

Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten

Der europäische Integrationsprozess ist für Bayern und Deutschland wichtig. Nur im Zusammenwirken in der Europäischen Union lassen sich unsere Interessen im globalen Wettbewerb wirksam wahrnehmen. Wenn die Europäische Union neuen Rückhalt bei den Bürgern Europas gewinnen will, dann muss sie sich strikte Grenzen setzen. Je enger die europäische Integration ist, desto wichtiger ist demokratische Kontrolle der europäischen Entscheidungsprozesse. Deshalb setzen wir uns für starke Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten ein. Die Bundesregierung muss in der Europapolitik eng mit Bundestag und Bundesrat zusammenarbeiten und ihr Vorgehen im EU-Ministerrat mit ihnen hinreichend abstimmen. Für die verfassungsrechtlich gebotenen Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf unsere Initiative hin bereits in der vergangenen Wahlperiode einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht.

Wir sehen uns vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 in unserer Position bestätigt. Die Interpretation, die das Bundesverfassungsgericht dem Vertrag von Lissabon gegeben hat, ist für Deutschland bindend. Es knüpft den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses an klare Vorgaben. Diese betreffen insbesondere die Ausweitung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten. Indem die Verfassungsrichter dem Bundestag die „Integrationsverantwortung“ zuweisen, stärken sie seine Rolle als Auftraggeber und Kontrolleur der Bundesregierung. Damit er dieser Aufgabe gerecht werden kann, ist eine umfassende Überarbeitung der bestehenden Beteiligungsrechte notwendig. Die verfassungsrechtlichen und –politischen Voraussetzungen, an die das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit der künftigen deutschen Mitwirkung an europäischen Entscheidungen gebunden hat, müssen ohne Wenn und Aber erfüllt werden.

I. Parlamentarische Mitwirkungsrechte in einem neuen Begleitgesetz umfassend regeln

Aus Gründen der Rechtsklarheit und Transparenz sind alle im Urteil des Bundesverfassungsgerichts genannten Zustimmungsvorbehalte für Bundestag und Bundesrat – in Form von Zustimmungsgesetzen und -beschlüssen sowie von Weisungen – in einem umfassenden „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Begleitgesetz) aufzuführen.

- (1) Die **Brückenklauseln** erlauben in vielen Fällen, von der Einstimmigkeit im Rat zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Deutschland verliert damit sein Vetorecht. Die Bundesregierung braucht zur Nutzung der Brückenklauseln bisher nicht die ausdrückliche Zustimmung des Bundestages. Das Bundesverfassungsgericht verlangt künftig vor der Zustimmung der Bundesregierung zum Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in einem Sachgebiet eine entsprechende parlamentarische Beteiligung – also die Zustimmung des Bundestages und zumeist des Bundesrates, in aller Regel durch Gesetz.

- (2) Über die **Flexibilitätsklausel** kann die Europäische Union aufgrund eines einstimmigen Ratsbeschlusses auch dann tätig werden, wenn sie dafür eigentlich keine Kompetenz hat. Die Bundesregierung braucht bisher nicht die Zustimmung der Parlamente, um einer Nutzung der Flexibilitätsklausel zuzustimmen. Da so an die Europäische Union zusätzliche Kompetenzen verlagert werden können, verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass Bundestag und Bundesrat vorher durch Gesetz zustimmen.
- (3) Betrifft ein Rechtsetzungsvorschlag der Europäischen Union wichtige Aspekte des Sozialsystems oder des Strafrechts, kann nach dem Lissabon-Vertrag jede Regierung eines Mitgliedstaates verlangen, dass der Vorschlag vom Europäischen Rat (Staats- und Regierungschefs) behandelt wird. Das normale Rechtsetzungsverfahren ist dann so lange ausgesetzt, bis im Europäischen Rat Einvernehmen erzielt wird (**Notbremsemechanismus**). Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass die Bundesregierung allein entscheiden kann, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Das Bundesverfassungsgericht verlangt hingegen, dass Bundestag und – soweit betroffen – Bundesrat hierfür ein Weisungsrecht gegenüber der Bundesregierung erhalten.
- (4) Nach dem Lissaboner Vertrag werden **Handelsabkommen**, etwa im Rahmen der WTO, in vielen Bereichen künftig nicht mehr von den Mitgliedstaaten, sondern alleine von der Europäischen Union verhandelt und abgeschlossen. Diese Abkommen können für Deutschlands Wirtschaftsbeziehungen entscheidend sein und sich unmittelbar auf nationales Recht auswirken. Das Bundesverfassungsgericht fordert daher eine frühzeitige Einbindung und Information von Bundestag und Bundesrat durch die Bundesregierung über die in der Europäischen Union festgelegte Verhandlungslinie. Dies ist erforderlich, um die Regierung kontrollieren und die Reichweite der internationalen Verpflichtungen überprüfen zu können. Das wollen wir gesetzlich festschreiben.
- (5) Nach dem Vertrag von Lissabon können die Europäischen Verträge zum Teil in einem **vereinfachten Vertragsänderungsverfahren** durch einstimmigen Beschluss des Rates oder Europäischen Rates geändert werden. Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass es in diesen Fällen stets einer gesetzlichen Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat bedarf.
- (6) Bislang sind die **Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten** in mehreren Gesetzen und institutionellen Vereinbarungen verstreut geregelt, so etwa in der „Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung“ (BBV). Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann die BBV „weder ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur noch ihrem Inhalt nach“ die Beteiligung des Deutschen Bundestags in EU-Angelegenheiten ausreichend gewährleisten. Wir fordern zur Verbesserung der Klarheit und Rechtssicherheit, die Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen Bundestag beziehungsweise Bundesrat und Bundesregierung in das neue Begleitgesetz zu integrieren.
- (7) Bislang entscheidet die Bundesregierung alleine darüber, ob sie der Aufnahme von Verhandlungen über EU-Vertragsänderungen, der Aufnahme von **Beitrittsverhandlungen** oder der Schließung von Verhandlungskapiteln während laufender Beitrittsverhandlungen zustimmt. Wir fordern, dies künftig von der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates abhängig zu machen. Dies entspricht dem Geist des Urteils, das vielfach sogar ein Gesetz von Bundestag und Bundesrat verlangt.

- (8) Der Vertrag von Lissabon schafft neue Regelungsmöglichkeiten für die Europäische Union im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Hier handelt es sich um einen besonders sensiblen Bereich, in dem die **kommunale Selbstverwaltung** wirksam geschützt werden muss. Die Bundesregierung muss daher vor der abschließenden Entscheidung im Rat über EU-Vorhaben, welche die kommunale Daseinsvorsorge betreffen, Einvernehmen mit Bundestag und Bundesrat herstellen.

II. Zustimmung zum Lissabon-Vertrag nur nach Maßgabe des BVerfG-Urteils

- (9) Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass der Vertrag von Lissabon „nur nach Maßgabe der Gründe“ des Urteils mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Bundestag und Bundesrat dürfen ihre Zustimmung zum Vertrag von Lissabon also nur so erklären, wie das Bundesverfassungsgericht diesen Vertrag interpretiert. Es muss sichergestellt sein, dass die Interpretation des Vertrags von Lissabon durch das Bundesverfassungsgericht nicht nur in Deutschland, sondern auch in der Europäischen Union gegenüber Deutschland zu beachten ist. Dies bedarf einer entsprechenden Klarstellung des Zustimmungsgesetzes, die mit der Ratifikationsurkunde in Rom hinterlegt wird.

III. Verbindliche Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten

Durch eine Ergänzung von Art. 23 Grundgesetz sollen Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit erhalten, zu EU-Rechtsetzungsvorhaben grundsätzlich verbindliche Stellungnahmen abzugeben. Dies war auch schon Gegenstand des von der CDU/CSU-Fraktion in der vergangenen Wahlperiode in den Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurfs. Verbindliche Stellungnahmen stärken die demokratische Legitimation des Regierungshandelns im Rat, wahren nationale Handlungsspielräume und führen Europa näher an die Bürger heran. In Österreich ist das Recht des Parlaments, der Regierung ein bindendes Mandat für Ratsverhandlungen zu erteilen, bereits heute in der Verfassung verankert und wird dort seit Jahren problemlos praktiziert.

- (10) Bei ihren Verhandlungen in Brüssel muss die Bundesregierung ein Votum von Bundestag und Bundesrat bisher nur „berücksichtigen“. Wir wollen künftig mehr parlamentarische Kontrolle. Nur so können Bundestag und Bundesrat – ganz im Sinne des Bundesverfassungsgerichts – ihrer „Integrationsverantwortung“ gerecht werden. Die Bundesregierung muss dabei natürlich handlungsfähig bleiben. Wir fordern nicht, dass die Bundesregierung immer ein Parlamentsvotum braucht, bevor sie in Brüssel verhandelt. Aber wenn es ein Parlamentsvotum gibt, muss sie daran grundsätzlich gebunden sein. Wir fordern deshalb, dass die Bundesregierung künftig von einer Stellungnahme des Deutschen Bundestages oder des Bundesrates nur abweichen darf, wenn zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dies erfordern. Die Bundesregierung muss eine Abweichung zuvor ankündigen und die Gründe dafür darlegen.
- (11) Wenn im Rat über Vorschläge verhandelt wird, die Zuständigkeiten der deutschen Länder betreffen, gibt es häufig Streit zwischen Bundesregierung und Ländern, ob und inwieweit die Stellungnahme des Bundesrates zu berücksichtigen ist. Dies betrifft beispielsweise die Frage, ob ein Vorhaben im Schwerpunkt Länderzuständigkeiten betrifft und deshalb die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich ist. Ein vergleichbares Problem gibt es im Bereich der Abweichungsgesetzgebung. Hier bedarf es einer aus-

drücklichen Klarstellung, dass die Stellungnahmen des Bundesrates verbindlich sind, soweit die Zuständigkeiten der Länder reichen.

IV. Volksabstimmungen zu Zukunftsfragen Europas

- (12) Wir wollen die Bürger bei wichtigen Fragen zu Europas Zukunft mit Volksabstimmungen stärker in die Entscheidung einbeziehen. Dies soll gelten, wenn wichtige Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union übertragen werden oder wenn die europäische Familie um weitere Mitgliedstaaten erweitert werden soll.

V. Verfassungsgerichtliche Verfahren für EU-Rechtsakte und völkerrechtliche Verträge

- (13) Das Bundesverfassungsgericht nimmt nach dem Lissabon-Urteil die Kompetenz wahr, Rechtsakte europäischer Organe und Einrichtungen daraufhin zu überprüfen, ob sie die Kompetenzgrundlage sowie das Subsidiaritätsprinzip wahren (Ultra-vires-Kontrolle) und den Kerngehalt der Verfassungsidentität des GG nicht berühren (Identitätskontrolle). Die Schaffung eines eigenen Verfahrens hierfür erachtet das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für „denkbar“. Diese Anregung greifen wir auf und schlagen vor, ein entsprechendes Integrationskontrollverfahren im Grundgesetz zu verankern. Die Klagebefugnis für diese **Kompetenzklage** soll der Bundesregierung, den Landesregierungen und einem Viertel der Mitglieder des Bundestages zustehen.
- (14) Mit einem **Gutachtenverfahren** vor dem Bundesverfassungsgericht sollen Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit erhalten, die Vereinbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrags mit dem Grundgesetz vor ihrer Zustimmung zu diesem Vertrag durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags könnte damit auf der Grundlage einer vorherigen verfassungsrechtlichen Prüfung erfolgen. Dieses Verfahren soll eine umfassende Überprüfung zum Gegenstand haben und nachträgliche Rechtsbehelfe damit im Regelfall ausschließen.