

SPD eine europäische Sozialpolitik und damit weitere Integrationsschritte in einem Politikfeld, das bisher immer noch weitgehend nationaler Regelungskompetenz unterliegt und dessen Vergemeinschaftung einen wesentlichen Bereich nationalstaatlicher Politik auf die europäische Ebene verlagern würde. Diese Zukunftsvisionen lassen sich offensichtlich nur schwer miteinander vereinbaren. Sollte die „Sozialstaatswerdung“ Europas¹⁹ an der CDU/CSU-Fraktion (und den Regierungen anderer Mitgliedstaaten) scheitern, ist das Fortbestehen des Konsenses der beiden deutschen Volksparteien in europapolitischen Grundsatzfragen durchaus fraglich.

19 *Wilhelm Knelangen*, „Sozialstaatswerdung“ Europa? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik, in: *Alexandra Baum-Ceisig / Anne Faber* (Hrsg.), *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Wiesbaden 2005, S. 20 – 44.

Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkommentar

*Sven Hölscheidt, Steffi Menzenbach und Birgit Schröder**

Das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) gehört einer seltenen Gattung an, dem echten Parlamentsgesetz.¹ Es ist das Kernstück des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union², das am 25. September 2009 in Kraft getreten ist. In nur drei Monaten hat der Bundestag dieses Begleitgesetz³ und vier weitere Gesetzentwürfe⁴ erarbeitet und insgesamt

* Die Autoren sind Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags. Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.

1 Vgl. *Gunther Krichbaum*, BT-Plenarprotokoll 16/233, S. 26350 (B). Über 80 Prozent der beschlossenen Gesetze sind Regierungsvorlagen; viele der als Bundestagsinitiativen verbuchten Entwürfe werden lediglich parallel zum Regierungsentwurf eingebracht; vgl. Deutscher Bundestag, Referat Parlamentsdokumentation, Statistik der Gesetzgebung – Überblick 16. Wahlperiode, Stand vom 5. November 2009, <http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/gesetzgebung.pdf> (Abruf am 23. November 2009).

2 BGBl. I 2009, S. 3022.

3 BT-Drs. 16/13923.

4 BT-Drs. 16/13924; BT-Drs. 16/13925; BT-Drs. 16/13926; BT-Drs. 16/13928. Alle Entwürfe waren Gegenstand einer Gemeinsamen Öffentlichen Anhörung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat am 26. und 27. August 2009: *Armin von Bogdandy* (A-Drs. Nr. 16[21]914 [neu]); *Christian Calliess* (A-Drs. Nr. 16[21]912); *Andreas Fisahn* (keine schriftliche Stellungnahme); *Christian Hillgruber* (A-Drs. Nr. 16[21]904); *Ingolf Pernice* (A-Drs. Nr. 16[21]915); *Franz C. Mayer* (A-Drs. Nr. 16[21]916); *Dietrich Murswieck* (A-Drs. Nr. 16[21]910); *Andreas Peter Maurer* (A-Drs. Nr. 16[21]913); *Adelheid Putlter* (A-Drs. Nr. 16[21]905); *Matthias Ruffert* (A-Drs. Nr. 16[21]908); *Jürgen Schwarze* (A-Drs. Nr. 16[21]909); *Rudolf Streinz* (A-Drs. Nr. 16[21]911). Ihre schriftlichen Stellungnahmen und das Wortprotokoll der Anhörung, Protokoll Nr. 90 des EU-Ausschusses, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschusse/a21/anhoerungen/90_sitzung/index.html (Abruf am 9. November 2009); Berichterstattung über die Anhörung:

vier Gesetze⁵ beschlossen⁶, die seine Rechte und die Rechte des Bundesrats stärken sollen. Dies war nötig geworden, weil das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Urteil vom 30. Juni 2009⁷ zwar das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon⁸ und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes⁹ für verfassungskonform, das Begleitgesetz¹⁰ jedoch für teilweise verfassungswidrig erklärt hatte.

Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag: Experten sehen Vorgaben erfüllt, in: heute im bundestag (hib), Nr. 241 vom 26. August 2009, http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_08/2009_241/01.html (Abruf am 9. November 2009); Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon: Uneinigkeit beim Thema „Vorbehalt“, in: hib, Nr. 243 vom 27. August 2009, http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_08/2009_243/01.html (Abruf am 9. November 2009). Zur Beratung im federführenden Europaausschuss vgl. Abgeordnete geben grünes Licht für Begleitgesetze, in: hib, Nr. 245 vom 2. September 2009, http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_09/2009_245/01.html (Abruf am 9. November 2009).

- 5 Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (dazu unten Abschnitt 2); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I 2009, S. 3026; Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I 2009, S. 3031.
- 6 Ausführlich zum Gesetzgebungsverfahren *Heike Baddenhausen / Julianne Schopp / Catrin Steinrück*, Die neue Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, in: EuGRZ 2009, S. 534 ff.; *Steffi Menzenbach*, Mit Vollgas nach Europa, in: Das Parlament vom 31. August 2009, S. 1; *Sebastian Hille*, Auf Umwegen nach Rom, in: Das Parlament vom 14. September 2009, S. 16; *Jörg-Uwe Hahn*, Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz, in: EuZW 2009, S. 758, S. 760.
- 7 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, Aktenzeichen 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, zitiert in der Fassung der Internet-Veröffentlichung unter Hinweis auf die dortigen Randnummern, weitere Fundstellen: NJW 2009, S. 2267 ff.; EuGRZ 2009, S. 339 ff.; JZ 2009, S. 890 ff. Aus der Flut an Veröffentlichungen zum Urteil vgl. nur *Jörg-Klaus Baumgart*, Ja zum Vertrag von Lissabon, aber... Das Urteil des BVerfG und die notwendige Änderung des Ausweitungsgesetzes, in: NJ 2009, S. 309 ff.; *Peter Becker / Andreas Maurer*, Deutsche Integrationsbremsen, in: SWP-Aktuell, Nr. 41 vom Juli 2009; *Claus Dieter Classen*, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, in: JZ 2009, S. 881 ff.; *Klaus Ferdinand Gärditz / Christian Hillgruber*, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, in: JZ 2009, S. 872 ff.; *Martin Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, in: NJW 2009, S. 2867 ff.; *Eckhard Pache*, Das Ende der europäischen Integration? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, zur Zukunft Europas und der Demokratie, in: EuGRZ 2009, S. 285; *Frank Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruher Rechtspruch zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2009, S. 718 ff.; *Jörg-Philipp Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: EuZW 2009, S. 724 ff.; *Christian Tomuschat*, The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, in: GLJ 2009, S. 1259 ff.
- 8 Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, BGBl. II 2008, S. 1038 (Gesetzentwurf BT-Drs. 16/8300, Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 16/8917).
- 9 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), BGBl. I 2008, S. 1926 (Gesetzentwurf BT-Drs. 16/8488, Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 16/8912).
- 10 Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/8489, Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 16/8919).

1. Die Regelungen des IntVG

1.1. § 1 IntVG: Integrationsverantwortung

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat ist einer der Leitgedanken der Entscheidung des BVerfG. Dies war Anlass für den Gesetzgeber, den § 1 IntVG mit „Integrationsverantwortung“ zu überschreiben. Sein erster Absatz sieht vor, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung insbesondere nach Maßgabe des IntVG wahrnehmen. Das Wort „insbesondere“ stellt klar, dass dies auch nach Art. 23 GG und anderen Vorschriften geschieht.¹¹

Gemäß § 1 Abs. 2 IntVG sollen Bundestag und Bundesrat über Vorlagen nach dem IntVG in angemessener Frist beraten und Beschluss fassen und dabei die für die Beschlussfassung auf der Ebene der Europäischen Union maßgeblichen Fristvorgaben berücksichtigen. Im Urteil lautet die entsprechende Formulierung regelmäßig: „..., innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist.“¹² Damit hat das Gericht einerseits zum Ausdruck gebracht, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt wahrnehmen dürfen, sondern an die Vorgaben des Vertragsrechts gebunden sind. Andererseits hat das Gericht keine Ausschlussfrist formuliert. In dieser Situation der „gebundenen Entscheidungsfreiheit“ bot es sich an, auf eine Vorschrift zu blicken, die Vergleichbares normiert: Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG bestimmt, dass der Bundestag über Vorlagen des Bundesrats „in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen“ hat. Die elegante „Fristenlösung“ am Anfang des Gesetzes macht es überflüssig, bei jedem Integrationstatbestand auf Art. 48 EUV-Lissabon¹³ hinzuweisen; außerdem ist es möglich, flexibel auf die Verfahrensabläufe in der EU zu reagieren und die Zeitabläufe des deutschen „Zustimmungsverfahrens“ dem jeweiligen europäischen Rechtsetzungsverfahren anzupassen.¹⁴

1.2. § 2 IntVG: Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren

§ 2 IntVG regelt, dass eine Zustimmung der Bundesrepublik zu einem Beschluss des Europäischen Rates gemäß Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV-Lissabon durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG¹⁵ erfolgt. Damit wird die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat nicht einem Vorbehalt unterworfen. Vielmehr bedarf erst der getroffene Ratsbeschluss einer Zustimmung der Bundesrepublik.¹⁶ Dies ergibt sich in aller Regel schon aus Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 3 EUV-Lissabon. Hiernach tritt der Ratsbeschluss „erst

11 BT-Drs. 16/13923, S. 6.

12 So zum Beispiel BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 319, 320, 414, 416.

13 Die durch den Vertrag von Lissabon geänderten Verträge werden wie folgt zitiert: Vertrag über die Europäische Union (EUV-Lissabon) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

14 BT-Drs. 16/13923, S. 7.

15 Das Gesetz entspricht insoweit den gängigen Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen; Formulierungsvorschläge für den Fall, dass das Vertragsrecht keinen Ratifikationsvorbehalt vorsieht, werden an den entsprechenden Stellen in der Kommentierung gemacht.

16 BT-Drs. 16/13923, S. 8.

nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft“. Für die Bundesrepublik ist die wichtigste Verfassungsvorschrift Art. 23 Abs. 1 GG. Ausgeschlossen ist durch § 2 IntVG die Argumentation, der Ratsbeschluss betreffe nur so wenig bedeutsame Teile des Vertragsrechts, dass nach deutschem Verfassungsrecht eine Legitimation der Zustimmung durch Gesetz nicht erforderlich sei.¹⁷

Nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon kann die Regierung eines Mitgliedstaats, das Europäische Parlament (EP) oder die Europäische Kommission Änderungen aller oder einzelner Teile des Dritten Teils des AEUV vorschlagen. Dieser umfasst insgesamt 172 Artikel und regelt etwa Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei, Freizügigkeit, Sozialpolitik und Verbraucherschutz. Änderungen im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren setzen einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates voraus. Sie dürfen gemäß Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon die Zuständigkeiten der EU nicht ausdehnen.

Das BVerfG sieht es als problematisch an, dass die Tragweite des Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon nur eingeschränkt bestimmbar sei. Die Vorschrift eröffne dem Europäischen Rat einen weiten Handlungsspielraum für primärrechtliche Änderungen, die „für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbar“ seien.¹⁸ Das BVerfG kommt daher zu dem Schluss, dass das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren generell wie eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu behandeln sei und ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG erfordere.¹⁹ Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, zwischen einem Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 oder Satz 3 GG zu differenzieren; es handelt sich in der Praxis um eine Einzelfallentscheidung.²⁰

1.3. § 3 IntVG: Besondere Vertragsänderungsverfahren

§ 3 Abs. 1 IntVG regelt die Zustimmung der Bundesrepublik zu den Beschlüssen des Rates gemäß Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV (Beitritt der EU zur EMRK) und Art. 311 Abs. 3 AEUV (Festlegung der Eigenmittel der EU). § 3 Abs. 2 IntVG betrifft die Zustimmung der Bundesrepublik zum Erlass von Bestimmungen durch den Rat gemäß Art. 25 Abs. 2 AEUV (Ergänzung der Rechte der Unionsbürger), Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV (Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP) und Art. 262 AEUV (Zuständigkeit der EU zur Schaffung europäischer Rechtstitel). § 3 Abs. 3 IntVG regelt die Beteiligung der deutschen Gesetzgebungsorgane bei der Einführung einer gemeinsamen Verteidigung der Union (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). Das BVerfG hat seine Überlegungen zu Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon auf besondere Vertragsänderungsverfahren erstreckt.²¹ Diese haben gemeinsam, dass sie in einem bestimmten Bereich eine Erweiterung des Primärrechts vorsehen und zumeist nur einmal angewandt werden können. Da die Verfahren auf europarechtlicher Ebene unterschiedlich ausgestaltet sind, ist § 3 IntVG entsprechend unterteilt.

17 Vgl. *Adelheid Puttler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 4; *Rudolf Streinz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 4.

18 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 311.

19 Ebenda, Rn. 412.

20 Zustimmend *Armin von Bogdandy*, a.a.O. (Fn. 4), S. 15; *Christian Calliess*, a.a.O. (Fn. 4), S. 3; für eine Präzisierung *Adelheid Puttler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 10; *Rudolf Streinz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 5.

21 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 313, 412.

Die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat mittels eines Gesetzes gemäß Art. 23 Abs. 1 GG erfolgt bei den in Absatz 1 und Absatz 2 genannten Fällen nach der Entscheidung des Rates. Wie bei den in § 2 IntVG geregelten Fällen treten die Bestimmungen erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Konsequenterweise ist es auch hier erforderlich, die Entscheidung nachträglich legitimieren zu lassen.

§ 3 Abs. 3 IntVG regelt die Beteiligung der deutschen Gesetzgebungsorgane bei der Einführung einer gemeinsamen Verteidigung der Union. Der Gesetzgeber hat sich für eine zweistufige Beteiligung entschieden²²: Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat; ohne einen solchen Beschluss des Bundestags muss er ablehnend votieren. Diese ausdrückliche Normierung war nötig, weil eine Stimmenthaltung gemäß Art. 235 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV dem Zustandekommen von Beschlüssen im Europäischen Rat, zu denen Einstimmigkeit erforderlich ist, nicht entgegensteht.²³ Eine Beteiligung des Bundesrats ist nicht notwendig, da die Verteidigungspolitik Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung ist (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Hat der Europäische Rat einen Beschluss gefasst, muss die Bundesrepublik durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG nachträglich zustimmen.

Diese Zweistufigkeit folgt nicht zwingend aus den Vorgaben des Urteils. Sie bezieht sich auf das Verfahren auf europäischer Ebene.²⁴ Das BVerfG ist nicht näher auf die Besonderheiten des Art. 42 Abs. 2 EUV-Lissabon eingegangen, wohl weil es davon ausgegangen ist, dass keine wesentlichen Unterschiede zu den anderen besonderen Vertragsänderungsverfahren bestehen.²⁵ Auch die Kommentarliteratur zum Europäischen Verfassungsvertrag – der eine gleichlautende Vorschrift enthielt²⁶ – vertritt die Auffassung, dass der besagte Beschluss des Europäischen Rates zu seinem Inkrafttreten einer Ratifikation in den Mitgliedstaaten bedarf.²⁷ Allerdings ist Folgendes zu beachten: Art. 42 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon sieht vor, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union umfasst – ein unklarer Satz, denn sein erster Teil legt nahe, dass es bereits „die“ Gemeinsame Verteidigungspolitik gebe; sein zweiter Teil bestimmt hingegen, dass sie deren Festlegung umfasst. Nach Art. 42 Abs. 2 Satz 2 EUV-Lissabon führt die Gemeinsame Verteidigungspolitik zur gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Gemäß Satz 3 empfiehlt der Europäische Rat „in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen“. In anderen Vorschriften, die einen Ratifikationsvorbehalt normieren, ist formuliert, dass der Beschluss „erst nach Zustim-

22 Für ein einstufiges Verfahren: *Armin von Bogdandy*, a.a.O. (Fn. 4), S. 9; *Ingolf Pernice*, a.a.O. (Fn. 4), S. 4 f.

23 Sie findet sich aus demselben Grund auch in § 4 Abs. 1 Satz 2, § 4 Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 1 Satz 3, § 7 Abs. 1 Satz 2, § 8 Satz 2 IntVG.

24 Vgl. *Rudolf Streinz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 6.

25 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 313, 412.

26 In der Denkschrift zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300, S. 165) gibt es keine Hinweise, ob die Mitgliedstaaten die Intention hatten, die Regelung genauso zu verstehen wie im Verfassungsvertrag.

27 Vgl. *Christoph Vedder / Wolff Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, Kommentar, Baden-Baden 2007, Art. I-41, Rn. 5.

mung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in Kraft tritt.²⁸ Stellt man auf den Wortlaut des Art. 42 Abs. 2 Satz 2 EUV-Lissabon ab, so führt bereits der einstimmige Beschluss des Europäischen Rates zu einer gemeinsamen Verteidigung. Es ist denkbar, dass dieser seine „Empfehlung“ gemäß Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon lediglich im Sinne einer wünschenswerten, aber nicht notwendigerweise zusätzlichen demokratischen Legitimation für die bereits gemäß Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon eingeführte gemeinsame Verteidigung versteht. Insofern sichert das zweistufige Verfahren die Beteiligungsrechte des Bundestags zusätzlich ab. Darüber hinaus sprechen politische Gründe für eine doppelte Beteiligung des Bundestags bei der wichtigen und häufig umstrittenen Materie der Verteidigungspolitik. Nur eine frühe Einbeziehung des Bundestags garantiert, dass nicht auf europäischer Ebene Fakten geschaffen werden, die danach nur schwerlich noch aus der Welt geschafft werden können.²⁹

Den Antrag für einen Beschluss des Bundestags nach § 3 Abs. 3 Satz 1 IntVG kann nach Satz 2 auch die Bundesregierung stellen. In der Geschäftsordnung des Bundestags fehlt zwar die Antragsberechtigung der Bundesregierung; der Gesetzgeber kann diese Befugnis jedoch regeln.³⁰ Vergleichbares ist bekannt durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz.³¹ In der Praxis wird wohl die Regierung einen solchen Antrag stellen und ihn formal so gestalten, wie sie es gemäß § 3 Parlamentsbeteiligungsgesetz bereits getan hat.³²

Im Gesetzgebungsverfahren ist auch diskutiert worden, ob der Bundestag bereits bei Art. 42 Abs. 2 S. 1 EUV-Lissabon beteiligt werden sollte. Für eine solche Beteiligung gibt es aber keinen Ansatzpunkt. Die gemeinsame Verteidigungspolitik ist lediglich als Inhalt („umfasst“) der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschrieben, ähnlich wie in Art. 42 Abs. 1 EUV-Lissabon.

1.4. § 4 IntVG: Brückenklauseln

§ 4 IntVG enthält Vorgaben für die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat bei der Anwendung von Brückenklauseln. Mit diesen können die Abstimmungsmodalitäten im Rat (von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit) oder das anzuwendende Gesetzgebungsverfahren (vom besonderen zum ordentlichen) gewechselt werden. Der Vertrag von Lissabon sieht in Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon die allgemeine Brückenklausel und in Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV die spezielle Brückenklausel im grenzüberschreitenden Familienrecht vor.³³

²⁸ Art. 48 Abs. 6 EUV, Art. 25 Abs. 2 AEUV, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV, Art. 262 Satz 2 AEUV und Art. 311 AEUV.

²⁹ Vgl. Adelheid Puttler, a.a.O. (Fn. 4), S. 15 f.: „Bewahrung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts“.

³⁰ So auch Franz C. Mayer, a.a.O. (Fn. 4), S. 6.

³¹ Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, BGBl. I 2005, S. 775.

³² Siehe zum Beispiel BT-Drs. 16/13395, BT-Drs. 16/13396.

³³ Das BVerfG stellt außerdem klar: „Soweit im Rahmen von Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d und Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV die allgemeine Brückenklausel zur Anwendung kommen soll, bedarf dies – wie in den übrigen Anwendungsfällen der allgemeinen Brückenklausel – der vorherigen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1

§ 4 Abs. 1 IntVG bestimmt, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einem Beschlussvorschlag gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 oder UAbs. 2 EUV-Lissabon nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten darf, wenn hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist. § 4 Abs. 2 regelt Entsprechendes für die Anwendung des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 EUV-Lissabon durch den Rat. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat beziehungsweise im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen. Das BVerfG betont, dass ein Schweigen des Gesetzgebers nicht als Zustimmung zu werten ist.³⁴ Diese in § 4 Abs. 1 Satz 2 IntVG und weiteren Vorschriften³⁵ gewählte Formulierung kann problematisch sein, wenn zwar ein entsprechendes Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG verabschiedet, aber noch nicht in Kraft getreten ist. Zu diesem Zeitpunkt dürfte der deutsche Vertreter nicht um eine Verschiebung des Tagesordnungspunktes bitten, sondern müsste den Beschlussvorschlag ablehnen. Um diesen – sicherlich nicht sehr häufigen – Fall zu verhindern, wäre die Formulierung „[...] ist ein solches Gesetz noch nicht in Kraft getreten, sorgt der deutsche Vertreter für eine Verschiebung im Rat“ vorzuziehen gewesen.

§ 4 IntVG ist im Gesetzgebungsverfahren zwar nicht verändert worden; die Regelung war jedoch im Zusammenhang mit § 10 IntVG die am ausführlichsten diskutierte des IntVG: Für die in § 4 geregelte allgemeine Brückenklausel und die spezielle Brückenklausel im Familienrecht besteht ein primärrechtlich garantiertes Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente.³⁶ Diese können bereits die Initiative des Europäischen Rates oder des Rates innerhalb von sechs Monaten ablehnen und so zu Fall bringen. Dieses Ablehnungsrecht ist in § 10 IntVG ausgestaltet. Die Zweistufigkeit entspricht der Zweistufigkeit des Verfahrens auf europäischer Ebene – Beispiel Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon: Jede vom Europäischen Rat gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon einstimmig ergriffene Initiative zur Anwendung der allgemeinen Brückenklausel wird zunächst den nationalen Parlamenten zugeleitet. Diese haben nun sechs Monate Zeit, die Initiative gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 Satz 2 EUV-Lissabon abzulehnen. Sollte ein nationales Parlament so entscheiden, so wird der Beschluss nicht erlassen. Andernfalls kann der Europäische Rat den Beschluss einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments fassen.

Das IntVG trifft für dieses Verfahren zwei Regelungen: § 10 konkretisiert, wie das primärrechtlich verankerte Ablehnungsrecht innerstaatlich auszuüben ist. Danach können Bundestag oder Bundesrat³⁷ die Ablehnung der Initiative beschließen. § 4 führt aus, wie das vom BVerfG geforderte Beteiligungsrecht der Gesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat gegenüber dem Vertreter der Bundesrepublik ausgeübt werden muss. Danach darf dieser im Europäischen Rat nur auf Grundlage eines entsprechenden Gesetzes agieren. Diese Doppelregelung haben einige der Sachverständigen bei der Öffentlichen Anhörung

Satz 2 GG. Gegebenenfalls gilt Entsprechendes in den Fällen des Art. 86 Abs. 4 AEUV (Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft) und des Art. 308 Abs. 3 AEUV (Satzung der Europäischen Investitionsbank); BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 419. Dieser Hinweis ist in die Begründung zu § 4 IntVG aufgenommen worden, BT-Drs. 16/13923, S. 9.

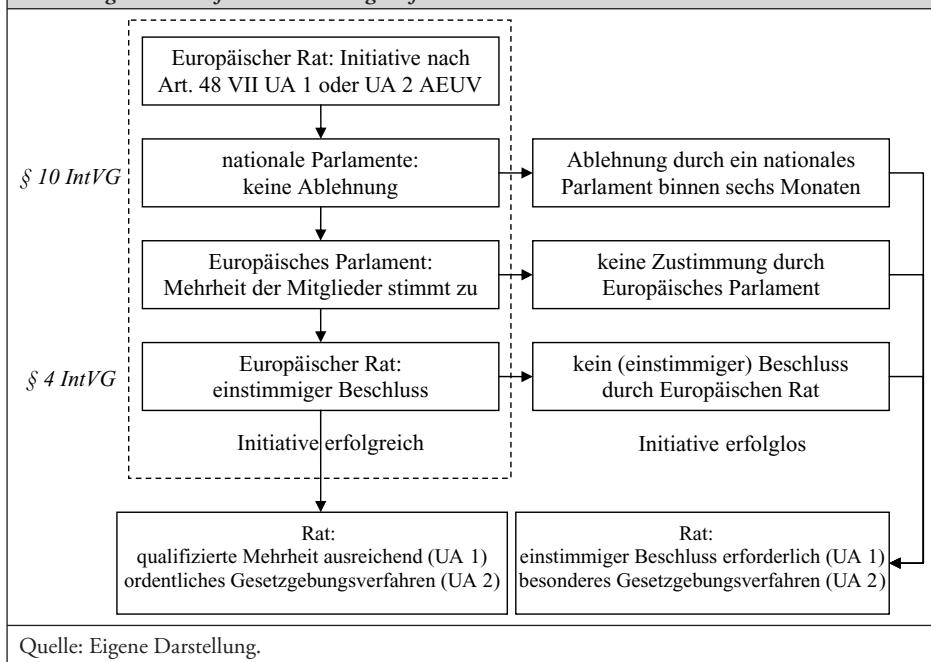
³⁴ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 320, 416.

³⁵ § 4 Abs. 2 Satz 2; § 7 Abs. 1 Satz 2; § 8 Satz 2 IntVG.

³⁶ Zum Begriff „nationales Parlament“ *Sven Hölscheidt*, Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *Integration*, 31. Jg. (2008), H. 3, S. 254 – 265; *Rudolf Streinz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 7.

³⁷ Details bei § 10 IntVG.

Abbildung 1: Vereinfachtes Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV



Quelle: Eigene Darstellung.

zum IntVG als überflüssig³⁸ oder wenig praxisrelevant³⁹ eingeschätzt. Das Ablehnungsrecht ist primärrechtlich vorgesehen – es ist ohne Konkretisierung geltendes Recht.⁴⁰ Allerdings sagt das Primärrecht nichts darüber aus, von wem und wie die Ablehnung innerstaatlich erfolgen soll; es spricht nur von „nationalen Parlamenten“. Deshalb ist eine Konkretisierung durch den Bundesgesetzgeber notwendig.⁴¹

Denkbar sind aufgrund dieser Regelungstechnik Konstellationen, die – auf den ersten Blick – widersprüchlich erscheinen: So ist es möglich, dass Bundestag und Bundesrat bereits zum Zeitpunkt der Initiative ein Zustimmungsgesetz erlassen, ein Verfassungsorgan aber danach dennoch innerhalb der Sechsmonatsfrist die Initiative ablehnt⁴², etwa, weil sich nach dem Erlass des Gesetzes die Europapolitik geändert hat. Rechtliche Bedenken folgen hieraus indes nicht⁴³, wenn man Adressaten und Wirkung der jeweiligen Handlung genau unterscheidet: Das Zustimmungsgesetz bindet nur innerstaatlich; es ist eine Handlungsanweisung des Gesetzgebers an die Bundesregierung, wenn Hoheitsgewalt abgegeben werden soll. Allein die Bundesregierung ist Adressat und Ermächtigte eines solchen Gesetzes. Europarechtlich folgt hieraus nichts. Der Beschluss, das Ablehnungsrecht auszuüben,

³⁸ Vgl. Christian Callies, a.a.O. (Fn. 4), S. 5.

³⁹ Vgl. Ingolf Pernice, a.a.O. (Fn. 4), S. 3.

⁴⁰ Vgl. Matthias Ruffert, a.a.O. (Fn. 4), S. 3.

⁴¹ In diesem Sinne Adelheid Puttler, a.a.O. (Fn. 4), S. 13; Christian Hillgruber, a.a.O. (Fn. 4), S. 6; im Ergebnis auch Ingolf Pernice, a.a.O. (Fn. 4), S. 3.

⁴² Jörg-Uwe Hahn, a.a.O. (Fn. 6), hält das für unrealistisch, S. 758, S. 762.

⁴³ Anderer Auffassung Armin von Bogdandy, a.a.O. (Fn. 4), S. 10 ff.

ist hingegen an die zuständigen Organe der EU adressiert und blockiert lediglich das Verfahren auf europäischer Ebene. Hieraus folgt innerstaatlich nichts. Aufgrund dieser unterschiedlichen Wirkungen und Adressaten besteht kein verfassungsrechtlich relevantes Konkurrenzverhältnis. Der Beschluss hebt das Gesetz in seinen rechtlichen Wirkungen nicht auf⁴⁴; das Gesetz würde in dieser speziellen Konstellation nur ins Leere führen, weil die Initiative auf europäischer Ebene beendet wäre. Das wäre jedoch auch der Fall, wenn ein anderes nationales Parlament die Initiative ablehnt.

Umgekehrt ist auch denkbar, dass Bundestag und Bundesrat das primärrechtliche Ablehnungsrecht nicht nutzen, dem Vertreter im Europäischen Rat bei der späteren Beschlussfassung aber dennoch nicht erlauben, dem Beschlussvorschlag zuzustimmen. Das könnte wiederum mit Veränderungen in der Europapolitik zu tun haben.⁴⁵ Verfassungs- oder euro-parechtliche Bedenken sind nicht ersichtlich. Vor allem ist es nicht als „europarechtsun-freundliches“ oder widersprüchliches Verhalten zu werten, wenn von Ablehnungsrechten Gebrauch gemacht wird, die in den Verträgen vorbehaltlos bestehen. Ein Widerspruch entsteht nur, wenn Verfassungsrecht und Vertragsrecht nicht unterschieden werden.⁴⁶ Konsequenterweise hat der Europaausschuss einen Änderungsantrag abgelehnt, der vorsah, § 10 IntVG um folgenden Absatz 4 zu ergänzen: „Ein Beschluss [nach § 10 Abs. 1 IntVG] ist ausgeschlossen, sobald ein Gesetz nach § 4 Zustande gekommen ist.“⁴⁷

1.5. § 5 IntVG: Zustimmung im Europäischen Rat bei besonderen Brückenklauseln

Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag über eine Anwendung der in § 5 Abs. 1 IntVG genannten Brückenklauseln nur zustimmen oder sich enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat. Neben der in § 4 Abs. 2 IntVG geregelten besonderen Brückenklausel gemäß Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV sehen EUV-Lissabon und AEUV weitere, auf bestimmte Sachbereiche zugeschnittene Brückenklauseln vor. § 5 IntVG greift für die besonderen Brückenklauseln nach Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und nach Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (Festlegung eines mehrjährigen Finanzrahmens). Der Europäische Rat muss über die Anwendung einstimmig beschließen.

Im Gegensatz zu den in § 4 IntVG geregelten Brückenklauseln fordert das BVerfG kein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG, soweit Brückenklauseln sich auf Sachbereiche be-schränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind.⁴⁸ Bevor der Vertreter der Bundesregierung im Europäischen Rat der Anwendung einer besonderen Brückenklausel zustimmt, bedarf es der Zustimmung des Bundestags und gegebenenfalls des Bundesrats. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 IntVG kann auch die Bundesregierung einen Antrag zur Verabschiedung eines Beschlusses des Bundestags stellen.

44 So die Argumentation von *Armin von Bogdandy*, Stellungnahme in der Anhörung, Protokoll Nr. 90, S. 61.

45 Vgl. *Franz C. Mayer*, a.a.O. (Fn. 4), Stellungnahme in der Anhörung, Protokoll Nr. 90, S. 59.

46 Im Ergebnis auch *Christian Calliess*, a.a.O. (Fn. 4), S. 5; *Franz C. Mayer*, a.a.O. (Fn. 4), Stellung-nahme in der Anhörung, Protokoll Nr. 90, S. 59.

47 Änderungsantrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/13994, S. 7.

48 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 320, 416; ausführlich *Adelheid Puttler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 7 ff.

§ 5 Abs. 2 IntVG regelt die Beteiligung des Bundesrats. Es bedarf immer eines zusätzlichen Beschlusses des Bundesrats, wenn der Beschlussvorschlag des Europäischen Rates Gebiete betrifft, (1) für die eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht, (2) für die die Länder gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Recht zur Gesetzgebung haben oder (3) für welche die Länder nach Art. 72 Abs. 3 beziehungsweise Art. 84 Abs. 1 GG abweichende Regelungen treffen können oder (4) deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Das BVerfG fordert die Beteiligung des Bundesrates „soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern.“⁴⁹ Diese Formulierung ist nicht nur unpräzise, sondern berücksichtigt auch nicht, dass ein Beschluss des Bundesrats den verfassungsrechtlichen Regelungen unbekannt ist. Bundesratsbeschlüsse dürften nur selten zu fassen sein, da die einschlägigen Gebiete fast ausschließlich Kompetenzen des Bundes betreffen.

1.6. § 6 IntVG: Zustimmung im Rat bei besonderen Brückenklauseln

§ 6 IntVG ist wie § 5 strukturiert; dementsprechend sind beide Paragraphen in der Begründung des Gesetzentwurfs unter einer Überschrift zusammengefasst.⁵⁰ Geregelt ist die Abstimmungslegitimation des deutschen Vertreters im Rat. Besondere Brückenklauseln, auf die gemäß den Vorgaben des BVerfG⁵¹ der § 6 IntVG bezogen ist, sind folgende: Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV (Schutz der Arbeitnehmer), Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (Schutz der Umwelt) und Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV (verstärkte Zusammenarbeit gemäß Art. 326 ff. AEUV). § 5 Abs. 2 IntVG gilt entsprechend. Sein Anwendungsbereich dürfte auch hier gering sein, da die genannten Materien fast ausschließlich in die – konkurrierende – Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen.⁵²

1.7. § 7 IntVG: Kompetenzerweiterungsklausel

§ 7 Abs. 1 IntVG bestimmt, dass der deutsche Vertreter im Rat einem Beschlussvorschlag nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 oder Art. 86 Abs. 4 AEUV nur zustimmen oder sich enthalten darf, wenn hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist. § 7 Abs. 2 IntVG ordnet Entsprechendes für Satzungsänderungen nach Art. 308 Abs. 3 AEUV an.

Der Entwurf des § 7 IntVG begann mit einem Absatz und einer Überschrift im Singular („Kompetenzklausel“) und endete im Bundesgesetzblatt mit zwei Absätzen und einer Überschrift im Plural („Kompetenzerweiterungsklauseln“). Ursprünglich war er nur auf Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV bezogen⁵³, demgemäß der Rat einstimmig nach Zustimmung des EP einen Beschluss fassen kann, um weitere Kriminalitätsbereiche, die die Voraussetzungen des Art. 83 Abs. 1 AEUV erfüllen, zu bestimmen. Nach Art. 83 Abs. 1 AEUV kann die EU Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen

⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 416.

⁵⁰ BT-Drs. 16/13923, S. 8 f.

⁵¹ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 321.

⁵² Art. 74 Nr. 12, Nr. 24, Nr. 29, Nr. 32 GG; mögliche Ausnahme: Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG.

⁵³ BT-Drs. 16/13923, S. 4.

besonders schwerer Kriminalität erlassen. Das BVerfG sieht in Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV eine „dynamische Blankettermächtigung“, die in der Sache einer Erweiterung der geschriebenen Kompetenzen der EU entspricht. Das Gericht fordert daher ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG.⁵⁴

Der Gesetzgeber hat § 7 IntVG in zwei Absätze untergliedert. Im ersten Absatz wurde Art. 86 Abs. 4 AEUV (Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft) ergänzt. Der neue Absatz 2 ordnet die entsprechende Geltung des ersten Absatzes für Satzungsänderungen der Europäischen Investitionsbank (Art. 308 Abs. 3 AEUV) an.⁵⁵ Die Sachverständigen und der Europaausschuss haben außerdem diskutiert, ob Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 d) AEUV in den Anwendungsbereich des § 7 IntVG einbezogen werden soll.⁵⁶ Dieser Artikel ermöglicht die Ausweitung von Kompetenzen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. In dieser Sache gestellte Änderungsanträge lehnten Europaausschuss und Plenum jedoch ab.⁵⁷

1.8. § 8 IntVG: Flexibilitätsklausel

§ 8 IntVG regelt das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters im Rat über einen Vorschlag zum Erlass von Vorschriften gemäß Art. 352 AEUV. Dahinter verbirgt sich der geänderte Art. 308 EGV. Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Art. 352 AEUV nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, wenn zuvor ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist.

Die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV gestattet es der EU, Regelungen zu erlassen, die über die ihr eindeutig übertragenen Zuständigkeiten hinausgehen. Voraussetzung ist, dass ein Tätigwerden der EU innerhalb der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche – mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – erforderlich ist, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. Der Rat muss darüber auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des EP einstimmig beschließen. Nach Auffassung des BVerfG lockert die Flexibilitätsklausel das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Die Norm ermöglicht es, Vertragsgrundlagen zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Regierungen hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden. Daher ist wegen der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich.⁵⁸

Die Klausel erfreut sich recht großer Beliebtheit; seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza im Jahr 2001 gibt es mehr als 240 Fälle, in denen (auch) der Art. 308 EGV als

54 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 363, 419.

55 Einstimmig angenommener Änderungsantrag der oppositionellen FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/13994, S. 5 f.

56 Vgl. *Christian Callies*, a.a.O. (Fn. 4), S. 6; *Christian Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 4), S. 5.

57 Änderungsantrag des Abgeordneten *Thomas Silberhorn* (CDU/CSU), BT-Drs. 16/13994, S. 5; Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/13994, S. 5; Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/14017) und Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschussfassung (BT-Drs. 16/13985) am 8. September 2009, BT-Plenarprotokoll 16/233, S. 26357 (D).

58 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 326, 328.

Rechtsgrundlage genannt wurde.⁵⁹ Ein darauf bezogener Gesetzesvorschlag dürfte in der Regel von der Regierung eingebracht werden und könnte wie folgt aussehen:

„Gesetz über [...] vom [...]

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1: Dem Vorschlag der Kommission, die Verordnung [...] unter anderem gestützt auf Artikel 352 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu erlassen, darf der deutsche Vertreter im Rat zustimmen. Der Vorschlag wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2: Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung: [...]

Anlage [...“

Ähnlich wie bei Vertragsgesetzen kann der Vorschlag selbst nicht geändert werden. Denkbar ist aber, dass eine Stimmennthaltung des deutschen Vertreters vorgeschlagen wird. Eine Änderung in ein ablehnendes Votum wäre hingegen überflüssig, da der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ohne eine gesetzliche Ermächtigung nach § 8 Satz 2 IntVG ohnehin ablehnen muss. Im Gesetzgebungsverfahren ist § 8 IntVG unverändert geblieben; Änderungsanträge, die auf eine allgemeinere Formulierung der Norm – ohne den Bezug auf Art. 352 AEUV – abzielten, lehnten Europausschuss und Plenum ab.⁶⁰

1.9. § 9 IntVG: Notbremsemechanismus

§ 9 IntVG regelt, in welchen Fällen der deutsche Vertreter im Rat die „Notbremse“ ziehen muss. Der Notbremsemechanismus ermöglicht es den Mitgliedern des Rates, bei bestimmten Entwürfen zu Gesetzgebungsakten den Europäischen Rat mit diesen Entwürfen zu befassen. Art. 48 Abs. 2 AEUV regelt diesen Mechanismus für Gesetzgebungsakte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Wenn ein Mitglied des Rates der Ansicht ist, dass wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit (Geltungsbereich, Kosten, Finanzstruktur etc.), verletzt oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigt würden, kann es beantragen, den Europäischen Rat damit zu befassen. Im Bereich des Strafrechts ist der Notbremsemechanismus in Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 und Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 AEUV für jene Fälle vorgesehen, in denen ein Mitglied des Rates der Auffassung ist, dass durch den Entwurf einer Richtlinie grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt würden. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat verweist den Entwurf nach einer Aussprache im Fall eines Einvernehmens binnen vier Monaten an den Rat zurück, womit die Aussetzung beendet wird. Im Fall des Art. 48 AEUV kann er auch von einem Tätigwerden absehen oder die Europäische Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen. Erzielt der Europäische Rat beim Notbremsemechanismus gemäß Art. 82 Abs. 3

59 Vgl. Steffi Menzenbach, Große Tragweite, in: Das Parlament vom 14. September 2009, S. 17.

60 Änderungsantrag der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 16/13994, S. 5; Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion Die Linke in der Sitzung vom 8. September 2009 (BT-Drs. 16/14013) und Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschussfassung (BT-Drs. 16/13985), BT-Plenarprotokoll 16/233, S. 26357 (D).

UAbs. 1 Satz 1 oder Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 AEUV kein Einvernehmen, können mindestens neun Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit begründen.⁶¹

Nach Ansicht des BVerfG lässt sich das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die nationalen Parlamente nur dadurch gewährleisten, dass der deutsche Vertreter im Rat die mitgliedstaatlichen Rechte nach „Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt“⁶². Da die Verfassung und die Geschäftsordnung des Bundestags keine „Weisungen“ kennen, legt § 9 IntVG fest, dass die Legitimierung durch Beschluss erfolgt. Die Beteiligung des Bundesrates ist in § 9 Abs. 2 IntVG geregelt, der auf die in § 5 Abs. 2 IntVG genannten Gebiete verweist, soweit diese „im Schwerpunkt“⁶³ betroffen sind.⁶⁴ In diesem Fall kann der Bundesrat unabhängig vom Bundestag den deutschen Vertreter im Rat anweisen.⁶⁵ Die Bundesregierung kann das Notbremserrecht auch ohne Weisung wahrnehmen⁶⁶; das Urteil des BVerfG steht dem nicht entgegen.⁶⁷

In § 9 IntVG ist ein aufwändiges Verfahren zu normieren gewesen, an dessen Ende nur die Verschiebung eines Vorhabens in den Europäischen Rat steht. Dort ist der deutsche Vertreter rechtlich ungebunden. Vorschläge, § 9 IntVG deshalb auf den deutschen Vertreter im Europäischen Rat zu erweitern⁶⁸, lehnten Europaausschuss und Plenum ab.⁶⁹

1.10 § 10 IntVG: Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln

Das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente bei der allgemeinen Brückenklausel gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und der speziellen Brückenklausel im grenzüberschreitenden Familienrecht gemäß Art. 81 Abs. 3 AEUV gestaltet § 10 IntVG näher aus. Das alte Begleitgesetz sah in Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 vor, dass in den Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung der Bundestag nur über die Ablehnung einer Initiative des Europäischen Rats nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2 EUV-Lissabon entscheiden durfte⁷⁰, wenn der Bundesrat nicht widersprochen oder der Bundestag den Widerspruch des Bundesrats zurückgewiesen hatte. Das BVerfG erklärte dies für verfassungswidrig: Der Bundestag müsse das Ablehnungsrecht in den Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung unabhängig von ei-

61 Ausführlich BT-Drs. 16/13923, S. 9; *Adelheid Puttler*, a.a.O. (Fn. 4), S. 16.

62 Für Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV, BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 365. Für Art. 48 Abs. 2 AEUV, Rn. 400; für beide Fälle des Notbremsemechanismus gemeinsam in Rn. 418.

63 Gleichlautende Formulierung in Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG.

64 Die Streichung von „im Schwerpunkt“ wurde diskutiert, aber nicht umgesetzt, Änderungsantrag des Abgeordneten *Thomas Silberhorn* (CDU/CSU), BT-Drs. 16/13994, S. 6; noch weiter gehend und für ein generelles Weisungsrecht *Christian Hillgruber*, a.a.O. (Fn. 4), S. 6.

65 Kritisch zu dieser Regelung *Armin von Bogdandy*, a.a.O. (Fn. 4), S. 17 ff.

66 BT-Drs. 16/13923, S. 10.

67 Vgl. *Franz C. Mayer*, a.a.O. (Fn. 4), S. 6.

68 Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/13994, S. 6, und des Abgeordneten *Thomas Silberhorn* (CDU/CSU), BT-Drs. 16/13994, S. 6.

69 BT-Drs. 16/13994, S. 6 f.; Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschussfassung (BT-Drs. 16/13985) am 8. September 2009, BT-Plenarprotokoll 16/233, S. 26357 (D).

70 Entsprechendes gilt gemäß Art. 1 § 4 Abs. 6 Begleitgesetz auch für den Beschluss des Rates nach Artikel 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV.

ner Entscheidung des Bundesrats ausüben können.⁷¹ § 10 Abs. 1 IntVG ist schlanker als die alte Regelung⁷² und sieht nur noch zwei Alternativen vor: Sind bei einer Initiative im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen, kann der Bundestag die Ablehnung der Initiative beschließen. In allen anderen Fällen kann dies der Bundestag oder der Bundesrat tun. § 10 Abs. 2 IntVG regelt, wer die europäischen Organe über die Ablehnung unterrichtet. Für die Brückenklausel gemäß Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV verweist § 10 Abs. 3 IntVG auf die Absätze 1 und 2.

Im Gesetzgebungsverfahren haben Sachverständige und Europaausschuss ausführlich das Verhältnis zwischen § 10 IntVG und § 4 IntVG diskutiert.⁷³ Ein Änderungsantrag, der auf eine Ergänzung des § 10 IntVG abzielte, fand allerdings keine Mehrheit.⁷⁴

1.11. § 11 IntVG: Subsidiaritätsrüge

Die Details zur Subsidiaritätsrüge waren bereits im alten Begleitgesetz enthalten, das BVerfG hat die Regelung als verfassungsgemäß eingestuft. § 11 IntVG übernimmt deshalb den zentralen Inhalt, ist aber schlanker als die Vorgängerregelung. § 11 Abs. 1 IntVG weist deklaratorisch darauf hin, dass Bundestag und Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen festlegen können, wie die Beschlussfassung bei der Subsidiaritätsrüge zu erfolgen hat. Möglich ist auch eine Zusammenarbeit der beiden Organe, um sich informell in der knappen Zeit über das weitere Vorgehen abzustimmen.⁷⁵ § 11 Abs. 2 IntVG bestimmt, dass der Präsident des Bundestags oder der Präsident des Bundesrats eine begründete Stellungnahme an die zuständigen Organe übermittelt und die Bundesregierung darüber in Kenntnis setzt. Zuständige Organe sind das EP, der Rat und die Europäische Kommission.

Die Kammern der nationalen Parlamente⁷⁶ können gemäß Art. 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit („Subsidiaritätsprotokoll“)⁷⁷ gegenüber den europäischen Legislativorganen im Hinblick auf einen Gesetzgebungsakt eine begründete Stellungnahme abgeben und einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip rügen.⁷⁸ Dabei müssen sie eine achtwöchige Frist einhalten; sie beginnt mit der Übermittlung des Gesetzgebungsakts in allen Amtssprachen der EU. Sollte ein Drittel der nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge einreichen, muss die Kommission gemäß Art. 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll den Gesetzentwurf noch einmal überprüfen.

71 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 415.

72 Vgl. Adelheid Puttler, a.a.O. (Fn. 4), S. 14.

73 Ausführliche Kommentierung bei § 4 IntVG.

74 Änderungsantrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/13994, S. 7.

75 Vgl. Robert Uerpman-Wittack, Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem, in: EuGRZ 2009, S. 461ff., S. 465.

76 Der Bundesrat ist im europarechtlichen Sinn eine zweite Kammer, auch wenn seine Stellung im deutschen Verfassungsrecht dem nicht entspricht, Robert Uerpman-Wittack, a.a.O. (Fn. 75), S. 461, S. 462, S. 464 mit weiteren Nachweisen.

77 BGBl. II 2008, S. 1094.

78 Ausführlich zum Verfahren Sven Hölscheidt, a.a.O. (Fn. 36), S. 254, S. 262 ff.

1.12. § 12 IntVG: Unterrichtung

§ 12 IntVG regelt detailliert die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten des IntVG. Die Norm gestaltet die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verfassungsrechtlich verankerte umfassende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung einfachgesetzlich aus. Zu § 12 beschloss der Europaausschuss, die in Absatz 1 Satz 1 vorgesehene Unterrichtungspflicht dahin gehend zu ändern, dass die Unterrichtungen in der Regel schriftlich zu erfolgen haben⁷⁹, so dass die Formulierung in § 12 Abs. 1 Satz 1 IntVG gleichlautend mit der Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG⁸⁰ ist. Außerdem wurde Absatz 2 um eine Unterrichtungspflicht bezüglich Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV ergänzt. Weitergehende Änderungsvorschläge haben Europaausschuss und Plenum abgelehnt.⁸¹

2. Das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen

Die Subsidiaritätsklage⁸² wird mit dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum IntVG⁸³ als neuer § 12 in das IntVG integriert; § 12 IntVG wird dann § 13 IntVG. Wie die in § 11 IntVG geregelte Subsidiaritätsrüge war auch die Subsidiaritätsklage Bestandteil des alten Begleitgesetzes und wurde vom BVerfG als verfassungsgemäß eingestuft. § 12 Abs. 1 IntVG bestimmt, dass der Bundestag verpflichtet ist, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Klage gemäß Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll⁸⁴ zu erheben. § 12 Abs. 2 IntVG betrifft den Bundesrat, der in seiner Geschäftsordnung regeln kann, wie er über die Erhebung einer Klage gemäß Absatz 1 entscheidet. Die Vorschrift ist deklaratorisch. Nach § 12 Abs. 3 IntVG übermittelt die Bundesregierung die Klage im Namen des rügenden Organs unverzüglich an den Gerichtshof der Europäischen Union. Die weitere Prozessführung übernimmt das klagende Organ (§ 12 Abs. 4 IntVG).

Zur Regelung der Subsidiaritätsklage ist eine Grundgesetzänderung verabschiedet worden⁸⁵, die zusammen mit dem Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Nach der Rechtsprechung des BVerfG⁸⁶ darf ein auf eine Grundgesetzänderung gestütztes Gesetz erst ausgefertigt und verkündet werden, wenn die Grundgesetzänderung in Kraft ist. Daher konnte die Regelung zur Subsidiaritätsklausel nicht in das IntVG aufgenommen werden, sondern erforderte ein Änderungsgesetz.

79 BT-Drs. 16/13985, S. 3.

80 BGBl. I 2009, S. 3026.

81 Änderungsantrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/13994, S. 7; Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschussfassung (BT-Drs. 16/13985) am 8. September 2009, BT-Plenarprotokoll 16/233, S. 26357 (D).

82 Dazu ausführlich *Robert Uerpmann-Witzack / Andrea Edenthaler*, Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?, in: EuR 2009, S. 313 ff.

83 Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (BT-Drs. 16/13924, Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/13985, Bericht BT-Drs. 16/13994).

84 Vgl. BGBl. II 2008, S. 1094.

85 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), BGBl. I 2008, S. 1926.

86 BVerfGE 34, S. 9 (S. 22 ff.); BVerfGE 44, S. 227 (S. 239 ff.).

3. Seltener angewandt, aber wichtig

Das IntVG erfasst 25 verschiedene Änderungsverfahren unterhalb der Schwelle der Ratifikation, an denen künftig Bundestag und gegebenenfalls Bundesrat beteiligt werden müssen. In der Praxis dürften sie selten angewendet werden; einzige Ausnahme könnte die Flexibilitätsklausel sein. Von den bereits vorhandenen Verfahren (Brückenklauseln) ist bislang kein Gebrauch gemacht worden.⁸⁷ Einige der neuen Instrumente sind mit ihrer Anwendung „verbraucht“, so etwa bei der Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP. Daraus ist die Einschätzung, beim IntVG handele es sich um ein „Sonntagsgesetz“⁸⁸ zutreffend: „Angesichts der nicht immer verfassungsrechtlich präzisen öffentlichen Diskussion sollte vorab festgehalten werden, dass es bei den damit angesprochenen Regelungen des Vertrags von Lissabon [...] um Bereiche geht, die in der europarechtlichen Praxis quantitativ so gut wie keine Rolle spielen werden.“⁸⁹

Die Forderung nach einem Europagesetz⁹⁰ muss sich an verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen: Nur das, was in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, kann bundeseinheitlich geregelt werden. Und nur das, was nicht Geschäftsordnungsrecht betrifft, kann in ein Gesetz gegossen werden.

⁸⁷ Steffi Menzenbach, a.a.O. (Fn. 59).

⁸⁸ So Christian Calliess, a.a.O. (Fn. 4), Stellungnahme in der Anhörung, Protokoll Nr. 90, S. 47; vgl. auch Steffi Menzenbach, Eine Frage der Verfassung, in: Das Parlament vom 31. August 2009, S. 15.

⁸⁹ Christian Calliess, a.a.O. (Fn. 4), S. 1.

⁹⁰ Zum Beispiel von Jörg-Uwe Hahn, a.a.O. (Fn. 6), S. 758, S. 762.

Die parlamentarische Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Pluralität von demokratischer Legitimation in einer europäischen Mehrebenendemokratie*

Roman Schmidt-Radefeldt

Die dynamische Entwicklung des zivilen und militärischen Krisenmanagements der Europäischen Union in der letzten Dekade (zum Beispiel auf dem Balkan, im Kongo, im Tschad oder bei der Pirateriekämpfung) wirft die Frage nach der demokratischen Legitimation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf. Diese Thematik wird in der Diskussion, die sich stark auf die militärische Handlungsfähigkeit der EU richtet, eher am Rande behandelt. Dafür gibt es mehrere Gründe:

Zum einen wird dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in der Staats- und Demokratietheorie seit John Locke oder Jean Bodin eine Sonderrolle (im Sinne einer exekutiven domaine réservé) zugeschrieben.¹ Ihr zufolge verlangt eine effektive Außen- und Sicher-

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser im März 2009 auf dem 7. Staatswissenschaftlichen Forum an der Universität Erfurt gehalten hat.

1 Vgl. nur John Locke, Two Treatises of Government, London 1690, §§ 145 – 148.