



---

**Ausarbeitung**

---

**Zur Beteiligung des Bundestages bei Nutzung der Flexibilitätsklausel**

## **Zur Beteiligung des Bundestages bei Nutzung der Flexibilitätsklausel**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 300/18  
Abschluss der Arbeit: 04.09.2018  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung

Die Ausarbeitung thematisiert Fragen zur Beteiligung des Bundestages nach § 8 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG). Hierbei soll insbesondere geklärt werden, ob die Vorschrift auch im Falle einer Änderung eines auf Art. 352 AEUV beruhenden Rechtsaktes Anwendung findet.

## 2. Die Flexibilitätsklausel

Nach Art. 352 AEUV kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Parlaments geeignete Vorschriften erlassen, wenn dies zur Verwirklichung eines der Ziele der (Unions)verträge erforderlich erscheint. Regulär beruht die Unionsgesetzgebung nach Art. 5 Abs. 2 EUV auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Demnach kann die Union nur in Bereichen tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben.<sup>1</sup> Art. 352 AEUV lockert diesen Grundsatz auf und schafft so die Möglichkeit, bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen, die bestehenden Regelungsbefugnisse zu erweitern.<sup>2</sup> Der EuGH geht in seiner Auslegung zur Vorgängernorm (Art. 308 EGV) davon aus, dass die Vorschrift einen Ausgleich für Fälle schaffen soll „in denen den Gemeinschaftsorganen durch spezifische Bestimmungen des Vertrages ausdrücklich oder implizit verliehene Befugnisse fehlen und gleichwohl Befugnisse erforderlich erscheinen, damit die Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann.“<sup>3</sup> In der Literatur wird davon ausgegangen, dass Art. 352 AEUV das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zwar lockert, dieses aber nicht durchbricht.<sup>4</sup> Um eine Ausuferung in der Rechtsanwendung zu verhindern, ist die Anwendung von Art. 352 AEUV engen tatbestandlichen und prozeduralen Anforderungen unterworfen, was bereits durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat deutlich wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Flexibilitätsklausel wegen ihrer möglichen Regelungsweite kritisch bewertet und hierzu ausdrücklich ausgeführt:

„In Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel setzt ihre Inanspruchnahme verfassungsrechtlich die Ratifikation durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG voraus. Der deutsche Vertreter im Rat darf die förmliche Zustimmung zu einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag der Kommission für die Bundesrepublik Deutschland

---

1 Hierzu umfassend: Streinz, in: Streinz, 3. Auflage 2018, Art. 5 EUV Rn. 8 ff.

2 Von einer Lockerung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung geht auch das Bundesverfassungsgericht aus: BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, juris Rn. 326.

3 EuGH, „Gutachten nach Artikel 228 EG-Vertrag“ 2/94, Slg. 1996, I-1996, Rn. 29; abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d8a2927cc89f924ba3bf6eed18db3c4f4e.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyPax10?text=&docid=99549&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=180330> (Stand: 03.09.2018).

4 Vgl. Rossi, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 352 AEUV Rn. 12a.

nicht erklären, solange diese verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.“<sup>5</sup>

### 3. Beteiligung des Bundestages nach § 8 IntVG

Die aufgezeigten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden durch § 8 IntVG umgesetzt.<sup>6</sup> Danach kann der deutsche Vertreter im Rat einer Vorschrift nach Art. 352 AEUV nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist.<sup>7</sup> Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Vorschlag ablehnen. Da Art. 352 AEUV auf dem Prinzip der Einstimmigkeit beruht, hätte dies ein Scheitern des Gesetzgebungsvorhabens zur Folge.<sup>8</sup>

Die Regelung des § 8 IntVG stellt ausdrücklich darauf ab, dass eine Vorschrift gem. Art. 352 AEUV vorliegt. Dem Wortlaut nach werden damit sowohl erstmalige Rechtsakte als auch deren spätere Änderung erfasst. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verlangt grundsätzlich, dass für jeden Rechtsakt der EU eine ausdrückliche Kompetenzgrundlage zu suchen ist.<sup>9</sup> Sowohl ein Ausgangsrechtsakt als auch seine spätere Änderung müssen sich daher auf eine Kompetenzgrundlage stützen lassen. Beruht ein Ausgangsrechtsakt ausschließlich auf Art. 352 AEUV, liegt es nahe, dass dies auch bei einer späteren Änderung der Fall ist. Abweichungen sind allenfalls in Fällen denkbar, in denen der Union zwischenzeitlich neue Befugnisse übertragen wurden. Stützt sich ein Änderungsrechtsakt auf Art. 352 AEUV bewirkt dies, dass sowohl die besonderen unionsrechtlichen Verfahrenserfordernisse als auch die Vorgaben des § 8 IntVG einzuhalten sind. Ausgangs- und Änderungsrechtsakt bedürfen jeweils einer eigenen Kompetenzgrundlage.

Auch in der bisherigen Gesetzgebungspraxis werden sowohl Ausgangs- als auch diesen modifizierende Rechtsakte auf eine eigene Kompetenzgrundlage gestützt. Beispielhaft kann hierzu etwa der „Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Erweiterung des Geltungsbereiches der Verordnung (EU) Nr. 1214/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums“ herangezogen werden. Der Ausgangsrechtsakt beruhte auf Art. 133 AEUV, der Regelungen für den Euroraum ermöglicht. Der genannte Erweiterungsrechtsakt sollte Sonderregelungen für Staaten schaffen, die beabsichtigen den Euro einzuführen. Solche Regelungen können nicht auf Art. 133 AEUV gestützt werden und bedürfen daher einer anderen Kompetenzgrundlage – in diesem Falle Art. 352 AEUV.<sup>10</sup> Das Beispiel zeigt, dass ein späterer modifizierender Rechtsakt nicht automatisch auf der gleichen Kompetenzgrundlage wie der

---

5 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, juris Rn. 328.

6 Vgl. BT-Drs. 16/13923 S. 9.

7 Zur formalen Ausgestaltung eines solchen Gesetzes: Hölscheidt/Menzenbach/Schröder, ZParl 2009, 758 (768).

8 Umfassend zum Zustimmungserfordernis: Rathke, in: v. Arnald/Hufeld, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 189 f.

9 Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV Rn. 9.

10 Vgl. BT-Drs. 17/10759 S. 6.

Ausgangsrechtsakt beruhen muss. Stützt sich wie hier ein modifizierender Rechtsakt auf die Flexibilitätsklausel, ist auch § 8 IntVG anzuwenden.

Wendet der Gesetzgeber die Vorgaben des § 8 IntVG in diesem Fall an, liegt dies erst recht auch in Fällen nahe, in denen sowohl Ausgangs- als auch Änderungsrechtsakt auf Art. 352 AEUV beruhen. Es kann hier im Ergebnis keinen Unterschied machen, dass bereits für den Basisrechtsakt die Flexibilitätsklausel genutzt wurde. Beruht auch eine spätere Änderung auf Art. 352 AEUV, ist für diese ebenfalls ein Zustimmungsgesetz nach § 8 IntVG erforderlich.

\*\*\*