

Schriften zum Europäischen Recht

---

Band 36

**Die Mitwirkungsrechte  
des Bundesrates und des  
Bundestages in Angelegenheiten  
der Europäischen Union gemäß  
Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG**

Von

**Ruth Lang**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**RUTH LANG**

**Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des  
Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union  
gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG**

**Schriften zum Europäischen Recht**

Herausgegeben von  
**Siegfried Magiera und Detlef Merten**

**Band 36**

**Die Mitwirkungsrechte  
des Bundesrates und des  
Bundestages in Angelegenheiten  
der Europäischen Union gemäß  
Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG**

**Von  
Ruth Lang**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Lang, Ruth:**

Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in  
Angelegenheiten der Europäischen Union gemäss Artikel 23 Abs. 2  
bis 7 GG / von Ruth Lang. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 36)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08594-9 brosch.

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08594-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ∞

*Meinen Eltern  
in Dankbarkeit*



## Vorwort

Die Idee zu der vorliegenden Arbeit ist aus einer Tätigkeit im Bundestag bei dem damaligen Bundestagsabgeordneten und Justitiar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Herrn Ministerialdirigent a.D. Dr. Franz Möller, während der Jahre 1992 bis 1994 entstanden. In diese Zeit fielen die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates sowie des Sonderausschusses Europäische Union (Vertrag von Maastricht) – deren Mitglied Herr Dr. Möller war – über die Schaffung des Art. 23 GG und seiner Begleitvorschriften. Hierdurch bot sich die Gelegenheit, an den Sitzungen dieser Gremien sowie an vorbereitenden Erörterungen teilzunehmen und auf diese Weise die Entstehung der Vorschriften aus der Nähe zu verfolgen. Eine wertvolle Unterstützung bildete zudem die Vermittlung wichtiger Kontakte zu Gesprächspartnern von Bundesrat und Bundestag, für die ich sowohl Herrn Dr. Franz Möller als auch Herrn Ministerialrat Dr. Martin Limpert herzlich danke. Ihrem steten Zuspruch und Interesse sowie ihren Anregungen verdanke ich den zügigen Abschluß dieser Arbeit, die im Wintersemester 1994/1995 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Bonn als Dissertation vorgelegt wurde.

Besonderen Dank schulde ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, für die wohlwollende Aufnahme des Themas sowie für die effiziente Betreuung und Förderung einer zügigen Bearbeitung. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Rüdiger Breuer für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Die vorliegende Veröffentlichung berücksichtigt den Stand der Literatur und Rechtsprechung vom Spätsommer 1996. Zudem fanden eine Reihe von Informationen über den verfahrensmäßigen Ablauf der neuen Beteiligungsverfahren von Bundesrat und Bundestag sowie Hinweise auf bewährte Vorgehensweisen aber auch auf Praktikabilitäts- und Effizienzschwächen der Verfahren Eingang in diese Arbeit. Hierfür danke ich zahlreichen Vertretern von Bundesrat, Ländern und Bundestag, bei denen ich im persönlichen Gespräch durchweg auf Hilfsbereitschaft und freundliches Entgegenkommen gestoßen bin. Nennen möchte ich dabei insbesondere den stellvertretenden Direktor des Bundesrates, Herrn Ministerialdirektor Dr. Christian Dästner, Herrn Ministerialrat Wolfgang Fischer von der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund, Herrn Ministerialdirigent a.D. Günter Jaspert, ehemals Sekretär des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates, Herrn

Ministerialrat Dr. Eberhard Schoof, ehemals Sekretär des EG-Ausschusses des Bundestages und nunmehr Leiter des Fachbereichs XII des Bundestages, Herrn Ministerialrat Dr. Gerald Kretschmer, Sekretär des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages sowie Herrn Ministerialrat Hartmut Groos, ehemals Leiter des Fachbereichs XII des Bundestages und nunmehr Sekretär des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Bundestages.

Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera und Herrn Prof. Dr. Detlef Merten bin ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der „Schriften zum Europäischen Recht“, dem Direktor des Bundesrates, Herrn Georg-Berndt Oschatz, für den gewährten Druckkostenzuschuß dankbar. Schließlich danke ich meinem Mann, Dr. Joachim Lang, der – obgleich seinerzeit selbst mit einer Dissertation befaßt – mir jederzeit mit Rat und Unterstützung zur Seite stand und ohne den die Arbeit nicht in der vorliegenden Form entstanden wäre.

Bonn, im Oktober 1996

*Ruth Lang*

# Inhaltsübersicht

<b>Einführung</b>	25
<i>1. Kapitel</i>	
<b>Die bisherigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages</b>	30
A. Die Rechte des Bundesrates.....	31
B. Die Rechte des Bundestages.....	68
<i>2. Kapitel</i>	
<b>Die Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG und seiner Begleitvorschriften</b>	91
A. Der Maastrichter Vertrag als Ausgangspunkt für die Verfassungsdiskussion .....	91
B. Das Ratifizierungsverfahren.....	106
<i>3. Kapitel</i>	
<b>Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates gem. Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG</b>	130
A. Die Notwendigkeit der grundgesetzlichen Verankerung.....	130
B. Die Mitwirkungsrechte im einzelnen .....	138
C. Würdigung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates gem. Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG .....	227
<i>4. Kapitel</i>	
<b>Die Mitwirkungsrechte des Bundestages gem. Art. 23 Abs. 2 und 3 GG</b>	272
A. Die Notwendigkeit einer Stärkung und grundgesetzlichen Verankerung der Rechte.....	273

B. Die Mitwirkungsrechte im einzelnen .....	283
C. Würdigung der Mitwirkungsrechte des Bundestages .....	322
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>373</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>380</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	25
<i>1. Kapitel</i>	
<b>Die bisherigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages</b>	30
A. Die Rechte des Bundesrates	31
I. Die Beteiligung vor 1957	31
II. Das Zuleitungsverfahren nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen von 1957	32
1. Ursprüngliches Verfahren	32
a) Zuleitung	33
b) Beratung im Bundesrat	34
aa) Der EG-Ausschuß	35
bb) Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaf- ten	36
c) Die Stellungnahme des Bundesrates	37
d) Mitwirkung von Ländervertretern in EG-Gremien während der Ver- handlungsphase	38
e) Bewertung des Zuleitungsverfahrens in seiner ursprünglichen Form	39
2. Modifiziertes Verfahren von 1979	41
III. Das Länderbeteiligungsverfahren	42
1. Ausgestaltung des Verfahrens	43
a) Informationsphase	44
b) Meinungsbildungsphase	44
c) Verhandlungsphase	45
2. Das Verhältnis zwischen Länderbeteiligungs- und Zuleitungsverfahren	45
3. Bewertung und Konsequenzen aus dem Verfahren	46
IV. Exkurs: Die Errichtung der Länderbüros in Brüssel	47
1. Beweggründe für die Errichtung	47

2. Gründung .....	48
3. Aufgabenbereich .....	49
4. Bedenken der Bundesregierung .....	49
V. Das Bundesratsverfahren nach Art. 2 EEAG von 1986 .....	51
1. Die Einheitliche Europäische Akte .....	51
2. Das Beteiligungsverfahren .....	52
a) Entstehungsgeschichte .....	52
b) Das Verfahren im einzelnen .....	55
aa) Die Unterrichtung des Bundesrates .....	55
bb) Die Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung des Bundes .....	56
(1) Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme durch den Bundesrat .....	56
(2) Abgabe der Stellungnahme durch die EG-Kammer .....	57
(3) Abweichen der Bundesregierung von der Stellungnahme .....	58
cc) Die Beteiligung an der Willensbildung der EG durch Mitwirkung von Ländervertretern in EG-Gremien .....	59
3. Indirekt Beteiligte .....	60
a) Der Länderbeobachter .....	60
b) Die Landtage .....	61
4. Verhältnis zwischen Bundesrats-, Zuleitungs- und Länderbeteiligungsverfahren .....	64
5. Bewertung des Bundesratsverfahrens .....	64
B. Die Rechte des Bundestages .....	68
I. Das Zuleitungsverfahren nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen von 1957 .....	69
1. Ursprüngliches Verfahren .....	69
a) Die Unterrichtung des Bundestages .....	69
b) Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme .....	71
aa) Rechtsgrundlage .....	71
bb) Beratungsverfahren .....	71
cc) Verbindlichkeit der Stellungnahme .....	72
2. Modifizierungen des Zuleitungsverfahrens .....	73
a) Änderung der Anlage 6 der GOBT 1977 .....	73
b) Modifizierungen nach 1977 .....	74
aa) § 93 GOBT .....	74

bb) Folgen der Einheitlichen Europäischen Akte .....	75
cc) Unterrichtung während der Parlamentsferien .....	75
c) Die EG-Beratungsgremien des Bundestages .....	75
aa) Die Doppelmandatschaft .....	76
bb) „Kommission zur Behandlung von Fragen der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschen Bundestag“ von 1979 .....	77
cc) Die Europa-Kommission von 1983 .....	78
dd) Der Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses von 1987 .....	80
ee) Der EG-Ausschuß von 1991 .....	82
(1) Einsetzung .....	82
(2) Besetzung .....	82
(3) Aufgaben .....	83
(4) Probleme der Ausschlußtätigkeit .....	84
3. Bewertung des Zuleitungsverfahrens .....	85
II. Exkurs: Sonstige Formen supranationaler parlamentarischer Zusammen- arbeit .....	88
1. Die Konferenz der Parlamentspräsidenten .....	89
2. „COSAC“ .....	89
3. „Europäische Assisen“ .....	90

*2. Kapitel*

**Die Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG  
und seiner Begleitvorschriften**

A. Der Maastrichter Vertrag als Ausgangspunkt für die Verfassungsdiskussion .....	91
I. Struktur des Vertrages .....	92
II. Inhaltliche Bestimmungen .....	92
1. Erste Säule: Änderung der Gründungsverträge .....	93
a) Begründung und Erweiterung von Gemeinschaftskompetenzen .....	93
b) Wirtschafts- und Währungsunion .....	93
c) Der institutionelle Rahmen der EU .....	96
aa) Stärkung des Europäischen Parlaments .....	96
bb) Stellung der Regionen .....	98
(1) Die Einrichtung des Ausschusses der Regionen .....	98
(2) Klagemöglichkeit der Regionen .....	99
2. Zweite Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....	99

3. Dritte Säule: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres .....	100
4. Unionsbürgerschaft .....	101
5. Subsidiaritätsprinzip .....	101
6. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	103
7. Sonstige Neuerungen .....	104
a) Art. 146 EGV .....	104
b) Die Rolle der nationalen Parlamente .....	104
III. Zusammenfassung .....	105
B. Das Ratifizierungsverfahren .....	106
I. Hintergrund des Ratifizierungsverfahrens .....	106
1. Die Position der Länder .....	106
2. Änderungsvorschläge der Länder zu Art. 24 GG .....	107
II. Die Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission .....	108
1. Die Gemeinsame Verfassungskommission .....	108
2. Umfang der GG-Änderungen im Zuge des Maastrichter Vertrages .....	109
a) Art. 28 und 88 GG .....	109
b) Tragfähigkeit von Art. 24 Abs. 1 GG als Ratifizierungsgrundlage .....	110
aa) Problemstellung .....	110
bb) Früherer Meinungsstand .....	110
cc) Meinungsstand nach Abschluß des Maastrichter Vertrages .....	111
dd) Die Sachverständigenanhörung vom 22. Mai 1992 .....	112
ee) Schaffung des Art. 23 GG .....	114
3. Verankerung der Länderrechte .....	115
4. Die Empfehlungen der GVK vom 26. Juni 1992 .....	116
5. Forderungen des Bundestages .....	116
6. Die Empfehlungen der GVK vom 15. Oktober 1992 .....	119
III. Das Gesetzgebungsverfahren .....	119
1. Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung .....	119
2. Die Arbeit des Sonderausschusses „EU (Vertrag von Maastricht)“ .....	120
a) Einsetzung des Ausschusses .....	120
b) Beratungsgegenstand .....	121
c) Beratungsinhalt .....	122
aa) Ratifikationsgesetz .....	122
bb) Grundgesetzänderungsgesetz .....	123
(1) Mitwirkung des Bundesrates .....	123

Inhaltsverzeichnis	15
(2) Mitwirkung des Bundestages .....	124
(a) Berücksichtigung der Stellungnahme durch die Bundesregierung .....	124
(b) Konfliktlösungsmechanismus .....	124
(c) Der Europa-Ausschuß gem. Art. 45 GG .....	125
cc) Beratung der beiden Ausführungsgesetze zu Art. 23 GG .....	125
3. Vermittlungsverfahren und Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens .....	127
IV. Inkrafttreten der Regelungen .....	128

### *3. Kapitel*

<b>Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates gem. Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG</b>	130
A. Die Notwendigkeit der grundgesetzlichen Verankerung .....	130
I. Ausgangssituation .....	130
II. Der Kompensationsgedanke und Art. 23 GG .....	131
1. Bundesstaatsprinzip .....	132
2. Bundestreue .....	135
III. Fazit .....	136
B. Die Mitwirkungsrechte im einzelnen .....	138
I. Der Grundsatz der Mitwirkung in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 sowie Art. 50 GG .....	138
II. Bundesratsverfahren .....	139
III. Das Informationsrecht in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG .....	140
1. Information als Voraussetzung der Mitwirkung .....	140
2. Unterrichtsgegenstand .....	141
3. Unterrichtsverfahren .....	143
4. Ergebnis .....	146
IV. Die Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung des Bundes .....	147
1. Leitsatz .....	147
2. Die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme .....	147
a) Vorbemerkung .....	147
b) Zeitlicher Rahmen .....	148
c) Die Europakammer des Bundesrates .....	150
aa) Einsetzung der Kammer .....	150
bb) Besetzung .....	151

cc) Zuständigkeit .....	151
dd) Zuweisung der Beratungsgegenstände .....	152
ee) Beratungsverfahren .....	153
ff) Beschlußfunktion .....	153
gg) Würdigung .....	154
3. Die direkte Beteiligung an der Festlegung der Verhandlungsposition der Bundesregierung .....	155
4. Die einfache Berücksichtigung der Stellungnahme durch die Bundesregierung gem Art. 23 Abs. 5 Satz 1 GG .....	157
a) Anwendungsbereich .....	157
aa) Interessen der Länder im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung .....	157
bb) „Soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat“ .....	159
(1) Auslegung vor dem Hintergrund des Art. 72 GG (a.F.) .....	159
(a) Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG (a.F.) .....	159
(b) Das Gebrauchmachen von der Gesetzgebungsbefugnis als Abgrenzungskriterium zwischen Art. 23 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 GG .....	161
(c) Fazit .....	164
(2) Auslegung vor dem Hintergrund des Art. 72 GG (n.F.) .....	165
(a) Entstehung und Intention des Art. 72 GG (n.F.) .....	165
(b) Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 5 Satz 1 bzw. Satz 2 GG .....	166
cc) Verfahren zur Bestimmung des Anwendungsbereichs .....	169
b) Berücksichtigung der Stellungnahme .....	169
5. Die maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG .....	170
a) Anwendungsbereich .....	171
aa) Gesetzgebungsbefugnisse der Länder .....	171
(1) Bereich der originären Gesetzgebungskompetenz der Länder .....	171
(2) Bereich der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung .....	171
bb) Einrichtung von Behörden oder Verwaltungsverfahren der Länder .....	173
cc) „Betroffen“ .....	174
dd) Schwerpunktregelung .....	174
b) Die maßgebliche Berücksichtigung .....	177

aa) Pflicht der Bundesregierung .....	177
bb) Konfliktfall .....	177
(1) Herbeiführung von Einvernehmen .....	178
(2) Letztentscheidungsrecht des Bundesrates .....	179
(3) Fehlen einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat .....	180
c) Einschränkungen der maßgeblichen Berücksichtigung .....	184
aa) „insoweit“ .....	184
bb) Finanzwirksame Ausgaben .....	185
cc) Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes .....	186
d) Pflicht zur Erläuterung der Abweichungsgründe .....	189
e) Ergebnis .....	190
6. Die Beteiligung des Bundesrates gem. § 5 Abs. 3 EUZBLG bei Vorhaben auf der Basis von Art. 235 EGV .....	190
a) Art. 235 EGV .....	191
b) Hintergrund der Regelung .....	192
c) Anwendungsbereich des § 5 Abs. 3 EUZBLG .....	193
d) Einvernehmen .....	195
e) Stimmenthaltung oder Ablehnung der Bundesregierung im Rat .....	195
f) Antizipiertes Einvernehmen? .....	196
g) Verhältnis vom § 5 Abs. 3 zu § 5 Abs. 2 EUZBLG .....	198
V. Die Beteiligung der Ländersseite an der Außenvertretung des Bundes .....	198
1. Das schlichte Hinzuziehen von mitberatenden Ländervertretern .....	199
a) Anwendungsbereich .....	199
b) Ausgestaltung der Rechte der Ländervertreter .....	201
2. Die Übertragung der Verhandlungsführung .....	202
a) Art. 146 EGV .....	202
b) Regelung des Art. 23 Abs. 6 GG im einzelnen .....	202
aa) Wahrnehmung der Rechte als Mitgliedsstaat .....	203
bb) Anwendungsbereich .....	204
(1) Ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder .....	204
(2) Schwerpunktregelung .....	206
(3) „Package deal“ .....	206
(4) Verhältnis zu § 6 Satz 1 EUZBLG .....	207
cc) Übertragung der Wahrnehmungsrechte .....	207
dd) Die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung .....	210
(1) „Unter Beteiligung“ .....	210

(2) „In Abstimmung“ .....	210
ee) Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes .....	213
ff) Ausschluß der Übertragung .....	214
(1) Ratsvorsitz .....	214
(2) A-Punkt-Verfahren .....	214
3. Benennung und fachliche Begleitung der Ländervertreter durch den Bundesrat .....	215
a) Benennung .....	215
b) Fachliche Begleitung .....	217
4. Ergebnis .....	218
VI. Die Willensbildung des Bundes bei Verfahren vor den Europäischen Gerichten gem. § 7 EUZBLG .....	218
1. Ausübung von Klagerechten durch die Bundesregierung .....	219
2. Prozeßführung .....	221
VII. Indirekt Beteiligte: Die Position der Landtage, des Beobachters der Länder und der Länderbüros .....	222
1. Die Landtage .....	222
2. Der Beobachter der Länder .....	224
3. Die Länderbüros .....	226
C. Würdigung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates gem. Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG .....	227
I. Verfassungsrechtliche Würdigung .....	228
1. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und das Integrationsprinzip des Grundgesetzes .....	228
a) Verhältnis zwischen Bundesstaats- und Integrationsprinzip .....	228
aa) Das Bundesstaatsprinzip .....	228
bb) Das Integrationsprinzip .....	228
cc) Spannungsverhältnis zwischen Bundesstaats- und Integrationsprinzip .....	229
(1) Bisheriges Verhältnis .....	229
(2) Heutiges Verhältnis .....	230
(a) Träger der Integrationsgewalt .....	230
(b) Grenzen der Integrationsgewalt .....	231
dd) Fazit .....	232
b) Die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG im Spannungsfeld zwischen Bundesstaats- und Integrationsprinzip .....	233
c) Ergebnis .....	233

2. Die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG und die Außenvertretungskompetenz nach dem Grundgesetz .....	234
a) Die Verbandskompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt gem. Art. 32 GG .....	234
aa) Grundsatz der Bundeskompetenz .....	234
(1) Herkömmliches Verständnis des Art. 32 GG .....	234
(2) Verändertes Verständnis durch Fortschreiten des Integrationsprozesses? .....	235
(3) Ergebnis .....	236
bb) Beziehungen zur EU als Teil der auswärtigen Gewalt .....	237
cc) Nichtvertragliche Beziehungen zur EU .....	238
dd) Beschränkung auf rein außenwirksame Handlungen .....	238
ee) Die Verhandlungsführung durch den Ländervertreter und die Verbandskompetenz .....	239
ff) Die Klageerhebung nach § 7 EUZBLG und die Verbandskompetenz .....	241
gg) Ergebnis .....	241
b) Organkompetenz .....	241
aa) Die Bundesregierung als Hauptträger der auswärtigen Gewalt ..	241
bb) Art. 23 Abs. 6 GG und die Organkompetenz .....	242
cc) Fazit .....	244
c) Ergebnis .....	244
3. Die Mitwirkungsrechte und das Demokratieprinzip .....	245
a) Demokratieprinzip .....	245
b) Demokratische Legitimation der Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2, 4 und 5 GG .....	245
c) Demokratische Legitimation der Verhandlungsführung durch einen Ländervertreter gem. Art. 23 Abs. 6 GG .....	245
d) Ergebnis .....	247
4. Die Mitwirkungsrechte und das horizontale Gewaltenteilungsprinzip ..	247
a) Das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung .....	247
b) Der Kernbereich der exekutivischen Eigenverantwortung .....	247
c) Einbruch in den Kernbereich durch die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 und 4-7 GG? .....	248
d) Ergebnis .....	249
5. Die Mitwirkungsrechte und das Ressortprinzip des Art. 65 Satz 2 GG ..	249
a) Bedeutung des Art. 65 Satz 2 GG .....	249
b) Untersuchung der einzelnen Mitwirkungsrechte .....	250

aa) Informationsrecht .....	250
bb) Recht auf einfache Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates .....	250
cc) Recht auf maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme....	250
dd) Recht auf Verhandlungsführung durch einen Ländervertreter ....	251
c) Ergebnis .....	252
6. Die Mitwirkungsrechte und ihr Beitrag zum Erhalt der Länderstaatlichkeit.....	252
a) Die Eigenstaatlichkeit der Länder.....	252
b) Die Entscheidung für das Bundesratsverfahren.....	254
c) Die Mitwirkungsrechte unter dem Aspekt der Sicherung der Länderstaatlichkeit.....	256
d) Fazit .....	257
7. Ergebnis .....	258
II. Europarechtliche Würdigung.....	258
1. Die Mitwirkungsrechte und die mitgliedsstaatlichen Pflichten der Bundesrepublik nach Art. 5 EGV.....	258
a) Mitgliedsstaatliche Pflichten gem. Art. 5 EGV.....	258
b) Untersuchung der einzelnen Mitwirkungsrechte .....	260
aa) Die einfache Berücksichtigung der Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 5 Satz 1 GG.....	261
bb) Die maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG .....	262
cc) Außenvertretung durch einen Ländervertreter .....	264
(1) Hinzuziehung des Ländervertreters gem. § 6 Abs. 1 EUZBLG.....	264
(2) Verhandlungs- und Stimmführung durch einen Ländervertreter gem. Art. 23 Abs. 6 GG.....	264
2. Ergebnis .....	265
III. Gerichtliche Durchsetzbarkeit der Mitwirkungsrechte.....	266
1. Verfahrensart .....	266
a) Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.....	266
b) Bund-Länder-Streit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG.....	266
c) Einstweilige Anordnung gem. § 32 BVerfGG.....	267
2. „judicial selfrestraint“.....	268
3. Ergebnis .....	269
IV. Endergebnis.....	269

## 4. Kapitel

**Die Mitwirkungsrechte des Bundestages  
gem. Art. 23 Abs. 2 und 3 GG**

272

A. Die Notwendigkeit einer Stärkung und grundgesetzlichen Verankerung der Rechte.....	272
I. Gewaltenteilung .....	273
II. Demokratiedefizit .....	276
1. Demokratiedefizit innerhalb der EU .....	276
2. Ausgleich durch Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments ....	277
3. Ausgleich durch Stärkung der Rechte des Bundestages .....	279
4. Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts .....	280
III. Ergebnis.....	282
B. Die Mitwirkungsrechte im einzelnen .....	283
I. Der Grundsatz der Mitwirkung in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG .....	283
II. Das Informationsrecht in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG.....	283
1. Information als Voraussetzung der Mitwirkung .....	283
2. Unterrichtsgegenstand.....	284
a) Grundsatz .....	284
b) Konkretisierung.....	284
c) Vorhaben nach Art. 235 EGV .....	285
3. Unterrichtsverfahren .....	286
4. Ergebnis .....	289
III. Die Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung des Bund.....	291
1. Die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG.....	291
a) Anwendungsbereich der Norm .....	291
b) Die Verpflichtung der Bundesregierung.....	292
c) Vor der Mitwirkung/Zustimmung der Bundesregierung im Rat.....	293
d) Abgabe der Stellungnahme durch den Bundestag .....	294
e) Abgabe der Stellungnahme durch den Europaausschuß .....	295
aa) Pflicht zur Bestellung des Ausschusses .....	295
bb) Delegationsbefugnis des Bundestages .....	298
(1) Charakter der Delegation .....	298
(2) Art der Ausschußermächtigung.....	299
(3) Umfang der Ermächtigung.....	299

(4) Verfahren bei der Abgabe der Stellungnahme durch den Europaausschuß .....	301
cc) Stellung gegenüber den Fachausschüssen .....	302
dd) Bisherige Praxis .....	305
f) Frist zur Abgabe der Stellungnahme .....	306
2. Die Berücksichtigung der Stellungnahme .....	307
a) Die Berücksichtigungspflicht der Bundesregierung .....	307
aa) „Berücksichtigen“ gem. Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG .....	307
bb) „Zugrundelegen“ gem. § 5 Satz 3 EUZBBG .....	308
cc) Fazit .....	310
b) Anwendungsbereich .....	310
c) Das Verhältnis der Stellungnahme zum „schlichten Parlamentsbeschluß“ .....	311
aa) Der schlichte Parlamentsbeschluß .....	311
bb) Die Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 GG .....	313
cc) Unterschied .....	314
3. Der Konfliktfall: Sich widersprechende Stellungnahmen des Bundestages und des Bundesrates .....	316
a) Die ursprüngliche Regelung des § 6 EUZBBG (a.F.) .....	316
aa) Begriff der vorrangigen Berücksichtigung .....	317
bb) Verhältnis von § 6 EUZBBG (a.F.) zu den Rechten des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 5 GG .....	317
(1) Verhältnis zu Art. 23 Abs. 5 Satz 1 GG .....	317
(2) Verhältnis zu Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG .....	318
b) Heutige Konfliktlösung nach Art. 23 Abs. 2-7 GG .....	319
c) Unterschied der Lösungen .....	320
d) Fazit .....	321
4. Ergebnis .....	321
C. Würdigung der Mitwirkungsrechte des Bundestages .....	322
I. Verfassungsrechtliche Würdigung .....	323
1. Die Mitwirkungsrechte und das Integrationsprinzip des Grundgesetzes .....	323
a) Verhältnis zwischen Integrationsprinzip und parlamentarischer Demokratie .....	323
b) Die Mitwirkungsrechte zwischen europäischer Integration und parlamentarischer Demokratie .....	325
c) Ergebnis .....	326

2. Die Mitwirkungsrechte und das Demokratieprinzip .....	326
a) Das parlamentarische Demokratieprinzip des Grundgesetzes .....	326
aa) Legitimation staatlicher Hoheitsgewalt .....	326
bb) Legitimation supranationaler Hoheitsgewalt .....	327
cc) Die zentrale Rolle des Bundestages .....	328
b) Die Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG und ihre demokratisierende Wirkung .....	329
aa) Das Informationsrecht gem. Art. 23 Abs. 2 GG .....	329
bb) Das Stellungnahmerecht gem. Art. 23 Abs. 3 GG .....	330
cc) Fazit .....	331
c) Der Europaausschuß nach Art. 45 GG und die Statusrechte des Abgeordneten nach Art. 38 GG .....	332
aa) Der Status des Abgeordneten nach bisheriger Rechtslage .....	333
(1) Fraktionsangehöriger Abgeordneter .....	333
(2) Fraktionsloser Abgeordneter .....	335
bb) Veränderungen durch den Europaausschuß .....	337
(1) Fraktionsangehöriger Abgeordneter .....	338
(a) Delegationsbefugnis des Bundestages – Verlagerung von Beschlußkompetenzen auf Ausschüsse .....	339
(b) Kein ersatzloser Wegfall des Stimmrechts .....	341
(c) Kein Verlust von Entscheidungsbefugnissen im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen .....	342
(d) Öffentlichkeitsprinzip .....	342
(e) Erforderlichkeit der Delegation .....	344
(2) Fraktionsloser Abgeordneter .....	345
cc) Fazit .....	348
d) Ergebnis .....	349
3. Die Mitwirkungsrechte und das horizontale Gewaltenteilungsprinzip .....	350
a) Einbruch in die exekutivische Eigenverantwortung der Bundesregierung? .....	350
aa) Das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag im Gefüge des Grundgesetzes .....	351
bb) Das Informationsrecht gem. Art. 23 Abs. 2 GG .....	353
cc) Das Stellungnahmerecht gem. Art. 23 Abs. 3 GG .....	356
dd) Fazit .....	360
b) Wahrung der Kräftebalance mit dem Bundesrat? .....	360
c) Ausgleich des Verlusts an Legislativbefugnissen .....	363

d) Fazit .....	365
4. Die Mitwirkungsrechte und das Ressortprinzip des Art. 65 Satz 2 GG ..	365
5. Ergebnis .....	365
II. Europarechtliche Würdigung .....	366
1. Die Mitwirkungsrechte und Art. 5 EGV .....	366
2. Ergebnis .....	367
III. Gerichtliche Durchsetzbarkeit der Mitwirkungsrechte .....	368
IV. Endergebnis .....	369
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b> .....	373
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	380

## Einführung

Nach einjähriger Verhandlungsdauer ist am 7. Februar 1992 der Vertrag über die Europäische Union von den zwölf Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft in Maastricht unterzeichnet worden. Seit 1. November 1993 ist dieser Vertrag in Kraft. Ziel des Vertrags soll das Vorantreiben der europäischen Integration und die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft nach außen sein. Zu diesem Zweck sieht der Vertrag die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer Politischen Union durch die Bildung von Grundlagen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJIP) vor. Damit stellt er die bisher umfangreichste Änderung und Ergänzung der Römischen Verträge von 1957 dar und bildet nach eigener Aussage eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas (Titel I Art. A Satz 2 EUV).

Vor allem aufgrund der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion bis zum Jahre 1999 sowie der in einigen Bereichen erfolgten Erweiterung gemeinschaftlicher Kompetenzen hat der Vertrag aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts eine Reihe von Fragen aufgeworfen. Dabei ging es vornehmlich um das Problem, an welche rechtlichen Voraussetzungen die weitere Übertragung von Hoheitsrechten zu knüpfen sei, ob die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union zu einer Aushöhlung der wesentlichen Staatsstrukturen führe und ob darin ein Verstoß gegen die Bestimmung des Art. 79 Abs. 3 GG liege, wonach die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze nicht berührt werden dürfen. Schließlich wurde vielfach bezweifelt, ob die Bundesrepublik – insbesondere durch die Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion – ihre Staatlichkeit aufgeben, worin ebenfalls ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG gesehen wurde.

Längst nicht in dieser Intensität sind dagegen die Probleme diskutiert worden, die sich aus dem Maastrichter Vertrag für die Länder, den Bundesrat und den Bundestag ergeben. Deren Rechte und Stellungen werden durch den fortgeschreitenden Integrationsprozeß – vor allem im Hinblick auf die in der Vergangenheit bereits rege stattgefundene und nun verstärkt zu erwartende Rechtsetzungstätigkeit der Europäischen Union – erheblich beeinflusst. Eine Reihe von Regelungsmaterien, die bislang in die nationale Rechtsetzungskompetenz der Länder, des Bundesrates und des Bundestages fielen, können nun von der

Europäischen Union an sich gezogen werden, sie werden „vergemeinschaftet“. Der oftmals gerügten Regelungswut der Brüsseler Bürokraten sind durch die im nunmehr ergänzten EG-Vertrag enthaltenen zahlreichen Einzelermächtigungen und Evolutivklauseln weitere Türen geöffnet worden.

Die Länder erleiden durch den Integrationsprozeß Kompetenzverluste gleich in mehrfacher Hinsicht. Im Kern handelt es sich dabei zunächst um ein demokratisch-parlamentarisches Problem, das sich jedoch zunehmend auf das grundgesetzlich verankerte und mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG versehene Bundesstaatsprinzip auswirkt; denn dadurch, daß der Bund in der Vergangenheit nach Art. 24 Abs. 1 GG berechtigt war, nicht nur eigene, sondern auch Hoheitsrechte der Länder auf die Europäische Gemeinschaft zu übertragen<sup>1</sup>, kam es auf seiten der Landtage zu einem Verlust eines erheblichen Teils ihrer originären Gesetzgebungskompetenzen. Diese Befugnisse wurden von der Europäischen Gemeinschaft an sich gezogen, wobei es auch zu schweren Eingriffen in ureigene Länderkompetenzen – z.B. die Kulturhoheit – kam. Populärstes Beispiel hierfür ist wohl die Rundfunk- bzw. Fernsehrichtlinie aus dem Jahre 1986 bzw. 1989<sup>2</sup>, gegen die die Länder vor das Bundesverfassungsgericht zogen<sup>3</sup>. Daneben erfuhren die Landesregierungen wegen der Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Gemeinschaft eine Einschränkung ihrer Mitwirkungsbefugnisse an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat nach Art. 50 GG. Mit wachsendem Integrationsstand sind die Länder daher immer mehr zu dem Schluß gelangt, daß ihre Eigenstaatlichkeit und mit dieser das grundgesetzliche Prinzip der Bundesstaatlichkeit weniger durch zusätzliche Kompetenzübertragungen, d.h. Änderungen des Primärrechts, als vielmehr durch die zunehmende Verdichtung des Sekundärrechts der Gemeinschaft bedroht wird<sup>4</sup>. Diese Erkenntnis führte dazu, daß die Länder ihre Bemühungen nicht mehr ausschließlich auf die Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG, sondern in zunehmenden Maße auf die Verstärkung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten am Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft richteten. Insbesondere nach Abschluß der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre

<sup>1</sup> Jedenfalls war dies gängige Praxis und wurde von der ganz überwiegenden Meinung auch befürwortet, vgl. Tomuschat in: Bonner Kommentar, Rdnr. 25 und 31 zu Art. 24 GG; Stern, Staatsrecht I, S. 535; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Rdnr. 28 zu Art. 37 GG; Rojahn, in: v. Münch, Rdnr. 39 zu Art. 24 GG; H.P. Ipsen, in: Festschrift für Hallstein, S. 248 (253); Grabitz, AöR 111 (1986), 1 (6); Kewenig, JZ 1990, 458; a.A. Jarass/Pieroth, Rdnr. 6 zu Art. 24 GG; Scholz, NVwZ 1993, 817 (818); offenbar auch Maunz, BayVBl 1990, 545 (546).

<sup>2</sup> Dok. KOM (84) 300; geänderter und verabschiedeter Vorschlag vorgelegt am 26. Mai 1989 Dok. KOM (89), 247.

<sup>3</sup> Im einstweiligen Verfahren wurde dem Antrag der Länder nicht stattgegeben, vgl. BVerfGE 80, 74 ff.

<sup>4</sup> Magiera, in: derselbe/Merten (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 11 (15); Schröder, JöR (n.F.) 85 (1986), 83 (95); Baumhof, S. 7.

1986 erkannten die Länder deutlich die Gefahr, auf eine dritte Stufe hinter der Europäischen Union und dem Bund verdrängt zu werden. Befürchtungen wurden laut, nach denen die Bundesrepublik unter europäischer Perspektive zum gouvernementalen Einheitsstaat werde<sup>5</sup>.

Auch der Bundestag büßt wegen der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes zunehmend Legislativbefugnisse ein. Soweit ihm auf dem Gebiet vergemeinschafteter Rechtsmaterien überhaupt Rechtsetzungskompetenzen verbleiben, wird er zu einem reinen Befehlsempfänger degradiert und verliert damit im Bereich der Richtliniensetzung seine politische Funktion<sup>6</sup>. Bei der europäischen Rechtsetzung erhält der Bundestag grundsätzlich keine Chance zur Mitwirkung<sup>7</sup>.

Diese auf Seiten der Länder, des Bundesrates und des Bundestages verlorenen Befugnisse wachsen der Europäischen Union und damit der Bundesregierung über ihre Teilhabe an der Rechtsetzungs- und Entscheidungskompetenz des Ministerrates automatisch zu. Die Rechtsetzung erfolgt dadurch zu einem erheblichen Teil nicht mehr durch die unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder, sondern durch den Ministerrat. Dabei handelt es sich um ein Organ der europäischen Exekutivgewalt, das nur in eingeschränktem Maße parlamentarisch kontrolliert wird, da es seine demokratische Rückbindung nur mittelbar über die von den nationalen Parlamenten kontrollierten Regierungsmitglieder herleiten kann. Vor dem Hintergrund, daß das so gesetzte Recht unmittelbare Geltung in der Bundesrepublik beansprucht, ist diese Entwicklung untragbar, denn es handelt sich keineswegs um Lapalien, wie die folgenden Zahlen verdeutlichen. Derzeit ist die deutsche Gesetz- und Verordnungsgebung auf dem Gebiet des Wirtschafts-, Sozial- und Steuerrechts zu etwa 80 Prozent europäischen Ursprungs<sup>8</sup>, d.h. sie dient lediglich der Umsetzung europäischer Normen; auf die gesamte Gesetzgebung bezogen bedeutet dies, daß beinahe 50 Prozent der deutschen Gesetze auf europäisches Recht zurückgehen<sup>9</sup>. Diese Entwicklung schreitet nun aufgrund erweiterter Ermächtigungen durch den Maastrichter Vertrag unaufhaltsam fort.

Das europäische Recht enthält keine Vorschriften über die Ausgestaltung und den Ablauf des Verfahrens der innerstaatlichen Willensbildung. Daher dürfen die Mitwirkungsbefugnisse von den Staaten prinzipiell autonom geregelt werden<sup>10</sup>. Einen Ausgleich für die genannten Kompetenzverluste sah das Grundgesetz jedoch bislang nicht ausdrücklich vor. Lediglich einfachgesetzli-

---

<sup>5</sup> Schröder, JÖR (n.F.) 1986, 83 (93).

<sup>6</sup> Bleckmann, ZParl 1991, 572 (574).

<sup>7</sup> Oberreuter, in: Gabriel (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, 309 (316).

<sup>8</sup> Bangemann, in: Bruckner (Hrsg.), S. 5.

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Ress, EuGRZ 1986, 549 (551).