



*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. 73

19.01.2012

Christian Calliess:

### **Absicherung der parlamentarischen Integrations- und Budgetverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene**

Zitiervorschlag:

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



## **Absicherung der parlamentarischen Integrations- und Budgetverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene**

### **I. Einführung**

Wenn Europapolitik heute als europäisierte Innenpolitik und damit immer weniger als Fall der Auswärtigen Gewalt<sup>1</sup> verstanden werden muss, dann ist aus demokratischer und gewaltenteilender Perspektive eine zeitlich vorgelagerte Mitwirkung des Bundestages geboten. Dieser Einsicht korrespondieren zum einen die Vorgaben des gerade deswegen eingeführten Europaartikels des Grundgesetzes (vgl. Art. 23 Abs. 2 bis 6). Der begleitenden Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat liegt der Gedanke zugrunde, eine Kompensation für erfolgte und zukünftige Kompetenzverluste im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu gewährleisten.<sup>2</sup> Dies gilt auch ganz aktuell im Hinblick auf die Maßnahmen im Rahmen der Staatsschuldenkrise in der Eurozone.<sup>3</sup> Hier stehen, zumeist vermittelt über den Europäischen Rat, die Regierungen im Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse. Da eine parlamentarische Rückbindung über das Europäische Parlament nur begrenzt vorgesehen ist, kommt den nationalen Parlamenten als Legitimationsmittler insoweit eine wichtige Rolle zu. Nicht von ungefähr ist das Bundesverfassungsgericht immer wieder mit den in diesem Zusammenhang bestehenden Rechten des Bundestages befasst. Im EFSF-Urteil wurde dessen im Lissabon-Urteil entwickelte Integrationsverantwortung<sup>4</sup> um ein auf den Haushalt bezogenes Gegenstück,

---

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

<sup>1</sup> Dazu *Calliess*, in: *Isensee/Kirchhoff*, HStR Bd. IV, 2006, § 83, Rn. 9 ff., 38 und 46.

<sup>2</sup> *Pernice* in: *Dreier*, GG-Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 98; *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56, S. 38 (56); *Fischer*, ZParl 24 (1993), S. 32 ff. (41); *Schröder*, EuR 2002, S. 301 ff. (308 f.); *Kokott*, DVBl. 1996, S. 937 ff. (938).

<sup>3</sup> Dazu *Calliess*, NVwZ 2012, S. 1 ff.

<sup>4</sup> BVerfGE 123, 267 – *Lissabon* (Ls. 2); eine instruktive Übersicht der kontroversen Diskussion des Urteils bietet der Beitrag von *Ruffert*, ZSE 2009, S. 381 ff.

die sog. Budgetverantwortung, ergänzt.<sup>5</sup> So richtig dieser Ansatz mit Blick auf die Tatsache ist, dass Europapolitik nicht mehr dem Gebiet der Außenpolitik zugeordnet werden kann, sondern als europäisierte Innenpolitik zu verstehen ist, so viele Fragen wirft er, nicht zuletzt im Hinblick auf die Rolle des Art. 23 GG, auf.

Dem Gedanken der Integrationsverantwortung korrespondiert aber auch das europäische Demokratieprinzip, wie es sich in den Art. 9-12 EUV Ausdruck verschafft. Wörtlich heißt es im neu eingefügten Titel II („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) in Art. 10 Abs. 2 EUV:

*„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 dualen Legitimationsmodells durch den Vertrag von Lissabon verdeutlicht, dass ein Abbau des viel kritisierten institutionellen und gesellschaftlichen Demokratiedefizits nur erreicht werden kann, wenn beide Legitimationsstränge in eine überzeugende Relation gebracht werden. Insbesondere wenn das Europäische Parlament keinen oder nur einen geringen Legitimationsbeitrag leistet, ist es daher nicht nur eine Vorgabe des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern auch der für das europäische Demokratieprinzip charakteristischen dualen Legitimation<sup>6</sup>, dass die nationalen Parlamente einen maßgeblichen Legitimationsbeitrag leisten. Letzteres kann auf verschiedenen, bereits im Umfeld des Verfassungskonvents intensiv diskutierten Wegen erreicht werden<sup>7</sup>: 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

---

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 – *Griechenlandhilfe*; dazu *Ruffert*, EuR 2011, S. 842 ff; *Thym*, JZ 2011, S. 1011 ff.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu *Ruffert* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 10, Rn. 5 ff. m.w.N.

<sup>7</sup> Vgl. zum Folgenden *Maurer*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, *integration* 2002, S. 23; *Magiera*, DÖV 2003, S. 578 ff. (580 ff.).

Entscheidungsprozess einzubinden.<sup>8</sup> Der Vertrag von Lissabon hat diesen Gedanken aufgegriffen und Rechte und Pflichten der nationalen Parlamente erstmals explizit in Art. 12 EUV verankert.

## II. Das Konzept der Integrationsverantwortung

### 1. Vorgaben des Lissabon-Urteils

Mit dem Ziel der Wahrung des in Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung entnimmt das BVerfG Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip die Notwendigkeit eines hinreichend bestimmten Integrationsprogramms der Europäischen Union.<sup>9</sup> Als problematisch erschienen dem Gericht insoweit zuvorderst die im Vertrag von Lissabon enthaltenen sog. dynamischen Vertragsvorschriften, die in einer „verfassungsrechtlich bedeutsame(n) Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“<sup>10</sup> stünden. Als dynamische Vertragsvorschriften gelten nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts Normen, die „eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union“ ermöglichen.<sup>11</sup> Sofern eine solche dynamische Vertragsentwicklung gewollt werde, „*obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung)*.“ Um dieser Integrationsverantwortung nachzukommen, sei es verfassungsrechtlich gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter 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.<sup>12</sup> Das Integrationsvertragswerk darf mit

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> BVerfGE 123, 267 (351) – *Lissabon*.

<sup>10</sup> BVerfGE 123, 267 (352) – *Lissabon*.

<sup>11</sup> BVerfGE 123, 267 (351) – *Lissabon*.

<sup>12</sup> BVerfGE 123, 267 (353) – *Lissabon*.

anderen Worten nicht so „auf Räder gesetzt werden“, dass eine angemessene parlamentarische Beteiligung bei seiner Weiterentwicklung unterbleibt.<sup>13</sup>

Auf Grundlage des solchermaßen eingeführten Konzepts der Integrationsverantwortung<sup>14</sup> stellt das Gericht sodann konkrete Anforderungen an die Interpretation des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser sei so auszulegen, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst werde. Die Folge dieser Vorgabe wird im Rahmen der Subsumtion deutlich, wenn das BVerfG die ursprüngliche Ausgestaltung des Ausweitungsgesetzes für teilweise verfassungswidrig erklärt, da es keine ausreichenden innerstaatlichen Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der Integrationsverantwortung in sämtlichen Fällen dynamischer Vertragsentwicklung enthält. Die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat im damaligen Ausweitungsgesetz, die sich weitgehend auf Verfahrensbestimmungen für die Ausübung der Subsidiaritätsrüge und -klage sowie der Rechte im Rahmen der Nutzung der Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV beschränkte, war nach Auffassung des BVerfG zur Erfüllung der den nationalen Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung unzureichend. Aus der oben angesprochenen Interpretation von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG in dem Sinne, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, folgt für das Gericht, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung in sämtlichen Fällen, in denen Veränderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, wahrnehmen müssen.<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> Ruffert, DVBl. 2009, S. 1197 ff. (1200).

<sup>14</sup> Nach Schorkopf, EuZW 2009, S. 718 ff. (723), hat der Zweite Senat das Konzept bereits mit seiner neueren Rechtsprechung zum Einsatz der deutschen Streitkräfte in das Verfassungsrecht eingeführt und nunmehr lediglich in das europabezogene Außenstaatsrecht eingeführt. Zumindest der Begriff ist jedoch zuvor an keiner Stelle explizit verwendet worden.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Calliess, Die Neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 235 ff.

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.“<sup>16</sup> Verpflichtet sind demnach aber nicht nur Bundestag und Bundesrat, sondern alle deutschen Verfassungsorgane. In diesem Kontext entfaltet das BVerfG freilich eine neue – über das Maastricht-Urteil hinausgehende<sup>17</sup> – kritische Perspektive auf die Europäische Union und ihre Zukunft. 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.<sup>18</sup> In der Folge liegt die letztentscheidende Integrationsverantwortung dann beim BVerfG, das mit einer „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.<sup>19</sup>

## ***2. Bewertung des Konzepts der Integrationsverantwortung***

Die Integrationsverantwortung ist an und für sich kein eigentlich neues Konzept. Sie ist bereits in Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG angelegt, auch wenn sie mit dem Urteil über existierende Regelungen hinaus ausgeweitet wird. Sie korrespondiert darüber hinaus mit der im Vertrag von Lissabon neu eingeführten direkten Beteiligung der nationalen Parlamente im Kontext des sog. Frühwarnsystems von Subsidiaritätsrüge und -klage.

Das den vom BVerfG aufgestellten Anforderungen an die Neufassung des Begleitgesetzes zugrunde liegende Konzept der Integrationsverantwortung wirft zwei grundsätzliche Fragen auf. Zunächst bezieht sich die vom BVerfG postulierte Integrationsverantwortung der nationalen Parlamente nur auf die Übertragung von Hoheitsrechten. Die für die demokratische Legitimation der EU wesentlich wichtigere Rolle von Bundestag und Bundesrat im Rahmen der Ausübung der Kompetenzen, d.h. bei der alltäglichen Rechtsetzung der Union, wird dagegen kaum erwähnt und nicht in das Konzept der

---

<sup>16</sup> BVerfGE 123, 267 (356) – *Lissabon*.

<sup>17</sup> So auch *Schönberger*, GLJ 10 (2009), S. 1201 ff. (1207).

<sup>18</sup> *Möllers*, FAZ Nr. 162 vom 16.07.2009, S. 27; ebenso *Kiiver*, GLJ 10 (2009), S. 1287 ff. (1291).

<sup>19</sup> Ausführlich *Calliess*, ZEuS 2009, S. 559 ff. (565 ff.).

Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane einbezogen.<sup>20</sup> Darüber hinaus wird das Konzept einer Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane in seiner durch das BVerfG erfahrenen Ausformung verkürzt, wenn seine Funktion vorwiegend in der Sicherung der hinreichenden Bestimmtheit des Integrationsprogramms und damit in der Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung gesehen wird.<sup>21</sup>

In beiden Fällen wird deutlich, dass die Integrationsverantwortung eher defensiv, ja abwehrend ausgerichtet wird: Die deutsche Staatlichkeit soll vor einer zu weitgehenden Öffnung des „Souveränitätspanzers“<sup>22</sup> geschützt werden. Soweit Art. 23 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG eine solche Haltung erfordert, ist dies nachvollziehbar. Fraglich erscheint jedoch, warum der auch vom Gericht selbst zitierte, aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas<sup>23</sup> bei der Entwicklung des Konzeptes vollkommen außer Acht gelassen wird. Erst die Berücksichtigung auch dieses integrationsorientierten Impetus hätte aber die Entwicklung eines Konzeptes wahrer Integrationsverantwortung ermöglicht.

Daraus folgt zweierlei: Zum einen ist das Konzept der Integrationsverantwortung in Anlehnung an den verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt des Art. 23 GG umfassender zu verstehen. Zum anderen hat es zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik Deutschland Mitgliedstaat der EU ist. Im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, den EU und Mitgliedstaaten bilden, ist die Integrationsverantwortung daher in den Kontext des europäischen Demokratieprinzips einzubetten. Dieses ist gem. Art. 10 Abs. 2 EUV durch das Konzept der dualen Legitimation definiert, das den nationalen Parlamenten auch eine wichtige Rolle im Rahmen der Legitimation auf der europäischen Ebene zuweist. Letzteres unterstreicht Art. 12 EUV, mit dem die nationalen Parlamente auf europäischer Ebene erstmals eine eigenständige Rolle erhalten.<sup>24</sup>

### **III. Die Umsetzung der Integrationsverantwortung in den Begleitgesetzen**

---

<sup>20</sup> *Classen*, JZ 2009, S. 881 ff. (883, 886).

<sup>21</sup> Vgl. etwa BVerfGE 123, 267 (351 ff., 355) – *Lissabon*.

<sup>22</sup> Zum Begriff *Bleckmann*, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis, in: Ress (Hrsg), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, 1980, S. 33 (57).

<sup>23</sup> BVerfGE 123, 267 (346) – *Lissabon*.

<sup>24</sup> *Wuermeling*, EuGRZ 2004, S. 559 ff. (560).

An die Stelle des im Lissabon-Urteil für teilweise verfassungswidrig erklärten Ausweitungsgesetzes aus dem Jahr 2008<sup>25</sup> sind in Umsetzung der Vorgaben des BVerfG vier Begleitgesetze getreten: die Neufassung des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU mit dem sog. Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) als Kernstück<sup>26</sup>, das „Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“<sup>27</sup>, das Gesetz zur Änderung des EUZBBG<sup>28</sup> sowie das Gesetz zur Änderung des EUZBLG<sup>29</sup>.

Das IntVG, das in Umsetzung der Vorgaben des BVerfG insbesondere die nationalen Voraussetzungen für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zur Nutzung der im Vertrag von Lissabon enthaltenen Elemente dynamischer Vertragsentwicklung enthält, lässt sich als eine Art „Sonntagsgesetz“ bezeichnen, da zu erwarten ist, dass die diesbezüglichen Kompetenznormen eher selten zur Anwendung gelangen werden. Von größerer Bedeutung für den politischen „Alltag“ erscheinen dagegen die Änderungen der Art. 23 GG konkretisierenden „Alltagsgesetze“, des EUZBBG sowie des EUZBLG.

### ***1. Beteiligungsrechte für den „Sonntag“ der europäischen Gesetzgebung (IntVG)***

Nach langen politischen Diskussionen insbesondere zwischen den Unionsparteien<sup>30</sup> 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 vom 30.6.2009 zu beschränken. Eine weitergehende, grundsätzliche Neuordnung des grundgesetzlichen Außenverfassungsrechts wurde insbesondere in Anbetracht des engen zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmens

---

<sup>25</sup> Ausführlich *Calliess*, Die Neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 227 ff.

<sup>26</sup> BGBl. I 2009, S. 3022.

<sup>27</sup> BGBl. I 2009, S. 3822.

<sup>28</sup> BGBl. I 2009, S. 3026.

<sup>29</sup> BGBl. I 2009, S. 3031.

<sup>30</sup> 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](http://www.euractiv.de/fileadmin/images/CSU-Leitfaden_zu_Europa.pdf) (16.03.2010).

– der Gesetzgebungsprozess musste noch vor der Bundestagswahl am 27. September 2009 abgeschlossen sein – zunächst nicht erwogen.<sup>31</sup>

#### a) Allgemeine Regelungen

§ 1 Abs. 1 IntVG hebt die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Integrationsverantwortung zunächst in allgemeiner Form hervor. Zutreffend wird dabei formuliert, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung „insbesondere“ nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahrnehmen, um hervorzuheben, dass das vom Gericht entwickelte Konzept der Integrationsverantwortung sich nicht in den im Gesetz geregelten konkreten Fällen erschöpft, sondern auch nach Art. 23 GG und anderen Vorschriften wahrgenommen wird. Abs. 2 gibt beiden Organen auf, über Vorlagen nach dem IntVG in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen und dabei die für die Beschlussfassung auf der Ebene der EU maßgeblichen Fristvorgaben zu berücksichtigen. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist die Ausgestaltung der Norm an Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG angelehnt.<sup>32</sup> § 1 Abs. 2 IntVG kommt angesichts der Soll-Formulierung lediglich Appellcharakter zu<sup>33</sup>; er soll dazu dienen, einer Verschleppung des Verfahrens entgegenzuwirken.

#### b) Mitwirkungserfordernisse bei dynamischer Vertragsentwicklung

Aus einer Interpretation von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG in dem Sinne, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, folgert das Gericht, dass Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung vielmehr 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

---

<sup>31</sup> Für *Nettesheim*, NJW 2010, S. 177 ff. (178), hat das Konzept der Integrationsverantwortung daher seine volle Entfaltung auf gesetzlicher Ebene noch nicht gefunden.

<sup>32</sup> BT-Drs. 16/139023, S. 7

<sup>33</sup> *Hahn*, EuZW 2009, S. 758 ff. (760).

Verfassung wegen zunächst auch primärrechtliche Veränderungen im vereinfachten Verfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV sowie die auf bestimmte Sachbereiche bezogenen, Art. 48 Abs. 6 EUV nachgebildeten besonderen vereinfachten Verfahren<sup>34</sup> eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedürfen. Die Vorgaben werden in den §§ 2, 3 IntVG vollständig umgesetzt. Die Frage, ob ein solches Zustimmungsgesetz dabei einer qualifizierten Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG bedarf, wurde vom Gesetzgeber – wie auch an allen anderen Stellen des Gesetzes – bewusst offen gelassen. Jedenfalls im Rahmen der §§ 2, 3 IntVG scheint die offene Formulierung insofern nachvollziehbar, als auch das BVerfG selbst mit Blick auf die nationalen Anforderungen an eine Zustimmung im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens von einem Gesetz „nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3“ spricht.<sup>35</sup> Auch unter Berücksichtigung des unklaren, im Schrifttum umstrittenen Verhältnisses der beiden Sätze zueinander erscheint es daher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten vertretbar, die genaue Abgrenzung der zukünftigen Praxis zu überlassen.

Schwer nachvollziehbar erscheint dagegen die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 3 IntVG, die für den Fall eines Beschlussvorschlags nach Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV (Einführung einer gemeinsamen Verteidigung) abweichend von den anderen Konstellationen besonderer vereinfachter Vertragsänderungsverfahrens ein kompliziertes zweistufiges Verfahren vorsieht: Danach wird in einem ersten Schritt die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat zu einem solchen Beschlussvorschlag zunächst an einen Beschluss des Bundestages gebunden. Darüber hinaus ist – wie in den anderen Fällen vereinfachter Vertragsänderungsverfahrens – nachträglich ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich. Diese doppelte Beteiligung des Bundestages wurde vom BVerfG nicht gefordert und ist im Schrifttum als nicht erforderlich und das Verfahren zusätzlich verkomplizierend kritisiert worden.<sup>36</sup> In der Tat erscheint es wenig plausibel, für

---

<sup>34</sup> Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2, Art. 311 Abs. 3, Art. 25 Abs. 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 AEUV; Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV n.F.

<sup>35</sup> BVerfGE 123, 267 (434) – *Lissabon*.

<sup>36</sup> v. *Bogdandy*, Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009, [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/stellungnahmen/bogdandy.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/bogdandy.pdf) (16.03.2010), S. 9.

die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung innerstaatlich ein Verfahren vorzusehen, dass aufwändiger ist als bei einer regulären, d.h. nicht vereinfachten Vertragsänderung.

Die Forderung des Gerichts, auch im Rahmen des allgemeinen Brückenverfahrens des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV 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 oder sich enthalten, 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. Zusätzlich ist in § 4 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 IntVG noch einmal explizit normiert, dass der deutsche Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ohne ein solches Gesetz ablehnen muss. Anders als im Rahmen der §§ 2, 3 IntVG wäre in § 4 IntVG dabei durchaus eine konkrete Bezeichnung von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als Grundlage für das Zustimmungsgesetz möglich gewesen, da auch das BVerfG an dieser Stelle seines Urteil explizit vom Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG spricht.<sup>37</sup>

Im Zusammenhang mit § IntVG 4 ist § 10 IntVG zu lesen, der die innerstaatliche Ausgestaltung des in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV sowie Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV verankerten Ablehnungsrechts der nationalen Parlamente bei Initiativen des Europäischen Rates gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1, 2 EUV bzw. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV regelt. Nach § 10 Abs. 1 IntVG soll der Bundestag die Ablehnung der Initiative beschließen können, sofern bei dieser im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind; in allen anderen Fällen können sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat das Ablehnungsrecht ausüben. Die Gesetzesbegründung zu § 4 IntVG führt zum Verhältnis der beiden Normen aus, dass in den Fällen dieser Brückenklauseln die Besonderheit bestehe, dass die nationalen Parlamente bereits die Initiative des

---

<sup>37</sup> BVerfGE 123, 267 (390, 435) – *Lissabon* .

Europäischen Rates innerhalb von sechs Monaten ablehnen könnten. Dieses primärrechtlich vorgesehene Ablehnungsrecht sei in § 10 des Gesetzes näher ausgestaltet. Hiervon zu unterscheiden sei die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an einem späteren Beschluss des Europäischen Rates über die Anwendung der Brückenklausel, die sich nach § 4 IntVG richte. Diese Erläuterungen offenbaren, dass nach dem Willen des Gesetzgebers das in § 10 IntVG geregelte Ablehnungsrecht und das Zustimmungserfordernis des § 4 in einem Stufenverhältnis zueinander stehen: Eine auf der Grundlage des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2 EUV ergriffene Initiative des Europäischen Rates soll zunächst entsprechend dem in § 10 IntVG umgesetzten Vetorecht des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV abgelehnt und damit eine Beschlussfassung im Europäischen Rat verhindert werden können. Gleiches gilt für einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates gemäß Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV. Sofern diese Ablehnung der Initiative weder durch Bundestag oder Bundesrat noch durch ein anderes nationales Parlament erfolgt, ist sodann gemäß § 4 IntVG vor der endgültigen Beschlussfassung durch den Europäischen Rat bzw. Rat eine Ermächtigung des deutschen Vertreters durch ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 (S. 2) GG erforderlich. Diese kann dabei auch dann verweigert werden, wenn das Ablehnungsrecht aus § 10 IntVG zuvor nicht ausgeübt wurde.<sup>38</sup> Insofern ist die Regelung des Ablehnungsrechts in § 10 IntVG entgegen dem ersten Anschein ungeachtet der gesetzlichen Zustimmungspflicht des § 4 IntVG nicht entbehrlich. Übersichtlicher wäre es aber gewesen, die §§ 4 und 10 IntVG, die solchermassen in einer engen Beziehung zueinander stehen, auch gesetzessystematisch zusammen zu regeln.

Zur Vermeidung von Unsicherheiten, die aus dieser doppelten Mitwirkungsmöglichkeit resultieren könnten, ist eine Passage in die Gesetzesbegründung aufgenommen worden, die verdeutlicht, dass auch die durch § 4 IntVG geforderte Ermächtigung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG als „zweite Stufe“ innerhalb der an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV angelehnten Frist von sechs Monaten erfolgen muss. Diese gesonderte Unterstreichung der bereits in allgemeiner Form in § 1 Abs. 2 IntVG enthaltenen Regelung ist geeignet, mögliche Einwände zu

---

<sup>38</sup> *Hillgruber*, Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009, [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/stellungnahmen/hillgruber.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/hillgruber.pdf) (16.03.2010), S. 6.

zerstreuen, über die Etablierung zweier zeitlich aufeinander folgender Stufen solle eine über die Sechs-Monats-Frist des Art. 48 Abs. 7 EUV hinausgehende Möglichkeit zur Verhinderung einer entsprechenden Initiative geschaffen werden.

Die im Gegensatz zu Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 81 Abs. 3 AEUV stärker tatbestandlich eingegrenzten speziellen Brückenklauseln ohne Ablehnungsrecht (Art. 31 Abs. 3 EUV, 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 gemäß den §§ 5, 6 IntVG kein Gesetz, aber eine vorherige Zustimmung des Bundestages durch einfachen Beschluss. Zusätzlich ist nach § 5 Abs. 2 IntVG und § 6 Abs. 2 iVm § 5 Abs. 2 IntVG auch ein Beschluss des Bundesrates erforderlich, wenn der europäische Beschlussvorschlag Gebiete betrifft, für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder besteht oder deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Eine schwerpunktmäßige Betroffenheit dieser Gebiete ist dabei nicht erforderlich; ein Randbezug genügt. Ob und inwieweit diese ergänzende Zustimmungspflicht des Bundesrates verfassungsrechtlich erforderlich und angemessen ist, ist dabei in ersten Anmerkungen unterschiedlich bewertet worden.<sup>39</sup>

Ebenfalls ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG ist gemäß § 7 Abs. 1 IntVG für eine Nutzung der Kompetenzerweiterungsklausel des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Befugnis zum Erlass europäischer Straftatbestände in weiteren als den in UAbs. 2 genannten Kriminalitätsbereichen) erforderlich. In Ergänzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wurde dieser Gesetzesvorbehalt in den abschließenden Beratungen zum IntVG auch auf eine Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 Abs. 4 AEUV) sowie auf Änderungen der Satzung der Europäischen Investitionsbank nach Art. 308 Abs. 3 AEUV ausgeweitet.<sup>40</sup> Angesichts der Aufnahme dieser beiden Fälle erscheint zunächst widersprüchlich, dass die diesen Normen

---

<sup>39</sup> Sehr kritisch v. *Bogdandy*, Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009,

[http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/stellungnahmen/bogdandy.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/bogdandy.pdf) (16.03.2010), S. 12 ff.; anders *Nettesheim*, NJW 2010, S. 177 ff. (179) und *Hahn*, EuZW 2009, S. 758 ff. (761), die eine umfangreichere Beteiligung des Bundesrates erwägen.

<sup>40</sup> *Badenhausen/Schopp/Steinrück*, EuGRZ 2009, S. 534 ff. (537).

ähnelt Kompetenzverweiterung nach Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d) AEUV – anders als im Gesetzgebungsprozess diskutiert – keinem Gesetzesvorbehalt unterworfen wurde.<sup>41</sup> Insofern ist allerdings zu berücksichtigen, dass die nationalen Interessen im Rahmen des Art. 82 AEUV anders als in den anderen Konstellationen zusätzlich durch das in Art. 82 Abs. 3 AEUV verankerte Notbremseverfahren geschützt sind.

### c) Mitwirkungserfordernisse in sonstigen Fällen

Das BVerfG hält eine verstärkte Wahrnehmung der Integrationsverantwortung jedoch nicht nur in den Fällen für erforderlich, in denen Änderungen des Primärrechts ohne ordentliches Ratifikationsverfahren alleine oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, sondern verlangt darüber hinaus auch in solchen Konstellationen eine gesteigerte Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat, in denen die Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung durch Befugnisse der EU ausgehöhlt zu werden droht, die in ihrer sachlichen Breite oder in ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit kein vorgezeichnetes Integrationsprogramm erkennen lassen.<sup>42</sup>

Als einen solchen Fall, der aufgrund der Weite der Kompetenzbestimmung innerstaatliche Sicherungen verlangt, benennt das BVerfG insbesondere die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV. Der Gesetzgeber hat dieses Erfordernis in § 8 IntVG aufgenommen und die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einer Anwendung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV vom vorherigen Inkrafttreten eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG abhängig gemacht. Es ist zu erwarten, dass diese Regelung des „Sonntagsgesetzes“ die größten Auswirkungen in der Praxis haben wird, da die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV in der Vergangenheit jährlich (häufig in Kombination mit anderen, kompetenzrechtlich eindeutigen Rechtsgrundlagen) etwa 30 Mal genutzt wurde.<sup>43</sup>

Auch im Bereich der so genannten Notbremseverfahren der Art. 48 UAbs. 2, 82 Abs. 3

---

<sup>41</sup> Hahn, EuZW 2009, S. 758 ff. (761); Nettesheim, NJW 2010, S. 177 ff. (180).

<sup>42</sup> Nettesheim, NJW 2010, S. 177 ff. (180).

<sup>43</sup> Vgl. Becker/Maurer, Deutsche Integrationsbremsen, SWP-Aktuell 41, Juli 2009, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6186](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6186) (16.03.2010), S. 4 f..

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 gemäß § 9 IntVG den Weisungen des Bundestages. Sie unterliegt zusätzlich den Weisungen des Bundesrates, sofern im Schwerpunkt<sup>44</sup> 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 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.

Der Wortlaut der Vorschrift lässt zunächst offen, ob die Bundesregierung zusätzlich auch ohne Weisung des Bundestages oder des Bundesrates den Notbremsemechanismus auslösen und damit die Befassung des Europäischen Rates beantragen kann. Angesichts des Wortlauts des Urteils des BVerfG erscheint ein solches eigenes Recht der Bundesregierung zunächst eher fernliegend, da hier an mehreren Stellen explizit ausgeführt wird, im Rahmen der Notbremseverfahren könne die Bundesregierung *nur* auf entsprechende Weisung des Bundestages bzw. des Bundesrates handeln.<sup>45</sup> Eine solche Auslegung, nach der eine entsprechende Weisung notwendige Bedingung eines Auslösens der Notbremse ist, erscheint gleichwohl mit Blick auf den Normzweck wenig überzeugend: So ist zu bedenken, dass der mit der Notbremse verfolgte Schutzzweck nicht gefährdet, sondern gerade zusätzlich geschützt wird, wenn auch die Bundesregierung aufgrund ihrer autonomen Entscheidung das Notbremseverfahren auslösen kann. Diese Interpretation wird auch durch die Gesetzesbegründung zu § 9 IntVG gestützt, in der ausdrücklich hervorgehoben wird, dass die Bundesregierung auch ohne Weisung die Befassung des Europäischen Rates beantragen kann.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Kritisch gegenüber dem unklaren Kriterium des Schwerpunkts v. *Bogdandy*, Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009,

[http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/stellungnahmen/bogdandy.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/bogdandy.pdf) (16.03.2010), S. 17; *Hahn*, EuZW 2009, S. 758 ff. (762).

<sup>45</sup> BVerfGE 123, 267 (413, 430, 436) – *Lissabon*.

<sup>46</sup> BT-Drs. 16/13923, S. 12.

Ein weiteres, im Gesetzgebungsprozess intensiv diskutiertes Problem im Zusammenhang mit § 9 IntVG betraf die Reichweite des Weisungsrechts von Bundestag und Bundesrat. Von verschiedenen Seiten war mit Blick hierauf angeregt worden, das Weisungsrecht von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des § 9 IntVG nicht lediglich auf das Auslösen der Notbremse im Rat, sondern darüber hinaus auch auf die „zweite Stufe“ der Aussprache im Europäischen Rat zu erstrecken. Die Formulierung des IntVG macht deutlich, dass diese Forderung letztlich nicht durchgesetzt wurde; die Weisung bezieht sich ausweislich des Wortlauts der Norm nur auf die „erste Stufe“, nicht aber auf ein etwaiges späteres Lösen der Notbremse durch den deutschen Vertreter im Europäischen Rat. Diese Entscheidung erscheint insofern gerechtfertigt, als Bundestag (und Bundesrat) im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung in § 9 IntVG auf der zweiten Stufe im Europäischen Rat gleichwohl nicht ohne jeden Einfluss sind. Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass sich das Weisungsrecht von Bundestag und Bundesrat nicht auf ein simples „Stopp“ beschränkt, sondern auch eine inhaltliche Komponente aufweist, wie der vom BVerfG gewählte Begriff der „Weisung“ bereits impliziert. Diese inhaltliche Komponente gibt der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Integrationsverantwortung auch erst Gestalt, indem der deutsche Gesetzgeber so der Bundesregierung im Beschluss nach § 9 IntVG seine Erwägungen und Bedingungen für den Fortgang des Entscheidungsprozesses mit auf den Weg geben kann. Ein solches inhaltlich verstandenes Weisungsrecht von Bundestag und Bundesrat erscheint zum einen ausreichend, um die Integrationsverantwortung in angemessenem Umfang wahrnehmen zu können; zum anderen bleibt dem deutschen Regierungsvertreter im Europäischen Rat dabei die notwendige Flexibilität erhalten. Diese Flexibilität ist gerade im Notbremseverfahren, das durch die Kombination von Vetorecht und nachfolgenden politischen Verhandlungen auf höchster Ebene im Europäischen Rat den Gedanken des Luxemburger Kompromisses aufnimmt, zur Erreichung von Kompromissen unabdingbar. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass der durch das Notbremseverfahren ausgesetzte Entwurf eines Gesetzgebungsaktes im Fall eines Lösens der Notbremse durch den Regierungsvertreter im Europäischen Rat nicht bereits beschlossen ist, sondern an den Rat zurückverwiesen wird, wodurch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wieder aufgenommen wird. In dessen Rahmen verfügen Bundestag und Bundesrat sodann über ihre regulären Mitwirkungsrechte gemäß Art. 23

Abs. 3 und Abs. 5 GG in Verbindung mit den Vorschriften des EUZBBG sowie des EUZBLG.

## **2. Beteiligungsrechte im „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung (EUZBBG und EUZBLG)**

### **a) Änderungen 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)<sup>47</sup> aus dem Jahr 2006 in neuer Systematik in das EUZBBG. Eine solche Überführung in Gesetzesform war vom Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil zwar nicht unmittelbar gefordert, aber durch den Verweis auf die „nicht eindeutige Rechtsnatur“ der Vereinbarung angeregt worden.<sup>48</sup> Bei der Überführung in Gesetzesform wurden auch die Erfahrungen, die in den vergangenen Jahren mit der Anwendung der Vereinbarung und in zwei sog. Monitoringverfahren und Berichten der Bundestagsverwaltung über die Umsetzung der Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gewonnen worden sind, eingearbeitet<sup>49</sup>, um eine Verbesserung der informatorischen Infrastruktur des Bundestages erreichen zu können.

#### *aa) Informationsrechte*

Eines der Kernelemente der Neuregelung ist die dem Vertrag von Lissabon angepasste, gegenüber der BBV ausgeweitete Definition des Vorhabenbegriffs in § 3 EUZBBG als Ausgangspunkt für die der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag obliegenden Unterrichtungspflichten. Durch die erweiterte Regelung wird etwa die Gemeinsame Handelspolitik in den Vorhabenbegriff gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG überführt,

---

<sup>47</sup> 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 28. September 2006, BGBl. I 2006, S. 2177.

<sup>48</sup> BVerfGE 123, 267 (433) – *Lissabon*.

<sup>49</sup> *Baddenhausen/Schopp/Steinrück*, EuGRZ 2009, S. 534 ff. (536).

darüber hinaus erhält der Bundestag nunmehr auch Beschlüsse, durch die die Kommission zur Verhandlung über völkerrechtliche Verträge ermächtigt wird, und bekommt damit die Gelegenheit, bereits in einem frühen Stadium eine Stellungnahme abgeben zu können, bevor der endgültige Vertragstext ausgehandelt ist.

Der Bundestag wird Strategien entwickeln müssen, um die absehbare Informationsflut bewältigen, relevante Informationen identifizieren und eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Begleitung der Integration leisten zu können.<sup>50</sup> Ein Mittel dazu wird ihm nunmehr mit § 4 Abs. 5 EUZBBG an die Hand gegeben, demzufolge der Bundestag auf die Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorhaben verzichten kann, es sei denn, dass eine Fraktion oder 5 % der Mitglieder des Bundestages widersprechen. Im Gesetzgebungsprozess geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Verzichtsmöglichkeit<sup>51</sup> erscheinen nicht zwingend, da angesichts der jährlich über 1000 zugeleiteten Vorhaben der Verzicht auf die Zuleitung weniger relevanter Dokumente eine wirksame Kontrolle auch gerade ermöglichen kann. Zudem ist durch die gesetzliche Ausgestaltung sichergestellt, dass ein solcher Verzicht nicht gegen den Willen einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages erklärt werden kann.

#### *bb) Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundestages*

Die Art. 23 Abs. 3 GG konkretisierenden Regelungen zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundestages finden sich nunmehr in § 9 EUZBBG. Soweit dieser in Abs. 2 die frühere Formulierung des „Zugrundelegens“ aus § 5 Satz 3 EUZBBG a.F. wortgleich aufnimmt, stellen sich dieselben, über eine verfassungskonforme Auslegung zu lösenden Probleme wie bei der alten Fassung.<sup>52</sup> Darüber hinaus ist jedoch auch die Regelung des § 9 Abs. 4 EUZBBG, die auf Ziffer II.4. der BBV zurückgeht, in den Blick zu nehmen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es der Bundesregierung im Rahmen einer

---

<sup>50</sup> So auch *Nettesheim*, NJW 2010, S. 177 ff. (182).

<sup>51</sup> Vgl. etwa *Hillgruber*, Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung II zum Vertrag von Lissabon am 26./27. August 2009, [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/stellungnahmen/hillgruber.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/hillgruber.pdf) (16.03.2010), S. 8; kritisch auch *Nettesheim*, NJW 2010, S. 177 ff. (182).

<sup>52</sup> Vgl. dazu *Calliess*, Die Neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 221 ff.

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 loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV nicht gefährdet.<sup>53</sup>

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 Satz 1 EUZBBG nunmehr vorgesehen ist, dass die Bundesregierung im Falle einer nicht durchsetzbaren Stellungnahme des Bundestages einen Parlamentsvorbehalt im Rat einlegt, erscheint die Regelung mit der „Berücksichtigungspflicht“ des 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 zu schließen ist. Denkbar wäre es, dass sich in diesem Fall grundsätzlich die Position des Bundestages durchsetzt. Für eine solche implizite Bindungswirkung könnte Satz 6 der Regelung sprechen, wonach nur 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.

Mit Blick auf den Wortlaut des Art. 23 Abs. 3 GG, aber auch in Ausfüllung des Konzepts einer in Art. 23 Abs. 1 GG angelegten Integrationsverantwortung, das auf einen

---

<sup>53</sup> Hoppe, DVBl. 2007, S. 1540 ff. (1541).

konstruktiv-kritischen Dialog zwischen Bundesregierung und Bundestag ausgerichtet ist, erscheint jedoch 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.

Gegen eine implizite Verbindlichkeit der Stellungnahmen des Bundestages spricht 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,<sup>54</sup> der eine weitreichende Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages vorsah, sondern „nur“ eine Überführung der BBV in Gesetzesform beschlossen. Im Hinblick auf diese ist den Äußerungen des MdB *Thomas Silberhorn* im Rahmen der Beratung des Antrags auf Annahme der BBV<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

## b) Änderung des EUZBLG

---

<sup>54</sup> 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.“

<sup>55</sup> BT-Drs. 16/2620.

<sup>56</sup> BT-Plenarprotokoll 16/52, S. 5067: „Die Vereinbarung, die wir heute beschließen, bringt eine erhebliche Ausweitung der Unterrichtungspflichten 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.“

Auch die 2008 ausgehandelte, aber 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)<sup>57</sup> ist im Zuge der Neufassung der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon in Gesetzesform überführt worden. Sie findet sich nunmehr – wenig transparent – mit lediglich redaktionellen Anpassungen in der Anlage zu § 9 EUZBLG. Auch hier war die Überführung in Gesetzesform nicht unmittelbar vom BVerfG gefordert worden; die entsprechende Novellierung des EUZBBG wurde jedoch zum Anlass genommen, im sensiblen Bereich der Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union die vorhandene gesetzliche Grundlage um die Elemente der BLV zu ergänzen.

### **3. Subsidiaritätsrüge und -klage**

#### a) Europarechtliche Vorgaben

Die gestärkte Rolle<sup>58</sup> der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene zeigt sich seit dem Vertrag von Lissabon zunächst einmal darin, dass diese im EUV elf Mal<sup>59</sup> und im AEUV acht Mal<sup>60</sup> 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. Eine der zentralen Neuerungen findet sich insoweit in Art. 12 EUV, mit dem die nationalen Parlamente auf europäischer Ebene erstmals eine eigenständige Rolle erhalten.<sup>61</sup> In der Norm findet sich 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

---

<sup>57</sup> Vereinbarung vom 12. Juni 2008, abrufbar unter

<http://www.ministerpraesident.sachsen.de/download/BLVereinbarung.pdf> (16.03.2010).

<sup>58</sup> Weber, EuZW 2008, S. 7 ff. (11); Rabe, NJW 2007, S. 3153 ff. (3155); Streinz/Ohler/ Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 60 ff.

<sup>59</sup> Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2; Art. 10 Abs. 2 Satz 2; Art. 12 (4x erwähnt); Art. 48 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 7 UAbs. 3 Satz 1 und Satz 2; Art. 49 Abs. 1 Satz 2 EUV n.F.

<sup>60</sup> Art. 89, Art. 70, Art. 71, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 Satz 1 und Satz 2, Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 88 Abs. 2, Art. 352 Abs. 2 AEUV.

<sup>61</sup> Wuermeling, EuGRZ 2004, S. 559 ff. (560); Hänsch, integration 2007, S. 499 ff. (501).

Union“<sup>62</sup> sowie das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“<sup>63</sup> – konkretisiert werden.

Hiermit werden die nationalen Parlamente zum „Hüter“ der Subsidiarität gemacht. Dieser neue Einfluss der nationalen Parlamente auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips<sup>64</sup> führt zu einer klugen Koppelung der Demokratiefrage mit der im Post-Nizza-Prozess zentralen<sup>65</sup> Frage der vertikalen Kompetenzverteilung: Indem den nationalen Parlamenten die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle zugesprochen wird, hüten sie zugleich ihre eigenen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und damit ein Stück weit die Demokratie auf nationaler Ebene. Insoweit verfügen sie *ex ante* über das politische Kontrollinstrument einer Subsidiaritätsrüge, darüber hinaus steht ihnen *ex post* das gerichtliche Instrument einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH zu.<sup>66</sup>

Auf diese Weise korrespondiert der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat eine – vom BVerfG im Lissabon-Urteil leider nur am Rande gewürdigte – Entwicklung auf europäischer Ebene, die man als europäische Dimension der Integrationsverantwortung bezeichnen könnte.

## b) Subsidiaritätsrüge

§ 11 IntVG sieht in Abs. 1 vor, dass Bundestag und Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen regeln können, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls herbeizuführen ist. Gemäß Abs. 2 übermittelt der Präsident des Bundestages oder der Präsident des

---

<sup>62</sup> Protokoll Nr. 1, im Folgenden: Parlamenteprotokoll.

<sup>63</sup> Protokoll Nr. 2, im Folgenden: Subsidiaritätsprotokoll.

<sup>64</sup> Umfassend *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, insbes. S. 97 ff.

<sup>65</sup> Vgl. etwa die im Anhang zum Vertrag von Nizza enthaltene Erklärung zur Zukunft der Union, in der festgelegt wurde, dass im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses die Frage zu behandeln sein werde, „wie eine genaue, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrecht erhalten werden kann“, ABl. 2001, Nr. C 80, S. 1 (85, Rn. 5) oder die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, nach der „die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten verdeutlicht, vereinfacht und im Lichte der neuen Herausforderungen, denen sich die Union gegenüber sieht“, angepasst werden sollte.

<sup>66</sup> Ausführlich dazu *Calliess*, Die Neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 194 ff. sowie 229 ff. und 285 f.

Bundesrates die begründete Stellungnahme an die Präsidenten der zuständigen Organe der Europäischen Union und setzt die Bundesregierung darüber in Kenntnis.

### c) Subsidiaritätsklage

Die innerstaatliche Regelung zur Wahrnehmung des Rechtes von Bundestag und Bundesrat zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage ist angesichts der Billigung durch das BVerfG mit lediglich redaktionellen Änderungen aus dem Ausweitungsgesetz 2008 übernommen worden. Die Regelung findet sich nunmehr in § 12 IntVG, der nachträglich durch das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in das IntVG eingefügt wurde.<sup>67</sup> Die im Zuge des früheren Ausweitungsgesetzes geführte Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht ist beendet worden, indem die Subsidiaritätsklage explizit in Art. 23 Abs. 1a GG verankert wurde.<sup>68</sup>

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses geäußerte Forderungen, die Formulierung des § 12 IntVG dahingehend zu ergänzen, dass unter Berufung auf Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls nicht nur Verstöße gegen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gerügt werden können, sondern auch geltend gemacht werden kann, dass die EU nicht über die Kompetenz zum Erlass des streitigen Rechtsakts verfüge, haben keinen Niederschlag in der endgültigen Fassung des Gesetzes gefunden. In Anbetracht der Tatsache, dass die dem § 12 IntVG – bei geringfügigen Änderungen im Wortlaut – entsprechende Regelung des § 3 des Ausweitungsgesetzes 2008 vom BVerfG nicht beanstandet wurde und dem Urteil insoweit mithin kein zwingender Änderungsbedarf zu entnehmen war<sup>69</sup>, erscheint dies verfassungsrechtlich unbedenklich. Zudem wird letztlich erst die Rechtsprechung des EuGH zeigen, ob dieser seine Prüfung auch auf die Frage der Kompetenz erstreckt. Angesichts der Tatsache, dass nach der Systematik des Art. 5 EUV die Frage nach der Kompetenzgrundlage derjenigen der Subsidiarität und der

---

<sup>67</sup> Zum Grund dieser komplizierten Aufspaltung in ein Gesetz und ein Änderungsgesetz vgl. *Calliess*, *Karlsruher Teufelskreis*, *Der Spiegel* 32/2009, S. 18.

<sup>68</sup> *Calliess*, *Die Neue EU nach dem Vertrag von Lissabon*, 2010, S. 229 ff.

<sup>69</sup> Vgl. aber BVerfGE 123, 267 (383) – *Lissabon*.

Verhältnismäßigkeit notwendig vorgelagert ist, ist ein entsprechendes Verständnis auch durch den EuGH aber zu erwarten.<sup>70</sup>

#### **4. Ergebnis**

Der Verwirklichung des Demokratieprinzips im Staaten- und Verfassungsverbund der EU entspricht eine aktive Begleitung und Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess. Da die Verzahnung von nationalem und europäischem Verfassungsrecht mit Blick auf das Demokratieprinzip hier mit Leben gefüllt wird, ist die deutliche Stärkung der Rolle insbesondere des Bundestages, aber auch des Bundesrates durch die vom BVerfG aufgestellten und nun im EUZBBG, EUZBLG, GG und IntVG umgesetzten Vorgaben des Lissabon-Urteils zu begrüßen. Voraussetzung für eine derartige Verzahnung ist jedoch, dass Bundestag und Bundesrat ihre neuen Mitspracherechte aktiv nutzen und bereit sind, künftig mehr europapolitische Verantwortung zu übernehmen. Dies wiederum kann nur gelingen, wenn sie die mehrstufige Gesetzgebung im Staaten- und Verfassungsverbund und ihre diesbezügliche Rolle verinnerlichen und sich entsprechend organisieren. Wenn ein Großteil der nationalen Gesetzgebung durch europäische Vorgaben überformt ist, ist dies eine längst fällige Konsequenz.

Gerade mit Blick auf die Mitwirkungsrechte im IntVG liegt in dem erweiterten Einfluss von Bundestag und Bundesrat jedoch zugleich auch eine Gefahr begründet: So ist zu befürchten, dass die Flexibilität, die mit der Vereinbarung dynamischer Vertragsvorschriften auf europäischer Ebene intendiert war, durch die verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Mitwirkung gerade ausgeschaltet werden könnte.<sup>71</sup> Hier und dort hat das BVerfG in seinem Urteil – und damit notgedrungen auch der Gesetzgeber im 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). Die Gefahr fehlender Flexibilität wird freilich dadurch gemindert, dass die Ausrichtung des IntVG – wie beschrieben – auf besondere Situationen dynamischer

---

<sup>70</sup> Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 12, Rn. 31 ff.

<sup>71</sup> Terhechte, EuZW 2009, S. 724 ff. (727).

Vertragsentwicklungen erwarten lässt, dass es abgesehen von den Vorschriften zur Flexibilitätsklausel sowie zur Subsidiaritätsrüge und -klage im politischen Alltag keine große Rolle spielen wird.<sup>72</sup>

Problematisch erscheint ferner, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung der Subsidiaritätsrüge in Art. 23 Abs. 1a GG unterblieben ist. Eine solche Regelung der Kompetenz des Bundestages zur Abgabe von Stellungnahmen im Grundgesetz ist zwar nicht zwingend erforderlich<sup>73</sup>, sie wäre jedoch aus Gründen der systematischen Klarstellung sinnvoll gewesen, zumal die konstruktiv auf eine *ex-ante*-Kontrolle angelegte Subsidiaritätsrüge und die auf eine *ex-post*-Kontrolle angelegte Subsidiaritätsklage eng miteinander zusammenhängen. Die einseitige Regelung der Subsidiaritätsklage im Grundgesetz verschiebt den Fokus nun möglicherweise zu sehr auf die Ex-Post-Kontrolle, ohne das politische Potential der Subsidiaritätsrüge ausreichend zu berücksichtigen.

Allgemein ist bei einer Gesamtschau der neuen Gesetze eine hohe Unübersichtlichkeit und Intransparenz zu beklagen. Insbesondere das IntVG ist angesichts vielfältiger Verweise auf inhaltlich nicht näher bezeichnete Vorschriften der EU-Verträge nur schwer lesbar<sup>74</sup> und bestätigt damit gängige Vorbehalte gegenüber dem Europarecht als Spezialistendomäne. Das Nebeneinander der beschriebenen Vielzahl von Gesetzen zur Regelung der Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU (GG, EUZBBG, EUZBLG, IntVG, Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat sowie die fortbestehenden BBV und BLV) kann langfristig gesehen nur eine Zwischenlösung auf dem Weg zu einem einheitlichen „Europagesetzbuch“ sein.<sup>75</sup>

#### **IV. Integrationsverantwortung und Budgetverantwortung**

---

<sup>72</sup> Anders *Kirchhof*, 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.“

<sup>73</sup> Dazu *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 380.

<sup>74</sup> *Lecheler*, JZ 2009, S. 1156 ff. (1160).

<sup>75</sup> So auch *Hahn*, EuZW 2009, S. 758 ff. (762).

Obgleich die politischen Entscheidungen über die Einrichtung der sog. Rettungsschirme in den Organen der Europäischen Union getroffen wurde,<sup>76</sup> operieren sowohl die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), als auch der diese ablösende ständige Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) auf formell außerhalb der europäischen Verträge stehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Das Europäische Parlament leistet daher keinen Legitimationsbeitrag zur Errichtung des ESM. Daher ist es nicht nur ein Bedürfnis des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern auch der in Art. 10 Abs. 2 EUV vorgegebenen dualen Legitimation, dass die nationalen Parlamente, in Deutschland Bundestag und Bundesrat, den entscheidenden Legitimationsbeitrag leisten.

Hinsichtlich der Implementierung von EFSF und ESM sind verschiedene Fragenkreise zu unterscheiden: Beim ESM, die Ratifikation der Vertragsänderung zur Einführung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV; bei EFSF und ESM, die Frage einer angemessenen Bundestagsbeteiligung hinsichtlich der Errichtung einerseits und konkreten Nothilfemaßnahmen andererseits sowie das Bereitstellen einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung nach Art. 115 Abs. 1 GG.

Wenn es um die Parlamentsbeteiligung geht, rückt bei einem europarechtlichen Sachverhalt – so sollte man jedenfalls meinen – der einschlägige Europaartikel des Grundgesetzes in das Blickfeld. Ob Art. 23 GG jedoch anwendbar ist und welche Rolle er im Kontext der Rettungsschirme spielt ist zwischen Regierung, Bundestag und Bundesrat heftig umstritten. Mit dem EFSF-Urteil des BVerfG vom 7. September 2011<sup>77</sup> hat diese Debatte unlängst noch eine Aufladung erfahren, indem hier ein – freilich nicht wirklich transparent gemachter – Ansatz verfolgt wird, der sich vom Europartikel des Grundgesetzes löst.<sup>78</sup>

### ***1. Die Vorgaben des EFSF-Urteils***

---

<sup>76</sup> Politische Grundlage für die EFSF ist ein Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen des Euro-Währungsgebietes vom 9.5.2010, Ratsdok. 9614/10. Der politische Entschluss für den ständigen ESM wurde auf der Tagung des Europäischen Rates vom 28./29.10.2010 getroffen, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 28./29.10.2010, EUCO 25/1/10 REV 1, CO EUR 18, CONCL 4.

<sup>77</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10 – *Griechenlandhilfe*; dazu *Ruffert*, EuR 2011, S. 842 ff; *Thym*, JZ 2011, S. 1011 ff.

<sup>78</sup> Dazu ausführlich *Calliess*, NVwZ 2012, S. 1 ff.

Vom EFSF-Urteil des BVerfG wird die im Lissabon-Urteil entwickelte Integrationsverantwortung des Bundestages um eine Budgetverantwortung erweitert. Letztlich ist diese wohl als haushaltsrechtliche Ausprägung der Integrationsverantwortung zu verstehen.

Die verfassungsrechtlich einschlägigen Maßstabnormen der Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG konstituieren, so das BVerfG, ein Prinzip der dauerhaften Haushaltsautonomie, nach welchem der Deutsche Bundestag seiner Budgetverantwortung nur durch hinreichend bestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen, die seiner fortdauernden Einflussnahme unterliegen, gerecht werden kann.

Auf dieser Basis folgert das Urteil im Ergebnis zu Recht, dass der Bundestag bzw. sein Haushaltsausschuss künftig der Übernahme von Gewährleistungen vorher zustimmen muss. Nach der alten Rechtslage musste sich die Bundesregierung vor der Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der EFSF „bemühen“, ein Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen (§ 1 Abs. 4 StabMechG). Die Formulierung ist insoweit mehrdeutig, als ihr nicht klar zu entnehmen ist, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen nicht erzielt werden kann. Nach Auffassung des BVerfG ist diese gesetzliche Vorgabe nun zur Gewährleistung der parlamentarischen Haushaltsautonomie verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Bundesregierung grundsätzlich verpflichtet ist, vor Übernahme von Gewährleistungen jeweils die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen.<sup>79</sup> Auch wenn schon hiermit an den Grenzen der verfassungskonformen Auslegung gearbeitet wird, ist es doch überraschend, dass das BVerfG nicht unter bestimmten Voraussetzungen eine Entscheidung des Plenums eingefordert hat. Allerdings führt das BVerfG an anderer Stelle des Urteils aus, dass jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden müsse und ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auch

---

<sup>79</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 139 – 141 – *Griechenlandhilfe*.

bei der Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln zu sichern sei.<sup>80</sup>

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Überlegungen des BVerfG<sup>81</sup> sollten sowohl die grundlegende Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat Hilfen aus dem Rettungsschirm erhalten kann, als auch alle weiteren wesentlichen Entscheidungen hinsichtlich der Nothilfen im Plenum und nicht in einem Ausschuss gefällt werden. Die Regierung wäre dadurch in der Pflicht, den Bundestag zu überzeugen und könnte ihrer Europapolitik auf diesem Wege eine gesteigerte demokratische Legitimation verschaffen. Eine solche Legitimation ist unabdingbar, wenn man verhindern will, dass die EU im Ergebnis zwar nicht an der Euro-Krise, aber an der erodierenden Akzeptanz der Bürger zerbricht. Nur Routinefragen zur Auszahlung einzelner Tranchen lassen sich sodann unter Verzicht auf eine Erörterung im Plenum allein im zuständigen Haushaltsausschuss entscheiden.

Nicht in die Budgetverantwortung eingeordnet wird im EFSF-Urteil der Bundesrat, der in den Ausführungen des Senats nur am Rande erwähnt wird.<sup>82</sup> Der nicht hergestellte Bezug zu Art. 23 GG erschwert auch an dieser Stelle die verfassungsrechtliche Orientierung. Das Gericht liefert nur insoweit einen Anhaltspunkt, als dass es die haushaltsrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Art. 110, 114 GG, als Konkretisierung der demokratischen Funktion des Budgetrechts erörtert<sup>83</sup> und somit letztlich auf das allgemeine Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, 2 GG als normative Grundlage einer möglicherweise auch dem Bundesrat zukommenden Budgetverantwortung verweist.

## ***2. Bewertung des Konzepts der Budgetverantwortung***

Ebenso wie im Lissabon-Urteil für die Integrationsverantwortung kein eindeutiger, über das Demokratieprinzip hinausgehender verfassungsrechtlicher Bezugspunkt benannt wird,

---

<sup>80</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 122 – 128 – *Griechenlandhilfe*

<sup>81</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 122 – 128 – *Griechenlandhilfe*

<sup>82</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 122 – *Griechenlandhilfe*

<sup>83</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 122 f. – *Griechenlandhilfe*

fehlt es auch im EFSF-Urteil für die Budgetverantwortung an einem solchen.<sup>84</sup> Zustimmung verdient zwar das der Integrations- und Budgetverantwortung zugrundeliegende Anliegen, im Namen des Demokratieprinzips die Beteiligungsrechte des Parlaments zu stärken.<sup>85</sup> Problematisch ist jedoch, dass das BVerfG dabei weder dem Kontext der dualen Legitimationsstruktur der Europäischen Union<sup>86</sup>, noch der in Art. 23, 24, 59 Abs. 2 GG angelegten Kompetenzaufteilung zwischen Gesetzgeber – bestehend nicht nur aus dem Bundestag, sondern auch dem Bundesrat – und Bundesregierung im Rahmen der Auswärtigen Gewalt<sup>87</sup> gerecht wird. Nur unter diesen Prämissen kann normativ begründet werden, wann dem Gesetzgeber ein nachträgliches Zustimmungsrecht zusteht (Art. 59 Abs. 2 GG), wann er vorgelagerte begleitende Mitwirkungsrechte wahrnehmen kann (Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG) oder gar qualifizierte Mehrheiten erforderlich sind (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG). Eine nicht normativ zurückgebundene Integrations- bzw. Budgetverantwortung übergeht somit gerade das systematisch differenzierende Konzept des Art. 23 GG<sup>88</sup>. Diese Norm müsste samt der sie konkretisierenden Begleitgesetze – wo erforderlich in analoger Anwendung – der eigentliche Anknüpfungspunkt für eine Ausgestaltung der Parlamentsrechte sein. Insoweit könnte für die Zukunft von Interesse sein, dass die Vorschrift des § 9 Abs. 4 Satz 4 EUZBBG in Übereinstimmung mit der Formulierung des alten § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG die Bundesregierung bei Vorhaben der EU vor der abschließenden Entscheidung im Rat ebenfalls verpflichtet, sich um ein Einvernehmen mit dem Bundestag zu bemühen. Daher liegt es nahe den alten § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG in Anlehnung an § 9 Abs. 4 EUZBBG zu ändern. Aus dem dort niedergelegten Verfahren ergibt sich im Ergebnis eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages, von der nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Eingehende Kritik bei *Jestaedt*, *Der Staat* 2009 (48), S. 497 ff. (507 ff.); krit. auch *Classen*, *JZ* 2009, S. 881 ff. (884 f.).

<sup>85</sup> *Calliess*, *ZG* 2010, S. 1 ff. (2); *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *GG*, Band II, 6. Aufl. 2010, Art. 23, Rn. 65.

<sup>86</sup> *Calliess*, *ZG* 2010, S. 1 ff. (4 f.).

<sup>87</sup> Vgl. hierzu *Wolfrum*, *Kontrolle der auswärtigen Gewalt*, *VVDStRL* 56 (1997), S. 38 (43).

<sup>88</sup> Eingehende Kritik bei *Jestaedt*, *Der Staat* 2009 (48), S. 497 ff. (507 ff.); krit. auch *Classen*, *JZ* 2009, S. 881 ff. (884 f.).

<sup>89</sup> Ausführlich *Calliess*, *ZG* 2010, S. 1 ff.

Da Art. 23 Abs. 3 GG samt seiner einfachgesetzlichen Konkretisierungen Ausdruck des erforderlichen Kompromisses zwischen notwendiger Handlungsfähigkeit der Exekutive und gebotener Beteiligung des Gesetzgebers ist, könnten sich sowohl Bundestag als auch Bundesrat bei der Ausgestaltung ihrer Beteiligungsrechte an der insoweit einschlägigen Verfassungsvorschrift des Art. 23 GG orientieren.

Freilich ist die Rechtslage komplex: Anders als bei der Umsetzung der privatrechtlichen EFSF-Rahmenvereinbarung durch das StabMechG, die allein auf die haushaltsrechtliche Ermächtigung des Art. 115 Abs. 1 GG gestützt war<sup>90</sup>, soll der durch völkerrechtlichen Vertrag gegründete ESM ein innerstaatliches Ratifikationsverfahren nach Art. 59 Abs. 2 GG durchlaufen.<sup>91</sup> Zumindest die durch den ESM bezweckte Sicherung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die ihren Niederschlag in Art. 136 Abs. 3 AEUV gefunden hat, lässt jedoch auch Art. 23 Abs. 1 GG mit seinen Beteiligungsrechten als einschlägig erscheinen.<sup>92</sup> Unterschiede ergeben sich hauptsächlich für die Beteiligung des Bundesrates, der hinsichtlich der Einrichtung des ESM ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG fordert.<sup>93</sup>

Letztlich entscheidendes Tatbestandsmerkmal des Parlamentsvorbehalts des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist die Übertragung von Hoheitsrechten. Insoweit fehlt es bei Abschluss des EFSF-Rahmenvertrages bzw. des völkerrechtlichen ESM-Vertrages hieran, da beide Institutionen rein privatrechtliche Tätigkeit ausüben bzw. die ihnen zur Verfügung stehenden Mechanismen die Mitgliedstaaten adressieren und es ihnen somit an der für Hoheitsrechte typischen Durchgriffswirkung gegenüber dem Bürger<sup>94</sup> mangelt. Die privatrechtliche EFSF-Rahmenvereinbarung unterliegt somit zu Recht lediglich dem

---

<sup>90</sup> BT-Drs. 17/1685; vgl. auch den vom Bundestag abgelehnten, auf Art. 59 Abs. 2 GG gegründeten Entwurf eines Gesetzes zu dem EFSF-Rahmenvertrag vom 7. Juni 2010, BT-Drs. 17/2412.

<sup>91</sup> Vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs Steffen Kampeter auf eine dahingehende Frage des Abgeordneten Manuel Sarrazin (Bündnis 90/Die Grünen), BT-PIPr. 17/107 (Anlage 28); *Hüde*, ZG 2011, S. 1 ff. (17); *Thym*, EuZW 2011, S. 167 ff. (171).

<sup>92</sup> Ob Art. 23 GG in seinem Anwendungsbereich Art. 59 GG verdrängt ist umstr.; dafür *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 121; dagegen *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 61 (jwls. m.w.N.).

<sup>93</sup> Beschluss des Bundesrates v. 08. Juli 2011, BR-Drs. 369/11.

<sup>94</sup> Zur Durchgriffswirkung BVerfGE 37, 271 (280) – *Solange I*; sowie *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 81; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 54; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band II, 6. Aufl. 2010, Art. 24, Rn. 6; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 30. EL 1992, Art. 24, Rn. 30.

haushaltsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 GG.<sup>95</sup> Hinsichtlich des völkerrechtlichen ESM-Vertrages ist allerdings auf das allgemeine Ratifikationserfordernis nach Art. 59 Abs. 2 GG zurückzugreifen, da sich dieser jedenfalls auf haushaltsrechtliche Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.<sup>96</sup> Sieht man einmal von der engen und der in Zeiten der Globalisierung<sup>97</sup> dem gestiegenen Bedarf an kooperativer Wahrnehmung bisher in einzelstaatlicher Verantwortung liegender Belange<sup>98</sup> nicht mehr gerecht werdenden Rechtsprechung des BVerfG ab,<sup>99</sup> so spricht einiges dafür, den ESM-Vertrag auch als politischen Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG anzusehen.

Die Nichtanwendung von Art. 23 Abs. 1 GG hat jedoch keineswegs zur Folge, dass die zeitlich vorgelagerten Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 2 GG obsolet werden. Vielmehr verdrängt weder Art. 59 Abs. 2 GG per se die durch Art. 23 Abs. 2 GG gerade bezweckte zeitliche Vorverlagerung der Parlamentsbeteiligung,<sup>100</sup> noch ist eine Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG Voraussetzung für die in Art. 23 Abs. 2 GG vorgesehenen Mitwirkungsrechte. Die in Art. 23 Abs. 2 GG angesprochenen „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gehen über die Inanspruchnahme von Hoheitsrechten, insbesondere im Wege der Rechtssetzung, hinaus und sind begrifflich umfassend zu verstehen.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> *Häde*, ZG 2011, S. 1 ff. (17); *Thym*, EuZW 2011, S. 167 ff. (171).

<sup>96</sup> Ob jeder finanziell belastende Vertrag zustimmungsbedürftig ist, oder nur solche, die über Mittel und Ansätze im Haushaltsplan hinausgehen ist umstr., muss jedoch für den mehrjährige Verpflichtungen enthaltenden ESM-Vertrag nicht vertieft werden. Vgl. für die weite Ansicht *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (46); für das engere Erfordernis *Fastenrath*, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, S. 225.

<sup>97</sup> Ausführlich *Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 11 ff.

<sup>98</sup> Vgl. *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (45).

<sup>99</sup> Vgl. BVerfGE 1, 372 (381) – *Deutsch-Französisches Wirtschaftsabkommen*; BVerfGE 90, 286 (359) – *Out of Area*; eingehende Kritik der Rspr. von *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 54. EL 2009, Art. 59, Rn. 101 f.

<sup>100</sup> *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (58); vgl. allgemein zur zeitlich vorgelagerten Beteiligung der Legislative im Rahmen auswärtiger Beziehungen *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 373 f; für ein Nebeneinander beider Normen dann auch *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 GG, Rn. 56a.

<sup>101</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23, Rn. 147; *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 96; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band II, 6. Aufl. 2010, Art. 23, Rn. 70; *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 GG, Rn. 56.

Die Aufgaben des ESM sind überdies in engem Zusammenhang mit den vertraglichen Regelungen der Wirtschafts- und Währungsunion zu sehen<sup>102</sup>; gewährt der ESM z.B. Nothilfen, so wirkt dies unmittelbar auf deren Konzeption, etwa das „Bail-Out-Verbot“, ein. Dies verdeutlicht nicht zuletzt die institutionelle und materielle Verzahnung der Vergabe von Finanzhilfen mit dem bestehenden Überwachungsrahmen innerhalb der Wirtschaftsunion, vgl. Art. 13 ESM-Vertrag.

Dem entspricht nicht nur die einfachgesetzliche Konkretisierung. So bezieht § 4 Abs. 4 Nr. 1 EuZBBG auch völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten in Politikbereichen, welche gegenständlich auch in Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union fallen, in die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung mit ein. Vielmehr gebietet auch der der begleitenden Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat zugrundeliegende Gedanke, eine Kompensation für erfolgte und zukünftige Kompetenzverluste im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu gewährleisten,<sup>103</sup> dieses weite Begriffsverständnis. Vergegenwärtigt man sich, dass Art. 136 Abs. 3 AEUV die Grundvoraussetzungen ausnahmsweise zulässiger Nothilfen regelt, deren Vergabemodus anschließend durch den ESM-Vertrag konkretisiert wird, so wird deutlich, dass die völkervertragliche Ausgestaltung funktional legislativer Tätigkeit entspricht.<sup>104</sup> Für eine solche ist daher aus demokratischer und gewaltenteilender Perspektive eine zeitlich vorgelagerte Mitwirkung des Bundestages geboten; lediglich die nachträgliche Vorlage eines Verhandlungsergebnisses ist normativ ungeeignet.<sup>105</sup> Diese materielle Verzahnung von ESM und Währungsunion, die sich cum grano salis auch für den EFSF feststellen lässt, spricht dafür, die Schaffung des ESM und seine Tätigkeit als Angelegenheit der EU im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG zu begreifen.

---

<sup>102</sup>Dazu *Calliess*, ZEuS 2011, S. 213 ff. (277 f.).

<sup>103</sup> *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 GG, Rn. 55; *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 98; *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (56); *Fischer*, ZParl 1993, S. 32 ff. (41); *Schröder*, EuR 2002, S. 301 ff. (308 f.); *Kokott*, DVBl. 1996, S. 937 ff. (938).

<sup>104</sup> Allgemein zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen als funktional legislativer Tätigkeit entsprechend: *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 370 f.

<sup>105</sup> *Schröder*, EuR 2002, S. 301 ff. (311); *Koch*, in: v. Arnould/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2011, S. 319 f., Rn. 33.

Die ambivalente Konstruktion des ESM führt somit dazu, dass sich die Beteiligungsrechte des Bundestages aus dem Zusammenspiel von Art. 23 GG und Art. 59 GG ergeben. Das Vorgehen in der Praxis hat insoweit gezeigt, dass aus demokratischer Sicht ein Bedürfnis bestehen kann, beide Vorschriften nebeneinander anzuwenden. Soweit daher der abschließende Charakter des Art. 23 GG, welcher Art. 59 GG verdrängt, betont wird,<sup>106</sup> ist dies jedenfalls für solche Maßnahmen zu überdenken, die keine Hoheitsrechtsübertragung nach Art. 23 Abs. 1 GG begründen, aber dennoch eine Angelegenheit der Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 2 GG darstellen und zugleich Art. 59 Abs. 2 GG unterfallen. Der Zweck des Art. 23 Abs. 2 GG, die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat durch zeitliches Vorverlagern zu stärken,<sup>107</sup> spricht für ein Nebeneinander beider Normen.

In der Folge haben Bundestag und Bundesrat<sup>108</sup> gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG einen umfassenden Anspruch auf Information durch die Bundesregierung. Soweit dieser Informationsanspruch durch einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzt werden soll,<sup>109</sup> entspricht dies nicht dem Art. 23 Abs. 2 GG zugrundeliegendem, vom Kompensationsgedanken getragenen Verhältnis kooperativer Zusammenarbeit,<sup>110</sup> in dessen Rahmen die Befugnis des Bundestages nicht allein auf eine reine Kontrolle der Regierung reduziert werden kann.<sup>111</sup>

Des Weiteren sind Bundestag und Bundesrat über Angelegenheiten der Europäischen Union nicht nur zu informieren, sondern wirken nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG an diesen

---

<sup>106</sup> *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 121; *Kokott*, DVBl. 1996, S. 937 ff. (942 f.).

<sup>107</sup> *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (58); vgl. allgemein zur zeitlich vorgelagerten Beteiligung der Legislative im Rahmen auswärtiger Beziehungen *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 373 f.; für ein Nebeneinander beider Normen dann auch *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 GG, Rn. 56a.

<sup>108</sup> Nach h.M. ist der Umfang des Informationsanspruchs identisch, vgl. *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23, Rn. 164; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 102; a.A. mit Blick auf § 2 EuZBLG *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band II, 6. Aufl. 2010, Art. 23, Rn. 76.

<sup>109</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23, Rn. 157; *Brenner*, ThürVBl. 1993, S. 196 ff. (200); sowie grundlegend zum exekutiven Kernbereich *Scholz*, AöR (105), 1980, S. 564 ff. (598).

<sup>110</sup> Dazu *Hansmeyer*, Die Mitwirkung des deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung, 2001, S. 136; *Fuchs*, DÖV 2001, S. 233 ff. (235 f.).

<sup>111</sup> So aber *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23, Rn. 157; *Brenner*, ThürVBl. 1993, S. 196 ff. (200).

mit. Sieht man darin nun mehr als eine „systematisierende Einleitungsformel“,<sup>112</sup> dann geht „Mitwirken“, verstanden als aktive Teilhabe am Entscheidungsprozess,<sup>113</sup> inhaltlich auch über das Informationsrecht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG hinaus, da der Mitwirkungsgrundsatz ansonsten überflüssig wäre.<sup>114</sup> Systematisch wird mit Blick auf Art. 23 Abs. 3 GG, welcher das allgemeine Mitwirkungsgebot für den Bundestag bzgl. der eine spezielle Form der Angelegenheiten der Europäischen Union darstellenden<sup>115</sup> europäischen Rechtssetzungsakte,<sup>116</sup> konkretisiert, allerdings deutlich, dass die allgemeine „Mitwirkung“ inhaltlich nicht über die speziell geregelte Abgabe zu berücksichtigender Stellungnahmen hinausgehen kann. „Berücksichtigen“ meint dabei keine strikte rechtliche Bindung an die Stellungnahme des Bundestages, sondern legt der Bundesregierung lediglich Befassungs-, Begründungs- und Sorgfaltspflichten auf,<sup>117</sup> aus denen sich durch die verfassungskonforme einfachgesetzliche Ausgestaltung in § 9 Abs. 4 EuZBBG eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages ergibt, von welcher nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann.<sup>118</sup> Wenn demnach vorgeschlagen wird, die Mitwirkung bestünde in Angelegenheiten der Europäischen Union, die keine Rechtssetzungsakte nach Art. 23 Abs. 3 GG darstellen, allein in den allgemeinen parlamentarischen Befugnissen, also hauptsächlich in einem unverbindlichen<sup>119</sup> Beschluss des Bundestages,<sup>120</sup> so würde diese Auslegung dem Mitwirkungsgrundsatz ebenfalls keinen eigenen Gehalt geben. Denn dem Bundestag

---

<sup>112</sup> *Breuer*, NVwZ 1994, S. 417 ff. (426).

<sup>113</sup> *Rojahn*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 GG, Rn. 58; *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 91.

<sup>114</sup> In der Tat spricht die Erläuterung der GVK, BT-Drs. 12/6000, S. 21 fast dafür, dass Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG nur klarstellen soll, dass die Länder über den Bundesrat mitwirken. Da allerdings die Begründung der Bundesregierung, BT-Drs. 12/3338, S. 7 vom „Grundsatz der Mitwirkung“ spricht, liegt aus historischer Sicht eine weitergehende Regelungsabsicht nahe.

<sup>115</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 56. EL 2009, Art. 23, Rn. 147; *Koch*, in: v. Arnould/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2011, S. 314, Rn. 11; *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Band II, 6. Aufl. 2010, Art. 23, Rn. 78.

<sup>116</sup> Dazu *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 103; *König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes, 2000, S. 390.

<sup>117</sup> So die überwiegende Formulierung: *Möller/Limpert*, ZParl 1993, S. 21 ff. (28); *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23, Rn. 101; *Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 308; *Hansmeyer*, Die Mitwirkung des deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung, 2001, S. 229.

<sup>118</sup> Ausführlich *Calliess*, ZG 2010, S. 1 ff. (24 ff.).

<sup>119</sup> *Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 312; *Möller/Limpert*, ZParl 1993, S. 21 ff. (28); *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 590.

<sup>120</sup> *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG, Rn. 100.

kommt auch ohne Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht zu, sich durch Parlamentsbeschlüsse zu äußern.<sup>121</sup>

Der gebotenen Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat kann insoweit durch analoge Anwendung des Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG entsprochen werden. Eine Regelungslücke ist insoweit festzustellen, als dass zwar der den Mitwirkungsgrundsatz des Art. 23 Abs. 2 GG tragende Kompensationsgedanke die normativ gebotene parlamentarische Beteiligung aufzeigt, die folgenden - den Grundsatz für Fälle der Rechtssetzung konkretisierenden - Absätze, diese jedoch nicht aufnehmen können. Aufgrund der funktional legislativer Tätigkeit nahestehenden Maßnahmen von EFSF und ESM gebietet die vergleichbare Interessenlage ebenfalls den Analogieschluss. Da Art. 23 GG samt seiner einfachgesetzlichen Konkretisierungen Ausdruck des erforderlichen Kompromisses zwischen notwendiger Handlungsfähigkeit nach außen und gebotener parlamentarischer Beteiligung nach innen ist, liefert dieser demnach den verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt für die Rechte von Bundestag und Bundesrat.

Nach alledem hätte es nahegelegen den alten § 1 Abs. 4 Satz 1 StabMechG in Anlehnung an § 9 Abs. 4 EUZBBG zu ändern. Aus dem dort niedergelegten Verfahren ergibt sich im Ergebnis eine regelmäßige Bindungswirkung der Bundesregierung an die Entscheidung des Bundestages, von der nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden kann.<sup>122</sup> In diesem Rahmen hätte sodann die Budgetverantwortung, insbesondere Art. 115 GG, berücksichtigt werden können, mit der Folge, dass dem Bundestag ein vorheriges Zustimmungrecht zukommt. Der unklaren verfassungsrechtlichen Lage hinsichtlich des Bundesrates wurde anlässlich der EFSF-Ertüchtigung insoweit abgeholfen, als dass § 5 Abs. 1 Satz 2 StabMechG<sup>123</sup> die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nunmehr auch auf den Bundesrat erstreckt. Dies stellt das erforderliche Minimum an Beteiligung dar, wie es auch Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verlangt.

### ***3. Umsetzung des Konzepts der Budgetverantwortung im neuen StabmechG***

---

<sup>121</sup> *Hansmeyer*, Die Mitwirkung des deutschen Bundestages an der europäischen Rechtsetzung, 2001, S. 228; ausführlich *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 741 ff.

<sup>122</sup> Ausführlich *Calliess*, ZG 2010, S. 1 ff.

<sup>123</sup> BT-Drs. 17/7067.

Aufgrund der mangelnden Bezugnahme auf Art. 23 GG ist es außerordentlich schwierig, auf Basis der Entscheidung Schlüsse für die Ratifikation des ESM und die Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligung zu ziehen. So bleibt es unklar, ob der völkerrechtliche ESM-Vertrag nach der Rechtsprechung gemäß Art. 23 Abs. 1 GG ratifiziert werden müsste. Hinsichtlich der Beteiligung an laufenden Maßnahmen des ESM verdeutlichen die zwischen WFSStG und StabMechG vergleichenden Ausführungen des Gerichts,<sup>124</sup> dass die Beteiligungsrechte des Bundestages in Relation zur konkreten Ausgestaltung der Bestimmtheit der Höhe, des Zweckes, des Vergabemodi, des möglichen Empfängerkreises sowie des Zeitraumes der Gewährleistungsübernahme stehen. Vor diesem Hintergrund können sich hinsichtlich des dauerhaften ESM im Vergleich zum beschwerdegegenständlichen StabMechG bzw. zur ertüchtigten EFSF<sup>125</sup> weitergehende parlamentarische Beteiligungsrechte ergeben. Insbesondere entspricht es den Anforderungen des Gerichts,<sup>126</sup> dass die grundlegenden Entscheidungen, ob und unter welchen Bedingungen ein Staat Hilfen erhalten kann, sowie alle weiteren wesentlichen Entscheidungen, zukünftig im Plenum gefällt werden. Die Regierung ist dadurch in der Pflicht, den Bundestag zu überzeugen und kann ihrer Europapolitik auf diesem Wege eine gesteigerte demokratische Legitimation verschaffen. Routinefragen, etwa die Auszahlung einzelner Tranchen, lassen sich sodann sicherlich unter Verzicht auf eine Erörterung im Plenum allein im zuständigen Ausschuss entscheiden. Angesichts der Komplexität der Materie würde sich insoweit rechtspolitisch ein neuer „Stabilitätsausschuss“ empfehlen, der sich nicht nur aus Mitgliedern des Haushalts-, sondern auch des Europa- und Rechtsausschusses zusammensetzt.

---

<sup>124</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 139 – 141 – *Griechenlandhilfe*.

<sup>125</sup> Ausführlich zur Beteiligung des Bundestages an der reformierten EFSF *Calliess*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 19. September 2011 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BT-Drs. 17/6916) und zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (BT-Drs. 17/6945); abrufbar unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/Aenderung\\_des\\_StabMechG\\_Drs\\_17\\_6916/Stellungnahmen/Prof\\_\\_Dr\\_\\_Calliess.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/Aenderung_des_StabMechG_Drs_17_6916/Stellungnahmen/Prof__Dr__Calliess.pdf).

<sup>126</sup> BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 987/10, Rn. 122 – 128 – *Griechenlandhilfe*

Nicht unproblematisch ist vor diesem Hintergrund die Neuregelung in § 3 Abs. 3 StabMechG<sup>127</sup>, die in Fällen besonderer Vertraulichkeit oder Eilbedürftigkeit die Beteiligung auf ein die Mehrheitsverhältnisse wahrendes Untergremium des Haushaltsausschusses verlagert. So berechtigt das damit verfolgte Anliegen ist, so wichtig ist es zugleich diese Ausnahme von der Plenumsentscheidung eng zu fassen. Indem aber Vertraulichkeit und Eilbedürftigkeit im Falle einer sehr weit definierten „Ansteckungsgefahr“ entweder von vornherein vermutet werden oder die Bundesregierung diese stets geltend machen kann (§ 3 Abs. 3 Satz 3, 4 StabMechG ), das diesbzgl. vorgesehene Widerspruchsrecht des neuen Gremiums jedoch nur per - die Regierung ohnehin tragender - Mehrheit ausgeübt werden kann (§ 3 Abs. 3 Satz 5 StabMechG ), führt diese Regelung faktisch zu einer Verlagerung exekutiver Entscheidungen in ein parlamentarisches Gremium hinein. Das mehrheitliche Widerspruchsrecht ist mit Blick auf die gerade durch die parlamentarische Opposition gewährleistete Kontrollöffentlichkeit<sup>128</sup> nicht über jeden verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben. Insgesamt fasst diese Neuregelung die gegenständlichen Fälle der Vertraulichkeit und Eilbedürftigkeit zu weit, wodurch der demokratische Mehrwehrt des Gremiums auch gegenüber Art. 23 Abs. 3 GG, welcher die Bundesregierung nur in engen Grenzen vom Votum des Bundestages befreit, fraglich bleibt. Entscheidend ist, dass die Bundesregierung in der Pflicht bleibt, den Bundestag zu überzeugen. Nur so kann sie ihrer Europapolitik durch öffentliche Debatten eine gesteigerte demokratische Legitimation verschaffen. Allein Routinefragen zur Auszahlung einzelner Tranchen können danach im Haushaltsausschuss entschieden werden, die Befassung des Neunergremiums darf nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen möglich sein.

## **V. Zusammenfassendes Ergebnis**

Der an und für sich gelungene Begriff der Integrationsverantwortung trägt der Tatsache Rechnung, dass Europapolitik heute nicht mehr als Gebiet der Außenpolitik, das nach den Regeln der klassischen Auswärtigen Gewalt funktioniert, verstanden werden kann. Er

---

<sup>127</sup> BT-Drs. 17/7067.

<sup>128</sup> Kissler, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36, Rn. 20.

bringt zum Ausdruck, dass es um europäisierte Innenpolitik geht, die sich gerade im Hinblick auf ihre demokratische Legitimation innerstaatlichen Maßstäben annähern muss.

Die vorstehenden Überlegungen machen aber auch deutlich, dass der Begriff der Integrationsverantwortung vielfältige Ausprägungen hat. Dies wurde vom BVerfG im Lissabon-Urteil allerdings leider nicht verdeutlicht, erst das EFSF-Urteil öffnet den Begriff und konkretisiert ihn für das Haushaltsrecht als Budgetverantwortung. In beiden Urteilen bindet das BVerfG die Integrationsverantwortung jedoch nicht hinreichend an den verfassungsrechtlich einschlägigen Art. 23 GG zurück. In der Folge wurde z.B. die europäische Dimension der Integrationsverantwortung nicht hinreichend berücksichtigt, insbesondere aber wird der Begriff zu einseitig verstanden, wenn er allein abwehrend und damit defensiv interpretiert wird. Insbesondere der in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 zum Ausdruck kommende Kontext der Integrationsverantwortung macht deutlich, dass Integrationsverantwortung auch eine konstruktiv mitwirkende Dimension haben muss. Gerade wenn das Europäische Parlament keinen oder nur einen geringen Legitimationsbeitrag leisten kann, ist nach dem für den europäischen Staaten- und Verfassungsverbund verbindlichen Demokratieprinzip (vgl. Art. 2 und 10 EUV sowie Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) sowohl auf Basis der verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung (vgl. Art. 23 Abs. 2 – 6 GG) als auch der europarechtlich maßgeblichen dualen Legitimation (vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV) aus Gründen der Kompensation eine verstärkte Legitimation durch den Bundestag erforderlich. Insoweit weist Art. 23 GG i.V.m. den ihn konkretisierenden Begleitgesetzen den Weg. Das von diesem Normenkomplex angebotene Modell kann mit Blick auf neue Herausforderungen an die Integrations- und Budgetverantwortung ausgebaut werden, es sollte jedoch auf nationaler Ebene als verfassungsrechtlicher und politischer Grundkonsens zur Ausgangsbasis demokratischer Legitimation der Regierung in europäischen Entscheidungen gemacht werden. Über die Vorgaben des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG wird gewährleistet, dass Integrations- und Budgetverantwortung als Teil des das europäische Demokratieprinzip konstituierenden dualen Legitimationskonzepts definiert und in der Folge nicht als Verhinderungs- sondern als Gestaltungsverantwortung verstanden werden.