

### Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag für den Landtag Brandenburg

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag für den Landtag Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/50). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52534-9>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

## **Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon- Vertrag für den Landtag Brandenburg**

Bearbeiter: Ulrike Schmidt

Datum: 31. August 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

## Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	3
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Vorbemerkungen.....	3
	a) Sachstand.....	3
	b) Das Lissabon-Urteil.....	6
	aa) Die allgemeinen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts.....	6
	bb) Die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts zu den dynamischen Vertragsklauseln im Vertrag von Lissabon.....	8
	(1) Ordentliches Vertragsänderungsverfahren.....	9
	(2) Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren.....	9
	(3) Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren in besonderen Fällen.....	10
	(4) Allgemeines Brückenverfahren.....	10
	(5) Spezielle Brückenverfahren.....	11
	(6) Flexibilitätsklausel.....	12
	(7) Kompetenzklausel.....	13
	(8) Notbremseverfahren.....	13
	(9) Die Beteiligungsrechte des Bundesrats bei dynamischen Vertragsklauseln – ein Überblick.....	14
	2. Zwingende Konsequenzen aus der Lissabon-Entscheidung für den Landtag?....	15
	a) Unmittelbare Beteiligung der Landtage am Integrationsprozess.....	15
	b) Entsprechende Anwendung des Lissabon-Urteils auf Landesebene.....	16
	3. Mitwirkung des Landtags am Integrationsprozess durch Einflussnahme auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat.....	18
	a) Mitwirkung des Landtags ohne rechtliche Bindung für die Landesregierung.....	19
	b) Unterrichtungspflicht der Landesregierung gemäß Art. 94 LV.....	21
	c) Geschäftsordnung des Landtags.....	22
	d) Vergleichbare Regelungen für Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage....	23
	4. Mitwirkung des Landtags an der Begleitgesetzgebung des Bundes.....	24
	5. Zusammenfassung.....	25

## I. Auftrag

Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009 die Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrags bestätigt hat, wenn auch nur mit Maßgaben zur Begleitgesetzgebung, stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus dieser Entscheidung für die Landtage und Landesregierungen in den Bundesländern und für das jeweilige Verhältnis zwischen diesen Verfassungsorganen ergeben. Der Parlamentarische Beratungsdienst ist daher gebeten worden, zu den folgenden Fragen aus rechtlicher Sicht Stellung zu nehmen:

1. Welche Handlungsnotwendigkeiten bzw. -möglichkeiten ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 grundsätzlich für die Behandlung von Europaangelegenheiten im Landtag Brandenburg?
2. Welche Schlussfolgerungen sind aus der Entscheidung insbesondere für die zum Beginn der 5. Wahlperiode anstehende Erarbeitung einer neuen Geschäftsordnung des Landtages zu ziehen?
3. Welche Pflichten ergeben sich für die Brandenburger Landesregierung aus der Entscheidung im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Unterrichtungspflicht nach Art. 94 LV?
4. Muss der Landtag durch die Landesregierung obligatorisch am Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beteiligt werden? Wenn ja, in welcher Form?

## II. Stellungnahme

### 1. Vorbemerkungen

Bevor im Einzelnen auf die Fragen eingegangen wird, soll zunächst der gegenwärtige Sachstand dargestellt werden ebenso wie eine Zusammenfassung des Inhalts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag.

#### a) Sachstand

Am 13. Dezember 2007 unterzeichneten die Vertreter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft („Lissabon-Vertrag“). Er sieht eine grundlegende Änderung des bestehenden Vertragssystems vor und

löst das bisherige sog. „Drei-Säulen-Modell“<sup>1</sup> der Europäischen Union auf. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) behält seine Bezeichnung; der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird umbenannt in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Europäische Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft; die Europäische Atomgemeinschaft wird ausgegliedert und besteht als unabhängige internationale Organisation fort.

Zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon in deutsches Recht wurden folgende Gesetze beschlossen:

- Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007<sup>2</sup> („Zustimmungsgesetz“),
- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)<sup>3</sup>,
- Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union („Ausweitungsgesetz“) – weder ausgefertigt noch verkündet<sup>4</sup> –.

In seinem Urteil vom 30. Juni 2009<sup>5</sup> („Lissabon-Urteil“) erklärte das Bundesverfassungsgericht sowohl das Zustimmungsgesetz mit dem darin enthaltenen Lissabon-Vertrag als auch die Grundgesetzänderung für verfassungskonform, das Ausweitungsgesetz dagegen für verfassungswidrig. Dieses verstoße gegen Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG, soweit die Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates nicht in dem Umfang ausgestaltet sind, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungsgründen im Einzelnen für verfassungsrechtlich geboten hält. Zugleich bestimmte das Bundesverfassungsgericht, dass der Lissabon-Vertrag erst ratifiziert werden darf, wenn ein

---

1 Vom Drei-Säulen-Modell spricht man wegen der Dreiteilung der Politikbereiche in die Europäischen Gemeinschaften (EG, Euratom und EGKS), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) und die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Das Drei-Säulen-Modell wurde 1992 durch den EU-Vertrag von Maastricht eingeführt. Zuvor hatte es lediglich die Europäischen Gemeinschaften gegeben; die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik sowie Inneres und Justiz waren allein der nationalstaatlichen Souveränität überlassen. Die drei Säulen sind je nach Politikbereich durch unterschiedliche Kompetenzen und Verfahren für die Entscheidungsfindung in der Union gekennzeichnet.

2 Vom 8. Oktober 2008 (BGBl. II S. 1038).

3 Vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1926).

4 Das Gesetz setzt inhaltlich die Änderung der Art. 23 und 45 GG voraus und kann daher erst nach Inkrafttreten der entsprechenden Grundgesetzänderung in Kraft treten. Die Grundgesetzänderung ist ihrerseits an das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags gekoppelt.

5 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u. a. –, zitiert mit Absatz-Nr. nach [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

Gesetz in Kraft getreten ist, das die Beteiligungsrechte in einem dem Urteil Rechnung tragenden Maße regelt.

Bundestag und Bundesrat bereiten derzeit in Ausführung dieser verfassungsgerichtlichen Vorgaben mehrere Gesetze vor:

- Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/13923),<sup>6</sup>
- Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderung für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (BT-Drs. 16/13924),<sup>7</sup>
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/13925),<sup>8</sup>
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/13926).<sup>9</sup>

Ferner liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) der Fraktion die Linke vor.<sup>10</sup> Die erste Lesung der Gesetze im Bundestag fand am 26. August statt, die zweite und dritte Lesung sollen am 8. September 2009 stattfinden. Der Bundesrat tagt sodann am 18. September 2009.

---

6 Eingbracht von CDU/CSU, SPD, FDP und Bü 90/Grüne; es enthält im Wesentlichen das sog. Integrationsverantwortungsgesetz und hebt das bereits beschlossene Ausweitungsgesetz auf.

7 Eingbracht von CDU/CSU, SPD, FDP und Bü 90/Grüne; es ergänzt das Integrationsverantwortungsgesetz um eine Regelung zur Subsidiaritätsklage, deren Inkrafttreten an das Inkrafttreten der Grundgesetzänderung geknüpft ist.

8 Eingbracht von CDU/CSU, SPD, FDP und Bü 90/Grüne; die bisherige Vereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union wird inhaltlich verändert in das zu ändernde Gesetz übernommen.

9 Eingbracht von CDU/CSU, SPD und FDP; die bisherige Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union wird inhaltlich unverändert als Anlage dem zu ändernden Gesetz angefügt.

10 BT-Drs. 16/13928; die Grundgesetzänderung soll die bereits beschlossene Grundgesetzänderung (vgl. Fn. 3) ersetzen; über die bereits beschlossenen Änderungen hinaus sollen damit der Volksentscheid für bestimmte Änderungen des EU-Primärrechts, ein Antragsrecht für Bundestagsfraktionen im Verfahren über die abstrakte Normenkontrolle und die Verfassungsbeschwerde gegen EU-Rechtsakte eingeführt sowie das Recht des Bundestags zur Stellungnahme auf sämtliche völkerrechtliche Verträge erweitert werden.

b) Das Lissabon-Urteil

aa) Die allgemeinen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts

Anknüpfungspunkt des Bundesverfassungsgerichts für die Prüfung des Zustimmungsgesetzes und vor allem des darin inkorporierten Lissabon-Vertrags ist das Wahlrecht als grundrechtsgleiches Recht (Art. 38 Abs. 1 GG), das einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes begründet.<sup>11</sup> Dieses demokratische Teilhaberecht kann dadurch verletzt werden, dass die Organisation der Staatsgewalt so verändert wird, dass der Wille des Volkes sich nicht mehr wirksam im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG bilden kann und die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen können. Zugleich kann das Prinzip der repräsentativen Volksherrschaft verletzt werden, wenn die Rechte des Bundestages so wesentlich geschmälert werden, dass damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für den Bundestag einhergeht; der Bundestag ist aber gerade dasjenige Verfassungsorgan, das unmittelbar aus freien und gleichen Wahlen hervorgegangen ist.<sup>12</sup>

Gleichzeitig betont das Bundesverfassungsgericht, dass das grundgesetzliche Demokratieprinzip offen ist für das Ziel, Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einzufügen. Das Grundgesetz ist gerade auf Öffnung der staatlichen Herrschaftsordnung für die europäische Integration gerichtet. Denn aus dem in Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel zum GG zum Ausdruck kommenden Verfassungsauftrag, ein vereintes Europa zu verwirklichen, folgt, dass die Beteiligung an der europäischen Integration keineswegs im politischen Belieben der Verfassungsorgane steht. Diese Ermächtigung zur europäischen Integration erlaubt es auch, die politische Willensbildung auf EU-Ebene anders zu gestalten, als sie das Grundgesetz für die deutsche Verfassungsordnung bestimmt. Dies gilt bis zur Grenze der unverfügbaren Verfassungsidentität.<sup>13</sup>

Aus der Zusammenschau dieser beiden grundgesetzlichen Vorgaben zieht das Bundesverfassungsgericht den Schluss, dass die deutschen Staatsorgane einerseits Hoheitsrechte auf die EU übertragen können, dass sie aber andererseits nicht ermächtigt sind, dies in einer Weise zu tun, dass aus der Ausübung dieser Rechte heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die EU begründet werden können. Das Grundgesetz untersagt somit

---

11 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 208.

12 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 210.

13 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 219, 225.

die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz, d. h. eine Ermächtigung der EU, eigenständig weitere Kompetenzen an sich zu ziehen, die über die im Vertrag konkret bezeichneten Befugnisse hinausgehen.

Die Übertragung stetig vermehrter Zuständigkeiten auf die EU, die Abschaffung noch bestehender Einstimmigkeitserfordernisse und anderer bislang prägender Regularien der Staatengleichheit bergen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts die Gefahr, dass sich die politische Herrschaft für die Europäische Union weitgehend verselbständigt. Angesichts einer solchen Entwicklung ist es von Verfassungs wegen geboten, dass derartige Integrationsschritte sachlich begrenzt und prinzipiell widerruflich sind. In diesem Zusammenhang weist das Bundesverfassungsgericht u. a. auf die Bedeutung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und des Subsidiaritätsgrundsatzes hin. Zudem können die einzelnen Integrationschritte nach deutschem Verfassungsrecht nur aus der Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes heraus geschehen.<sup>14</sup> Daraus leitet das Bundesverfassungsgericht die vielfach besprochene sog. Integrationsverantwortung ab, die es wie folgt definiert:

*Sofern die Mitgliedstaaten das Vertragsrecht so ausgestalten, dass unter grundsätzlicher Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung [in] eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union – wenngleich unter dem Einstimmigkeitserfordernis – herbeigeführt werden kann, 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).<sup>15</sup>*

Der Begriff „Integrationsverantwortung“ erklärt sich in diesem Zusammenhang leider nicht selbst. Das Bundesverfassungsgericht verwendet ihn nicht im Sinne einer Verantwortung der Verfassungsorgane für die europäische Integration, sondern meint vielmehr die Verantwortung der Verfassungsorgane für die Wahrung der nationalen Verfassung in der europäischen Integration. Es handelt sich also um ein defensives, abwehrendes Konzept.<sup>16</sup> Diese Integrationsverantwortung kommt zum Tragen, wenn die Mitgliedstaaten – wie im Lissa-

---

14 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 233.

15 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 236.

16 Franz C. Mayer, Stellungnahme vom 25. August 2009 zur öffentlichen Anhörung von Bundestag und Bundesrat zur Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon am 26. und 27. August 2009, S. 3, [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90\\_sitzung/stellungnahmen/mayer.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a21/anhoerungen/90_sitzung/stellungnahmen/mayer.pdf).



bon-Vertrag geschehen – die europäischen Verträge so ausgestalten, dass das Vertragsrecht allein von den Organen der Europäischen Union selbständig geändert werden kann, ohne dass in den Mitgliedstaaten ein Ratifikationsverfahren durchgeführt werden muss. Die Verantwortung greift selbst dann, wenn Voraussetzung für derartige Veränderungen die Einstimmigkeit im Rat ist.<sup>17</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit von der Integrationsverantwortung in den Fällen der „dynamischen Vertragsentwicklung“; solche Möglichkeiten sieht der Lissabon-Vertrag in zahlreichen Fällen vor.<sup>18</sup>

Zur Wahrung der Integrationsverantwortung legt das Bundesverfassungsgericht den Gesetzesvorbehalt in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Übertragung von Hoheitsrechten nur durch Gesetz und mit Zustimmung des Bundesrates erlaubt, in der Weise aus, dass hiervon alle Veränderungen der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts (gemeint sind die Verträge) erfasst werden. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes haben somit auch bei vereinfachten Änderungsverfahren oder Vertragsabrundungen, bei bereits im Vertrag angelegten, aber durch weitere Rechtsakte konkretisierungsbedürftigen Zuständigkeitsveränderungen und bei Änderungen der Vorschriften, die die Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene betreffen, ihre dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung auszuüben.<sup>19</sup> Gesetzgebungsorgane des Bundes in diesem Sinne sind – so das Bundesverfassungsgericht – der Bundestag und der Bundesrat.<sup>20</sup>

bb) Die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts zu den dynamischen Vertragsklauseln im Vertrag von Lissabon

Im Folgenden werden die vom Bundesverfassungsgericht aufgeführten dynamischen Vertragsbestimmungen in der Reihenfolge, in der das Bundesverfassungsgericht sie behandelt, kurz erläutert und sodann die vom Bundesverfassungsgericht jeweils für notwendig erachtete Form der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat dargestellt. Dabei werden im Interesse der Übersichtlichkeit die einzelnen Vorschriften des Lissabon-Vertrags nur grob dargestellt und auf eine alle Einzelheiten und Verästelungen berücksichtigende Darstellung verzichtet.

---

17 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 409.

18 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 411; vgl. auch Absatz-Nr. 239, wo von „dynamischen Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter“ die Rede ist. Zu den einzelnen Vertragsklauseln vgl. die Darstellung im Folgenden und Abschnitt bb.

19 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 243.

20 Vgl. BVerfG (Fn. 5), z. B. Absatz-Nr. 320, 365 f., 374, 411 ff., 419.

(1) *Ordentliches Vertragsänderungsverfahren*<sup>21</sup>

Beschließt der Europäische Rat<sup>22</sup> die Prüfung vorgeschlagener Änderungen, wird in der Regel ein Konvent einberufen, dem Vertreter der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission angehören. Einvernehmlich zustande gekommene Empfehlungen des Konvents werden einer Konferenz der Vertreter der Regierungen vorgelegt. Nimmt diese die vorgeschlagenen Änderungen an, treten sie in Kraft, wenn sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Hier sieht also bereits der Lissabon-Vertrag das bei völkerrechtlichen Verträgen übliche Ratifikationsverfahren vor. In diesem Verfahren ist nach deutschem Recht – wenn Hoheitsrechte übertragen werden – gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ein Zustimmungsgesetz erforderlich, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Ordentliche Vertragsänderungen, die grundlegenden Änderungen vorbehalten sind,<sup>23</sup> dürften üblicherweise mit der Änderung von Zuständigkeiten der EU verbunden sein. Ansonsten greift Art. 59 Abs. 2 GG; die Mitwirkung des Bundesrats am Zustimmungsgesetz richtet sich dann nach den Vorschriften über die Gesetzgebungszuständigkeiten.

Angesichts des grundgesetzlich geregelten Ratifikationsverfahren hält das Bundesverfassungsgericht ergänzende Regelungen in einem Begleitgesetz für nicht erforderlich.<sup>24</sup>

(2) *Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren*<sup>25</sup>

Neu ist das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, für das ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates genügt, der nach „Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in Kraft tritt.<sup>26</sup> Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren findet Anwendung bei Änderungen von Bestimmungen über die internen Politikbereiche im Dritten Teil AEUV, also in dem Teil, in dem die internen Politiken und Maßnahmen<sup>27</sup> geregelt sind (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 1 EUV). Zwar wird in Art. 48

---

21 Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV.

22 Der Europäische Rat setzt sich gemäß Art. 15 Abs. 2 EUV zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission.

23 Vgl. BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 309.

24 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 307, 412.

25 Art. 48 Abs. 6 EUV.

26 Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV

27 Der Dritte Teil AEUV umfasst insgesamt 172 Artikel; zu den internen Politikbereichen gehören u. a. der Binnenmarkt, der freie Warenverkehr, die Landwirtschaft, die Freizügigkeit, das Wettbewerbsrecht, die Wirtschafts- und Währungsunion, die Bereiche der Beschäftigung, der Sozialpolitik, der Forschung, der Umwelt, der Energie.

Abs. 6 UAbs. 3 EUV ausdrücklich klargelegt, dass der Beschluss des Europäischen Rates nicht zu einer Ausdehnung der der Union übertragenen Zuständigkeiten führen darf, gleichwohl hält das Bundesverfassungsgericht die Tragweite der Ermächtigung zur Änderung von Bestimmungen des Dritten Teils AEUV für nur eingeschränkt bestimmbar und in materieller Hinsicht für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbar.<sup>28</sup>

Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts ist es daher verfassungsrechtlich geboten, die im Lissabon-Vertrag für das vereinfachte Änderungsverfahren geforderte „Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ auf Deutschland bezogen als Zustimmung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und ggf. Satz 3 GG zu verstehen. Es ist daher immer ein Vertrags- bzw. Zustimmungsgesetz erforderlich, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

### *(3) Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren in besonderen Fällen*

Durch den Vertrag von Lissabon werden weitere Bestimmungen eingefügt, die dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nachgebildet sind, aber auf einen bestimmten Sachbereich begrenzt sind.<sup>29</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit festgestellt, dass die verfassungsrechtlichen Erwägungen zum vereinfachten Änderungsverfahren für diese Vertragsänderungsverfahren entsprechend gelten.

### *(4) Allgemeines Brückenverfahren<sup>30</sup>*

Nach der allgemeinen Brückenklausel kann der Europäische Rat beschließen,

1. dass der Rat<sup>31</sup> in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit statt mit Einstimmigkeit fasst (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EUV) oder
2. dass Gesetzgebungsakte im Anwendungsbereich des AEUV nach dem ordentlichen statt nach dem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV); auch der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungs-

---

28 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 310 f.

29 – Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV – Einführung einer Gemeinsamen Verteidigung,  
– Art. 25 Abs. 2 AEUV – Erweiterung der Rechte der Unionsbürger,  
– Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV – Beitritt der Europäischen Union zur EMRK,  
– Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV – Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament,  
– Art. 262 AEUV – Zuständigkeit der Europäischen Union zur Schaffung europäischer Rechtstitel für geistiges Eigentum,  
– Art. 311 Abs. 3 AEUV – Festlegung der Eigenmittel der Europäischen Union.

30 Art. 48 Abs. 7 EUV.

31 Der Rat besteht gemäß Art. 16 Abs. 2 EUV aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für seine Regierung verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.

verfahren hat in der überwiegenden Zahl der Fälle zur Folge, dass im Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird (vgl. Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 Abs. 8 und Abs. 13 AEUV).

Die Anwendung des Brückenverfahrens führt zwangsläufig zu einem Verlust des deutschen Einflusses im Rat. In einem solchen Fall verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass der deutsche Gesetzgeber seine Zustimmung nicht abstrakt vorwegnimmt oder „auf Vorrat“ erteilt. Vielmehr müssen Bundestag und Bundesrat die Verantwortung für den Umfang der vertraglichen Bindung Deutschlands übernehmen. Das bedeutet, dass in Fällen, in denen die Möglichkeit, von der Einstimmigkeit auf qualifizierte Mehrheit überzugehen, nicht auf konkrete und damit überschaubare Einzelfälle beschränkt ist, der Gesetzgeber verpflichtet ist, derartige Vertragsänderungen im Rahmen des Vertragsvollzugs aktiv zu begleiten.<sup>32</sup>

Auch Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV sieht vor, dass die nationalen Parlamente zu beteiligen sind. Lehnt ein nationales Parlament den Beschlussvorschlag des Europäischen Rates innerhalb von sechs Monaten ab, darf der Beschluss auf europäischer Ebene nicht erlassen werden. Das Bundesverfassungsgericht hält dieses befristete Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente jedoch für nicht ausreichend, sondern eine ausdrückliche, konstitutive Zustimmung des deutschen Gesetzgebers für verfassungsrechtlich zwingend. Das deutsche Mitglied im Europäischen Rat kann daher einer Änderung des Zustimmungserfordernisses von Einstimmigkeit auf qualifizierte Mehrheit bzw. einem Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren<sup>33</sup> durch Anwendung der allgemeinen Brückenklausel nur zustimmen, wenn Bundestag und Bundesrat zuvor innerhalb einer angemessenen Frist die Ermächtigung dazu durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erteilt haben.<sup>34</sup>

#### *(5) Spezielle Brückenverfahren*

Neben dem allgemeinen Brückenverfahren enthält der Lissabon-Vertrag auch spezielle Brückenklauseln, in denen – von zwei Ausnahmen abgesehen – nicht der Europäische Rat, sondern der Rat über die Absenkung des Abstimmungsquorums oder den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließt. Zu unterscheiden ist zwischen speziellen Brückenklauseln, bei denen der Lissabon-Vertrag wie im allgemeinen Brückenver-

---

32 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 318, 413.

33 Beide Beschlüsse stuft das Bundesverfassungsgericht als Vertragsänderung ein.

34 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 319, 413 f.

fahren eine Beteiligung der nationalen Parlamente vorsieht,<sup>35</sup> und speziellen Brückenklauseln, die ohne Einbeziehung der nationalen Parlamente umsetzbar sind; letztere zeichnen sich dadurch aus, dass sie hinreichend bestimmte Sachbereiche betreffen.<sup>36</sup>

Im ersten Fall (d. h. bei Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug) genügt ebenso wie beim allgemeinen Brückenverfahren das vertraglich vorgesehene Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente nicht den Anforderungen aus dem Demokratieprinzip. Auch hier bedarf es daher eines ausdrücklichen Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG, das den deutschen Vertreter im (Europäischen) Rat ermächtigt, dem Übergang zur qualifizierten Mehrheit bzw. zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zuzustimmen.

Bei den übrigen speziellen Brückenverfahren verlangt das Bundesverfassungsgericht wegen des sachlichen bestimmten Anwendungsbereichs dieser Brückenklauseln zwar kein zustimmendes Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG, wohl aber einen zustimmenden Beschluss des Bundestags und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrats; Schweigen des Bundestags oder des Bundesrats gilt nicht als Zustimmung.<sup>37</sup>

#### (6) *Flexibilitätsklausel*<sup>38</sup>

Art. 352 AEUV, der dem bisherigen Art. 308 EGV im Wesentlichen entspricht, den Anwendungsbereich aber erheblich erweitert, ermächtigt den Rat unter bestimmten Voraussetzungen geeignete Vorschriften zu erlassen. Dies verlangt, dass ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und dass in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind. Erforderlich ist ein einstimmiger Beschluss des Rates. Zudem werden die nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips über die dem Rat vorliegenden Vorschläge zur Anwendung der Flexibilitätsklausel informiert.

---

35 Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV – Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug.

36 – Art. 31 Abs. 3 EUV – Beschlüsse über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik;  
– Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV – Maßnahmen in den Bereichen Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen sowie Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder;  
– Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV – Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik;  
– Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV – Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens;  
– Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV – Abstimmungsverfahren im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 326 ff. AEUV.

37 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 320, 416.

38 Art. 352 AEUV.

Da die denkbaren Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel völlig unbestimmt sind, bedarf es wiederum vor der Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag der Ratifikation durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>39</sup>

*(7) Kompetenzklausel<sup>40</sup>*

Nach Art. 83 Abs. 1 AEUV kann die Europäische Union Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität erlassen. Diese Bereiche werden in Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV im Einzelnen aufgezählt. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV erlaubt dem Rat außerdem, durch einstimmigen Beschluss weitere Kriminalitätsbereiche zu bestimmen, die damit auch von der Befugnis, Mindestvorgaben für die Festlegung von Straftaten und Strafen zu machen, erfasst werden.

Da diese Bestimmung eine „dynamische Blankettermächtigung“ enthält, die in der Sache einer Erweiterung der vertraglich festgeschriebenen Kompetenzen der Europäischen Union entspricht, bedarf es vor einem solchen Beschluss des Rates der Zustimmung durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG<sup>41</sup>.

*(8) Notbremseverfahren<sup>42</sup>*

Eine weitere Besonderheit des Lissabon-Vertrags ist die sog. Notbremse. Sie kann „gezogen“ werden bei Gesetzgebungsakten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer<sup>43</sup> sowie die Übertragung von Strafgesetzgebungskompetenzen.<sup>44</sup> Das Notbremseverfahren bedeutet, dass ein einzelnes Mitglied des Rates durch Anrufung des Europäischen Rates die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens bewirken kann. Dieser verweist den Entwurf nach einer Aussprache im Fall eines Ein-

---

39 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 328, 417.

40 Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV; die Bezeichnung als „Kompetenzklausel“ folgt der Begrifflichkeit im Gesetzentwurf zum neuen Integrationsverantwortungsgesetz.

41 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 363, 419.

42 Art. 48 Abs. 2, Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV.

43 Das Notbremseverfahren kann hier eingeleitet werden, wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass ein Gesetzgebungsakt wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Geltungsbereich, Kosten oder Finanzstruktur, verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde.

44 Dies betrifft die Festlegung von Mindestvorschriften, durch die die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erleichtert werden soll (Art. 82 Abs. 2 AEUV), sowie die Festlegung von Mindestvorgaben zur Festlegung von Straftaten und Strafen in den Bereichen der besonders schweren Kriminalität (Art. 83 Abs. 1 und 2 AEUV). Das Notbremseverfahren kann hier eingeleitet werden, wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass grundlegende Aspekte der nationalen Strafrechtsordnung berührt würden.

vernehmens binnen vier Monaten an den Rat zurück, womit die Aussetzung beendet wird. Im Fall des Art. 48 AEUV kann er auch von einem Tätigwerden absehen oder die Europäische Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen. Wenn beim Notbremsemechanismus im Bereich der Strafgesetzgebung im Europäischen Rat kein Einvernehmen erzielt wird, können mindestens neun Mitgliedstaaten eine Verstärkte Zusammenarbeit begründen.

Werden den Mitgliedstaaten solche speziellen Rechte im Gesetzgebungsverfahren eingeräumt, so ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die nationalen Parlamente nur dadurch gewährleistet, dass der deutsche Vertreter im Rat die mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt.<sup>45</sup>

### *(9) Die Beteiligungsrechte des Bundesrats bei dynamischen Vertragsklauseln – ein Überblick*

Die Beteiligungsrechte des Bundesrats in EU-Angelegenheiten lassen sich nach alledem in folgende Kategorien einteilen:

#### 1. Zustimmung des Bundesrats zu Gesetzen im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG,

##### a) nachdem das zuständige EU-Organ einen Beschluss gefasst hat:

- ordentliches Vertragsänderungsverfahren,
- vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren,
- vereinfachtes Verfahren in besonderen Fällen,

oder

##### b) bevor das zuständige EU-Organ einen Beschluss fasst:

- allgemeines Brückenverfahren,
- spezielles Brückenverfahren bei Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug,
- Flexibilitätsklausel,
- Kompetenzklausel,

#### 2. einfacher (zustimmender) Beschluss des Bundesrats, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern:

- spezielle Brückenverfahren, soweit nicht unter 1. aufgeführt,

---

45 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 365, 400, 418.

3. Weisung des Bundesrats, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern:
  - Notbremseverfahren.

Die drei Arten der Beteiligung des Bundesrats unterscheiden sich in ihrer inhaltlichen Reichweite insoweit, als seine Zustimmung zu einem Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG ohne Ausnahme erforderlich ist, d. h. auch in Bereichen, in denen an sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. Dagegen beschränken sich die anderen beiden Beteiligungsformen (einfacher Beschluss und Weisung) auf die Fälle, in denen bei entsprechender Gesetzgebung auf nationaler Ebene die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen wären.

## 2. Zwingende Konsequenzen aus der Lissabon-Entscheidung für den Landtag?

Die Frage möglicher Teilhaberechte oder gar -pflichten der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht angesprochen. Seiner Prüfung hatte es allein das Grundgesetz als Maßstab zugrunde zu legen, darunter insbesondere Art. 23 GG, der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten (nur) dem Bundestag und dem Bundesrat einräumt, sowie ferner Art. 50 GG, der den Bundesrat als dasjenige Verfassungsorgan nennt, durch das die Länder bei der Gesetzgebung, der Verwaltung des Bundes und – hier entscheidend – in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Anlass, sich mit einer möglichen Beteiligung oder Mitwirkung der Länder an der Integrationsverantwortung auseinanderzusetzen, hatte das Bundesverfassungsgericht daher nicht.

### a) Unmittelbare Beteiligung der Landtage am Integrationsprozess

Einer unmittelbaren Einbeziehung der Landesparlamente in die auf Bundesebene zu treffenden Entscheidungen zu Änderungen des Primärrechts der EU, etwa in Form von Anhörungs- oder Vetorechten, stehen insbesondere die detaillierten Bestimmungen über die Beteiligung bzw. Mitwirkung des Bundesrats in EU-Angelegenheiten in Art. 23 GG entgegen. Aus ihnen ergibt sich nicht nur, dass die auf Bundesebene zu erlassenden Gesetze, mit denen Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden, unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrats (nicht der Landesparlamente) stehen (Art. 23 Abs. 1 GG), sondern darüber hinaus enthält Art. 23 GG detaillierte Bestimmungen über die sonstigen Teilhabe-



rechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten (Absätze 4 bis 7). Eine Berücksichtigung der Landesparlamente ist darin gerade nicht vorgesehen.

Das Grundgesetz billigt den Landesparlamenten folglich in EU-Angelegenheiten auf Bundesebene keine eigenen Teilhaberechte zu.

*b) Entsprechende Anwendung des Lissabon-Urteils auf Landesebene*

Es bleibt aber zu erwägen, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwangsläufig bedeutet, dass die aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Beteiligungsrechte der Gesetzgebungsorgane (Bundestag und Bundesrat) spiegelbildlich auf die Landesebene zu übertragen sind. Dies hätte zur Folge, dass den Landesparlamenten im Bereich ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse gegenüber der jeweiligen Landesregierung vergleichbare Rechte (aber auch Pflichten) zustehen müssten, wie sie der Bundestag (und der Bundesrat) auf Bundesebene im Verhältnis zur Bundesregierung hat. Konkret ließe sich etwa ein Weisungsrecht des Landtags gegenüber den Vertretern der Landesregierung im Bundesrat vorstellen oder auch ein Zustimmungsvorbehalt zu Gunsten des Landtags, an den die Abstimmung im Bundesrat geknüpft wäre.

Wie gezeigt trifft das Bundesverfassungsgericht jedoch keine Aussage, aus der sich konkrete Maßgaben für die Beteiligung der Landtage am europäischen Integrationsprozess auf Landesebene herleiten lassen. Obwohl das Gericht dem Demokratieprinzip beim Integrationsprozess eine so hohe Priorität beimisst, dass man annehmen könnte, auch auf Landesebene sei der Willensbildungsprozess unter Demokratiegesichtspunkten entsprechend zu stärken, dürfte dem Lissabon-Urteil gleichwohl ein so weitgehendes Beteiligungsrecht des Landtags nicht zu entnehmen sein. Dies zeigt zum einen die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärte und insoweit kein Demokratiedefizit beim Bundesrat gesehen hat. Die Frage der demokratischen Legitimation des Bundesrats bzw. seiner Mitglieder hat das Gericht nicht einmal in Ansätzen problematisiert, obwohl durch den Lissabon-Vertrag ganz erhebliche, auch in die Zuständigkeit der Länder fallende Hoheitsrechte übertragen werden. Zwar mag man einwenden, das Bundesverfassungsgericht habe keinen Anlass zu derartigen Überlegungen gehabt, da es bei seiner Prüfung allein die Bestimmungen des Grundgesetzes zu berücksichtigen hatte. Angesichts seiner umfangreichen Aussagen zum Demokratieprinzip und seiner auch sonst umfassenden Ausführungen zu den Grundlagen und dem Kernbereich der staatlichen Verfasstheit, wäre

aber zumindest ein Hinweis zu möglichen Demokratiedefiziten beim Bundesrat zu erwarten gewesen.

Gegen eine unmittelbare Übertragbarkeit der Erwägungen zum Willensbildungsprozess in europäischen Angelegenheiten auf die Länder sprechen zum anderen die folgenden Erwägungen:

Zunächst ist dem Grundgesetz unmissverständlich zu entnehmen, dass die Beziehung zu ausländischen Staaten Sache des Bundes ist; dies wird in Art. 32, aber auch in den Art. 23 und 59 GG deutlich. Auf Bundesebene ist das durch unmittelbare Wahlen legitimierte Verfassungsorgan der Bundestag. Von mangelnder demokratischer Legitimation kann daher zunächst nicht gesprochen werden, solange die vom Bundesverfassungsgericht geforderten Maßgaben eingehalten werden. Im Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat bei der Willensbildung im Integrationsprozess dient die Teilhabe des Bundesrats demgegenüber zwar auch der demokratischen Legitimation, vorrangig aber der Geltendmachung des föderalen Elements und föderativer Interessen.

Gegen ein Weisungsrecht der Landtage gegenüber den Bundesratsmitgliedern spricht aber vor allem Art. 51 Abs. 1 GG, in dem zum Ausdruck kommt, dass für die Willensbildung im Bundesrat die Auffassungen der Landesregierungen maßgeblich sein sollen. Das Grundgesetz hat das – auf dem Gedanken der Repräsentanz des Landesstaatsvolks beruhende – Senatsprinzip<sup>46</sup> gerade nicht verwirklicht, sondern sich für das Bundesratsprinzip entschieden, d. h. für eine Vertretung der Landesregierungen in diesem föderativen Bundesorgan. Damit wird letztlich auch die Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrats durch das Grundgesetz bestimmt;<sup>47</sup> Weisungen kann ihnen allein die Landesregierung erteilen.<sup>48</sup>

Dieser Argumentation ließe sich allenfalls entgegenhalten, dass sich sowohl die Rechtsprechung als auch die herrschende Meinung in der Literatur zur Funktion des Bundesrats und zur Stellung seiner Mitglieder zu Zeiten herausgebildet haben, als eine Übertragung von Hoheitsrechten und vor allem von Länderkompetenzen in dem Umfang, wie er sich inzwischen im Verhältnis zur EU vollzieht, nicht vorstellbar war. Vielmehr ging es bei der Be-

---

46 Beim Senatsprinzip werden die Mitglieder vom Volk oder auch vom Landtag gewählt; vgl. dazu u. a. Krebs, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 50 Rn. 1 GG.

47 BVerfGE 8, 104 <120>; Krebs (Fn. 46), Art. 51 Rn. 14.

48 Herrschende Meinung: BVerfGE 8, 104 <120 f.>; 106, 310 <334>; BW StGH, DÖV 1986, 794 <795>; Robbers, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 51 Rn. 11; Krebs (Fn. 46), Art. 51 Rn. 14 m. w. Nachw.

teilung des Bundesrats bis dahin vorrangig um die Berücksichtigung der Exekutiv-Erfahrung der Landesregierungen beim Vollzug des Bundesrechts (vgl. Art. 83 GG). Die mittelbare Aushöhlung der Kompetenzen der Landesgesetzgebungsorgane im Rahmen des EU-Integrationsprozesses hat jedoch eine Qualität erreicht, die – nicht zuletzt mit Blick auf die im Lissabon-Urteil betonte Integrationsverantwortung – eine Stärkung der Rechte der Landtage nahelegt. Dies könnte etwa durch die Einräumung eng begrenzter Weisungsrechte geschehen, jedenfalls soweit EU-Entscheidungen anstehen, die sich speziell auf die originären Aufgaben der Landtage beziehen.

Bei Abwägung dieser Argumente verbleiben dennoch Zweifel, ob ohne eine grundgesetzliche Absicherung die Länder befugt wären, auf der Ebene der Landesverfassung dem Parlament Weisungsrechte gegenüber der Landesregierung und vor allem gegenüber ihren Vertretern im Bundesrat einzuräumen. Die Bedenken ergeben sich insbesondere aus dem (beredten?) Schweigen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Lissabon-Urteil zu dieser Frage, aber auch aus der naheliegenden Gefahr einer Verquickung von Exekutive und Legislative bzw. der Vermengung ihrer Kompetenzen. Dies wäre mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz nur schwer in Einklang zu bringen.<sup>49</sup>

Im Ergebnis überwiegen somit die Gründe dafür, dass die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags gegenüber den Bundesratsmitgliedern oder auch eines Zustimmungsvorbehalts zugunsten des Landtags dem Grundgesetz widersprechen würde. Es dürfte daher bundesverfassungsrechtlich unzulässig sein, in der Landesverfassung zu regeln, dass die Landesregierung bei der Abstimmung im Bundesrat an Beschlüsse des Landtags rechtlich gebunden ist.

### 3. Mitwirkung des Landtags am Integrationsprozess durch Einflussnahme auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat

Auch wenn sich also unmittelbar aus dem Lissabon-Urteil keine Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte des Landtags ergeben, so kann diesem – aus den eben dargestellten Gründen – nicht das Recht abgesprochen werden, stärkere Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten für sich zu reklamieren, als er sie bislang wahrgenommen hat, und diese insbesondere auch auf die durch den Lissabon-Vertrag und das Lissabon-Urteil neu hinzukommenden Aufgaben der Landesregierung zu erstrecken.<sup>50</sup>

---

49 Vgl. dazu auch BW StGH, DÖV 1986, 794 f.; Konow, Zur Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Verfassungsordnung, DÖV 1970, 22 <24>.

50 Letzteres steht selbstverständlich unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrags.

In welchem Maße eine Mitwirkung des Landtags am Integrationsprozess möglich ist und welche Konsequenzen sich daraus für die Unterrichtungspflichten der Landesregierung nach Art. 94 LV und für die Arbeit im Landtag ergeben könnten, wird im Folgenden dargestellt.

a) Mitwirkung des Landtags ohne rechtliche Bindung für die Landesregierung

Um in EU-Angelegenheiten mitzuwirken, die im Bundesrat behandelt werden,<sup>51</sup> kann der Landtag auf die üblichen parlamentarischen Instrumente und Verfahren zurückgreifen, die ihm zur Verfügung stehen, um die Landesregierung zu bestimmtem Handeln aufzufordern. Dies sind in erster Linie Entschlüsse, allgemeine Beschlüsse oder Stellungnahmen zu konkreten EU-Maßnahmen, die der Landtag mit Mehrheit beschließt. Auch wenn sie rechtlich nicht bindend sind, kann solchen Beschlüssen eine gewisse faktische Bindungswirkung nicht abgesprochen werden.

Zusätzlich könnte – wie bereits in dem Entwurf einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg<sup>52</sup> (kurz: Art. 94-Vereinbarung) angedeutet – durch Vereinbarung oder durch Gesetz die Landesregierung nicht nur verpflichtet werden, Stellungnahmen des Landtags in ihre Entscheidung (unverbindlich) „einzubeziehen“,<sup>53</sup> sondern etwas weitergehend auch verpflichtet werden, derartige Stellungnahmen je nach Bedeutung der Angelegenheit „zu berücksichtigen“<sup>54</sup> oder „maßgeblich zu berücksichtigen“<sup>55</sup>. Dies entspräche der Terminologie des Art. 23 Abs. 5 Satz 1 und 2 GG.<sup>56</sup> „Berücksichtigung“ bedeutet im Vergleich zu „Einbeziehen“ eine stärkere Gewichtung der Landtagsstellungnahme im Ent-

---

51 Vgl. dazu u. a. die verschiedenen dynamischen Vertragsklauseln, deren Anwendung entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine Beteiligung des Bundesrats erfordern, aber auch sonstige nach dem Lissabon-Vertrag vorgesehene Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente, wie die Subsidiaritätsrüge und -klage bei EU-Gesetzgebungsverfahren u. ä.

52 Stand des Entwurfs: 21. Oktober 2008.

53 So bislang die Formulierung in Abschnitt VI Nr. 8 der Art. 94-Vereinbarung; ebenso die Formulierung in Abschnitt III Nr. 2 der entsprechenden Vereinbarung in Rheinland-Pfalz (vom 23. November 2000 [GVBl. S. 501]).

54 Z. B. wenn die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (wesentlich) berührt ist.

55 Z. B. wenn die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betroffen ist.

56 Vgl. zu dieser Begrifflichkeit auch die entsprechenden Regelungen in anderen Bundesländern: Anlage 5 Nr. 8 zur LT-GO BW; Abschnitt VIII Nr. 8 der bayerischen Vereinbarung zwischen LT und StReg über die Unterrichtung durch die StReg (LT-Drs. 14/11738); Abschnitt VIII Nr. 7 der Landtagsinformationsvereinbarung LSA (hier: maßgebliche Berücksichtigung, wenn Gesetzgebungszuständigkeit oder substantielle finanzielle Interessen der Länder berührt sind); § 9 Abs. 8 Parlamentarinformationsgesetz S-H (vom 17. Oktober 2006 [GVBl. S. 217]).

scheidungsprozess der Landesregierung. Die Abstufung der Berücksichtigungsformen könnte sich am ehesten nach der jeweiligen Bedeutung einer beabsichtigten EU-Maßnahme für die Gesetzgebungskompetenzen der Länder richten.

Weiterhin liegt es nahe, Gewicht und Bedeutung eines Beschlusses oder einer Stellungnahme des Landtags dadurch zu verstärken, dass die Landesregierung verpflichtet wird, für den Fall, dass sie von einem Beschluss oder einer Stellungnahme abweicht, dem Landtag die maßgeblichen Gründe (ggf. schriftlich) mitzuteilen. Auf diese Weise ist die Landesregierung gezwungen, sich tatsächlich mit den Argumenten des Landtags auseinanderzusetzen („sie zu berücksichtigen“); zudem lässt sich so die Kontrolle der Landesregierung in EU-Angelegenheiten sicherstellen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie könnte allenfalls überlegt werden, ob dieses Verfahren nur bei denjenigen Stellungnahmen des Landtags Anwendung finden soll, die die ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betreffen.<sup>57</sup>

Der Landesregierung mag ein solches Verfahren als erhebliche Beschränkung ihrer Handlungs- und Entscheidungsautonomie und als Eingriff in ihren Kernbereich erscheinen. Die Beschränkung wird aber gestützt durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das unter Verweis auf das Demokratiegebot die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane in EU-Fragen – wenn auch nur auf Bundesebene – einfordert und dazu deren Beteiligungsrechte erheblich gestärkt hat. Diese Anforderungen wirken letztlich auch in den Willensbildungsprozess auf Landesebene hinein. Hinzu kommt, dass der Landtag das für die Landesgesetzgebung zuständige Organ ist; er muss daher schon aus Gründen der Organtreue die Gelegenheiten erhalten, seine ureigenen Interessen, nämlich Umfang und Ausübung seiner Kompetenzen, in geeigneter Weise gegenüber der Landesregierung geltend zu machen. Denn sie ist dasjenige Landesverfassungsorgan, das allein befugt ist, die Landesinteressen auf Bundesebene zu artikulieren.

Die dargestellten Mitwirkungsrechte des Landtags müssten jedenfalls in all denjenigen Fällen gelten, in denen die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betroffen ist, und

---

57 Vgl. insoweit die entsprechenden Regelungen in anderen Bundesländern: Anlage 5 Nr. 8 zur LT-GO BW; Abschnitt VIII Nr. 8 der bayerischen Vereinbarung zwischen LT und StReg über die Unterrichtung durch die StReg; § 21a Abs. 4 GOAbghs Bln (hier ist jede Abweichung schriftlich zu begründen); Nr. 1 Buchst. b der saarl. Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags durch die Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union und der Großregion SaarLorLux (Beschluss vom 6. Mai 2009, LT-Drs. 13/2386-NEU) (ebenfalls uneingeschränkte Begründungspflicht); Abschnitt VIII Nr. 7 der Landtagsinformationsvereinbarung LSA (hier: maßgebliche Berücksichtigung, wenn Gesetzgebungszuständigkeit oder substantielle finanzielle Interessen der Länder berührt sind); § 9 Abs. 8 Parlamentsinformationsgesetz S-H.

umso mehr bei der Übertragung von Hoheitsrechten, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen. Mit „Übertragung von Hoheitsrechten“ sind dabei auch die Anwendungsfälle der dynamischen Vertragsklauseln gemeint, die das Bundesverfassungsgericht den Vertragsänderungen letztlich gleichgestellt hat.

b) Unterrichtungspflicht der Landesregierung gemäß Art. 94 LV

Die Landesregierung ist gemäß Art. 94 Abs. 1 Satz 2 LV verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse u. a. über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union frühzeitig und vollständig zu unterrichten, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Da das Land Brandenburg nicht selbst Mitglied der EU ist und daher nicht direkt mit der EU zusammenarbeiten kann, muss diese Vorschrift in dem Sinne verstanden werden, dass sich die Unterrichtungspflicht auf die Einflussmöglichkeiten Brandenburgs auf EU-Gesetzgebungsakte und andere EU-Vorhaben im Bundesrat bezieht.<sup>58</sup>

Das Lissabon-Urteil hat gezeigt, dass zu den Gegenständen von grundsätzlicher Bedeutung nicht nur Änderungen des europäischen Primärrechts im Wege des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens zu rechnen sind, sondern auch diejenigen Maßnahmen und Entscheidungen auf EU-Ebene, durch die in Anwendung der dargestellten dynamischen Vertragsklauseln indirekt Vertragsänderungen oder -abrundungen herbeigeführt werden. Sollte der Lissabon-Vertrag in Kraft treten, würde sich die Unterrichtungspflicht der Landesregierung folglich auch auf diese Vorhaben beziehen. Dabei ist der Landtag so früh wie möglich und so umfassend zu informieren, dass er in der Lage ist, trotz der zum Teil sehr kurzen EU-rechtlichen Fristen rechtzeitig eine Stellungnahme abzugeben.

Die Unterrichtungspflichten der Landesregierung ergeben sich unmittelbar aus Art. 94 LV und sind von der Landesregierung im Sinne des Grundsatzes der Verfassungsorganentreue im Zweifel großzügig zugunsten des Landtags und seiner Unterrichtung auszulegen. Die Details der Unterrichtungspflichten sollen nach derzeitiger Planung in einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geregelt werden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht allerdings – bezogen auf die vergleichbare Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung<sup>59</sup> – auf die mangelnde Eindeutigkeit einer solchen Rechtsform

---

58 Ernst, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, (Loseblatt-)Kommentar, Stand Febr. 2008, Art. 94 Anm. 3.

59 Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006 (BGBl. I S. 2177).

hingewiesen hat,<sup>60</sup> empfiehlt es sich, aus Gründen der Rechtsklarheit auch auf Landesebene die Einzelheiten der Unterrichtungspflichten der Landesregierung, aber auch das Recht des Landtags zur Stellungnahme und die Begründungspflicht bei Nichtberücksichtigung durch Gesetz zu regeln.<sup>61</sup> Die konkrete Ausgestaltung der Unterrichtungspflichten könnte sich im Übrigen an den Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat orientieren. Diese werden zukünftig – nach Verabschiedung der Begleitgesetzgebung – im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union näher geregelt sein.<sup>62</sup>

c) Geschäftsordnung des Landtags

Die umfassende Unterrichtung durch die Landesregierung erfordert auf der parlamentarischen Seite entsprechende organisatorische Vorkehrungen, um die vorgelegten Dokumente und Berichte in EU-Angelegenheiten effektiv bearbeiten zu können. Zugleich muss der Landtag in der Lage sein, innerhalb der teilweise knappen, durch das EU-Recht bestimmten Fristen Stellungnahmen abzugeben. Das interne Landtagsverfahren wäre daher diesen Anforderungen entsprechend auszugestalten.

In Betracht kommen höchst unterschiedliche Maßnahmen, die einerseits die inhaltliche Informationsverarbeitung (Filterfunktion?), andererseits die Verfahrensabläufe betreffen könnten. Die folgenden Maßnahmen sollen dabei nur im Sinne einer Anregung, nicht aber als abschließende Aufzählung verstanden werden. Denkbar wäre insbesondere, für die Unterrichtungen in EU-Angelegenheiten einen besonderen Verfahrensgang zu schaffen und so die landtagsinternen Abläufe zu straffen und zu konzentrieren. Auch eine Verkürzung von Einbringungsfristen (§ 42 GOLT) oder die Erweiterung des Katalogs der Dringlichkeitsanträge (§ 43 GOLT) könnte erwogen werden ebenso wie eine generelle Federführung des für Europaangelegenheiten zuständigen Ausschusses oder auch – in besonderen Eilfällen – die Delegation der Letztentscheidung auf diesen Ausschuss. Beispiele finden sich im Übrigen in den Geschäftsordnungen des Bundestags und verschiedener Landesparlamente.<sup>63</sup>

---

60 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 410; zum Charakter der Vereinbarung zwischen Parlament und Regierung und zu ihrer mangelnden Justiziabilität vgl. auch Hoppe, Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl 2009, 1540 f.

61 Vgl. im Übrigen die Verfassungsbestimmung in Art. 34a in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

62 Vgl. Drs. 16/13926, dort Art. 1 Nr. 4 des Änderungsgesetzes (Anlage zu § 9, Abschnitt II).

63 Vgl. z. B. die sehr ausführlichen – in dieser detaillierten Form für Brandenburg wohl nicht erforderlichen – Regelungen in §§ 93 ff. GO-BT; ferner § 21a GO-Abghs Bln; § 62a GO-LT Nds, § 50 Abs. 3 GO-LT

d) Vergleichbare Regelungen für Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage

Rein vorsorglich wird in diesem Zusammenhang noch auf das Instrument der Subsidiaritätskontrolle eingegangen, da diese Aufgabe durch das Protokoll Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag den nationalen Parlamenten übertragen werden soll. Hier besteht eine Parallele zu dem zuvor dargestellten innerdeutschen Willensbildungsprozess, soweit sich Maßnahmen der EU auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder beziehen. Denn auch insoweit wären die vorrangig betroffenen Gesetzgebungsorgane nicht der Bundestag und der Bundesrat, sondern die Landesparlamente.

Sofern also die Mitwirkungsrechte des Landtags an der EU-Rechtsentwicklung in der zuvor dargestellten Weise oder ähnlich geregelt werden, sollten vergleichbare Bestimmungen über die Mitwirkung des Landtags an dem gestaffelten Verfahren der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage in Betracht gezogen werden, da bei diesem Verfahren die Interessenlage der Landtage mit derjenigen bei den oben dargestellten Vertragsänderungs- und -anpassungsverfahren vergleichbar ist.

Grundlage für das Verfahren ist der das gesamte EU-Recht prägende Subsidiaritätsgrundsatz, auf dessen besondere Bedeutung auch das Bundesverfassungsgericht hingewiesen hat.<sup>64</sup> Er besagt, dass die EU in den Bereichen, in denen sie nicht die ausschließliche Zuständigkeit hat, nur tätig werden darf, wenn und soweit die Ziele einer beabsichtigten Maßnahme nicht von den Mitgliedstaaten, sondern – wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen – besser auf Unionsebene verwirklicht werden können. Die Einhaltung dieses Prinzips kontrollieren die Mitgliedstaaten nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags durch ihre nationalen Parlamente, in Deutschland durch den Bundestag und den Bundesrat. Entsprechend dem Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll) können sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat zunächst innerhalb von acht Wochen nach Vorlage eines EU-Gesetzgebungsentwurfs in einer „begründeten Stellungnahme“ (Subsidiaritätsrüge) darlegen, weshalb sie einen Entwurf für nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip halten. Wird der Gesetzgebungsakt gleichwohl beschlossen, so können Bundestag oder Bundesrat innerhalb von zwei Monaten hiergegen eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV (Subsidiaritätsklage) erheben.

---

NRW, § 54a GO-LT LSA, § 54 GO-LT Thür.

64 BVerfG (Fn. 5), Absatz-Nr. 305, 367, 403 f.



Da auch hier die Gesetzgebungsbefugnisse der Landtage betroffen sein können, liegt es nahe, dass der Landtag an der Subsidiaritätskontrolle mitwirkt. Die Unterrichtung des Landtags, die Berücksichtigung seiner Stellungnahmen und ggf. die Begründungspflicht der Landesregierung, wenn sie von der Stellungnahme abweicht, sollten im Wesentlichen parallel zu dem oben beschriebenen Verfahren geregelt werden.

#### 4. Mitwirkung des Landtags an der Begleitgesetzgebung des Bundes

Bei den nunmehr im Bundestag und danach im Bundesrat anstehenden Beschlüssen zu den Begleitgesetzen zum Lissabon-Vertrag<sup>65</sup> ist eine zwingende Beteiligung der Landtage verfassungsrechtlich nicht geboten. Das Zustandekommen von Bundesgesetzen richtet sich nach den Art. 76 ff. GG, die eine Beteiligung des Bundesrats vorsehen, nicht aber eine Beteiligung der Landtage. Auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts ist eine Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung nicht zwingend vorgesehen; für die nunmehr anstehenden Gesetze kann insoweit nichts anderes gelten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gibt ebenfalls keinen Anlass, ein Beteiligungsrecht der Landtage anzunehmen.

Das schließt jedoch nicht aus, dass sich der Landtag mit den anstehenden Gesetzesbeschlüssen befasst, sich mit ihnen ebenso wie mit möglichen Änderungsvorschlägen in öffentlicher Debatte auseinandersetzt und ggf. Entschlüsse fasst, mit denen die Landesregierung zu einem bestimmten Verhalten im Bundesrat aufgefordert wird.

---

65 Vgl. die Auflistung oben S. 5.

## 5. Zusammenfassung

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag wurden die Rechte (und Pflichten) des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union erheblich gestärkt. Beiden Verfassungsorganen wird eine besondere Integrationsverantwortung auferlegt, also die Verantwortung dafür, den Kern der nationalen Verfassung im Rahmen der europäischen Integration zu wahren. Für den Landtag ergeben sich daraus zwar keine unmittelbaren Pflichten oder Handlungsnotwendigkeiten. Die letztlich auch von den Landtagen mittelbar wahrzunehmende Integrationsverantwortung legt es jedoch nahe, dass auch sie, soweit ihre Gesetzgebungskompetenzen berührt sind, gegenüber der jeweiligen Landesregierung sowohl ihre ureigenen Interessen als Gesetzgeber wahrnehmen als auch die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes bezogen auf die Länderkompetenzen kontrollieren.

Allerdings wären verbindliche Weisungen zum Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat in EU-Angelegenheiten wohl nicht mit der durch das Grundgesetz festgelegten Struktur und Funktion des Bundesrats vereinbar. Dennoch steht es dem Landtag frei, mit den üblichen parlamentarischen Mitteln (Beschlüsse, Entschlüsse oder Stellungnahmen zu im Bundesrat anstehenden EU-Angelegenheiten) auf die Landesregierung und ihre Abstimmungsverhalten Einfluss zu nehmen. Auch wenn solche Maßnahmen rechtlich keine Bindungswirkung entfalten, so muss die Landesregierung diese schon aus Gründen des organfreundlichen Verhaltens bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen. Zudem kann die Wirkung solcher Beschlüsse dadurch verstärkt werden, dass die Landesregierung gesetzlich verpflichtet wird, sich gegenüber dem Landtag zu rechtfertigen, wenn sie von einer Stellungnahme des Landtags abweicht.

Eine effektive Wahrnehmung der Rechte des Landtags setzt voraus, dass er von der Landesregierung rechtzeitig und umfassend über EU-Angelegenheiten informiert wird. Diese Pflicht ergibt sich bereits jetzt aus Art. 94 LV, der im Sinne des Grundsatzes der Verfassungsorganentreue unter Berücksichtigung des Lissabon-Urteils weit auszulegen ist. Der konkrete Umfang und die Einzelheiten der Unterrichtung ebenso wie die Pflicht der Regierung, Stellungnahmen des Landtags zu berücksichtigen und bei Abweichungen diese zu begründen, sollten gleichwohl im Interesse einer einheitlichen Praxis konkretisiert werden. Dies könnte sowohl durch Vereinbarung als auch durch Gesetz geschehen, wobei dem Gesetz aus Gründen der Rechtsklarheit der Vorzug zu geben wäre. Ergänzend sollte dar-

an gedacht werden, die Behandlung von EU-Angelegenheiten im Landtag und die landtagsinternen Verfahrensabläufe in der Geschäftsordnung gesondert zu regeln.

Bei der nunmehr auf Bundesebene anstehenden Verabschiedung der Begleitgesetzgebung zum Lissabon-Vertrag besteht – abgesehen von der Unterrichtungspflicht nach Art. 94 LV<sup>66</sup> – keine Pflicht der Landesregierung, den Landtag hieran zu beteiligen. Insofern gilt nichts anderes als bei anderen Gesetzgebungsvorhaben auch. Das Urteil des Bundesverfassungsgericht gibt keinen Anlass, hiervon abzuweichen.

gez. Ulrike Schmidt

---

<sup>66</sup> Vgl. Unterrichtung des Landtages gemäß Art. 94 der Landesverfassung, Nr. 4/54, Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 18. August 2009 nebst Anlage.