



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 56

21.12.2009

Christian Calliess:

Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



*Prof. Dr. Christian Calliess, LL. M. Eur**

Dieser Beitrag ist eine ausführliche und aktualisierte Fassung des in der Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Heft 1/2010 unter dem Titel „Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene“ erschienenen Aufsatzes.

Integrationsverantwortung und Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

A. Begriff und Inhalt der Integrationsverantwortung

I. Einführung

In seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009¹ hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf die Maßstabnorm des Art. 23 Abs. 1 GG deutlich gemacht, dass der Vertrag von Lissabon ebenso wie das deutsche Zustimmungsgesetz² den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.³ Nur im Hinblick auf das sog. Begleitgesetz⁴ nahm das BVerfG unter dem neu geprägten Leitbegriff der „Integrationsverantwortung“⁵ einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 GG insoweit an, als Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt würden. Die Integrationsverantwortung entwickelt der Zweite Senat auf der Grundlage eines aus Art. 23 Abs. 1 GG i.V.m. dem De-

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin sowie Inhaber einer Jean-Monnet-Professur für Europäische Integration. Für ihre wertvolle Unterstützung beim Verfassen dieses Beitrags danke ich meiner Wiss. Mitarbeiterin *Kathrin Dingemann*.

¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 und 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, NJW 2009, S. 2267 ff. = EuGRZ 2009, S. 339 ff.

² Gesetz vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, BGBl. II vom 14.10.2008, S. 1038.

³ Vgl. dazu den Überblick von *Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, S. 1197 ff.; *Dingemann*, Zwischen Integrationsverantwortung und Identitätskontrolle: Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, ZEuS 2009, S. 491 ff.; siehe ferner die einzelne Aspekte herausgreifenden kritischen Besprechungen von *Calliess*, Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen..., ZEuS 2009, S. 559 ff.; *Classen*, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, JZ 2009, S. 881 ff.; *Halberstam/Möllers*, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“, GLJ 10 (2009), S. 1241 ff.; *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit?, Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, S. 2867 ff.; *Schönberger*, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea, GLJ 10 (2009), S. 1201 ff.; *Thym*, Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Der Staat 48 (2009), S. 1795 ff.; zustimmend zum Urteil *Gärditz/Hillgruber*, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, JZ 2009, S. 872 ff.; *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruher Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, S. 718 ff.

⁴ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union, BT-Drucksache 16/8489.

⁵ Leitsatz 2 sowie Rn. 236 ff., 264, 272, 317 ff, 365, 375, 409, 411, 415.

mokratieprinzip hergeleiteten, im Ansatz überzeugenden Konzepts: Im Rahmen der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten obliege neben der Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen müsse und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert werden können muss.⁶

II. Die Ambivalenz der Integrationsverantwortung

Die solchermaßen vom BVerfG hervorgehobene Integrationsverantwortung ist an und für sich nicht eigentlich neu. Sie ist bereits in Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG angelegt, auch wenn sie mit dem Urteil über existierenden Regelungen hinaus ausgeweitet wird. Sie korrespondiert darüber hinaus der im Vertrag von Lissabon neu eingeführten direkten Beteiligung der nationalen Parlamente im Kontext des sog. Frühwarnsystems von Subsidiaritätsrüge und -klage. Die Integrationsverantwortung wird jedoch vom Zweiten Senat in besonderer Weise entfaltet, insbesondere im Zusammenhang mit den im Vertrag von Lissabon enthaltenen Elementen dynamischer Vertragsgestaltung. Als solche gelten nach der Definition des BVerfG Normen, die „eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union“⁷ ermöglichen und damit nach Ansicht des Gerichts in einer „verfassungsrechtlich bedeutsame[n] Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“⁸ stehen. Um der besonderen Integrationsverantwortung nachzukommen, sei von Verfassung wegen gefordert, dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter entweder nicht vertraglich zu vereinbaren oder – wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden könnten, die die nationale Integrationsverantwortung wahre – jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung derselben zu treffen.

Das Zustimmungsgesetz und die innerstaatliche Begleitgesetzgebung müssten demnach so beschaffen sein, dass die europäische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolge, ohne dass für die Europäische Union die Möglichkeit bestehe, sich der Kompetenz-Kompetenz zu bemächtigen oder die integrationsfeste Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, hier des Grundgesetzes, zu verletzen. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen müsse der deutsche Gesetzgeber mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sich hinreichend entfalten könne.⁹ Die vier am 8. September 2009 verabschiedeten, neu ausgestalteten Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, darunter die Neufassung des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union mit dem sog. Integrationsverantwortungsgesetz als Kernstück¹⁰ tragen diesem Aspekt Rechnung.

Als primären Träger der auf die Eingrenzung dynamischer Vertragsgestaltung gerichteten Integrationsverantwortung nimmt das Gericht zunächst die Gesetzgebungsorgane in die

⁶ Rdnr. 236.

⁷ Rdnr. 236.

⁸ Rdnr. 238.

⁹ Rdnr. 239.

¹⁰ BGBl. 2009 I, S. 3022.

Pflicht. Dementsprechend führt das Gericht aus, die Integrationsverantwortung sei darauf gerichtet, „bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.“¹¹ Verpflichtet sind insoweit nicht nur Bundestag und Bundesrat, sondern der Mitgliedstaat in seiner Gesamtheit, mithin alle deutschen Verfassungsorgane. In diesem Kontext entfaltet freilich eine neue – über das Maastricht-Urteil hinausgehende¹² – kritische Perspektive auf die Europäische Union (EU) und ihre Zukunft, die weit in das politische Feld hineinragt, ihre Wirkung. Diese ist in ihrer Tendenz von einem tiefsitzendem Misstrauen gegenüber dem demokratisch gewählten Gesetzgeber, den das BVerfG mit der Integrationsverantwortung doch eigentlich stärken will, geprägt – und dies selbst dann, wenn er mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheidet.¹³ In der Folge kann sich das BVerfG dann selbst die entscheidende Integrationsverantwortung zuweisen, im Zuge derer es mit einer in ihren Voraussetzungen unklaren „Ultra-Vires-Kontrolle“ und einer in ihrer Reichweite unbestimmten „Identitätskontrolle“ sowohl die tägliche Arbeit der EU als auch ihre Zukunft unter eine – zumindest potentiell – sehr weitreichende Aufsicht stellt.¹⁴

Insgesamt misst das BVerfG dem an und für sich klugen Begriff der Integrationsverantwortung ein eher defensives Verständnis bei. Es geht trotz aller im Urteil zu findenden (in seinem Gesamtkontext freilich eher rhetorisch wirkenden) Hinweise auf die „Europafreundlichkeit“ des Grundgesetzes zuvorderst um Abwehr durch das Parlament und – wenn dieses nicht hinreichend aktiv wird – durch das BVerfG. Ein Blick in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, mit dem die Bundesrepublik unter bestimmten Voraussetzungen zur Mitwirkung an einem vereinigten Europa verpflichtet wird, macht jedoch deutlich, dass der Begriff der Integrationsverantwortung keine Einbahnstraße darstellt, sondern notwendig auch eine proaktive, auf konstruktive Kooperation angelegte Dimension enthalten muss. Dieser wird das BVerfG in der Zukunft ebenfalls gerecht werden müssen, die bislang etwas verloren dastehende Rede von der „Europafreundlichkeit“ mag insoweit eine Tür öffnen.

III. Integrationsverantwortung und Demokratie

Der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat korrespondiert eine – vom BVerfG im Urteil leider nur am Rande gewürdigte – Entwicklung auf europäischer Ebene, im Zuge derer neben dem Einfluss des europäischen Parlaments auch die Bedeutung der nationalen Parlamente kontinuierlich erhöht wurde.¹⁵

¹¹ Rdnr. 245.

¹² So auch *Schönberger*, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea, GLJ 10 (2009), 1201 (1207).

¹³ *Möllers*, Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter, FAZ Nr. 162 vom 16.07.2009, S. 27; ebenso *Kiiver*, German participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures, GLJ 10 (2009), 1287 (1291).

¹⁴ Ausführlich *Calliess*, Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen..., ZEuS 2009, S. 559 (565 ff.).

¹⁵ Vertiefend *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007.

Hintergrund dieser Entwicklung ist die spezifische Struktur demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene, der das Lissabon-Urteil des BVerfG in Fortführung des Maastricht-Urteils nur im Ansatz Rechnung trägt¹⁶, insbesondere weil es die Rolle des Europäischen Parlaments unterbewertet. Das vom BVerfG weitgehend ignorierte spezifisch europäische Demokratiekonzept erklärt sich aus einem Verständnis, das die EU als föderativ organisierten Verbund¹⁷, konkret als Staaten- und Verfassungsverbund begreift.¹⁸ In diesen sind die Mitgliedstaaten, die sich als offenen Verfassungsstaaten konstituiert haben, integriert. Dies mit der Folge, dass sich europäische und mitgliedstaatliche Verfassungsrechtsordnungen miteinander verzahnt haben, sich gegenseitig beeinflussen und sich komplementär entfalten. In diesem Verbund erfährt auch das europäische Demokratieprinzip eine spezifische Ausgestaltung, indem es auf zwei einander ergänzenden Legitimationssträngen beruht: dem des Europäischen Parlaments sowie – vermittelt über die nationalen Parlamente – dem des Ministerrates. Demokratische Legitimation wird somit einerseits mittelbar über die ihren jeweiligen Minister kontrollierenden nationalen Parlamente vermittelt; durch die gestärkte Stellung des Europäischen Parlaments im Rahmen der europäischen Rechtsetzung bildet sich aber zunehmend auch ein unmittelbar europäischer Legitimationsstrang heraus. Je höher dabei die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament – wie etwa im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens – ist, desto niedriger kann der mitgliedstaatliche Legitimationsbeitrag über den Rat und die nationalen Parlamente ausfallen. Umgekehrt muss die Vermittlung demokratischer Legitimation durch die nationalen Parlamente über den Rat umso höher sein, je niedriger die Mitwirkungsmöglichkeiten und damit die Legitimationsleistung durch das Europäische Parlament sind. Parallel zur Souveränitätsverschränkung kommt es im Staaten- und Verfassungsverbund somit zu einer Legitimationsverschränkung zwischen beiden Verfassungsebenen. Die normative Klammer des Staaten- und Verfassungsverbundes ermöglicht so gesehen eine gemeinsame Legitimationsleistung mit einem kompensatorisch wirkenden Legitimationsniveau¹⁹, indem eine möglichst umfangreiche Verantwortungszurechnung ermöglicht wird. Das so skizzierte europäische Demokratiekonzept greift damit die duale Legitimation der EU auf und konstituiert sie damit zugleich als supranationale Organisationsform der

¹⁶ Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 und 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, NJW 2009, S. 2267 ff. – Lissabon, zuvor schon BVerfGE 89, 155 (184, 185 f.) – Maastricht; *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 482, die die Rolle des Europäischen Parlaments unterbewerten; vgl. demgegenüber die h.M. im Schrifttum: *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 189 EGV, Rn. 6; *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, S. 69 (Rn. 38); *Calliess*, Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: *Bauer/Huber/Sommermann* (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 281 (282 ff.); v. *Achenbach*, Theoretische Aspekte des dualen Konzepts demokratischer Legitimation für die Europäische Union, in: *Vöneky u.a.* (Hrsg.), Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht, 2009, S. 191 ff.

¹⁷ Dazu *Oeter*, Die EU – ein föderales Gemeinwesen, in: von *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 88, der von einem „unaufgelösten Formelkompromiss“ zwischen Staatensouveränität und Volkssouveränität spricht.

¹⁸ Dazu *Calliess*, Zum Denken im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, in: ders. (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, 2007, S. 187 ff.

¹⁹ Vgl. zum „Legitimitätsniveau“ *Hertel*, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999, S. 216 ff.; zur Bewertung der unterschiedlichen Input- und Output-Legitimationsstränge *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 715 ff. Vgl. auch das Konzept der „Legitimation durch Bewährung“ von *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 580 ff., die auf die tatsächliche Akzeptanz einer Norm als wesentliches Kriterium der Legitimität abstellt. Danach ist eine Verfassung gerechtfertigt, wenn sie durch ihren (weitgehend indirekten) Output zum Wohlergehen der Bürger beiträgt, der nur ex post und in letzter Instanz nur von den Bürgern festgestellt werden kann.

Unionsbürger im Europäischen Parlament einerseits sowie der europäischen Staatsvölker im Tandem Rat und nationale Parlamente andererseits.²⁰

Durch den Vertrag von Lissabon wird dieses für den Staaten- und Verfassungsverbund der Europäischen Union charakteristische Legitimationsmodell erstmals primärrechtlich verankert. Wörtlich heißt es im neu eingefügten Titel II („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) in Art. 10 Abs. 2 EUV n.F.:

„Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“

Die Aufnahme des doppelten Legitimationsmodells durch den Vertrag von Lissabon verdeutlicht, dass ein Abbau des viel kritisierten institutionellen und gesellschaftlichen Demokratie-defizits nur erreicht werden kann, wenn beide Legitimationsstränge in eine überzeugende Relation gebracht werden.²¹ Dies kann auf verschiedenen, bereits im Umfeld des Verfassungskonvents intensiv diskutierten Wegen erreicht werden²²: So ist es einerseits denkbar, die im nationalen Recht existierenden parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten auszubauen, wie es auch das BVerfG fordert. Eine weitere, über rein nationale Kontrollrechte hinausgehende Option besteht darin, den nationalen Parlamenten eine eigenständige Rolle auf der europäischen Ebene einzuräumen, sie also unmittelbar in den europäischen Entscheidungsprozess einzubinden.²³ Der Vertrag von Lissabon hat diesen Gedanken aufgegriffen und Rechte und Pflichten der nationalen Parlamente erstmals explizit im Vertrag verankert.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass beide Wege zur Stärkung der mittelbaren demokratischen Legitimation durch den Vertrag von Lissabon und die dazu ergangene neue Begleitgesetzgebung beschritten werden.

B. Integrationsverantwortung auf der europäischen Ebene

Die gestärkte Rolle²⁴ der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene zeigt sich zunächst

²⁰ Dazu *Calliess*, Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 281 (282 ff.); vertiefend v. *Achenbach*, Theoretische Aspekte des dualen Konzepts demokratischer Legitimation für die Europäische Union, in: Vöneky u.a. (Hrsg.), Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht, 2009, S. 191 ff.

²¹ *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung, EuR 2004, S. 165 (180).

²² Vgl. zum Folgenden *Maurer*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, integration 2002, S. 23; *Magiera*, Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und der Parlamentarismus, DÖV 2003, S. 578 (580 ff.).

²³ Vgl. dazu die Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. 1992 C 191/1; Erklärung Nr. 14 zur Konferenz der Parlamente, ABl. 1992 C 191/1; Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. 1997 C 340/1.

²⁴ *Weber*, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, S. 7 (11); *Rabe*, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, NJW 2007, S. 3153 (3155); *Streinz/Ohler/ Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 60 ff.

einmal darin, dass diese im EUV n.F. elf Mal²⁵ und im AEUV acht Mal²⁶ Erwähnung finden, während sie in den Verträgen in der Fassung von Nizza – abgesehen von einem „Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (1997)“ – nicht genannt wurden. Besonders bemerkenswert ist die Tatsache, dass man sich bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon im Unterschied zum Verfassungsvertrag darauf verständigte, einen eigenständigen Artikel (Art. 12 EUV n.F.) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Union in den Vertrag einzufügen.²⁷ Dieser enthält eine Zusammenfassung aller Beteiligungsformen der nationalen Parlamente, die durch zwei bereits im Vertrag von Nizza enthaltene, nun aber inhaltlich grundlegend geänderte Protokolle – das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“²⁸ sowie das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“²⁹ – konkretisiert werden.

I. Informationsrechte

Damit die Parlamente ihrer in Art. 12 EUV n.F. genannten Aufgabe, aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beizutragen, sinnvoll nachkommen könne, sieht der Vertrag von Lissabon zunächst eine Bestätigung und Ausweitung des Zugangs der nationalen Parlamente zu Informationen vor: So sollen die Parlamente und ihre einzelnen Kammern³⁰ gemäß Art. 12 lit. a) EUV n.F. von den Organen der Union unterrichtet und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden. Konkretisierend bestimmt das Protokoll in Art. 1 und 2, dass die Konsultationsdokumente (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen) sowie das jährliche Rechtsetzungsprogramm und „alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien“ den nationalen Parlamenten von der Kommission direkt übermittelt werden. Auch sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten (Vorschläge der Kommission, Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder des EP, Anträge des Gerichtshofs oder der EIB sowie Empfehlungen der EZB) sollen die Parlamente nunmehr gleichzeitig mit der Übermittlung an die anderen Organe auf direktem Wege erhalten, während sie nach der bislang geltenden Regelung lediglich „unverzüglich“ von ihren jeweiligen nationalen Regierungen zu unterrichten waren.³¹ Nach Art. 5 des Protokolls sind die nationalen Parlamente zudem zeitgleich mit den Regierungen der Mitgliedstaaten und auf direktem Wege über „die Tagesordnungen für die Tagungen des Rates und über die Ergebnisse dieser Tagungen“ sowie die „Protokolle der Tagungen, auf denen der Rat über Gesetzge-

²⁵ Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2; Art. 10 Abs. 2 S. 2; Art. 12 (4x erwähnt); Art. 48 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 1 und Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 und S. 2; Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV n.F.

²⁶ Art. 89, Art. 70, Art. 71, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 und S. 2, Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 88 Abs. 2, Art. 352 Abs. 2 AEUV.

²⁷ *Hänsch*, Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag, *integration* 2007, S. 499 (501).

²⁸ Protokoll Nr. 34, im Folgenden: Parlamenteprotokoll.

²⁹ Protokoll Nr. 27, im Folgenden: Subsidiaritätsprotokoll.

³⁰ Vgl. Art. 8 Parlamenteprotokoll

³¹ Allerdings leitet die Kommission in der Praxis schon seit September 2006 von sich aus sämtliche Entwürfe für Gesetzgebungsakte unmittelbar den nationalen Parlamenten zu und gibt diesen die Möglichkeit, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen, *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 77 (81 f.).

bungsvorschläge berät“ zu informieren. Weiter soll, wie Art. 12 lit. f) EUV n.F. bereits vorgibt, die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten gefördert werden und eine Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente (COSAC) zwecks Austauschs von Informationen und Praktiken stattfinden.³² Die Regelungen deuten darauf hin, dass die COSAC in Zukunft eine wichtige Rolle als Vermittlungsstation der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in europapolitischen Fragen und in der nachfolgend näher zu erläuternden Aufgabe der Subsidiaritätsprüfung innehaben wird.³³

II. Subsidiaritätskontrolle

Gemäß Art. 12 lit. b) EUV n.F. sorgen die Parlamente dafür, „dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird.“ Dazu erhalten die nationalen Parlamente neben den Organen der Union eine eigene Kontrollmöglichkeit im Rahmen der europäischen Gesetzgebung³⁴, indem ihnen durch ein sog. Frühwarnsystems ex ante die Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge³⁵ sowie ex post die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH eröffnet wird.³⁶ Die nationalen Parlamente werden somit erstmals auf europäischer Ebene als eigenständiger Akteur mit Mitwirkungsrechten wahrgenommen und tragen künftig aktiv zur Stärkung des europäischen Parlamentarismus und zum guten Funktionieren der EU bei.³⁷

1. Subsidiaritätsrüge

Es ist bereits erläutert worden, dass die nationalen Parlamente gemäß Art. 12 lit. a) EUV n.F. i.V.m. Art. 2 des Parlamentenprotokolls sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten zeitgleich mit der Übermittlung an die anderen Organe auf direktem Wege erhalten. Diese Informationsrechte sind Voraussetzung dafür, dass sie oder ihre Kammern sodann gemäß Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls „binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in den Amtssprachen der Union in einer begründeten Stellungnahme an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen (können), weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.“ Abweichend von der aktuellen Fassung sah der Verfassungsvertrag für diese Stellungnahmen noch eine Frist von lediglich sechs Wochen vor, die jedoch angesichts der zu erwartenden Flut von europäischen Dokumenten sowie des Arbeitspensums, das nationale

³² Art. 9 und 10 Parlamentenprotokoll. Weitere Informationen zu den bereits heute regelmäßig stattfindenden Treffen der Konferenz der Europaausschüsse finden sich unter <http://www.cosac.eu/>.

³³ Chardon, Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse, 2008, S. 171 (180).

³⁴ Wuermeling, Mehr Kraft zum Konflikt – Sieben Anmerkungen zur Zukunft des Europäischen Parlaments nach dem Verfassungsvertrag, EuGRZ 2004, S. 559 (560).

³⁵ Art. 6 Protokoll (Nr. 27) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden: Subsidiaritätsprotokoll). Zu der evtl. problematischen Praktikabilität des Frühwarnsystems vgl. Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-11, Rn. 63 m.w.N.

³⁶ Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll.

³⁷ Vgl. Art. 12 EUV n.F.; Papastamkos/Schwab, Der Vertrag von Lissabon - Stärkung der parlamentarischen Dimension der EU, EuZW 2008, S. 161.

Parlamentarier bereits in Bezug auf die nationale Rechtsetzungsarbeit zu leisten haben, recht knapp bemessen schien und in der Literatur entsprechend kritisiert wurde.³⁸ Auf die dadurch bestehende Gefahr, dass den nationalen Parlamenten die Zeit fehlt, sich angemessen mit den zugeleiteten Dokumenten auseinander zu setzen und von ihrem Kontrollrecht Gebrauch zu machen³⁹, wurde reagiert, indem die Frist im Vertrag von Lissabon auf acht Wochen ausgedehnt wurde.⁴⁰ Diese Frist muss regelmäßig ab der Zuleitung eines Vorschlags verstreichen, bis dieser „zwecks Erlass oder zur Festlegung eines Standpunktes im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens auf die vorläufige Tagesordnung des Rates gesetzt“ werden darf, so dass innerhalb dieser Frist nicht bereits eine anderweitige (informelle) „Einigung über den Entwurf eines Gesetzgebungsaktes festgestellt werden“ darf.⁴¹ Die Überprüfung des Gesetzgebungsvorschlags sowie die Erarbeitung einer entsprechenden negativen Stellungnahme wird dabei durch die Verpflichtung der Kommission erleichtert, jeden ihrer Vorschläge mit einem spezifischen „Subsidiaritätsbogen“ auszustatten, der „detaillierte Angaben“ zur Begründung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips enthalten muss.⁴²

Die durch die nationalen Parlamente abgegebenen Stellungnahmen sind durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission grundsätzlich nur zu „berücksichtigen“⁴³. Zu Recht wird im Schrifttum dafür ein ernsthaftes Überdenken, mithin eine inhaltliche Prüfung der begründeten Stellungnahmen und eine Auseinandersetzung mit ihnen gefordert, deren Ergebnis den betreffenden nationalen Parlamenten mitgeteilt werden sollte.⁴⁴ Eine weitergehende Rechtsfolge, nämlich die zwingende Überprüfung des gerügten Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes, ergibt sich gemäß Art. 7 Abs. 2 des Subsidiaritätsprotokolls, sofern die Anzahl der ablehnenden Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen erreicht.⁴⁵ Die Gesamtzahl der Stimmen bestimmt sich

³⁸ Vgl. etwa *Davies*, The post-Laeken division of competences, ELR 28 (2003), S. 686 (695), der diese Sechs-Wochen-Frist pointiert als „the merest blinking of an eye by the standards of many national political processes“ bezeichnete und somit die Gefahr sah, dass selbst bei Gesetzgebungsvorschlägen, die echte Bedenken auslösen könnten, die „Reaktionsrate“ („responsive rate“) gering ausfallen würde. Darüber hinaus gab er zu bedenken, dass im Falle einer Fristverstreichung die Einwendung europäischer formaler Regeln gegenüber nationalen Bedenken Europaskeptikern Auftrieb geben könnte.

³⁹ *Meyer/Hölscheidt*, Die Europäische Verfassung aus Sicht des deutschen Bundestags, integration 2003, 348; vgl. auch *Epping*, Die Verfassung Europas?, JZ 2003, S. 821 (827), der es als „absehbar“ erachtet, dass „gigantische Papierberge produziert werden, die zu bewältigen der Bundestag und der Bundesrat kaum in der Lage sein werden“.

⁴⁰ Vgl. Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007, Dok. Nr. 11177/07, S. 17; Art. 4 Parlamenteprotokolls, Art. 6 Subsidiaritätsprotokoll.

⁴¹ Art. 4 Parlamenteprotokoll.

⁴² Art. 5 Subsidiaritätsprotokoll. Kritisch in Bezug auf die bloße Verpflichtung zur Begründung der Gesetzgebungsvorschläge, da sie die „Sicherung der Subsidiarität bei sonstigen Rechtsakten lockern kann“, v. *Bogdandy/Bast/Westphal*, Die vertikale Kompetenzordnung im Entwurf des Verfassungsvertrages, integration 2003, S. 419; *Davies*, The post-Laeken division of competences, ELR 28 (2003), S. 686 (692).

⁴³ Detaillierte Darstellung in Art. 7 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll.

⁴⁴ *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (89).

⁴⁵ Das Quorum vermindert sich gemäß Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 des Protokolls auf ein Viertel der Gesamtzahl der Stimmen, wenn es sich um den Vorschlag eines Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 76 AEUV zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen oder zur polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt. Dies zeigt die besondere Bedeutung, die dem Subsidiaritätsprinzip in diesem traditionellen Kernbereich staatlicher Souveränität aufgrund seiner Eingliederung in die supranationale Zusammenarbeit zukommt.

dabei nicht nach der Gesamtzahl der nationalen Parlamente in einem Mitgliedstaat; den nationalen Parlamenten stehen gemäß Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 des Protokolls vielmehr pro Mitgliedstaat jeweils zwei Stimmen zu, die sich in einem Zweikammersystem auf die beiden Kammern aufsplitten.

Die Überprüfung des Entwurfs des Gesetzgebungsaktes wird ergebnisoffen vorgenommen; nach ihrem Abschluss kann der Gesetzgebungsvorschlag beibehalten, abgeändert oder zurückgezogen werden. Selbst bei Erreichen des Quorums von einem Drittel können die nationalen Parlamente einen Gesetzgebungsakt mithin nicht allein durch ihre begründeten Stellungnahmen verhindern.⁴⁶ Im Unterschied zum bloßen Berücksichtigungserfordernis bedarf die Entscheidung nach Überprüfung des Gesetzgebungsaktes aber jedenfalls eines formellen Beschlusses⁴⁷; der Vorschlag muss somit noch einmal unter Kompetenzgesichtspunkten überdacht und die Entscheidung für die Beibehaltung, Abänderung oder Rückziehung gemäß Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 des Subsidiaritätsprotokolls ausreichend begründet werden.⁴⁸ Zudem kann die Erhebung der Subsidiaritätsrüge durch eine Vielzahl nationaler Parlamente derartigen politischen Druck erzeugen, dass der Urheber des gerügten Entwurfs faktisch zur Rückziehung oder Abänderung gezwungen ist.⁴⁹

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sieht der erst durch den VvL neu eingefügte Art. 7 Abs. 3 des Subsidiaritätsprotokolls vor, dass der Gesetzgebungsvorschlag zwingend zu überprüfen ist, sofern die Anzahl begründeter Stellungnahmen die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht. Fraglich ist das Verhältnis dieser Regelung zu Art. 7 Abs. 2 des Protokolls, der ein Quorum von einem Drittel der Gesamtzahl der Stimmen festsetzt⁵⁰: Der Wortlaut des Absatzes 3 („Außerdem“⁵¹) sowie Sinn und Zweck der Vorschrift, die Rolle der nationalen Parlamente zu stärken, sprechen dafür, dass Abs. 3 die Regelung des Abs. 2 ergänzen, aber nicht insgesamt verdrängen soll⁵², die beiden Absätze also kumulativ anzuwenden sind. Eine alternative Anwendung erschiene in der Tat nicht gerechtfertigt, da in diesem Fall durch den Lissabonner

⁴⁶ Diese Tatsache wurde oftmals bemängelt, vgl. etwa *Davies*, The post-Laeken division of competences, ELR 28 (2003), S. 686 (692). Allerdings wird auch die Meinung vertreten, dass ein bindendes Veto der nationalen Parlamente die verfassungsrechtlich gesicherte Unabhängigkeit der Kommission zu weit einschränken könnte, *Dashwood*, The relationship between the Member States and the EU/EC, CMLRev. 41 (2004), S. 369 (355).

⁴⁷ *Molsberger*, Das Subsidiaritätsprinzip im Prozess europäischer Konstitutionalisierung, 2009, S. 213

⁴⁸ *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrages über die Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 535 (546), vgl. Art. 7 Subsidiaritätsprotokoll.

⁴⁹ *Meyer/Hölscheidt*, Die Europäische Verfassung aus Sicht des Deutschen Bundestags, integration 2003, S. 345 (348); vgl. auch *Oppermann*, Eine Verfassung für die Europäischen Union – der Entwurf des europäischen Konvents, DVBl. 2003, S. 1165 (1171), der „in jedem Fall“ eine Bedeutung „gewichtiger Stellungnahmen der nationalen Parlamente“ mit Blick auf die abschließende Beschlussfassung im Ministerrat prognostiziert. Ebenso *Barrett*, „The king is dead, long live the king“: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, ELRev. 33 (2008), S. 66 (83); *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (90).

⁵⁰ Vgl. dazu *Barrett*, The king is dead, long live the king: the recasting of the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, ELRev. 33 (2008), S. 66 (76 f.).

⁵¹ In der englischen Sprachfassung „Furthermore“, in der französischen „En outre“, in der spanischen „Además“.

⁵² *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (91).

Reformvertrag ausgerechnet in dem als Regelverfahren vorgesehenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ein höheres Quorum für die Überprüfung eines Entwurfs festgesetzt worden wäre.⁵³ Eine solche Erschwerung der Kontrolle wäre mit dem im Mandat für die Regierungskonferenz 2007 erklärten Vorsatz, die Rolle der nationalen Parlamente im Vergleich zu den auf der Regierungskonferenz 2004 vereinbarten Bestimmungen des Verfassungsvertrages weiter zu stärken⁵⁴, nicht zu vereinbaren. In diesem Mandat findet sich zudem ausdrücklich die Absicht, einen „verstärkte(n) Subsidiaritätskontrollmechanismus“ vorzusehen. Auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist daher ein Entwurf schon dann gemäß Abs. 2 zu überprüfen, wenn die Anzahl der ihn ablehnenden Stimmen mindestens ein Drittel der Gesamtstimmen erreicht.

Abs. 3 ist somit dahingehend zu verstehen, dass im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für den Fall, dass die Schwelle der einfachen Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zustehenden Stimmen erreicht wird, *zusätzlich* ein besonderes Verfahren ausgelöst wird, das teilweise jedoch auch das Verfahren des Abs. 2 modifiziert und somit partiell überlagert: Änderung des Verfahrens des Abs. 2 ergeben sich zunächst insoweit, als im Anwendungsbereich des Abs. 3, also bei Erreichen der Schwelle der einfachen Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente, ausschließlich die Kommission befugt ist, den Vorschlag für den Gesetzgebungsakt zu überprüfen. Diese Abweichung wird teilweise damit begründet, dass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nur die Kommission das Vorschlagsrecht habe, so dass sie stets Urheberin des Entwurfs sei.⁵⁵ Dies trifft jedoch nicht zu: So ergibt sich beispielweise aus Art. 76 lit. b) i.V.m. vielen Bestimmungen des 4. und 5. Kapitels des Titels V (Art. 82-85, 87, 88 AEUV), dass auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Initiative für einen Rechtsakt von einem Viertel der Mitgliedstaaten ausgehen kann. Art. 294 Abs. 15 AEUV sieht für diese Fälle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens besondere Bestimmungen vor. Da aber auch eine andere schlüssige Erklärung für die Begrenzung des Überprüfungsrechts auf die Kommission nicht ersichtlich ist, liegt es nahe, darin ein Versehen der Vertragsgeber zu vermuten. Ebenso wenig plausibel erscheint die zweite Abweichung des Art. 7 Abs. 3 gegenüber Abs. 2: Hiernach hat die Kommission „in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht“, sofern sie sich nach erfolgter Prüfung dazu entschließt, an dem Vorschlag festzuhalten. Die Begründungspflicht gilt mithin nur für diesen Fall, nicht wie im Rahmen des Abs. 2 für *alle* Entscheidungen.⁵⁶ Dies erscheint jedenfalls dann wenig einleuchtend, wenn die Kommission beschließt, den Entwurf abzuändern, dabei aber die Einwände der nationalen Parlamente nicht vollumfänglich berücksichtigt.

Letztlich sind diese recht rätselhaften Abweichungen vom Verfahren des Abs. 2 jedoch von

⁵³ So auch *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (91).

⁵⁴ Vgl. Vermerk des Generalsekretariats des Rates vom 26. Juni 2007, Dok. Nr. 11218/07, Nr. 11.

⁵⁵ So *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (91, Fn. 72).

⁵⁶ *Barett*, The king is dead, long live the king: the recasting of the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, *ELRev.* 33 (2008), S. 66 (77, 82); *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (92).

nur geringem Gewicht. Entscheidender ist das Verfahren, das sich nun anschließt und eine wirkliche Neuerung enthält: Gemäß Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 des Protokolls wird die begründete Stellungnahme der Kommission zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem EU-Gesetzgeber zur Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren übermittelt. Dieser muss vor Abschluss der ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht und hierbei die Stellungnahmen der nationalen Parlamente sowie der Kommission berücksichtigen. Ist der Gesetzgeber dabei mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im EP der Meinung, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehe, wird er nicht weiter geprüft.⁵⁷ Damit gibt Art. 7 Abs. 3 zum ersten Mal die Möglichkeit, einen Vorschlag im Subsidiaritätskontrollsystem aufgrund seines mutmaßlichen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip von der Agenda des europäischen Gesetzgebers zu nehmen.⁵⁸ Dies kann zwar nicht unmittelbar durch die nationalen Parlamente, sondern lediglich durch den Rat oder das Parlament erfolgen; die nationalen Parlamente verfügen aber zumindest über die Möglichkeit, das Verfahren zu initiieren, das die Verabschiedung des gerügten Rechtsaktes sodann möglicherweise – bei entsprechender Mitwirkung von Rat oder Parlament – verhindert.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass diese beiden Organe im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bereits bislang über die Option verfügten, Gesetzgebungsvorschläge zurückzuweisen. Die Vermutung liegt mithin nicht fern, dass in dem in Abs. 3 vorgesehenen Verfahren in der Regel nur solche Entwürfe von Gesetzgebungsakten scheitern werden, die mangels entsprechender Mehrheiten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ohnehin keine Aussicht auf Erfolg hätten.⁵⁹ Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass die Regelung mehr als nur symbolische Bedeutung erlangen wird, da die hohe Anzahl negativer Stellungnahmen der nationalen Parlamente die Mitglieder im Rat und im Parlament für die Frage der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips besonders sensibilisieren und daher dazu verleiten kann, einen Gesetzgebungsvorschlag bewusst im Rahmen des Verfahrens des Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 lit. b) des Subsidiaritätsprotokolls scheitern zu lassen, den sie ansonsten im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (ggf. mit einigen Änderungen) angenommen hätten.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Mehrheiten im Rahmen des Verfahrens des Art. 7 Abs. 3 von den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgesehenen Mehrheiten abweichen. Will das Europäische Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einen Vorschlag zum Scheitern bringen, benötigt es dafür grundsätzlich⁶⁰ gemäß Art. 294

⁵⁷ Art. 7 Abs. 3 a) und b) des Subsidiaritätsprotokolls.

⁵⁸ *Barrett*, The king is dead, long live the king: the recasting of the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, *ELRev.* 33 (2008), S. 66 (80).

⁵⁹ Insoweit ist die Einschätzung *Barretts* nicht ganz von der Hand zu weisen, der formuliert: “plus ça change, plus c’est la même chose”, *Barrett*, The king is dead, long live the king: the recasting of the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, *ELRev.* 33 (2008), S. 66 (82). In diese Richtung auch *Hölscheidt*, Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, *Integration* 2008, S. 254 (263); *Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, *ZaöRV* 2007, S. 1141 (1175).

⁶⁰ In der Praxis kann das Parlament einen Vorschlag unter Umständen zwar auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren schon vor Abschluss der ersten Lesung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen zum Scheitern

Abs. 7 lit. b) AEUV die Mehrheit seiner Mitglieder. Im Rahmen des Verfahrens des Art. 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll wird ein Vorschlag demgegenüber schon dann nicht weiter verfolgt, wenn das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Ansicht ist, er verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip.

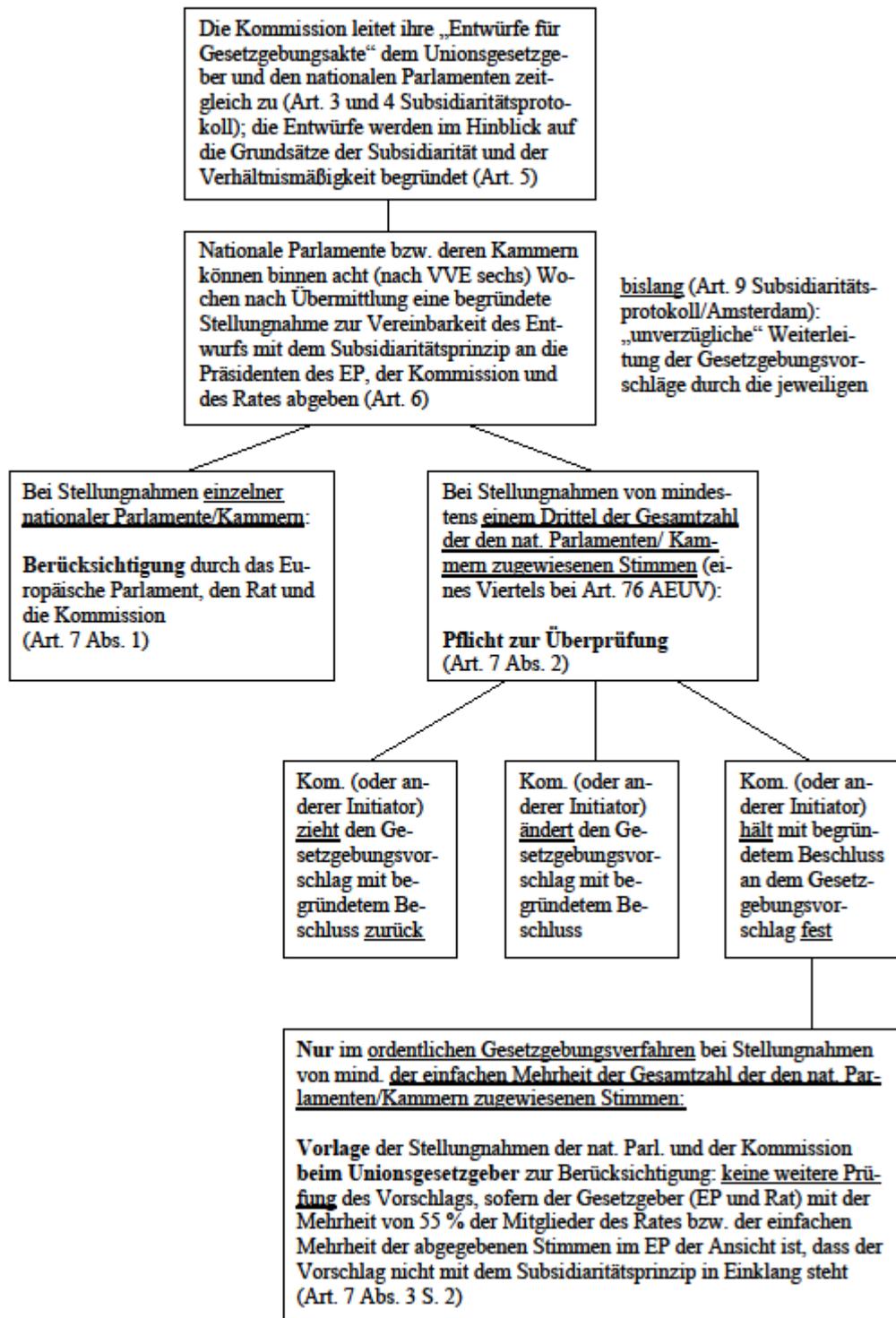
Mit Blick auf den Rat stellt sich die Mehrheitsfrage komplizierter dar. In der Literatur wird vertreten, anders als beim Parlament seien die Anforderungen für den Rat nach Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 lit. b) des Subsidiaritätsprotokoll höher als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.⁶¹ Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Einschätzung den Kern des Verfahrens trifft. Im Rahmen der ersten und zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist für den Rat an keiner Stelle explizit die Möglichkeit vorgesehen, einen Vorschlag abzulehnen. Da er zumindest im Rahmen der ersten Lesung nicht an Fristen gebunden ist, kann er das Verfahren zwar faktisch suspendieren, falls er nicht zu einer Entscheidung findet.⁶² Dies kann er in der Tat bereits dann, wenn sich keine qualifizierte Mehrheit für den Vorschlag findet, mithin mit einer Minderheit etwa mehr als 45 % oder einer noch geringeren Minderheit, die mehr als 35 % der Bevölkerung der Union repräsentiert und aus der nach Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV n.F. erforderlichen Sperrminorität von vier Mitgliedstaaten besteht. Insofern trifft es zu, dass Art. 7 Abs. 3 UAbs. 2 lit. b) eine höhere Mehrheit, nämlich 55 % voraussetzt. Die beiden Fällen sind jedoch insofern nicht vergleichbar, als es sich bei dem im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorgesehenen geringeren Quorums um die Sperrminorität, im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 um die den (wenn auch ablehnenden) Beschluss tragende Mehrheit handelt. Korrekterweise müsste das Quorum von 55 % somit mit der für eine Beschlussfassung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erforderlichen Mehrheit verglichen werden. Da dies gemäß Art. 16 Abs. 3, 4 EUV n.F. die qualifizierte Mehrheit ist, also 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, die zugleich mindestens 65 % der Bevölkerung der Union repräsentieren, ist insofern eine Erleichterung durch Art. 7 Abs. 3 festzustellen, der auf das Quorum von 65 % der Bevölkerung verzichtet. Zudem ist zu beachten, dass die Möglichkeit der Suspendierung des Verfahrens für den Rat fortbesteht; Art. 7 Abs. 3 stellt dem Rat darüber hinaus lediglich die Möglichkeit zur Verfügung, den Vorschlag zu einem frühen Zeitpunkt auch ausdrücklich ablehnen zu können. Dabei werden die Anforderungen an die Mehrheit gegenüber der sonst für Ratsbeschlüsse erforderlichen qualifizierten Mehrheit herabgesetzt.

bringen, dies jedoch nicht im Wege eines formellen Ablehnungsrechts, sondern lediglich über ein entsprechendes Ersuchen an die Kommission: Art. 52 Abs. 1 GOEP sieht vor, dass das Parlament die Kommission vor der abschließenden Abstimmung über einen Vorschlag auffordern, diesen zurückzuziehen, sofern er nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen findet. Wie Art. 52 Abs. 3 GOEP zu entnehmen ist, ist die Kommission jedoch nicht verpflichtet, dieser Aufforderung nachzukommen.

⁶¹ Dazu auch *Barett*, *The king is dead, long live the king: the recasting of the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments*, *ELRev.* 33 (2008), S. 66 (80 f.); *Groh*, *Die Rolle der nationalen Parlamente*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 77 (93).

⁶² *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), *Das Recht der EU*, Stand: Okt. 2009, Art. 251 EG, Rn. 28.

Das „Frühwarnsystem“ nach dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Vertrag von Lissabon



2. Subsidiaritätsklage

Ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen, wird das „Frühwarnsystem“ durch die Möglichkeit einer ex-post-Kontrolle beim Europäischen Gerichtshof ergänzt. Nach Art. 8 des neuen Subsidiaritätsprotokolls können Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV (Art. 230 EGV) wegen des vermeintlichen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht mehr nur von einem der Mitgliedstaaten, sondern zudem „gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments“ erhoben werden. Die Formulierung macht deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten bzw. ihren Kammern und den jeweiligen Regierungen dem innerstaatlichen Recht überlassen bleibt.⁶³ Hierin wird bisweilen eine „Schwachstelle“ des Klagerechts gesehen, weil dessen Bestand damit vom Erlass nationaler Regelungen anhängig gemacht wird.⁶⁴ Aus dem Normzweck des Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll folgt jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten nicht dafür entscheiden können, die Verankerung des Klagerechts im nationalen Recht zu unterlassen. Europarechtliche Vorgabe für die Umsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene ist, dass die Möglichkeit der nationalen Parlamente, eine Subsidiaritätsklage vor den EuGH zu bringen, durch die innerstaatliche Ausgestaltung nicht um ihre Wirkung gebracht werden darf⁶⁵; die nationalen Rechtsordnungen sollen lediglich die verfahrensmäßige Ausgestaltung zwischen Parlament und Regierung regeln. Hierbei ist zu beachten, dass die förmliche Klageerhebung gemäß den primärrechtlichen Vorgaben zwar dem jeweiligen Mitgliedstaat obliegt, um den Kreis der vor dem Gerichtshof zur Klage Berechtigten nicht weiter auszudehnen und zu gewährleisten, dass ein Mitgliedstaat vor dem EuGH mit einer Stimme spricht.⁶⁶ Dass das Protokoll ausdrücklich von einer bloßen „Übermittlerrolle“ des Mitgliedstaates ausgeht, macht jedoch deutlich, dass es sich um eine Klage des jeweiligen nationalen Parlamentes handelt.⁶⁷ Dies sollte sich auch in der Frage der Prozessführung widerspiegeln: Während die Mitgliedstaaten bei Verfahren vor dem EuGH in der Regel Fachbeamte der innerstaatlich zuständigen Ministerien bevollmächtigen, sollte den nationalen Parlamenten im Rahmen von Subsidiaritätsklagen Gelegenheit gegeben werden, bei der Vertretung ihres Standpunktes vor dem EuGH mitwirken zu können.⁶⁸

Das Protokoll enthält keine Ausführungen dazu, inwieweit die Klagemöglichkeit von einem vorhergehenden erfolglosen Einbringen einer Subsidiaritätsrüge abhängig ist. Da eine solche

⁶³ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union*, 2006, Art. I-11, Rn. 75; *Uerpman-Witzak*, Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem, *EuGRZ* 2009, S. 461 (462); *Schwarze*, *Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages*, *EuR* 2009, Beih. 1, S. 9 (19).

⁶⁴ *Schröder*, Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, *JZ* 2004, S. 8 (12); *Davies*, The post-Laeken division of competences, *ELR* 28 (2003), S. 686 (692).

⁶⁵ *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 258.

⁶⁶ *Schwarze*, *Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages*, *EuR* 2009, Beih. 1, S. 9 (19).

⁶⁷ *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: *Fastenrath/Nowak* (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag*, 2009, S. 77 (97).

⁶⁸ In den deutschen Ausführungsbestimmungen zum Vertrag von Lissabon ist dies geschehen: Art. 12 Abs. 4 IntVG sieht vor, dass das Organ, das die Erhebung der Klage beschlossen hat, auch die Prozessführung vor dem EuGH übernimmt.

Voraussetzung – anders als im Abschlussbericht der AG I „Subsidiarität“ angedacht⁶⁹ – jedoch nicht explizit in das Protokoll überführt worden ist, ist davon auszugehen, dass das Rechtsschutzbedürfnis auch dann besteht, wenn das jeweilige nationale Parlament im Rahmen des Frühwarnsystems keine Stellungnahme abgegeben hat.⁷⁰ Dies erscheint auch insofern plausibel, als die Klageerhebung ansonsten selbst dann ausgeschlossen wäre, wenn erst eine Änderung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu einem Verstoß des Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip führt.⁷¹ Gleichwohl empfiehlt sich eine solche Stellungnahme, da sich für den EuGH aus dem „Vorverfahren“ wesentliche Anhaltspunkte für eine Substantiierung der Klage ergeben werden, die bis in die Zulässigkeit der Klage (Stichwort: Rechtsschutzbedürfnis) reichen könnten.

3. Die gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Offen ist freilich, wie der EuGH mit der neuen Klagemöglichkeit der nationalen Parlamente über ihre Regierungen umgehen wird.⁷² Mit Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls hat jedenfalls die bisher in der Literatur kontrovers diskutierte Frage nach der Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips eine explizite Klärung gefunden.⁷³ Abzuwarten bleibt jedoch, ob der EuGH allein aufgrund dieser Änderung seine bisher zurückhaltende Rechtsprechung ändern wird.⁷⁴ Bisher hat der Gerichtshof erst in einer einzigen Entscheidung seine Prüfung über die Kompetenzgrundlagen und das Verhältnismäßigkeitsprinzip hinaus explizit auch auf die Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips erstreckt⁷⁵ und noch nie einen Rechtsakt wegen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip für nichtig erklärt⁷⁶.

⁶⁹ Vgl. CONV 286/02, Schlussbericht der Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“, S. 7; die AG IV „Nationale Parlamente“ hatte sich dagegen ausgesprochen: CONV 353/02, S. 11.

⁷⁰ So auch *Uerpmann-Witzak*, Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem, EuGRZ 2009, S. 461 (462); *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (91) m.w.N.

⁷¹ *Altmairer*, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Derra (Hrsg.), FS J. Meyer, 2006, S. 301 (315 f.). *Groh* (Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 77 (98 mit Fn. 111)), weist zudem auf die Möglichkeit hin, dass sich während des europäischen Gesetzgebungsverfahrens die Zusammensetzung eines nationalen Parlaments und damit seine Einschätzung der Vereinbarkeit des Rechtsakts mit dem Subsidiaritätsprinzips ändert,

⁷² Nach *Hoffmann/Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, *integration* 2008, S. 3 (19), könnte der EuGH durch die geplante Subsidiaritätsklage zum „Partner“ nationaler Parlamente gegen die qualifizierte Mehrheit nationaler Regierungen und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden.

⁷³ Vgl. die ausführliche Darstellung hierzu von *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union*, 2006, Art. I-11, Rn. 67 ff.; *Davies*, The post-Laeken division of competences, *ELR* 28 (2003), S. 686 (692); siehe auch *Hoffmann/Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, *integration* 2008, S. 3 (19): „Der Gerichtshof könnte so zum ‚Partner‘ nationaler Parlamente [...] werden“.

⁷⁴ *Papier*, Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon, FCE 01/08, S. 7 f.; CEPS/EGMONT/EPS, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007, S. 86.

⁷⁵ EuGH, Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-1453 (British American Tobacco) = EuGRZ 2003, S. 248; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl. 2007, Art. 5 EGV, Rn. 42.

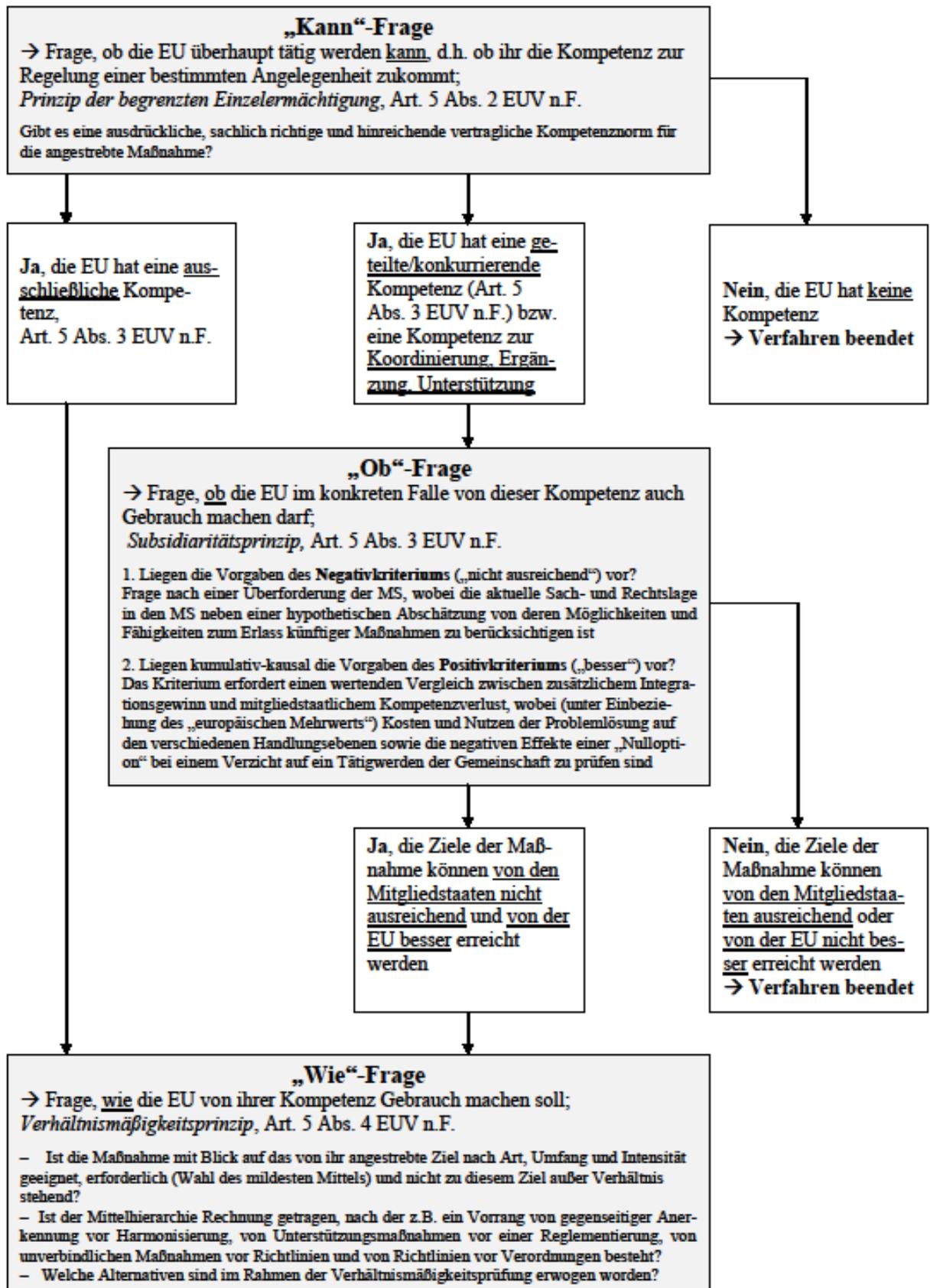
⁷⁶ *Ter Steeg*, Eine neue Kompetenzordnung für die EU, *EuZW* 2003, S. 325 (327); Vgl. dazu ausführlich *Calliess*, Kontrolle zentraler Kompetenzzusübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung, *EuGRZ* 2003, S. 181 (186 f.).

Im Hinblick auf eine effektive gerichtliche Kontrolle ist zudem eine bereits vom Verfassungsvertrag vorgenommene Schwächung des Subsidiaritätsprinzips, die sich – trotz diesbezüglicher Kritik⁷⁷ – im Vertrag von Lissabon fortsetzt, von großem Nachteil: Während das Amsterdamer „Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997)“ nicht nur die verfahrensrechtlichen Prüfvorgaben definierte, sondern darüber hinaus auch eine Präzisierung der für die Subsidiaritätsprüfung bedeutsamen materiellen Kriterien enthielt, beschränkt sich das neue Subsidiaritätsprotokoll weitgehend auf die Festlegung rein verfahrensbezogener Anwendungsbedingungen. Diese Schwächung der Subsidiaritätsprüfung im Sinne seiner „Entmaterialisierung“ stellt eine – mit Blick auf Praktikabilität und Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips bedeutsame – Verschlechterung gegenüber der geltenden Rechtslage dar. Denn eine effektive Kontrolle seiner Einhaltung ist ohne materielle Vorgaben, also inhaltliche Maßstäbe für die in Art. 5 Abs. 3 EUV n.F. selbst unbestimmt gebliebenen Rechtsbegriffe „nicht ausreichend“ bzw. „besser“ schwerlich möglich. Sowohl die prozedurale Umsetzung des Prinzips durch die beteiligten Unionsorgane samt ex-ante-Kontrolle durch die nationalen Parlamente im Rahmen des sog. Frühwarnmechanismus nach Art. 5 bis 7 des Subsidiaritätsprotokolls als auch die ex-post-Kontrolle durch den EuGH erfordern zwingend eine materielle Konkretisierung der Subsidiaritätskriterien. Zur Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip justitiabel ist und welche Prüfkriterien insoweit zielführend sind, verweise ich aus Platzgründen auf meine vertieften Ausführungen an anderer Stelle⁷⁸, vorliegend muss eine zusammenfassende Übersicht genügen:

⁷⁷ Siehe *Calliess/Ruffert*, Vom Vertrag zur Verfassung, EuGRZ 2004, S. 542 (550).

⁷⁸ *Calliess*, Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl. 1999, S. 297 ff. zur Frage der Justitiabilität, S. 271 ff., 389 ff. zu materiellen Prüfkriterien des Subsidiaritätsprinzips; *ders.*, Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung, EuGRZ 2003, S. 181 f.

Die einzelnen Prüfschritte nach Artikel 5 EUV n.F.



4. Bewertung

Die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente koppelt in geradezu genialer Weise die Demokratiefrage mit der Kompetenzfrage: Indem die nationalen Parlamente über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wachen, hüten sie zugleich ihre eigenen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und damit zugleich ein Stück weit die Demokratie auf der nationalen Ebene, um die sich das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil nicht zu Unrecht so sehr sorgt. Mit der Subsidiaritätsrüge besteht zugleich die Möglichkeit einer „Europäisierung der Debatten der nationalen Parlamente“⁷⁹, die zum Entstehen einer – auch vom BVerfG vermissten – europäischen Öffentlichkeit beitragen könnte.

In diesem Kontext ist allerdings ein gezielter Einsatz von Subsidiaritätsrüge und -klage durch die Parlamente erforderlich⁸⁰, im Zuge dessen sich die Rüge auf konkrete Bestimmungen des Rechtsetzungsvorschlages beziehen sollte.⁸¹ Denn die Begründung eines Festhaltens am kritisierten Gesetzgebungsvorschlag wird der Kommission umso schwerer fallen, je besser und gewichtiger die Argumente in den Stellungnahmen der nationalen Parlamente sind. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich auch der Gerichtshof, sollte er angerufen werden, bei seiner Entscheidung auf die jeweils vorgebrachten Argumente stützen wird, erscheint es notwendig, von einem grundsätzlich umfassenden Prüfungsschema auszugehen, das über die nunmehr gekürzten Vorgaben des Subsidiaritätsprotokolls hinausgeht. Der Erfolg der neu geschaffenen Subsidiaritätskontrolle hängt dann „nur“ noch von der tatsächlichen Bereitschaft⁸² und von den zeitlichen⁸³ und praktischen Möglichkeiten⁸⁴ der nationalen Parlamente in Bezug auf die Überprüfung der Rechtsetzungsvorschläge ab.⁸⁵

Im Ergebnis kann die Subsidiaritätskontrolle daher durchaus als „Weckruf“ an die nationalen Parlamente verstanden werden, die ihnen zustehenden Rechte effektiver und selbstbewusster zu nutzen und ihre Rolle im europäischen Rechtsetzungsgefüge neu zu definieren.⁸⁶ Sie ist – wie Art. 12 EUV mit der Formulierung „Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei“ deutlich macht – Chance und Verantwortung zugleich.

⁷⁹ *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 244.

⁸⁰ *Hofmann*, Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat, ZG 2005, S. 66 (73).

⁸¹ *Albin*, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Anspruch und Rechtswirklichkeit, NVwZ 2006, S. 629 (635).

⁸² *Craig*, Competence: clarity, conferral, containment and consideration, ELR 29 (2004), S. 323 (343); *Nettesheim*, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 511 (538).

⁸³ *Meyer/Hölscheidt*, Die Europäische Verfassung aus Sicht des Deutschen Bundestages, integration 4/2003, S. 345 (348); *Blanke*, Zur Verteilung der Kompetenzen in der Europäischen Union, in ELSA (Hrsg.), Die europäische Verfassung, S. 39 (77); *Davies*, The post-Laeken division of competences, ELR (28) 2003, S. 686 (695) sieht hingegen die Festlegung der zeitlichen Spielräume als notwendig, um eine unangemessene Verzögerung des Rechtsetzungsverfahrens zu vermeiden.

⁸⁴ *Papier*, Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon, FCE 01/08, S. 7; *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 186; *Schröder*, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 2002, S. 301 (312); *Pflüger*, Die Beteiligung der Parlamente in der europäischen Verfassungsentwicklung, FCE 4/2001, Rn. 67 f.

⁸⁵ *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-11 VerfEU, Rn. 64.

⁸⁶ *Altmaier*, Die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente nach dem Subsidiaritätsprotokoll zum EU-Verfassungsvertrag, in: Derra (Hrsg.), Freiheit, Sicherheit und Recht, FS für Jürgen Meyer, 2006, S. 301 (322 f.).

III. Integrationsverantwortung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Auch im sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik erfährt die Rolle der nationalen Parlamente eine deutliche, über ihre allgemein vorgesehene Unterrichtung und Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle hinausgehende Aufwertung, was bereits daran zu erkennen ist, dass sieben der acht Erwähnungen der nationalen Parlamente im AEUV im Titel zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts liegen.⁸⁷

Art. 12 lit. c) EUV n.F. regelt, dass die nationalen Parlamente „sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 AEUV beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden“.

Aus dem Wortlaut ergibt sich jedoch für die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle von Eurojust im Gegensatz zur Beteiligung bei Europol eine eher vage Position („Beteiligung [...] an der Bewertung der Tätigkeit“, Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV).⁸⁸ Trotz einer insgesamt positiven Bewertung der Neuregelung besteht hierdurch die Gefahr, dass eine für eine demokratische Legitimation hinreichende Kontrolle durch die Parlamente nicht sichergestellt wird.⁸⁹ Im Einzelnen werden jedoch erst die gemäß Art. 85 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 AEUV für Eurojust sowie gemäß Art. 88 Abs. 2 AEUV für Europol zu erlassenden Verordnungen Klarheit über die genaue Rolle der nationalen Parlamente bringen.⁹⁰

IV. Integrationsverantwortung bei ordentlichen Vertragsänderungen sowie bei Erweiterungen der Union

Gemäß Art. 12 lit. e) EUV n.F. erhalten die nationalen Parlamente des Weiteren ein neues Informationsrecht über Beitrittsanträge.⁹¹ Das Gleiche regelt Art. 49 S. 2 EUV n.F. im Rahmen der Bestimmungen über den Beitritt zur Union.

Ebenso sind die nationalen Parlamente gemäß Art. 12 lit. d), Art. 48 Abs. 2 EUV n.F. abweichend von der bisherigen Rechtslage vom Rat über diesem vorgelegte Entwürfe für ordentliche Vertragsänderungen zu informieren. Die Einflussmöglichkeiten der Parlamente im weiteren Verlauf des Verfahrens divergieren je nach Umfang der geplanten Vertragsänderung: Wird das ordentliche Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EUV n.F. nach der sog. Konventsmethode durchgeführt, verfügen die dem Konvent angehörigen Vertre-

⁸⁷ Art. 69, Art. 70, Art. 71, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 und S. 2, Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 88 Abs. 2 AEUV.

⁸⁸ *Kretschmer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-273, Rn. 10.

⁸⁹ *Kretschmer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. III-273, Rn. 10.

⁹⁰ *Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), *Der Lissabonner Reformvertrag* (2009), S. 77 (100).

⁹¹ *Richter*, Die EU-Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag!, *EuZW* 2007, S. 631 (633).

ter der nationalen Parlamente bereits in einer frühen Phase des Verfahrens über Einflussmöglichkeiten.⁹² Auf die Einberufung eines Konvents kann allerdings gemäß Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 EUV n.F. verzichtet werden, wenn die geplanten Änderungen lediglich von geringem Umfang sind. In diesem Fall, in dem der Europäische Rat lediglich ein Mandat für eine Regierungskonferenz festlegt, haben die nationalen Parlamente auch weiterhin keine Möglichkeit, den Inhalt des Änderungsvertrags positiv zu beeinflussen. Nach Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV n.F. treten die von der Regierungskonferenz vereinbarten Änderungen aber wie bislang erst in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Damit haben die Parlamente auch in diesem Fall grundsätzlich die Möglichkeit, eine Vertragsänderung abzulehnen.

V. Integrationsverantwortung bei der Anwendung von „Passerelle“-Regelungen

Als Ausdruck eines allgemeinen Bemühens, die Entwicklung der Union vom ordentlichen Vertragsänderungsverfahren zu entlasten⁹³, sieht der Vertrag von Lissabon verschiedene Verfahren zur vereinfachten Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU vor. Neben der Möglichkeit eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV n.F. ist dies insbesondere die sog. *Passerelle*- oder Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV n.F., welche dem Europäischen Rat ermöglicht, im Anwendungsbereich des AEUV und des Titels V des EUV n.F. einstimmig zu beschließen, dass in einem bestimmten Fall oder einem Bereich von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit übergegangen wird.⁹⁴ Ebenso kann gemäß UAbs. 2 ein Beschluss erlassen werden, wonach in Fällen, in denen der AEUV ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung gelangt. Die nationalen Parlamente sind jedoch „mindestens sechs Monate vor der Beschlussfassung“ zu unterrichten, wenn der Europäische Rat die Absicht hat, von dieser *Passerelle*-Regelung Gebrauch zu machen. Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV n.F. sieht vor:

„Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen.“

Jedes nationale Parlament erhält somit ein Vetorecht, wenn der Europäische Rat beschließt, dass der Rat von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überwechseln soll. Die Wahrscheinlichkeit der Benutzung der Brückenklausel ohne die Gegenstimme eines einzigen nationalen Parlaments ist angesichts der damit verbundenen Reduzierung des Einflusses des jeweiligen nationalen Vertreters im Rat eher unwahrscheinlich; ihre zukünftige Bedeutung dürfte daher als gering einzu-

⁹² CEPS/EGMONT/EPS, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007, S. 87.

⁹³ *Müller-Graff*, *Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts*, *Integration* 2004, S. 186 (189).

⁹⁴ Gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 S. 2 gilt dies nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

schätzen sein.⁹⁵ Die Einführung des Vetorechts ist jedoch insofern notwendig, als die Parlamente grundsätzlich im Rahmen der nationalen Ratifikationsverfahren auf Vertragsänderungen Einfluss nehmen können; entfällt diese Möglichkeit im Rahmen einer vereinfachten Vertragsänderung, stellt das präventive Ablehnungsrecht die notwendige Kompensation ihres Einflussverlustes im späteren Stadium dar.⁹⁶

VI. Integrationsverantwortung im Bereich des Familienrechts

Auch im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen können gemäß Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug bestimmt werden, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, welche nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Ebenso wie die allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV n.F. ermöglicht auch diese besondere *Passerelle* mithin in einem speziellen Bereich den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in diesem Fall jedoch abweichend von der allgemeinen Bestimmung nicht durch den Europäischen Rat, sondern durch den Rat auf Vorschlag der Kommission. Darüber hinaus wird das Europäische Parlament im Rahmen des Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV anders als nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV n.F. lediglich angehört.

Zum Ausgleich für den Verzicht auf ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren mit Ratifikationsvorbehalt ist auch hier eine Verpflichtung der Übermittlung des Vorschlags der Kommission an die nationalen Parlamente vorgesehen. Wird dieser innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung von einem einzigen nationalen Parlament abgelehnt, wird der Beschluss gemäß Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV nicht erlassen. Wie im Rahmen der *Passerelle*-Regelung nach Art. 48 Abs. 7 EUV n.F. erscheint es somit auch hier wenig wahrscheinlich, dass sich dies ohne die Gegenstimme eines einzigen nationalen Parlaments vollziehen wird, so dass die zukünftige Bedeutung dieser Übergangsmöglichkeit ebenfalls gering sein dürfte.⁹⁷ Auch hier ist die Aufnahme der Vetomöglichkeit jedoch notwendiger Ausgleich für die fehlende nachträgliche Beteiligung der nationalen Parlamente mangels offizieller Vertragsänderung.⁹⁸

VII. Ergebnis

Wenn die Stärkung der demokratischen Legitimation in der EU über das beschriebene duale Legitimationsmodell zu verwirklichen ist, dann ist dem Vertrag von Lissabon ein bedeutsamer Schritt gelungen: Eine verbesserte demokratische Legitimation bewirkt nicht nur der Zuwachs an Kompetenzen für das Europäische Parlament⁹⁹, sondern gerade auch die – vom BVerfG im Lissabon-Urteil nicht hinreichend gewürdigte – neue Rolle der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene. Auch wenn sich in der Praxis erst noch zeigen muss, inwiefern die mitgliedstaatlichen Parlamente von den ihnen zur Verfügung stehenden Rechten

⁹⁵ CEPS/EGMONT/EPS, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007, S. 86.

⁹⁶ *Heintschel v. Heinegg*, in: Vedder/ders. (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. IV-444, Rn. 3.

⁹⁷ CEPS/EGMONT/EPS, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007, S. 86.

⁹⁸ *Heintschel v. Heinegg*, in: Vedder/ders. (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. IV-444, Rn. 3.

⁹⁹ *Schwarze/Hatje*, *Der Reformvertrag von Lissabon*, EuR 2009, Beih. 1, S. 9 ff.

(insbesondere der neuen Subsidiaritätsrüge und -klage) Gebrauch machen werden, stellt bereits die bloße Möglichkeit einer Inanspruchnahme der neuen Rechte einen Fortschritt für die nationalen Parlamente als zweiten Legitimationsstrang der Europäischen Union dar. Denn die verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente birgt die Chance einer verstärkten Einbindung der Unionsbürger in das Leben der Union und einer verbesserten Wahrnehmung von EU-Angelegenheiten durch die europäischen Bürger. Zudem fördert die parallele Beschäftigung der europäischen und nationalen Ebene mit wichtigen Gesetzesvorhaben den europaweiten Kommunikationszusammenhang, wodurch die Akzeptanz und Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse insgesamt erhöht wird.¹⁰⁰

C. Integrationsverantwortung auf der nationalen Ebene

Parlamentarische Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der EU sind ebenso wenig wie der Gedanke der Integrationsverantwortung eine Erfindung des Lissabon-Urteils des BVerfG. Sie sind notwendiger Bestandteil des Demokratiekonzepts der dualen Legitimation, das für die EU als Staaten- und Verfassungsverbund prägend ist. Ihre Tradition reicht nicht von ungefähr bis in die Anfänge der europäischen Integration zurück.¹⁰¹ Im Umfeld des Vertrages von Maastricht wurden sie jedoch grundlegend ausgebaut und verfassungsrechtlich in Art. 23 GG verankert.¹⁰² Ausgangspunkt der parlamentarischen Integrationsverantwortung ist seither Art. 23 GG, der in seinen Absätzen 2 bis 7 ein ausdifferenziertes System von Mitwirkungsrechten von Bundestag und Bundesrat etabliert, das durch Ausführungsgesetze auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG für den Bundestag sowie Art. 23 Abs. 7 GG für den Bundesrat weiter konkretisiert wurde. Sie betreffen den „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung und blieben im Lissabon-Urteil insgesamt unbeanstandet.

Wie schon bei vorangegangenen Vertragsänderungen auf Ebene der Union mussten für den Vertrag von Lissabon einfaches Recht und diesmal – wie schon beim Vertrag von Maastricht – auch Verfassungsrecht an die neue Situation angepasst werden. In Deutschland sollte dies in erster Linie durch das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“¹⁰³ geschehen, das im Kern ein „Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon“ beinhaltet, in dem insbesondere die innerstaatlichen Bedingungen für die Ausübung der Subsidiaritätsrüge und -klage geregelt waren. Nach Diskussionen um die Verfassungsmäßigkeit dieses Begleitgesetzes zum Vertrag von Lissabon wurde zudem ein

¹⁰⁰ So auch *Schoo*, Das neue institutionelle Gefüge der EU, EuR 2009, Beih. 1, 51 (57).

¹⁰¹ Zum Ganzen *Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 31 ff.; *Schmalenbach*, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1996, S. 104 ff, 141 ff.

¹⁰² Zur Ratifizierung des Vertrags von Maastricht wurde nach längeren Diskussionen um die Reichweite des Art. 24 Abs. 1 GG ein neuer Art. 23 in das GG eingefügt. Hinzu kamen weitere Änderungen in den Art. 24, 28, 45, 50, 52, 88 und 115e GG. *Scholz*, Grundgesetz und europäische Einigung – Zu den reformpolitischen Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, NJW 1992, S. 2593 ff.; *Schmalenbach*, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1996.

¹⁰³ BT-Drs. 16/8489, Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 11.03.2008 (sog. Ausweitungsgesetz).

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23 Abs. 1a, 45 und 93)¹⁰⁴ verabschiedet.

Nachdem das BVerfG im Rahmen seines Lissabon-Urteils vom 30. Juni 2009 jedoch Teile des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union für verfassungswidrig erklärt und eine grundgesetzkonforme Neufassung vor Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde zum VvL gefordert hatte, stellt sich das System der deutschen Begleitgesetzgebung nun recht komplex dar. Der eigens aus der parlamentarischen Sommerpause herbei berufene Bundestag verabschiedete am 8. September 2009 insgesamt vier neu ausgestaltete Gesetze, die zum fortbestehenden Grundgesetzänderungsgesetz hinzutreten: Herzstück ist das neue, im Urteil unter C. II. 3. explizit und detailliert eingeforderte, vom Bundestag mit Blick auf das BVerfG dann als solches bezeichnete Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).¹⁰⁵ Dieses bezieht sich auf die im Vertrag von Lissabon enthaltenen und vom BVerfG so kritisch gesehenen „Brückenklauseln“, die kleine – und daher vertragsimmanente –, gleichwohl nicht unbedeutende Vertragsänderungen erlauben. Da die diesbezüglichen Kompetenznormen jedoch eher selten zur Anwendung gelangen werden, kann man das IntVG als „Sonntagsgesetz“ bezeichnen. Hinzu treten wiederum ein Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon¹⁰⁶ sowie Änderungen der Art. 23 GG konkretisierenden „Alltagsgesetze“, des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union¹⁰⁷ sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union¹⁰⁸.

I. Beteiligungsrechte im „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung (GG, EUZBBG und EUZBLG)

Im Rahmen der „Alltagsgesetze“ ist der Blick unter dem Aspekt der Integrationsverantwortung insbesondere auf die Bindungswirkung der Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat für den deutschen Regierungsvertreter im Rat zu richten. Zur besseren Verständlichkeit wird zuvor die Rechtslage unter dem Vertrag von Nizza kurz umrissen und mit den besonders weitgehenden Mitwirkungsrechten der Parlamente in Dänemark und Österreich verglichen.

1. Die bislang geltende Rechtslage als Ausgangspunkt

Die Grundnorm des Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union „mitwirken“. Dabei ist mit Blick auf die Beteiligungsrechte zwischen Bundestag und Bundesrat zu differenzieren.

a. Bundestag

¹⁰⁴ BGBl. 2008 I, S. 1926, im Folgenden: Grundgesetzänderungsgesetz.

¹⁰⁵ BGBl. 2009 I, S. 3022.

¹⁰⁶ BT-Drs. 16/13924.

¹⁰⁷ BGBl. 2009 I, S. 3026.

¹⁰⁸ BGBl. 2009 I, S. 3031.

Die Beteiligungsrechte des Bundestages an der Mitwirkung der Bundesregierung bei Rechtssetzungsakten der EU sind gemäß Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG auf eine „Gelegenheit zur Stellungnahme“ beschränkt, die die Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rat „berücksichtigt“. Vom Wortlaut her bedeutet „berücksichtigen“, die Argumente des Bundestages zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie in ihre Entscheidung mit einzubeziehen.¹⁰⁹ Damit obliegt der Bundesregierung derzeit eine Befassungs-, Begründungs- und Sorgfaltspflicht, es besteht aber keine rechtliche Bindung an die Stellungnahme des Bundestages.¹¹⁰

Aufbauend auf Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG wurde 1993 das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) erlassen.¹¹¹ Während der ganz überwiegende Teil der Regelungen des EUZBBG lediglich die grundgesetzlichen Vorschriften ausformt und konkretisiert, sieht § 5 S. 3 des Gesetzes abweichend vom Wortlaut des Art. 23 Abs. 3 GG vor, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages „ihren Verhandlungen zugrunde legt“. Die Verfassungsmäßigkeit dieser inhaltlich weitergehende Fassung, die eine über Art. 23 Abs. 3 GG hinausgehende Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages nahelegt, ist im Schrifttum seit jeher umstritten. Im Gesetzgebungsverfahren hat der Bundestag die abweichende Formulierung damit gerechtfertigt, dass „berücksichtigen“ den gesamten Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene meine, „zugrundelegen“ hingegen nur dessen Anfang, so dass lediglich eine Verpflichtung der Bundesregierung anzunehmen sei, sich bei der Festlegung des Verhandlungsziel an der Stellungnahme zu orientieren.¹¹² Eine solche strengere Bindung im ersten Verhandlungsstadium, die ein Abweichen der Bundesregierung nur zulässt, wenn die Verhandlungen ein solches Verhalten nahe legen, erscheint in der Tat mit Art. 23 Abs. 3 GG vereinbar, im Zweifel im Wege einer verfassungskonformen Auslegung.¹¹³ In Ausführung des § 6 EUZBBG wurden die Rechte des Bundestages zudem in einer Vereinbarung vom 22.9.2006 zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU (BBV) weiter konkretisiert.¹¹⁴

b. Bundesrat

Die Beteiligung der Länder an der Willensbildung der Bundesregierung in Angelegenheiten der EU ist in Art. 23 Abs. 4 bis 6 GG geregelt.¹¹⁵ Dabei wird der Grundtatbestand des Art. 23

¹⁰⁹ Vgl. zur gleichlautenden Formulierung des Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG *Calliess*, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 13 (15).

¹¹⁰ *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 101; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 23, Rn. 78.

¹¹¹ BGBl. 1993 I, S. 311.

¹¹² BT-Drucksache 12/3896, S. 19; ebenso *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 288.

¹¹³ So auch *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 4./5. Aufl. 2001, Art. 23, Rn. 62; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 101; *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 53. Auflage 2009, Art. 23, Rn. 116. Für eine Verfassungswidrigkeit von § 5 EUZBBG: *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 23, Rn. 78.

¹¹⁴ BGBl. I 2006, S. 2177.

¹¹⁵ Vgl. *Calliess*, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 13 ff.;

Abs. 4 GG durch drei in den Absätzen 5 und 6 vorgesehene, nach dem Grad der jeweiligen Länderbetroffenheit differenzierende Stufen der Beteiligungsintensität ausgeformt: Sind im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen, reichen die Mitwirkungsrechte der Länder am weitesten, indem gemäß Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik auf einen vom Bundesrat zu ernennenden Vertreter der Länder übertragen wird.

Sind im Schwerpunkt Kompetenzen der Länder betroffen, ist die Auffassung des Bundesrates dagegen – unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes – nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich zu berücksichtigen“. Über Inhalt und Reichweite dieser Formulierung besteht im Schrifttum Uneinigkeit. Von weiten Teilen der Literatur wird diese Formulierung wohl zu Recht als Letztentscheidungsrecht des Bundesrates interpretiert.¹¹⁶ Diese Auslegung wird durch das die Mitwirkungsrechte des Bundesrates konkretisierende Ausführungsgesetz – das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union¹¹⁷ – gestützt: § 5 Abs. 2 EUZBLG, der für den Fall divergierender Auffassungen das Verfahren zur Erzielung eines Einvernehmens zwischen Bundesregierung und Bundesrat regelt, sieht vor, dass die „Auffassung des Bundesrates maßgebend“ ist, sofern ein Einvernehmen nicht zustande kommt und der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt.

2. Rechtsvergleich zu Dänemark und Österreich

In Dänemark ist es Aufgabe eines ständigen Europaausschusses, die parlamentarische Behandlung von EU-Vorlagen im *Folketing* zu koordinieren und dessen weit reichende Mitwirkungs- und Kontrollrechte in EU-Angelegenheiten gegenüber der Regierung wahrzunehmen.¹¹⁸ Der genaue Umfang der Kompetenzen des Europaausschusses zur Ausübung parlamentarischer Mitwirkungsrechte divergiert je nach Bedeutung der EU-Angelegenheit. Handelt es sich um eine Angelegenheit von „größerer Reichweite“, verfügt der Europaausschuss über umfangreiche Konsultationsrechte, die ihn zur Erteilung eines politisch bindenden Mandats an den jeweiligen Regierungsvertreter für die Verhandlungen und Beschlussfassung im Rat der EU berechtigen. Dabei ist in der Parlamentspraxis Dänemarks die vollständige Ablehnung eines Regierungsstandpunktes eher die Ausnahme.¹¹⁹ Während der Beratungen über den

Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 130 ff.

¹¹⁶ Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 23, Rn. 127; Kamann, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, 1997, S. 89; Schede, Bundesrat und Europäische Union, 1994, S. 139; Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 179 f. Gegen ein Letztentscheidungsrecht des Bundesrates Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 23, Rn. 110; Rojahn, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 23, Rn. 92; Hilf, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, VVDStRL 53 (1994), S. 7 (18).

¹¹⁷ BGBl. 1993 I, S. 313.

¹¹⁸ Zehnpfund/Rhomberg, Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in Dänemark, Frankreich, Österreich, Polen, Tschechien und im Vereinigten Königreich, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag, Infobrief WD 11 – 3000 – 129/09, S. 5.

¹¹⁹ Schneider/Michel, Die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente der EU-Mitgliedstaaten am Beispiel Frankreich, Vereinigtes Königreich, Dänemark und Estland, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag,

Mandatsvorschlag kann der zuständige Fachminister seinen mündlich unterbreiteten Vorschlag zudem jederzeit abändern, um dem Europaausschuss entgegenzukommen. Das Mandat gilt als erteilt, wenn der Ausschussvorsitzende keine Mehrheit gegen den Standpunkt der Regierung aufgrund ausdrücklich ablehnender Stimmen feststellt. Um die Rechte der Regierung nicht auszuhöhlen, ist der Ausschuss dabei auf die Möglichkeit der Ablehnung beschränkt; er hat kein Recht, der Regierung ein bestimmtes Mandat positiv vorzuschreiben. In EU-Angelegenheiten von „wesentlicher Bedeutung“ muss die Regierung den Ausschuss dagegen lediglich auf schriftlichem Wege informieren. Die Entscheidung, ob eine EU-Angelegenheit von „größerer Reichweite“ oder von „wesentlicher Bedeutung“ ist, trifft die Regierung.¹²⁰ Die parlamentarischen Mitbestimmungsrechte im EU-Entscheidungsprozess in Österreich sind nach dem Vorbild des dänischen *Folketing* entwickelt worden und somit im Grundsatz ebenfalls recht weitreichend.¹²¹ Gemäß Art. 23e und 23f des Bundes-Verfassungsgesetzes haben der Nationalrat und teilweise auch der Bundesrat die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu Gesetzgebungsakten der EU abzugeben, durch die der jeweils zuständige Fachminister im Rat der EU bei den Verhandlungen inhaltlich gebunden ist. Dieses Recht wird dabei nicht vom jeweiligen Plenum, sondern vom sog. Hauptausschuss des Nationalrats und dessen Ständigem Unterausschuss in EU-Angelegenheiten bzw. vom EU-Ausschuss des Bundesrats ausgeübt. Von der Bindung darf der österreichische Vertreter im Rat nur unter der sehr eingeschränkten Voraussetzung der „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe“ bzw. nach Rücksprache mit dem Parlament abweichen.

In der österreichischen politischen Praxis werden allerdings nur sehr selten bindende Stellungnahmen abgegeben, zudem ist der Verhandlungsspielraum auch in den seltenen Fällen einer Bindung in der Regel sehr weit gefasst.¹²² Um dem Regierungsvertreter bei den Verhandlungen des Rates die notwendige Flexibilität zu erhalten, geben die EU-Ausschüsse vielmehr überwiegend sog. Ausschussfeststellungen ab, die rein empfehlenden Charakters sind. Diese seit dem Jahr 2004 geübte Praxis geht auf negative Erfahrungen mit einer bindenden Stellungnahme des Hauptausschusses für die Verhandlungen im Rat zurück, die die Verhandlungsposition des österreichischen Ministers in der Vergangenheit derart einschränkte, dass er während der Tagung des Rates der EU nicht mehr handlungsfähig erschien.

Im Ergebnis zeigt der Vergleich, dass die Mitwirkungsrechte insbesondere des dänischen Parlaments jedenfalls nach alter Rechtslage – trotz der Beschränkung auf eine reine Ablehnungsmöglichkeit ohne inhaltliche Gestaltungsmöglichkeit aufgrund des bindenden Mandats – deutlich stärker ausgeprägt waren als die des Deutschen Bundestages. Nach der gesetzlichen Ausgestaltung gilt dies zunächst auch im Vergleich zur österreichischen Regelung; da diese jedoch in der Praxis überwiegend anders gehandhabt wird, ergibt sich insoweit eine weitge-

Ausarbeitung WD 11 – 3000 – 262/08, S. 7.

¹²⁰ Vgl. für eine detaillierte Beschreibung *Schymik*, Der Europaausschuss des dänischen Folketing – der machtvollste Europas?, 2008, S. 11 ff.

¹²¹ *Zehnpfund/Rhomberg*, Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in Dänemark, Frankreich, Österreich, Polen, Tschechien und im Vereinigten Königreich, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag, Infobrief WD 11 – 3000 – 129/09, S. 12 unter Verweis auf *Janowski*, Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien – Legitimationsgarant der EU?, 2005, S. 97.

¹²² Österreichisches Parlament, Wie ist das österreichische Parlament in die EU-Gesetzgebung eingebunden?, unter http://www.parlament.gv.at/SK/BS/FAQ/show.psp?P_INF2=540.

hende Übereinstimmung mit der deutschen Praxis der unverbindlichen, aber zu berücksichtigenden Stellungnahmen. Diese Praxis in Österreich resultiert aus der auch für Dänemark konstatierten Erkenntnis, dass ein bindendes Mandat die Verhandlungsposition eines Mitgliedstaates im Rat zu sehr schwächt.

Von Bedeutung ist ferner, dass sowohl in Dänemark als auch in Österreich nicht das Parlament als Plenum, sondern aus Gründen der Effektivität jeweils lediglich die Europaausschüsse die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung wahrnehmen. Eine solche Möglichkeit für den Deutschen Bundestag sieht auch Art. 45 S. 2 GG vor. Von dieser bislang ungenutzten Option muss in der parlamentarischen Praxis künftig Gebrauch gemacht werden. Überdies wäre es sinnvoll, einen „Gemeinsamen Koordinierungsausschuss Europa“, der je zur Hälfte aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates unter alternierendem Vorsitz besteht, zu bilden.¹²³ Er könnte konkrete Empfehlungen zu Rechtsakten der EU abgeben, auf deren Grundlage Bundestag und Bundesrat ihre Mitwirkungsrechte koordiniert wahrnehmen. Nur wenn das Mitwirkungsverfahren effektuiert wird¹²⁴, werden Bundestag und Bundesrat in die Lage versetzt, ihre nationalen und europäischen Beteiligungsrechte wirksam zur Geltung zu bringen.

3. Rechtslage nach der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon

Mit Inkrafttreten der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon haben sowohl das Grundgesetz als auch EUZBBG und EUZBLG Änderungen erfahren. Während die Änderungen des Grundgesetzes insbesondere dazu dienen, einige Vorschriften des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union verfassungsrechtlich absichern und daher in diesem Zusammenhang behandelt werden sollen,¹²⁵ betreffen vor allem die Änderungen des EUZBBG auch unmittelbar die Frage der Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages für den zuständigen Regierungsvertreter im Rat.

a. Änderung des EUZBBG

Das Gesetz zur Änderung des EUZBBG überführt weitgehend die Regelungen der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU (BBV)¹²⁶ aus dem Jahr 2006 in neuer Systematik in das

¹²³ So der Vorschlag der Fachkommission Europa des Bundesarbeitskreises Christdemokratischer Juristen (BACDJ) in ihrem Beschluss vom 15.10.2009.

¹²⁴ Vgl. auch *Huber*, Wer das Sagen hat, FAZ vom 10. September 2009, S. 7, der ebenfalls vorschlägt, dass der Europa-Ausschuss in der Geschäftsordnung des Bundestages die Federführung für alle Vorhaben der EU erhalten und wegen seiner Querschnittsfunktion auch über ständige Mitglieder aller Fachausschüsse verfügen solle. Alternativ sei auch eine Ersetzung des Europa-Ausschusses des Bundestages und der Europakammer des Bundesrates durch einen gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat erwägenswert, in dem in unterschiedlichen Zusammensetzungen je 16 Mitglieder die Mitwirkungsrechte beider Kammern wahrnehmen könnten.

¹²⁵ Vgl. dazu unter Punkt C.III.2.

¹²⁶ Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung nach § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in der Fassung vom

EUZBBG.¹²⁷ Eine solche Überführung in Gesetzesform war vom BVerfG zwar nicht unmittelbar gefordert, aber durch den kritischen Hinweis im Lissabon-Urteil auf die „nicht eindeutige Rechtsnatur“ der Vereinbarung angeregt worden.¹²⁸

Die Art. 23 Abs. 3 GG konkretisierenden Regelungen zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundestag finden sich nunmehr in § 9 EUZBBG n.F. Soweit dieser in Abs. 2 die frühere Formulierung des „Zugrundelegens“ aus § 5 S. 3 EUZBBG a.F. wortgleich aufnimmt, bestehen dieselben, über eine verfassungskonforme Auslegung zu lösenden Probleme wie bei der alten Fassung. Darüber hinaus ist jedoch auch die Regelung des § 9 Abs. 4 EUZBBG n.F., die auf Ziffer II.4. der BBV zurückgeht, in den Blick zu nehmen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es der Bundesregierung im Rahmen einer Vereinbarung grundsätzlich frei steht, sich über den Wortlaut des Art. 23 GG hinaus zu binden, solange sie sich innerhalb des Gestaltungsspielraums der Verfassung und der Unionsverträge bewegt und das Integrationsziel des Art. 23 GG sowie das Gebot der Zusammenarbeit nach Art. 10 EGV nicht gefährdet.¹²⁹ Nach der Überführung der Regelungen in das EUZBBG sind die Vorschriften jedoch auf ihre Vereinbarkeit mit der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte in Art. 23 GG zu überprüfen. Soweit in § 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG n.F. vorgesehen ist, dass die Bundesregierung im Falle einer nicht durchsetzbaren Stellungnahme des Bundestages einen Parlamentsvorbehalt im Rat einlegt, erscheint die Regelung mit Art. 23 Abs. 3 GG ohne Weiteres vereinbar. Denn ein solcher Vorbehalt bedeutet lediglich, dass sich die Bundesregierung in den Fällen, in denen die Auffassung des Bundestages nicht mit der Auffassung der Bundesregierung und der Mehrheitsauffassung im Rat in Einklang zu bringen ist, noch nicht auf eine verbindliche Position festlegen darf, sondern vor der abschließenden Entscheidung im Rat ein Einvernehmen mit dem Bundestag anzustreben verpflichtet ist. Freilich bleibt offen, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen, um dessen Herstellung sich die Bundesregierung nach Satz 4 „bemüht“, nicht erzielt werden kann. Insoweit besteht eine Lücke, die durch Auslegung unter Berücksichtigung von Art. 23 Abs. 3 GG zu schließen ist. Denkbar wäre es, dass sich in diesem Fall grundsätzlich die Position des Bundestages durchsetzt. Für eine so weit reichende, implizite Bindungswirkung könnte Satz 6 der Regelung sprechen, wonach das Recht der Bundesregierung, aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, unberührt bleiben soll. Denn ein solches Recht der Bundesregierung, so ließe sich argumentieren, wäre überflüssig, wenn sich im Falle fehlenden Einvernehmens im Ergebnis ohnehin die Position der Bundesregierung durchsetzen würde.

Eine so weitreichende Bindungswirkung wäre aber nicht mit dem Wortlaut („berücksichtigen“) des Art. 23 Abs. 3 GG zu vereinbaren. Versteht man § 9 Abs. 4 EUZBBG n.F. in Ausfüllung der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Integrationsverantwortung daher im Sinne eines konstruktiv-kritischen Dialogs zwischen Bundesregierung und Bundestag, dann

28. September 2006, BGBl. I 2006, S. 2177.

¹²⁷ Dazu *Baddenhausen/Schopp/Steinrück*, Die neue Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, EuGRZ 2009, S. 534 (536); *Schröder/Hapel/Last*, Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, Aktueller Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Nr. 75/09 vom 10. September 2009, S. 2.

¹²⁸ Rdnr. 410.

¹²⁹ *Hoppe*, Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl. 2007, 1540 (1541).

erscheint eine prozedurale Lösung näher liegend, die es bei dem Bemühen um Einvernehmen belässt. Dementsprechend bezieht sich das Abweichungsrecht der Bundesregierung aus Satz 6 auf Satz 1 und bringt zum Ausdruck, dass die Bundesregierung aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen davon absehen kann, einen Parlamentsvorbehalt einzulegen. So gesehen ist die vorstehende Interpretation von Satz 4 in Zusammenschau mit Satz 6 nicht zwingend, da für Satz 6 auch im Falle fehlenden Einvernehmens ein Anwendungsbereich verbleibt.¹³⁰

Gegen eine implizite Verbindlichkeit der Stellungnahmen des Bundestages spricht nicht zuletzt auch eine historische Auslegung: So wurde bei der Neufassung des EUZBBG nicht die Formulierung des § 5 Abs. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union der CDU/CSU-Fraktion vom 25.1.2005 gewählt,¹³¹ der eine weitreichende Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages vorsah, sondern eine Überführung der BBV in Gesetzesform beschlossen. Und im Hinblick auf diese ist den Äußerungen des MdB Thomas Silberhorn im Rahmen der Beratung des Antrags auf Annahme der BBV¹³² im Bundestag eindeutig zu entnehmen, dass die Abgeordneten mit Blick auf Ziffer II.4. der BBV gerade nicht von einer grundsätzlichen Bindungswirkung ihrer Stellungnahmen ausgingen.¹³³

b. Änderung des EUZBLG

Auch die 2008 ausgehandelte, aber noch nicht in Kraft getretene Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 EUZBLG (Bund-Länder-Vereinbarung, BLV)¹³⁴ ist im Zuge der Neufassung der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon in Gesetzesform überführt worden. Sie findet sich nunmehr mit wenigen redaktionellen Anpassungen in der Anlage zu § 9 EUZBLG. Mit Blick auf die Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundesrates ist damit keine Änderung verbunden.

¹³⁰ Ausführlich dazu *Calliess*, Schriftliche Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates zu den Gesetzesentwürfen im Rahmen der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon vom 26./27. August 2009, abrufbar unter: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/calliess.pdf, S. 11.

¹³¹ BT-Drs. 15/4716. Satz 1 der Norm sollte danach lauten: „*Die Bundesregierung darf von der Stellungnahme des Deutschen Bundestages nur abweichen, wenn eine maßgeblich zu berücksichtigende Stellungnahme des Bundesrates oder wenn zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dies erfordern.*“

¹³² BT-Drs. 16/2620.

¹³³ BT-Plenarprotokoll 16/52, S. 5067: Die Vereinbarung, die wir heute beschließen, bringt eine erhebliche Ausweitung der Unterrichtspflichten mit sich. (...) Allerdings trifft dieser Fortschritt (...) nur auf die Unterrichtung zu. Fraglich ist, was künftig mit Stellungnahmen des Bundestages über die bloße Unterrichtung durch die Bundesregierung hinaus passiert. Immerhin haben wir die Bundesregierung dazu verpflichten können, dass sie Rechenschaft darüber ablegen muss, inwieweit eine Stellungnahme des Bundestages in den europäischen Gremien umgesetzt werden konnte. Aber es bleibt dabei, dass Stellungnahmen des Bundestages von der Bundesregierung nicht beachtet, sondern nur zur Kenntnis genommen werden müssen. Kern des Problems ist Art. 23 des Grundgesetzes (...). Warum wir uns allerdings nicht getraut haben, das österreichische Modell zu probieren, das dort seit vielen Jahren reibungslos funktioniert, konnte mir bislang niemand erklären.“

¹³⁴ Vereinbarung vom 12. Juni 2008, abrufbar unter

<http://www.ministerpraesident.sachsen.de/download/BLVereinbarung.pdf>.

4. Bewertung

Auch nach Inkrafttreten der neuen Begleitgesetzgebung sind mit Blick auf die Bindungswirkung der Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des „Alltags“ der EU-Gesetzgebung nur geringfügige Änderungen zu verzeichnen. Dies ist vor allem der momentanen Ausgestaltung des Art. 23 GG geschuldet, mit dem die Statuierung einer umfassenden Bindungswirkung nach dänischem oder österreichischem Vorbild nicht zu vereinbaren wäre. Eine Änderung des Grundgesetzes wiederum war unabhängig vom Vorhandensein eines entsprechenden politischen Willens im Rahmen der Neufassung der Begleitgesetzgebung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts schon aufgrund des geringen zur Verfügung stehenden Zeitrahmens nicht zu leisten. Die neue Regierung hat jedoch im Koalitionsvertrag angekündigt, im Verlauf der Legislaturperiode zu bewerten, ob die durch die Begleitgesetze eröffneten Möglichkeiten größerer parlamentarischer Kontrolle den Anforderungen der Praxis genügen und gegebenenfalls entsprechende Initiativen ergreifen.¹³⁵

II. Beteiligungsrechte für den „Sonntag“ der europäischen Gesetzgebung (IntVG)

Eine Vielzahl weiterer Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat findet sich zudem in dem am 22. September 2009 als Artikel 1 des neuen Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union verabschiedeten IntVG. Nach langen politischen Diskussionen insbesondere zwischen den Unionsparteien¹³⁶ einigte man sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses darauf, sich ganz überwiegend auf eine saubere 1:1-Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben aus Teil C.II.3. des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu beschränken.

Das IntVG kann man wegen seiner Ausrichtung auf besondere Situationen dynamischer Vertragsentwicklungen, die im politischen Alltag der EU keine zentrale Rolle spielen werden¹³⁷, als „Sonntagsgesetz“ bezeichnen. Eine bedeutsamere Rolle werden insoweit voraussichtlich nur die Regelungen über die Subsidiaritätsrüge (vgl. § 11) und die Regelung zur Nutzung der Vertragsabrundungsklausel des Art. 352 AEUV (vgl. § 8) spielen, die bislang jährlich (häufig in Kombination mit anderen, kompetenzrechtlich eindeutigen Rechtsgrundlagen) etwa 30 Mal genutzt wird.¹³⁸

1. Mitwirkungserfordernisse bei dynamischer Vertragsentwicklung

¹³⁵ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 115.

¹³⁶ Die CSU strebte im Gegensatz zur CDU eine große Lösung, d.h. eine umfassende, über die konkreten Vorgaben des BVerfG hinausgehende Überarbeitung der bestehenden Beteiligungsrechte an, vgl. Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten, abrufbar unter: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/CSU-Leitfaden_zu_Europa.pdf.

¹³⁷ Anders *Kirchhof*, Demokratie in Europa, FAZ Nr. 152 vom 04.07.2009, S. 12: „Dieses Gesetz betrifft nicht Randfragen eines Integrationsverfahrens, über die eine Politik schnell zur europäischen Tagesordnung übergehen könnte, sondern justiert die Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Regierung, zwischen Europäischer Union und deutschem Mitgliedstaat neu.“

¹³⁸ Vgl. *Becker/Maurer*, Deutsche Integrationsbremsen, SWP-Aktuell 41, Juli 2009, S. 4 f.

In Abschnitt C.II.3. des Urteils führt das Gericht aus, dass die gesetzliche Ausgestaltung des ersten Ausweitungsgesetzes, das neben Regelungen für die Erhebung der Subsidiaritätsrüge und -klage lediglich Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat für die Nutzung der *Passerelle* des Art. 48 Abs. 7 EUV n.F. statuierte, zur Erfüllung der den nationalen Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung unzureichend sei. Aus einer Interpretation von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. dem Demokratieprinzip folgert das BVerfG, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, somit Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung also in sämtlichen Fällen, in denen Veränderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, wahrnehmen müssen.

Dies bedeutet konkret, dass neben den ordentlichen Vertragsänderungsverfahren von Verfassung wegen auch primärrechtliche Veränderungen im vereinfachten Verfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV n.F. sowie die auf bestimmte Sachbereiche bezogenen, Art. 48 Abs. 6 EUV n.F. nachgebildeten besonderen vereinfachten Verfahren eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedürfen.¹³⁹ Die Vorgaben werden im IntVG in den §§ 2, 3 vollständig umgesetzt.

Die Forderung des Gerichts, auch im Rahmen des allgemeinen Brückenverfahrens des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV n.F. sowie der Brückenklausel im Familienrecht (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV) dürfe der deutsche Vertreter einem Beschluss im Europäischen Rat bzw. im Rat nur zustimmen, wenn er zuvor ausdrücklich durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat durch ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG dazu ermächtigt worden ist, nimmt der Gesetzgeber in § 4 IntVG auf. Ein Schweigen dieser Verfassungsorgane wird dabei – anders als noch in Art. 1 § 4 Abs. 3 des ersten Ausweitungsgesetzes in Anlehnung an die europarechtliche Ausgestaltung geschehen – nicht mehr als Zustimmung gewertet; erforderlich ist vielmehr eine ausdrückliche gesetzliche Zustimmung. Die im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Normen stärker tatbestandlich eingegrenzten speziellen Brückenklauseln (Art. 31 Abs. 3 EUV n.F., Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV) erfordern dagegen gemäß den §§ 5, 6 IntVG zwar kein Gesetz, aber eine vorherige Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften durch einfachen Beschluss.

Ebenfalls ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG ist gemäß § 7 IntVG für eine Nutzung der Kompetenzerweiterungsklauseln der Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 oder Art. 86 Abs. 4 AEUV erforderlich. In Ergänzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gilt dieser Gesetzesvorbehalt gemäß § 7 Abs. 2 IntVG auch für Satzungsänderungen nach Art. 308 Abs. 3 AEUV.

Im Bereich der so genannten Notbremseverfahren der Art. 48 UAbs. 2, 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV, bei denen die Mitgliedstaaten die Aussetzung von EU-Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Straf- und Sozialrechts veranlassen können, unterliegt die Bundesregierung zudem gemäß § 9 IntVG den Weisungen des Bundestages. Sie unterliegt des Weiteren auch den Weisungen des Bundesrates, wenn Gebiete betroffen sind, für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht, für welche die Länder gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Recht zur Gesetzgebung haben, für welche die Länder gemäß

¹³⁹ Rn. 412.

Art. 72 Abs. 3 oder Art. 84 Abs. 1 GG abweichende Regelungen treffen können oder deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Schließlich soll auch die Anwendung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV gemäß § 8 IntVG das vorherige Inkrafttreten eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG erfordern. Diese Sichtweise mag auf der Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser altbekannten Vertragsabrundungskompetenz beruhen, sie überschätzt die Bedeutung der Norm jedoch im Sinne einer – im Verfahren vor dem BVerfG immer wieder behaupteten – „Kompetenz-Kompetenz“. Diese Überschätzung hat historische Gründe, spiegelt aber nicht die europarechtliche Realität.¹⁴⁰

2. Bewertung

So begrüßenswert die Stärkung der Rolle des Bundestages durch die vom BVerfG aufgestellten und nun im IntVG umgesetzten Anforderungen an die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ist, so berechtigt ist gleichzeitig die Sorge, dass die Flexibilität, die mit der Vereinbarung dynamischer Vertragsvorschriften auf europäischer Ebene intendiert war, durch die verfassungsgerichtlichen Anforderungen vollkommen ausgeschaltet werden könne.¹⁴¹ Hier und dort hat das BVerfG in seinem Urteil – und damit notgedrungen auch das IntVG – überzogen, etwa bei Art. 352 AEUV oder bei den zum Teil übertrieben hohen Anforderungen an Form und Verfahren der konkreten Zustimmung (vgl. z.B. §§ 4-6 IntVG). Warum soll es etwa nicht möglich sein, dass Bundestag und Bundesrat ihrer Integrationsverantwortung in der Weise nachkommen und dadurch ein „ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt“ schaffen, dass sie in vereinfachte Vertragsänderungen durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon grundsätzlich einwilligen, sich aber ein Ablehnungsrecht vorbehalten?¹⁴²

III. Subsidiaritätsrüge und -klage

Auch die Einführung der nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch im nationalen Recht neuen Subsidiaritätsrüge und -klage hat eine Anpassung des nationalen Rechts erforderlich gemacht. Diese Anpassung ist insbesondere durch das Integrationsverantwortungsgesetz als Kernstück des neuen Ausweitungsgesetzes vorgenommen worden, mit Blick auf die Subsidiaritätsklage zudem durch das am 8. Oktober 2008 verabschiedete, im Gesetzgebungsprozess anfangs nicht vorgesehene Grundgesetzänderungsgesetz, das dazu dient, die einfachgesetzlichen Vorschriften verfassungsrechtlich absichern.

¹⁴⁰ Zum Diskussionstand historisch: *Wohlfahrt/Everling/Glaesner/Sprung*, EWGV-Kommentar, 1960, Art. 235 EWGV, Anm. 6, dagegen schon *v. Meibom*, Lückenfüllung bei den Europäischen Gemeinschaftsverträgen, NJW 1968, S. 2165 ff.; aktuell: *Rossi*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 308 EGV, Rn. 10.

¹⁴¹ *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration - making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW 2009, S. 724 (727).

¹⁴² Vgl. etwa *Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, S. 1197 (1201).

1. Subsidiaritätsrüge

Nationale Vorschriften zur Subsidiaritätsrüge finden sich lediglich in § 11 IntVG, dessen Abs. 1 zufolge Bundestag und Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen regeln können, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls herbeizuführen. Gemäß Abs. 2 übermittelt der Präsident des Bundestages oder der Präsident des Bundesrates die begründete Stellungnahme an die Präsidenten der zuständigen Organe der Europäischen Union und setzt die Bundesregierung darüber in Kenntnis. Beide Absätze werfen verfassungsrechtlich keine Probleme auf und erforderten daher keine Änderung des Grundgesetzes.

2. Subsidiaritätsklage

Komplizierter stellen sich die nationalen Bestimmungen zur Wahrnehmung des Rechtes von Bundestag und Bundesrat zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage dar. Auf einfachgesetzlicher Ebene finden sich die Regelungen zur Subsidiaritätsklage in § 12 IntVG, der in Abs. 2 die Anforderungen an ihre Erhebung durch den Bundestag regelt:

„Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist der Bundestag verpflichtet, eine Klage nach Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu erheben. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die die Erhebung der Klage nicht stützen, ist deren Auffassung in der Klageschrift deutlich zu machen.“

Hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Norm als Minderheitenrecht bestand die Sorge, dass die Regelung zur „innenpolitische[n] Instrumentalisierung“¹⁴³ missbraucht werden könne. Mag die Ausgestaltung auch durch die Idee motiviert gewesen sein, auf diese Weise die Oppositionsfractionen für eine Zustimmung zum Begleitgesetz zu motivieren¹⁴⁴, so bringt sie trotz der nicht unberechtigten Missbrauchssorge verschiedene positive Aspekte mit sich: Bereits die hohe politische Bedeutung der neuen Mitwirkungsrechte¹⁴⁵ spricht dafür, auch Minderheiten die Subsidiaritätsklage zu ermöglichen.¹⁴⁶ Für eine Ausgestaltung als Minderheitenrecht spricht zudem die Tatsache, dass für die Mehrheit im Parlament bereits über die Einflussnahme auf die von ihr getragene Bundesregierung die (mittelbare) Möglichkeit der Klage zum EuGH besteht¹⁴⁷, eine Regelung, die sich am Quorum einer einfachen Mehrheit orientiert, in praktischer Hinsicht also keine wesentlichen Änderungen zu Folge hätte.

Mit Blick auf die Gefahr einer innenpolitischen Instrumentalisierung der Subsidiaritätsklage

¹⁴³ Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 385 m.w.N.

¹⁴⁴ Financial Times Deutschland, Artikel vom 12.03.2008 (Mehr Macht für Opposition im Bundestag).

¹⁴⁵ BT-Drs. 16/8488, Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 11.03.2008 für ein Gesetz zur Änderung des GG, S. 1, 5.

¹⁴⁶ Anders Uerpmann-Witzak/Edenharter, Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitenrecht?, EuR 2009, S. 313 ff.

¹⁴⁷ Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 385; Silberhorn, Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, http://www.thomas-silberhorn.de/pdf/publikationen/2005-05_eu-beteiligung_dt_bundestag.pdf, S. 9.

wurde im Gesetzgebungsprozess erwogen, ein die Klageerhebung verhinderndes Widerspruchsrecht von zwei Dritteln der Mitglieder des Parlaments einzuführen, um so eine rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme des Klagerechts durch die Minderheit im Bundestag zu verhindern.¹⁴⁸ Dies hätte jedoch eine dem Grundgesetz fremde Konstruktion eines eingeschränkten Minderheitenrechts dargestellt. Grundsätzlich gilt, dass Minderheitenrechte, die – abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip – insbesondere Gerechtigkeit, Rechtsfrieden und Rechtssicherheit dienen, nicht durch einen Mehrheitsbeschluss ihrer Wirkung beraubt werden dürfen.¹⁴⁹ In die Endfassung wurde daher nur der Passus aufgenommen, demzufolge die abweichende Meinung eines Viertels der Abgeordneten in der Klageschrift Erwähnung finden soll.

Die sich im Zuge der Rezeption des (ersten, aber insoweit inhaltgleichen) Ausweitungsgesetzes entwickelnde Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit einiger Vorschriften betraf auch diese gesetzliche Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage: So bestand etwa Unsicherheit darüber, ob die einfachgesetzliche Eröffnung des Rechts für ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Verstoß gegen Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG darstellen könnte, der festlegt, dass „zu einem Beschlusse des Bundestages [...] die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich [ist], soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“.¹⁵⁰ Gegen einen Verstoß wurde angeführt, dass es sich aufgrund der Ausgestaltung als Minderheitenrecht nicht um einen „Beschluss“ des Bundestages handle¹⁵¹, der im Schrifttum gewöhnlich definiert wird als „die Äußerungsform, in der der Bundestag seine Meinung und seinen Willen als Kollegialorgan erkennbar und verbindlich feststellt, insbesondere seine Entscheidungen trifft“¹⁵². Bei Minderheitenrechten wie in Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG handle es sich vielmehr um reine „Antragsrechte“, denen der Bundestag zu entsprechen habe. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG sei deswegen nicht anwendbar.¹⁵³ Demgegenüber wurde zu bedenken gegeben, dass der Bundestag durch die Entscheidung einer Minderheit genauso gebunden werde wie durch Entscheidungen einer Mehrheit. Eine einfachgesetzliche Abweichungsmöglichkeit beeinträchtige zudem die Rechtssicherheit und umgehe Sinn und Zweck des Art. 42 Abs. 2 GG, der die erlaubten Ausnahmen eng umgrenze. Vor diesem Hintergrund ging der überwiegende Teil im Schrifttum im Ergebnis zu Recht davon aus, dass die Abweichung von der einfachen Mehrheit des Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG wie in allen anderen Fällen¹⁵⁴ auch für die Erhebung der Subsidiaritätsklage im Grundgesetz selbst geregelt werden musste.¹⁵⁵

Dies ist nun durch das Grundgesetzänderungsgesetz geschehen, indem folgender Absatz 1a in

¹⁴⁸ Vgl. die Darstellung bei *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 386.

¹⁴⁹ *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 42 Abs. 2, Rn. 45, 48.

¹⁵⁰ Diese Kritik wurde bereits gegenüber dem Begleitgesetz zum Verfassungsvertrag geäußert, vgl. *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 386, mit Verweis auf einzelne Stimmen bei der 66. Sitzung des EU-Ausschusses des BT v. 16.03.2005.

¹⁵¹ So *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 42, Rn. 39.

¹⁵² *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 42, Rn. 8.

¹⁵³ Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 019/08, S. 6, mit der Schlussfolgerung, dass die Regelung verfassungsgemäß sei.

¹⁵⁴ Vgl. zur Benennung der einzelnen Mehrheiten *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 42 Rn. 13; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 42 Abs. 2, Rn. 43.

¹⁵⁵ So auch *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 386.

Art. 23 GG eingefügt wurde:

„(1a) Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 zugelassen werden.“

Zur Angleichung der Minderheitenrechte im Bundestag wurde durch das Änderungsgesetz zudem das Quorum für Normenkontrollanträge des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG an das nun für die Erhebung der Subsidiaritätsklage sowie an das für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses notwendige Viertel der Mitglieder des Bundestages angepasst. Daher werden laut Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes „in Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 [...] die Wörter ‚eines Drittels‘ durch die Wörter ‚eines Viertels‘ ersetzt“.

D. Das BVerfG als eigentlicher Hüter der Integrationsverantwortung?

Das Bundesverfassungsgericht macht in seinem Lissabon-Urteil an verschiedenen Stellen deutlich, dass es sich selbst als maßgebliche Instanz sieht, die über die Wahrung der Integrationsverantwortung zu wachen, aber auch zu entscheiden hat.¹⁵⁶ Diese Perspektive spiegelt sich insbesondere in den beiden neue etablierten Aufsichtsverfahren, der „Ultra-Vires-Kontrolle“ und der „Identitätskontrolle“.¹⁵⁷ Angesichts der Tatsache, dass die europäischen Akteure die Kompetenzordnung nicht immer ernst genug nehmen, sind von ihrem Ansatz her nachvollziehbar, gleichwohl sind sie in ihrer vom BVerfG nicht näher bestimmten Reichweite sowohl verfassungsrechtlich unter Aspekten der Gewaltenteilung, als auch europarechtlich mit Blick auf den Vorrang und die über diesen verbürgte einheitliche Anwendung des Europarechts problematisch. Wenn das BVerfG im Rahmen einer am Kriterium der „ersichtlichen“ Kompetenzüberschreitung orientierten „Ultra-Vires-Kontrolle“ prüfen will, ob Rechtsakte der europäischen Organe sich unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten¹⁵⁸, dann erscheint dies mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 GG nur dann vertretbar, wenn insoweit ähnliche Kriterien gelten, wie sie das BVerfG mit seiner „Solange II“-Rechtsprechung für den Grundrechtsschutz formuliert hat.¹⁵⁹ Insbesondere muss im Laufe des Verfahrens zunächst einmal der EuGH, im Zweifel durch eine Vorlage des BVerfG, ergebnislos mit dem Fall befasst worden sein.¹⁶⁰ Überdies muss sich erweisen, dass die Kompetenzordnung vom EuGH in einer

¹⁵⁶ Vgl. *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, S. 2867 (2868); *Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, S. 1197 (1205).

¹⁵⁷ Ausführlich dazu und den nachfolgenden Überlegungen *Calliess*, Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen..., ZEuS 2009, S. 559 ff.

¹⁵⁸ Rn. 339.

¹⁵⁹ Vgl. BVerfGE 73, S. 339 (366 ff.).

¹⁶⁰ Ebenso *Bergmann/Karpenstein*, Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG, ZEuS 2009, S. 529.

Vielzahl von Fällen missachtet wurde, mithin der EuGH nicht willens und in der Lage ist, die Einhaltung der Kompetenzordnung effektiv zu gewährleisten. Erst dann darf das BVerfG von seiner „Auffangverantwortung“ Gebrauch machen.

Wenn das BVerfG im Rahmen der „Identitätskontrolle“ aber darüber hinaus prüfen will, ob die „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes gewahrt ist, dann kann dies zu unververtretbaren Ergebnissen führen. So richtig Kontrollvorbehalte im Hinblick auf die Menschenwürde und die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips im europäischen Verbundsystem sind, so explosiv ist der in Leitsatz 3 des Urteils zum Ausdruck gebrachte Anspruch, die Grenzen der Integration verbindlich und im Detail bestimmen zu wollen. Konkret heißt es im Urteil, die „Vertragsunion souveräner Staaten“ dürfe nicht so verwirklicht werden, dass den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr verbleibt. In der Folge werden dann aus Sicht des BVerfG identitätsbestimmende Bereiche, wie die Staatsbürgerschaft, das Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen einschließlich der Kreditaufnahme, das Strafrecht und kulturelle Fragen aufgezählt.¹⁶¹ Zwar bleibt das Urteil hinsichtlich der konkreten Reichweite dieser Identitätskontrolle unklar, jedoch ist in ihm¹⁶² eine Interpretation angelegt¹⁶³, im Zuge derer künftig alle Rechtsakte der EU, die einen der genannten Bereiche auch nur berühren, die Identitätskontrolle auslösen können.

Sollte die an Art. 79 Abs. 3 GG anknüpfende Identitätskontrolle solchermaßen mit den an anderer Stelle definierten nationalen Zuständigkeitsvorbehalten gekoppelt werden, so würde sich das BVerfG nicht nur auf einen Konfrontationskurs mit dem EuGH begeben, sondern sich darüber hinaus auch die maßstabssetzende Integrationsverantwortung selbst zuweisen. Auf diesem Wege würden sich die Karlsruher Richter, im Verbund mit dem für beschwerdeberechtigt erklärten Bürger¹⁶⁴, voller Misstrauen gegenüber den demokratisch primär zuständigen Organen Bundestag und Bundesrat zum „Wächter“ über die von ihnen selbst konkretisierten „Grenzen“ der europäischen Integration bestellen. Rechtsstaatliche Gewaltenteilung, Demokratieprinzip und Art. 23 GG gebieten jedoch, dass die Integrationsverantwortung eine Primärverantwortung von Parlament und Regierung bleiben muss¹⁶⁵, die das BVerfG maßvoll, im Sinne einer „Auffangverantwortung“, kontrollieren kann und muss.

¹⁶¹ Dazu *Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, S. 1197 (1202 ff.).

¹⁶² Siehe insbesondere Rn. 249.

¹⁶³ Vgl. etwa den engagiert zustimmenden Beitrag von *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruher Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, S. 718 (722), der sich als ehemaliger Mitarbeiter und akademischer Schüler des Berichterstatters Di Fabio in den Medien zitieren lässt (vgl. etwa DER SPIEGEL 28/2009, S. 28 (29); FAZ Nr. 162 vom 16.7.2009, S. 6) und sich solchermaßen zum inoffiziellen „Sprachrohr“ der Interpretation macht.

¹⁶⁴ Dies begrüßen explizit *Gärditz/Hillgruber*, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, JZ 2009, 872.

¹⁶⁵ *Möllers*, Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter, FAZ Nr. 162 vom 16.07.2009, S. 27; *Lenz*, Ausbrechender Rechtsakt, FAZ Nr. 182 vom 08.08.2009, S. 7, demzufolge Bundestag und Bundesrat als oberste Organe der Republik einen Anspruch darauf haben, die Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung selbst zu regeln; *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, S. 2867 (2868).