



Sachstand

Vetorecht der nationalen Parlamente bei Brückenklauseln

Vetorecht der nationalen Parlamente bei Brückenklauseln

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 68/18
Abschluss der Arbeit: 2. Mai 2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Dieser Sachstand dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

1. Einleitung

Der Präsident der Europäischen Kommission hat in seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 erklärt, er wolle „*in wichtigen Binnenmarktfragen öfter und einfacher im Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden*“.¹ Unter anderem in den Bereichen Energiepolitik (Art. 192 Abs. 2 AEUV), Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 AEUV), Steuerpolitik (Art. 113 AEUV) und Außenpolitik (Art. 31 Abs. 3 EUV) setzt der Erlass von Sekundärrecht z.T. ein besonderes Gesetzgebungsverfahren mit Einstimmigkeit im Rat voraus. Die Rechtsgrundlagen im AEUV und EUV enthalten jedoch sogenannte Brückenklauseln. Eine Brückenklausel regelt die Möglichkeit, entweder die Abstimmungsmodalität im Rat von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit oder das anzuwendende Gesetzgebungsverfahren vom besonderen zum ordentlichen zu ändern.²

Der Fachbereich ist um Auskunft erbeten worden, ob es ein Einspruchsrecht des Bundestages gegen die Nutzung der Brückenklauseln zur Änderung des Abstimmungsmodus in den vier Bereichen gibt. Dies wird im Folgenden anhand der Vorgaben des Unionsrechts (2.) und des deutschen Rechts (3.) beantwortet. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Bewertung der Brückenklauseln durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil eingegangen (3.1.).

2. Bestimmungen des Unionsrechts

2.1. Allgemeine Brückenklausel

Art. 48 Abs. 7 EUV legt fest, dass der Europäische Rat nach Zustimmung durch das Europäische Parlament in Beschlüssen von der vorausgesetzten Einstimmigkeit zum Mehrheitsprinzip wechseln kann (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) oder vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum allgemeinen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV).³ Die Norm wird, u. a. vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG), als allgemeine Brückenklausel bezeichnet.⁴

Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV bestimmt: „*In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Unterabsatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.*“. UAbs. 2 der Norm legt für Gesetzgebungsakte vom Rat fest: „*In Fällen, in*

¹ Factsheet der Kommission zu Präsident Junckers Rede zur Lage der Union 2017, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_de.pdf (zuletzt abgerufen am 26.04.2018).

² Hölscheidt/Menzenbach/Schröder, Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkomentar, ZParl 2009, S. 758 (763), abrufbar unter <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0340-1758-2009-4-758.pdf>.

³ Nettesheim, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 177 (179).

⁴ Hölscheidt/Menzenbach/Schröder, Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkomentar, ZParl 2009, S. 758 (763); Daiber, Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat, DÖV 2010, S. 293 (296); Nettesheim, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 177 (179).

denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.“

Des Weiteren bestimmt Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3, dass *„jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative [...] den nationalen Parlamenten übermittelt [wird]. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen.“* Gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV haben die Parlamente der Mitgliedstaaten somit ein Vetorecht gegen die Änderung der Abstimmungsverhältnisse. Dies gilt für jede Änderungsinitiative des Europäischen Rates gemäß Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 oder 2 EUV.⁵

Die allgemeine Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV kommt immer dann zur Anwendung, wenn eine Rechtsgrundlage im Primärrecht den Erlass von Rechtsakten im besonderen Gesetzgebungsverfahren vorsieht bzw. Einstimmigkeit anordnet und keine spezielle Brückenklausel zur Änderung dieses Verfahrensmodus enthält, die als *lex specialis* der allgemeinen Brückenklausel vorgeht.⁶ Art. 48 Abs. 7 EUV könnte somit im Bereich der Steuerpolitik zur Anwendung kommen, in dem gemäß Art. 113 AEUV der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern erlässt.

2.1. Besondere Brückenkláuseln (Energiepolitik, Sozialpolitik und Außenpolitik)

Die Bereiche der Energiepolitik, Sozialpolitik und Außenpolitik enthalten jeweils eine sogenannte besondere bzw. spezielle Brückenklausel.

In der Energiepolitik kann der Rat gemäß Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV *„auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einstimmig festlegen“*, dass für die in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV genannten Bereiche das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV gelten soll. Das ordentliche würde das besondere Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV ablösen, in dem der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig entscheidet. Die Änderung des Gesetzgebungsverfahrens würde das Mehrheitserfordernis im Rat (Wechsel von der Einstimmigkeit zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit) und die Beteiligung des Europäischen Parlaments betreffen.⁷ Die Entscheidung über diese Änderung liegt gemäß Art. 192

⁵ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 48 EUV, Rn. 14.

⁶ Böttner, Brückenkláuseln im europäischen Verfassungsrecht, EuR 2017, S. 381 (386).

⁷ Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 192 AEUV, Rn. 20; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 44. EL, Stand: Mai 2011, Art. 192 AEUV, Rn. 70.

Abs. 2 UAbs. 2 AEUV bei den EU-Organen. Ein Vetorecht der nationalen Parlamente ist in Art. 192 Abs. 2 AEUV nicht vorgesehen.

Gleiches gilt gemäß Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV für die Sozialpolitik.⁸ Auch in diesem Bereich kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV angewandt werden soll. Ein Vetorecht der nationalen Parlamente ist auch hier nicht vorgesehen.

Im Bereich der Außenpolitik ist in Art. 31 Abs. 3 EUV die Möglichkeit vorgesehen, das Abstimmungsverfahren zu ändern, sodass der Rat im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (ausgenommen Beschlüsse mit militärischen- oder verteidigungspolitischen Bezügen) mit Einstimmigkeit statt mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.⁹ Der Europäische Rat kann gemäß Art. 31 Abs. 3 EUV einstimmig einen Beschluss erlassen, in dem vorgesehen ist, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Ein Vetorecht der nationalen Parlamente ist im Art. 31 Abs. 3 EUV selbst nicht vorgesehen.

2.2. Verhältnis der allgemeinen zu den besonderen Brückenklauseln

Von Interesse ist das Verhältnis der allgemeinen Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV zu den besonderen Brückenklauseln. Die besonderen Brückenklauseln schließen als *lex specialis* die Anwendung der allgemeinen Brückenklausel grundsätzlich aus.¹⁰ Art. 48 Abs. 7 EUV gilt mithin nur für Fälle, in denen der AEUV oder Titel V des EUV von Einstimmigkeit sprechen, ohne die Möglichkeit einer Änderung des Abstimmungsverhältnisses speziell zu normieren.

Eine besondere Diskussion in der Literatur besteht zu der Frage, ob im Falle des Art. 31 Abs. 3 EUV die Vorgaben der allgemeinen Brückenklausel ausnahmsweise zur Anwendung kommen. Es wird die Ansicht vertreten, aufgrund fehlender Verfahrensangaben in Art. 31 Abs. 3 EUV und der Tatsache, dass sich Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV und Art. 31 Abs. 3 EUV auf ein und denselben Bereich beziehen, sei auf diese besondere Brückenklausel die Bestimmungen der allgemeinen Brückenklausel ergänzend anwendbar.¹¹ Von anderen Stimmen in der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass Art. 31 Abs. 3 EUV ein Fall echter Spezialität sei, und daher nicht den Bestimmungen des Art. 48 Abs. 7 EUV unterliege.¹² Diese Ansicht stützt sich auf das Urteil des BVerfG,

⁸ Benecke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 56. EL, Stand: April 2015, Art. 153, Rn. 6; Rose Langer, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., 2015, Art. 153 AEUV, Rn. 23, 64; Krebber, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 153, Rn. 17.

⁹ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 41. EL, Stand: Juli 2010, Art. 31 EUV, Rn. 37; Marquardt/Gaedtke, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., 2015, Art. 31 EUV, Rn. 12; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 31 EUV, Rn. 16.

¹⁰ Böttner, Brückenklauseln im europäischen Verfassungsrecht, EuR 2017, S. 381 (386).

¹¹ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 41. EL, Stand: Juli 2010, Art. 31 EUV, Rn. 37; so auch: Böttner, Brückenklauseln im europäischen Verfassungsrecht, EuR 2017, S. 381 (386 f.).

¹² Cremer, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 31 EUV, Rn. 18; Regelsberger/Kugelman, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 31 EUV, Rn. 14.

welches Art. 31 EUV als spezielle Brückenklausele (wie beispielsweise Art. 153 AEUV) in Abgrenzung zur allgemeinen Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 EUV sieht.¹³ Die Frage ist bisher noch nicht durch den EuGH entschieden worden und muss daher offen bleiben.

3. Bestimmungen des nationalen Rechts

Im deutschen Recht gibt es innerstaatliche Vorgaben für die Anwendung der unionsrechtlichen Brückenklausele zur Änderung des Abstimmungsmechanismus im Rat von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bzw. zum Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Diese Vorgaben finden sich im Integrationsverantwortungsgesetz (im Folgenden: IntVG)¹⁴, welches in Folge der Entscheidung des BVerfG zum Vertrag von Lissabon erlassen worden ist.¹⁵ Sie knüpfen an das Vetorecht der nationalen Parlamente aus Art. 48 Abs. 7 EUV und die Entscheidung des deutschen Vertreters im Rat bzw. im Europäischen Rat an.

3.1. Das Lissabon-Urteil des BVerfG

Das BVerfG führt in seinem Lissabon-Urteil zu den Brückenklausele aus, dass diese Klausele Vertragsänderungen nur in Bezug auf die Verfahrensvorschriften ermöglichen und keinen weiteren Gestaltungsspielraum eröffnen.¹⁶ Der mit der Ausübung der Brückenklausele einhergehende Verlust des deutschen Einflusses im Rat erfordere in Bezug auf die Nutzung der allgemeinen Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 EUV ein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.¹⁷ Die speziellen Brückenklausele, die sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sein, erfordern laut BVerfG hingegen kein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern nur eine Zustimmung des Bundestages, ggf. auch des Bundesrates, durch Beschluss.¹⁸

Das BVerfG hat im Lissabon-Urteil das Zustimmungsgesetz des Bundestages zum Vertrag von Lissabon für verfassungsgemäß erachtet. Es hielt die innerstaatliche Begleitgesetzgebung jedoch für nicht ausreichend und verfassungswidrig.¹⁹ Die Begleitgesetzgebung wurde daraufhin durch das IntVG den Vorgaben des BVerfG angepasst.²⁰ Da der deutsche Gesetzgeber sich hierbei sehr genau

¹³ BVerfGE 123, 267 (388).

¹⁴ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz) vom 22. September 2009, BGBl. I, S. 3022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009, BGBl. I, S. 3822.

¹⁵ Nettesheim, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 177 ff.

¹⁶ BVerfGE 123, 267 (389).

¹⁷ BVerfGE 123, 267 (391).

¹⁸ BVerfGE 123, 267 (391 f.).

¹⁹ Mayer, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, 189 (194).

²⁰ Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Lfg. 56, Stand: Oktober 2009, Art. 23 GG, Rn. 150.

an die Vorgaben des BVerfG aus dem Lissabon-Urteil gehalten hat, ist davon auszugehen, dass eine Anwendung der Brückenklauseln (zur Änderung der europäischen Verfahrensvorgaben) unter Einhaltung der Vorgaben des IntVG nach Ansicht des BVerfG mit dem GG vereinbar wäre.

3.2. Regelung zur allgemeinen Brückenklausele

Die Ausübung des in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV normierten Vetorechts der Parlamente der Mitgliedstaaten wird in § 10 IntVG konkretisiert.²¹ Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV spricht nur von nationalen Parlamenten und enthält keine näheren Vorgaben, von wem und wie die Ablehnung innerstaatlich erfolgen soll. Diese Fragen sind durch das IntVG geklärt worden.²² Gemäß § 10 Abs. 1 IntVG kann der Bundestag die Ablehnung der Verfahrensänderungsinitiative beschließen, wenn bei der Initiative im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betroffen sind. In allen anderen Fällen kann der Bundestag oder der Bundesrat die Ablehnung der Initiative beschließen.

Zusätzlich zu dem in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV normierten Vetorecht der Parlamente der Mitgliedstaaten, dessen innerstaatliche Ausübung in § 10 IntVG konkretisiert wird, existiert mit § 4 Abs. 1 IntVG eine weitere nationale Vorgabe einer Parlamentsbeteiligung als Voraussetzung für die Anwendung der allgemeinen Brückenklausele. § 4 Abs. 1 IntVG bestimmt: *„Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 1 Satz 1 oder Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. ²Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.“* Erforderlich ist mithin eine ausdrückliche Ermächtigung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat durch den deutschen Gesetzgeber.²³

3.3. Regelung zu den besonderen Brückenklauseln

§ 5 und 6 IntVG enthalten Vorgaben für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat bzw. Rat bei besonderen Brückenklauseln. Bei den besonderen Brückenklauseln ist gemäß § 5 und § 6 IntVG ein positiver Beschluss des Bundestages erforderlich, damit der deutsche Vertreter bei der Abstimmung über die Verfahrensänderung zustimmen darf.²⁴

§ 5 IntVG bestimmt, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einem Beschlussvorschlag zum Wechsel von Einstimmigkeit zum Mehrheitsprinzip im Bereich der Gemeinsamen Außen-

²¹ Hölscheidt/Menzenbach/Schröder, Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkomentar, ZParl 2009, S. 758 (764).

²² Hölscheidt/Menzenbach/Schröder, Das Integrationsverantwortungsgesetz – ein Kurzkomentar, ZParl 2009, S. 758 (765).

²³ S. dazu Böttner, Brückenklauseln im europäischen Verfassungsrecht, EuR 2017, S. 381 (396).

²⁴ Nettesheim, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 177 (179).

und Sicherheitspolitik gemäß Art. 31 Abs. 3 EUV oder bezüglich der Festlegung eines mehrjährigen Finanzrahmens gemäß Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten darf, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat. Gibt es einen solchen Beschluss des Bundestages nicht, so muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen. In den Fällen des § 5 Abs. 2 IntVG ist zusätzlich ein Beschluss des Bundesrates erforderlich.

§ 6 Abs. 1 IntVG bestimmt, dass der deutsche Vertreter im Rat einem Beschlussvorschlag zum Wechsel von Einstimmigkeit zum Mehrheitsprinzip gemäß Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 oder Art. 333 Abs. 1 oder 2 AEUV (verstärkte Zusammenarbeit gemäß Art. 326 ff. AEUV) nur zustimmen oder sich enthalten darf, nachdem der Bundestag hierzu einen Beschluss gefasst hat. Gibt es einen solchen Beschluss des Bundestages nicht, so muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen. Gemäß § 6 Abs. 2 IntVG gilt § 5 Abs. 2 IntVG entsprechend.

4. Fazit

Auf Unionsebene sieht die allgemeine Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV ein Vetorecht der nationalen Parlamente für die Änderung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bzw. die Änderung des Abstimmungsmodus im Rat vor. Die besonderen Brückenklauseln enthalten keine solche Regelung, wobei die Anwendung der Vorgaben von Art. 48 Abs. 7 EUV im Rahmen einer Abstimmungsänderung nach Art. 31 Abs. 3 EUV in der Literatur umstritten ist.

Der Rat bzw. der Europäische Rat muss einstimmig über die Anwendung der Brückenklauseln entscheiden. Das IntVG knüpft an die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat bzw. im Europäischen Rat an. Der deutsche Vertreter darf einer Anwendung der Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV nur zustimmen, wenn hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG erlassen worden ist. Der Änderung des Abstimmungsmodus auf der Grundlage besonderer Brückenklauseln darf er nur zustimmen, wenn der Bundestag hierzu einen positiven Beschluss gefasst hat.