25. März 2011, EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3 (Anlage I).

²⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 28./29. Juni 2012, EUCO 76/2/12, REV 2 (de,es,sl), CO EUR 4, CO&CL 2 (Anlage).

²⁹ Der Euro-Plus-Pakt wurde mittlerweile in den Überwachungszyklus des Europäischen Semesters eingegliedert.

³⁰ Dazu Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (=Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 162 ff.).

sowie die frühestmögliche Unterrichtung durch die Bundesregierung verlangt. Insoweit hat das BVerfG mit Urteil vom 19. Juni 2012 bekräftigt,³¹ dass auch politische Vereinbarungen wie der „Euro-Plus-Pakt“ sowie völkerrechtliche Verträge, die wie der ESM in einem Näheverhältnis zum Unionsrecht stehen, eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ darstellen. Basis jeder Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ist dabei der Anspruch auf Unterrichtung,³² der nach dem Urteil des BVerfG vom 12. September 2012 für den Bundestag in seinem Kern auch in Art. 79 Abs. 3 GG verankert ist.³³

Art. 23 Abs. 2 GG lässt sich daher der verfassungsrechtliche Grundgedanke entnehmen, dass der Bundestag in allen Angelegenheiten der Europäischen Union, mithin auch bezüglich der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, gerade nicht auf die für die auswärtige Gewalt (Art. 59 Abs. 2 GG) typische Rolle des Nachvollzuges beschränkt ist, sondern zeitlich vorgelagert mitzuwirken hat.

III. Sicherung der demokratischen Kontrolle des Bundestages

Auch wenn dem relativ offen formulierten Art. 23 Abs. 2 GG („mitwirken“) nicht unmittelbar Beteiligungsrechte zu entnehmen sind, so lassen sich ihm doch über das unabdingliche Unterrichtungsrecht hinausgehend einige allgemeingültige Aussagen über die Konkretisierung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages treffen. Grundsätzlich hängen die Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages von der betroffenen Sachmaterie ab.

Insoweit lassen sich der Rechtsprechung des BVerfG Hinweise entnehmen: Je näher diese Sachmaterien an die unter Frage 2 bereits thematisierten identitätsbestimmenden Staatsaufgaben heranreichen, mithin die aus Sicht des Art. 79 Abs. 3 GG demokratisch sensiblen Politikbereichen tangieren,³⁴ umso umfassender und wirksamer müssen die Kontrollbefugnisse des Bundestages ausgestaltet sein. Die Vorschläge *Van Rompuy* betreffen ganz überwiegend das Budgetrecht des Bundestages und somit einen der demokratisch sensiblen Bereiche. Die Rechtsprechung des BVerfG ist allerdings nicht dahingehend zu verstehen, dass in diesen Bereichen gar keine weitergehenden Integrationsschritte mehr möglich sind. Vielmehr markieren die einschlägigen Politikfelder Bereiche, in denen dem Bundestag ein besonderes Gewicht zukommen muss.

1. Die Rettungsschirme als Beispiel

Dieser Grundsatz liegt auch der Rechtsprechung des BVerfG zur EFSF bzw. zum ESM, die ihren politischen Ursprung im Europäischen Rat haben, zugrunde. So hat das BVerfG die in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon angemahnte Integrationsverantwortung des Bundestages in seinem Urteil zu Griechenlandhilfe und EFSF vom 7. September 2011 um eine Budgetverantwortung ergänzt. Das BVerfG hat die Kontrollfunktion des parlamentarischen Budgetrechts in seiner Rechtsprechung immer hoch gehalten und dieses zu Recht als „eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen

³¹ BVerfG, Urt. v. 19.6.2012, 2 BvE 4/11.

³² Im Detail wirft das Urt. v. 19.6.2012, 2 BvE 4/11 allerdings Unklarheiten auf. Diese betreffen die Grenzen des Unterrichtsanspruchs. In Leitsatz 4 heißt es: „Solange die interne Willensbildung der Bundesregierung nicht abgeschlossen ist, besteht kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung.“ Einfachgesetzlich heißt es jedoch in § 4 Abs. 1 S. 2 EuZBBG, der Unterrichtsanspruch beziehe sich insbesondere auf die Willensbildung der Bundesregierung. Es ist fraglich, ob das BVerfG bewusst hinter der einfachgesetzlichen Regelung zurückgeblieben ist.

³³ BVerfG, Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1390/12 u.a., Rn. 215.

³⁴ BVerfGE 123, 267 (359 ff.).

Regierungskontrolle“ bezeichnet. Jedoch erkennt auch das BVerfG „europäische“ Haushaltsprämissen an, wenn es im Lissabon-Urteil konstatiert:

„Zu der vom Grundgesetz erstrebten Öffnung der Rechts- und Sozialordnung und zur europäischen Integration gehört die Anpassung an Vorgaben und Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber als nicht unmittelbar beeinflussbare Faktoren in die eigene Planung einstellen muss.“³⁵

Verfassungsrechtlich von der Ewigkeitsklausel umfasst und damit „europafest“ kann somit eigentlich „nur“ der Kern des Budgetrechts, der sich um den Begriff der Haushaltsautonomie rankt, sein. So formuliert auch das BVerfG in seinem EFSF-Urteil vom 7. September 2011, dass die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie konstituieren, demzufolge der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen, gerecht werden kann. Insoweit bietet sich in der Tat eine prozedurale Lösung dergestalt an, dass der Bundestag im Plenum bzw. über seinen Haushaltsausschuss der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss.³⁶

2. Art. 23 Abs. 3 als Anknüpfungspunkt für den Gesetzgeber

Sollte der durch ESM und Fiskalvertrag eingeschlagene Weg der vertieften wirtschaftspolitischen Steuerung mittels völkerrechtlicher Verträge in der Praxis weiter fortgesetzt werden, bedeutet dies für den Bundestag, dass er seine Beteiligungsrechte in der jeweiligen Umsetzungs- und Begleitgesetzgebung sicherzustellen hat. Soweit nicht aufgrund der Nähe der Regelungsmaterie zu den demokratisch sensiblen Politikbereichen des Art. 79 Abs. 3 GG eine stärkere Beteiligung des Bundestages geboten ist, empfiehlt sich eine Orientierung an den Grundsätzen des Art. 23 Abs. 3 GG sowie der diesen konkretisierenden Begleitgesetzgebung, insbesondere des § 9 Abs. 4 EuZBBG. Die dort vorgesehenen und von der Bundesregierung zu berücksichtigenden Stellungnahmen des Bundestages etablieren ein Verfahren, aus welchem sich im Ergebnis eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages ergibt, von der nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann.³⁷ Dies ist ein regelmäßig angemessener Ausdruck des erforderlichen Kompromisses zwischen notwendiger Handlungsfähigkeit nach außen und gebotener parlamentarischer Beteiligung nach innen und liefert demnach den geeigneten verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt für die Rechte des Bundestages.

Auch bezogen auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates würde ein solches Verfahren im Ergebnis sicherstellen, dass der Bundestag im Europäischen Rat vereinbarten politischen Programmen wie dem „Euro-Plus-Pakt“ oder dem „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ nicht erst ex post im Rahmen der in Umsetzung dieser Vereinbarungen erforderlichen Gesetzgebungsakte zuzustimmen hat, sondern mittels der von der Bundesregierung zu berücksichtigen Stellungnahmen ex ante Einfluss auf den Inhalt der Vereinbarung selbst ausüben kann. Der Bundestag wäre nicht mehr in einer Rolle des bloßen Nachvollzuges, sondern könnte aktiv gestalten. Das EuZBBG ist einer Auslegung in diesem

³⁵ BVerfGE 123, 267 (362).

³⁶ Dazu Calliess, FAZ vom 30. Juni 2011, S. 6; ders. Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (=Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 158 ff.) mit weiteren Nachweisen.

³⁷ Ausführlich Calliess, Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des BVerfG, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 56, S. 28 f., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (= Zeitschrift für Gesetzgebung 2010, S. 1 ff.) mit weiteren Nachweisen.

Sinne durchaus zugänglich. Der die Angelegenheiten der Europäischen Union konkretisierende Vorhabenbegriff in § 3 EuZBBG ist dort keinesfalls abschließend definiert („insbesondere“). Im Lichte des umfassenden verfassungsrechtlichen Verständnisses der Angelegenheiten der Europäischen Union erscheint es naheliegend, auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates als ein Vorhaben i.S.d. § 3 EuZBBG zu begreifen. In der Folge hat der Bundestag ein Recht zur Abgabe einer Stellungnahme, welche die Bundesregierung ihren Verhandlungen zugrundelegen hat (§ 9 Abs. 1, Abs. 2 EuZBBG). Lediglich § 9 Abs. 4 EuZBBG ist nicht unmittelbar einschlägig, da dieser ausdrücklich auf Art. 23 Abs. 3 GG verweist, also auf Rechtssetzungsakte auf Unionsebene.

Auf lange Sicht, insbesondere wenn der Weg der völkerrechtlichen wirtschaftspolitischen Steuerung fortgesetzt wird, empfiehlt es sich außerdem zu überdenken, die mittlerweile in zahlreicher Einzelgesetzgebung (IntVG, EuZBBG, StabMechG, ESMFinG) niedergelegte Bundestagsbeteiligung aus Gründen der Transparenz und Kohärenz in ein einheitliches Regelwerk, eine Art „**Europagesetzbuch**“, zu überführen.

IV. Bedeutung dieser Grundsätze für die aktuelle Reformdiskussion

Die Kommission³⁸ sowie federführend der Präsident des Europäischen Rates³⁹ haben Konzepte für eine vertiefte Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt. Das Europäische Parlament hat ebenfalls Stellung bezogen.⁴⁰ Aus der Perspektive demokratischer Legitimation verfolgen sowohl Kommission als auch der Bericht unter Federführung des Präsidenten des Europäischen Rates den begrüßenswerten Ansatz, die demokratische Legitimation auf derjenigen Ebene sicherzustellen, die die Entscheidungen trifft. Dies entspricht dem geschilderten dualen Demokratieprinzip des Art. 10 Abs. 2 EUV.⁴¹ Wenn also – wie im Bereich der Finanzmarktaufsicht – Kompetenzen auf europäischer Ebene ausgeübt werden sollen, dann ist in erster Linie das Europäische Parlament gehalten demokratische Kontrollrechte auszuüben.

Aus den vorgelegten Konzepten herauszugreifen ist der Bereich der wirtschafts- und budgetpolitischen Aufsicht. In diesem nach der Rechtsprechung des BVerfG aus demokratischer Sicht sensiblen Politikfeld, wird dem Bundestag auch weiterhin eine zentrale Rolle zukommen. Sowohl die Kommission als auch der Vorschlag *Van Rompuy* machen die innovative Anregung, die nötige wirtschaftspolitische Konvergenz innerhalb des gemeinsamen Währungsgebietes nicht nur durch eine ex ante-Koordinierung größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben herzustellen, wie dies in Art. 11 VSKS vorgesehen ist, sondern darauf aufbauend auch mittels individuellen vertraglichen Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaat und den Organen der EU. Die Kommission spricht von einem „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“. Als Anreiz für die Mitgliedstaaten zum Abschluss solcher Vereinbarungen sind begrenzte finanzielle Förderungen für Wachstum und Beschäftigung vorgesehen.

³⁸ *Europäische Kommission*, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, KOM (2012), 777 final v. 28.11.2012.

³⁹ *Präsident des Europäischen Rates*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Zwischenbericht v. 12.10.2012, SN 3962/12; sowie der endgültige Bericht vom 5.12.2012 „Towards a genuine Economic and Monetary Union.“

⁴⁰ *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 20. November 2012 mit Empfehlungen an die Kommission zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ (2012/2151(INI)).

⁴¹ Dazu *Calliess*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 38 ff., online abrufbar unter <http://portal-europarecht.de/epapers> (=Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71 (2012), S. 113, 158 ff.) mit weiteren Nachweisen.

Dieses skizzenhaft gezeichnete Instrument wirft zahlreiche Fragen auf, insbesondere nach der rechtlichen Verbindlichkeit solcher vertraglichen Vereinbarungen. Viel spricht hier für eine lediglich politische Verbindlichkeit, insbesondere der Umstand, dass eine Rechtsverbindlichkeit über die lediglich als rechtlich unverbindliche Empfehlungen ergehenden Koordinierungsmechanismen (Art. 121 AEUV) hinausginge und somit einer Vertragsänderung gleichkäme.

Betrachtet man diese Vereinbarungen vor dem Hintergrund der geschilderten Grundgedanken des Art. 23 GG, kommt dem Bundestag bei Aushandlung und Abschluss solcher Verträge eine entscheidende Rolle zu, selbst bei lediglich politischer Verbindlichkeit dieser Vereinbarungen. Wiederum ist Art. 23 Abs. 3 GG nicht unmittelbar einschlägig, da es sich nicht um Rechtssetzungsakte auf Unionsebene handelt. Mit Blick auf den betroffenen demokratisch sensiblen Politikbereich wird zudem deutlich, dass lediglich eine Unterrichtung im Sinne des Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlichen Anforderungen ebenfalls nicht standhält. Vor dem Hintergrund der geschilderten Rechtsprechung des BVerfG zur Integrations- und Budgetverantwortung ist vielmehr davon auszugehen, dass der Bundestag jedenfalls dem Abschluss solcher Vereinbarungen vorab zuzustimmen hat. Darüber hinaus legt es der Art. 23 Abs. 2 GG zugrundeliegende Gedanke der zeitlich vorgelagerten Mitwirkung des Bundestages nahe, diesen auch während der Verhandlungen über solche Vereinbarungen Beteiligungsrechte, die über das Informationsrecht hinausgehen, zu gewähren. Auch insoweit bietet sich ein Verfahren an, welches demjenigen des § 9 Abs. 4 EuZBBG entspricht. Im Rahmen der Umsetzung solcher Vereinbarungen ist der Bundestag jedenfalls regelmäßig zu unterrichten. Weitergehende Beteiligungsrechte in der Umsetzungsphase hängen vom Inhalt der Vereinbarung ab.

Berlin, den 6. Dezember 2012

Christian Calliess