

15 Seiten

**Deutscher Bundestag**  
**12. Wahlperiode**

**Drucksache 12/3338**

02. 10. 92

Sachgebiet 100

## **Gesetzentwurf**

### **der Bundesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**

#### **A. Zielsetzung**

Der Gesetzentwurf soll die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Ratifikation des Vertrages über die Europäische Union schaffen. Gleichzeitig sollen insbesondere

- als Staatsziel die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration durch Schaffung und Entwicklung der Europäischen Union und
- die Rechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union

im Grundgesetz verankert werden.

#### **B. Lösung**

Das Grundgesetz wird durch Einfügung eines neuen Artikels 23 an Stelle des aufgehobenen Artikels 23 sowie durch eine Ergänzung der Artikel 24, 28, 88 und 115 e geändert.

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten**

Keine

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
021 (132) — 310 70 — Eu 14/92

Bonn, den 2. Oktober 1992

An den Präsidenten  
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 646. Sitzung am 25. September 1992 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

**Kohl**

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

### Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch . . . wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 22 wird folgender Artikel 23 eingefügt:

#### „Artikel 23

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union und für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit.

(3) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(4) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche

Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(5) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

(6) Das Nähere zu den Absätzen 3 bis 5 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

2. Nach Artikel 24 Abs. 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.“

3. Nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.“

4. Dem Artikel 88 wird folgender Satz angefügt:

„Ihre Aufgaben und Befugnisse können einer europäischen Zentralbank übertragen werden.“

5. Artikel 115e Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Zum Erlaß von Gesetzen nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 2, Artikel 24 Abs. 1 oder Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.“

### Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung****Allgemeiner Teil**

1. Mit dem am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrag über die Europäische Union erreicht der europäische Integrationsprozeß eine neue Stufe und setzt sich zugleich weitere Integrationsziele.

Die völkerrechtliche Ratifizierung des Unions-Vertrages erfordert aus unterschiedlichen Gründen Änderungen des Grundgesetzes; hierfür hat die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat am 26. Juni 1992 Empfehlungen verabschiedet.

- a) Der neue Europa-Artikel, der an die Stelle des bei der Wiedergewinnung der deutschen Einheit aufgehobenen Artikels 23 GG tritt, nennt als Zielbestimmung der Bundesrepublik Deutschland die Verwirklichung eines vereinten Europas, näherhin die Entwicklung der Europäischen Union, wie sie mit dem Vertragswerk von Maastricht entsteht, und verbindet dies mit einer Strukturklausel:

Die Integrationsgemeinschaft der Europäischen Union, an deren Schaffung und weiterem Ausbau die Bundesrepublik Deutschland mitwirken will, soll demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sein und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewähren.

Damit wird zu Beginn der von Maastricht markierten neuen Etappe der europäischen Integration verfassungskräftig nach innen sowie gegenüber den Partnerstaaten dokumentiert, welche Strukturen die Bundesrepublik Deutschland im vereinten Europa anstrebt, nach welchen innerstaatlichen Regeln sich die weitere Integration vollziehen soll und wie insbesondere die Bundesländer daran teilnehmen.

Auf diese Weise wird zum einen das im Grundgesetz bereits enthaltene Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland zu einer für supranationale Integration offenen Staatlichkeit bekräftigt. Zum anderen wird nach Wiederherstellung der deutschen Einheit — über die Präambel des Grundgesetzes hinaus — der Standort der Bundesrepublik Deutschland als Teil und Mitgestalter der Integrationsgemeinschaft europäischer Demokratien definiert, wie sie sich seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit der Montan-Union, später der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und jetzt der Europäischen Union entwickelt hat.

Gleichzeitig kommt zum Ausdruck, daß die Bundesrepublik Deutschland die Europäische Union nach bestimmten inhaltlichen Prinzipien ausgestalten möchte, die im wesentlichen den Grundsätzen entsprechen, welche die durch Artikel 79 Abs. 3 GG besonders geschützten grundlegenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes bilden (Artikel 23 Abs. 1 Satz 1). Hinzu kommen der im Unions-Vertrag verankerte Grundsatz der Subsidiarität sowie die Gewährleistung eines Grundrechtsschutzes, der dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes im wesentlichen vergleichbar ist. Mit einer solchen Staatsziel- und Strukturklausel werden — mit Ausnahme des hinzugefügten Subsidiaritätsprinzips — ausdrücklich die bisher schon in Artikel 79 Abs. 3 GG enthaltenen Übertragungsvoraussetzungen wiederholt.

- b) Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Europäische Union durch den Umfang ihrer Kompetenzausstattung und die im Unions-Vertrag angelegten Entwicklungsmöglichkeiten eine rechtliche Qualität erreicht, welche — wenn auch noch unterhalb der Schwelle eigener Staatlichkeit — über die einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne von Artikel 24 Abs. 1 GG hinausgeht. Durch die ausdrückliche Erwähnung der Europäischen Union als Adressat von Hoheitsrechtübertragungen in dem neuen Europa-Artikel wird klargestellt, daß auch auf die Europäische Union Hoheitsrechte übertragen werden können, wie dies nach dem geltenden Artikel 24 Abs. 1 GG für zwischenstaatliche Einrichtungen der Fall ist.
- c) Die Schaffung und weitere Entwicklung der Europäischen Union sowie die damit verbundenen weiteren Kompetenzverlagerungen auf die Europäische Union im Gefolge des sich verdichtenden europäischen Integrationsprozesses wirken auf das föderative Gefüge in der Bundesrepublik Deutschland zurück. Dem soll durch zwei Neuregelungen Rechnung getragen werden, wie sie von den Ländern in dem in Artikel 5 des Einigungsvertrages aufgenommenen gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990 gefordert (unter 4.) und von der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (vgl. BR-Drucksache 360/92) sowie der Gemeinsamen Verfassungskommission am 26. Juni 1992 empfohlen wurden:

— Im neuen Europa-Artikel wird die Zustimmung des Bundesrates für alle Hoheitsrechtsübertragungen auf die Europäische Union vorgesehen (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2).

- Darüber hinaus soll die bisher in den Grundzügen einfachrechtlich (vgl. Artikel 2 des Gesetzes über die Einheitliche Europäische Akte vom 19. Dezember 1986 [BGBl. II S. 1102] und die in Ausführung hierzu geschlossene Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. Dezember 1987) geregelte Mitwirkung der Länder über den Bundesrat an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union erweitert und ausdrücklich in der Verfassung verankert werden (Artikel 23 Abs. 2 bis 4).
  - Zusätzlich ist mit Blick auf Artikel 146 des EG-Vertrages (in der Fassung des Unions-Vertrages) vorgesehen, daß den Ländern — gleichermaßen auf Verfassungsebene — unter bestimmten Voraussetzungen das Recht zur Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union übertragen werden soll (Artikel 23 Abs. 5).
  - Einzelheiten hierzu sollen in einem Ausführungsgesetz geregelt werden (Artikel 23 Abs. 6).
- d) Unabhängig hiervon soll den Ländern die verfassungsrechtliche Möglichkeit eröffnet werden, eigene Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen im grenznachbarschaftlichen Bereich zu übertragen (Artikel 1 Nr. 2 des Entwurfs).
- e) Der nach Artikel G Nr. 10 des Unions-Vertrages in den EWG-Vertrag eingefügte Teil über die Unionsbürgerschaft (Artikel 8 bis 8f) und die in diesem Zusammenhang geschaffene Möglichkeit der Teilnahme von Unionsbürgern an Kommunalwahlen an ihrem jeweiligen Wohnsitz wird überwiegend nicht als Hoheitsrechtsübertragung i. S. von Artikel 24 Abs. 1 GG — und damit auch nicht i. S. des neuen Artikels 23 Abs. 1 GG, der den Ausdruck in derselben Bedeutung verwendet — angesehen, weil die Rechtslage hier im wesentlichen durch primäres Gemeinschaftsrecht gestaltet wird. Infolgedessen bedarf es einer Anpassung der innerstaatlichen Verfassungsrechtslage an die durch das (primäre) Gemeinschaftsrecht bei Inkrafttreten des Unions-Vertrages entstehende neue Rechtslage, damit eine Kollision zwischen (primärem) Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz bei Inkrafttreten des Unions-Vertrages sowie eine Verfassungswidrigkeit des Vertragsgesetzes (vgl. BVerfGE 36, 1, 14) vermieden wird. Nach der neuen Vorschrift des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG würde eine Kollision bereits vermieden, wenn das Vertragsgesetz von den gesetzgebenden Körperschaften mit den nach Artikel 79 Abs. 2 GG erforderlichen Mehrheiten beschlossen wird und die von Artikel 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen beachtet werden. Gleichwohl erscheint die in Artikel 1 Nr. 3 d. E. unter Berücksichtigung des Textänderungsgebotes nach Artikel 79 Abs. 1 Satz 1 GG vorgeschlagene Änderung des Artikels 28 Abs. 1 GG wegen ihrer besonderen Bedeutung verfas-

sungspolitisch angezeigt. Wegen dieser Besonderheit dürfen daraus keine Rückschlüsse auf die künftige Staatspraxis abgeleitet werden.

Zum selben Ergebnis würde man kommen, wenn man die — auch auf die Bedeutung des Ausdrucks „Hoheitsrechtsübertragung“ ausstrahlende — entscheidende Funktion der Integrations-Ermächtigungsnormen (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2, Artikel 24 Abs. 1 GG) in der Möglichkeit zur Öffnung der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland sehen würde (vgl. etwa Bleckmann, Europarecht, 5. A. 1990, Rdnr. 748): Sowohl — unmittelbar anwendbares — primäres als auch sekundäres Gemeinschaftsrecht gilt dort unmittelbar als Recht einer eigenständigen und autonomen Rechtsordnung, die nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts weder Bestandteil der nationalen Rechtsordnung noch Völkerrecht ist (vgl. BVerfGE 37, 271, 277), nachdem „Verträgen, die Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, und dem von solchen Einrichtungen gesetztem Recht Geltungs- und Anwendungsvorrang vor dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland durch einen entsprechenden Anwendungsbefehl“ (BVerfGE 73, 339, 375) beigelegt worden ist.

Denn auch in diesem Fall wäre eine dem Textänderungsgebot des Artikels 79 Abs. 1 Satz 1 GG genügende Verfassungsänderung wegen des neuen Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht erforderlich, aber verfassungspolitisch vertretbar.

- f) Die Bestimmungen des Unions-Vertrages über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit Übertragung geldpolitischer Befugnisse auf ein System Europäischer Zentralbanken wären zwar nach dem neuen Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG bereits auf der Grundlage eines mit den Mehrheiten des Artikels 79 Abs. 2 GG beschlossenen Vertragsgesetzes ratifikationsfähig. Indessen soll auch hier aus verfassungspolitischen Gründen wegen der besonderen Bedeutung der damit verbundenen materiellen Verfassungsänderung eine ausdrückliche Änderung des Grundgesetzes vorgenommen werden. Auch hieraus dürfen für die künftige Staatspraxis keine Schlüsse gezogen werden.
2. Außerdem erfordert die völkerrechtliche Ratifikation des Unions-Vertrages nach dem in das Grundgesetz einzufügenden Artikels 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG in Verbindung mit Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG ein Vertragsgesetz. Dieses Vertragsgesetz wird den gesetzgebenden Körperschaften gesondert zugeleitet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis zwischen Verfassungsänderungsgesetz und dem von einer dadurch geschaffenen Kompetenz Gebrauch machenden einfachen Gesetz (vgl. BVerfGE 34, 9, 231), die allerdings den hier gegebenen Fall eines Vertragsgesetzes nicht unmittelbar betrifft, kann das einfache Gesetz erst ausgefertigt werden, nachdem das Verfassungsänderungsgesetz in

Kraft ist. Eine parallele Einbringung und gemeinsame Beratung beider Gesetzesinitiativen ist zulässig.

3. Die vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen selbst führen nicht unmittelbar zu zusätzlicher Belastung der Wirtschaft und insofern auch nicht zu preislichen Auswirkungen.

### Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1

##### Zu Nummer 1

Der neue Europa-Artikel in Artikel 1 Nr. 1 d. E. erfüllt verschiedene Funktionen:

Er macht die Verwirklichung eines vereinten Europas durch die Entwicklung der Europäischen Union, die den in der Strukturklausel im einzelnen beschriebenen Grundsätzen verpflichtet ist, und einen den Verhältnissen im Bundesgebiet im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet, zu einem Staatsziel, das man auch als „Staatsauftrag“ oder „Politikauftrag“ bezeichnen könnte. Gleichzeitig wird angegeben, wie der Bundesgesetzgeber diese Entwicklung fördern kann und wird die Zustimmungsbefähigung aller Hoheitsrechtsübertragungen durch (einfaches) Gesetz auf die Europäische Union angeordnet (Absatz 1).

Die weitere Mitwirkung der Länder über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union wird in den Absätzen 2 bis 6 geregelt. Diese Mitwirkung verbindet den fortschreitenden europäischen Integrationsprozeß mit dem innerstaatlichen föderativen Kompetenzsystem und trägt der Länderstaatlichkeit Rechnung.

#### Zu Artikel 23 Abs. 1

- a) Durch die Staatszielbestimmung (Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung des vereinten Europas) und die Möglichkeit, durch einfaches Gesetz in diesem Zusammenhang Hoheitsrechte zu übertragen, wird klargestellt, daß die Frage, ob die Europäische Union nach dem Inkrafttreten des Unions-Vertrages oder nach weiteren künftigen Hoheitsrechtsübertragungen (noch) eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Artikels 24 Abs. 1 GG ist, für die Übertragungsermächtigung des Bundesgesetzgebers keine Rolle spielt. Hoheitsrechtsübertragungen auf die Europäische Union sind dem einfachen Gesetzgeber möglich, wenn und so lange die europäische Integrationsgemeinschaft, derzeit als Europäische Union, sich in bestimmten, den westeuropäischen Demokratien eigenen Strukturen entwickelt; auch die Europäische Union soll föderativ gegliedert sein. Die Strukturklausel begrenzt das in der Staatszielbestimmung angesprochene Mitwirkungsziel auf eine Europäische Union, die in ihren elementaren Strukturen den durch das Grundgesetz geformten Kernprinzipien des Staates „Bun-

desrepublik Deutschland“ entspricht, wie sie durch Artikel 79 Abs. 3 GG vor Veränderungen auch durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt sind.

Die Fassung der Strukturklausel trägt mit der Wendung „verpflichtet ist“ dem besonderen Status der Europäischen Union Rechnung. Die Europäische Union ist nach Auffassung der Bundesregierung in ihrer Ausgestaltung durch das Vertragswerk von Maastricht kein Staat im völker- und staatsrechtlichen Sinne, sondern nach wie vor eine Staatenverbindung auf völkervertraglicher Grundlage. Die Verpflichtung beispielsweise auf demokratische Grundsätze kann demnach nicht zu identischen Anforderungen an parlamentarische Repräsentation und Umfang parlamentarischer Rechtssetzungsgewalt führen, wie es für die (staatlichen) Parlamente der Mitgliedstaaten geboten ist. Wie die Sachverständigenanhörung durch die Gemeinsame Verfassungskommission am 22. Mai 1992 bestätigt hat, fehlt es hierfür nicht nur an maßgeblichen tatsächlichen, für die staatliche Existenz konstitutiven Voraussetzungen (z. B. an einem europäischen „Staatsvolk“), vielmehr würde die Ausstattung des europäischen Parlaments mit der Kompetenz eines staatlichen demokratischen Parlaments den Rechtsstatus der Europäischen Union entscheidend ändern: sie würde letztlich zum Bundesstaat, dessen Parlament nach den Regeln demokratischer Gleichheit zu wählen wäre und das nach dem demokratischen Mehrheitsprinzip zu entscheiden hätte. Da dieser Integrationsgrad nach dem Unionsvertrag noch nicht erreicht ist, müssen hinsichtlich der Verpflichtung auf demokratische Grundsätze Anpassungen vorgenommen werden. Die mit dem Unions-Vertrag verbundene Stärkung der Rolle des europäischen Parlaments (vgl. hierzu auch den Bericht der Bundesregierung vom 13. Februar 1992 [BT-Drucksache 12/2246]) genügt der „Verpflichtung auf demokratische Grundsätze“ beim derzeit durch den Unions-Vertrag erreichten Stand der Integration (vgl. auch BVerfGE 73, 339, 385). Weitergehende Integrationschritte könnten freilich entsprechende Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen in der Europäischen Union verlangen: Fortschreitende Integration erfordert entsprechende Fortschritte bei der Umsetzung der in der Strukturklausel enthaltenen Prinzipien.

- b) Da die Entsprechung sich auf die Europäische Union bezieht, folgt aus der Verpflichtung z. B. auf föderative Grundsätze nicht eine Verpflichtung anderer Mitgliedstaaten auf diesen Grundsatz für ihren jeweiligen eigenen innerstaatlichen Aufbau. Insofern ist auch für die Bundesrepublik Deutschland selbst — zumindest primär — auf Artikel 20 Abs. 1 i. V. m. Artikel 79 Abs. 3 GG abzuheben. Allerdings resultiert nach Auffassung der Bundesregierung aus der Verpflichtung auf föderative Grundsätze eine Verpflichtung der Europäischen Union, föderative Strukturen ihrer Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen, wozu auch das im Grundsatz der Subsidiarität eingeschlossene Recht der kommunalen Selbstverwaltung zu rechnen ist.

- c) Ebensovienig kann z. B. aus der Verpflichtung auf das Sozialstaatsprinzip eine Verpflichtung der Europäischen Union auf das weitgehend durch den einfachen Gesetzgeber gestaltete Niveau der Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland abgeleitet werden. Im übrigen enthält dieses Staatsziel (Artikel 20 Abs. 1 GG) lediglich den zwingenden Auftrag für den Gesetzgeber, „die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger“ zu schaffen (vgl. BVerfGE 82, 60, 80).
- d) Der mit dem Staatsziel „europäische Integration“ verbundene Mitwirkungsauftrag richtet sich nicht zwangsläufig auf die Schaffung eines europäischen Bundesstaates. Es bleibt offen, ob für diesen Schritt eine weitere Verfassungsänderung ausreichend oder ein besonderer Akt der verfassunggebenden Gewalt erforderlich wäre. Die Sachverständigenanhörung durch die Gemeinsame Verfassungskommission am 22. Mai 1992 hat hierzu unterschiedliche Auffassungen offenbart. Der jetzt im Wege der Verfassungsänderung geschaffene Europa-Artikel stellt keine Norm dar, die eine Ablösung des Grundgesetzes erlaubt, wie etwa Artikel 146 GG in der bis zum 3. Oktober 1990 geltenden Fassung.
- e) Die Zustimmungsbefähigung des einfachen Übertragungsgesetzes nach Absatz 1 Satz 2, unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, reflektiert die angesichts des erreichten Integrationsstandes regelmäßig zu verzeichnende starke Betroffenheit der Länder von Hoheitsrechtsübertragungen zur europäischen Integration, selbst wenn damit keine Hoheitsrechte der Länder erfaßt werden. Die Zustimmungsbefähigung erscheint daher aus föderativer Sicht auch unter Berücksichtigung der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union angemessen.
- f) Satz 3 schreibt für die Schaffung von neuem primärem Gemeinschaftsrecht — einschließlich der Gründung der Europäischen Union — unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat vor, wenn dadurch das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden.

Geht man mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, daß letztlich jede Hoheitsrechtsübertragung eine materielle Verfassungsänderung bedeutet, weil jedenfalls in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung eingegriffen wird (vgl. BVerfGE 58, 1, 36), stellt sich die Frage, in welchen Fällen der einfache Gesetzgeber von der Übertragungsermächtigung nach Satz 2 Gebrauch machen kann. Anwendungsfälle für die Hoheitsrechtsübertragung nach Satz 2 könnten sich dann ergeben, wenn Änderungen des Unions-Vertrages zu ratifizieren sind, die von ihrem Gewicht her der Gründung der Europäischen Union nicht vergleichbar sind und insoweit nicht die „Geschäftsgrundlage“ dieses Vertrages betreffen.

In seinem Anwendungsbereich erlaubt Satz 3 — in den Grenzen des Artikels 79 Abs. 3 GG — materielle Verfassungsänderungen im vorstehend erwähnten Sinne sowie die Anordnung des innerstaatlichen Anwendungsvorrangs für Recht der Europäischen Union, das mit Vorschriften des Grundgesetzes kollidiert, unter Befreiung vom Textänderungsgebot des Artikels 79 Abs. 1 Satz 1 GG. Andererseits verlangt er im Unterschied zu Artikel 24 Abs. 1 GG und der Regelung in Satz 2 ausnahmslos die Mehrheiten des Artikels 79 Abs. 2 GG und stellt insoweit eine Einschränkung der Übertragungsermächtigung für den einfachen Gesetzgeber dar, wie sie durch die Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 24 Abs. 1 GG definiert wird (vgl. BVerfGE 73, 337, 375 f.). Die dadurch möglicherweise eintretenden, verfassungspolitisch an sich unerwünschten Verluste an Verfassungsklarheit dürften allerdings auch bei Geltung des Textänderungsgebots schwer zu vermeiden sein. Denn die jeweilige Anpassung des Grundgesetzes an die durch Gemeinschaftsrecht gestaltete Rechtslage wird häufig nicht so einfach zu formulieren sein wie die in Artikel 1 Nr. 3 und 4 dieses Entwurfs vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen. Auch ist die Bedeutung gemeinschaftsrechtlich veranlaßter Grundgesetzänderungen — wie die soeben erwähnten Beispiele zeigen — ohne Kenntnis des Gemeinschaftsrechts nicht zu erschließen.

#### Zu Artikel 23 Abs. 2 bis 6 insgesamt

Der Regierungsentwurf übernimmt die Aufteilung der Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission für den sich mit der Europäischen Union befassenden Regelungsstoff auf fünf Absätze.

#### Zu Artikel 23

##### Zu Absatz 2

Absatz 2 normiert den Grundsatz der Mitwirkung des Bundestages und der Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Diese Mitwirkung wird für die Länder in den Absätzen 3 bis 5 im Grundgesetz selbst näher ausgestaltet; die Einzelheiten soll nach Absatz 6 ein zustimmungsbedürftiges Gesetz regeln.

##### Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt den Grundsatz fest, wonach der Bundesrat, durch den die Länder an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union beteiligt werden, entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu beteiligen ist.

Wie diese Beteiligung im Näheren aussehen soll, wird in den Absätzen 4 und 5 getrennt nach Mitwirkung an

der innerstaatlichen Willensbildung der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf ihr Entscheidungsverhalten als Mitgliedstaat der Europäischen Union einerseits sowie nach Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte der Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene andererseits geregelt.

Die Beteiligung der Länder durch den Bundesrat ergibt sich nicht nur aus dem staatspraktischen Bedürfnis, die Willensbildung der Länder aus der zur Einstimmigkeit verpflichteten Ebene der Länderkooperation auf die Ebene der Bundesstaatlichkeit zu heben, sondern entspricht auch dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes. Auf dieser Basis ist von den Ländern die Beteiligung an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union in Analogie zur Kompensation bei Verlagerung von Kompetenzen der Länder auf den Bund gefordert worden.

Die Beteiligung an der staatlichen Willensbildung (des Bundes) soll durch ein System differenzierter Beteiligungsformen erfolgen, das — entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern — an möglichst präzise umschriebene Zuständigkeitsbereiche anknüpft, die im Interesse einer klaren und praktikablen Abgrenzbarkeit einander nicht überschneiden.

#### Zu Absatz 4

Absatz 4 regelt die Mitwirkung der Länder bei der — internen — Willensbildung des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union.

a) Absatz 4 regelt die Intensität der Ländermitwirkung differenziert nach dem Ausmaß der Betroffenheit der Länder vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern:

— Die Mitwirkung besteht nach Satz 1 darin, daß die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates „berücksichtigt“. Das bedeutet, daß die Bundesregierung die Argumente der Länder zur Kenntnis nehmen, in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen und sich mit ihnen auseinandersetzen muß. Sie ist jedoch nicht an die Länderstellungnahme gebunden.

— Die Mitwirkung besteht nach Satz 2 darin, daß die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“ hat. Mit diesem — dem Sprachgebrauch des Grundgesetzes bislang fremden — Ausdruck ist gemeint, daß sich die Ländermeinung unter sogleich dazulegenden Voraussetzungen durchsetzen, d. h. für die Bundeshaltung letztlich bestimmend sein kann — vom Sonderfall des Satzes 3 bei Ausgabeerhöhungen oder Einnahmeminderungen abgesehen. Der zweite Halbsatz in Satz 2 weist darauf hin, daß hierbei die gesamtstaatlichen Belange zu wahren sind.

Die Gemeinsame Verfassungskommission hat in den von ihr am 26. Juni 1992 für ein Ausfüh-

rungsgesetz nach Absatz 6 des neuen Artikels 23 GG empfohlenen „Elementen“ festgehalten, daß zunächst Bundesrat und Bundesregierung den Versuch unternehmen, Einvernehmen herzustellen; wenn dies nicht gelingt, soll die Bundesregierung an eine mit Zweidrittelmehrheit vom Bundesrat gebildete Auffassung gebunden sein.

b) Die Bereiche der unterschiedlichen Mitwirkungsintensität der Länder sind unter Berücksichtigung der innerstaatlichen Kompetenzlage (Absatz 3) insbesondere mit Hilfe der durch die Gesetzgebungskompetenznormen des Grundgesetzes beschreibbaren Kompetenzbereiche bestimmt:

— Der erste Bereich mit der Beteiligungsmodalität der Berücksichtigung in Satz 1 umfaßt — soweit Interessen der Länder berührt sind — die ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes sowie den gesamten durch die Gesetzgebungskompetenztitel der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung des Bundes (insbesondere Artikel 74 und 75 GG) umschriebenen Bereich, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht; letzteres ergibt sich aus der Beschreibung des Gesetzgebungsrechts des Bundes in Artikel 72 Abs. 2 GG.

— Der zweite Bereich mit der Beteiligungsmodalität der maßgeblichen Berücksichtigung umfaßt zunächst den Bereich, der durch Gesetzgebungsbefugnisse der Länder nach Artikel 70, 72 Abs. 1 GG auf dem Hintergrund der Gesetzgebungskompetenztitel des Bundes in Artikel 73 bis 75 GG markiert wird.

Die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder nach Satz 2 werden hier nicht durch die allgemeine Formel nach Artikel 72 Abs. 1 GG, sondern durch Artikel 23 Abs. 4 Satz 1 GG als spezieller Bestimmung definiert: Soweit der Bund das Recht zur Gesetzgebung nach Artikel 72 Abs. 2 GG hat, soll — auch soweit der Bund hiervon keinen Gebrauch gemacht hat — das den Ländern nach Artikel 72 Abs. 1 GG an sich zustehende Recht zur Gesetzgebung wegen des vorausgehenden Satz 1 in diesem Regelungszusammenhang nicht berücksichtigt werden. Andernfalls würden sich Satz 1 und Satz 2 teilweise überschneiden. Im übrigen würde eine weiterreichende maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates nicht der föderativen Beteiligungslage nach dem Grundsatz des Artikel 23 Abs. 3 GG entsprechen, zumal die Art der Ländermitwirkung sonst von der Zufälligkeit abhinge, ob der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht tatsächlich Gebrauch gemacht hat bzw. er — in Erwartung einer EG-Maßnahme — davon noch Gebrauch macht.

Der Ausdruck „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ in Satz 2 bedeutet also unter Berücksichtigung der Regelung in Satz 1: In Bereichen, für welche der Bund trotz seines Rechtes zur Gesetzgebung noch kein Bundesrecht erlassen hat, bleibt es bei der Mitwirkungsform des „Berücksichtigens“.



- Satz 2 sieht darüber hinaus die intensivere Mitwirkungsform der Länder vor, wenn die Einrichtung von Länderbehörden oder deren Verwaltungsverfahren durch Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt betroffen sind. Danach soll immer dann, wenn die Europäische Union auf die Verwaltungen der Länder wesentlichen Einfluß nimmt, insoweit die deutsche Haltung durch die Länder bestimmt werden. Obwohl gerade Rechtsakte der Europäischen Union in der Regel durch die Länderverwaltungen ausgeführt werden, also Auswirkungen auf Behörden und Verwaltungsverfahren der Länder haben, führt dies allein nicht zur Anwendung des Satzes 2. Es müssen die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren „betroffen“, nicht nur „berührt“ sein, d. h. die Maßnahme der Europäischen Union muß ins Gewicht fallende Auswirkungen auf die bestehende Struktur der Behörden oder das Verwaltungsverfahren haben (z. B. Änderungen des Behördenaufbaus, zusätzliche arbeitsintensive Verfahrensschritte). Schließlich müssen Behördenstruktur oder Verwaltungsverfahren „im Schwerpunkt“ betroffen sein, d. h. bei einer Gesamtschau müssen diese Materien im Mittelpunkt stehen oder ganz überwiegend den Regelungsgegenstand bilden.
- Satz 2 zieht aus der Schwerpunktbildung infolge der Einschränkung „insoweit“ nicht die Konsequenz, daß der maßgebliche Einfluß der Länder auf das gesamte (schwerpunktmäßig zugeordnete) EG-Vorhaben erstreckt wird. Vielmehr wird die Länderauffassung nur „insoweit“ maßgebend, d. h. soweit Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im oben genannten Sinne oder die Struktur der Behörden oder deren Verwaltungsverfahren betroffen sind.
- c) In den von Satz 2 beschriebenen Bereichen ist bei schwerpunktmäßiger Betroffenheit durch ein Vorhaben der Europäischen Union, über das auf europäischer Ebene entschieden werden muß, die Auffassung des Bundesrates unter im Ausführungsgesetz nach Absatz 6 näher zu regelnden Voraussetzungen maßgebend (vgl. vorstehend a).

In den Fällen der maßgeblichen Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates ordnet Satz 2 im zweiten Halbsatz die Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes an. Damit werden auch die Länder, wenn sie innerstaatlich die Willensbildung des Bundes entscheidend prägen, ausdrücklich in die Verantwortung für den Gesamtstaat gestellt. Die Verfassung betont das Prinzip der Bundestreue; es soll nicht dazu kommen, daß 16 partikuläre Länderinteressen ein im Interesse des Gesamtstaates gebotenes deutsches Votum verhindern. Der Begriff „gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ wird hier als Oberbegriff für die verschiedenen, typischerweise von der Bundesregierung im Verkehr mit dem Ausland zu beachtenden Gesichtspunkte (etwa der Integrations-, Außen- und Sicherheitspolitik) gebraucht. Zu dieser Regelung hat die Gemeinsame Verfassungskommission in ihrer Empfehlung vom

26. Juni 1992 ausgeführt: Hinsichtlich der nach Absatz 4 Satz 2, zweiter Halbsatz zu wahrenen gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes, insbesondere in außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertenden Fragen sei Einvernehmen zwischen Bundesregierung und Bundesrat in einem im Ausführungsgesetz näher zu regelnden Verfahren anzustreben.

- d) Der in Absatz 4 Satz 3 vorgesehene Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Bundesregierung bei finanzwirksamen Maßnahmen auf Unions-Ebene, die sich für den Bund belastend auswirken können, nimmt den Rechtsgedanken des Artikels 113 Abs. 1 GG auf. Danach hat die Bundesregierung als Verfassungsorgan im Bereich des Haushalts eine besondere Verantwortung im Interesse einer sachgerechten Haushalts- und Finanzpolitik (vgl. auch BVerfGE 45, 1, 46f.). Dieser Zustimmungsvorbehalt erstreckt sich auf alle Formen der Ländermitwirkung bei der Willensbildung, gilt also auch in den Fällen des Satzes 2, wenn die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen ist.

#### Zu Absatz 5

Absatz 5 regelt die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen. Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Außenvertretung durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder erfolgen. Nach dem Inhalt von Artikel 146 des EG-Vertrages in der Fassung des Unions-Vertrages, durch den diese Regelung möglich geworden ist, muß es sich dabei um das Mitglied einer Landesregierung im Ministerrang handeln (vgl. auch die Denkschrift zum Unions-Vertrag, hier zu Artikel 146 des EG-Vertrages in der Fassung des Unions-Vertrages).

- Satz 1 beschreibt die Fälle, in denen eine Übertragung stattfinden soll mit dem im Grundgesetz bisher nicht verwandten Ausdruck „ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder“. Damit ist der Bereich gemeint, für den das Grundgesetz keinen Gesetzgebungskompetenztitel zugunsten des Bundes enthält.
- Liegt in diesem Bereich der Schwerpunkt einer im Unions-Rahmen zu vertretenden Angelegenheit, soll die Bundesregierung die mitgliedstaatlichen Rechte der Bundesrepublik Deutschland auf einen vom Bundesrat benannten Ländervertreter übertragen. Durch diese Regelung und den Ausdruck „soll“ wird eine „Übertragungsautomatik“ vermieden. Die Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte wird nicht pauschal, sondern einzelfallbezogen übertragen; das „Soll“ bedeutet — wie auch sonst im staatlichen Bereich — ein „Muß“, das Ausnahmen zuläßt. Solche Ausnahmen (die Außenvertretung bleibt bei der Bundesregierung) können sich z. B. aus der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zu gemeinschaftsrechtskonformem Verhalten ergeben. Eine Übertragung auf einen Ländervertreter zur Wahrnehmung darf demnach nicht gegen Gemein-

schaftsrecht verstoßen. Andererseits kann aus Gründen administrativer oder politischer Opportunität in einem an sich zu bejahenden Wahrnehmungsfall von einer Wahrnehmung durch einen Ländervertreter abgesehen werden.

- Näheres zu der in Satz 2 statuierten Beteiligung und Abstimmung soll im Ausführungsgesetz nach Absatz 6 erfolgen. Bei den Modalitäten dieser „Beteiligung“ und „Abstimmung“ wird die notwendige Flexibilität für sich ändernde Verhandlungssituationen zu wahren sein. Zu den erwähnten Begriffen hat die Gemeinsame Verfassungskommission am 26. Juni 1992 eine Empfehlung ausgesprochen. Danach bedeutet „Beteiligung“ der Bundesregierung die „Teilnahme von Vertretern der Bundesregierung und der Ständigen Vertretung an allen Sitzungen und förmlichen Außenkontakten“ und bezieht sich die dort vorgeschriebene „Abstimmung“ „auch auf das Vorgehen bei den Verhandlungen; sie bedeutet weniger als Einvernehmen und mehr als Benehmen. Hinsichtlich der sich inhaltlich ändernden Verhandlungslage erfolgt die laufende Meinungsbildung nach den für die interne Willensbildung geltenden Regeln“.
- Der Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte geht immer eine interne Willensbildung auf deutscher Seite voraus, bei der sich die Mitwirkung der Länder nach den Regelungen in Absatz 4 vollzieht. Danach werden die Länder bei der internen Willensbildung die deutsche Haltung, deren Vertretung nach außen ihnen über Absatz 5 übertragen wird, maßgeblich bestimmen können, weil beim Vorliegen der Voraussetzungen für eine Außenvertretung durch die Länder immer ein Fall des Absatzes 4 Satz 2 gegeben ist. Andererseits gilt somit immer auch Absatz 4 Satz 3 mit dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung bei finanzwirksamen Maßnahmen, d. h.: Wenn die Bundesregierung bei der internen Willensbildung wegen der finanziellen Auswirkungen ihre Zustimmung verweigert haben sollte, ist daran auch der mit der Außenvertretung betraute Ländervertreter gebunden.

#### Zu Absatz 6

Die Verabschiedung des Ausführungsgesetzes soll im engen Zusammenhang mit der Einfügung des Europa-Artikels in das Grundgesetz erfolgen. Für die zeitliche Abfolge zwischen Verfassungsänderungsgesetz und Ausführungsgesetz gelten die im Allgemeinen Teil unter 2. gemachten Ausführungen.

Regelungspunkte des Ausführungsgesetzes werden insbesondere sein

- eine Klageverpflichtung des Bundes in Länderangelegenheiten vor dem Europäischen Gerichtshof sowie
- die Unterhaltung von Länderbüros in Brüssel zur Aufrechterhaltung ständiger Verbindungen der Länder zu Einrichtungen der Europäischen Union.

Zu beiden Punkten hat die Gemeinsame Verfassungskommission am 26. Juni 1992 ebenfalls Empfehlungen ausgesprochen: Danach wird die Bundesregierung auf Verlangen des Bundesrates vor dem Europäischen Gerichtshof klagen, „soweit die Länder in Bereichen der Gesetzgebungsbefugnisse betroffen sind. Dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.“

Weiter soll einfachgesetzlich geregelt werden, „daß die Länder unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen unterhalten können, soweit dies zur Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient. Die Länderbüros erhalten keinen diplomatischen Status. Stellung und Aufgaben der Ständigen Vertretung in Brüssel als offizielle Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften gelten uneingeschränkt auch in den Fällen, in denen die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, auf einen Vertreter der Länder zu übertragen ist“.

#### Zu Nummer 2

Die im Grundgesetz bisher nicht vorgesehene Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch die Länder im grenznachbarschaftlichen Raum entspricht einem seit längerem empfundenen praktischen Bedürfnis. Sie wird deshalb durch den neuen, in Artikel 24 GG einzufügenden Absatz 1 a geschaffen und enthält durch die Bindung der Hoheitsrechtsübertragung an die Zustimmung der Bundesregierung den notwendigen bundesstaatlichen Ausgleich. Neben der europäischen Integration entstehen unterhalb der Ebene bzw. außerhalb des Unions-Vertrages Einrichtungen, die im regionalen, grenznachbarschaftlichen Wirkungskreis zur Hoheitsrechtsausübung befugt sein sollten, damit sie öffentliche Aufgaben gemäß einer grenzüberschreitenden Sachgesetzlichkeit erfüllen können (z. B. Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schul- und Hochschulwesens, des Polizeirechts, der Abfall- oder Abwasserbeseitigung). Hierfür schafft Artikel 24 Abs. 1 a GG die verfassungsrechtliche Grundlage. Dabei fällt die Wahrung der gesamtstaatlichen Belange der Bundesregierung zu.

#### Zu Nummer 3

Nach Artikel G Nr. 10 des Unions-Vertrages wird in den EWG-Vertrag (nach Inkrafttreten des Unions-Vertrages: EGV) ein neuer Abschnitt (Teil II) über die Unionsbürgerschaft eingefügt (Artikel 8 bis 8f). Unionsbürger ist danach, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EG besitzt (Artikel 8 Abs. 1). Unter anderem hat nach Artikel 8b Abs. 1 EGV jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen — vorbehaltlich näherer Bestimmung durch einstimmigen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommis-

sion und nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Die Unionsbürgerschaft unterscheidet sich notwendigerweise von der Staatsangehörigkeit, weil der Europäischen Union nach dem Vertragswerk von Maastricht keine Staatsqualität zukommt; sie vermittelt aber einen Teil der mit der Staatsangehörigkeit üblicherweise verbundenen Rechte.

Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG beschränkt die Teilnahme an den Wahlen u. a. in Kreisen und Gemeinden auf das deutsche Volk; wahlberechtigt und wählbar sind danach nur Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 83, 37, 50, 53).

Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts in diesem Urteil vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 37, 59) zum schleswig-holsteinischen Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 auf die seinerzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts entsprechend einem EG-Richtlinienvorschlag vom 22. Juli 1988 läßt erkennen, daß die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Unionsbürger mit Artikel 79 Abs. 3 GG vereinbar ist.

Die Vorschrift nach Nummer 3 erweitert (gewährt) das aktive und passive Kommunalwahlrecht in dem in Artikel 8b Abs. 1 des EG-Vertrages in der Fassung des Unions-Vertrages vorgesehenen Umfang auf Personen, die nicht Deutsche sind, aber die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EG besitzen und ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger umfaßt nicht das Wahlrecht zu den Landesparlamenten — auch nicht in den Stadtstaaten. Eine solche gemeinschaftsrechtliche Regelung würde die Frage aufwerfen, ob damit nicht die von Artikel 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen überschritten würden.

Für die Ausgestaltung dieses Wahlrechts im einzelnen sind die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts maßgebend.

#### Zu Nummer 4

Nach Artikel G Nr. 7 und 25 des Unions-Vertrages wird im ersten Teil des EGV ein Artikel 4a sowie im Dritten Teil ein Titel VI „Die Wirtschafts- und Währungspolitik“ eingefügt (Artikel 102a bis 109m). Artikel 4a und Kapitel 2 des Titels VI (Artikel 105 bis 109) enthalten währungspolitische Bestimmungen, die u. a. die Errichtung eines Europäischen Systems der Zentralbanken sowie einer Europäischen Zentralbank vorsehen.

Dadurch wird die Stellung der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die nach Artikel 106 Abs. 1 EGV — zusammen mit der Europäischen Zentralbank — das Europäische System der Zentralbanken

bilden, in entscheidendem Maße verändert: Nicht mehr sie betreiben Geldpolitik in den Mitgliedstaaten der Währungsunion, sondern das Europäische System der Zentralbanken, dessen Aufgabe es ist, die Geldpolitik in der Währungsunion festzulegen und auszuführen (Artikel 105 Abs. 1, 2 EGV).

Die Europäische Zentralbank nimmt erst mit dem Beginn der dritten Stufe ihre Befugnisse in vollem Umfang wahr (Artikel 109l Abs. 1 EGV). Gleichwohl wird die im Hinblick auf das Vertragsgesetz zum Unions-Vertrag nach — dem in das Grundgesetz einzufügenden — Artikel 23 Abs. 1 Satz 3, Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG entscheidende Übertragung von Hoheitsrechten bereits mit Inkrafttreten des Unions-Vertrages vollzogen. Denn die dritte Stufe beginnt, falls nicht durch einen Beschluß des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit ein früherer Zeitpunkt bestimmt wird, nach Artikel 109j Abs. 4 EGV spätestens am 1. Januar 1999, ohne daß hierzu weitere Rechtsakte erforderlich wären.

Demnach muß der Übertragungsgesetzgeber bereits jetzt die grundgesetzliche Ermächtigung erhalten, auf dem Wege des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG die hier angesprochenen währungs- und notenpolitischen Rechte zu übertragen, auch wenn die rechtlichen Wirkungen dieser Übertragung erst nach dem durch die Bestimmungen des EGV festgelegten Anfangstermin eintreten.

Gemäß Artikel 88 GG errichtet der Bund eine „Währungs- und Notenbank als Bundesbank“. Mit dieser Bestimmung ermöglicht das Grundgesetz nicht nur die Errichtung der Bundesbank; es erteilt hierfür vielmehr einen Verfassungsauftrag und enthält insoweit auch eine institutionelle Garantie für den Bestand der Bundesbank der Währungs- und Notenbank des Bundes. Diese Stellung wird die Bundesbank aufgrund des Unions-Vertrages nicht behalten. Deshalb hält die Bundesregierung — über den neuen Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG hinaus — eine ausdrückliche Änderung des Grundgesetzes verfassungspolitisch für angezeigt.

#### Zu Nummer 5

Es handelt sich um eine durch die vorgeschlagene Einfügung des Europa-Artikels (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2) in das Grundgesetz veranlaßte Folgeänderung.

#### Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1 GG eine Inkrafttretungsbestimmung.

## Anlage 2

**Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat in seiner 646. Sitzung am 25. September 1992 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

**1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG)**

Der Bundesrat widerspricht der in der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 15) vertretenen Auffassung der Bundesregierung, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union künftig durch einfaches (Zustimmungs-)Gesetz vorgenommen werden könne, „wenn Änderungen des Unions-Vertrages zu ratifizieren sind, die von ihrem Gewicht her der Gründung der Europäischen Union nicht vergleichbar sind und insoweit nicht die ‚Geschäftsgrundlage‘ dieses Vertrages betreffen“.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 58, 1, 36) hat für die Zukunft klargestellt, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen wegen des darin liegenden verändernden Eingriffs in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung stets materiell eine Verfassungsänderung bewirkt. Nach Auffassung des Bundesrates kann der neue Artikel 23 Abs. 1 GG vor diesem Hintergrund nur so verstanden werden, daß die in Satz 3 (i. V. m. Artikel 79 Abs. 2 GG) vorgesehenen verfassungsändernden Mehrheiten für sämtliche weiteren Übertragungen von Hoheitsrechten auf die Europäische Union im Rahmen von Änderungen von deren vertraglichen Grundlagen erforderlich sind.

**2. Zu Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 23 Abs. 4 GG)**

Der Bundesrat widerspricht der in der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 19/20) zu Artikel 23 Abs. 4 GG vertretenen Auffassung der Bundesregierung, daß in Bereichen, für welche der Bundesgesetzgeber trotz bestehender Gesetzgebungszuständigkeit nach Artikel 74 oder 75 GG noch kein Bundesrecht erlassen hat, die Stellungnahme des Bundesrates lediglich nach Satz 1 des Artikels 23 Abs. 4 GG zu berücksichtigen sei. Nach Auffassung des Bundesrates sind demgegenüber seine Stellungnahmen zu EG-Vorhaben in solchen Fällen gemäß Satz 2 der in Frage stehenden Vorschrift „maßgeblich zu berücksichtigen“. Dies ergibt sich zunächst aus dem in dieser Bestimmung verwendeten Begriff „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ und folgt ferner aus der in Artikel 70 und 72 Abs. 1 GG vorgenommenen grundsätzlichen Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern. Schließlich spricht die

Entstehungsgeschichte der Vorschrift eindeutig für diese Auslegung.

**3. Zu Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 23 Abs. 5 GG)**

Der Bundesrat widerspricht der in der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 23) vertretenen Auffassung der Bundesregierung, daß von der Übertragung der Mitgliedschaftsrechte auf einen Landesminister aus Gründen administrativer oder politischer Opportunität abgesehen werden dürfe.

Es mag zwar nicht ausgeschlossen sein, daß die an sich vorgesehene Wahrnehmung der Mitgliedsrechte durch einen Landesminister im Einzelfall aus administrativ-faktischen Gründen (z. B. wegen Erkrankung oder nicht ausräumbarer Verhinderung des Ministers) nicht zum Zuge kommen kann. Sonstige Gründe administrativer — oder gar politischer — Opportunität aber können nach Auffassung des Bundesrates den Ausschluß eines Landesministers nicht rechtfertigen.

**4. Zu Artikel 1 Nr. 3 (Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG)**

Soweit die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 26) die Auffassung vertritt, daß das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger nicht das Wahlrecht zu den Landesparlamenten in Stadtstaaten umfassen könne, weist der Bundesrat darauf hin, daß die Gemeinsame Verfassungskommission am 26. Juni 1992 beschlossen hat, diese Frage später zu beraten und zu gegebener Zeit eine Entscheidung zu treffen. Dieser Entscheidung sollte nicht durch vorzeitige Festlegungen vorgegriffen werden.

**Begründung**

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1947 sieht vor, daß das Kommunalparlament (die Stadtbürgerschaft) aus den von den Wählern der Stadtgemeinde Bremen in den Landtag (Bürgerschaft) gewählten Vertretern besteht. Wenn also in der Stadtgemeinde Bremen ansässige Unionsbürger in Erfüllung der Vorgaben des Vertrages von Maastricht zu den gleichen Bedingungen wie deutsche Staatsangehörige durch Wahlakt über die Zusammensetzung des Kommunalparlaments der Stadtgemeinde Bremen entscheiden sollen, ist die Einräumung eines Wahlrechts zum Landtag erforderlich. Die Freie Hansestadt Bremen hat in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag den Antrag gestellt, eine entsprechende Ergänzung von Artikel 28 GG vorzusehen (vgl. Kommissions-Drucksache Nr. 5). Die GVK hat am 26. Juni 1992 beschlossen, das

bremsische Anliegen zu prüfen und zu gegebener Zeit eine Entscheidung zu treffen (vgl. Arbeitsunterlage Nr. 63 der Gemeinsamen Verfassungskommission). Dieser Entscheidung sollte durch Festlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht vorgegriffen werden.

## Anlage 3

**Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates****Zu Nummer 1**

Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG)

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet jede Hoheitsrechtsübertragung nach Artikel 24 Abs. 1 GG eine materielle Verfassungsänderung, weil in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung eingegriffen wird (vgl. BVerfGE 58, 1, 36). Hiervon ausgehend stellt sich die Frage nach dem Anwendungsbereich von Satz 2 des vorgeschlagenen Artikels 23 Abs. 1, der die Übertragung von Hoheitsrechten im Vergleich zu Artikel 24 Abs. 1 GG zunächst nur dadurch anders regelt, als er die Zustimmung des Bundesrates vorsieht.

Würde man entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates die Worte „Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen“ in Satz 3 des Artikels 23 Abs. 1 so verstehen, daß damit jede förmliche Änderung des Unions-Vertrages (einschl. der zugehörigen Dokumente) gemeint sei, würde dadurch der Anwendungsbereich von Satz 2 erheblich eingeschränkt. Er umfaßte dann nur noch im Unions-Vertrag bereits angelegte Integrationsfortschritte etwa aufgrund der Evolutivklausel des Artikels K.9 des Unions-Vertrages oder aufgrund des Artikels 138 Abs. 3 bzw. 201 des EG-Vertrages (in der Fassung des Unions-Vertrages), für die gemeinschaftsrechtlich ein einstimmiger Ratsbeschluß ausreicht und eine Regierungskonferenz nicht erforderlich ist. Durch eine solchermaßen restriktive Interpretation von Satz 2 würde die weitere Integrationsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem bisherigen Zustand entschieden gemindert. Die Bundesregierung versteht daher die Worte „Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen“ in der in der Begründung ausgeführten Weise, wonach nur qualifizierte Vertragsänderungen, nämlich solche, durch die die „Grundlagen“ des Unions-Vertrages verändert werden, der Zustimmung der verfassungsändernden Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat bedürfen.

**Zu Nummer 2**

Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 23 Abs. 4 GG)

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest.

Die Regelung unterschiedlicher Mitwirkungsintensitäten in den Sätzen 1 und 2 des Absatzes 4 kann ihre Aufgabe in der Staatspraxis nur erfüllen, wenn die beiden Mitwirkungstatbestände nach Satz 1 und Satz 2 nahtlos aneinander anschließen. Indem Satz 1 an das in Artikel 72 Abs. 2 GG geregelte Recht des Bundes zur Gesetzgebung als maßgeblichen Abgrenzungstatbestand, Satz 2 dagegen zur Abgrenzung an

die „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ anknüpft, wäre eine überschneidungsfreie Abgrenzung dann nicht gewährleistet, wenn zur Auslegung des Ausdrucks „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ in Satz 2 auf deren Bestimmung in Artikel 72 Abs. 1 GG rekuriert würde. Denn offensichtlich überschneiden sich die Anwendungsbereiche der Absätze 1 und 2 des Artikels 72 GG in jenem Bereich insbesondere der konkurrierenden Gesetzgebung, wo zwar das Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung bejaht werden kann, der Bund aber von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat: Hier hat der Bund das Gesetzgebungsrecht und gleichzeitig haben die Länder ihrerseits die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat.

Diese für den Bereich der Gesetzgebungskompetenzen ohne weiteres praktikable Regelung ist zur Abgrenzung der Beteiligungsmodalitäten in dem vorgeschlagenen Artikel 23 Abs. 4 unbrauchbar, wo aktuell in einander ausschließender Weise mit Hilfe der im Gesetz verwandten Kriterien entschieden werden muß, welche Beteiligungsmodalität gegeben ist. Deshalb müssen die beiden Beteiligungstatbestände nahtlos aneinanderschließen.

Die in der Begründung gegebene Interpretation der Bundesregierung zum Verhältnis der Sätze 1 und 2 dieser Vorschrift ermöglicht eine solche überschneidungsfreie Abgrenzung beider Sätze voneinander, weil danach Satz 1 die maßgebliche Bezugsnorm ist und damit zugleich den Ausdruck „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ in Satz 2 anders in seiner Bedeutung festlegt, als dieser in Artikel 72 Abs. 1 GG verwandt wird. Diese Regulationsintention wäre deutlicher, wenn Satz 2 durch den Zusatz „und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat“ im Anschluß an das Tatbestandsmerkmal „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ angefügt worden wäre. Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf von einer entsprechenden textlichen Ergänzung der Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission für die Fassung des Artikels 23 in nicht unbegründeten Vertrauen darauf abgesehen, daß ihrer Interpretation durch den Bundesrat nicht widersprochen werden würde.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Abgrenzung würde in direkter Umkehrung der Interpretation der Bundesregierung den Anwendungsbereich von Satz 1 in einer nach Auffassung der Bundesregierung nicht vertretbarem Maße zugunsten von Satz 2, d. h. der Länder bzw. des Bundesrates, einschränken. Es geht hier insbesondere um Bereiche etwa der Wirtschaftsförderungs- oder der Forschungspolitik, in denen bisher die Kompetenz des Bundes zur Entscheidung auf EG-Ebene unangefochten war, obwohl die Entscheidungen Bereiche betrafen, die innerstaatlich nicht durch Bundesgesetz geregelt waren. Letzteres wäre aber nach der vom Bundesrat gegebenen Inter-

pretation Voraussetzung dafür, daß der Bund auch künftig in diesen Fällen auf Unions-Ebene maßgeblich handlungs- und entscheidungsbefugt wäre. Der in diesem Zusammenhang gegebene Hinweis auf die Möglichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Begründung der Entscheidungskompetenz des Bundes ist nach Auffassung der Bundesregierung unangemessen. Hier würde die Zurückhaltung des Bundes, die ihm zustehenden Rechte wahrzunehmen, ohne sachlichen Grund zum Anlaß genommen, zu seinen Lasten gesteigerte Mitwirkungsrechte des Bundesrates zu rechtfertigen. Die Anknüpfung ist sachlich nicht gerechtfertigt, weil vernünftige Gründe dafür maßgebend sind, daß in den in Betracht kommenden Fällen der Bund von einer ihm rechtlich möglichen gesetzlichen Regelung absieht.

Im Ergebnis erhielten nach Auffassung der Bundesregierung die Länder durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Interpretation in diesem Bereich der innerstaatlichen Willensbildung mit Blick auf die Europäische Union mehr, als ihnen nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, die nach Absatz 2 des vorgeschlagenen Artikels 23 Maßstab für den Bereich gesteigerter Beteiligungsintensität sein soll, zusteht.

#### Zu Nummer 3

*Artikel 1 Nr. 1 (Artikel 23 Abs. 5 GG)*

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest.

Sie fügt ihren Ausführungen in der Begründung präzisierend hinzu, daß trotz der durch die Verwen-

dung des Ausdrucks „soll“ angedeuteten Stringenz der Übertragungsverpflichtung Ausnahmen möglich sein müssen. Im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern müssen aus Gründen administrativer oder politischer Opportunität hierzu auch solche Tagesordnungspunkte im Rat gerechnet werden, bei denen eine mündliche Behandlung im Rat nicht mehr vorgesehen ist, weil in der Sache — ggf. unter Einbeziehung der Länder — bereits Einigung unter den Mitgliedstaaten erzielt ist (A-Punkt-Verfahren). In diesen Fällen muß von einer Übertragung abgesehen werden können, was nicht möglich wäre, wenn durch die Verwendung des Ausdrucks „soll“ eine einzelfallbezogene Prüfung auf dieser Grundlage ausgeschlossen wäre.

#### Zu Nummer 4

*Artikel 1 Nr. 3 (Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG)*

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest.

Eine Änderung des Grundgesetzes zur Umsetzung des durch Gemeinschaftsrecht gewährleisteten Wahlrechts für Unionsbürger, die z. B. im Lande Bremen oder in den Stadtstaaten auch die Teilnahme an den Wahlen zu den Landesparlamenten erlauben würde, ist nach der im Unions-Vertrag gefundenen Regelung nicht erforderlich.