

# Von der Notwendigkeit einer mit der Integration Schritt haltenden Rechtsgemeinschaft:

## Vereinfachte Vertragsänderung im Vertrag von Lissabon

### Teil I: Die bisherige Regelung der vereinfachten Vertragsänderung und die Neuerungen im Vertrag von Lissabon

Oliver Suhr\*

#### 1. Die vereinfachte Vertragsänderung im weiteren Sinne als Leitmotiv des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon

In seinem Urteil vom 30. Juni 2009<sup>1</sup> hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon<sup>2</sup> und das bereits verkündete, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes<sup>3</sup> mit dem Grundgesetz vereinbar seien. Hingegen verstoße das noch nicht ausgefertigte sog. „Ausweitungsgesetz“<sup>4</sup>, das die Neuerungen des Vertrags von Lissabon einfachgesetzlich konkretisiert, gegen das Grundgesetz: Die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates seien nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet worden. Im Abschnitt C.II.3. am Ende des Urteils, auf den der Tenor verweist, wird in insgesamt 14 Absätzen dargelegt, welche Anforderungen das Bundesverfassungsgericht an diese zusätzliche Ausgestaltung stellt.<sup>5</sup> Vor Inkrafttreten dieser von Verfassungs

---

\* Oliver Suhr ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Europa, Interregionale Zusammenarbeit und Leiter des Referats Europapolitik und Europarecht in der Staatskanzlei des Saarlandes sowie Lehrbeauftragter an der Universität des Saarlandes und an der Fachhochschule des Saarlandes für Verwaltung. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

<sup>1</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

<sup>2</sup> Gesetz vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (BGBl. 2008 II, S. 1038).

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I, S. 1926).

<sup>4</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/8489).

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 406-419, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

wegen erforderlichen gesetzlichen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte dürfe die Ratifikationsurkunde der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Lissabon nicht hinterlegt werden.

In Abschnitt C.II.3. stellt das Bundesverfassungsgericht Anwendungsfälle der vereinfachten Vertragsänderung im weiteren Sinne, also Situationen, in denen es zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verträge kommen kann, unter den Vorbehalt einer förmlichen Befassung der gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat. Vielfach bestehe nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG sogar ein Gesetzesvorbehalt mit der Folge, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verträge erst verbindlich werden dürfe, wenn Bundestag und Bundesrat zuvor mit einfacher Mehrheit (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) bzw. gegebenenfalls sogar mit Zweidrittelmehrheit (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG) zugestimmt hätten.

Dieser Beitrag behandelt in Teil I zunächst die Funktion und die bisherige Praxis der vereinfachten Vertragsänderung. Sodann stellt er die diesbezüglichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon vor. Teil I zeigt, dass es sich bei der gestuften und vereinfachten Vertragsänderung um ein bewährtes und notwendiges Instrument der europäischen Integration handelt. Die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 thematisierten Situationen waren bereits Gegenstand der Begleitgesetzgebung, der von Bundestag und Bundesrat jeweils mit der Bundesregierung geschlossenen Vereinbarungen<sup>6</sup> sowie der Begleitentschließung des Bundestages anlässlich seiner Zustimmung zum Vertrag von Lissabon am 24. April 2008<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Vereinbarung vom 28. September 2006 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 (EUZBBG AV: BGBl. I, S. 2177); Vereinbarung vom 12. Juni 2008 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG AV: [http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/aussch/europa/niederschrift/2008/16-045\\_07-08Anlage1.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/aussch/europa/niederschrift/2008/16-045_07-08Anlage1.pdf)).

<sup>7</sup> BT-Drs. 16/8917 S. 3 ff.; BT-Plenarprot. 16/157, S. 16482 B. Siehe hierzu auch die öffentliche Anhörung vom 5. März 2008 vor dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Protokoll der 55. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 5. März 2008, S. 56 f., [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a21/oeff\\_sitz/55\\_Sitzung\\_am\\_5\\_3\\_2008.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a21/oeff_sitz/55_Sitzung_am_5_3_2008.pdf)).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht jetzt eine stärkere Formalisierung dieser Beteiligung sowie punktuell auch ihre Erweiterung notwendig. Damit soll nicht zuletzt die verfassungsgerichtliche Kontrolle der vereinfachten Vertragsänderung im weiteren Sinne erleichtert werden. Teil II erläutert und bewertet die vom Bundesverfassungsgericht für notwendig erklärte Ausgestaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat. Dabei wird aufgezeigt, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in einem erheblichen Spannungsverhältnis zu den Zielen der Fortentwicklung der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft und der Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit steht. Die Organe der Europäische Union und insbesondere der EuGH werden mit einem Misstrauen belegt, das die Loyalität zwischen den deutschen und den EU-Verfassungsorganen (Art. 10 EGV)<sup>8</sup> grenzwertig belastet und zu der Praxis der europäischen Integration, insbesondere dem ausgewogenen und funktionierenden Kooperationsverhältnis zwischen Straßburg, Luxemburg und Karlsruhe,<sup>9</sup> in einem verstörenden Missverhältnis steht. Die vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Auflagen erweisen sich als nicht vollständig konsistent und nicht ausreichend begründet. So fehlt jede Auseinandersetzung mit der Tatsache, dass nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers Art. 23 Abs. 1a Satz 3 GG auch auf die vereinfachte Vertragsänderung anwendbar sein sollte,<sup>10</sup> was die Frage seines Verhältnisses zu Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG aufwirft. Die Neuerung, dass der Vertrag von Lissabon etwa bei der Subsidiaritätskontrolle oder bei der Brückenklausel die nationalen Parlamente zu unmittelbaren Akteuren der Europapolitik macht,<sup>11</sup> wird nicht ausreichend berücksichtigt.

---

<sup>8</sup> Siehe *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 10 EGV, insbesondere Rn. 11 ff.; *Hatje*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 10 EGV, Rn. 13 ff.

<sup>9</sup> Siehe *Suhr*, ZEuS 2008, S. 45 ff., 67 ff.

<sup>10</sup> Art. 23 Abs. 1a GG wurde erst nach dem Ausweitungsgesetz (Fn. 4) erarbeitet und sollte das Grundgesetz für das Ausweitungsgesetz öffnen. Dass der Verfassungsgesetzgeber bei Art. 23 Abs. 1a Satz 3 GG auch die vereinfachte Vertragsänderung im Blick hatte, liegt auf der Hand: Die vereinfachte Vertragsänderung war in der damals vorliegenden Begleitgesetzgebung der einzige Anwendungsfall der in Art. 23 Abs. 1a Satz 3 GG eröffneten von Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG abweichenden Mehrheit im Bundesrat. Die Gesetzesbegründung verweist ausdrücklich auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Brückenklausel (BT-Drs. 16/8488, S. 4, Spalte 2). Schließlich ergibt die weite Fassung des Wortlauts von Art. 23 Abs. 1a Satz 3 GG nur Sinn, wenn man ihn nicht auf die Subsidiaritätsklage beschränkt, sondern alle Fälle einer direkten Berechtigung von Bundestag und Bundesrat durch die europäischen Verträge in den Blick nimmt.

<sup>11</sup> Siehe *Suhr*, ZEuS 2008, S. 45 ff., 77 ff.

## **2. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft braucht effektive Vertragsänderungsverfahren**

Wir unterscheiden im Europarecht das Primärrecht und das Sekundärrecht. Diese kommen nach unterschiedlichen Verfahren zustande. Das Sekundärrecht muss sich am Primärrecht messen lassen.

Das Primärrecht ist bisher vor allem im EUV und im EGV niedergelegt sowie in Protokollen und Anhängen. EUV-Lissabon (EUV-L) und AEUV sollen an die Stelle von EUV und EGV treten. Hinzu kommt nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV-L die GR-Charta. Wegen der dynamischen Verweisung von Art. 52 Abs. 3 GR-Charta auf die EMRK wurde die Selbstbindung der EU an die EMRK (für den Anwendungsbereich des Europarechts) über den bisherigen Art. 6 Abs. 2 EUV hinaus noch verstärkt.

Zum Sekundärrecht gehören die von den EU-Institutionen erlassenen Rechtsakte, siehe insbesondere die Kataloge in Art. 249 EGV (1. Säule), Art. 12 EUV (2. Säule) und Art. 34 EUV (3. Säule).

Änderungen des Primärrechts erfolgen namentlich bei Änderungen der Verträge und bei Beitritten. Beitritte sind spezielle Fälle von Vertragsänderungen, was die Entscheidungen über Sitzverteilung, Sperrminoritäten sowie Übergangsregelungen usw. anschaulich machen. Nach Art. 48 und 49 EUV erfolgen Vertragsänderungen und Beitritte durch Verträge, die nur in Kraft treten können, wenn sie anschließend von den Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Vorschriften ratifiziert werden. Jüngere Anwendungsfälle sind die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie die Beitritte von 12 Mitgliedstaaten 2004 und 2007.

Das bisher in Art. 48 EUV geregelte Verfahren für die inhaltliche Änderung der Verträge ist seit längerem in der Diskussion:

Ein Vorwurf lautete, Regierungskonferenzen würden zentralistisch, exekutivistisch und intransparent geführt. Das Ergebnis könne anschließend von den demokratisch direkt legitimierten nationalen Parlamenten (bzw. dort, wo Referenden vorgesehen sind, den Bürgerinnen und Bürgern) nur noch als Ganzes akzeptiert oder verworfen werden. Als Reaktion hat man der Redaktion der GR-Charta und des Vertrages über

eine Verfassung für Europa Konvente vorgeschaltet, denen mehrheitlich Parlamentarier angehörten. Diese Konventsmethode soll nach Art. 48 Abs. 2 EUV-L in Zukunft der Regelfall sein. Sie verlagert die nach nationalem Verfassungsrecht geforderte Einbeziehung der nationalen Verfassungsorgane sowie der Öffentlichkeit teilweise vor. Eine Diskussion in den Parlamenten und in der Öffentlichkeit vor einer textlichen Festlegung wird möglich und wurde im Falle des Vertrages von Lissabon, der die wesentlichen Ergebnisse beider Konvente abbildet, auch praktiziert.

Von der Konventsmethode soll bei geringem Umfang der Änderungen unter den Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 Unterabs. 2 EUV-L abgewichen werden können.

Diese Regelung des Art. 48 Abs. 2 Unterabs. 2 EUV-L zeigt wie auch die Sonderregelungen für Beitritte und Austritte in Art. 49 und 50 EUV-L, dass nicht alle Vertragsänderungen die gleiche Tragweite haben und deshalb nicht alle denselben verfahrensrechtlichen Anforderungen unterliegen.

Derselbe Gedanke liegt Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG zugrunde, der ganz überwiegend so verstanden wird, dass nicht für alle EU-Primärrechtsänderungen im nationalen Ratifikationsverfahren über Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG der Art. 79 Abs. 2, also das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, gilt.<sup>12</sup> Obwohl zu dem Verhältnis zwischen Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in Verfassungspraxis und Literatur im Einzelnen erheblicher Streit besteht,<sup>13</sup> lassen sich im Wesentlichen drei mögliche Situationen herausarbeiten:

### **(1) Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art.79 Abs. 2 GG ist anwendbar:**

Für qualifizierte Vertragsrevisionen mit grundgesetzändernden Charakter ist nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag

<sup>12</sup> Siehe BVerfGE 89, 155, 191, 199 (Maastricht). Siehe jetzt auch BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 319 und 412, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

<sup>13</sup> Vgl. z.B. *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rz. 237; *von Heinegg*, BeckOK GG Art. 23 GG, Rn. 20 ff.; *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 23 GG, Rn. 21; *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 406; *Oschatz/Risse*, DÖV 1995, S. 437 ff.; *Schede*, Bundesrat und Europäische Union, 1994, S. 70 ff.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art. 23 GG, Rn. 82 ff.; *ders.*, NJW 1993, S. 1690 ff., 1691; *ders.*, NVwZ 1993, 817, 821; *Everling*, DVBl. 1993, S. 936 ff., 943 f.; *Fischer*, ZParl 1993, S. 32 ff., 39 f.; *Kunig*, in: Ipsen/Rengeling/Mössner/Weber (Hrsg.), Verfassungsrecht im Wandel, 1995, S. 591 ff., 596 f.; *Wilhelm*, BayVBl. 1992, S. 705 ff., 707.

und Bundesrat notwendig. Dieses gilt unstreitig z.B. für den Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>14</sup> oder den Vertrag von Lissabon<sup>15</sup>.

**(2) Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist anwendbar, aber Art 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG ist nicht anwendbar:**

Für einfache Vertragsänderungen ohne grundgesetzändernden Charakter gibt es einen eigenen Anwendungsbereich unterhalb der Schwelle des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, in dem nur die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat mit einfacher Mehrheit notwendig ist. Dieser Fall unterscheidet sich von der ausschließlichen Anwendbarkeit von Art. 59 Abs. 2 GG dadurch, dass hier auch stets der Bundesrat mit einfacher Mehrheit zustimmen muss. Beispielsweise enthielt der Entwurf des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Nizza einen Hinweis nur auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, nicht aber auf Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG.<sup>16</sup>

**(3) Art. 59 Abs. 2 GG ist anwendbar; Art 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG sind nicht anwendbar:**

Die ausschließliche Anwendbarkeit von Art. 59 Abs. 2 GG hat zur Folge, dass der Bundestag (mit einfacher Mehrheit) zustimmen muss und es für den Bundesrat auf die Materie ankommt, ob es sich um ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsgesetz handelt. Die ausschließliche Anwendbarkeit von Art. 59 Abs. 2 GG galt nach h.M. für Beitrittsrunden wie 2004 und 2007,<sup>17</sup> wurde aber auch für schlichte Vertragsänderungen ohne Übertragung von Hoheitsrechten vertreten.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Siehe BT-Drs. 15/4900.

<sup>15</sup> Siehe BT-Drs. 16/8300.

<sup>16</sup> Siehe BT-Drs. 14/6146, S. 6, *aber* BT-Drs. 14/7172, S. 3 und BGBl. II 2001, S. 1666. Wegen weiterer Beispiele aus der Verfassungspraxis siehe BT-Drs. 12/5941, S. 5 und BGBl. II 1994, S. 90; BT-Drs. 13/382, S. 1, 5, 19 f. und BGBl. II 1995, S. 498.

Die Auffassung, die einen eigenen Anwendungsbereich für Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ablehnt, kommt für den Bundestag zu ähnlichen Ergebnissen, weil sie den gemeinsamen Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG begrenzt und im Übrigen Art. 59 Abs. 2 GG anwendet. Vgl. *Oschatz/Risse*, DÖV 1995, S. 437 ff., 440 f.

<sup>17</sup> Vgl. aus der Verfassungspraxis z.B. BT-Drs. 12/7977, Anlage 3, S. 330; BT-Drs. 12/8188, S. 2; BR-Plenarprot., 672. Sitzung, Anlage 50, S. 451. Vgl. aus der Literatur z.B. *von Heinegg*, BeckOK GG Art. 23 GG, Rn. 23.1; *Oschatz/Risse*, DÖV 1995, S. 437 ff., 440; *Schotten*, VR 1993, S. 89 ff., 91; *Hölscheidt/Schotten*, DVBl. 1995, S. 187 ff. Vgl. zur Gegenmeinung im Hinblick auf Beitritte z.B. *Herdegen*, Europarecht, 11. Aufl. 2009, § 7, Rz. 8; BT-Drs. 15/11358; BT-Plenarprot. 12/237, Anlage 4, S. 20917 D; BT-Drs. 12/8188, S. 5; BR-Drs. 360/06 (Beschluss), S. 3; BR-Drs. 300/03 (Beschluss); BR-Drs. 680/94 (Beschluss).

<sup>18</sup> Siehe z.B. *Oschatz/Risse*, DÖV 1995, S. 437 ff., 440.

Es ist also bei jeder EU-Vertragsänderung zu begründen, ob es sich i.S.v. Art. 59 Abs. 2, Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG um eine einfache oder um eine qualifizierte Änderung handelt und welche Mehrheitserfordernisse sich daraus ergeben. Die in der bisherigen Verfassungspraxis auftretenden rechtlichen Streitfälle konnten im Ergebnis vielfach offen bleiben, weil regelmäßig eine Zustimmung mit überwältigender Mehrheit oder sogar eine Einstimmigkeit erzielt wurde.

Es wäre durchaus vorstellbar, Reformvorhaben wie den Vertrag Lissabon in Pakete aufzuteilen, für die dann unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen gelten würden; ganz so, wie in Deutschland diskutiert wird, bei großen Gesetzgebungsvorhaben die nicht seitens des Bundesrates zustimmungspflichtigen Teile abzutrennen und separat zu verabschieden.

Über die förmliche Änderung der Vertragstexte hinaus wurden in der europäischen Integration von Anfang an Techniken entwickelt, um Vertragsänderungen nicht ad hoc ins Werk zu setzen, sondern Abstufungen zu ermöglichen. Ganz wie bei Nebenbestimmungen im Verwaltungsrecht (§ 36 VwVfG) wurde etwa mit Befristungen oder Bedingungen gearbeitet. So traten viele Neuerungen wie der Binnenmarkt oder die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) nicht sofort sondern zeitlich versetzt bzw. abgestuft in Kraft. Institutionelle Regeln wie die Verteilung von Sitzen oder Stimmgewichten erfolgten bereits mit Blick auf spätere Erweiterungsrounden. Bereits erwähnt wurde die Einräumung befristeter Übergangsregelungen in Beitrittsverträgen. In einzelnen Bereichen darf eine Gruppe von Mitgliedstaaten schneller vorangehen (z.B. WWU, Schengen-Prozess, Verstärkte Zusammenarbeit). Einzelne Staaten haben sich Optionsmöglichkeiten vorbehalten (z.B. Justiz und Inneres).

Die vorgenannten Abstufungen sind Techniken, um die EU trotz der Interessenvielfalt als *eine* Rechtsgemeinschaft zu erhalten. Sie erlauben eine Regelungstiefe jenseits des herkömmlichen Völkerrechts einschließlich der Bereitschaft, sich einer supranationalen Kontrolle durch die Kommission und den EuGH bis hin zur

Sanktionierung zu unterwerfen. Ohne diesen Instrumentenkasten an abgestuften Regelungen wäre eine Einigung über diese Politikfelder auf EU-Ebene schlicht nicht möglich gewesen; ganz so, wie man ohne die Möglichkeit von Nebenbestimmungen viele begünstigende Verwaltungsakte zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger schlicht ablehnen müsste.

Vereinfachte Vertragsänderungen gehören ebenfalls zu diesem Instrumentarium abgestufter Vertragsänderungen.<sup>19</sup> Von einer vereinfachten Vertragsänderung kann man dann sprechen, wenn die Verträge die Änderung einer Primärrechts-Regelung unter Voraussetzungen unterhalb der Schwelle des regelmäßigen Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 EUV/ Art. 48 EUV-L) erlauben.

Auch hier wird zu einer gestuften Regelung gegriffen, indem eine Änderung in den Verträgen bereits angelegt wird und das Inkrafttreten dieser Änderung an Voraussetzungen geknüpft wird, die unterhalb der Schwelle des regelmäßigen Vertragsänderungsverfahrens liegen.

Die Regelungstiefe des Primärrechts samt der sehr weitgehenden gerichtlichen Nachprüfbarkeit der Einhaltung des Primärrechts prägen den Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft. Um diesen Charakter zu erhalten, muss man relativ häufig das Primärrecht ändern. Hiervon zeugen zuletzt die Verträge von Lissabon (mit der Vorstufe Rom), Nizza, Amsterdam und Maastricht.

Die Frequenz der Änderung institutioneller und materieller Regelungen des Grundgesetzes belegt, dass eine Rechtsgemeinschaft mit Rechtsschutzgarantie und einer Jurisdiktion auf Grundlage kodifizierten Rechts relativ häufige Textanpassungen notwendig macht. Die Alternative einer Verfassung, die nur Grundsätze festgelegt, oder gar eines Verzichts auf eine kodifizierbare Verfassung ist in einzelnen anderen Demokratien mit einer anderen Rechtskultur auf nationaler Ebene zu beobachten. Selbst für diese Staaten wäre ein solcher Weg aber für die EU nicht gangbar. Für die EU wird einhellig nur der Weg einer weitgehenden Kodifizierung von Rechten und Pflichten als gangbar angesehen - zum Wohle einer möglichst weitgehenden Bestimmtheit, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit.

---

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155, 177, 197, 199, 210 (Maastricht).

Auf internationaler und supranationaler Ebene bedeutet ein Verzicht auf eine regelmäßige Aktualisierung der Verträge, dass die Praxis sich bei der Anwendung und Auslegung der Verträge Schritt für Schritt vom Wortlaut des Vertragstextes entfernen und die gerichtliche Nachprüfung immer weniger am Wortlaut der Verträge festgemacht werden kann. Dieses führt zu einem Verlust von Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit bis hin zu dem im Völkerrecht nicht seltenen Phänomen einer Vertragspraxis, die dem Wortlaut der ursprünglichen Verträge nicht mehr entspricht.<sup>20</sup> Beispiele für solche nur sehr schwierig zu aktualisierenden Verträge sind die UN-Charta oder der NATO-Vertrag. Letzterer hat zu dem berühmten Wort von *Georg Ress* in der Festschrift *Zeidler* von „Verträgen auf Rädern“ geführt.<sup>21</sup> Solche Verträge auf Rädern werden nicht nach Maßgabe geordneter Verfahren unter Einbeziehung der Legislative fortentwickelt, sondern schaffen Schritt für Schritt Fakten.

Das Beispiel des Grundgesetzes und der EU-Verträge einerseits sowie der UN-Charta und des NATO-Vertrages andererseits zeigt, dass eine Übereinstimmung von Verfassungstext, Verfassungswirklichkeit und Verfassungsjurisdiktion nur dann möglich ist, wenn es praktikable und effektive Änderungsmechanismen gibt.<sup>22</sup> Anders ausgedrückt: Je stärker man die Hürden für eine Änderung des Grundgesetzes oder der EU-Verträge erhöht, desto eher läuft man Gefahr, dass Verfassungstext, Verfassungswirklichkeit sowie Verfassungsjurisdiktion auseinander laufen. Der Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft macht es angesichts ihres Integrationsstandes notwendig, dass Vertragsänderungen überhaupt noch zu verwirklichen sind.

Die vielfach gehörte Aussage, dass der Vertrag von Lissabon auf längere Zeit die letzte Vertragsänderungsrunde sei,<sup>23</sup> ist in Wirklichkeit ambivalent: Sie ist aus Sicht

---

<sup>20</sup> Vgl. zur Gefahr einer „Versteinerung“ des Europarechts z.B. *Puttler*, EuR 2004, 669 ff., 679.

<sup>21</sup> *Ress*, Verfassungsrechtliche Auswirkungen der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge, FS *Zeidler*, 1987, Band 2, S. 1775 ff., 1779; vgl. BVerfGE 90, 286, 373; siehe auch *Röben*, Außenverfassungsrecht, 2007, S. 258 ff.

<sup>22</sup> Vgl. *Puttler*, DÖV 2005, 401.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu die – differenzierende – Einordnung der Bundeskanzlerin am 24. April 2008 (BT-Plenarprot. 16/157, S. 16452 B): „...anders als andere Verträge trägt dieser Vertrag von Lissabon kein Verfallsdatum. Er hat anders als seine unmittelbaren Vorgänger keine

der Kompetenzräume der Mitgliedstaaten und Regionen beruhigend. Aber sie ist mindestens genau so beunruhigend: Denn sie impliziert, dass die Praxis und die Jurisdiktion sich Schritt für Schritt vom Vertragstext entfernen könnten. Die EU wird in jedem Falle auf Herausforderungen in Bereichen wie den regionalen Konflikten (Naher Osten, Kaukasus, Balkan), Terrorismus, Energiesicherheit oder Klimawandel reagieren müssen. Zukünftige Herausforderungen sind naturgemäß noch nicht vollständig bekannt. Wenn die EU-Verträge dafür keine institutionellen Regelungen samt *Checks and Balances* und Jurisdiktion vorsehen, dann wird es außerhalb der Verträge geschehen. Der Schengen-Prozess, der sich zunächst außerhalb der Verträge abspielte, ist ein Beispiel für solche Prozesse. Der internationale Terrorismus traf auf eine EU, die im Bereich innere Sicherheit, justizielle Zusammenarbeit und Grundrechtsschutz bereits Verfahren erarbeitet hatte, so dass etwa der Europäische Haftbefehl vor dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht zur Nachprüfung kommen konnte. Es dürfte naiv sein zu glauben, dass die Gegenmaßnahmen gegen den neuartigen internationalen Terrorismus sonst nicht erfolgt wären. Vielmehr wäre die Gefahr erheblich größer gewesen, dass sie außerhalb dieser geordneten rechtsstaatlichen Verfahren und ohne vorlaufende Beteiligung der Legislativ-Organe erfolgen.

Die Verfassungswirklichkeit zeigt im Übrigen auch, dass die Forderung nach einem Verzicht auf eine Kompetenzergänzungsklausel wie in Art. 308 EGV bzw. Art. 352 AEUV sehr ambivalent ist. Denn sowohl im Völkerrecht als auch im nationalen Recht werden dann in der Praxis regelmäßig ungeschriebene Kompetenzen („implied powers“) bemüht; mit dem Nachteil, dass ihre Voraussetzungen aus allgemeinen Quellen geschöpft werden müssen, wohingegen die aktuelle und noch mehr die geplante Kompetenzergänzungsklausel mit expliziten zusätzlichen verfahrensrechtlichen Sicherungen versehen sind.<sup>24</sup>

Dieses zeigt, dass die EU als Rechtsgemeinschaft bisheriger Ausprägung effektive und abgestufte Vertragsänderungsmechanismen braucht. Wer dem nicht zustimmen wollte, bahnte entweder eine Rückwärtsentwicklung zur klassischen

---

Revisionsklausel. Eine weitere grundlegende Änderung der Verträge ist heute nicht in Sicht. ..."

<sup>24</sup> Vgl. zum Ganzen bereits BVerfGE 89, 155, 210 (Maastricht).

intergouvernementalen Zusammenarbeit (samt ihrer Exekutivlastigkeit, Intransparenz und begrenzten Durchsetzbarkeit) oder einem stärker richterrechtlich geprägten System den Weg. Dieses würde dem vielfach kritisierten EuGH gerade noch mehr Entscheidungsmacht geben. Vor allem aber wäre es nicht der vom Grundgesetz in seiner Präambel und in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 vorgezeichnete Weg.

Die ablehnenden Referenden der Vergangenheit in Irland, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden sowie die Vorbehalte gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa sowie den Lissabon-Vertrag zeugen von der Schwierigkeit, Änderungen der europäischen Verträge überhaupt noch zu realisieren. Vertragsänderungsrunden werden öffentlich, politisch und sogar vor den nationalen Verfassungsgerichten nicht auf Grundlage der tatsächlich vorgesehenen Änderungen diskutiert, sondern zur gesamtgesellschaftlichen Abrechnung genutzt. Selbst unstrittige Verbesserungen erweisen sich als nur schwer durchsetzbar, da ausgeblendet wird, dass bei Ablehnung der Änderung gerade der als unbefriedigend empfundene status quo weiter gilt.

Diese Entwicklung ist einerseits Beleg für den notwendigen Respekt vor dem nationalen Souverän und seiner Verfassungsordnung. Aber sie ist auch Beleg für die Schwierigkeit, dass die Ausgestaltung der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft mit der Wirklichkeit Schritt hält.

Da die Europäische Union nicht als Bundesstaat angelegt ist, kommt eine Vertragsrevision per Mehrheitsentscheidung - also gegen den Willen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten - nicht in Frage.<sup>25</sup> Nordrhein-Westfalen kann dieses in Deutschland passieren. Malta, Luxemburg oder Zypern in der Europäischen Union nicht. Was aber möglich und notwendig ist, ist eine weitere Verfeinerung des Systems der abgestuften Vertragsänderung, wozu neben einer Erleichterung der

---

<sup>25</sup> Vgl. zu dieser Diskussion *Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, 6. Aufl. 2005, § 7, Rz. 46; *Puttler*, EuR 2004, S. 669 ff., 673 f.; *dies.*, DÖV 2005, 401 ff., 402. Die Ablehnung einer Vertragsrevision per Mehrheitsentscheidung schließt allerdings nicht jedwede Primärrechtsänderung aus. Nicht gemeint sind beispielsweise Detailregelungen in Satzungen ohne Verfassungscharakter. So lassen Art. 129 Abs. 3 und 281 Abs. 2 AEUV die Änderung bestimmter Regelungen der in Protokollen geregelten Satzungen des ESZB und der EZB sowie des EuGH im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu.

Verstärkten Zusammenarbeit auch die Mechanismen der vereinfachten Vertragsänderung gehören.<sup>26</sup>

### 3. Bisherige Ausprägungen der vereinfachten Vertragsänderung

Mechanismen der vereinfachten Vertragsänderung sind im Europarecht seit langem<sup>27</sup> etabliert und anerkannt.

#### a) Erleichterungen auf der Ebene der Europäischen Union

Sie können zunächst Erleichterungen auf der Ebene der EU vorsehen. Dieses bedeutet den Verzicht auf eine Regierungskonferenz (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 EUV) bzw. zukünftig den Verzicht auf einen Konvent plus nachgelagerter Regierungskonferenz (Art. 48 Abs. 3 Unterabsatz 1 EUV-L). Der bereits erwähnte Verzicht auf einen Konvent bei Änderungen geringen Umfangs nach Art. 48 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV-L gehört in diese Kategorie.

Ebenfalls in diese Kategorie gehört Art. 42 EUV, der es zulässt, ohne Regierungskonferenz die dritte Säule in die erste Säule zu überführen. Art. 42 EUV hatte mit Art. K.9 EUV bereits eine Vorgängerregelung im Unionsvertrag von Maastricht.<sup>28</sup>

Auch in diese Kategorie gehören Art. 22 Abs. 2 EGV (Unionsbürgerschaft), Art. 190 Abs. 4 Unterabs. 2 EGV (Wahlverfahren Europäisches Parlament), Art. 229a Satz 1 EGV (gewerblicher Rechtsschutz)<sup>29</sup> und Art. 269 Abs. 2 EGV (Eigenmittelbeschluss), die alle auf zweiter Stufe eine nationale Ratifikation vorsehen. Verfahren und Mehrheiten für diese nationale Ratifikation regelt das jeweilige nationale Verfassungsrecht.

---

<sup>26</sup> Vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 42.

<sup>27</sup> Siehe z.B. die Beispiele bei *Streinz*, Europarecht, 3. Aufl. 1990, S. 172.

<sup>28</sup> Siehe hierzu BVerfGE 89, 155, 177, 196, 209 (Maastricht).

<sup>29</sup> Siehe hierzu auch die Erklärung Nr. 17.

## **b) Erleichterungen auf der nationale Ebene**

Ein Beispiel für Abstufungen auf nationaler Ebene ist die Tatsache, dass die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten Referenden teilweise von Umfang und Bedeutung der Vertragsänderungen abhängig machen. Für Deutschland wurde oben bereits auf Art. 59 Abs. 2 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG hingewiesen, wonach - bei viel Streit im Detail - nach ganz überwiegender Auffassung nur bei qualifizierten Vertragsänderungen eine Zweidrittelmehrheit notwendig ist.<sup>30</sup>

## **c) Erleichterungen auf der EU-Ebene und der nationalen Ebene**

Neben den unter a) genannten Fällen, in denen es bei der Zweistufigkeit des Verfahrens bleibt und unverändert auf der zweiten Stufe eine nationale Ratifikation vorgesehen ist, kennt das Europarecht auch Fälle, in denen Primärrechtsänderungen durch einstimmigen Ratsbeschluss ohne nachgelagerte nationale Ratifikation erfolgen. Da in diesen Fällen die Änderung bereits durch den einstimmigen Ratsbeschluss verbindlich wird, kann eine Beteiligung anderer nationaler Verfassungsorgane nur im Vorfeld dieses Ratsbeschlusses erfolgen.

Verfahren und Mehrheiten für diese Beteiligung anderer nationaler Verfassungsorgane durch die Regierung regelt das jeweilige nationale Recht. Allerdings sind insofern Grenzen gesetzt, als nicht auf der EU-Ebene Verfahren der vereinfachten Vertragsänderung vereinbart werden können, um diese dann auf nationaler Ebene unverhältnismäßig zu erschweren oder unmöglich zu machen. Dieses wäre europarechtlich bedenklich, da die angestrebte Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit unterlaufen würde. Verfassungsrechtlich kann darüber hinaus ein Spannungsverhältnis zu dem notwendigen Handlungsspielraum der Regierung entstehen.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Siehe oben unter 2.

<sup>31</sup> Vgl. *Battis*, in: ders./Tsatsos/Stefanou (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 1995, S. 81 ff., 91; *Schede*, Bundesrat und Europäische Union, 1994, S. 229 ff.; *Di Fabio*, Der Staat 1993, S. 191 ff., 207, 209, 216; *Ress*, DÖV 1992, S. 944 ff., 946.

In seiner Maastricht-Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausführlich auch mit der einstufigen vereinfachten Vertragsänderung befasst und insbesondere im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion die verbleibenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages herausgearbeitet.<sup>32</sup>

Ein Beispiel für solche Erleichterungen bildet Art. 67 Abs. 2 Spiegelstrich 2 EGV (Gesetzgebungsverfahren JI-Politik erste Säule). Kombiniert mit einer Übergangsfrist sind hier die Vertragsänderungen so weitgehend vorgeprägt, dass weder eine Regierungskonferenz noch eine nationale Ratifikation angeordnet werden. Weitere Beispiele für solche Erleichterungen bilden Art. 104 Abs. 14 Unterabs. 2 EGV (Protokoll Defizitkontrolle), Art. 6 des Protokolls (Nr. 21) über die Konvergenzkriterien und Art. 107 Abs. 5 EGV (Satzung ESZB). Sie erlauben das Ändern bzw. komplette Ersetzen von Protokollen, d.h. ganzen Regelungsabschnitten des Primärrechts.

Nach Art. 213 Abs. 1 Unterabs. 3 EGV kann die Gesamtzahl der Kommissare durch einfachen Ratsbeschluss geändert werden. Art. 222 Abs. 1 Satz 2 EGV sieht die Erhöhung der Zahl der Generalanwälte durch einstimmigen Ratsbeschluss vor. Nach Art. 245 Abs. 2 EGV können Teile der Satzung des EuGH durch einstimmigen Ratsbeschluss geändert werden.<sup>33</sup> Ähnliches gilt nach Art. 266 Abs. 3 EGV für die Satzung der EIB.

#### **d) Vereinbarkeit der bisherigen Ausprägungen der vereinfachten Vertragsänderung mit dem Grundgesetz**

Aus Sicht des Grundgesetzes bestehen gegen die bisherigen Mechanismen der vereinfachten Vertragsänderung keine durchgreifenden Bedenken.

Erfolgt wie unter a) nur eine Verfahrenserleichterung auf EU-Ebene und ist auf nationaler Ebene unverändert eine innerstaatliche Ratifikation vorgesehen, dann ist Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG ohne weiteres Genüge getan. Die Beteiligung der

---

<sup>32</sup> BVerfGE 89, 155, 203 f.

<sup>33</sup> Siehe z.B. die Einführung eines Eilvorlageverfahrens vor dem EuGH: Art. 23a n.F. Satzung EuGH und § 104b n.F. VerfO EuGH (ABl. Nr. L 24 v. 29.1.2008, S. 39 ff.). Vgl. hierzu EuGH, Urt. v. 11.7.2008, Rs. C-195/08 PPU, NJW 2008, 2973, besprochen von *Rieck*, NJW 2008, S. 2958; EuGH, Urt. v. 12.8.2008, Rs. C-296/08 PPU; EuGH, Jahresbericht 2007, S. 9; *Kühn*, EuZW 2008, S. 263 ff.

deutschen Verfassungsorgane wird nicht verkürzt, sondern verdoppelt: Denn erstens ermächtigt das mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat angenommene Vertragsgesetz zu dieser vereinfachten Vertragsänderung. Und zweitens kommen die einschlägigen nationalen Ratifikationsvorschriften im konkreten Anwendungsfall der vereinfachten Vertragsänderung zum Tragen, weil nach wie vor ein zweistufiges Verfahren vorgesehen ist. Dessen zweite Stufe wird wie bei klassischen Primärrechtsänderungen nach 23 Abs. 1 GG bestimmt.<sup>34</sup> Das Bundesverfassungsgericht weist in seiner Maastricht-Entscheidung mehrfach darauf hin, dass dieses Zustimmungsgesetz auch erneut verfassungsgerichtlich überprüft werden kann.<sup>35</sup>

Erfolgt wie unter c) die Primärrechtsänderung durch einstimmigen Ratsbeschluss, ohne dass eine nachgelagerte innerstaatliche Ratifizierung vorgesehen wäre, dann gilt folgendes:

Das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat angenommene Vertragsgesetz ermächtigt zu dieser vereinfachten Vertragsänderung. Die Reichweite der Ermächtigung wird bereits im Vorfeld des Vertragsgesetzes geprüft.<sup>36</sup> Hieraus folgt zugleich, dass es sich nicht um Blankettnormen handeln darf, die unbegrenzt zu einer autonomen Änderung des Primärrechts durch EU-Institutionen ermächtigen. Sondern Art und Ausmaß der Primärrechtsänderung müssen vorhersehbar und eingrenzbar sein.<sup>37</sup> Wenn man zu der Auffassung käme, dass eine Regelung der vereinfachten Vertragsänderung zu unbestimmt und offen formuliert und deshalb einer im Zeitpunkt der Ratifikation des Vertragsgesetzes vorweggenommenen Zustimmung nicht zugänglich wäre, wäre nicht automatisch eine Verfassungswidrigkeit des Vertragsgesetzes die Folge. Verfassungskonform wäre vielmehr zu prüfen, ob auf nationaler Ebene gegebenenfalls das reguläre Verfahren der Vertragsänderung zur Anwendung kommen müsste, was – je nach Materie – nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 i.V.m.

---

<sup>34</sup> Vgl. z.B. *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl. 2004, Art. 42 EUV, Rz. 4; Art. 22 EGV, Rz. 4; Art. 229a EGV, Rz. 2.

<sup>35</sup> BVerfGE 89, 155, 175, 177. So auch BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 243, 413, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

<sup>36</sup> BVerfGE 89, 155, 183 f. (Maastricht). Siehe jetzt BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 312, 413, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

<sup>37</sup> BVerfGE 89, 155, 187 f.

Art. 79 Abs. 2 GG die Notwendigkeit einer formalgesetzlichen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zu den geplanten Änderungen mit einfacher Mehrheit oder sogar mit Zweidrittelmehrheit bedeuten würde.<sup>38</sup>

Bei der einzelnen Primärrechtsänderung folgt aus der Einstimmigkeit im Rat eine zusätzliche Kontrolle durch die nationalen Parlamente. Die Unterrichts- und Mitwirkungsrechte gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG sowie der entsprechenden Ausführungsgesetze und -vereinbarungen kommen zur Anwendung.<sup>39</sup>

Für den Bundestag, dessen Mitwirkung im zweistufigen Verfahren der Primärrechtsänderung noch einmal gezielt über Ziffer VI. der EUZBBG AV vom 28. September 2006 geklärt wurde, kommt in dem unter c) behandelten einstufigen Verfahren die volle Bandbreite der Mitwirkungsrechte bei EU-Vorhaben zur Anwendung. Dieses schließt nach Ziffer II.4. die Option eines Parlamentsvorbehalts ein.<sup>40</sup>

Anders als in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht vom 10./11. Februar 2009 zum Lissabon-Vertrag angeklungen, steht die Option eines Parlamentsvorbehalts nicht im Widerspruch zu Art. 23 GG: Für den Bundesrat folgt aus dem Begriffspaar „berücksichtigen“ und „maßgeblich berücksichtigen“ in Art. 23 Abs. 5 Satz 1 und 2 GG, dass seine Stellungnahmen je nach Materie unverbindlich oder grundsätzlich verbindlich sind. Hieraus kann aber nicht geschlossen werden, dass der Bundestag nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG („berücksichtigen“) auf unverbindliche Stellungnahmen beschränkt ist: Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG bedingt die sonstigen Kontrollaufgaben des Bundestages gegenüber der Bundesregierung bis hin zur Abwahl der Bundesregierung (Art. 67 GG: konstruktives Misstrauensvotum)

<sup>38</sup> Siehe hierzu jetzt BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 243, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

<sup>39</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, sieht den Schutz durch die Einstimmigkeit (Absatz-Nr. 409). Gleichwohl soll allerdings „für jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts“ der Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gelten (Absatz-Nr. 243), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html). Dieses wirft Fragen auf im Hinblick auf Art. 129 Abs. 3 AEUV (Satzung ESZB und EZB) und Art. 281 Abs. 2 AEUV (Satzung EuGH), die Primärrechtsänderungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zulassen.

<sup>40</sup> Das in Teil II des Beitrags näher behandelte Urteil BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 243, 406 ff. verlangt eine gesetzliche Regelung der Beteiligungsrechte und teilweise auch ihre Ausübung durch Gesetz: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

nicht ab.<sup>41</sup> Die Entscheidung des BVerfG zum Europäischen Haftbefehl hat deutlich gemacht, dass eine aktive Wahrnehmung dieser Kontrollaufgaben durch den Bundestag vom Grundgesetz gefordert ist.<sup>42</sup> Daher begegnet es keinen Bedenken, wenn als Minus zu weitergehenden Beschlüssen die Bundesregierung beispielsweise in Ziffern II.4. und VI. der EUZBBG AV oder in der Entschließung des Bundestages vom 24. April 2008<sup>43</sup> aufgefordert wird, sich um ein Einvernehmen mit dem Bundestag zu bemühen.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Siehe den ausdrücklichen Hinweis auf Art. 67 GG in BVerfGE 89, 155, 190 f. Vgl. *Ossenbühl*, DVBl. 1993, S. 629 ff., 637; *Di Fabio*, Der Staat 1993, S. 191 ff, 215, der bereits darauf hinweist, dass "berücksichtigen" in Art. 23 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 Satz 1 GG nicht bedeutungsgleich sein muss.

<sup>42</sup> BVerfGE 113, 273.

<sup>43</sup> BT-Drs. 16/8917, S. 5

<sup>44</sup> Siehe hierzu jetzt BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 410, wonach eine gesetzliche Regelung der Beteiligungsrechte und teilweise auch ihre Ausübung durch Gesetz notwendig seien: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

#### 4. Vereinfachte Vertragsänderung im Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon reagiert auf den oben beschriebenen Bedarf nach noch stärker differenzierten Verfahren der Vertragsänderung in einer Rechtsgemeinschaft von 27 und mehr Staaten. Dabei erteilt er weiterhin einer Vertragsrevision per Mehrheitsentscheidung eine Absage.<sup>45</sup>

Art. 48 Abs.1 EUV-L unterscheidet ein ordentliches und ein vereinfachtes Änderungsverfahren.

Das ordentliche Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2-5 EUV-L knüpft an das zweistufige Verfahren nach Art. 48 EUV an. Es verstetigt das bereits zuletzt auf der ersten Stufe praktizierte Verfahren eines Konvents mit nachgelagerter Regierungskonferenz. Art. 48 Abs.2 Satz 2 EUV-L unterstreicht die Rolle der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“, die der EU nicht nur Kompetenzen zuweisen, sondern auch Kompetenzen entziehen können.<sup>46</sup>

##### a) Ausprägungen der vereinfachten Vertragsänderung im Vertrag von Lissabon

Bei Änderungen geringen Umfangs kann nach Art. 48 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV-L auf einen Konvent verzichtet werden. Auf der zweiten Stufe bleibt es bei der Ratifikation nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts.

Das vereinfachte Änderungsverfahren erlaubt erstens nach Art. 48 Abs. 6 EUV-L eine erleichterte Änderung von Bestimmungen der Dritten Teils des AEUV und zweitens nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L den erleichterten Übergang von der Entscheidung im Rat mit Einstimmigkeit zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit sowie von besonderen Gesetzgebungsverfahren zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

---

<sup>45</sup> Siehe oben Fn. 25.

<sup>46</sup> Siehe BVerfGE 89, 155, 190 (Maastricht); BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 231, 235, 271, 298, 334, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

**aa) Art. 48 Abs. 6 EUV-L**

Art. 48 Abs. 6 EUV-L regelt ein zweistufiges Verfahren mit Erleichterungen auf der ersten Stufe:

Auf der ersten Stufe kann der Europäische Rat einstimmig Bestimmungen der Dritten Teils des AEUV ändern.<sup>47</sup> Zu diesem Dritten Teil gehören die internen Politiken und Maßnahmen der Union (Art. 26 bis 197 AEUV): Binnenmarkt und Zollunion, Landwirtschaft, Grundfreiheiten, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Verkehr, Wettbewerbsregeln, Wirtschafts- und Währungspolitik, Beschäftigung, Sozialpolitik, Europäischer Sozialfonds, Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Transeuropäische Netze, Industrie, Strukturpolitik, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt, Umwelt, Energie, Tourismus, Katastrophenschutz sowie Verwaltungszusammenarbeit.

Eine Ausdehnung der Zuständigkeiten der EU ist nach Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 3 EUV-L ausgeschlossen.

Auf der zweiten Stufe muss eine Ratifikation nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts erfolgen. Insofern besteht eine Vergleichbarkeit mit den heutigen Regelungen etwa in Art. 42 EUV, Art. 22 Abs. 2 EGV, Art. 190 Abs. 4 Unterabs. 2 EGV, Art. 229a Satz 1 EGV und Art. 269 Abs. 2 EGV.

**bb) Art. 48 Abs. 7 EUV-L**

Art. 48 Abs. 7 EUV-L regelt ein zweistufiges Verfahren mit Erleichterungen gegenüber dem regulären Änderungsverfahren sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene:

Auf der Ebene der EU kann der Europäische Rat für bestimmte Fälle oder Bereiche einstimmig den Übergang von der Entscheidung im Rat mit Einstimmigkeit zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit sowie von besonderen Gesetzgebungsverfahren zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen.

---

<sup>47</sup> Siehe zur Vorgeschichte dieser Regelung im Verfassungsvertrag und im Europäischen Konvent *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 401 f.

Auf der nationalen Ebene besteht ein sechsmonatiges Widerspruchsrecht der nationalen Parlamente. Widerspricht nur ein nationales Parlament, ist die Änderung abgelehnt.<sup>48</sup>

### **Anwendungsbereich für den Übergang zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit:**

Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 1 EUV-L erlaubt fall- oder bereichsweise den Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat

- für die Regelungen des AEUV; ausdrücklich ausgenommen sind gemäß Art. 353 AEUV die Art. 311 Abs. 3 und 4 AEUV (Eigenmittelbeschluss), Art. 312 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV (mehrjähriger Finanzrahmen), Art. 352 AEUV (Kompetenzergänzung) und Art. 354 AEUV (Stimmrechtsaussetzung).
- für die Regelungen der bisherigen zweiten Säule (Titel V EUV-L, Art. 21 bis 46 EUV-L: Außen- und Sicherheitspolitik) mit Ausnahme von Beschlüssen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

Als mögliche Anwendungsfälle kommen beispielsweise in Frage:

Art. 19 Abs. 1 AEUV (Antidiskriminierung), Art. 21 Abs. 3 AEUV (Freizügigkeit und soziale Sicherheit), Art. 82 Abs. 2 Unterabs. 2 lit. d) AEUV (Strafverfahren), Art. 83 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV (Kriminalitätsbereiche), Art. 86 Abs. 1 und 4 AEUV (Europäische Staatsanwaltschaft),<sup>49</sup> Art. 89 AEUV (grenzüberschreitende Maßnahmen PJZS), Art. 127 Abs. 6 AEUV (Erweiterung Aufgaben EZB).

### **Anwendungsbereich für den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren:**

Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 2 EUV-L erlaubt für die Regelungen des AEUV fallweise den Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist das in Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV im Einzelnen geregelte Mitentscheidungsverfahren, bei

<sup>48</sup> Die fristgerechte Unterrichtung der nationalen Parlamente regelt Art. 6 Protokoll (Nr. 34) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

<sup>49</sup> Siehe zu den strafjustiziellen Regelungen die Entschließung des Bundestages vom 24. April 2008 (BT-Drs. 16/8917, S. 4 f.; Plenarprot. 16/157, S. 16482 B; BR-Drs. 275/08, S. 3 f.).

dem eine Verordnung, eine Richtlinie oder ein Beschluss auf Vorschlag der Kommission gemeinsam durch den Rat und das Europäische Parlament angenommen werden. Hier geht es also - über den Verzicht auf zwingende Einstimmigkeit im Rat hinaus - um das Initiativmonopol der Kommission und die gleichberechtigte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments.

### **cc) Weitere Fälle der vereinfachten Vertragsänderung**

Während Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV-L in Anknüpfung an den Verfassungskonvent<sup>50</sup> neue querschnittsartige Änderungsverfahren enthalten, bestehen auch weiterhin spezielle Fälle der vereinfachten Vertragsänderung.

Art. 81 Abs. 3 Unterabs. 2 und 3 AEUV ermöglicht für das Familienrecht ein erleichtertes zweistufiges Änderungsverfahren. Dieses ist Art. 48 Abs. 7 EUV-L nachgebildet. Allerdings bestehen hier gegenüber Art. 48 Abs. 7 EUV-L zusätzliche Erleichterungen. Der Rat fasst hier den Beschluss nach Anhörung des Europäischen Parlaments (nicht der Europäische Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments). Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug bestimmen, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, die (abweichend von Art. 81 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV) im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Widerspricht während der sechsmonatigen Prüfungsfrist nur ein nationales Parlament, ist die Änderung abgelehnt.

Wie schon für die bisherige Rechtslage oben unter 2.a) beschrieben, wird in einigen Fällen die Vertragsänderung auf der ersten Stufe erleichtert, aber auf der zweiten Stufe unverändert eine nationale Ratifikation verlangt. Das ist etwa der Fall bei Art. 25 Abs. 2 AEUV (Unionsbürgerschaft), Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 Satz 2 AEUV (Beitritt EMRK), Art. 262 Satz 2 AEUV (Rechtsschutz geistiges Eigentum) oder Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV (Eigenmittelbeschluss).

---

<sup>50</sup> Siehe Art. IV-444 und IV-445 VerfEU und hierzu von *Heinegg*, in: Vedder/von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007; *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff.

Entsprechend den oben für die bisherige Rechtslage unter 2.c) genannten Fällen wird die Vertragsänderung auf beiden Stufen erleichtert. Hierunter fallen etwa Art. 17 Abs. 5 Unterabs. 1 EUV-L (Zahl der Kommissare ab 2014), Art. 126 Abs. 14 Unterabs. 2 AEUV (Protokoll Defizitkontrolle), Art. 129 Abs. 3 AEUV (Satzung ESZB und EZB), Art. 252 Abs. 1 AEUV (Zahl der Generalanwälte), Art. 281 Abs. 2 AEUV (Satzung EuGH), Art. 308 Abs. 3 AEUV (Satzung EIB) und Art. 6 des Protokolls (Nr. 11) über die Konvergenzkriterien.

Neu ist die Frage, inwieweit es zu einer Kombination der allgemeinen und speziellen Regelungen der vereinfachten Vertragsänderung kommen kann: Bei dieser Überlegung ist zu berücksichtigen, dass Art. 353 AEUV Regelungen ausdrücklich aufzählt, die von der vereinfachten Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L ausgenommen sind. Dieses kann bedeuten, dass Art. 48 Abs. 7 EUV-L auf alle anderen Regelungen grundsätzlich anwendbar ist. Allerdings muss die Aufzählung in Art. 353 AEUV nicht zwingend abschließend sein.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass es schon jetzt Regelungen gibt, die – für Regelungen ohne materiellen Verfassungsrang – eine vereinfachte Primärrechtsänderung per Mehrheitsentscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zulassen, siehe Art. 129 Abs. 3 und 281 Abs. 2 AEUV, die die Änderung bestimmter Regelungen der in Protokollen geregelten Satzungen des ESZB und der EZB sowie des EuGH betreffen.

Dieses legt den Schluss nahe, dass es zu einer Kombination der allgemeinen und speziellen Regelungen der vereinfachten Vertragsänderung kommen kann. Beispielsweise sieht Art. 308 Abs. 3 Satz 2 AEUV vor, dass die in einem Protokoll geregelte Satzung der EIB einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren geändert werden kann. Viel spricht dafür, dass es möglich wäre, dieses vereinfachte Änderungsverfahren weiter zu vereinfachen, indem nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L zur Mehrheitsentscheidung und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übergegangen wird.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Siehe hierzu jetzt BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 419, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

## b) Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

### aa) Art. 48 Abs. 6 EUV-L

Da Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 2 Satz 3 EUV-L auf der zweiten Stufe das reguläre Verfahren der nationalen Ratifikation vorsieht, bestehen keine Bedenken aus der Perspektive des nationalen Verfassungsrechts.<sup>52</sup>

Art. 48 Abs. 6 Unterabs. 3 EUV-L, der eine Ausdehnung von Kompetenzen ausschließt, bedeutet eine zusätzliche Sicherung, die aus Sicht des Grundgesetzes nicht zwingend notwendig gewesen wäre.

Da aber die Ausdehnung von Kompetenzen ausdrücklich ausgeschlossen ist, liegt die Annahme nahe, dass Anwendungsfälle des Art. 48 Abs. 6 EUV-L sich tendenziell unterhalb der Schwelle des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG bewegen würden, also keiner Zustimmung mit Zweidrittelmehrheit bedürften, sondern nur einer Zustimmung mit einfacher Mehrheit.<sup>53</sup>

### bb) Art. 48 Abs. 7 EUV-L

Die zweite (nationale) Stufe der vereinfachten Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 7 EUV-L ist durch Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 3 EUV-L weiter als gewohnt vorgeprägt. Unter bewusster Abweichung von dem Ratifikationserfordernis im regulären Änderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 4 Unterabs. 2 EUV-L, das die Ausgestaltung des nationalen Ratifikationsverfahrens den nationalen Verfassungsordnungen überlässt, wurde hier eine sechsmonatige parlamentarische Verschweigungsfrist gewählt: Jedes mitgliedstaatliche Parlament hat die Möglichkeit, binnen sechs Monaten der Änderung zu widersprechen. Dieses sollte erstens die Entscheidung auf nationaler Ebene durch ein verbindliches Referendum ausschließen. Zweitens sollte das Inkrafttreten der Änderung insofern erleichtert

<sup>52</sup> Vgl. *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 405 f.

<sup>53</sup> Vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 45 mit Hinweis auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG; *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 406 f. mit Hinweis auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG analog. Die Auffassung, die einen eigenen Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG im Verhältnis zu Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG verneint, hält unterhalb der Schwelle des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nur Art. 59 Abs. 2 GG für anwendbar, woraus dann hier für den Bundestag ebenfalls eine Zustimmung mit einfacher Mehrheit folgt. Das Bundesverfassungsgericht schließt die Anwendbarkeit von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG hier aber nicht aus, siehe BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 412, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

werden, als auf parlamentarischer Ebene nicht eine Mehrheit für die Änderung organisiert werden muss, sondern eine Mehrheit gegen die Änderung.<sup>54</sup> Welche Mehrheit für einen solchen Widerspruch notwendig ist und wie ein Widerspruch in Mehrkammersystemen zustande kommt,<sup>55</sup> überlässt der Vertrag von Lissabon den nationalen Rechtsordnungen.<sup>56</sup>

In Deutschland wurde Art. 23 GG im neuen Abs. 1a dahingehend ergänzt, dass durch Gesetz für die Wahrnehmung der Rechte, die Bundestag und Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Art. 42 Abs. 2 Satz 1 (relative Mehrheit als Regelfall für Bundestagsbeschlüsse) und Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG (absolute Mehrheit als Regelfall für Bundesratsbeschlüsse) zugelassen werden. Art. 23 Abs. 1a GG fügt dem komplexen System der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten und der Bestimmung der jeweils notwendigen Beteiligungsform und Mehrheit eine weitere Variante hinzu. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte das Grundgesetz dadurch über die Optionen Zustimmungsgesetz (Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG und gegebenenfalls Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) und Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 und 5 GG) hinaus auch für differenzierte Lösungen wie die Widerspruchslösung des Art. 48 Abs. 7 Unterabs. 3 EUV-L geöffnet werden.<sup>57</sup> Gegen diesen Weg wurden vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Das Bundesverfassungsgericht verlangt jetzt trotzdem ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, siehe BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 413 ff., [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html). Näher hierzu Teil II.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 des Protokolls (Nr. 27) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, der nach allgemeiner Ansicht auf die deutsche Situation mit Bundestag und Bundesrat anwendbar ist.

<sup>56</sup> So auch *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 44; *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 409.

<sup>57</sup> Siehe bereits oben Fn. 10. Vgl. auch *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 409 f.

<sup>58</sup> Vgl. *von Heinegg*, in: Vedder/von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. IV-444, Rn. 3; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008, S. 42 ff.; *Herrnfeld*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 48 EUV, Rn. 18; *Müller-Graff*, integration 2004, S. 186 ff., 190; *Puttler*, DÖV 2005, S. 401 ff., 404 f.; *dies.*, EuR 2004, S. 669 ff., 681 ff.

### cc) Weitere Fälle der vereinfachten Vertragsänderung

Auch gegen die weiteren Fälle der vereinfachten Vertragsänderung wurden vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken geltend gemacht. In vielen Fällen handelt es sich um die Fortschreibung der bereits heute bestehenden<sup>59</sup> Möglichkeiten einer zweistufigen oder einstufigen vereinfachten Vertragsänderung.

Der vereinfachten Vertragsänderung in der strafjustiziellen Zusammenarbeit hat der Bundestag in seiner am 24. April 2008 zusammen mit dem Vertragsgesetz angenommenen Begleitentschließung eine längere Passage gewidmet.<sup>60</sup> Darin fordert er die Bundesregierung auf, den Bundestag frühzeitig über Initiativen im Hinblick auf solche vereinfachte Vertragsänderungen zu unterrichten und sich vor einer abschließenden Entscheidung im Europäischen Rat bzw. im Rat<sup>61</sup> aktiv um ein Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu bemühen. Unter Anknüpfung an die Empfehlungen der Sachverständigen im Rahmen der Anhörungen im Vorfeld der Verabschiedung des Vertragsgesetzes<sup>62</sup> beansprucht der Bundestag bei der vereinfachten Vertragsänderung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine intensive Beteiligung. Dieses belegt, wie intensiv der Bundestag sich vor der Zustimmung zum Vertragsgesetz mit den Mechanismen der vereinfachten Vertragsänderung auseinander gesetzt hat und wie er differenzierte Regelungen zur diesbezüglichen Absicherung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben getroffen hat.

<sup>59</sup> Siehe oben unter 2.d).

<sup>60</sup> BT-Drs. 16/8917, S. 4 f.; BT-Plenarprot. 16/157, S. 16482 B; BR-Drs. 275/08, S. 3 f.

<sup>61</sup> Art. 83 Abs. 2 Unterabs. 2 Buchstabe d) AEUV (Strafverfahren) und Art. 83 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV (Kriminalitätsbereiche) ermächtigen jeweils den Rat zur vereinfachten Vertragsänderung. Art. 86 Abs. 4 AEUV (Europäische Staatsanwaltschaft) ermächtigt den Europäischen Rat zur vereinfachten Vertragsänderung.

<sup>62</sup> Siehe die öffentliche Anhörung vom 5. März 2008 vor dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Protokoll der 55. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am Mittwoch, dem 5. März 2008, S. 56 f., [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a21/oeff\\_sitz/55\\_Sitzung\\_am\\_5\\_3\\_2008.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a21/oeff_sitz/55_Sitzung_am_5_3_2008.pdf)). Siehe auch die öffentliche Anhörung vom 28. November 2007 vor dem Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses (Protokoll der 23. Sitzung des Rechtsausschusses, Unterausschuss Europarecht, am 28. November 2007, S. 29 f., 41, [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/26\\_EU\\_Strafrecht/04\\_Wortprotokoll.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/26_EU_Strafrecht/04_Wortprotokoll.pdf); schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen Suhr, S. 27, [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/26\\_EU\\_Strafrecht/03\\_Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Suhr.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/26_EU_Strafrecht/03_Stellungnahmen/Stellungnahme_Suhr.pdf)). Vgl. auch Suhr, ZEuS 2008, S. 45 ff., 66.

Allerdings hat man es anders als beim Vertrag von Maastricht versäumt, seitens der Bundesregierung durch ein entsprechendes Schreiben bestätigen zu lassen, dass die Bundesregierung der Begleitentschließung des Bundestages nachkommen werde.<sup>63</sup> Auch in der mündlichen Verhandlung am 10. und 11. Februar 2009 wurde dieses Versäumnis leider nicht korrigiert.

Wie in Teil II näher dargelegt wird, hat das Bundesverfassungsgericht diese einseitige Begleitentschließung wie auch die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung (EUZBBG AV) für vereinfachte Vertragsänderungen nicht als ausreichende Regelungsform angesehen, sondern eine Regelung durch Gesetz verlangt.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Siehe BVerfGE 89, 155, 163 f. (Maastricht).

<sup>64</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 410, 243,  
[http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

**Thesen Teil I:**

1. Nach Art. 23 Abs. 1 GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europa bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die (u.a.) demokratischen, rechtsstaatlichen und föderativen Grundsätzen verpflichtet ist. Zur Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft gehört es seit den Römischen Verträgen, dass Rechte und Pflichten im Einzelnen in den Verträgen und den Rechtsakten kodifiziert werden und eine weitgehende Justiziabilität vor den nationalen Gerichten und dem EuGH besteht. Art. 19 EUV-Lissabon (EUV-L) garantiert die Wahrung des Rechts und wirksamen Rechtsschutz.
2. Die Vertragsrevisionen und Beitritte seit den Römischen Verträgen zeigen, dass die Europäische Union als eine mit der Integration Schritt haltende Rechtsgemeinschaft effektive und abgestufte Mechanismen der Vertragsänderung braucht. Anderenfalls drohte eine „Versteinerung“ des Europarechts, d.h. ein zunehmendes Auseinanderfallen einerseits des Wortlauts der Verträge sowie andererseits der Rechtspraxis und Rechtsprechung.
3. Effektive und abgestufte Mechanismen der Vertragsänderung sichern die Rolle der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“, den Gestaltungs- und Kontrollauftrag der nationalen Parlamente sowie das unionsrechtliche institutionelle Gleichgewicht und System der *Checks and Balances*.
4. Art. 79 GG formalisiert und vereinheitlicht das Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes und die dafür notwendigen Mehrheiten. In diesem Sinne hat jeder Buchstabe des Grundgesetzes Verfassungsrang. Demgegenüber kennt das Europarecht ein abgestuftes System von Vertragsänderungen. Es hat nicht jede Regelung des sog. "Primärrechts" (Verträge, Protokolle und Anhänge) Verfassungsrang. Die Anforderungen an das Änderungsverfahren sind nach der Bedeutung der Materie abgestuft.
5. Art. 23 und 59 Abs. 2 GG tragen dem abgestuften System von Vertragsänderungen in der Europäischen Union insofern Rechnung, als sie für die Mitwirkung deutscher Verfassungsorgane anders als in Art. 79 Abs. 1 und 2 GG kein starres Verfahren festlegen, sondern ein nach der Bedeutung der Materie abgestuftes Verfahren. Für den Bundestag kann sich aus Art. 59 Abs. 2, 23 Abs. 1 Satz 2, 23 Abs. 1 Satz 3 und 23 Abs. 3 GG ergeben, dass er formalgesetzlich mit Zweidrittelmehrheit zustimmen muss, formalgesetzlich mit einfacher Mehrheit zustimmen muss oder im Vorfeld mit der Möglichkeit der Stellungnahme zu beteiligen ist. Art. 23 Abs. 1a Satz 3 GG n.F. erweitert diese Optionen als Spezialregelung für die Fälle, in denen die Verträge sich unmittelbar an die nationalen Parlamente wenden: In diesen Fällen dürfen die Ausführungsgesetze andere Mehrheiten als in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 und Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG vorsehen.
6. Die Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates im Vorfeld von Rechtsetzungsakten der Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 3 bzw. Art. 23 Abs. 4 bis 7 GG ist im Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Aufgaben dieser beiden Bundesorgane zu sehen. Die Mitwirkung des

Bundesrates bedarf einer ausführlicheren Regelung, da der Bundesrat anders als der Bundestag gegenüber der Bundesregierung nicht über das Instrumentarium der parlamentarischen Kontrolle bis hin zum konstruktiven Misstrauensvotum (Art. 67 GG) verfügt.

7. Für den Bundesrat folgt aus dem Begriffspaar „berücksichtigen“ und „maßgeblich berücksichtigen“ in Art. 23 Abs. 5 Satz 1 und 2 GG, dass seine Stellungnahmen je nach Materie unverbindlich oder grundsätzlich verbindlich sind. Hieraus kann aber *nicht* geschlossen werden, dass der Bundestag nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG („berücksichtigen“) auf unverbindliche Stellungnahmen beschränkt ist: Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG bedingt die sonstigen Kontrollaufgaben des Bundestages gegenüber der Bundesregierung bis hin zur Abwahl der Bundesregierung (Art. 67 GG) nicht ab. Daher begegnet es keinen Bedenken, wenn als Minus zu weitergehenden Beschlüssen die Bundesregierung beispielsweise in Ziffern II.4. und VI. der EUZBBG AV oder in der Entschließung des Bundestages vom 24. April 2008 (BT-Drs. 16/8917, S. 5) aufgefordert wird, sich um ein Einvernehmen mit dem Bundestag zu bemühen.
8. Die Ausgestaltung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages in EU-Angelegenheiten durch einfaches Gesetz oder eine Vereinbarung mit der Bundesregierung wie die EUZBBG AV ist nicht konstitutiv für diese Mitwirkungsbefugnisse. Daher ist es nicht verfassungswidrig, wenn die Mitwirkungsbefugnisse einfachrechtlich nicht abschließend aufgezählt werden. Dennoch wäre es im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wünschenswert, die EUZBBG AV in der Fassung vom 28. September 2006 bei nächster Gelegenheit an den Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 anzupassen und dabei insbesondere die Entschließung des Bundestages vom 24. April 2008 (BT-Drs. 16/8917) einzubeziehen.