

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 novembre 2009

BERICHT

*über das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts
(Karlsruher Gericht) vom 30. Juni 2009
betreffend das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*

Mr Hubert HAENEL,

Sénateur.

Dem Ausschuss für europäische Angelegenheiten gehören an: M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

EINFÜHRUNG	5
I. HINTERGRUND DES URTEILS	7
A. ZUSTÄNDIGKEITEN UND ZUSAMMENSETZUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS	7
1. <i>Zuständigkeiten</i>	7
2. <i>Zusammensetzung</i>	9
B. EINE WACHSAME RECHTSPRECHUNG IN BEZUG AUF DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNG	10
1. <i>Die „Solange-Beschlüsse“</i>	10
2. <i>Das „Maastricht-Urteil“</i>	11
C. GRÜNDE FÜR DIE BEIBEHALTUNG DIESER WACHSAMKEIT	14
1. <i>Geringer Stellenwert der europäischen Fragen im deutschen politischen Leben</i>	14
2. <i>Unzureichender Schutz der Zuständigkeitsbereiche</i>	15
II. DER INHALT DES URTEILS	17
A. DIE BESCHWERDEPUNKTE	17
B. DER INHALT DES URTEILS: EINE BESTÄTIGUNG DER „MAASTRICHT- RECHTSPRECHUNG“	18
1. <i>Die Gründe für die Abweisung der Beschwerdepunkte gegen das Zustimmungsgesetz</i>	18
a) <i>Die vom Vertrag einzuhaltenden Bedingungen</i>	18
b) <i>Der Vertrag von Lissabon erfüllt diese Voraussetzungen unter bestimmten Vorbehalten</i>	21
2. <i>Der verfassungswidrige Charakter des Begleitgesetzes</i>	27
III. DIE KONSEQUENZEN FÜR DEUTSCHLAND UND DEN EUROPÄISCHEN EINIGUNGSPROZESS	29
A. DIE NEUE „BEGLEITGESETZGEBUNG“	29
B. WEITERENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN VORSTELLUNG DES EUROPÄISCHEN EINIGUNGSWERKS?.....	32
C. DIE LEHREN FÜR EUROPA	35
1. <i>Das Ende des „aufgeklärten Despotismus“?</i>	35
2. <i>Die Verantwortung der nationalen Parlamente</i>	36
FAZIT	39

EINFÜHRUNG

Das am 30. Juni 2009 durch das deutsche Bundesverfassungsgericht – gemeinhin als Karlsruher Gericht bezeichnet – verkündete Urteil betreffend das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon erweist sich als eine höchst bedeutsame Entscheidung.

Mit diesem Urteil wollte das Gericht die Haltung untermauern, die es bereits im Falle des Vertrags von Maastricht bezogen hatte, indem es sich insbesondere um Klarstellung hinsichtlich des Charakters der Union und der Bedeutung der demokratischen Grundsätze im Rahmen des europäischen Aufbauwerks bemühte.

Die Tragweite dieser Bemühung ist umso größer als Deutschland zum wichtigsten Mitgliedstaat der Union zählt und das Karlsruher Gericht innerhalb des deutschen institutionellen Systems, wie sich zeigen wird, über umfangreiche Vollmachten verfügt, die *mutatis mutandis* annähernd denen des Obersten Gerichtshofs der USA vergleichbar sind.

Zugleich wurde dieses Urteil äußerst kontrovers aufgenommen. Einige Kritiker werfen ihm vor, es basiere auf einem überholten Konzept der Demokratieoraussetzungen, andere fürchten, es könne dazu beitragen, die Fortschritte des europäischen Einigungswerks in bestimmten Bereichen zu bremsen, und wieder andere sehen darin Anzeichen eines schwindenden europäischen Engagements Deutschlands.

Da es galt, hier Klarheit zu schaffen, beschloss der Ausschuss für europäische Angelegenheiten, die Bedeutung und die Folgen dieses Urteils einer eingehenderen Prüfung zu unterziehen.

I. HINTERGRUND DES URTEILS

A. ZUSTÄNDIGKEITEN UND ZUSAMMENSETZUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

1. Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts werden in Artikel 93 des Grundgesetzes, wie die deutsche Verfassung aus historischen Gründen genannt wird, festgelegt. Es sei angemerkt, dass diese Definition nicht limitativ ist: Im letzten Absatz dieses Artikels heißt es, das Bundesverfassungsgericht „*wird ferner in den ihm sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig*“.

Ebenso wie der französische Verfassungsrat übt das Karlsruher Gericht eine Kontrolle aus, die mehrere Bereiche umfasst.

- Ein erster großer Zuständigkeitsbereich des Gerichts betrifft **die Funktionsweise der staatlichen Organe und die Beziehungen zwischen denselben**.

So entscheidet es „*über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind*“. Das Feld dieser Kontrolle ist sehr weit gespannt, denn es umfasst sowohl die exekutiven als auch die legislativen Organe. Auf diese Weise konnten wichtige Entscheidungen der Bundesregierung, wie die Entsendung von deutschen Truppen ins Ausland, oder des Bundespräsidenten, wie die Auflösung des Bundestages, sowie auch Entscheidungen des Bundestages, beispielsweise zur Mindestzahl von Abgeordneten für den Erwerb des Fraktionsstatus, vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden.

Das Bundesverfassungsgericht ist ferner zuständig bei Meinungsverschiedenheiten „*über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht*“ und übernimmt so die Rolle eines regulierenden Organs im Föderalismus.

Ebenso wie der französische Verfassungsrat ist das Karlsruher Gericht darüber hinaus zuständig für Streitfragen im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen. Zu seinen Zuständigkeiten gehört ferner der Schutz der Demokratie, insbesondere das mögliche Verbot einer politischen Partei.

- Die Gewährleistung des guten Funktionierens der staatlichen Organe zählt allerdings – zumindest aus quantitativer Sicht – nicht zum wichtigsten Aspekt der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts. Seine Hauptfunktion besteht darin, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Verordnungen sowie der Gerichtsurteile zu überprüfen. Diese Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit schließt die Achtung des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts gegenüber dem Landesrecht ein (Artikel 31 Grundgesetz).

Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der **Rechtsvorschriften** erfolgt ausschließlich *a posteriori*, im Gegensatz zu dem französischen System, das seit der Verfassungsänderung vom 23. Juli 2008 die *A-priori*- und die *A-posteriori-Kontrolle* miteinander verbindet.

Das Recht auf Direktbefassung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht fristgebunden und liegt in erster Linie bei der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages. Abweichend davon liegt es ausschließlich beim Bundesrat, einer Landesregierung oder einem Landesparlament, wenn der Streitgegenstand die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Ländern und Bund in den Bereichen betrifft, die in Artikel 72 des Grundgesetzes genannt sind. Dieser besagt, dass der Bund das ausschließliche Gesetzgebungsrecht hat, wenn und soweit die Herstellung „*gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht*“.

Das Recht auf Direktbefassung ist allerdings nicht nur Institutionen und politischen Gruppierungen vorbehalten. Vielmehr kann „*jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner im Grundgesetz enthaltenen Rechte verletzt zu sein*“, Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt. Obwohl das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit dieser Verfassungsbeschwerden recht streng handhabt, machen diese doch einen bedeutenden Anteil der Direktbefassungen aus.

Das Bundesverfassungsgericht kann darüber hinaus im Rahmen eines Gerichtsverfahrens mit einer Rechtsvorschrift befasst werden. Wenn ein Gericht der Auffassung ist, dass ein nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedetes Gesetz nicht mit diesem übereinstimmt, jedoch für den Prozessausgang entscheidend ist, muss es die Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Vorabentscheidung vorlegen. Im Falle der übrigen Rechtsvorschriften (Gesetze vor Inkrafttreten des Grundgesetzes oder Vorschriften ohne Gesetzescharakter) kann ein Gericht die Frage der

Verfassungsmäßigkeit selbst regeln. Allerdings kann das Bundesverfassungsgericht im Falle der Berufung gegen das Urteil, die innerhalb von drei Monaten einzulegen ist und sich auf den Vorwurf gründet, dass aufgrund des vom Gericht getroffenen Urteils hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Vorschrift ein Grundrecht verletzt wurde, befasst werden.

Schließlich kann auch die Verfassungsmäßigkeit eines **Urteils** vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden, wenn der Beschwerdeführer behauptet, in einem seiner im Grundgesetz enthaltenen Rechte verletzt zu sein – sofern alle anderen Rechtswege erschöpft sind *(1)* und die Verfassungsbeschwerde innerhalb eines Monats eingelegt wird. Diese Verfassungsbeschwerden werden einer strengen Prüfung unterzogen und neunzig Prozent von ihnen werden abgewiesen.

- Wenn das Bundesverfassungsgericht sich direkt oder im Rahmen eines Gerichtsverfahrens zur Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsvorschrift äußert, kann es diese ganz oder teilweise aufheben, oder für grundgesetzwidrig erklären, sie aber dennoch vorläufig beibehalten und möglicherweise dem Gesetzgeber eine Frist für eine Änderung einräumen. Erklärt das Bundesverfassungsgericht die Rechtsvorschrift für grundgesetzkonform, kann es gleichzeitig Auslegungsvorbehalte zu dieser Entscheidung geltend machen. Schließlich kann das Bundesverfassungsgericht, wenn es sich zu einem Urteil äußert, dieses wegen Verfassungswidrigkeit aufheben und die Rechtssache an das zuständige Gericht rückverweisen.

- Somit verfügt das Bundesverfassungsgericht über alle Instrumente, um eine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit sowohl gegenüber politischen und administrativen Organen als auch gegenüber Justizorganen, die alle an seine Entscheidungen gebunden sind, zu gewährleisten.

2. Zusammensetzung

- Die 16 Richter des Bundesverfassungsgerichts werden vom Parlament gewählt (acht vom Bundestag, acht vom Bundesrat) und dann durch den Bundespräsidenten ernannt. Jede Kammer stimmt mit Zweidrittelmehrheit ab. In der Praxis teilen die beiden größten Parteien die Ernennungsrechte nach Absprache zwischen sich auf und erlangen so die erforderliche Mehrheit.

Die Richter werden unter Berufsjuristen, im Wesentlichen erfahrenen Richtern, ausgewählt (das Gesetz sieht insbesondere vor, dass sechs der

(1) Allerdings kann das Bundesverfassungsgericht über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, „wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde“.

16 Richter aus den Mitgliedern eines der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes ausgewählt werden müssen). Ihre Unabhängigkeit wird durch ein sehr langes und nicht verlängerbares Mandat gewährleistet. Die Richter werden für eine Amtszeit von zwölf Jahren ernannt, wobei das Mandat in jedem Falle mit Erreichen des 68. Lebensjahres endet.

- Das Bundesverfassungsgericht besteht aus drei Spruchgremien: dem Plenum, zwei Senaten sowie den Kammern.

Das Plenum tritt nur im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Senaten zusammen, was äußerst selten vorkommt.

Die Senate, die jeweils aus acht Richtern bestehen, befinden über die wichtigsten Rechtsstreitigkeiten. Jeder Senat besteht aus drei Kammern, in denen die überwiegende Mehrzahl der Entscheidungen getroffen wird.

B. EINE WACHSAME RECHTSPRECHUNG IN BEZUG AUF DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNG

1. Die „Solange-Beschlüsse“

Mit dem Urteil *Costa/ENEL* vom 15. Juli 1964 stellte der Europäische Gerichtshof (EuGH) den absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber den nationalen Rechtsordnungen fest. Mit dem Urteil *Internationale Handelsgesellschaft* vom 17. Dezember 1970 wurde bestätigt, dass dieser Vorrang auch hinsichtlich der Verfassungsvorschriften der Mitgliedstaaten gilt.

In seinem so genannten „*Solange-I-Beschluss*“ vom 29. Mai 1974 widersprach das Karlsruher Gericht dem EuGH in dieser Anerkennung des absoluten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegenüber den nationalen Rechtsordnungen. Es vertrat die Auffassung, dass dieser Vorrang von dem Artikel des Grundgesetzes bestimmt werde, der die Mitwirkung Deutschlands am europäischen Einigungsprozess vorsieht, und dass dieser Artikel die Europäischen Gemeinschaften nicht berechtige, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere die Gewährleistung der Grundrechte in Frage zu stellen. Die gemeinschaftliche Rechtsordnung müsse daher einen Schutz der Grundrechte gewährleisten, der dem durch das deutsche Grundgesetz entspricht, damit eine Anrufung des Karlsruher Gerichts sich erübrige. *Solange* diese Bedingung nicht erfüllt sei, wäre eine Berufung weiterhin zulässig, wenn das Gericht eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts für unanwendbar hielte, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiere.

Damit behielt sich das Karlsruher Gericht die Möglichkeit einer Kontrolle über das Gemeinschaftsrecht vor, was eine deutliche Botschaft an den EuGH übermittelte.

Zwölf Jahre später machte das Karlsruher Gericht mit dem „*Solange-II-Beschluss*“ vom 22. Oktober 1986 deutlich, dass diese Botschaft aus seiner Sicht angekommen war: *« Solange die Europäische Gemeinschaft, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das BVerfG seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht nicht mehr ausüben. »*

Der „*Solange-II-Beschluss*“ wurde zuweilen zu Unrecht als eine vollständige Abkehr von der „*Solange-I-Rechtsprechung*“ angesehen. In Wahrheit blieben die Grundlagen des Urteils die gleichen: Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts fand seinen Ursprung im Grundgesetz und somit seine Grenze in der „*verfassungsmäßigen Identität*“ Deutschlands, und wenn das Karlsruher Gericht in der Praxis darauf verzichtete, eine Kontrolle über die Einhaltung der Grundrechte auszuüben, so deshalb, weil die Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshofs diese Kontrolle überflüssig machte, nicht weil sie unmöglich wurde.

Das Karlsruher Gericht folgte dem EuGH damit zu keinem Zeitpunkt in der Auffassung, dass dem Gemeinschaftsrecht ein bedingungsloser Vorrang einzuräumen sei, vertrat jedoch gleichzeitig die Ansicht, dass diese Divergenz hinsichtlich der Grundsätze in der Regel nicht zu einem Konflikt in der Rechtsprechung führen werde.

2. Das „Maastricht-Urteil“

- Das Urteil vom 12. Oktober 1993 über das Gesetz zur Billigung des Vertrags von Maastricht bestätigte, dass das Karlsruher Gericht diesen grundsätzlichen Vorbehalt aufrechterhielt und die Ansicht vertrat, dass ihm in jedem Falle auch weiterhin die Wahrung eines unantastbaren Grundrechtsschutzes zufalle:

„Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet durch seine Zuständigkeit, dass ein wirksamer Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sichergestellt und dieser dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal es den

Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt. Das Bundesverfassungsgericht sichert so diesen Wesensgehalt auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft. Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben.

Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“ zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken kann“.

Das Bundesverfassungsgericht verzichtet also nicht auf seine allgemeine Zuständigkeit für den Schutz der Grundrechte, selbst wenn *de facto* der Luxemburger Gerichtshof die Achtung dieser Rechte durch Gemeinschaftsrechtsakte gewährleistet.

- Mit dem „*Maastricht-Urteil*“ beschränkte sich das deutsche Bundesverfassungsgericht nicht darauf, seine grundsätzliche Zuständigkeit für die Grundrechte gegenüber dem Gemeinschaftsrecht zu wahren. Es sah sich auch veranlasst darzulegen, wie das europäische Aufbauwerk mit der durch das Grundgesetz garantierten Existenz eines nationalen demokratischen Lebens zu vereinbaren sei. Die für zulässig erklärte Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Billigung dieses Vertrags bezog sich darauf, dass dieser, indem er umfangreiche Vollmachten auf die europäische Ebene übertrug, das Stimmrecht für die Wahl des Bundestages seiner Substanz beraube, obwohl dieses Stimmrecht ein verfassungsmäßiges Grundrecht sei.

In seinem Urteil befand das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde mit folgender Begründung für zulässig: Indem es den Bürgern das Recht einräumt, den Bundestag zu wählen, verbürge das Grundgesetz zugleich „den grundlegenden demokratischen Gehalt“ dieses Rechts, das heißt die Möglichkeit für die Wahlberechtigten, „an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen“. Ausgehend von der Annahme, dass die Übertragung von Zuständigkeiten an die Europäische Union letztlich das Wahlrecht zum Bundestag seiner Substanz beraube, läge wohl eine „*Verletzung des*

Grundsatzes der Demokratie“ vor, der durch das Grundgesetz gewährleistet wird (1).

- Nachdem das Bundesverfassungsgericht eine so begründete Beschwerde zunächst für zulässig befunden hatte, erachtete es sie später als unbegründet: Mit dem Vertrag von Maastricht sei kein europäischer Staat geschaffen worden, sondern ein von den Mitgliedstaaten gebildeter europäischer Staatenverbund, der nicht befugt sei, seine Zuständigkeiten selbst festzulegen. Außerdem reichten die ihm übertragenen Zuständigkeiten nicht so weit, dass die Befugnisse des Bundestages ihrer Substanz beraubt und damit der durch das Grundgesetz verbürgte Grundsatz der Demokratie verletzt würden.

Das Bundesverfassungsgericht führte aus, dass in Anbetracht von Artikel 23 des Grundgesetzes, der die Übertragung von Souveränitätsrechten zur Verwirklichung eines vereinten Europas ermöglicht, der Demokratiegrundsatz die Bundesrepublik Deutschland nicht daran hindere, sich einer europäischen zwischenstaatlichen Gemeinschaft anzuschließen, sofern eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme gewährleistet seien. Im Falle der Europäischen Union bestehe sogar eine doppelte Legitimation, einmal durch die Parlamente der Mitgliedstaaten und zum anderen durch das Europäische Parlament.

Da aber die Union seitdem ein Staatenverbund geblieben ist, der an der Basis durch die nationalen Parlamente legitimiert wird, ergab sich aus dem Demokratiegrundsatz, dass der Ausweitung der europäischen Zuständigkeiten Grenzen gesetzt wurden: Die Staaten *„bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozess politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann“*.

Das veranlasste das Bundesverfassungsgericht zu der Feststellung, dass die Übertragung von Zuständigkeiten an die Union nur in dem Maße gelte, wie sie ausdrücklich durch den deutschen Gesetzgeber genehmigt wurde und dass es folglich befugt sei zu überprüfen, ob die Rechtsakte der europäischen Institutionen und Organe die Grenzen der souveränen Rechte einhielten, die ihnen eingeräumt worden seien, oder ob sie davon abwichen und damit im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich wären.

(1) Gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes ist eine Änderung der in Artikel 20 niedergelegten Grundsätze unzulässig. Zu diesen Grundsätzen gehört der „demokratische“ Charakter der BRD, in der „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“.

Somit vertrat das Bundesverfassungsgericht, ohne sich gegen die im Vertrag von Maastricht vorgesehene Übertragung von Souveränitätsrechten – vor allem mit der Einführung einer einheitlichen Währung – auszusprechen, die Auffassung, dass das europäische Aufbauwerk seiner Rolle als Garant der durch das deutsche Grundgesetz verbürgten Grundrechte keinen Abbruch tun könne. Zwar verließ es sich in der Praxis bei der Kontrolle der Einhaltung der Grundrechte durch das Gemeinschaftsrecht auf den Europäischen Gerichtshof, blieb jedoch in diesem Bereich nichts desto weniger grundsätzlich wachsam. Das Bundesverfassungsgericht wollte den Grundsatz der Demokratie gewährleisten, indem es darüber wachte, dass das Wahlrecht auf nationaler Ebene nicht seines Inhalts beraubt wird und dass die Union sich auf die Zuständigkeiten beschränkt, die die Verträge ihr zuweisen.

C. GRÜNDE FÜR DIE BEIBEHALTUNG DIESER WACHSAMKEIT

1. Geringer Stellenwert der europäischen Fragen im deutschen politischen Leben

Das „*Maastricht-Urteil*“ verdeutlichte, dass „*der notwendige Einfluss des Bundestages*“ auf die europäische Politik durch den neu eingefügten Artikel 23 des Grundgesetzes und das entsprechende Durchführungsgesetz gefördert wurde. Dies war eines der Argumente zur Abweisung des Vorwurfs der Verletzung des Demokratiegrundsatzes. Gleichzeitig stellte dieses Argument einen Aufruf zu einer wirksamen Ausübung der parlamentarischen Kontrolle als eine Voraussetzung für die volle Gültigkeit der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts dar.

Anscheinend besaßen die europäischen Fragen jedoch nach wie vor einen geringen Stellenwert im politischen und parlamentarischen Leben Deutschlands (1).

Der europäische Einigungsprozess war noch nie ein Bereich, in dem die Unterschiede zwischen den beiden größten politischen Kräften sonderlich ausgeprägt waren. Die „große Koalition“ zwischen diesen beiden größten Kräften in den letzten vier Jahren hat jedoch mit Sicherheit dazu beigetragen, dass die europäische Debatte noch weniger Raum einnimmt.

Der europäische Einigungsprozess ist in Deutschland fest verankert, denn er bildete den Rahmen für die Wiedereingliederung des Landes in die

(1) Die gleiche Feststellung ließe sich sicher auch für Frankreich treffen, obwohl das Referendum über den Verfassungsvertrag den europäischen Themen für eine gewisse Zeit Eingang in das nationale politische Leben verschafft hat.

internationale Gemeinschaft sowie für die Wiedervereinigung vor 20 Jahren. Zudem übt Deutschland als wichtigstes Land der Union einen großen Einfluss auf das Leben der Europäischen Union aus, vor allem im Europäischen Parlament. Die Gestaltung der politischen Kräfte in Europa orientierte sich weitgehend an der des politischen Lebens in der Bundesrepublik. Aus dieser Situation erwächst ein Vertrauensvorsprung, der Wachsamkeit und Kontrolle nicht gerade begünstigt.

So erwies sich in mehreren Fällen, in denen die Umsetzung des europäischen Haftbefehls in deutsches Recht zu höchst umstrittenen Situationen geführt hatte, dass die parlamentarische Kontrolle sowohl bei der Aushandlung als auch bei der Umsetzung des Textes unzureichend war. Als das Bundesverfassungsgericht damit befasst wurde, sah es sich veranlasst, das Umsetzungsgesetz für nichtig zu erklären, da es der Auffassung war, dass der deutsche Gesetzgeber den ihm durch den Rahmenbeschluss eingeräumten Handlungsspielraum nicht genutzt hatte, um den europäischen Haftbefehl und den durch das deutsche Grundgesetz verbürgten Schutz der Grundrechte miteinander in Einklang zu bringen. Ohne den europäischen Haftbefehl grundsätzlich in Frage zu stellen, forderte das Bundesverfassungsgericht ein neues Gesetz und untersagte in Erwartung desselben die Auslieferung von deutschen Staatsbürgern auf der Grundlage des Gesetzes zur Umsetzung des europäischen Haftbefehls. Ein Jahr später wurde schließlich ein neues Gesetz verabschiedet.

Dieser Vorfall hatte jedoch gezeigt, dass der deutsche Bundestag seine Kontrollbefugnisse über die europäische Politik nicht immer voll ausschöpfte.

2. Unzureichender Schutz der Zuständigkeitsbereiche

Eines der im „*Maastricht-Urteil*“ vorgebrachten Argumente zur Abweisung des Vorwurfs, das Stimmrecht im Bundestag sei seiner Substanz beraubt worden, lautete, dass die Union weiterhin eine begrenzte Einzelermächtigung besitze und ihr keine „Kompetenz-Kompetenz“ übertragen worden sei.

In einigen Fällen schien die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften die europäischen Zuständigkeiten allerdings über den in den Verträgen vorgegebenen Rahmen hinaus auszuweiten.

Erinnert sei insbesondere an einige Urteile des Luxemburger Gerichtshofs aus dem Jahr 2005, die unter diesem Blickwinkel äußerst umstritten waren.

Zunächst wurde Frankreich in dem Urteil „zu untermäßigem Fischen“ vom 12. Juli 2005 zu einer Geldstrafe verurteilt, die aus einem Pauschalbetrag und einem sechsmonatigen Zwangsgeld bestand, wohingegen es in Artikel 228 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft hieß: „*Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags **oder** Zwangsgelds verhängen*“. Mit diesem Urteil verstieß der Gerichtshof gegen den Wortlaut der Verträge und eignete sich eine zusätzliche Befugnis an, obwohl die meisten Mitgliedstaaten im Verlauf des Verfahrens eingeschritten waren, um eine andere als die letztlich vom Gerichtshof verfochtenen Auslegung zu vertreten.

Danach wurde der Europäischen Gemeinschaft mit dem Urteil vom 13. September 2005 „*Kommission gegen Rat*“ eine strafrechtliche Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes zuerkannt. In der Zusammenfassung des Urteils heißt es: „*Grundsätzlich fällt das Strafrecht ebenso wie das Strafprozessrecht auch nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. (...) Dies kann den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten*“. Damit änderte sich die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche, die sich nach der praktisch einhelligen Auslegung der Mitgliedstaaten aus den Verträgen ergeben hatte.

Schließlich entschied der Luxemburger Gerichtshof – gestützt auf eine Gemeinschaftsrichtlinie, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen war – im „*Mangold-Urteil*“ vom 22. November 2005, dass die deutschen Gerichte die Bestimmungen eines nationalen Gesetzes, die aufgrund ihres Alters gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoßen, nicht anwenden dürfen. Damit erkannte der Gerichtshof den Gemeinschaftsrichtlinien offensichtlich eine Form der „unmittelbaren Wirkung“ zu, die mit ihrer Veröffentlichung wirksam wird. Dadurch wurden die Befugnisse des Gemeinschaftsgesetzgebers in einem Maße erweitert, das über den Wortlaut der Verträge hinausging und mit großer Sicherheit dem entgegenstand, was die Verhandlungsführer ursprünglich erreichen wollten.

Derartige Urteile, durch die eine Gemeinschaftsinstitution ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten den Geltungsbereich der ihr übertragenen Befugnisse ausweitete, war für das Karlsruher Gericht Anlass, seine Wachsamkeit noch zu verschärfen, da die Argumentation, die es seinem „*Maastricht-Urteil*“ zugrunde gelegt hatte, zum Teil darauf beruhte, dass das europäische Einigungswerk aus einer limitativen Zuweisung von Zuständigkeiten durch die Mitgliedstaaten hervorgehe.

II. DER INHALT DES URTEILS

A. DIE BESCHWERDEPUNKTE

Die Beschwerdepunkte, mit denen das Bundesverfassungsgericht befasst wurde, bezogen sich hauptsächlich auf den Verstoß gegen den Demokratiegrundsatz.

Die Antragsteller machten geltend, dass das Stimmrecht im Bundestag aufgrund der Ausweitung der Zuständigkeiten der Union und ihrer ungenauen Definition seiner Substanz beraubt werde. Der Vertrag von Lissabon verleihe der Union praktisch einen staatlichen Charakter und führe somit zu einem „*Verlust der Staatlichkeit*“ der BRD.

Außerdem sei die demokratische Legitimation der Union nach wie vor unzureichend: Die Wahl des Europäischen Parlaments erfolge nicht gemäß den Bedingungen der demokratischen Gleichheit, der Rat sei kein repräsentatives Organ, die Funktionsweise der europäischen Institutionen erlaube keinen Wechsel der Mehrheiten, die Achtung der Grundrechte sei nicht ausreichend gewährleistet, da es keine Möglichkeit einer direkten Beschwerdeführung vor dem Gerichtshof gebe, und die Institutionen der Union hielten sich nicht an die Gewaltenteilung.

Einige Beschwerdeführer machten geltend, dass der Vertrag von Lissabon durch die Festlegung der Union auf eine „offene Marktwirtschaft“ nicht nur den Grundsatz der Demokratie verletze, sondern auch den des Sozialstaates in Frage stelle.

Andere Beschwerdeführer rügten den Verstoß gegen die Gewaltenteilung, da die Bundesregierung ihre Mitwirkung im Rat nutzen könne, um die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zu erreichen, die der Bundestag übernehmen müsse, ohne dass sie dort mehrheitlich verabschiedet worden wären.

Schließlich machte einer der Beschwerdeführer geltend, dass der Vertrag von Lissabon den Grundsatz der „Parlamentsarmee“ aushöhle, gemäß dem der Einsatz der deutschen Streitkräfte in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bundestags falle.

Anzumerken ist auch, dass einige Beschwerdeführer die Aufhebung der „Begleitgesetzgebung“ bezüglich der Umsetzung des Vertrags von Lissabon forderten, da diese aus ihrer Sicht gegen das Demokratieprinzip verstoße.

- Das Bundesverfassungsgericht befand die Beschwerdepunkte für zulässig, die hinreichend motiviert waren und eine direkte Verbindung zwischen dem Vertrag von Lissabon und dem angeblichen Verstoß gegen ein Grundprinzip erkennen ließen. Somit erachtete es die Beschwerdepunkte gegen den Vertrag von Lissabon als zulässig, die sich auf die Verletzung des Demokratieprinzips, den Verlust der Staatlichkeit der BRD und die Verletzung des Sozialstaatsprinzips bezogen. Außerdem erachtete es den Beschwerdepunkt des Verstoßes gegen die Entscheidungskompetenzen des Bundestages in Bezug auf den Einsatz der Streitkräfte als zulässig. Hinsichtlich der Begleitgesetzgebung befand es schließlich den Beschwerdepunkt des Verstoßes gegen den Demokratiegrundsatz für zulässig.

B. DER INHALT DES URTEILS: EINE BESTÄTIGUNG DER „MAASTRICHT-RECHTSPRECHUNG“

Das Bundesverfassungsgericht wies die Beschwerdepunkte betreffend das Gesetz über die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon zurück; die Begleitgesetzgebung hingegen wurde für verfassungswidrig befunden, da in ihr einige Bestimmungen fehlten.

1. Die Gründe für die Abweisung der Beschwerdepunkte gegen das Zustimmungsgesetz

a) Die vom Vertrag einzuhaltenden Bedingungen

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Grundgesetz zwar das Demokratieprinzip für unantastbar erklärt, die Fortführung des europäischen Einigungswerks jedoch nicht untersagt, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. So sei das Grundgesetz offen für die europäische Integration, außerdem könne von einem Staatenverbund nicht erwartet werden, dass er das Demokratieprinzip in der gleichen Weise einhalte wie einer seiner Mitgliedstaaten. Erlaubt seien somit *„Abweichungen von den Organisationsprinzipien innerstaatlicher Demokratie, die durch die Erfordernisse einer auf dem Prinzip der Staatengleichheit gründenden und völkervertraglich ausgehandelten Europäischen Union bedingt sind“*.

Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, um den Schutz des Demokratieprinzips, wie er durch das Grundgesetz garantiert wird, mit der Mitwirkung am europäischen Einigungswerk zu vereinbaren?

- Zunächst muss Deutschland trotz der Beteiligung am europäischen Einigungswerk ein souveräner Staat bleiben. Mit dieser Feststellung gibt das

Bundesverfassungsgericht keine politische Stellungnahme ab, sondern zieht die Konsequenzen aus dem Grundgesetz, das die Unantastbarkeit der in Artikel 20 festgelegten Grundsätze bekräftigt. Deutschland könnte seinen Status als souveräner Staat nur verlieren, wenn das deutsche Volk selbst freiwillig und ausdrücklich auf die Grundlagen des Grundgesetzes verzichtet und beschließt, dieses aufzugeben.

Demnach muss die europäische Integration dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung folgen: Der Union kann keine „Kompetenz-Kompetenz“ übertragen werden und die Staaten müssen die „Herren der Verträge“ bleiben. Im gleichen Sinne kann die Kompetenzübertragung auch nicht als eine „Blankettermächtigung“ verstanden werden: Die Institutionen der Union dürfen die Verträge nicht nach eigenem Gutdünken auslegen, um die Bandbreite der ihnen übertragenen Zuständigkeitsbereiche auszuweiten.

Deshalb muss das Bundesverfassungsgericht im Falle einer Überschreitung der nicht übertragenen Zuständigkeitsbereiche eine *Ultra-vires*-Kontrolle ausüben können.

So gestattet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, sofern diese einen „*Staatenbund*“ darstellt, das heißt „*eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten*“.

- Ferner muss die „*Verfassungsidentität*“ Deutschlands gewahrt werden. Auch hier handelt es sich um eine unmittelbare Ableitung aus dem Grundgesetz, das in Artikel 23 ausdrücklich ausschließt, dass die in Artikel 79 für unantastbar erklärten Kerngrundsätze infolge des europäischen Aufbauwerks verletzt werden.

Ohne die „*Solange-Rechtsprechung*“ ausdrücklich zu zitieren, gibt das Bundesverfassungsgericht dennoch dessen Geist wieder, indem es ausführt, dass die Wahrung des „*unantastbaren Kerngehalts*“ entsprechend dem „*Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes*“ gewährleistet wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Bundesverfassungsgericht auf seine letzte Verantwortung für den Schutz der „*Verfassungsidentität*“ der Bundesrepublik verzichtet. Es muss darüber wachen können, „*dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt*“.

- Schließlich müssen Aufgaben und Zuständigkeiten von substanziellem politischem Gewicht beim Bundestag verbleiben, da sonst das Grundrecht der Teilnahme an seiner Wahl seines Inhalts beraubt würde: „*Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner*

Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“.

Demokratie lässt sich nicht ausschließlich über formale Kriterien definieren: Sie basiert auf einer Wechselwirkung zwischen einer lebendigen Öffentlichkeit und verantwortungsbewussten Regierungen, durch die die Wahlen einen Sinn erhalten und zum Ort der Herausbildung eines politischen Willens werden. Damit der durch das Grundgesetz verbürgte Grundsatz der Demokratie seine Reichweite bewahrt, muss das demokratische Leben in Deutschland weiter hinreichende Vorteile für die Bürger bieten.

Diesbezüglich heißt es in dem Urteil: *„Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht, die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen, die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand, die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften“.*

- Die Wahrung der Bedingungen eines demokratischen nationalen Lebens ist allerdings nicht die einzige Konsequenz des durch das Grundgesetz verbürgten Demokratieprinzips. Der Grundsatz der Demokratie geht auch mit demokratischen Forderungen an den europäischen Einigungsprozess einher. Diese Forderungen können jedoch für die Europäische Union als einen mit einer begrenzten Einzelermächtigung ausgestatteten Staatenverbund und einen Staat wie Deutschland nicht die gleichen sein. Von der Europäischen Union kann nicht das gleiche Maß an Demokratie erwartet werden wie von einem Nationalstaat. Dies würde überdies den Ausschluss jeglicher Übertragung von Souveränitätsrechten bedeuten, während das Grundgesetz für derartige Übertragungen im Hinblick auf die Schaffung eines geeinten Europas und einer internationalen Friedensordnung offensteht. Somit gelten die demokratischen Forderungen für die Union nur in dem Maße, wie ihre Merkmale und ihre Zuständigkeitsbereiche es gestatten, während sie auf der Ebene des Staates in vollem Umfang gelten. Dies setzt im Umkehrschluss voraus, dass die Bereiche, die einen starken Einfluss auf die Lebensbedingungen der Bürger ausüben, im nationalen Zuständigkeitsbereich verbleiben.

- Zusammenfassend lässt die Frage der Anwendung des Demokratieprinzips auf die Mitwirkung Deutschlands am europäischen Einigungswerk drei mögliche Szenarien zu:

– Szenario A: Die Europäische Union wird ein Staat, ohne den für Nationalstaaten geltenden demokratischen Anforderungen zu entsprechen und der deutschen Demokratie wird ihre Substanz genommen. Diese Sichtweise wird im Wesentlichen von den Beschwerdeführern vertreten, die der Auffassung sind, der Vertrag von Lissabon laufe auf dieses Ergebnis hinaus. Dieses Szenario wäre selbstverständlich unannehmbar und Deutschland ist verfassungsmäßig gehalten, dem entgegenzuwirken.

– Szenario B: Die Union wird ein vollständig demokratischer Staat und das deutsche Volk geht in einem „europäischen Volk“ auf, das Gegenstand der demokratischen Legitimation wird. Aus demokratischer Sicht ist dieses Szenario theoretisch denkbar, allerdings wird hier der Rahmen des Grundgesetzes verlassen, da sich der Gegenstand der demokratischen Legitimation ändert. In diesem Falle würde ein Referendum erforderlich, da es sich um eine wesentliche Frage für das deutsche Volk als politisches Subjekt handeln würde.

– Szenario C: Die Union bleibt ein Staatenverbund, dem durch einen Vertrag limitativ Zuständigkeiten übertragen werden, sie weist ein angemessenes Maß an Demokratie auf, das nicht das gleiche sein kann, das von einem Staat gefordert wird, und die Voraussetzungen für eine lebendige Demokratie auf nationaler Ebene bleiben weiterhin gegeben. Dieses Szenario ermöglicht die Vereinbarung des Demokratiegrundsatzes und der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland am europäischen Einigungsprozess.

Mit seinem Urteil vertrat das Bundesverfassungsgericht die Auffassung, dass der Vertrag von Lissabon Szenario C verfolge, es müssten allerdings bestimmte Vorsichtsmaßnahmen ergriffen werden.

b) Der Vertrag von Lissabon erfüllt diese Voraussetzungen unter bestimmten Vorbehalten

Das Bundesverfassungsgericht leitet vom Grundgesetz ab, dass das Demokratieprinzip nicht dem europäischen Einigungswerk untergeordnet werden darf, sondern mit diesem vereinbart werden muss.

Aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts stellt der Vertrag von Lissabon diese Vereinbarkeit in akzeptabler Weise her, jedoch unter dem Vorbehalt, dass einige Vorsichtsmaßnahmen bezüglich seiner Auslegung und der nationalen Bedingungen für seine Umsetzung ergriffen werden. Aus diesem Grund rügte es das „Begleitgesetz“ zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag.

• Der Vertrag von Lissabon bedeutet nicht den Verzicht auf die staatliche Souveränität Deutschlands.

Es kommt zu keiner Veränderung des Gegenstands der demokratischen Legitimation: Der Vertrag von Lissabon setzt im Zentrum der Institutionen der Union kein politisches Entscheidungsorgan ein, das in gleicher Wahl durch alle Bürger gewählt wird und in der Lage wäre, den Willen des Volkes zu repräsentieren. *„Das Europäische Parlament ist kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“*, sondern setzt sich aus nationalen Kontingenten von Abgeordneten zusammen, zwischen denen beträchtliche Repräsentationsunterschiede bestehen. Diese Situation, die im Falle eines Staates gemäß dem Demokratieprinzip inakzeptabel wäre, ist akzeptabel, wenn es darum geht, die demokratische Legitimation eines mit einer begrenzten Einzelermächtigung ausgestatteten Staatenverbundes zu ergänzen. Und mit dem Vertrag von Lissabon behält die Union diesen Charakter bei: Die Mitgliedstaaten bleiben Herren der Verträge, sie verfügen über das uneingeschränkte Recht, aus der Union auszutreten, die Unionsbürgerschaft tritt nicht an die Stelle der nationalen Staatsbürgerschaften, und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt weiterhin.

Das heißt: *„Die Vertragsbestimmungen lassen sich so auslegen, dass sowohl die verfassungsrechtliche und politische Identität der volldemokratisch organisierten Mitgliedstaaten gewahrt bleibt als auch ihre Verantwortung für die grundlegende Richtung und Ausgestaltung der Unionspolitik“*.

Der Vertrag von Lissabon spricht der Union nicht nur keine „Kompetenz-Kompetenz“ zu, er ist zugleich Ausdruck des Bemühens um die Klarstellung der Zuständigkeiten der Union und setzt einen Mechanismus zur Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein, wenngleich das Bundesverfassungsgericht klarsichtig feststellt, dass es schwierig sei zu erkennen, *„inwieweit sich die nationalen Parlamente organisatorisch darauf einrichten können, den Mechanismus innerhalb der kurzen Frist von acht Wochen sinnvoll zu nutzen“*.

Das übliche Verfahren zur Änderung der Verträge beruht weiterhin auf einer einstimmigen Einigung zwischen den Mitgliedstaaten und einer Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten *„gemäß ihren jeweiligen Verfassungsvorschriften“*. Das für einige Bereiche geltende vereinfachte Änderungsverfahren sieht einen Beschluss des Europäischen Rates vor, der nach Billigung durch die Mitgliedstaaten *„gemäß ihren jeweiligen Verfassungsvorschriften“* in Kraft tritt. Bei der Ratifizierung sind die Anforderungen für beide Änderungsverfahren die gleichen und bedürfen in Deutschland der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates (Zweidrittelmehrheit in jeder der beiden Kammern, wenn die Änderung das Grundgesetz berührt).

Allerdings werden mit dem Vertrag von Lissabon neben den gewöhnlichen und vereinfachten Änderungsverfahren flexible Regelungen eingeführt, die es ermöglichen, die Verträge ohne Einleitung eines Revisionsverfahrens zu ändern.

Dies gilt in erster Linie für die „Brückenklauseln“.

Ist im Rahmen der gemeinsamen Politiken vorgesehen, dass der Ministerrat Beschlüsse einstimmig fasst, kann der Europäische Rat in einstimmiger Abstimmung genehmigen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann (ausgenommen sind Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen). Ebenso kann der Europäische Rat bei einem speziellen Gesetzgebungsverfahren (in Fällen, in denen das Europäische Parlament keine Mitentscheidungsbefugnis hat) einstimmig beschließen, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) anzuwenden.

Die Anwendung einer dieser *allgemeinen* „Brückenklauseln“ wird den nationalen Parlamenten mitgeteilt. Der Beschluss kann nur in Kraft treten, wenn von den nationalen Parlamenten innerhalb von sechs Monaten kein Widerspruch eingelegt wurde.

Darüber hinaus kann in einigen speziellen Bereichen der Europäische Rat oder der Ministerrat einstimmig beschließen, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit durchzuführen oder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzuwenden, ohne dass die Verträge im Falle dieser *speziellen* Brückenklauseln für die nationalen Parlamente ein Widerspruchsrecht vorsehen. Diese Bereiche umfassen: den mehrjährigen Finanzrahmen der Union; bestimmte Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik, der Umweltpolitik und der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Familienrechts, sowie bestimmte Entscheidungen im Bereich der Außenpolitik.

Schließlich gilt für das Familienrecht eine besondere Klausel: Die nationalen Parlamente besitzen ein Widerspruchsrecht (wie im Falle der *allgemeinen* „Brückenklauseln“), wenn der Rat die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug aufstellt, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, welche von der Union gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.

Die *allgemeinen* „Brückenklauseln“ stellen hinsichtlich des Grundgesetzes ein Problem dar, denn sie unterbinden die gleichzeitig mit der Billigung des Vertrags erfolgende volle Übernahme der Verantwortung für die europäische Integration und können den sensiblen Bereich Justiz und Inneres betreffen. Das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente „*ist kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt*“. Deshalb kann die

deutsche Regierung der Anwendung einer dieser Brückenklauseln nur zustimmen, wenn ein Gesetz erlassen wird – sei es ein Gesetz, das von beiden Kammern gebilligt wird, oder ein Gesetz, das in jeder Kammer eine Zweidrittelmehrheit erhält, wenn das Grundgesetz berührt wird. Diese Regelung gilt auch für die besondere Klausel zum Familienrecht.

Die *speziellen* „Brückenklauseln“ sind weniger problematisch, da ihr Gegenstand klar bestimmt ist. Allerdings darf *„das Vetorecht im Rat auch bei sachlich in den Verträgen bereits bestimmten Gegenständen nicht ohne Beteiligung der zuständigen Gesetzgebungsorgane aufgegeben werden“*, wobei es auch in diesen Fällen dem Bundestag und dem Bundesrat obliegt, ihre Verantwortung für die europäische Integration wahrzunehmen. Der deutsche Regierungsvertreter darf deshalb der Anwendung einer der speziellen Brückenklauseln nur dann zustimmen, wenn der Bundestag und, soweit die Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind, der Bundesrat ihre Zustimmung zu diesem Beschluss erteilt haben.

Neben den „Brückenklauseln“ bringt die Flexibilitätsklausel eine weitere Flexibilisierung der Reichweite der Zuständigkeiten der Union mit sich. Gemäß dieser Klausel kann der Rat, sofern im Rahmen eines der durch die Verträge vorgesehenen Politikbereiche eine Maßnahme erforderlich wird, um eines der von den Verträgen vorgegebenen Ziele zu erreichen und diese keine entsprechende Handlungsbefugnis vorsehen, diese Maßnahme nach einstimmigem Beschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments ergreifen. Eine derartige Klausel war stets Bestandteil der europäischen Verträge, beschränkte sich jedoch auf Maßnahmen, die zur *„Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes als eines Gegenstandes der Gemeinschaft“* erforderlich waren.

Wenngleich die Anwendung der Flexibilitätsklausel mit einigen Sicherheiten verbunden ist, steht sie doch dem verfassungsmäßigen Verbot der Übertragung der *„Kompetenz-Kompetenz“* entgegen, da ihr Anwendungsbereich stark erweitert wurde und es der Union ermöglicht, ohne Zustimmung der nationalen Parlamente außerhalb der in den Verträgen vorgesehenen Zuständigkeitsbereiche zu intervenieren. Deshalb kann im Falle Deutschlands eine Zustimmung zur Anwendung dieser Klausel nur zu den gleichen Bedingungen erfolgen wie für die Anwendung der *allgemeinen* „Brückenklauseln“.

Daher sind die Billigung des Vertrags von Lissabon und die Einhaltung des aus dem Grundgesetz resultierenden Prinzips der staatlichen Souveränität miteinander vereinbar, sofern die Forderung der parlamentarischen Zustimmung in einigen Fällen eingefügt wird, in denen der Vertrag von Lissabon diese bisher nicht vorsieht, ohne sie jedoch ganz auszuschließen. Hier wird bereits erkennbar, dass die Einwände des

Bundesverfassungsgerichts nicht das Zustimmungsgesetz zum Vertrag betreffen, sondern das Begleitgesetz, das diese Forderung in den genannten Fällen nicht erhebt.

- Die Achtung der „Verfassungsidentität“ Deutschlands wird durch den Vertrag von Lissabon nicht gefährdet, sofern das Bundesverfassungsgericht selbst nicht von seiner eigenen Verantwortung abrückt.

Der Vorrang des europäischen Rechts hat seinen Ursprung im Grundgesetz und kann somit nicht für die durch dieses abgesicherte Verfassungsidentität gelten. Die Verantwortung des Bundesverfassungsgerichts für diesen Schutz kann nicht aufgehoben werden.

Damit die Bedingung der Achtung der Verfassungsidentität erfüllt wird, genügt es also, dass das Bundesverfassungsgericht selbst bestätigt, dass es im Rahmen einer „Kooperationsbeziehung“ mit dem Gerichtshof in Luxemburg an seiner letztlichen Verantwortung in diesem Bereich festhält.

Diesem Anspruch kam das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nach, indem es erklärte, dass es sich selbst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon möglicherweise veranlasst sehen könne, die „Unanwendbarkeit“ eines europäischen Rechtsaktes für Deutschland festzustellen. Es versteht sich, dass diese Möglichkeit normalerweise nicht zum Tragen kommen dürfte, denn der Europäische Gerichtshof muss den Schutz der Grundrechte sowie die Einhaltung der Verträge gewährleisten, und der Vertrag von Lissabon garantiert ausdrücklich die Achtung der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht behält sich jedoch das Recht vor, einzuschreiten, sollte dieser erste Schutzwall umgangen worden sein.

Im Übrigen merkt es an, dass der Gerichtshof im „*Kadi-Urteil*“ vom 3. September 2008 nicht gezögert habe, der Achtung des Vorrangs einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen die Forderung nach der Einhaltung grundlegender Rechtsprinzipien der Gemeinschaft *entgegenzuhalten* und so „*in einem Grenzfall die Selbstbehauptung eigener Identität als Rechtsgemeinschaft über die ansonsten respektierte Bindung gestellt*“ hat.

- Schließlich gilt, obwohl der Vertrag von Lissabon die europäischen Zuständigkeiten deutlich ausweitet, dass die neuen Zuständigkeiten „*von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden können und müssen, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sind*“.

Zu dieser allgemeinen Feststellung sind jedoch einige Auslegungsvorbehalte anzumelden.

Das Bundesverfassungsgericht hebt die zentrale Bedeutung des Strafrechts in den Zuständigkeitsbereichen der Mitgliedstaaten hervor und führt aus: *„Wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen sind die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt - keinesfalls extensiv - auszulegen und ihre Nutzung bedarf besonderer Rechtfertigung“*.

Diese Forderung nach einer besonders strikten Auslegung der übertragenen strafrechtlichen Zuständigkeiten geht einher mit Forderungen hinsichtlich der Rolle des deutschen Parlaments bei deren Umsetzung:

– Der deutsche Vertreter kann nur auf der Grundlage eines von beiden Kammern gebilligten Gesetzes der Anwendung der Bestimmung des Vertrags von Lissabon zustimmen, die eine Ausweitung der Liste besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten, für die die Union die Gesetzgebungsbefugnis besitzt, über die im Vertrag ausdrücklich genannten Bereiche hinaus ermöglicht.

– Die Anwendung der so genannten „Notbremse“ (Anrufung des Europäischen Rates durch einen Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, dass ein Richtlinienentwurf gegen die grundlegenden Aspekte seiner Strafrechtsordnung verstößt) erfolgt durch den Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebungsbefugnis dies erfordern, durch den Bundesrat.

Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls geprüft, ob der Vertrag von Lissabon gegen die Zuständigkeiten des Bundestages hinsichtlich des Streitkräfteeinsatzes im Ausland verstößt – eine Beschwerde, die explizit von einem Antragsteller vorgebracht wurde – und dies verneint. Beschlüsse *„mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“* sind vom Anwendungsbereich der *allgemeinen* „Brückenklauseln“ ausgenommen. Diese Beschlüsse werden stets einstimmig gefasst, und der deutsche Vertreter im Rat ist nach der Verfassung verpflichtet, *„jeder Beschlussvorlage die Zustimmung zu verweigern, die den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes verletzen oder umgehen würde“*.

Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht die sozialpolitischen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon geprüft, einerseits unter dem Blickwinkel des speziellen Beschwerdepunkts der Verletzung des Sozialstaatsprinzips und andererseits unter dem Blickwinkel des

Beschwerdepunkts der unzulässigen Verminderung der „*notwendigen demokratischen Entscheidungsspielräume*“ in diesem Bereich.

Beide Beschwerdepunkte wurden mit der folgenden Begründung abgewiesen: „*Weder ist die Europäische Union sozialpolitisch ohne Kompetenzen, noch ist sie auf diesem Gebiet untätig*“ und „*Zugleich verfügen die Mitgliedstaaten über einen ausreichenden Zuständigkeitsraum, um sozialpolitisch wesentliche Entscheidungen selbstverantwortlich zu treffen*“.

Zu dem letztgenannten Punkt macht das Bundesverfassungsgericht geltend, dass die Mitgliedstaaten für Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit und im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer über eine „Notbremse“ verfügen (Befassung des Europäischen Rates, um auf diese Weise die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu erreichen). Ebenso wie im Falle des Strafrechts muss dieser Mechanismus durch den deutschen Vertreter auf Anweisung des Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausgelöst werden.

- Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Vorbehalte kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Vertrag von Lissabon das nationale politische Leben soweit seiner Substanz beraubt, dass die Voraussetzungen für ein echtes demokratisches Leben nicht mehr gegeben wären.

2. Der verfassungswidrige Charakter des Begleitgesetzes

Das Begleitgesetz („*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*“) hingegen wurde für verfassungswidrig befunden, da es dem Bundestag und dem Bundesrat keine „*ausreichenden Mitwirkungsrechte*“ einräumt.

In der Tat sah dieses Gesetz keine parlamentarische Zustimmung vor, die das Bundesverfassungsgericht für notwendig erachtete, damit das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon die vom Grundgesetz anerkannten Grundsätze einhält – sowohl hinsichtlich des vereinfachten Änderungsverfahrens der Verträge, der Umsetzung der Brückenklauseln, der Anwendung der Flexibilitätsklausel oder der Auslösung des Notbremse-Mechanismus.

Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht, dass der Bundestag und der Bundesrat verfassungsmäßig verpflichtet sind, ihre Verantwortung bei der europäischen Integration wahrzunehmen. Sie können sich dem auch nicht entziehen, indem sie im Begleitgesetz ihr Einschreiten bei Beschlüssen, die

zur Änderung der Verträge führen, außen vor lassen, was gewissermaßen auf eine Annahme dieser Änderungen „im Voraus“ hinausläufe. Die Verantwortung für die Integration schließt eine stillschweigende Billigung aus: *„Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich - auch im Fall der europäischen Integration - insoweit nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sondern erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug. Ein Schweigen von Bundestag und Bundesrat reicht daher nicht aus, diese Verantwortung wahrzunehmen“*.

Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht zugleich die „allgemeine“ Integrationsverantwortung des Bundestages und zieht daraus den Schluss, dass die Ausübung des Ablehnungsrechts gegen die Anwendung der Brückenklauseln unabhängig von jeder Entscheidung des Bundesrates möglich sein muss, auch wenn es sich um eine Entscheidung in einem konkurrierenden Gesetzgebungsbereich zwischen Bund und Ländern handelt. Das Begleitgesetz hingegen sah das Gegenteil vor.

Somit kann das nationale Parlament, das durch die Billigung der Verträge eine entscheidende Rolle bei der demokratischen Legitimation der Union spielt, nicht darauf verzichten, diese Rolle in vollem Umfang wahrzunehmen, ohne den Demokratiegrundsatz zu verletzen. Deshalb ist seine Zustimmung erforderlich, damit Deutschland irgendeiner Entscheidung zur Änderung der Verträge beipflichten kann. Auf diese Weise hat das Bundesverfassungsgericht eine Form der „negativen Inkompetenz“ des nationalen Parlaments gegenüber dem europäischen Einigungswerk sanktioniert.

III. DIE KONSEQUENZEN FÜR DEUTSCHLAND UND DEN EUROPÄISCHEN EINIGUNGSPROZESS

A. DIE NEUE „BEGLEITGESETZGEBUNG“

Die am 22. September 2009 verabschiedete Begleitgesetzgebung beinhaltet Folgendes:

– einerseits das „*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*“ (Integrationsverantwortungsgesetz);

– andererseits eine Änderung des Gesetzes „*über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*“ (Zusammenarbeitsgesetz Bundesregierung/Bundestag).

• **Das Integrationsverantwortungsgesetz** zieht sämtliche Konsequenzen aus dem „*Lissabon-Urteil*“.

Zunächst sieht es vor, dass die Zustimmung immer dann, wenn ein Beschluss durch die Mitgliedstaaten „*im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften*“ gebilligt werden muss, durch ein Gesetz zu erfolgen hat. Dies gilt:

- für das vereinfachte Änderungsverfahren der Verträge,
- für den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte,
- für die Festlegung des Systems der Eigenmittel der Union,
- für die Bestimmungen zur Ergänzung der konstitutiven Rechte der Unionsbürgerschaft,
- für die Annahme eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Mitglieder des Europäischen Parlaments,
- für die Übertragung der Zuständigkeit bei Streitverfahren im Zusammenhang mit europäischen Rechtstiteln für geistiges Eigentum an den Europäischen Gerichtshof,
- für die Einführung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union.

Die Zustimmung durch ein Gesetz ist gemäß dem Integrationsverantwortungsgesetz auch dann vorgeschrieben, wenn es um die Anwendung einer *allgemeinen* „Brückenklausel“ oder die Aufstellung der Liste der Aspekte des Familienrechts geht, die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ein europäisches Handeln erfordern.

Somit kann das deutsche Parlament (je nach Bereich entweder der Bundestag oder der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates) in allen Fällen, in denen der Vertrag von Lissabon jedem nationalen Parlament ein Ablehnungsrecht einräumt, seine Zustimmung nur dann erteilen, wenn es ein Gesetz verabschiedet. Es kann sich nicht auf eine passive Zustimmung beschränken, die lediglich darin bestünde, sein Ablehnungsrecht nicht wahrzunehmen (ohne ein Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat oder im Rat den Beschlusssentwurf ablehnen). Fällt der betreffende Bereich im Wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, so liegt die Verantwortung für eine ablehnende Entscheidung allein beim Bundestag. In den anderen Fällen verfügen sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat über das Ablehnungsrecht.

Auch die Zustimmung Deutschlands zur Anwendung einer der *speziellen* „Brückenklauseln“ bedarf eines ausdrücklichen Beschlusses des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates.

Die Verabschiedung eines Gesetzes ist außerdem für die Zustimmung Deutschlands zu Beschlüssen über die Ausweitung der Definition der grenzüberschreitenden schweren Kriminalität, die Ausweitung der Befugnisse der Staatsanwaltschaft und die Änderung der Satzung der Europäischen Investitionsbank erforderlich (1).

Im Übrigen kann Deutschland einer Anwendung der Flexibilitätsklausel für die Zuständigkeiten der Union nur auf der Grundlage eines Gesetzes zustimmen.

Schließlich muss der Einsatz der „Notbremse“ (Anrufung des Europäischen Rates zur Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens) durch den deutschen Vertreter auf Ersuchen des Bundestages oder gegebenenfalls des Bundesrates ausgelöst werden.

Es sei angemerkt, dass das Integrationsverantwortungsgesetz der Regierung eine verstärkte Informationspflicht gegenüber dem Parlament für jeden in seinen Anwendungsbereich fallenden Gesetzestext auferlegt.

(1) Diese Satzung ist Gegenstand eines Zusatzprotokolls zum Vertrag, das diesem gleichwertig ist, jedoch nach einem besonderen Verfahren geändert werden kann. Es ist daher sinnvoll, dass in diesem Bereich die Verabschiedung eines Gesetzes erforderlich ist.

• Das **Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union** sieht insbesondere vor, dass die Regierung dem Bundestag bei Entwürfen für Gesetzgebungsakte innerhalb von zwei Wochen eine umfassende Bewertung übermitteln muss: *„Neben Angaben zur Zuständigkeit der Europäischen Union zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzgebungsaktes und zu dessen Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthält diese Bewertung im Rahmen einer umfassenden Abschätzung der Folgen für die Bundesrepublik Deutschland Aussagen insbesondere in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht zu Regelungsinhalt, Alternativen, Kosten, Verwaltungsaufwand und Umsetzungsbedarf“*. Zu den übrigen Gesetzesentwürfen muss die Regierung innerhalb der gleichen Frist einen Berichtsbogen übermitteln, der insbesondere die Bewertung ihrer Rechtsgrundlage und ihrer Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthält.

Im Übrigen besagt dieses Gesetz, inwiefern die Regierung bei der Erörterung normativer Rechtsakte im Rat der Position des Bundestages Rechnung tragen muss. Diesem wird ein Recht auf Einflussnahme eingeräumt, das jedoch keinem Mandat gleichkommt:

„Macht der Bundestag von der Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (1) Gebrauch, legt die Bundesregierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt ein, wenn der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist.“

„Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in einem gesonderten Bericht unverzüglich darüber. Dieser Bericht muss der Form und dem Inhalt nach angemessen sein, um eine Beratung in den Gremien des Bundestages zu ermöglichen.“

„Vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Dies gilt auch dann, wenn der Bundestag bei Vorhaben der Europäischen Union zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung nimmt. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt unberührt.“

(1) In Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes heißt es: *„Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“*

„Nach der Beschlussfassung im Rat unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich schriftlich, insbesondere über die Durchsetzung seiner Stellungnahme. Sollten nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt worden sein, benennt die Bundesregierung auch die Gründe hierfür. Auf Verlangen des Bundestages erläutert die Bundesregierung diese Gründe im Rahmen einer Plenardebatte“.

- Während das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag die Information und den Einfluss des Bundestages stärkt, weitet vor allem das Integrationsverantwortungsgesetz die Befugnisse des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates im Entscheidungsprozess erheblich aus, indem es für jede Anwendung der verschiedenen vom Lissabon-Vertrag eingeführten Flexibilitätsregeln eine parlamentarische Zustimmung vorschreibt, damit die Verträge ohne Anwendung des Änderungsverfahrens angepasst werden können. Die Entwicklungen können nun, zumindest was Deutschland betrifft, nicht mehr „im Verborgenen“ stattfinden. Diese neue Situation wird nicht ohne Folgen bleiben, vor allem hinsichtlich der „Flexibilitätsklausel in Zuständigkeitsfragen“, die in der Vergangenheit liberal gehandhabt wurde. Diese Klausel kann künftig nicht mehr ohne stichhaltige Begründung angewandt werden, da das deutsche Parlament von seiner Notwendigkeit überzeugt werden muss.

B. WEITERENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN VORSTELLUNG DES EUROPÄISCHEN EINIGUNGSWERKS?

- Das „Lissabon-Urteil“ wurde sehr kontrovers aufgenommen: Einige sahen darin den Willen, das europäische Einigungswerk zu bremsen, andere ein Anzeichen für eine Herauslösung Deutschlands aus dem Einigungsprozess. Wieder andere kritisierten, es verkenne die spezifischen Erfordernisse der Funktionsweise der Union oder verkörpere gar eine „rückwärtsgewandte Sicht“, indem man an „*einem Staatskonzept festhalte, das vielfach aus dem 19. Jahrhundert zu stammen scheint*“ (1).

Doch diese Einschätzungen sind nicht gerechtfertigt.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass das Karlsruher Gericht kein politisches Organ darstellt, sondern ein Verfassungsgericht, das die Aufgabe hat, die Einhaltung des deutschen Grundgesetzes zu gewährleisten. Es ist in keiner Weise befugt, der Politik Deutschlands eine Richtung vorzugeben,

(1) „Le traité de Lisbonne, étape ultime de la construction européenne ?“ (dt. „Stellt der Vertrag von Lissabon die letzte Etappe des europäischen Einigungswerks dar?“), *Mitteilung des Studienausschusses für französisch-deutsche Beziehungen, IFRI, September 2009.*

sondern hat lediglich darüber zu wachen, dass diese Politik den verfassungsmäßigen Rahmen einhält. In seinem Urteil ist es weit davon entfernt, die Verfassung in Denkkategorien des 19. Jahrhunderts auszulegen, sondern unterstreicht vielmehr, dass das Grundgesetz *„mit einer rigiden Souveränitätsvorstellung bricht“*, dass es *„sich von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit löst und zu einer Sicht auf die Einzelstaatsgewalt zurückkehrt, die Souveränität als „völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit“ auffasst“*.

Ebenso wenig werden in dem Urteil die speziellen Erfordernisse der Funktionsweise der Union vernachlässigt, sondern im Gegenteil durch die Hervorhebung des Konzepts des *„Staatenverbunds“* besonders berücksichtigt. Darüber hinaus wird betont, dass es, solange die Union den Charakter eines solchen Verbunds beibehalte, *„weder möglich noch notwendig sei, die Demokratie der Europäischen Union nach dem Demokratiemodell eines Staates zu organisieren.“*

Schließlich stellt das *„Lissabon-Urteil“* keineswegs eine spektakuläre Kehrtwende in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar, sondern wahrt die Kontinuität zum *„Maastricht-Urteil“*. Es enthält die gleiche Analyse der Europäischen Union als enger Staatenverbund, in dem die staatliche Souveränität seiner Mitglieder weiter bestehen bleibt, die gleiche Hervorhebung der Forderungen des Grundgesetzes bezüglich des Schutzes der konstitutiven Grundsätze der Verfassungsidentität, die gleiche Anerkennung der Notwendigkeit, das Wahlrecht zum Bundestag nicht auszuhöhlen, und auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für eine lebendige Demokratie aufrechtzuerhalten. Mit dem *„Lissabon-Urteil“* wird die im *„Maastricht-Urteil“* entwickelte Argumentation präzisiert, ergänzt und an einen neuen Vertrag angepasst, der die Union tiefer in die „sensiblen“ Bereiche Justiz und Inneres einführt, was Anlass gibt, bestimmte Konsequenzen hinsichtlich der Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle zu ziehen. Dies bedeutet jedoch keine Diskontinuität, sondern das *„Lissabon-Urteil“* ist vielmehr eine Verlängerung des *„Maastricht-Urteils“*.

Darüber hinaus mutet es doch recht seltsam an, den Willen zur Ausbremsung des europäischen Einigungsprozesses in einem Urteil ausmachen zu wollen, das ganz im Gegenteil den Vertrag von Lissabon als gültig anerkennt. Zwar geht diese Anerkennung mit Forderungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Kontrolle des Bundestages und des Bundesrates über die europäische Politik einher, diese Forderungen berühren jedoch lediglich die innere Ordnung Deutschlands. Es ist schon verwunderlich, dass die nationale parlamentarische Kontrolle als Bremse angesehen wird, obwohl gerade im Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten erstmals eine wichtige Rolle zuerkannt und in einem eigenen Artikel ihr Beitrag zur *„guten Arbeitsweise“* der Union hervorgehoben werden.

- Es stimmt allerdings, dass das „*Lissabon-Urteil*“ einige recht verbreitete Denkmodelle in Frage stellt.

Es ist ganz natürlich, dass die europäischen Bürger in Europa eine „größere Ausführung ihres eigenen Landes“ sehen und ein für ihr eigenes Land geltendes Schema auf das europäische Einigungswerk übertragen.

Diese Tendenz wird in Deutschland noch dadurch verstärkt, dass das Land bereits föderal aufgebaut ist. Die Versuchung ist daher groß, in der Kommission das Abbild einer europäischen *Bundesregierung* und im Parlament und dem Rat das eines europäischen *Bundestages* und eines europäischen *Bundesrates* zu sehen. Die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union entsprächen wiederum denen zwischen den *Ländern* und dem *Bund* in Deutschland, während der Luxemburger Gerichtshof für die Union zu dem würde, was das Karlsruher Gericht für Deutschland ist. Die Union müsste sich diesem Modell schrittweise annähern, das sich umso selbstverständlicher durchsetzen ließe als Deutschland nunmehr in der Mitte Europas liegt und zum wichtigsten Staat Europas zählt.

Diese Tendenz, ein bereits existierendes Staatsmodell auf Europa zu übertragen, findet sich nicht nur in Deutschland: Sehr viele Franzosen können sich ebenso problemlos eine vereinigte Europäische Republik vorstellen, mit einem gewählten Präsidenten an der Spitze, den gleichen Steuern, den gleichen Sozialabgaben, den gleichen Gesetzen und dem gleichen Rechtssystem von Helsinki bis Lissabon und von Dublin bis Bukarest.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird betont, dass die Union keinen Staat darstellt und dass es nicht angebracht ist, die für Staaten geltenden Kategorien auf sie zu übertragen. Die Union könne sich nicht unmerklich in einen Staat verwandeln, dies würde vielmehr einen qualitativen Sprung darstellen, der die Souveränität des Volkes berührt.

Diese Klarstellung kann nur zu einem überlegteren und bewussteren Ansatz des europäischen Einigungswerks führen und es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern dies ihrem Fortschritt hinderlich sein sollte. Vor dem Überspringen eines Hindernisses ist es stets ratsam, sich zunächst über dessen Ausmaß Klarheit zu verschaffen.

- In Wahrheit scheinen die Besorgnisse, die hier und da hinsichtlich der Entwicklung der deutschen Auffassung der Europäischen Union geäußert werden, davon zu zeugen, dass man Mühe hat, die in Europa eingetretenen Veränderungen zu verinnerlichen. Der Status und die geopolitische Lage Deutschlands haben sich gewandelt: Es ist daher keineswegs ungewöhnlich, dass auch Deutschlands Europapolitik nicht mehr dieselbe ist, ebenso wie seine Außenpolitik, denn die Ausgangsdaten haben sich verändert. Nichts

berechtigt jedoch zu der Annahme, das Engagement Deutschlands hinsichtlich des europäischen Einigungswerks sei zurückgegangen: Es hat sich lediglich den neuen Gegebenheiten angepasst. Und obwohl heute gern von „Ostalgie“ gesprochen wird, lässt sich schwerlich behaupten, dass die Rückkehr zum Zustand von vor 1989 einen Fortschritt für Europa bedeuten würde.

C. DIE LEHREN FÜR EUROPA

1. Das Ende des „aufgeklärten Despotismus“?

In den ersten Jahrzehnten des europäischen Einigungswerks stieß dessen Entwicklung bei den Bürgern auf große Gleichgültigkeit, mit der sich die europäischen Verantwortlichen recht gut abfanden. Diese Zeiten sind jedoch vorbei. Die europäische Gesetzgebung hat sich stark weiterentwickelt und umfasst immer mehr „sensible“ Bereiche, außerdem schürt die Politik der vollendeten Tatsachen inzwischen das Misstrauen der Bürger.

In diesem Zusammenhang wird im „Lissabon-Urteil“ in aller Deutlichkeit betont, dass das Demokratieprinzip eine „schleichende“ Fortführung des europäischen Einigungswerks ausschließt, und vielmehr die bewusste Zustimmung zu ihren Fortschritten vorschreibt.

Dies zwingt die Institutionen der Union zur Zurückhaltung, zumindest aber zum Nachdenken: Dürfen Kompetenzerweiterungen das Ergebnis von Gerichtsentscheidungen sein, die die Verträge auf eine Weise auslegen, die ihre Verfasser niemals beabsichtigt haben? Dürfen wichtige Entwicklungen rechtmäßig aus einfachen „interinstitutionellen Vereinbarungen“ hervorgehen?

Zudem ist gar nicht erwiesen, dass jede „Aushöhlung“ der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten *ipso facto* einen Fortschritt für das europäische Einigungswerk bedeutet. Diese ohne Zustimmung erfolgenden Entwicklungen sind nicht nur aus Sicht der demokratischen Forderungen kritikwürdig, sondern auch hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des europäischen Einigungswerks, denn die Verwischung der Zuständigkeiten weckt letztlich Erwartungen an die Union, die diese nicht erfüllen kann.

Das „Lissabon-Urteil“ kann lediglich dazu beitragen, dass Europa endlich endgültig aus der Zeit des „aufgeklärten Despotismus“, einer überholten Phase des europäischen Einigungsprozesses, austritt; und es ist nicht erkennbar, inwiefern ihm dies abträglich sein sollte. Angenommen, alle europäischen Verfassungsgerichte übernehmen die Analysen des Karlsruher Gerichts und jedes nationale Parlament verfügt über die Zuständigkeiten, die

die „Begleitgesetzgebung“ dem deutschen Parlament zuerkennt (1): Welche Konsequenzen hätte dies für das europäische Einigungswerk? Es müsste mit noch mehr Klarheit vorangetrieben werden, müsste noch strikter über die Einhaltung der Grundrechte wachen und in den Grenzen der – vielfach sehr umfassenden – Zuständigkeiten tätig werden, die ihm ausdrücklich übertragen wurden. Dabei gäbe es weder neue Grundsätze einzuhalten noch Grund für einen Rückschritt bei der Integration, sondern vielmehr zahlreiche Faktoren, die eine Konsolidierung der Teilnahme der Bürger am europäischen Einigungsprozess begünstigen würden.

2. Die Verantwortung der nationalen Parlamente

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist eine Aufforderung, die durch den Vertrag von Lissabon herbeigeführten demokratischen Fortschritte im vollen Umfang zu nutzen.

Der Lissabon-Vertrag weitet die Befugnisse des Europäischen Parlaments sowohl im Gesetzgebungsbereich als auch im haushaltspolitischen Bereich in bedeutendem Maße aus, womit er eine Entwicklung fortsetzt und verstärkt, die bereits durch die vorangegangenen Verträge eingeleitet wurde.

Gleichzeitig weist der Vertrag von Lissabon erstmals den nationalen Parlamenten eine eigene Rolle im europäischen Entscheidungsprozess zu, indem sie damit beauftragt werden, über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu wachen.

Somit tragen die nationalen Parlamente auf mehreren Ebenen eine große Verantwortung für die demokratische Legitimation der Union.

- Zunächst sind sie deren **Basisgesetzgeber**, indem sie die Verträge annehmen und zu den Beschlüssen Stellung nehmen, die gemäß den Verträgen der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten „im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ unterliegen. Das „Lissabon-Urteil“ hebt hervor, dass die auf diese Weise erworbene Legitimation geschwächt würde, würden die nationalen Parlamente nicht zugleich eine ausreichende Kontrolle über die im Vertrag vorgesehenen Flexibilitätsregelungen ausüben. Im Falle Deutschlands gewährleistet die Begleitgesetzgebung eine solche Kontrolle. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch von allgemeinerer Reichweite, denn die ihr zugrunde liegenden Prinzipien werden von den Mitgliedstaaten weitgehend geteilt. Der Aufruf zur vollen Wahrnehmung der Verantwortung für die Integration könnte somit für alle

(1) Einige nationale Parlamente besitzen in der Tat bereits umfangreichere Kontrollbefugnisse über die europäische Politik als die, die in der „Begleitgesetzgebung“ vorgesehen sind.

nationalen Parlamente, jeweils im Rahmen des institutionellen Kontextes ihres Landes, von Interesse sein.

- Die Rolle der nationalen Parlamente im Bereich der **Subsidiarität** stellt eine weitere Form der Verantwortung bei der Legitimation der Union dar. Im „*Lissabon-Urteil*“ wird darauf verwiesen, dass die Legitimität der Union zum Teil auf der Tatsache beruht, dass sie sich an die ihr übertragenen Zuständigkeiten hält. Dies ist in erster Linie eine Frage der Einhaltung der ihr durch die Verträge zugewiesenen Kompetenzen, zugleich aber auch eine Frage der Ausübung dieser Kompetenzen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Das „*Lissabon-Urteil*“ widerspiegelt allerdings auch eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit der Kontrolle, die die nationalen Parlamente in Bezug auf die Subsidiarität ausüben sollen.

So müssen die nationalen Parlamente innerhalb der kurzen Frist von acht Wochen zahlreiche Texte analysieren, dazu Stellung nehmen und sich abstimmen, um die erforderlichen Mehrheiten zu erreichen (je nachdem ein Viertel, ein Drittel bzw. die Hälfte der nationalen Parlamente), um die Überprüfung oder gar die Rücknahme eines Vorschlags zu erwirken.

Darüber hinaus kommt die Möglichkeit, den Gerichtshof wegen Verstoßes eines europäischen Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip innerhalb von zwei Monaten nach Verabschiedung des Gesetzes zu befassen, nur dann zum Tragen, wenn der Gerichtshof auf seinen Vorbehalt verzichtet, in diesem Bereich nur eine Minimalkontrolle auszuüben.

Ungeachtet aller Ungewissheiten bezüglich des neuen Kontrollverfahrens liegt es jedoch in der demokratischen Verantwortung aller nationalen Parlamente, sich für seine Umsetzung einzusetzen.

- Schließlich wird im „*Lissabon-Urteil*“ betont, dass **die Kontrolle der Regierungen** ebenfalls zur Legitimation der Union durch die nationalen Parlamente beiträgt. Vom Umfang und der Intensität der Kontrolle hängt auch die demokratische Legitimation der Beschlüsse des Rates und des Europäischen Rates ab, die die wesentlichen Institutionen für das Funktionieren der Union bleiben. Es handelt sich also um eine Forderung, die für alle nationalen Parlamente gilt.

- Somit **verdeutlicht das „Lissabon-Urteil“ die Eigenverantwortung der nationalen Parlamente für die Legitimation der Union**. Sie werden aufgefordert, ihre Rolle effektiv wahrzunehmen und nicht der Versuchung zu erliegen, sich ihr zu entziehen, um sich auf das europäische Einigungswerk als Alibi zu berufen.

FAZIT

Das „*Lissabon-Urteil*“ scheint missverstanden worden zu sein. Einige sahen darin eine Kritik am europäischen Einigungswerk oder ein Zeichen für ein „Demokratiedefizit“, nachdem sie die Passagen des Urteils gelesen hatten, die sich mit der „Überföderalisierung“ der Europäischen Union (die große Bedeutung des Gleichheitsprinzips zwischen den Staaten) und der Tatsache, dass die Union nicht den für die Mitgliedstaaten geltenden demokratischen Normen entspreche, befassten.

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch eine andere.

Es hebt hervor, dass das für einen Staat geltende Demokratieprinzip die Einhaltung bestimmter Bedingungen erfordere, die die Union nicht erfülle: Die Europawahlen erfolgten nicht nach dem Prinzip „Ein Wähler, eine Stimme“, es finde keine Interaktion zwischen einer Öffentlichkeit und Regierenden statt, es gebe keine wechselnden Mehrheiten und schließlich seien die Voraussetzungen dafür, das Wahlergebnis als eine Abmahnung oder eine Bestätigung für eine Gruppe und als Ausdruck eines demokratischen Mehrheitswillens anzusehen, nicht gegeben.

Diese Situation wäre inakzeptabel, wenn die Europäische Union durch den Vertrag von Lissabon zu einem Staat werden sollte.

Dies ist jedoch nicht der Fall: Die aus dem Vertrag von Lissabon hervorgehende Union soll ein Staatenverbund bleiben, und die demokratischen Anforderungen, die für einen Staat gelten, können nicht im selben Maße für einen Staatenverbund zutreffen. Für einen Staatenverbund ist es beispielsweise akzeptabel, dass die Wahlen nicht nach dem Prinzip „Ein Wähler, eine Stimme“ ablaufen. Somit wird das Demokratieprinzip durch das europäische Einigungswerk, wie es durch diesen Vertrag organisiert ist, nicht verletzt: Solange und soweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in einem Staatenverbund gewahrt bleibt, *„reicht grundsätzlich die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten aus, die ergänzt und abgestützt wird durch das unmittelbar gewählte Europäische Parlament“*.

Der Möglichkeit, die Union eines Tages in einen Bundesstaat umzuwandeln, steht nichts entgegen: Dann jedoch – und nur dann – muss die Union alle demokratischen Anforderungen erfüllen, die heute für

Nationalstaaten gelten. Diese Entscheidung muss vom Volk selbst getroffen werden, das einzig darüber entscheiden kann, in einem neuen politischen Subjekt aufzugehen.

Solange der europäische Einigungsprozess diesen Weg allerdings nicht beschreitet, muss darüber gewacht werden, dass die Union die Bedingungen der demokratischen Legitimität erfüllt, wie sie für einen Staatenverbund gelten. Das setzt zunächst voraus, dass die nationalen Parlamente ihrer Rolle im vollen Umfang gerecht werden, denn die vom Europäischen Parlament eingebrachte Legitimität bleibt, wenngleich sie unerlässlich ist, von zusätzlichem Charakter. Da die nationalen Parlamente der Union mit ihrer Zustimmung zu den Verträgen ihre Grundlegitimität verleihen, ist es erforderlich, dass sie die Entwicklungen dieser Verträge kontrollieren und im gleichen Geiste über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wachen. Gleichzeitig fällt ihnen die Aufgabe zu, durch die Kontrolle, die sie über die Regierungen ausüben, die Beschlüsse des Europäischen Rates und des Rates zu legitimieren. Auf diese Weise können sie die Legitimität der Union als Staatenverbund mit begrenzter Einzelermächtigung untermauern, ohne die Rolle des Europäischen Parlaments zu beeinträchtigen, die anderer Art ist.

Die Bedeutung des „*Lissabon-Urteils*“ besteht somit darin, dass es die Bedingungen für einen demokratischen europäischen Einigungsprozess klarstellt, ohne irgendeine Annahme bezüglich der Zukunft der Union auszuschließen, sofern das Demokratieprinzip eingehalten wird. Darin ist keine Begrenzung der Mitwirkung Deutschlands am europäischen Einigungsprozess zu sehen, sondern eine heilsame Lektion in Sachen Demokratie.