

Ein Bedürfnis für ein allgemeines Weisungsrecht in EU-Angelegenheiten gegenüber der Regierung besteht nicht. Die vorhandene Mitwirkungskompetenz des Bundestages ist ausgewogen. Bei Vorhaben, die die Übertragung von Hoheitsrechten betreffen, ist seit Einführung des IntVG flächendeckend die zwingende Mitwirkung des Bundestages sichergestellt. Vorhaben des 9 IV EUZBBG haben ihre parlamentarische Legitimation über die Zustimmung zum europäischen Primärrecht bereits erhalten. Daher ist die Mitwirkung hier dispositiv. Dennoch haben die europäischen Rechtssetzungsakte eine erhöhte Bedeutung, die es rechtfertigt, der Stellungnahme des Bundestages eine weitreichende Verbindlichkeit zukommen zu lassen. Einfache Stellungnahmen nach § 9 II EUZBBG sollen die politische Kontrolle der Regierung in Angelegenheiten der EU ermöglichen. Schließlich wäre ein allgemeines Weisungsrecht mit dem Grundgesetz unvereinbar. Auch eine dahingehende Verfassungsänderung wäre aufgrund des gemäß Art. 79 III GG unveräußerlichen Gewaltenteilungsprinzips als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 III GG) wohl nicht möglich. Denkbar wäre die Schaffung eines Weisungsrechts für Fälle der berechtigten Sorge des Bundestages, dass seine Mitwirkungsrechte übergangen werden (limitiertes Weisungsrecht).

Der teilweise berechtigten Befürchtung, dass die EU stillschweigend ihre Kompetenzen erweitert oder Materien regelt, die besser auf nationaler Ebene geregelt werden könnten, können die nationalen Parlamente durch die bereits vorhandene Subsidiaritätskontrolle (Subsidiaritätsrüge und -klage)<sup>62</sup> begegnen. Ein umfassendes Weisungsrecht ist dafür kein taugliches Mittel.

62 Vgl. §§ 11, 12 IntVG.

## Das Integrationsverantwortungsgesetz in der Praxis des Deutschen Bundestages

*Birgit Daiber*

Das Integrationsverantwortungsgesetz<sup>1</sup> wurde im September 2009 vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat beschlossen, um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni desselben Jahres<sup>2</sup> zu erfüllen. Ohne die dort verlangte Stärkung der Rechte beider Gesetzgebungsorgane in EU-Angelegenheiten hätte die Bundesrepublik Deutschland ihre Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon nicht hinterlegen dürfen.<sup>3</sup>

1 BGBl. 2009 I, S. 3022 ff. Siehe dazu bereits *Birgit Daiber*, Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat, in: DÖV 2010, S. 293 ff.

2 BVerfGE 123, S. 267.

3 Ebenda, S. 270.

Das Gesetz kodifiziert demnach in erster Linie<sup>4</sup> die Rechte des Deutschen Bundestages (und des Bundesrates)<sup>5</sup> bei Änderungen der europäischen Verträge in vereinfachten Verfahren<sup>6</sup>, Vertragsabrundungen aufgrund der so genannten Flexibilitätsklausel<sup>7</sup>, bereits angelegten, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftigen Zuständigkeitsveränderungen im Bereich des Straf- und Sozialrechts<sup>8</sup>, Änderungen der Vorschriften, die Entscheidungsverfahren betreffen<sup>9</sup>, sowie sonstigen Kompetenzerweiterungen insbesondere im Strafrecht<sup>10</sup>.

Diese Fälle betreffen alle nicht das alltägliche Brüsseler Geschäft.<sup>11</sup> Das Integrationsverantwortungsgesetz ist deshalb auch schon als „Sonntagsgesetz“ bezeichnet worden.<sup>12</sup> Umso interessanter ist, dass es in der kurzen Zeit seines Bestehens schon mehrere Anwendungsfälle erlebt hat. So wurde bereits eine Änderung der Verträge im vereinfachten Verfahren eingeleitet. Für die Flexibilitätsklausel gibt es sogar schon mehrere Anwendungsfälle. Außerdem haben Bundestag und Bundesrat auch von der Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge, die im nationalen Recht ebenfalls im Integrationsverantwortungsgesetz geregelt ist, bereits Gebrauch gemacht.<sup>13</sup>

- 4 Dazu kommen die Mitwirkungsrechte, die die nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon erhalten. Dabei handelt es sich um das Ablehnungsrecht im Fall der allgemeinen Brückenklausel, § 10 IntVG i.V.m. Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV beziehungsweise Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV, die Subsidiaritätsrüge, § 11 IntVG i.V.m. Art. 12 lit. b EUV i.V.m. Art. 6 f. des Protokolls (Nr. 2), und die Subsidiaritätsklage, Art. 23 Abs. 1a S. 1 und 2 GG i.V.m. § 12 IntVG i.V.m. Art. 12 lit. b EUV i.V.m. Art. 8 des Protokolls (Nr. 2).
- 5 Kategorien nach BVerfGE 123, S. 267, S. 355 f.
- 6 Vgl. §§ 2 f. IntVG. In Bezug genommen werden damit die Fälle des Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV sowie die dieser Vorschrift „nachgebildeten“ Fälle in Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV, Art. 25 Abs. 2 S. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 HS 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, Art. 262 S. 2, Art. 311 Abs. 3 S. 3 AEUV. Siehe dazu BVerfGE 123, S. 267, S. 386 ff., S. 434.
- 7 § 8 IntVG, der Art. 352 AEUV in Bezug nimmt. Siehe dazu BVerfGE 123, S. 267, S. 395, S. 436.
- 8 § 9 Abs. 1 IntVG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 S. 1, Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1, Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV. Siehe dazu BVerfGE 123, S. 267, S. 413 f., S. 430 f., S. 436.
- 9 §§ 4 bis 6 IntVG, die Art. 31 Abs. 3, Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 und 2 EUV, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV in Bezug nehmen. Siehe dazu BVerfGE 123, S. 267, S. 390 ff., S. 414, S. 435 f.
- 10 § 7 IntVG i.V.m. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 86 Abs. 4, 308 Abs. 3 S. 2 AEUV. Siehe dazu BVerfGE 123, S. 267, S. 412 f., S. 436.
- 11 Die Rechte des Deutschen Bundestages, insbesondere auf (Berücksichtigung seiner) Stellungnahme zur „normalen“ Sekundärrechtsetzung finden sich vielmehr im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), das zuletzt durch Gesetz vom 22. September 2009 geändert wurde (BGBl. I, S. 3026 ff.). Für die Rechte des Bundesrates gilt das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG), das zuletzt durch Gesetz vom 22. September 2009 geändert wurde (BGBl. I, S. 3031 ff.).
- 12 *Christian Calliess*, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung, in: ZG 2010, S. 1, S. 27; vgl. *Sven Hölscheidt*, Die Verantwortung des Bundestages für die europäische Integration, in: DÖV 2012, S. 105, S. 110.
- 13 Vgl. auch den Beitrag von *Aron Buzogány* und *Andrej Stuchlik* in diesem Heft.

## 1. Vertragsänderungen

### 1.1. Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren

Die erste Änderung der europäischen Verträge im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV soll als Reaktion auf die Schuldenkrise von Mitgliedstaaten des Euroraums erfolgen.<sup>14</sup> Nach einem ersten „Rettungspaket“ für Griechenland im Mai

14 Zur Verfassungsmäßigkeit der genannten Maßnahmen siehe das Urteil des BVerfG vom 7. September 2011 in den verbundenen Rechtssachen 2 BvR 987/10 und 2 BvR 1485/10 ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html), Abruf am 15. Mai 2012) mit Anmerkungen von *Andreas Götz* und *Lina Schneider*, Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber – Methodische Bemerkungen zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7.9.2011 in Sachen Finanzhilfen für Griechenland und Euro-Rettungsschirm, in: DVBl. 2012, S. 145 ff.; *Markus C. Kerber*, BVerfG: Griechenland-Hilfe und Euro-Rettungsschirm – Keine Verletzung der Haushaltsautonomie des Bundestags, in: EuZW 2011, S. 927 f.; *Martin Pagenkopf*, Schirmt das BVerfG vor Rettungsschirmen?, in: NVwZ 2011, S. 1473 ff.; *Wolfgang Philipp*, Verlassene Steuerzahler – Was das BVerfG nicht erklärt hat, in: ZRP 2011, S. 240 ff.; *Sebastian Piecha*, in: ZJS 2011, S. 544 ff.; *Matthias Ruffert*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, in: EuR 2011, S. 842 ff. Für die Verfassungs- und Europarechtmäßigkeit in der Literatur *Peter Behrens*, Ist ein Ausschluss aus der Euro-Zone ausgeschlossen?, in: EuZW 2010, S. 121; *Christian Calliess*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht – Eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms, in: ZEuS 2011, S. 213 ff.; *ders.*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 72, S. 36 ff.; *Ulrich Häde*, Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise – An den Grenzen europäischer Solidarität?, in: EuR 2010, S. 854 ff.; *ders.*, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, in: ZG 2011, S. 1 ff.; *Christoph Herrmann*, Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: EuZW 2010, S. 413 ff.; *Monika Polzin*, Finanzhilfen für Griechenland: Verfassungsrechtliche Schranken?, in: DÖV 2011, S. 209 ff.; *Joachim Wieland*, Der Rettungsschirm für Irland, in: NVwZ 2011, S. 340 ff.; dagegen *Michael J. J. Brück* / *Christoph Schalast* / *Kay-Michael Schanz*, Finanzkrise letzter Akt: Die deutschen Zustimmungsgesetze zur Griechenlandhilfe und zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus, in: BB 2010, S. 2522, S. 2525 ff.; *Kurt Faßbender*, Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, in: NVwZ 2010, S. 799 ff.; *Walter Frenz*, Verfassungsbeschwerde gegen Griechenlandhilfe, in: EWS 2010, S. 181; *Walter Frenz* / *Christian Ehlenz*, Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, in: EWS 2010, S. 211, S. 212, S. 214; *Kai Hentschelmann*, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, in: EuR 2011, S. 282, S. 290 ff.; *Julian Heß*, Finanzielle Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten in einer Finanz- und Wirtschaftskrise und die Vereinbarkeit mit EU-Recht, in: ZJS 2010, S. 473 ff.; *Hanno Kube* / *Ekkehart Reimer*, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, in: NJW 2010, S. 1911 ff.; *Hannes Rathke*, Von der Stabilitäts- zur Stabilisierungsunion: Der neue Art. 136 Abs. 3 AEUV, in: DÖV 2011, S. 753, S. 754; kritisch *Ulrich Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, in: EuZW 2009, S. 399 ff.; *Norbert Horn*, Die Reform der europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, in: NJW 2011, S. 1398, S. 1400; siehe auch *Walter Frenz* / *Christian Ehlenz*, Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, in: EWS 2010, S. 65 ff.; *Lothar Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: NJW 2010, S. 1777 ff.; *Ulrich J. Schröder*, Die Griechenlandhilfen im Falle ihrer Unionsrechtswidrigkeit – Ein Beitrag zur Kollision von Unions- und Völkerrecht, in: DÖV 2011, S. 61, S. 62 f. und *Daniel Thym*, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, in: EuZW 2011, S. 167 ff.

2010<sup>15</sup> und der unmittelbar im Anschluss erfolgten Einrichtung des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)<sup>16</sup> sowie der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)<sup>17</sup> einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat am 28./29. Oktober 2010 darauf, „dass die Mitgliedstaaten einen ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einrichten müssen“<sup>18</sup>. Da sie zur Einführung des (permanenten) Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM)<sup>19</sup> eine Änderung der Verträge als erforderlich ansehen<sup>20</sup>, einigten sie sich auf dem Europäischen Rat am 16./17. Dezember 2010 auf Vorschlag der belgischen Ratspräsidentschaft auf den Entwurf eines Beschlusses zur Änderung des Art. 136 AEUV: Dieser soll um einen dritten Absatz ergänzt werden, wonach die Mitgliedstaaten, die bereits den Euro eingeführt haben, einen Stabilisierungsmechanismus einrichten könnten, der aktiviert werde, wenn dies unabdingbar sei, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Finanzhilfen sollen dabei nur unter strengen Auflagen erfolgen.<sup>21</sup> Beschlossen wurde die Änderung vom Europäischen Rat am 24./25. März 2011.<sup>22</sup> Nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV tritt sie nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Da die zur Einführung vorgesehene Vorschrift die besonderen Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, im Dritten Teil des AEUV (4. Kapitel, 8. Titel) ändert, ist eine Annahme im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV möglich (siehe UAbs. 2 S.1). Auch die zweite dort genannte Voraussetzung (siehe UAbs. 3) für die Durchfüh-

- 15 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) vom 7. Mai 2010, BGBl. I, S. 537 f.
- 16 Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1 ff., die auf der Grundlage von Art. 122 Abs. 2 AEUV erlassen wurde.
- 17 Bei dem Rahmenvertrag für die EFSF vom 7. Juni 2010 in der geänderten Fassung ([http://www.efs.europa.eu/attachments/20111019\\_efs\\_f\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efs.europa.eu/attachments/20111019_efs_f_framework_agreement_en.pdf), Abruf am 15. Mai 2012) handelt es sich um einen Vertrag zwischen den inzwischen 17 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der luxemburgischen Aktiengesellschaft EFSF, deren alleiniger Gesellschafter das Großherzogtum Luxemburg ist (zum Gesellschaftsvertrag vgl. [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_1270/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Europa/20100609-Schutzschirm-Euro-Anlage-2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_1270/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100609-Schutzschirm-Euro-Anlage-2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), Abruf am 15. Mai 2012). Siehe dazu das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010, BGBl. I, S. 627 f., geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 9. Oktober 2011, BGBl. I, S. 1992 ff. Zu letzterem siehe auch die einstweilige Anordnung des BVerfG vom 27. Oktober 2011 ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20111027\\_2bve000811.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20111027_2bve000811.html), Abruf am 15. Mai 2012) sowie das Urteil vom 28. Februar 2012 ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120228\\_2bve000811.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html), Abruf am 15. Mai 2012).
- 18 EUCO 25/1/10, S. 2.
- 19 Zum Vertrag und dem Entwurf eines Zustimmungsgesetzes siehe BT-Drs. 17/9045. Zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Beteiligung am ESM siehe BT-Drs. 17/9048. Siehe auch *Christian Calliess*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: NVwZ 2012, S. 1, S. 3, S. 6; *Hanno Kube*, Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, in: WM 2012, S. 245 ff.
- 20 EUCO 25/1/10, S. 2.
- 21 EUCO 30/1/10, S. 6.
- 22 EUCO 10/1/11. S. Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 EUV.

rung des vereinfachten Verfahrens ist erfüllt, da keine Ausdehnung der der EU übertragenen Zuständigkeiten erfolgt, denn nicht die EU erhält die Kompetenz, den ESM einzurichten. Dessen Einrichtung soll vielmehr durch die Mitgliedstaaten erfolgen können.<sup>23</sup>

Nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 2 IntVG<sup>24</sup> erfolgt die zur Änderung nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV erforderliche Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.<sup>25</sup> Nach S. 3 der grundgesetzlichen Vorschrift i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG muss hierfür in den gesetzgebenden Körperschaften jeweils eine Zweidrittel-Mehrheit dafür stimmen, wenn es sich um die Begründung der EU, Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen oder vergleichbare Regelungen handelt, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden.<sup>26</sup>

Die vorgesehene Änderung des AEUV sieht eine Handlungsmöglichkeit für die Mitgliedstaaten, nicht für die EU-Organe vor. Macht Deutschland als (Mitglied-)Staat davon Gebrauch, ist es – wie bei allem seinem Handeln – an das Grundgesetz gebunden. Aufgrund der Aufrechterhaltung dieser Bindung ist eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes oder auch nur die Ermöglichung dessen Änderung oder Ergänzung mit der vorgesehenen AEUV-Änderung daher nicht verbunden.<sup>27</sup> Dies gilt umso mehr, als die geplante Änderung ein Ermessen vorsieht, ob ein Krisenmechanismus eingerichtet wird („können“).<sup>28</sup> Deutschland

23 Ebenso *Christian Callies*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, a.a.O. (Fn. 14), S. 277 f.; *Hanno Kube*, a.a.O. (Fn. 18), S. 246.

24 Zur Bedeutung von § 2 IntVG im Verhältnis zu Art. 23 Abs. 1 GG siehe bereits *Birgit Daiber*, a.a.O. (Fn. 1), S. 294.

25 Anderer Auffassung ist *Hanno Kube*, a.a.O. (Fn. 19), S. 247.

26 Zum Verweis des § 2 IntVG auf Art. 23 Abs. 1 S. 2 oder S. 3 siehe bereits *Birgit Daiber*, a.a.O. (Fn. 1), S. 294, auf der Grundlage des Lissabon-Urteils, nach dem ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG nicht automatisch, sondern nur „gegebenenfalls“ auch von S. 3 der Vorschrift erfasst wird, BVerfGE 123, S. 267, S. 391, S. 434. Für eine Differenzierung zwischen S. 2 und S. 3 der Vorschrift auch *Ingolf Pernice*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, Tübingen 2006, Art. 23, Rn. 90; *Rupert Scholz*, in: *Theodor Maunz | Günter Dürig | Roman Herzog | ders.* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 23, Rn. 117 ff.; *Oliver Suhr*, Die Leftovers des Lissabon-Vertrages: Anforderungen an die Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union, in: *Michaela Wittinger | Rudolf Wendt | Georg Ress* (Hrsg.), Verfassung – Völkerrecht – Kulturgüterschutz, Festschrift für Wilfried Fiedler zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 716, S. 734. Anderer Auffassung ist *Rudolf Streinz*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2011, Art. 23, Rn. 72. Für ein Zusammentreffen „im Regelfall“ *Claus D. Clasen*, in: *Hermann von Mangoldt | Friedrich Klein | Christian Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, München 2010, Art. 23, Rn. 14. Zur Entstehungsgeschichte siehe BT-Drs. 12/3896, S. 18 f.; BT-Drs. 12/6000, S. 21, S. 28.

27 *Hannes Rathke*, a.a.O. (Fn. 14), S. 753, S. 758 geht hingegen davon aus, dass die Zustimmung zur Vertragsänderung „den Budgetgesetzgeber situativ von dessen finanzverfassungsrechtlichen Pflichten aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 143 d GG“ dispensiert und hält deswegen eine verfassungsändernde Mehrheit für erforderlich, S. 753.

28 Im zweiten Erwägungsgrund des Beschlusses des Europäischen Rates wird jedoch auf die Tagung des Europäischen Rates vom 28./29. Oktober 2010 verwiesen, auf der sich die Staats- und Regierungschefs einig gewesen seien, dass die Mitgliedstaaten einen ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einrichten müssten. Soweit damit eine Ermessensreduzierung auf null im Sinne einer Verpflichtung zur Einrichtung des ESM verbunden sein sollte, würde das Zustimmungsgesetz nur dann einer verfassungsändernden Mehrheit bedürfen, wenn keine verfassungskonforme Ausgestaltung denkbar wäre.

könnte daher der Schaffung oder einer vorgesehenen Ausgestaltung eines solchen Mechanismus widersprechen, wenn es ansonsten gegen seine verfassungsrechtlichen Bindungen verstoßen würde. Dies wird institutionell dadurch abgesichert, dass die Ausgestaltung als Mechanismus der Mitgliedstaaten impliziert, dass alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen, die Bundesrepublik demnach nicht überstimmt werden kann.

Lediglich, wenn keine verfassungskonforme Ausgestaltung des Mechanismus denkbar wäre – etwa weil die finanziellen Belastungen der Bundesrepublik Deutschland selbst unter Nutzung aller Möglichkeiten zu Umschichtungen, Einsparungen oder Einnahmeerhöhungen nicht unter Einhaltung der Schuldenbremse aufgebracht werden könnten – könnte man die Vertragsänderung so verstehen, dass sie die Einrichtung eines Stabilisierungsmechanismus nicht nur theoretisch, sondern tatsächlich ermöglichen will. (Nur) in diesem Fall würde das Zustimmungsgesetz die Änderung des Grundgesetzes ermöglichen und müsste daher die Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG erfüllen.<sup>29</sup>

## 1.2. Mitwirkung des Deutschen Bundestages nach §§ 9 f. EUZBBG<sup>30</sup>

### (a) Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren und Beitrittsanträge

Bereits bevor ein Entwurf für ein solches Zustimmungsgesetz<sup>31</sup> vorgelegt wurde, wurde der Bundestag mit der Angelegenheit befasst. Er wurde am 14. Dezember 2010 – also noch vor dem Europäischen Rat am 16./17. Dezember, auf dem die Einigung über den Entwurf des Beschlusses zur Änderung des Art. 136 AEUV erfolgte – von der Bundesregierung unterrichtet und auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 9 EUZBBG hingewiesen.<sup>32</sup> Entsprechende Anträge wurden von allen Fraktionen vorgelegt<sup>33</sup> und am 24. Februar 2011 vom Plenum in erster Lesung ohne Debatte federführend an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss) überwiesen.<sup>34</sup> Dieser legte am 16. März 2011 seine Beschlussempfehlung vor<sup>35</sup>, der das Plenum am Tag darauf nach einer Ausspra-

29 Für die Einschlägigkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG hingegen *Christian Callies*, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, a.a.O. (Fn. 14), S. 278 f.; *ders.*, Finanzkrisen als Herausforderung, a.a.O. (Fn. 14), S. 36 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 19), S. 3; *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 12), S. 108; *Hanno Kube*, a.a.O. (Fn. 19), S. 247. Nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG müssten aber selbst in diesem Fall ausreichende politische Freiräume für Einnahmen und Ausgaben für den Bundestag als Haushaltsgesetzgeber verbleiben (BVerfGE 123, S. 267, S. 362). Zu den Beteiligungsrechten des Bundestages an den Maßnahmen eines solchen Mechanismus vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 14).

30 Zum EUZBBG siehe Fußnote 11. Zur Frage, ob das Einvernehmen auch hergestellt werden muss, wenn der Bundestag keine Stellungnahme abgegeben hat, siehe *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 12), S. 108 f.; *Kristin Rohleder*, Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung in Theorie und Praxis, in: ZG 2011, S. 105, S. 118 ff.; *Oliver Suhr*, a.a.O. (Fn. 26), S. 730 ff.

31 BT-Drs. 17/9047.

32 BT-Drs. 17/4880, S. 2; siehe zur Unterrichtung durch die Bundesregierung § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 1 EUZBBG; zum Recht auf Stellungnahme siehe § 10 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 EUZBBG.

33 BT-Drs. 17/4880 (Fraktionen der CDU/CSU und FDP); BT-Drs. 17/4881 (Fraktion der SPD); BT-Drs. 17/4882 (Fraktion Die Linke); BT-Drs. 17/4883 (Fraktion Bündnis90/Die Grünen).

34 BT-PlPr. 17/93, S. 10465 ff.

35 BT-Drs. 17/5094.

che von 45 Minuten folgte.<sup>36</sup> Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen<sup>37</sup> erklärte der Bundestag sein Einvernehmen, dass die Bundesregierung auf dem eine Woche später stattfindenden Europäischen Rat der Ergänzung des Art. 136 AEUV zustimmen werde, und forderte sie auf, bei den Verhandlungen zum ESM die in dem Beschluss aufgelisteten Maßgaben zu berücksichtigen.<sup>38</sup>

Dabei war die Ergänzung des Art. 136 AEUV nicht der erste Fall, in dem der Bundestag nach §§ 9 f. EUZBBG vorging. Bereits 2009/2010 gelangten die Vorschriften zur Anwendung. Das betraf zum einen den Antrag der Republik Island auf Beitritt zur EU vom 17. Juli 2009. Nachdem die Europäische Kommission am 24. Februar 2010 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen hatte, wies die Bundesregierung den Bundestag am selben Tag auf sein Recht zur Stellungnahme hin.<sup>39</sup> Bereits damals wurden von allen Fraktionen entsprechende Anträge vorgelegt.<sup>40</sup> Nach einer 90minütigen Debatte am 17. Dezember 2009<sup>41</sup> beriet der Bundestag die Thematik am 25. März 2010 erneut im Rahmen einer 90minütigen Aussprache zur Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat am 25./26. März 2010.<sup>42</sup> Der auch in diesem Fall federführende EU-Ausschuss legte am 21. April 2010 seine Beschlussempfehlung vor<sup>43</sup>, der das Plenum am 22. April nach einer weiteren Aussprache von diesmal einer Stunde folgte.<sup>44</sup> Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen<sup>45</sup> erklärte der Bundestag sein Einvernehmen, dass die Bundesregierung einem Beschluss des Rates zur Aufnahme von Verhandlungen über einen Beitritt Islands zur EU zustimmt, und forderte sie auf, bei diesen Verhandlungen für bestimmte Positionen einzutreten.<sup>46</sup>

Ebenso wurde der Beitrittsantrag Montenegros vom 15. Dezember 2008 nach den genannten Vorschriften behandelt, nachdem die Kommission am 12. Oktober 2011 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen hatte.<sup>47</sup> Die von allen Fraktionen außer der Linken vorgelegten Anträge<sup>48</sup> wurden am 23. November 2011 dem EU-Ausschuss ohne Aussprache zur federführenden Beratung überwiesen.<sup>49</sup> Auf dessen Empfehlung<sup>50</sup> erklärte

36 Vgl. BT-PlPr. 17/96, S. 11002 ff.

37 Der amtierende Präsident hat hierzu keine Feststellungen getroffen (BT-PlPr. 17/96, S. 11015). Das Video der Plenarsitzung (<http://dbtg.tv/vid/17/96/10/10>, Abruf am 15. Mai 2012) zeigt aber, dass das Plenum dem Antrag der Koalitionsfraktionen mit demselben Stimmenverhältnis zugestimmt hat wie der EU-Ausschuss bei seiner Beschlussempfehlung (BT-Drs. 17/5094, S. 3).

38 BT-Drs. 17/4880, S. 2 f.

39 Beschreibung des Verfahrens nach BT-Drs. 17/1464.

40 BT-Drs. 17/246 und 17/1191 (Fraktion der SPD); BT-Drs. 17/260, 17/271 und 17/1172 (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen); BT-Drs. 17/1059 und 17/1171 (Fraktion Die Linke); BT-Drs. 17/1190 (Fraktionen der CDU/CSU und FDP).

41 BT-PlPr. 17/12, S. 904 ff.

42 BT-PlPr. 17/34, S. 3093 ff.

43 BT-Drs. 17/1464.

44 BT-PlPr. 17/37, S. 3515 ff.

45 Ebenda, S. 3527.

46 BT-Drs. 17/1190, S. 3 f.

47 Beschreibung des Verfahrens nach BT-Drs. 17/8012, S. 2.

48 BT-Drs. 17/7768 (Fraktionen der CDU/CSU und FDP); BT-Drs. 17/7769 (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen); BT-Drs. 17/809 (Fraktion der SPD).

49 BT-PlPr. 17/142, S. 16986 f.

50 BT-Drs. 17/8012.

das Plenum mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen am 1. Dezember 2011 – nachdem die Reden zu Protokoll genommen worden waren –, sein Einvernehmen, dass die Bundesregierung einem Beschluss des Rates zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Montenegro zustimmt, und forderte sie auf, für eine bestimmte Gestaltung der Verhandlungen und des Ergebnisses einzutreten.<sup>51</sup>

#### (b) Vertragsänderung im ordentlichen Verfahren

Bereits 2009/2010 gelangten die §§ 9 f. EUZBBG auch im Vorfeld der ersten ordentlichen Vertragsänderung seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zur Anwendung. Diese betraf die Erhöhung der Sitzzahlen des Europäischen Parlaments für die laufende 7. Wahlperiode (2009 bis 2014). Hintergrund der Änderung war die (fehlgeschlagene) Erwartung, dass zum Zeitpunkt der EP-Wahl im Juni 2009 der Vertrag von Lissabon bereits in Kraft getreten sein<sup>52</sup> und das Parlament somit nach dessen Vorschriften gewählt würde. Mit diesem hätte die Zahl der Abgeordneten 750 zuzüglich des Präsidenten betragen können (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV). So belief sie sich (nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien) jedoch nur auf 736.<sup>53</sup> Mit der ordentlichen Vertragsänderung sollte nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die dort ermöglichte Änderung bereits für die laufende Wahlperiode nachvollzogen werden, um den Staaten, die von der Erhöhung der Sitzzahlen profitieren, zu ersparen, bis zur Wahl 2014 warten zu müssen.<sup>54</sup> Einen entsprechenden Vorschlag legte die spanische Ratspräsidentschaft am 4. Dezember 2009 vor: Danach wird das Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen dahingehend geändert, dass die Sitzzahl im EP während der laufenden Wahlperiode auf 754 erhöht wird.<sup>55</sup> Die zusätzlichen 18 Sitze werden auf die zwölf betroffenen Mitgliedstaaten verteilt und das Verfahren zur Besetzung dieser Sitze festgelegt. In Abweichung von den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon können diese nicht nur durch eine neue Wahl oder auf der Grundlage der Ergebnisse der EP-Wahl 2009, sondern auch mittelbar durch die mitgliedstaatlichen Parlamente bestimmt werden.<sup>56</sup> Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen damit die institutionellen Bestimmungen der EU und nicht deren interne Politiken, wie sie im Dritten Teil des AEUV geregelt sind, so dass eine Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren nicht in Betracht kam.<sup>57</sup>

51 BT-Drs. 17/7768 i.V.m. BT-PIPr. 17/146, S. 17475 f.

52 Siehe Art. 6 Abs. 2 des Vertrags von Lissabon, ABl. Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1 ff.

53 Art. 9 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgariens und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht; ABl. Nr. L 157 vom 21. Juni 2005, S. 203 ff.

54 Rat der Europäischen Union, Dok.-Nr. 17271/1/08, S. 14 und Dok.-Nr. 11225/2/09, S. 4, S. 24.

55 Sie beträgt damit drei mehr als die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Höchstgrenze von 750+1 (siehe Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV). Hintergrund ist, dass zwar alle Staaten die Sitze hinzugewinnen, die nach der neuen Rechtslage möglich sind, dass aber kein Staat Sitze verlieren soll, die er nach der neuen Rechtslage nicht mehr besetzen könnte. Das betrifft die Bundesrepublik Deutschland, die nach der alten Rechtslage 99 Sitze hat (Art. 9 Abs. 2 der Akte (Fn. 53)), in Zukunft aber die neue Höchstzahl von 96 Sitzen (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 4 EUV) nicht mehr überschreiten darf.

56 Insgesamt zum spanischen Vorschlag siehe Rat der Europäischen Union, Dok.-Nr. 17196/09. Dazu, dass das Änderungsprotokoll dennoch mit dem Vertrag von Lissabon „vereinbar“ ist siehe *Oliver Subr*, a.a.O. (Fn. 26), S. 727 ff.

57 Ebenso *Oliver Subr*, a.a.O. (Fn. 26), S. 723.

Zusammen mit dem Beitrittsantrag Islands wurden sie im Bundestag am 17. Dezember 2009 diskutiert.<sup>58</sup> Nach einem mündlichen Hinweis an die Obleute des EU-Ausschusses am 9. Dezember 2009 wies die Bundesregierung das Parlament am 8. Februar 2010 auch schriftlich auf sein Recht zur Stellungnahme hin.<sup>59</sup> Wiederum legten alle Fraktionen entsprechende Anträge vor.<sup>60</sup> Anders als in den beiden bisher besprochenen Fällen erteilte der Bundestag im Falle der Vertragsänderung zur Erhöhung der EP-Sitze jedoch nicht nur sein Einvernehmen. Vielmehr gab er vorher auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des in dieser Angelegenheit ebenfalls federführenden EU-Ausschusses vom 21. April 2010<sup>61</sup> sowie einer erneuten, dreiviertelstündigen Debatte am 6. Mai 2010 eine getrennte Stellungnahme ab.<sup>62</sup> Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen<sup>63</sup> stimmte der Bundestag der Einberufung einer Regierungskonferenz zu, brachte aber seine Hoffnung zum Ausdruck, dass es der Bundesregierung dort noch gelinge, die Möglichkeit einer bloß mittelbaren Bestimmung der zusätzlichen EP-Mitglieder zu verhindern.<sup>64</sup> Die Bundesregierung informierte daraufhin das Parlament mit Schreiben vom 2. Juni 2010, dass der spanische Vorschlag von der Regierungskonferenz voraussichtlich unverändert angenommen würde. Hintergrund sei, dass Frankreich sich aus Gründen seines innerstaatlichen Rechts nicht in der Lage sehe, eine Nachwahl durchzuführen oder die neuen Abgeordneten auf der Basis der Ergebnisse der regulären EP-Wahl von 2009 zu bestimmen, und die Bundesregierung mit Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen deswegen bereit sei, eine Abweichung vom Erfordernis der unmittelbaren Wahl des Art. 14 Abs. 3 EUV mitzutragen. Der Bundestag erteilte daraufhin der Bundesregierung am 17. Juni 2010 ohne Ausschussüberweisung und ohne weitere Plenardebatte mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen<sup>65</sup> sein Einvernehmen zur bevorstehenden Annahme des spanischen Vorschlags.<sup>66</sup>

### 1.3. Vertragsänderung im ordentlichen Verfahren

Noch am selben Tag entschied der Europäische Rat, auf die Einberufung eines Konvents zu verzichten<sup>67</sup> und stattdessen das Mandat für eine Regierungskonferenz festzulegen.<sup>68</sup> Diese nahm den spanischen Vorschlag am 23. Juni 2010 an.<sup>69</sup> Nach Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV bedurfte er zu seinem Inkrafttreten zudem der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Hierzu legte die Bundesregierung am 3. Septem-

58 Siehe Fußnote 41.

59 BT-Drs. 17/1179, S. 1 f.

60 BT-Drs. 17/235 (Fraktion der SPD); BT-Drs. 17/1179 (Fraktionen der CDU/CSU und FDP); BT-Drs. 17/1417 (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen); BT-Drs. 17/1568 und 17/2049 (Fraktion Die Linke).

61 BT-Drs. 17/1460.

62 BT-PlPr. 17/40, S. 3910 ff.

63 Ebenda, S. 3921.

64 BT-Drs. 17/1179, S. 2 f.

65 BT-PlPr. 17/49, S. 4994.

66 Zu dem der Stellungnahme nachfolgenden Verfahren und dem Einvernehmen siehe BT-Drs. 11/2127, S. 2.

67 Siehe dazu Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.

68 EUCO 13/10, S. 10 i.V.m. EUCO 11/1/10.

69 BT-Drs. 17/3357, S. 6.

ber 2010 einen Gesetzentwurf vor.<sup>70</sup> Nachdem der Bundesrat am 15. Oktober 2010 ohne Aussprache Stellung genommen hatte<sup>71</sup>, beschloss der Bundestag auf Empfehlung des auch in diesem Verfahrensabschnitt federführenden EU-Ausschusses<sup>72</sup>, dem die Vorlage am 2. Dezember 2010 ohne Aussprache überwiesen worden war<sup>73</sup>, am 16. Dezember 2010 die Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der SPD-Fraktion, nachdem die Redner ihre Wortbeiträge zu Protokoll gegeben hatten.<sup>74</sup> Der Bundesrat stimmte dem Entwurf – wiederum ohne Aussprache – am 11. Februar 2011 zu.<sup>75</sup> Das Gesetz wurde am 8. April 2011 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht<sup>76</sup> und trat am darauffolgenden Tag in Kraft (siehe dessen Art. 2 Abs. 1).

Umstritten war, ob auf das Gesetz Art. 59 Abs. 2 S. 1<sup>77</sup> oder Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG<sup>78</sup> anzuwenden war, das heißt ob es der Zustimmung des Bundesrates bedürfe oder nicht. Dem IntVG kann hierzu kein Anhaltspunkt entnommen werden. Aus dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich jedoch, dass Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG in EU-Angelegenheiten als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG<sup>79</sup> verstanden wird. Dazu kommt, dass die Norm „zur Wahrung der Integrationsverantwortung und zum Schutz des Verfassungsgefüges so auszulegen [sei], dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst ... [werde]. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes ... [betätigten] somit auch bei vereinfachten Änderungsverfahren oder Vertragsabrundungen, bei bereits angelegten, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftigen Zuständigkeitsveränderungen und bei Änderung der Vorschriften, die Entscheidungsverfahren ... [beträfen], ihre dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung.“<sup>80</sup>

Nach dieser Definition fällt die Änderung des Protokolls (Nr. 36), das nach Art. 51 EUV einen Bestandteil der Verträge darstellt, als textliche Änderung des Primärrechts unter Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG. Zwar erwähnt die zitierte Aufzählung die Änderung im ordentlichen Verfahren nicht. Diese ist aber nicht abschließend („auch“). Hinzu kommt, dass das Urteil in Rn. 306<sup>81</sup> die ordentliche Vertragsänderung in eine Reihe mit den in der Aufzählung genannten vereinfachten Vertragsänderungen, Vertragsabrundungen und Änderungen bei den Entscheidungsverfahren stellt und so nahelegt, dass die ordentliche Vertragsänderung in den Zusammenhang der Aufzählung gehört. Dies ergibt sich auch aus Rn. 312 des Urteils, in der das Gericht ausschließt, „dass sich die innerstaatlichen Anforderungen an die

70 BRat-Drs. 541/10.

71 BR-Drs. 541/10(B) i.V.m. BR-PIPr. 875, S. 364 i.V.m. S. 385.

72 BT-Drs. 17/4244.

73 BT-PIPr. 17/78, S. 8543 f.

74 BT-PIPr. 17/81, S. 9096 ff.

75 BR-PIPr. 879, S. 1 i.V.m. S. 47.

76 BGBl. II, S. 442 ff.

77 BT-Drs. 17/3357, S. 11.

78 *Christian Callies*, a.a.O. (Fn. 12), S. 28; *Hannes Rathke*, Materielle Vertragsänderungen, in: *Andreas von Arnould / Ulrich Hufeld* (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, Baden-Baden 2011, S. 179, S. 192 ff.; BT-Drs. 17/3357, S. 10. Siehe bereits *Birgit Daiber*, Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten im Überblick, in: *Recht und Politik* 2011, S. 209, S. 210. In diese Richtung auch *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 12), S. 108; *Oliver Suhr*, a.a.O. (Fn. 26), S. 733 ff.

79 BVerfGE 123, S. 267, S. 387.

80 Ebenda, S. 355 f.

81 Ebenda, S. 384.

Ratifikation von ‚einfachen‘ im Gegensatz zu ‚ordentlichen‘ Vertragsänderungen verringern<sup>82</sup>.

Zwar wird durch die Änderung des Protokolls (Nr. 36) die nationale Rechtsordnung nicht auf einem weiteren Gebiet derart geöffnet, „dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird“<sup>83</sup>. Darauf kann es aber nicht ankommen, wenn auch die in der Aufzählung enthaltenen Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren und bei Entscheidungsverfahren unter Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG fallen, ohne dass sie eine Ausweitung von Kompetenzen der EU bewirken. Für die Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren zeigt das das Verbot in Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV, nach dem eine solche Änderung nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen darf. Für den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) beziehungsweise vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV) ergibt sich das daraus, dass hier bereits eine Kompetenz übertragen worden sein muss, die die EU bis zur Änderung durch einstimmige Entscheidung im Rat beziehungsweise im Wege eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens ausübt. Wenn die mit dem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit verbundene Verringerung des deutschen Einflusses bei der Entscheidungsfindung in der EU danach ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erfordert, ist es nur konsequent, wenn dies auch für die Verringerung des deutschen Einflusses im EP von 99/736 auf 99/754 gilt. Nach alledem fällt auch eine Vertragsänderung im ordentlichen Verfahren unter Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG und bedarf der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, die im vorliegenden Fall – wie oben ausgeführt – auch erteilt wurde. Damit konnte die deutsche Ratifikationsurkunde am 15. Juni 2011 hinterlegt werden.<sup>84</sup> Nach Abschluss der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten trat das Protokoll am 1. Dezember 2011 in Kraft.<sup>85</sup>

## 2. Flexibilitätsklausel

Auch die so genannte Flexibilitätsklausel ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bereits mehrfach angewendet worden. Diese Klausel ermöglichte in der bisherigen Fassung der Europäischen Gemeinschaft, selbst dann tätig zu werden, wenn nach dem EG-Vertrag keine Kompetenzen bestanden, ein Tätigwerden der Gemeinschaft jedoch erforderlich schien, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen (Art. 308 EG). Sie wurde durch den Vertrag von Lissabon dahingehend ausgeweitet, dass eine Zielverwirklichung jetzt nach Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV nicht mehr nur im Rahmen des Gemeinsamen Marktes möglich ist, sondern umfassender im Rahmen der in den Verträgen

82 Ebenda, S. 386 f.

83 BVerfGE 37, S. 271, S. 280; BVerfGE 58, S. 1, S. 28. Siehe auch BVerfGE 59, S. 63, S. 90; BVerfGE 68, S. 1, S. 90; BVerfGE 73, S. 339, S. 374 f. Die Formulierung wird weder im Maastricht- (BVerfGE 89, S. 155) noch im Lissabon-Urteil, a.a.O. (Fn. 2) wieder aufgegriffen.

84 BGBl. 2012 II, S. 145.

85 Ebenda.

festgelegten Politikbereiche. Mit dieser Ausdehnung sah das Bundesverfassungsgericht die von Verfassung wegen erforderliche Bestimmtheit bei der Übertragung von Zuständigkeiten<sup>86</sup> nicht mehr gewahrt und verlangte daher in jedem Einzelfall ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG.<sup>87</sup> Umgesetzt wurde dies in § 8 IntVG.

## 2.1. Anwendungsfälle

### (a) Verordnung über Finanzbeiträge der EU zum Internationalen Fonds für Irland (2007 bis 2010)

Der erste Anwendungsfall betraf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Finanzbeiträge der EU zum Internationalen Fonds für Irland (2007 bis 2010). Diese Beiträge waren ursprünglich in der Verordnung 1968/2006 (EG)<sup>88</sup> geregelt, die der EuGH jedoch am 3. September 2009 für nichtig erklärte, weil sie neben der Flexibilitätsklausel auch auf Art. 159 Abs. 3 EG<sup>89</sup> hätte gestützt werden müssen.<sup>90</sup> Die Kommission legte deswegen am 5. Februar 2010 einen Vorschlag für eine „Ersatz“-Verordnung vor, den sie auf Art. 175 und 352 AEUV stützte.<sup>91</sup> Um dem deutschen Vertreter im Rat eine Zustimmung zu ermöglichen, legte die Bundesregierung am 20. Mai 2010 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor<sup>92</sup>, gegen den vom Bundesrat im ersten Durchgang am 9. Juli 2010 ohne Aussprache keine Einwände erhoben wurden.<sup>93</sup> Er wurde vom Plenum des Bundestages am 16. September 2010 ohne Aussprache dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie federführend überwiesen.<sup>94</sup> Dessen Beschlussempfehlung vom 6. Oktober 2010, den Gesetzentwurf in der Fassung anzunehmen<sup>95</sup>, die er bei den zwischenzeitlich auf europäischer Ebene erfolgten Verhandlungen gefunden hatte<sup>96</sup>, folgte das Plenum am darauffolgenden Tag ohne Aussprache einstimmig.<sup>97</sup> Der Bundesrat stimmte am 5. November 2010 ohne Aussprache zu.<sup>98</sup> Das Gesetz wurde am 9. Dezember im Bundesgesetzblatt verkündet und trat am darauffolgenden Tag in Kraft.<sup>99</sup> Noch am selben Tag stimmte der Rat dem Verordnungsvorschlag zu<sup>100</sup>, der am 30. Dezember 2010 im Amtsblatt veröffentlicht wurde.<sup>101</sup>

86 Vgl. BVerfGE 58, S. 1, S. 37; BVerfGE 68, S. 1, S. 98; BVerfGE 89, S. 155, S. 188; BVerfGE 90, S. 286, S. 362, BVerfGE 123, S. 267, S. 351.

87 BVerfGE 123, S. 267, S. 394 f. Zur verfassungsgerichtlichen Beurteilung der Vorläufervorschrift siehe BVerfGE 89, S. 155, S. 210.

88 Abl. Nr. L 409 vom 30. Dezember 2006, S. 86 ff.

89 Jetzt Art. 175 AEUV.

90 Rs. C-166/07, Sammlung der Rechtsprechung I, S. 7135 ff.

91 KOM (2010) 12 endg.

92 BRat-Drs. 301/10.

93 BRat-Drs. 301/10(B) i.V.m. Br-PIPr. 873, S. 245 i.V.m. S. 271.

94 BT-PIPr. 17/59, S. 6196 ff.

95 BT-Drs. 17/3232.

96 PE-CONS 26/10.

97 BT-PIPr. 17/65, S. 6840.

98 BRats-Drs. 618/10(B) i.V.m. BR-PIPr. 876, S. 400 i.V.m. S. 426.

99 BGBl. II, S. 1414 ff.

100 Rat der Europäischen Union, Dok.-Nr. 17668/1/10.

101 Abl. Nr. L 346, S. 1 ff.

- (b) Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der EU im Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Mazedonien: Beteiligung Mazedoniens als Beobachter an den Arbeiten der EU-Grundrechteagentur

Der zweite Anwendungsfall<sup>102</sup> betrifft den Vorschlag der Europäischen Kommission vom 13. Dezember 2010, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Rahmen von Artikel 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu beteiligen und die entsprechenden Modalitäten einschließlich der Bestimmungen über die Mitwirkung an den von der Agentur eingeleiteten Initiativen sowie über finanzielle Beiträge und Personal festzulegen.<sup>103</sup> Hintergrund ist die Möglichkeit der EU nach Art. 217 AEUV, mit Drittländern – hier Mazedonien – Assoziationsabkommen zu schließen, die auch die Einrichtung gemeinsamer Organe – hier eines Stabilitäts- und Assoziationsrates – beinhalten.<sup>104</sup> Der Standpunkt der EU in diesem Organ wird nach Art. 218 Abs. 9 AEUV vom Rat beschlossen, der hierfür jedoch einer gesonderten Ermächtigungsgrundlage bedarf, da es sich bei dem genannten Artikel nur um eine Verfahrensvorschrift und nicht um eine materiell-rechtliche Ermächtigung handelt.<sup>105</sup> Im vorliegenden Fall wird auf Art. 352 AEUV zurückgegriffen, da die Errichtung der Grundrechteagentur, an der sich Mazedonien durch den vorgeschlagenen Beschluss des Stabilitäts- und Assoziationsrates als Beobachter beteiligen soll, auf die Flexibilitätsklausel gestützt wurde.<sup>106</sup>

102 Siehe auch den Beschluss des Rates zur Festlegung eines Standpunkts der Gemeinschaft im Stabilitäts- und Assoziationsrat EG-Kroatien im Hinblick auf die Beteiligung Kroatiens im Rahmen von Artikel 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und die entsprechenden Modalitäten einschließlich Bestimmungen über die Mitwirkung an den von der Agentur eingeleiteten Initiativen, über finanzielle Beiträge und Personal, der am 26. April 2010 vom Rat angenommen wurde (Rat der Europäischen Union, Dok.-Nr. 7645/10 i.V.m. Dok.-Nr. 8967/10). Der entsprechende Beschluss 1/2010 des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Kroatien vom 25. Mai 2010 ist im ABL Nr. L 279 vom 23. Oktober 2010, S. 68 ff. veröffentlicht. Der Beschluss des Rates vom 6. Juni 2011 über den im Gemeinsamen EWR-Ausschuss zu vertretenden Standpunkt der Europäischen Union zur Änderung von Anhang VI (Soziale Sicherheit) und Protokoll 37 zum EWR-Abkommen; ABL Nr. L 182 vom 12. Juli 2011, S. 12 ff., wurde – anders als von der Kommission vorgeschlagen, SEC (2010) 1013 endg. – nicht auf Art. 352 AEUV gestützt. Die Beschlüsse des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung beziehungsweise den Abschluss des dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits beigefügten Protokolls über ein Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über die allgemeinen Grundsätze für die Teilnahme der Republik Moldau an den Programmen der Union (ABL Nr. L 14 vom 19. Januar 2011, S. 1; ABL Nr. L 131 vom 18. Mai 2011, S. 1) wurden ebenfalls – entgegen der Kommissionsvorschläge KOM (2010) 192 endg. und KOM (2010) 194 endg. – nicht auf Art. 352 AEUV gestützt. Dasselbe gilt für entsprechende Beschlüsse hinsichtlich der Ukraine, ABL Nr. L 18 vom 21. Januar 2011, S. 2 und ABL Nr. L 133 vom 20. Mai 2011, S. 1, im Vergleich zu KOM (2010) 407 endg. und KOM (2010) 408 endg.

103 KOM (2010) 720 endg.

104 *Silja Vöneky / Britta Beylage-Haarmann*, in: *Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf / Martin Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. II: EUV/AEUV, München, Art. 217 AEUV, Rn. 9 f.

105 *Stefan Lorenzmeier*, in: *Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf / Martin Nettesheim* (Hrsg.), ebenda, Art. 218 AEUV, Rn. 63.

106 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABL Nr. L 53 vom 22. Februar 2007, S. 1 ff.

Die Bundesregierung legte am 4. März 2011 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor<sup>107</sup>, gegen den der Bundesrat im ersten Durchgang am 15. April 2011 ohne Aussprache keine Einwendungen erhob.<sup>108</sup> Das Plenum des Bundestages überwies den Entwurf am 12. Mai 2011 ohne Aussprache federführend dem EU-Ausschuss.<sup>109</sup> Dieser gab am 25. Mai 2011 eine Empfehlung zugunsten der Annahme des Gesetzentwurfs ab<sup>110</sup>, der das Plenum am Tag darauf ohne Debatte mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen, der SPD-Fraktion sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen folgte.<sup>111</sup> Der Bundesrat stimmte am 17. Juni 2011 ohne Aussprache zu<sup>112</sup>, so dass das Gesetz am 28. Juli im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden konnte und am darauffolgenden Tag in Kraft trat.<sup>113</sup> Auf europäischer Ebene ist das Verfahren jedoch noch nicht weiter gediehen.<sup>114</sup>

### (c) Zeitpunkt der Vorlage, Einfügen von Änderungen

In beiden Fällen entschied sich die Bundesregierung also, den Entwurf für das Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 8 IntVG vorzulegen, bevor die Verhandlungen über den entsprechenden Kommissionsvorschlag auf europäischer Ebene abgeschlossen waren. Damit kann sie eine schnellere Beschlussfassung auf europäischer Ebene ermöglichen – wenn der Rat nach der politischen Einigung nicht erst das deutsche Gesetzgebungsverfahren abwarten muss, bevor er formell beschließen kann. Problematisch wird das Vorgehen jedoch dann, wenn sich der mit dem Zustimmungsgesetz in Bezug genommene Kommissionsvorschlag bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene noch ändert. Dies könnte im (zweiten) Fall der Beteiligung Mazedoniens an der Arbeit der EU-Grundrechteagentur dazu führen, dass die Bundesregierung trotz abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens nicht über die erforderliche Ermächtigung zur Zustimmung zum (geänderten) Kommissionsvorschlag verfügt. Das deutsche Zustimmungsgesetz müsste hierzu erst angepasst werden, so dass es trotz der frühzeitigen Vorlage eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung nicht zu einer zügigen Beschlussfassung auf europäischer Ebene kommen kann.

Die Bundesregierung könnte natürlich mit der Vorlage ihres Entwurfs abwarten, bis auf europäischer Ebene eine politische Einigung erzielt wurde. Um Verzögerungen der dortigen Beschlussfassung zu vermeiden, müsste sie ihren Gesetzentwurf jedoch auch schon vorher vorlegen können – wenn nur der Bundestag mit seiner Beschlussfassung abwartet, bis der endgültige Text auf europäischer Ebene abgestimmt ist, und die Änderungen im Verhältnis zum Kommissionsvorschlag in den Gesetzentwurf einarbeitet, wie dies im (ersten) Fall des Internationalen Fonds für Irland geschehen ist. Zwar berät der Bundesrat in einem solchen Fall in seinem ersten Durchgang nach Art. 76 Abs. 2 GG nicht die endgültige Fassung. Das ist jedoch keine Besonderheit eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m.

107 BRat-Drs. 125/11.

108 BRat-Drs. 125/11(B) i.V.m. BR-PIPr. 882, S. 192 i.V.m. S. 211 f.

109 BT-PIPr. 17/108, S. 12327 f.

110 BT-Drs. 17/5954.

111 BT-PIPr. 17/111, S. 12649.

112 BRat-Drs. 292/11(B) i.V.m. BR-PIPr. 884, S. 296 i.V.m. S. 305.

113 BGBl. II, S. 699 ff.

114 Datenbank PreLex mit Informationen zu den einzelnen Schritten im jeweiligen EU-Rechtsetzungsverfahren, [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DossId=199974](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossId=199974) (Abruf am 15. Mai 2012).

§ 8 IntVG. Die Konstellation wird vielmehr in jedem Fall auftreten, in dem der Bundestag sein Recht gemäß Art. 77 Abs. 1 GG, über Gesetzesvorlagen zu beschließen, dahingehend ausübt, dass er sie in einer geänderten Fassung annimmt – und der Bundesrat sie anschließend im zweiten Durchlauf nach Art. 77 Abs. 2 ff. GG zur erneuten Beratung erhält. Ein solches Vorgehen wird deswegen von der Literatur auch für unproblematisch gehalten, solange der Zusammenhang mit Gesetzgebungsziel und -grund des Entwurfs gewahrt bleibt.<sup>115</sup>

(d) Mögliche zukünftige Anwendungsfälle

Mögliche Anwendungsfälle für diese Thematik liegen bereits vor, da die Kommission weitere Verordnungsvorschläge auf Art. 352 AEUV gestützt hat. Der bekannteste betrifft wohl die Europäische Privatgesellschaft.<sup>116</sup> Entsprechend soll das Statut der Europäischen Stiftung auf der Grundlage des Art. 352 AEUV ergehen.<sup>117</sup> Dazu kommen Vorschläge für Regelungen zum gewerbmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld außerhalb von Euro-Mitgliedstaaten<sup>118</sup>, zur elektronischen Veröffentlichung des EU-Amtsblatts<sup>119</sup>, zum Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“<sup>120</sup> sowie zur Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit.<sup>121</sup> Ebenfalls auf Art. 352 AEUV gestützt werden Vorschläge für Beschlüsse zum Mehrjahresrahmen für die EU-Grundrechteagentur.<sup>122</sup>

2.2. Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 8 IntVG auf Berichte und Verhandlungsmandate

Fraglich ist, ob der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und die Erforderlichkeit eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 8 IntVG – wenn es sich bei der Ermächtigungsgrundlage um Art. 352 AEUV handelt – auch Anwendung finden, wenn kein verbindlicher Rechtsakt erlassen, sondern ein unverbindlicher Bericht vorgelegt wird. In der europarechtlichen Literatur war vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vertreten worden, dass der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nicht für unverbindliches Handeln gelte.<sup>123</sup> Nach der damaligen Rechtslage übten die Organe ihre Befugnisse nach

115 *Johannes Masing*, in: *Hermann von Mangoldt | Friedrich Klein | Christian Starck* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 77, Rn. 33.

116 KOM (2008) 396 endg. Neben dem oben genannten Vorschlag zur Europäischen Privatgesellschaft ergibt eine PreLex-Suche der nunmehr auf Art. 352 AEUV gestützten Vorschläge aus der Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, die noch nicht verabschiedet, aber auch nicht zurückgenommen wurden, die Dokumente KOM (2005) 190 endg., KOM (1996) 133 endg., KOM (1983) 13 endg.

117 KOM (2012) 35 endg.

118 KOM (2010) 376 endg.

119 KOM (2011) 162 endg.

120 KOM (2011) 884 endg.

121 KOM (2012) 130 endg.

122 KOM (2010) 708 endg.; KOM (2011) 880 endg.

123 *Manfred Zuleeg*, in: *Hans von der Groeben | Jürgen Schwarze* (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Bd. 1, Baden-Baden 2003, Art. 5 EG, Rn. 2.

Maßgabe und im Sinne der Verträge aus (Art. 5 EU) und erließen zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe des EG-Vertrags Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprachen Empfehlungen aus oder gaben Stellungnahmen ab (Art. 249 Abs. 1 EG). Zwar war denkbar, unter der Ausübung von Befugnissen nur verbindliches Handeln zu verstehen. Aber schon damals war fraglich, ob nicht die Tatsache, dass auch unverbindliche (Art. 249 Abs. 5 EG) Empfehlungen und Stellungnahmen nach Maßgabe des EG-Vertrags zu erlassen waren, dafür sprach, eben auch unverbindliches Handeln an den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu binden. In diese Richtung deutet auch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs, in dem er dem Europäischen Parlament die „Befugnis [zuspricht,] über jede Frage zu beraten, die die Gemeinschaft betrifft, Entschließungen über derartige Fragen anzunehmen und die Regierungen zum Handeln aufzufordern“<sup>124</sup>.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben sich entsprechende Hinweise verdichtet. So heißt es jetzt in Art. 5 Abs. 2 EUV, dass die Union nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben. Sollte die Ausübung von Befugnissen noch auf den Erlass von verbindlichen Rechtsakten begrenzt gewesen sein, wird jetzt die weite Formulierung „tätig werden“ benutzt, die allgemein jedes Handeln in welcher Form auch immer umfassen kann. Zudem wurde Art. 288 Abs. 1 AEUV dahingehend verschärft, dass die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten annehmen. Schließlich wurde in die Verträge an zwei weiteren Stellen die zusätzliche Bestimmung aufgenommen, dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben (Art. 4 Abs. 1, 5 Abs. 2 S. 2 EUV). Damit spricht (jedenfalls) der (neue) Text dafür, dass auch unverbindliches Handeln der Union einer Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Gestützt wird diese Auslegung durch den Sinn und Zweck der Vorschriften, wie er sich entstehungsgeschichtlich aus der Erklärung von Laeken zu den Zielen der Vertragsreform ergibt<sup>125</sup>: An allererster Stelle der zu klärenden Fragen stand die „bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“<sup>126</sup>. Dabei ging es insbesondere darum, wie „die Aufteilung der Zuständigkeiten transparenter“ gestaltet werden könne.<sup>127</sup> Der Konvent erhielt den Auftrag zu überlegen, ob „eine deutlichere Unterscheidung [...] zwischen den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union, den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und den von der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten“ vorgenommen werden könne.<sup>128</sup> Auch unter Effizienzpunkten sollte die Frage beantwortet werden, auf welcher Ebene die Zuständigkeiten wahrgenommen werden sollten.<sup>129</sup>

Beide Ziele – Transparenz und Effizienz – lassen sich jedoch nur erreichen, wenn auch unverbindliches Unionshandeln an den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ge-

124 Sammlung der Rechtsprechung 1983, S. 255, Rn. 39.

125 Zum Folgenden siehe bereits *Marco Buschmann / Birgit Daiber*, Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, in: DÖV 2011, S. 504, S. 505.

126 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001, S. 19, S. 21, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf) (Abruf am 15. Mai 2012).

127 Ebenda.

128 Ebenda.

129 Ebenda, S. 21 f.

bunden wird: So wird für die Bürger nur ersichtlich, in welchen Bereichen sie sich an die Union und in welchen sie sich an die Mitgliedstaaten wenden müssen beziehungsweise in welchen Bereichen sie (bei ihrer Wahlentscheidung) der Union ein Handeln oder Unterlassen zurechnen können und in welchen den Mitgliedstaaten, wenn die Union nicht durch zum Beispiel unverbindliche Berichte, Mitteilungen, Grünbücher und ähnliches den Eindruck erwecken kann, sich einer Sache annehmen zu können, für die sie nach den Verträgen aber keine Zuständigkeit hat. Ebenso lassen sich Effizienzverluste nur vermeiden, wenn die Unionsorgane Kräfte nicht für die Arbeit in Zuständigkeitsbereichen binden, in denen sie keine Rechtsakte erlassen können. Spiegelt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten die Sachnähe und Kompetenz der jeweiligen Ebene wider, bestimmte Gebiete zu gestalten, kann effizientes Handeln nur darin bestehen, die entsprechenden – gegebenenfalls auch vorbereitenden oder insgesamt unverbindlichen – Arbeiten auf dieser Ebene zu belassen und nicht eine sachfernere Ebene (parallel) tätig werden zu lassen. Insgesamt ist deswegen davon auszugehen, dass die Union für jegliches Handeln<sup>130</sup> – also auch für unverbindliche Berichte oder (Empfehlungen für) Verhandlungsmandate – einer Ermächtigungsgrundlage bedarf. Bestätigt wird dies auch durch die Praxis der Kommission, wenn sie mehrfach von der Rechtsgrundlage eines Berichts spricht.<sup>131</sup>

Verfassungsrechtlich bedarf dieses unverbindliche Handeln einer Ermächtigung, wenn es sich dabei um Hoheitsrechte im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG handelt. Dagegen könnten sprechen, dass es sich bei diesen Hoheitsrechten um Befugnisse „zum Erlass von Rechtsätzen und Einzelfallregelungen [handeln soll], deren Adressaten unmittelbar die Rechtssubjekte und Rechtsanwendungsorgane der staatlichen Rechtsordnung sind“<sup>132</sup>. Damit wird jedoch nur das Besondere hervorgehoben, das die Hoheitsrechtsübertragung im Vergleich zum klassischen völkerrechtlichen Vorgehen auszeichnet. Es handelt sich dabei nicht um eine abschließende Definition. Vielmehr wird betont, dass Hoheitsrechte im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 (und des Art. 24 Abs. 1) GG „Befugnisse aller drei Staatsgewalten, also ebenso die der Rechtsetzung wie die der Verwaltung und der Rechtsprechung“ umfassen.<sup>133</sup> Zu diesen Handlungsmöglichkeiten der Staatsgewalten gehört auch das schlicht-hoheitliche Handeln, so dass eine Vermutung dafür spricht, dass es ebenso nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 (und Art. 24 Abs. 1) GG (an die EU) übertragen werden kann. Dabei ist zu beachten, dass solches Handeln innerstaatlich – genauso wie rechtsverbindliches Handeln der Staatsorgane auch – den Bindungen an die Kompetenzverteilung<sup>134</sup> und die Grundrechte<sup>135</sup> unterliegt. Dann ist es nur konsequent, schlicht-hoheitliches Handeln auch im Außenverhältnis zur EU kei-

130 Ebenso Jürgen Bast / Armin von Bogdandy, in: Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf / Martin Nettesheim (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 104), Art. 5 EUV, Rn. 23 ff.

131 Siehe zum Beispiel KOM (2010) 353 endg., S. 3; KOM (2010) 480 endg., S. 3; KOM (2010) 501 endg., S. 6; KOM (2010) 734 endg., S. 4; KOM (2010) 190 endg., S. 3; KOM (2010) 676 endg., S. 2 f.

132 Rupert Scholz, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 65; siehe auch Ingolf Pernice, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 81.

133 Rupert Scholz, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 65; siehe auch Rudolf Streinz, a.a.O. (Fn. 26), Art. 24, Rn. 12.

134 Wilfried Erbuth, in: Michael Sachs (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 30, Rn. 32 f.; Stefan Koriath, in: Theodor Maunz / Günter Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 30, Rn. 19; Wolfgang März, in: Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 30, Rn. 48; Ingolf Pernice, a.a.O. (Fn. 26), Art. 30, Rn. 27.

135 Matthias Herdegen, in: Theodor Maunz / Günter Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 1, Rn. 94 f.; Christian Starck, in: Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / ders. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 1, Rn. 227.

nen Sondervorschriften zu unterwerfen und die Kompetenzverteilung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU genauso eindeutig zu gestalten wie die innerstaatliche. Die Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG auf schlicht-hoheitliches Handeln ist deswegen – insbesondere nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Einsatz von Nuklearwaffen<sup>136</sup> – auch überwiegend anerkannt.<sup>137</sup>

### 2.3. Möglichkeiten politischer Gestaltung

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf diese EU-Handlungen bestehen. Denkbar wäre zum Beispiel, ob nicht mit einem Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. § 8 IntVG neben der Zustimmung zu einem Rechtsakt nach Art. 352 AEUV gleichzeitig der Kommission eine Zuständigkeit übertragen werden könnte, entsprechende Berichte zu erstatten. Ebenso könnte überlegt werden, ob nicht mit der Zustimmung zu einem Verhandlungsmandat auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 352 AEUV den nach Art. 218 Abs. 5 und 6 AEUV zuständigen Organen zugleich die Kompetenz zur Unterzeichnung und zum Abschluss des entsprechenden Vertrags übertragen werden könnte. Weiter wäre zu erwägen, ob nicht in das oben genannte Zustimmungsgesetz zur Aufnahme von Mazedonien als Beobachter an den Arbeiten der Grundrechteagentur gleichzeitig eine Ermächtigung aufgenommen werden könnte, auch andere Beitrittskandidaten dazu zuzulassen beziehungsweise generell Beitrittskandidaten als Beobachter an den Arbeiten von Agenturen zuzulassen, die auf der Grundlage von Art. 352 AEUV tätig werden. Genauso könnte überlegt werden, eine entsprechende Bestimmung in das Zustimmungsgesetz zur Gründung oder zur Änderung des Gründungsakts einer Agentur aufzunehmen. Der Gesetzgeber müsste dann nicht mehr in jedem Einzelfall ein Gesetzgebungsverfahren durchführen – es sei denn, er entscheidet sich aus politischen Gründen bewusst für diesen Weg, weil er sich zum Beispiel bei bestimmten, als politisch heikel eingeschätzten völkerrechtlichen Verträgen der EU die endgültige Entscheidung bis zur Vorlage des ausgehandelten Vertragstextes vorbehalten will, weil er Fortschritte bestimmter Beitrittskandidaten erst kontrollieren will oder seine Zurückhaltung gegenüber der Arbeit bestimmter Agenturen<sup>138</sup> deutlich machen will.

Kritisch wären die angedachten Ermächtigungen jedoch, wenn sie eine Umgehung des Lissabon-Urteils darstellen würden, wonach ein Handeln auf der Grundlage von Art. 352 AEUV innerstaatlich ein Zustimmungsgesetz voraussetzt.<sup>139</sup> Dagegen spricht jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht diese Anforderung nur gestellt hat, weil es bei Art. 352 AEUV die von Verfassung wegen erforderliche Bestimmtheit bei der Übertragung von Zuständigkeiten nicht mehr gewahrt sah. Insofern ist anzunehmen, dass für die Übertragung von Zuständigkeiten „im Rahmen“ des Art. 352 AEUV keine Sonderregeln bestehen, sich diese

136 BVerfGE 68, S. 1, LS 2b, S. 91 ff.

137 *Albrecht Randelzhofer*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 24, Rn. 42; *Rudolf Streinz*, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 16; *Claus D. Classen*, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 9 i.V.m. Art. 24, Rn. 4, der auf die Kriterien zur Abgrenzung von öffentlichem und privatem Recht abhebt. Anderer Auffassung ist *Ondolf Rojahn*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, München 2001, Art. 23, Rn. 42.

138 BT-Drs. 16/9695, S. 3.

139 BVerfGE 123, S. 267, S. 395, S. 436.

vielmehr nach den allgemeinen Regeln (über die Bestimmtheit) bei der Übertragung von Zuständigkeiten richten. Da in allen angedachten Fällen die Rechtsgrundlagen für einen Bericht und für eine Agentur sowie das Verhandlungsmandat für einen abzuschließenden Vertrag deutlich genauer festgelegt sein dürften als die Rechtsgrundlagen sonstiger Verträge, dürften gegenüber einer Übertragung der angedachten Zuständigkeiten aus Bestimmtheitsanforderungen keine Bedenken bestehen.

Beachtet werden muss jedoch, dass der Gesetzgeber damit die grundgesetzliche Zuständigkeitsordnung und damit materiell die Verfassung ändert.<sup>140</sup> In der Konsequenz bedarf ein solches Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG einer verfassungsändernden Mehrheit.<sup>141</sup>

### 3. Subsidiaritätsrüge

Auch von seiner Möglichkeit nach Art. 12 lit. b EUV i.V.m. Art. 6 f. des Protokolls (Nr. 2) i.V.m. § 11 IntVG i.V.m. § 93c GOBT, eine Subsidiaritätsrüge zu erheben, hat der Bundestag bereits Gebrauch gemacht. Auf Empfehlung des federführenden Finanzausschusses brachte er am 7. Oktober 2010 nach einer halbstündigen Debatte mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion Die Linke entsprechende Bedenken gegen den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme vor.<sup>142</sup> Ebenso schlug der Rechtsausschuss dem Plenum vor, eine Rüge zu erheben gegen den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen und öffentlichen Urkunden in Erbsachen sowie zur Einführung eines Europäischen Nachlasszeugnisses. Diesem Vorschlag folgte das Plenum am 17. Dezember 2009 ohne Debatte einstimmig.<sup>143</sup> Ebenfalls einstimmig erhob das Plenum am 1.

140 BVerfGE 58, S. 1, S. 36.

141 *Kurt Faßbender* nimmt hingegen mit Verweis auf BVerfG 123, S. 267, S. 395 an, dass „eine Inanspruchnahme ... des Art. 352 AEUV [immer] ... eine Zweidrittelmehrheit ... erfordert“, a.a.O. (Fn. 14), S. 802. Da das Gericht an anderer Stelle den Verweis auf Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG jedoch nicht wiederholt (BVerfGE 123, S. 267, S. 436) und an zwei weiteren Stellen zudem von einem Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG „und gegebenenfalls“ S. 3 spricht (BVerfGE 123, S. 267, S. 391, S. 434), wird vorliegend davon ausgegangen, dass nicht jedem Gesetz nach § 8 IntVG mit einer Zweidrittelmehrheit zugestimmt werden muss. Enthält ein Rechtsakt nach Art. 352 AEUV allein materiellrechtliche Bestimmungen, die mit dem Grundgesetz vereinbar sind, und keine Ermächtigungen an EU-Organe (durch die die grundgesetzliche Zuständigkeitsordnung geändert würde), dürfte demnach ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG mit einfacher Mehrheit in Bundestag und Bundesrat ausreichend sein. Siehe hierzu auch die in Fußnote 26 aufgeführten Nachweise.

142 BT-Drs. 17/3239 i.V.m. BT-PlPr. 17/65, S. 6865 ff. Der Bundesrat hat gegen den Vorschlag ebenfalls Subsidiaritätsrüge erhoben, BRat-Drs. 437/10 (B) i.V.m. BR-PlPr. 874, S. 307 ff. Siehe auch BT-Drs. 17/3191 (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) und BT-Drs. 17/3240 (Fraktion der SPD), die statt einer Subsidiaritätsrüge eine Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG vorschlagen. Ob die Parlamente anderer Mitgliedstaaten ebenfalls Subsidiaritätsrüge erhoben haben, lässt sich unter [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu) recherchieren.

143 BT-Drs. 17/270 i.V.m. BT-PlPr. 17/12, S. 952. Der Kommissionsvorschlag ist bereits am 14. Oktober 2009 und damit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 (BGBl. II, S. 1223) vorgelegt worden. Dies wirft die Frage auf, ob die Vorschriften über die Subsidiaritätsrüge

Dezember 2011 auf Empfehlung des Rechtsausschusses eine weitere Subsidiaritätsrüge gegen den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, nachdem die entsprechenden Reden zu Protokoll gegeben worden waren.<sup>144</sup> Dabei lässt sich den letztgenannten Rügen entnehmen, dass der Bundestag den Lissaboner Vertrag dahingehend auslegt, dass mit der Subsidiaritätsrüge auch Bedenken hinsichtlich der Kompetenzgrundlage vorgebracht werden können. Dies ist an anderer Stelle bereits vertieft begründet worden<sup>145</sup>, so dass es hier damit sein Bewenden haben soll.

#### 4. Fazit: Europapolitik im Bundestag: behandelt wie Innenpolitik

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich der Deutsche Bundestag mit den europäischen Materien beschäftigt. Dabei ist nicht nur der EU-Ausschuss zuständig. Auch die Mitglieder des Rechts- und des Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie waren in den dargestellten Fällen federführend mit den europäischen Themen befasst. Einige davon wurden im Plenum debattiert, andere sofort abgestimmt. Hinsichtlich der dafür vorzunehmenden Gewichtung orientierte sich der Bundestag nicht daran, ob er über ein Gesetz beriet oder „nur“ über eine Stellungnahme. So wurden etwa die beiden Geszentwürfe zur Anwendung der Flexibilitätsklausel ohne Aussprache angenommen, während die Subsidiaritätsrüge zur Einlagensicherung oder eine Stellungnahme zur Gewährung von Finanzmitteln an Portugal<sup>146</sup> im Plenum debattiert wurden. Bei aller Vorsicht, die aufgrund der erst kurzen Geltung der Vorschriften angezeigt ist, lässt sich möglicherweise schon eine Tendenz erkennen, Themen möglichst frühzeitig zu debattieren – etwa die Stellungnahmen zu Vertragsänderungen und zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen –, nachdem die Würfel auf europäischer Ebene gefallen waren, die zeitliche Befassung des Plenums aber zu reduzieren. Schließlich lassen sich auch hinsichtlich der Abstimmungsmehrheiten keine generellen Aussagen machen. Sie reichen von Einstimmigkeit bis zur Beschlussfassung allein mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen. Europapolitische Themen werden also nicht als solche befürwortet oder abgelehnt, sondern in jedem Fall gesondert inhaltlich bewertet – wie innenpolitische Themen auch.<sup>147</sup>

diaritätsrüge auf diese Vorschläge Anwendung finden oder ob sie nur für Vorschläge gelten sollen, die nach ihrem Inkrafttreten vorgelegt werden. Eine Bestimmung in letztere Richtung lässt sich dem Vertrag von Lissabon nicht entnehmen. Art. 10 Abs. 1 S. 2 des Protokolls (Nr. 36) deutet vielmehr darauf hin, dass der Vertrag Regelungen nur für notwendig hielt, wenn Änderungen nicht sofort angewandt werden sollen, und damit inzident von der sofortigen Anwendung seiner Bestimmungen auch auf bereits bestehendes ausgeht.

144 BT-Drs. 17/8000 i.V.m. BT-PlPr. 17/146, S. 17501 ff.

145 Marco Buschmann / Birgit Daiber, a.a.O. (Fn. 124).

146 BT-Drs. 17/5797 i.V.m. BT-PlPr. 17/108, S. 12289 ff.

147 Siehe bereits *Mechthild Dyckmans / Birgit Daiber*, Europäische Justizpolitik – Erkenntnisse aus der Arbeit im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2005–2009), in: *Recht und Politik 2009*, S. 193, S. 206.