

*Tobias Auberger/Wolfram Lamping*

# Die richtige Aufführung auf der falschen Bühne? Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der europäischen Integration

### Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil zur Klage gegen den Lissabon-Vertrag zwar am EU-Reformwerk selbst wenig auszusetzen, umso mehr jedoch am Umgang von Bundestag und Bundesrat mit diesem. Der Artikel untersucht den Ratifizierungsprozess im Hinblick auf die Frage, inwieweit die erzwungene Revision des Begleitgesetzes den Prozess der schleichenden Selbstentpflichtung des Parlaments zugunsten der Exekutive unterbrochen hat. Dabei wird argumentiert, dass das Urteil des Verfassungsgerichts neue Punkte strategischer Unsicherheit in die deutsche Europapolitik eingeführt hat: Zum einen ist zu erwarten, dass durch die multiplen Parlamentsvorbehalte einer Politisierung europäischer Verfassungspolitik im Bundestag der Weg bereitet worden ist, die sich in Kontestierbarkeit und gesteigerten Rechtfertigungsbedarfen äußert. Zum anderen kann jedoch auch davon ausgegangen werden, dass die den Regierungsvertretern tatsächlich angelegten europapolitischen Zügel „elastisch“ ausfallen werden und die Position des Bundesverfassungsgerichts als Hüter über die europäische Integration gestärkt worden ist.

*Schlagworte:* Europäische Integration, Lissabon-Vertrag, Ratifizierung, Bundesverfassungsgericht

### Abstract

*Right Play, Wrong Stage? The German Constitutional Court and the Politicisation of European Integration*

The article addresses the German ratification process of the Treaty of Lisbon. It argues that the judgement of the Constitutional Court could provide the opportunity for the parliament to reverse the creeping de-politicisation of European constitutional politics at national level by introducing new points of strategic uncertainty. On the one hand one may expect that it reinforces the role of the Bundestag and parliamentary debate by creating requirements to justify European integration and options of contestation. Though, on the other hand it is also likely that parliament is neither willing nor able to prescribe actual political options for the executive. Furthermore the constitutional court may further strengthen its predominant role of monitoring European integration.

*Key words:* European integration, Treaty of Lisbon, ratification process, German Constitutional Court

## 1. Einleitung

Bis zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 30.6.2009 über die deutschen Begleitgesetze zur Ratifikation des Lissabon-Vertrags schien die Europäische Integration nur um den Preis der Schwächung nationaler Gestaltungsfähigkeit und Demokratie zu haben zu sein: *Auf der einen Seite* hat die Integration zu einem steten Souveräni-

tätsabfluss zugunsten der supranationalen Ebene sowie zu Anpassungsprozessen in den nationalen Institutionengefügen geführt. In deren Folge werden die nationalen und regionalen Parlamente gegenüber den auf supranationaler Ebene verhandelnden und nur schwach an die Legislative rückgebundenen Exekutiven geschwächt. *Auf der anderen Seite* sind sowohl Forderungen nach plebiszitären Verfahren als auch Versuche, das Abstimmungs- und Entscheidungsverhalten der Bundesregierung im Rat der EU nicht nur stärker kontrollieren, sondern inhaltlich an Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat binden zu wollen, aus Gründen der sachlichen Unangemessenheit sowie der rasche Entscheidungsfähigkeit erfordernden Bedingungen europäischer Entscheidungsfindung ablehnend beschieden worden. Hier kollidieren scheinbar, im Sinne eines unterstellten *trade-offs*, exekutive Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungseffizienz auf der europäischen Bühne (Problemlösungsargument) mit demokratietheoretischen Überlegungen einer Erhöhung (oder Sicherung) der Input-Legitimität des Integrationsprozesses nicht nur, aber auch, auf nationaler Ebene (Legitimationsargument; vgl. *Scharpf* 2009 ). Wenn wir ein Demokratiedefizit in der EU lokalisieren können, so argumentiert *Vivien A. Schmidt* (2006), dann zuvörderst in den nationalen Politics. Sie spitzt zu:

“The democratic deficit, in short, is a problem at the national level. And it will remain a problem as long as national leaders and citizens in the member states do not reevaluate what they mean by national democracy today, even before they decide how to democratize the EU for tomorrow” (ebd. 2005, 773).

Dass *Vivien Schmidts* Diagnose ebenso zugespitzt wie treffend ist, zeigen die emotionalisierten politischen Reaktionen auf den Karlsruher Richterspruch. Diese Reaktionen sowie der politische Umgang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts „obscure the important points actually raised“ (*Best* 2009, 194). Der folgende Beitrag geht daher von der Überlegung aus, dass die Auseinandersetzungen über die Entscheidung des Gerichts wenig über das Lissabonner Vertragswerk oder die Europäische Integration als solche aussagen, jedoch viel über den Zustand und das Selbstverständnis nicht nur des deutschen Parlamentarismus, sondern auch der europapolitischen Debattenkultur hierzulande. Das Gericht scheint sich zum Vormund und Advokaten des sich selbst immer mehr aus der Verantwortung entlassenden Parlaments empor geschwungen und zugleich Grundfragen der Integration angesprochen zu haben in einer Zeit, in der die Integration tragende „permissive consensus“ zu zerbröckeln scheint und gescheiterte Referenden nicht Handlungs-, sondern insbesondere Kommunikationsbedarf indizieren.

Im folgenden Abschnitt wird die europäische Vertragsentwicklung als eine Politik doppelter Verfassungsreformen rekonstruiert, in dem Sinne, als immer sowohl die europäische als auch die nationale Ebene betroffen ist. Zugleich erscheint es jedoch so, dass die europäische Integration kaum Eingang in den nationalen politischen Wettbewerb gefunden hat, ohne den jedoch ein tragender Konsens in Verfassungsfragen nicht denkbar scheint. Vor diesem Hintergrund diskutiert Abschnitt 3 das Vor- und Umfeld der Gerichtsentscheidung, beleuchtet Klage und Kläger und zeigt, dass der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine ganz besondere Bedeutung zukommt, da es einen Vorgang an die Akteure rücküberwiesen hat, der weder Gegenstand der Kontroverse zwischen Exekutive und Legislative noch der Regierung-Oppositions-Logik oder gar des Parteienwettbewerbs gewesen ist und überdies weder in beiden Legislativen noch in der Öffentlichkeit auf signifikanten Dissens traf. Die die politischen Akteure irritierende und von ihnen nicht gewollte nachholende *zweifache* Politisierung – der Möglichkeiten und

Grenzen der Integration *und* der Funktion und Stellung von Bundestag und Bundesrat – fand daher nicht zufällig und keinesfalls untypisch in einer unpolitischen Arena statt, deren Kompetenz und Autorität mit Nichten bestritten, deren Angemessenheit als Verhandlungsbühne solch hochpolitischer Fragen indes in Frage gestellt werden kann. Der Schlussabschnitt wagt einen Ausblick auf die (möglichen) Folgen dieser erzwungenen Selbstbefassung von Bundestag und Bundesrat für den künftigen Prozess der Gestaltung der Integration und diskutiert die Chancen einer problemangemessenen Politisierung des Integrationsprozesses auf nationaler Ebene. Hier diagnostizieren wir multiple Entscheidungsspielräume, die nach dem Urteil des Gerichts bestehen, ja möglicher Weise gar verstärkt und die europapolitischen Debatten in Deutschland prägen werden.

## 2. Entpolitisierung und Re-Politisierung europäischer Verfassungspolitik

Die Europäische Integration wird gemeinhin als bislang einzigartiger Umbau staatlichen und demokratischen Regierens hin zu einem „Regieren jenseits der *Staatlichkeit*“ beschrieben (vgl. Zürn 1998, *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996). Kern dieses Prozesses ist das Entstehen einer der nationalstaatlichen Ebene übergeordneten Polity, die zumindest einige Elemente staatlicher Souveränität erhält – Rechtsetzungs- und Durchgriffskompetenzen –, ohne jedoch vollständige Souveränität zu erlangen (vgl. *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* 1996, *Abromeit* 1998). Im Konkreten vollzieht bzw. vollzog sich dieser Prozess neben der schleichenden Politiksetzung durch die EU und den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in erster Linie in den markanten Schritten europäischer Politik (Rom, EEA, Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon) durch die Revisionen und Neugebungen der die EU konstituierenden Europäischen Verträge. Die Verträge können dabei zumindest in dem Sinne, als sie die Grundlagen, mithin die Verfasstheit der Europäischen Polity legen, als Verfassungen der Europäischen Union aufgefasst werden (vgl. *Schuppert* 2003), ohne dass damit staatliche Souveränität impliziert würde.

Auf nationalstaatlicher Ebene zeichnen sich die prozeduralen Anforderungen an Verfassungsrevisionen bis auf wenige Ausnahmen dadurch aus, dass sie im Vergleich zu normalen Gesetzgebungsverfahren weitaus höhere institutionelle Hürden festlegen (vgl. *Abromeit* 2007, *Köppel* 2007). Die erforderlichen Supermajoritäten sollen dabei in demokratietheoretischer Hinsicht nicht nur vorschnelle Verfassungsänderungen verhindern, sondern in erster Linie dafür sorgen, Verfassungspolitik dem „normalen“ politischen Wettbewerb insofern zu entziehen, als dafür die Inklusion einer größeren Zahl an institutionellen Akteuren vonnöten ist. Dies soll sowohl eine breite Akzeptanz der Verfassungspolitik als auch eine größere, der politischen Relevanz des Gegenstandes angemessene, rationale Qualität des Verfahrens gewährleisten. Gleichwohl gründen diese demokratietheoretischen Anforderungen auf der Annahme, dass überhaupt Dissense bezüglich Verfassungsfragen feststellbar sind.

Auch die Verfahren zur Revision der Europäischen Verträge folgen diesem Vorbild und organisieren diese in einem zweistufigen Verfahren, in dem der Mehrebenencharakter der Europäischen Union zur Geltung kommt. Dabei besteht die erste Stufe in der Verabschiedung der Verträge auf europäischer, intergouvernementaler Ebene durch die jeweiligen Regierungskonferenzen unter der Voraussetzung der Einstimmigkeit, während die endgültige Annahme – im Unterschied zu den meisten föderalen Systemen – je ein-

zeln den Mitgliedstaaten in nationalen Ratifizierungsverfahren obliegt, deren Ausgestaltung von den Bedingungen der jeweiligen nationalstaatlichen politischen Systemen abhängt. So ist in der Bundesrepublik dafür die Zustimmung der beiden Parlamentskammern notwendig. Hinsichtlich ihres Gegenstandes besitzt die europäische Verfassungspolitik einen Doppelcharakter, indem Entscheidungen über die Polity und die Kompetenzen der Europäischen Union immer auch Auswirkungen auf die Kompetenzen und Verfassungen der Mitgliedstaaten besitzen. Das Schaffen oder Ausweiten supranationaler Kompetenzen bedeutet vor diesem Hintergrund zumeist eine Erosion und Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen, so dass die Verfassungspolitik der Ratifizierungsverfahren immer den Charakter einer *doppelten Verfassungspolitik* besitzt, als europäische und zugleich nationale Verfassungspolitik, ohne dass man dabei jedoch von einem Nullsummenspiel der Kompetenzabtretung ausgehen kann.

Der Prozess der Europäischen Integration wird vielfach als Politik der kleinen Schritte gekennzeichnet (vgl. *Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 76ff*), die auch trotz des Versuches, mit dem Europäischen Konvent, ein verfassungsgebendes Moment zu schaffen, für ihre Verfassungspolitik maßgeblich ist (vgl. *Castiglione 2007*). Getragen wurde diese Politik in der Vergangenheit von einem „permissive consensus“ der politischen Eliten, der die Gestaltung und Entwicklung der Europäischen Union der politischen Auseinandersetzung zumindest auf nationalstaatlicher Ebene weitestgehend entzog. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Vertrag von Lissabon markiert vor diesem Hintergrund den vorläufigen Endpunkt der europäischen Verfassungspolitik der Bundesrepublik. Die Geschichte der Vertragsrevisionen der Europäischen Union, ihrer expliziten wie impliziten Verfassungsgebung und -entwicklung, zeichnete sich davor – abgesehen vom Maastricht-Urteil aus dem Jahre 1993 – in erster Linie dadurch aus, dass deren Ratifizierung in Deutschland vergleichsweise geräuschlos über die Bühne ging. Mag die Geräuschlosigkeit auch der europäische Regelfall sein, so wird doch die Frage aufgeworfen, ob sich dahinter ein großer Konsens oder das Verschweigen von Differenzen bzw. Disensen verbirgt.

Allgemein kann die „Politisierung<sup>1</sup> europäischer Politik“, d.h. die Ausübung von Kontrolle und institutionalisiertem Einfluss durch die Bürger der Europäischen Union, in zwei verschiedenen Kanälen erfolgen. Zum einen durch den nationalen Kanal nationaler Parlamente und Regierungen, die ihrerseits im Ministerrat bzw. Europäischen Rat mitentscheiden, und zum anderen durch das Europäische Parlament. In beiden Kanälen leisten nahezu ausschließlich die nationalen Parteien bzw. ihre europäischen Zusammenschlüsse die Vermittlung individueller Präferenzen in das politische System. *Peter Mairs* Analyse der Europäisierung (2005; 2007) folgend kann auch die „Politisierung europäischer Politik“ in zwei Dimensionen unterschieden werden (2007: 7f), in denen Konflikte über europäische Politik auftreten können. Die erste Dimension kann analog zur Konzeptualisierung des Parteienwettbewerbs durch *Lipset* und *Rokkan* als *territoriale Achse* gefasst werden, auf der Fragen der Institutionalisierung der Europäischen Union als auch die Reichweite der Europäischen Integration, v.a. die „Penetration“ nationaler Politik durch europäische Prozesse, verhandelt werden. Die zweite, *funktionale Dimension*, umfasst dagegen Konflikte, die Ressourcenallokationen und interessenbezogene Politiken zum Gegenstand haben, dabei die Struktur und Reichweite der Polity, wie sie in der territorialen Dimension thematisiert wird, jedoch als gegeben betrachten. Ordnet man nun den Politikdimensionen die jeweiligen Kanäle der Partizipation zu, in denen die entsprechenden Politiken in der Europäischen Union entschieden werden, so ergibt sich auch hier eine

klare Trennung der Kompetenzen. Während die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der sachbezogenen Konflikte zumindest im Mitentscheidungsverfahren sowohl beim (Minister)Rat als auch beim Europäischen Parlament liegt und damit den ‚nationalen‘ wie ‚europäischen‘ Kanal umfasst, werden Fragen der institutionellen Struktur Europas auf europäischer Ebene ausschließlich in Europäischen Gipfeln und damit über die ‚nationale‘ Schiene der Repräsentation entschieden. Für die europäische Verfassungspolitik gewinnen nationale politische Arenen darüber hinaus noch zusätzlich Gewicht, als jegliche Entscheidungen bezüglich der europäischen Polity, d.h. Vertragsrevisionen und –neufassungen, von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen.

Folgt man *Mairs* Beobachtung der Konsequenzen des „permissive consensus“ hinsichtlich des politischen Wettbewerbs der europäischen Verfassungspolitik, so ergibt sich ein überraschendes Bild. Positionen zur europäischen Polity werden von den politischen Akteuren, in erster Linie den Parteien, nicht in den dafür relevanten, den nationalen Arenen, artikuliert, sondern auf europäischer Ebene, insbesondere in den Wahlkämpfen zum Europäischen Parlament, das jedoch keinerlei Entscheidungskompetenz innerhalb der europäischen Verfassungspolitik besitzt. In den dafür relevanten nationalen Wahlkämpfen und Parlamenten spielt die zukünftige Struktur der europäischen Polity und ihre Kompetenzen dagegen meist keine oder nur eine untergeordnete Rolle (vgl. *Mair* 2007). Konsequenz der fehlenden bzw. falsch adressierten Interessenartikulation ist die Aushöhlung des demokratischen Prozesses, indem Wählerpräferenzen hinsichtlich der europäischen Verfassungspolitik nicht Gegenstand der Wahlentscheidung sein können und somit nahezu irrelevant werden. Der europäische „permissive consensus“ stellt sich so als nicht mehr demokratisch rückgebundener Konsens dar, im Gegensatz zu den institutionellen Anforderungen an Verfassungsänderungen. In demokratietheoretischer Perspektive wird das konstatierte Demokratiedefizit Europas erst vor diesem Hintergrund aufgrund des Doppelcharakters europäischer Verfassungspolitik zu einem Demokratiedefizit der Mitgliedstaaten. Der Prozess der deutschen Ratifizierung des Lissabon-Vertrages soll nun dahingehend beleuchtet werden, inwiefern in ihm Potentiale einer „gelungenen“ Politisierung als „medicine for the EU“ (*Hix/Bartolini* 2006) zu identifizieren sind und inwiefern der Umweg der Politisierung durch die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht Wege eröffnet, den „permissive consensus“ hinsichtlich eines für Verfassungspolitik demokratietheoretisch erforderlichen „deliberate consensus“ zu öffnen.

Die dafür notwendige Rückbindung des europäischen verfassungspolitischen Konsenses oder auch eines etwaigen Dissenses kann indirekt an der inhaltlichen Positionierung der beteiligten politischen Akteure identifiziert werden. Um überhaupt erst von Politisierung sprechen zu können, muss die Europäische Integration sichtbarer Gegenstand politischer Diskurse sein. Als maßgeblich dafür können die die Ratifizierung betreffenden Parlamentsdebatten herangezogen werden, in denen die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen und Differenzen ermöglicht wird. Erst durch die Verknüpfung von programmatischer Positionierung und parlamentarischer Debatte kann von einem Aufbrechen der Stille der Europäischen Integration und der „kalten“ nationalen Verfassungsrevision gesprochen werden.

### 3. Rasche Bühnenwechsel: Vom Bundestag in das Verfassungsgericht und retour

#### 3.1 Der Vertrag von Lissabon als parlamentarisches Gelegenheitsfenster?<sup>2</sup>

Die Geschichte der europäischen Integration ist von einer doppelten Ungleichzeitigkeit geprägt. Zum einen von einer schleichenden Entparlamentarisierung auf nationaler Ebene und einer gezügelten Reparlamentarisierung auf europäischer Ebene, sowie zum anderen von einer hochgradig ungleichzeitigen „Europäisierung der öffentlichen Aufgaben“ (Schmidt 1999; 2005). In diesem Zuge gehen nicht nur die europäischen Entscheidungsprozesse weitgehend an den nationalen Parlamenten vorbei, da ihnen keine verbindlichen Beteiligungsrechte an der EU-Beschlussfassung zustehen, sondern es haben auch gravierende tektonische Verschiebungen im nationalen Exekutive-Legislative-Verhältnis stattgefunden, die am Selbstverständnis v.a. parlamentarischer Regierungssysteme nagen und in föderalen Systemen zudem zu weiteren Prozessen der Degradierung subnationaler Legislativen geführt haben. Der politisch gewollte Kompetenzabfluss zugunsten der supranationalen Ebene (Vertragsrevisionen), der kreative Opportunismus der Kommission sowie die Rechtsvereinheitlichung durch den EuGH verschränken sich mit einem mit dem Geist und der Architektur parlamentarischer Regierungssysteme nur schwer zu vereinbarenden Terraingewinn der Exekutive: Bei supranationaler Rechtsetzung schlägt die Stunde der auf supranationaler Ebene mit legislativen Funktionen ausgestatteten Exekutive. Nur sie ist in das Institutionensystem der EU eingefügt und kann auf diese Weise ihre heimischen Verluste an substantieller Gestaltungsfähigkeit auf supranationaler Ebene über ihre Stimmen im Ministerrat teilweise kompensieren. Den Regierungen (und ihren Administrationen) bieten sich daher in den trans- und supranationalen Systemen der Verhandlung und Vernetzung – je nach Politikfeld und je nach supranationalem Entscheidungsverfahren – erhebliche Potentiale der Gestaltung und Präjudizierung nationaler Politik. Das *nationale* Parlament droht dabei, so eine populäre Sichtweise, „nur noch den formellen Rahmen eines institutionellen Sitzes der Souveränität“ für Entscheidungen zu bieten, die zuvor in extraparlamentarischen Netzwerken ausgehandelt worden sind (v. Beyme 1998, 29): „Reduziert auf unverbindliche Meinungsäußerungen, auf die er gewöhnliche verzichtet, droht der Bundestag, wie andere nationale Parlamente auch, in seinen legislativen Funktionen ‚marginalisiert‘ zu werden“ (Rudzio 2006, 496).

Die innerstaatliche Umsetzung des Vertrags von Lissabon sollte dem deutschen Parlamentarismus indes ein kleines Gelegenheitsfenster öffnen, bei dem es entlang des unterstellbaren institutionellen Eigeninteresses der Legislative erwartbar gewesen wäre, dass sich der Selbstbehauptungswille des Bundestags in dem Versuch äußert, sich selbst wieder in sein doppeltes Recht einzusetzen: der Kontrolle der Bundesregierung und der (stärkeren) Teilhabe an der (europäischen) Gesetzgebung. Dies würde zwar nicht den Verlust legislativer Aufgaben kompensieren, machte diesen Verlust jedoch indirekt (durch Vorgaben an die Bundesregierung) und direkt (durch Zugriffskompetenzen auf die europäische Gesetzgebung) bearbeitbar. Bis zum Vertrag von Lissabon hatte sich der Bundestag im Wesentlichen bei der Ratifizierung des gemeinschaftlichen Primärrechts sowie bei der Umsetzung von EU-Richtlinien mit EU-Angelegenheiten befasst. Der Spielraum, *ex post*, d.h. den europäischen Entscheidungsprozessen nachgeschaltet, inhaltliche Änderungen vorzunehmen, ist entweder fiktiv (bei den Verträgen, die nur in Gänze angenommen oder abgelehnt werden können) oder gering (da die *Richtlinien* in-

haltliche Mindestvorgaben enthalten und den Änderungsspielraum auf marginale Variationen des Vorgegebenen beschränken sowie der Änderungsspielraum selbst auch durch das übrige Gemeinschaftsrecht begrenzt ist). Die Möglichkeiten, auf Politikinhalt im Vorhinein einzuwirken und an der unmittelbaren Gestaltung mitzuwirken, sind durch die Anfang der 90er Jahre neu gefassten Grundgesetzartikel 23 und 45 sowie das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ von 1993 dahingehend verbessert worden, dass der Bundestag durch die Schaffung des Europa-Ausschusses seine institutionelle Problembearbeitungskapazität erhöht hat und gleichzeitig das Parlament eine „umfassende“ und „frühestmögliche“ Unterrichtung durch die Bundesregierung erwarten kann. Dem Parlament soll dadurch die Möglichkeit einer Stellungnahme gegeben werden, die von der Bundesregierung „berücksichtigt“ werden sollte. Die Achillesferse dieser Mitwirkungsbefugnisse des Bundestags ist indes die Frage der Verbindlichkeit dieser Stellungnahme des Bundestags für das Handeln der Bundesregierung auf supranationaler Ebene gewesen – ganz unabhängig davon, ob es die Regierungsfractionen im Bundestag überhaupt als opportun ansehen, der von ihr getragenen Bundesregierung tatsächlich dezidiert ein Abstimmungsverhalten vorzuschreiben.

Zwar mag v. *Beymes* Diagnose des „Niedergangs der Parlamente“ (1998) oder *Rudzios* These bloßer „Handlangerdienste“ (2006, 497) des deutschen Bundestags eine sprachliche Überspitzung sein, jedoch lässt sich mit Blick auf die Bundesrepublik zeigen, dass die Erwartungen der Parlamentarier, wie *Pilz/Ortwein* (2008, 194) zusammenfassen, „mit der Neufassung der Artikel 23 und 45 GG, dem Zusammenarbeitsgesetz und der Geschäftsordnung des Bundestags auf die laufende EU-Gesetzgebung intensiv einwirken zu können, von vornherein zu hoch gesteckt“ waren: Der Einfluss des Bundestags auf die EU-Gesetzgebung ist nur vermittelt und insgesamt sehr beschränkt, die inhaltliche Durcharbeitung von Gesetzentwürfen ist in Bezug auf europäisches Recht ausgeschlossen. Der innerstaatliche Machtzuwachs der Bundesregierung hat daher die Machtbalancierung über die „Exit-Option“ EU geschwächt und hierdurch das grundgesetzliche System institutionalisierter checks and balances weitgehend ausgehebelt – nicht zuletzt dadurch, dass die Exekutive in der europäischen Tagespolitik über das Letztentscheidungsrecht verfügt.

Das Kontrollproblem (*accountability*) stellt sich in weitaus gravierenderer Form beim Übergang vom Modus der Einstimmigkeit zum qualifizierten Mehrheitsentscheid im EU-Ministerrat: Die Bundesregierung kann selbst bei einem klaren Votum des Bundestags nicht dafür verantwortlich gemacht oder zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie im Rat überstimmt wird. Der Versuch, der Herausforderung Europäische Integration im Wesentlichen auf den ausgetretenen Pfaden der innerstaatlichen Abstimmungs- und Machtverteilungsroutinen zu begegnen, hat daher beide Häuser in eine defensive Rolle gegenüber der Exekutive gebracht. Insbesondere der Bundestag hat sich in Europafragen stetig von einem Arbeits- zu einem Redeparlament entwickelt. Inwieweit diese „Opferperspektive“ um die Frage nach der politischen Selbstschwächung gerade des Parlaments ergänzt werden müsste, wird im Gefolge der Umsetzung des Lissabon-Vertrags thematisiert werden.

### 3.2 Zwischen Moralisierung des Integrationsdiskurses und institutioneller Selbstbeschränkung: Die parlamentarische Arena

Demokratie lässt sich, so resümiert *Rudizio* (2006, 29), auf übernationalen Ebenen nur eingeschränkt in neuen oder veränderten Formen organisieren. Dies gilt auch für die Form der Demokratie, in und unter der die Bundesrepublik durch die Rückwirkungen der Integration und als Teil des gesamteuropäischen Regierungssystems politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse organisiert. Sowohl das deutsche als auch das europäische Regierungssystem sind daher in ihrer Entwicklung hochgradig ungeschlossen, wie nicht zuletzt die Abfolge der Veränderung der Vertragsgrundlagen der EU zeigt.

Nach der Berliner Erklärung von Kanzlerin Merkel vom März 2007 und einem schwierigen Verhandlungsmarathon auf den EU-Gipfeln im Juni 2007 in Brüssel und im Oktober 2007 in Lissabon hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf eine neue Version des nach negativen Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten EU-Verfassungsvertrags geeinigt. Der hoffnungsgestimmten Reformrhetorik folgend, soll dieser in seiner politischen Substanz nahezu unveränderte neue Vertrag auf zentrale Kritikpunkte am Integrationsprozess reagieren und die EU demokratischer, transparenter und handlungsfähiger machen, zu einer besseren Kompetenzabgrenzung zwischen den Zuständigkeiten auf europäischer und nationaler Ebene führen und verbesserte Einflussmöglichkeiten der nationalen Legislative(n) in der europäischen Rechtsetzung bereit stellen. Neben einer stärkeren partizipativen Demokratie (Bürgerinitiative), mehr Transparenz im Ministerrat oder der weiteren Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) soll der am 13.12.2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft in Lissabon unterzeichnete Vertrag v.a. die Rolle der Parlamente der Mitgliedstaaten anerkennen und stärken und sie intensiver an der Arbeit der EU beteiligen. Hierbei geht es im Wesentlichen um mehr *Benachrichtigungsrechte* der nationalen Parlamente und Begründungspflichten der Kommission bei Gesetzgebungsakten. Ferner um die *Kontrolle der Subsidiarität*, im Rahmen derer die nationalen Parlamente zunächst binnen acht Wochen ihre begründeten Bedenken bei angenommenen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip artikulieren und die Kommission zur Stellungnahme sowie im weiteren Verfahren zur Überprüfung anhalten können (Subsidiaritätsprüfung). Schließlich, falls die Mehrheit der nationalen Parlamente, im Sinne eines breiten Schulterschlusses der nationalen Parlamente, einen Vorbehalt formuliert, kann diese die Beendigung des Legislativverfahrens erwirken (Subsidiaritätsklage), allerdings nur dann, wenn Europäisches Parlament und Europäischer Rat die Bedenken der nationalen Parlamente auch teilen. Damit ist zumindest der Keim einer Nebenaußenpolitik des Parlaments/der Parlamente gelegt, wenngleich einer solchen Rolle nach wie vor innenpolitisch und im Institutionenensemble der EU hohe Hürden gesetzt sind.

Nach der Unterzeichnung des Vertrags im Dezember 2007 in Lissabon und dessen Annahme in fünf Mitgliedstaaten sollte der Ratifizierungsprozess in Deutschland schon im Mai 2008 abgeschlossen werden. Zu diesem Zweck legte die Bundesregierung im Februar 2008 den Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300) vor, der die notwendigen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des EU-Vertrags schaffen und die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zur im Lissabon-Vertrag festgeschriebenen Übertragung von hoheitlichen Rechten einholen sollte (Ratifizierungsgesetz). Die innerstaatliche Umsetzung, v.a. die Ausgestaltung der besseren Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente in der europäischen Rechtsetzung, wurde in zwei weiteren Gesetzentwürfen konkreti-

siert. Sie zielen darauf ab, die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Bestimmungen zur Mitentscheidung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union zu regeln (Begleitgesetz) (BT-Drs. 16/8489; eingebracht gemeinsam von den Fraktionen der Großen Koalition und Bündnis 90/Die Grünen) und durch eine Grundgesetzänderung zu institutionalisieren (BT-Drs. 16/8488; eingebracht gemeinsam von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen). Gemäß Begleitgesetz und Grundgesetzänderungen der Artikel 23, 45 und 93 sollte künftig der Bundestag vor dem EuGH wegen eines Vorstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip klagen dürfen, wenn dies ein Viertel der Abgeordneten beschließt (Subsidiaritätsklage; Art. 23). Bisher war dieses Recht allein der Bundesregierung vorbehalten. Ferner sollte das Recht, eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einzureichen, nun auch (angegliedert an die Subsidiaritätsklage) von der Zustimmung von 25 Prozent der Abgeordneten – statt eines Drittels – abhängen (Art. 93 GG). Beide Verfahren sahen ein explizit vom Mehrheitsprinzip abrückendes Beschlussverfahren vor und konstituierten damit, wie bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, ein echtes parlamentarisches Minderheitenrecht (Oppositionsschutz). Die sog. Subsidiaritätsklage, die als doppeltes Oppositionsrecht gegenüber der Regierung sowie gegenüber der EU verstanden werden kann, war indes an einen eng gesteckten Zeitrahmen gebunden, innerhalb dessen das Parlament jeweils Zeit haben sollte, von seinem neuen Recht Gebrauch zu machen und das entsprechende Quorum an Abgeordneten zusammen zu bekommen. Vor diesem Hintergrund tendiert dieses Instrument zwar dazu, sich selbst zu entwerten, jedoch scheint sein Mehrwert darin zu liegen, dass es zu einer doppelten Sensibilisierung führen kann: der Sensibilisierung der nationalen Parlamente für europäische Politik sowie der Sensibilisierung der EU-Organe für die Rolle und den Wert nationaler Parlamente im neuen europäischen Regierungssystem. Vorgesehen war darüber hinaus auch, dass der Bundestag den Ausschuss für die Angelegenheiten der EU zur Wahrnehmung seiner Rechte aus dem Vertrag von Lissabon ermächtigen kann (Art. 45 GG).

Vor diesem Hintergrund fand am 13.3.2008 im Bundestag die Debatte zum Lissabon-Vertrag sowie zu den beiden Begleitgesetzen zur innerstaatlichen Umsetzung statt (151. Sitzung des Bundestags). Diese Debatte war zum einen von sehr grundsätzlichen und bekannten Bekenntnissen zur europäischen Integration im Allgemeinen sowie zum Vertrag von Lissabon im Besonderen geprägt. Zum anderen – und v.a. vor dem Hintergrund dieser fundamentalen Einigkeit im Grundsätzlichen zu verstehen – verhielten sich sowohl die Regierungsfaktionen als auch die parlamentarische Opposition eher defensiv nicht nur zu den dargebotenen neuen Handlungsmöglichkeiten, sondern auch zur Möglichkeit der Neutarierung des Verhältnisses von Regierung und Parlament. Dies lag nicht nur an den spezifischen Konsensbeziehungen und Bindungswirkungen parlamentarischer Regierungssysteme, sondern auch in der bundesdeutschen Kontinuität der durch Exekutivlastigkeit geprägten europapolitischen Willensbildungsprozesse. Die erste Lesung über die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon und die Annahme der beiden Begleitgesetze stand daher in einer doppelten Kontinuität in Deutschland: einer Kontinuität in Form einer hochgradigen Moralisierung des Integrationsdiskurses auf der einen Seite und einer Pfadabhängigkeit in den moderaten institutionellen Anpassungen. Bei Letzterem handelte es sich um Anpassungen an das, was der EU-Vertrag nicht nur konzedierte, sondern einforderte, nicht jedoch um Anpassungen, die der Bundestag unabhängig hiervon zuvor einzufordern gedacht hatte. Dennoch konnte der Abgeordnete Silberhorn (CDU/CSU) in der Debatte behaupten, der Bundestag habe „in der Umsetzung des Vertrages von Lissabon Regelungen gefunden, die europaweit Maßstäbe setzen“.

Die vier kognitiven und argumentativen Referenzpfeiler der allermeisten Redebeiträge waren daher zum einen die gebotene Eile, die eingefordert wurde, um den Vertrag „ab Januar 2009 möglichst schnell mit Leben zu erfüllen“ (Außenminister Steinmeier), zum anderen die oft beschworene größere „Handlungsfähigkeit“ der EU, deren Einschränkung es tunlichst zu vermeiden gelte, drittens im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung die „behutsame Anpassung des Grundgesetzes“ (Außenminister Steinmeier; Dressel, SPD), bei der im Wesentlichen eingespielte Routinen übernommen bzw. in der europapolitischen Interessenvermittlung des Bundestags Anwendung finden sollten, sowie viertens schließlich die Vorstellung, dass „die Kompetenzübertragung, die wir auf die europäische Ebene vornehmen, durch eine stärkere Mitwirkung des Bundestages auf nationaler Ebene gewissermaßen kompensiert [wird]“ (Silberhorn, CDU/CSU). Daher überwogen feierliche Bekenntnisse zur „Union der Bürgerinnen und Bürger, der Parlamentarierinnen und Parlamentarier“ (Roth, SPD) und Warnungen vor einem unangemessenen Gebrauch der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle, während die für das Binnenverhältnis von Regierung und Parlament so wesentlichen verfahrenstechnischen Fragen eine Randnotiz blieben bzw. sich in einem *parlamentarischen permissive consensus* dahingehend ausdrückten, Handlungsspielraum und Handlungsfähigkeit der Regierung im Rat nicht über Gebühr einschränken zu wollen. Denn: „Nicht die Details dieses Vertrags müssen interessieren, sondern der Umstand, dass wir uns damit in Europa nach vorne bewegen“ (Krichbaum, CDU/CSU).

Während sich Bündnis 90/Die Grünen zur Frage der Ausgestaltung der innerstaatlichen Umsetzung nicht äußerten, scherten allein FDP und DIE LINKE aus diesem Konsens im Grundsätzlichen aus: Die FDP kritisierte die den Parlamenten mit dem Lissabon-Vertrag nach außen zur Verfügung gestellten Instrumente hinsichtlich ihrer Praktikabilität (Zeitdruck, interner und externer Koordinierungsbedarf, Mehrheitsfindung) und formulierte vor diesem Hintergrund nach innen eine Aufforderung des Bundestags an sich selbst (v.a. an die Koalitionsfraktionen), „in Zukunft mit mehr Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein gegenüber der Regierung aufzutreten. Wenn wir das nicht tun, nutzen uns alle Rechte nichts“ (Löning, FDP). Ferner forderte die FDP eine stärkere Abgrenzung zwischen mitgliedstaatlichen und EU-Kompetenzen: „Dieses Parlament sollte sich das Recht herausnehmen, sehr selbstbewusst zu sagen: Es gibt Bereiche, in denen man uns die Regelungskompetenz nicht wegnehmen muss, weil sie auch auf nationaler Ebene sehr vernünftig geregelt werden können“ (Toncar, FDP). DIE LINKE lehnte den Vertrag von Lissabon aus grundsätzlichen Erwägungen (als Anschlag auf den Sozialstaat und Durchsetzung von „Marktradikalismus“ sowie als Ausdruck von Militarismus) ab, titulierte ihn als einen „undemokratischen Putsch der EU-Regierungen“ und enthielt sich konsequenter Weise jeglicher Positionierung zur innerstaatlichen Umsetzung (Bisky, DIE LINKE). Bisky forderte ferner, der Vertrag müsse in allen EU-Ländern per Volksabstimmung ratifiziert werden.

Die drei Gesetze wurden vom Bundestag am 24.4.2008 mit 515 zu 58 Stimmen angenommen. Sechs der 46 CSU-Abgeordneten, darunter Peter Gauweiler, verweigerten die Zustimmung. Im Bundesrat stimmten am 23.5.2008 15 Bundesländer nach einer unkontroversen Debatte zu, Berlin enthielt sich der Stimme.

### 3.3 Aufforderung zum Selbstbewusstsein: Das Verfassungsgericht als Vormund des Parlamentarismus

Schon im Zuge des Verfahrens über den Europäischen Haftbefehl (vgl. detailliert *Schorkopf* 2006) hatte das Gericht moniert, der Bundestag stuft sich selbst zu einem bloßen Vollzugsorgan herab und erinnerte die Parlamentarier daran, dass sie auch und selbst bei der Überführung europäischer Rechtsakte in deutsches Recht keineswegs aus ihrer Gestaltungs- und Gesamtverantwortlichkeit entlassen sind. Nach der Verabschiedung der Ratifizierungs- und Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon kündigten der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, die Bundestagsfraktion der LINKEN, sowie mehrere Einzelpersonen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht an, die das Verfassungsgericht annahm und zu einem gemeinsamen Verfahren zusammenfasste. Die gebündelten Klagen umfassten die Organklage und Verfassungsbeschwerde Peter Gauweilers, die Organklage und Verfassungsbeschwerde der Bundestagsfraktion der LINKEN, sowie die beiden Verfassungsbeschwerden des ÖDP-Vorsitzenden Klaus Buchner und einer Gruppe um den ehemaligen Europaparlamentsabgeordneten der CSU Franz Ludwig Graf Stauffenberg. Obwohl die vier an dem Verfahren beteiligten Klageführer höchst unterschiedlichen politischen Lagern angehören, können die angeführten Klagegründe über die einzelnen Klageschriften hinweg zusammengefasst werden.

Allen Klagen gemeinsam ist die Argumentation, dass durch die Ratifizierung des Vertrages in institutioneller Hinsicht die bundesdeutsche Demokratie ausgehöhlt und entleert, somit die parlamentarische Demokratie durch die Übertragung elementarer Kompetenzen auf die europäische Ebene ihrer Gegenstände beraubt werde, ohne dass die Europäische Union selbst demokratischen Grundsätzen genüge, wie sie nur in Repräsentativsystemen mit freier und gleicher Wahl verwirklicht werden könnten. In der Europäischen Union seien die rechtssetzenden Institutionen Rat und Kommission nur als „Exekutive legitimiert“ (Klageschrift der LINKEN: 11). Exemplarisch für diese Argumentation steht auch die Klage Buchners:

„Mit der Erweiterung der Kompetenzen der Union, insbesondere der Aufgabe der alten Säulenstruktur und dem Abkehr von einer normalen völkerrechtlichen Vertragsordnung durch den Vertrag von Lissabon, nimmt die Europäische Union mehr und mehr die Gestalt eines Bundesstaates an. [...] Die Schwelle zur Bedeutungslosigkeit der originären deutschen Gesetzgebungszuständigen wird durch den Vertrag von Lissabon überschritten: In großer Anzahl wurden im Vertrag von Lissabon neue Kompetenzen der Union geschaffen und bereits bestehende Kompetenzen ausgeweitet, so dass eine die beeinflussbare Macht des Bundestages merklich geschrumpft ist“ (Klageschrift Buchner).

Die wesentlich detailliertere Klageschrift Peter Gauweilers fügt diesen allgemeinen demokratiethoretischen Einwänden eine genaue Analyse der institutionellen Änderungen im Vertrag von Lissabon hinzu. Für das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist dabei die Einführung der so genannten Flexibilitätsklausel (Art. 308 (352) AEUV) von besonderer Bedeutung, die es der Europäischen Union ermöglicht, nach einstimmigen Beschluss im Rat auch Politikbereiche an sich zu ziehen, die nicht in den Verträgen als Gegenstandsbereiche der Europäischen Union vorgesehen sind. Ebenso schaffe die Brückenklausel und das „vereinfachte Änderungsverfahren“ (Art. 48 EUV Abs. 6 und 7), nach dem der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss einzelne Gesetzgebungsverfahren oder -bereiche, in denen Einstimmigkeit erforderlich wäre, in Verfahren zu überführen, in denen mit qualifizierter Mehrheit bzw. gemäß dem „ordentlichen Gesetzgebungs-

verfahren“ entschieden werden kann. Beide institutionellen Änderungen, die Flexibilisierungsklausel und das vereinfachte Änderungsverfahren, etablierten eine sowohl institutionelle als auch substantielle *Kompetenz-Kompetenz* der Europäischen Union, die nun über ihre eigene Zuständigkeit und Verfahren über die Grundlage der Verträge hinaus verfügen könne und so das im deutschen Verfassungsrecht etablierte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletze: „Das vereinfachte Änderungsverfahren überträgt die Verfassungsmacht dem Europäischen Rat, den Führern der Union“ (Klageschrift Gauweiler: 314).

Hinsichtlich der Einwände gegen die substantielle Entkernung nationalstaatlicher Demokratie durch die Übertragung von Kompetenzen unterscheiden sich die Klagen in größerem Maße. Gemeinsam ist Ihnen die Argumentation, dass durch die Europäische Integration der deutschen Demokratie Gestaltungsspielräume und Kompetenzen verloren gehen, die für demokratisches Regieren essentiell sind:

„Die Entscheidungsbefugnisse der nationalen Parlamente werden ausgehöhlt, und die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen können nicht mehr hinreichend von den Völkern der Mitgliedstaaten – über deren Regierungsvertreter im Rat – legitimiert werden, weil es auf deren Stimme nach dem Abschied vom Konsensprinzip zugunsten von Mehrheitsentscheidungen nicht mehr ankommt. Durch die Entleerung der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland wird vor allem auch das Grundrecht jedes Bürgers aus Art. 38 GG verletzt, durch seine Teilnahme an der Bundestagswahl an der demokratischen Legitimation der regierenden Hoheitsgewalt mitzuwirken und die Träger dieser Hoheitsgewalt nicht nur wählen, sondern auch abwählen zu können.“ (Klageschrift Gauweiler: 17)

In ähnlicher Weise argumentiert auch die Klage der Linken:

„Der demokratische Prozess wird damit sinnentleert, die demokratische Spielregel, wonach die Minderheit Mehrheitsentscheidungen akzeptiert, soweit sie faktisch in der Lage bleibt, selbst Mehrheit zu werden und ihre politischen Konzeptionen durchzusetzen, wird aufgehoben. Die Substanz des demokratischen Mehrheitsprinzips verliert ihre Bedeutung.“ (Klageschrift der LINKEN: 12)

Unterschiede ergeben sich jedoch darin, welche Politikbereiche für den Nationalstaat essentiell sind und zugleich durch den Vertrag von Lissabon entleert werden. Während die Linken das bundesdeutsche Sozialstaatsprinzip durch Zielvorgaben des Vertrags und die europäische Politik in seinem Spielraum substantiell eingeengt und das Prinzip der Parlamentsarmee durch die Gemeinsame Verteidigungspolitik der Europäischen Union bedroht sieht, stützt sich die Gauweiler-Klage auf die verstärkte Integration der Innen- und Justizpolitik, der Wirtschafts- und Finanzpolitik, sowie die nun mehr „eingeschränkte Verteidigungshoheit“ (Klageschrift Gauweiler: 303). Die Klage Buchners sieht die nationalstaatliche Souveränität in erster Linie im Bereich der Polizei- und Justizpolitik, insbesondere im Grundrechtsschutz, die Klage Stauffenbergs dagegen im Kartellrecht substantiell beeinträchtigt (vgl. *Karpenstein/Neidhardt* 2009).

In seinem Urteil gab das Bundesverfassungsgericht den Klagen statt und erklärte das Begleitgesetz für verfassungswidrig. Dabei verwarf es jedoch die Teile der Klagen, die sich auf die substantielle, auf Politikbereiche bezogene Kompetenzübertragung stützen. Die europäische Integration auf dem Gebiet der Verteidigungs-, Sozialstaats-, Innen- und Justizpolitik berührt nach Ansicht des Gerichts nicht in verfassungswidrigem Umfang nationalstaatliche Souveränität (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 351-400). Die Verfassungswidrigkeit ergibt sich jedoch aus den prozeduralen, institutionellen Regelungen des Vertrages von Lissabon. Das Gericht teilt hier die Beschwerden der Klageführer, dass durch den Vertrag die Europäische Union in Gestalt des Rates die Kompetenz erhält, über ihre eige-

nen Kompetenzen zu entscheiden, sowohl über ihre substantiellen Kompetenzen im Rahmen der Flexibilitätsklausel (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 238, 327f) als auch über ihre institutionelle Ordnung im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn. 238, 308ff). Die Etablierung der Kompetenz-Kompetenz auf europäischer Ebene verletze dabei insofern die Vorgaben des Grundgesetzes, als die europäische Integration unter der verfassungsrechtlichen Bedingung stehe, dass „dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren“ (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 226). Daraus folge, dass die Mitgliedstaaten Herren der Verträge bleiben müssen (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 231), die „Verselbstständigung politischer Herrschaft für die europäische Union“ an die „Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes“ rückgebunden werden, Integrations Schritte somit „sachlich begrenzt und prinzipiell widerruflich“ (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 2339) sein müssen.

Mit dieser Begründung verlässt das Verfassungsgericht das im Maastricht-Urteil formulierte Prinzip der „schritt haltenden Demokratisierung“ der Europäischen Union, insbesondere in den im Urteil formulierten Konsequenzen und Vorgaben. Zum einen werden die Anforderungen an das Zustimmungsgesetz dahingehend präzisiert, dass für die Zustimmung der deutschen Regierung zu einem vereinfachten Änderungsverfahren bzw. durch die Brückenklausel nicht nur die Tolerierung durch den Bundestag, sondern eine explizite Ermächtigung durch einen Parlamentsbeschluss notwendig ist (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 409ff). Für die Anwendung der Flexibilitätsklausel wird ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG vorgeschrieben. Neben dem so neu eingeführten Parlamentsvorbehalt in Fragen europäischer Integration reaktiviert das Gericht darüber hinaus ältere Rechtssprechungslinien, indem es explizit auf die zukünftige Anwendung der Rechtsprinzipien der ultra-vires- und Identitätskontrolle hinweist (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 240). Es macht sich somit zum Hüter der Grenzen europäischer Integration, indem es sich die Überwachung der Integration als begrenzter Einzelermächtigung (ultra vires) und etwaiger Verletzungen der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch kommende Integrations Schritte vorbehält und implizit in der Formulierung möglicher Klagewege zur Inanspruchnahme rechtlicher Kontrolle auffordert (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 241). Dies erscheint umso virulenter, als es zugleich substantiell Kernbereiche demokratischer Staatlichkeit definiert (BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn 251), die sich, wie die Finanz- oder Bildungshoheit, längst nicht mehr in Gänze in nationalstaatlichem Verfügungsrahmen befinden.

### 3.4 „Mehr Demokratie wagen“: Die Entdeckung der Gestaltbarkeit

Auf den ersten Blick scheint es, dass das Gericht den Bundestag mit zwei ungewollten Zumutungen konfrontiert: Zum einen hat es das Parlament dazu aufgefordert, über die inhaltlichen Grenzen der Integration und den legitimen Raum der *nationalen* Gestaltungsverantwortlichkeit im Rahmen der bundesrepublikanischen Staatlichkeit stets neu nachzudenken, zum anderen hat es das Parlament auf die ihm zur Verfügung stehenden, jedoch nicht genutzten Handlungsmöglichkeiten in der Europapolitik – und damit in der Innenpolitik – hingewiesen. Ferner hatte das Gericht zwar klar gestellt, dass die Europafreundlichkeit einen Verfassungsauftrag darstellt, gleichzeitig jedoch ein politisch zu be-

arbeitendes Spannungsfeld thematisch werden lassen: Eine vertiefte Integration darf nicht zum Verlust an parlamentarischer Mitbestimmung führen – im Gegenteil, beides soll sich nach dem Willen des Gerichts gegenseitig bedingen und vorantreiben.

Einen Tag nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts, in der 229. Sitzung vom 1.7.2009, debattierte der Bundestag den Richterspruch, den die FASZ (5.7.2009) als „deftige Ohrfeige“ für das Parlament bezeichnete. Das Urteil schien dem Parlament nicht nur Rückenwind gegeben, sondern (und überraschender Weise) ein neues Selbstbewusstsein eingehaucht zu haben. Es bedurfte offenbar erst dieses externen, advokatorischen Impulses, um das Parlament an seine Rolle und Funktion auch in der Europapolitik zu erinnern. Was vor dem Urteil des BVerfG nicht gewollt und nun oktroyiert worden war, wurde im Parlament allseitig begrüßt und als überfällig gelobt.

Die vom Gericht verlangte ausdrückliche Zustimmung durch Gesetz (beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren sowie bei den Brückenklauseln) oder die Vorgabe, dass die Bundesregierung in einigen eng umgrenzten Bereichen im Rat nur nach Weisung des Parlaments handeln kann, stellten ein Novum im Verhältnis von Regierung und Parlament dar. Mutig sprach daher der Abgeordnete Roth (SPD) von einem „Weckruf“ für das Parlament und einem „Stoppsignal für alle Exekutiven, sei es in Brüssel, sei es in Berlin, die der Auffassung sind, dass der Parlamentarismus bzw. seine Stärkung Sand im Getriebe des europäischen Räderwerks sind“. Auch diese Debatte war abermals von einem breiten Konsensualismus *im Grundsätzlichen* gegenüber dem Urteil des BVerfG sowie dem dort geforderten „neuen Rollenverständnis des Bundestages“ (Löning, FDP) geprägt. Mit großem Wohlwollen wurde von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnisgrünen aufgenommen, dass Karlsruhe sowohl den Vertrag von Lissabon sowie das Zustimmungsgesetz mit den Änderungen des Grundgesetzes zum Lissabon-Vertrag als mit dem Grundgesetz vereinbar bewertet hat. Auf großes Verständnis traf zudem die Rüge des Gerichts, der Bundestag habe die Beteiligung und die Möglichkeiten zur Mitwirkung des Bundestags nicht in vollem Umfang genutzt. Mit großer Erleichterung wurde im Bundestag aufgenommen, dass das Gericht das Verhältnis von Exekutive und Legislative in Europafragen weiter geklärt, „Europa in den Bundestag geholt“ (Gisy, DIE LINKE) und daher das Begleitgesetz für verfassungswidrig erklärt hat. Der Grundtenor des BVerfG-Urteils, das Parlament müsse bei der Umsetzung des Vertrags im innerstaatlichen Recht selbstbewusster umgehen, zudem seine Beteiligungsrechte aktiver und umfassender wahrnehmen und schließlich verhindern, dass bei der Weiterentwicklung des EU-Primärrechts Legitimationslücken entstünden bzw. die Rückkopplung des Integrationsprozesses an die nationalen Parlamente nicht gegeben sei, traf auf allfällige Zustimmung. Explizit wurde v.a. von Seiten der Opposition im Bundestag darauf hingewiesen, dass das Parlament vor einer doppelten neuen Herausforderung stehe: Zum einen werde fortan ein gesteigertes Selbstbewusstsein insbesondere auf Seiten der die Regierung tragenden Fraktionen notwendig sein, zum anderen gelte es, nicht nur interne Arbeitsstrukturen im Bundestag zu institutionalisieren, um der neuen Verantwortlichkeit gerecht werden zu können, sondern auch ein enges Kooperationsnetz mit anderen nationalen Parlamenten aufzubauen, um gegebenenfalls im Rahmen der Kontrolle der Subsidiarität zu politischen Abstimmungen und Vereinbarungen zu kommen.

Die neue Grundhaltung des Bundestags kommt in den Einlassungen des Abgeordneten Axel Schäfer (SPD) zum Ausdruck, der meinte:

„Das deutsche Parlament hat eine außergewöhnliche Stärkung seiner Rechte erfahren, nicht nur insofern, als deutlich gemacht wurde, welche Rechte ein Parlament hat, sondern auch, weil deutlich gemacht wurde, welche Rechte sich ein Parlament nehmen – manchmal könnte man auch sagen: was es sich herausnehmen – kann.“

Allerdings schränkt Schäfer ein:

„Man kann nur selbstbewusst sein, wenn man auch selbstkritisch ist. Dann stellen wir fest, dass wir die Arbeitsweise unseres Parlaments in Zukunft ein Stück weit werden ändern müssen. Außerdem muss sich (...) die Mentalität, also die Einstellung zur Debatte über die Europäisierung auch unserer Politik verändern. Das ist nicht nur die Aufgabe der sogenannten Europaspezialisten. (...) Wir müssen ganz ehrlich sein: In diesem Parlament haben wir in dieser Hinsicht noch eine ganze Menge Überzeugungsarbeit zu leisten.“

Der Bundestag sei nach diesem Urteil

„nicht mehr ein Parlament, das das Recht zur Mitwirkung hat, sondern nach diesem Urteil hat der Bundestag die Pflicht zur Mitwirkung. Wir können nicht durch bloßes Zuhören oder durch Wegschauen Dinge auf europäischer Ebene passieren lassen. (...) Der Bundestag ist hier in der Pflicht, sich frühzeitig zu informieren, frühzeitig Entscheidungen zu treffen und frühzeitig der Regierung einen Auftrag mit auf den Weg zu geben“ (Löning, FDP).

Die innerparlamentarische Kontroverse zeigte sich in zwei Perspektiven auf den Gegenstand: Gunther Krichbaum (CDU), Vorsitzender des Europaausschusses des Bundestags, merkte mit Blick auf die Effektivität und Effizienz der Europapolitik an, man habe „ein großes Interesse daran, dass unsere Regierung, egal welcher Couleur, in Brüssel handlungsfähig bleibt. Wir müssen in Brüssel, in Europa sprechfähig bleiben“. Peter Gauweiler (CSU) wendete den Blick nach innen auf den Kompetenzzuwachs und verwies darauf, dass das Urteil des Verfassungsgerichts die „Selbstkastrierung des Parlaments“ verhindert habe und legte den Finger in die Wunde, indem er bemerkte, es „dient uns nicht zum Ruhme, dass es dazu eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts bedurfte. (...) Ein Parlament, das seine Kompetenzen aufgibt, gibt sich selber auf“.

Dieser Grundkonflikt zwischen *einerseits* Bewahrung exekutiver Handlungsfähigkeit in einer sich vergrößernden, auf Verhandlungs- und Konsensfähigkeit angelegten EU, die in zunehmendem Maße die gleichberechtigte Entscheidung von Rat und Europäischem Parlament als Regelverfahren ausbaut und im Rat in weiteren Politikfeldern die Möglichkeit des Übergangs von Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen einräumt, sowie *andererseits* einer stärkeren Beteiligung der Legislative in der deutschen Europapolitik mit ihren quer zu den Erfordernissen europäischer Politikproduktion stehenden retardierenden Effekten, prägte auch die Verhandlungen über die Neukonzipierung der Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag. Dieser Dualismus zwischen *Effizienz* (Handlungsspielräume und -fähigkeit der Regierung) und *Inhalt* (Mitspracherechte des Parlaments) ließ sich im Rahmen der Revision der Begleitgesetze in einer für die Exekutive autonomieschonenden Weise durch einen weiteren Dualismus auflösen: die Unterscheidung zwischen Sonder- und Regelfall der Entscheidung. Durch den auf dieser Basis erzielten Formelkompromiss zwischen Regierung und Legislativen sowie zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen (mit Ausnahme der LINKEN) wurde das exekutivdemokratische Verständnis von Europa- als Außenpolitik allerdings nur partiell in das innenpolitische Prozedere parlamentarischer Gestaltung und Kontrolle überführt.

Nach intensiven Verhandlungen innerhalb eines engen Zeitrahmens hatten die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen am 21.8.2009 vier neue, bin-

nen zwei Monaten verhandelte und formulierte Zusatzgesetze zum Lissabon-Vertrag vorgelegt, von denen die Beteiligten glaubten, dass sie den Vorgaben des BVerfG insbesondere zur Ausweitung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat entsprechen würden.<sup>3</sup> Sie regeln die Rolle des Parlaments gegenüber der EU sowie das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Legislative(n). Damit haben Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit, das Stimmverhalten Deutschlands in Brüssel zu bestimmen mit Blick auf die nach dem Lissabon-Vertrag vorgesehenen Optionen zur Vertragsänderung, an denen das Parlament zu beteiligen ist (Änderung der europäischen Verträge, Ausweitung der EU-Zuständigkeiten; Brücken- und Flexibilitätsklauseln, Notbremseverfahren), sowie mit Blick auf die Änderung der Entscheidungsverfahren auf supranationaler Ebene (Gesetzgebungsverfahren, Abstimmungsmodalitäten). Bei diesen „dynamischen Klauseln“ des Lissabon-Vertrags, die eine Vertiefung der Integration ohne das aufwändige Prozedere einer kompletten Vertragsrevision ermöglichen und schon in den Vertrag von Amsterdam (1996) aufgenommen worden waren, bedarf es fortan für die Zustimmung Deutschlands eines Gesetzes nach Art. 23 GG, dem auch der Bundesrat dann zustimmen muss, wenn Länderzuständigkeiten berührt werden. Durch diese vier Begleitgesetze wurden, pointiert formuliert, v.a. die *Ausnahmefälle* europäischer Entscheidungsfindung in den Normalfall der Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 23 überführt und damit die im Lissabon-Vertrag angelegten Effizienzsteigerungsmomente zugunsten einer ex ante Bindung an einen Parlamentsbeschluss tendenziell entschleunigt. Dies steht in einem deutlichen Kontrast zur alltäglichen Europapolitik, die von den Zusatzgesetzen nur insofern betroffen ist, als die Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber der Legislative präzisiert werden: Frühzeitig, fortlaufend und schriftlich muss die Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der EU unterrichten, wobei Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik hierbei eine Sonderrolle spielen. Dem Bundestag muss hier nur ex post die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden, also bevor die Bundesregierung ihre Position für die Verhandlungen in Brüssel festlegt. Lassen sich wesentliche Anliegen des Bundestags in den EU-Verhandlungen nicht durchsetzen, muss die Bundesregierung darüber in Zukunft unverzüglich Rechenschaft ablegen. Anders als bei den Sonderfällen kann die Legislative der Regierung im europapolitischen Normalfall daher auch künftig kein imperatives Mandat erteilen: Sie ist im supranationalen Entscheidungsalltag weiterhin vor den Vorgaben der Abgeordneten „geschützt“.

Die CSU spielte in den vorausgegangenen Verhandlungen das *enfant terrible* der Koalition, stellte sie doch nach Ansicht von CDU und SPD Maximalforderungen mit Blick auf mehr europapolitische Mitsprache des Parlaments. Seit dem Urteil aus Karlsruhe hatten sich CSU, v.a. in Gestalt von Peter Gauweiler und CSU Generalsekretär Alexander Dobrindt, und DIE LINKE als Mahnerinnen dahingehend profiliert, die Bundesregierung europapolitisch stärker an das Votum des Parlaments rückzubinden und das Urteil buchstabengetreu umzusetzen. Allerdings konnte die CSU ihre 14 Punkte umfassenden „Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und Bundesrats in EU-Angelegenheiten“ in wesentlichen Punkten nicht halten, so z.B. in der Frage der Volksabstimmungen, des die Bundesregierung bindenden imperativen Mandats oder eines Kontrollrechts des BVerfG. Die CSU hatte schließlich ihre Zustimmung von einem zusätzlichen Entschließungsantrag abhängig gemacht, dem sich CDU und SPD anschließen konnten. In diesem Entschließungsantrag verpflichtete sich die Bundesregierung, bei der EU zu hinterlegen, dass sie sich beim Lissabon-Vertrag an die Auslegung des BVerfG zu halten gedenke. In namentlicher Abstimmung stimmten in der Schlussabstimmung am 8.9.2009 446 Abge-

ordnete für, 46 gegen die Begleitgesetze. Für die Begleitgesetze votierten CDU/CSU, SPD und Grüne, die LINKE lehnte die Gesetze sämtlich ab.

In dieser Schlussdebatte über die Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon (233. Sitzung) wurden jenseits eines moralisierenden Konsenses im Abstrakten Trennlinien im Bundestag sichtbar. Diese innerparlamentarischen Spaltungslinien sind kennzeichnend für die deutsche Debatte und lassen sich in drei Grobkategorien fassen, die wir im Sinne der Konflikte über europäische Politik entlang der in Abschnitt 2 in Anlehnung an *Mair* (2007) entwickelten territorialen Achse (Institutionalisierung der EU und Reichweite der Integration) positionieren. Wir unterscheiden zwischen *effizienzorientierten Euro-Föderalisten*, *Bewahrern parlamentarischer Souveränität* und *Verfassungsnationalisten*. Die vierte Grobkategorie, die wir identifizierten, steht quer zur territorialen Positionierung und institutionellen Lokalisierung – die *policy-spezifischen Integrations skeptiker*. Die in diesem Beitrag nachgezeichneten Debatten indizieren, dass es Dissens gibt, der nicht als latenter, sondern manifester in Erscheinung tritt und (partei-)politisch zurechenbar geworden ist, ohne jedoch dabei den Parteienwettbewerb entscheidend zu prägen.

Das mit Abstand größte Lager stellten in den Auseinandersetzungen über den Lissabon-Vertrag die *effizienzorientierten Euro-Föderalisten*, die im wesentlichen auf zwei positive Aspekte verwiesen: die höchstrichterlich bestätigte Verfassungskonformität des Vertrags von Lissabon sowie den Umstand, dass, so der Abgeordnete Oppermann (SPD) – der in der ersten Lesung der überarbeiteten Begleitgesetze ausführte, Europa sei die „Staatsräson“ der Bundesrepublik (232. Sitzung vom 26.8.2009) – die Bundesregierung „uneingeschränkt handlungsfähig“ bleibe (233. Sitzung). Dieser Position kam es darauf an, eine rechtliche Bindung der Bundesregierung an Mandate des Parlaments zu verhindern. CSU und LINKE wurden daher von Oppermann als „antieuropäische Allianz an den Rändern des Deutschen Bundestages“ identifiziert (233. Sitzung). Schwall-Düren (SPD) warf der CSU vor, sie glaube, „Sand ins Getriebe“ werden zu müssen. Zu dieser Gruppe zählten erwartungsgemäß die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD sowie v.a. Außenminister Steinmeier (SPD) und Bundesinnenminister Schäuble (CDU), der in einem Interview im Handelsblatt (24.8.2009) zum Urteil des BVerfG anführte,

„das Entscheidende an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist, dass der Lissabonner EU-Vertrag das Grundgesetz nicht verletzt. (...) Das nun vorliegende Ergebnis ist in Ordnung, etwa der Aspekt, dass das Parlament in EU-Angelegenheiten zu unterrichten ist. (...) Wichtig war, dass die Verhandlungsposition Deutschlands in Brüssel nicht geschwächt und etwa auf die Möglichkeiten Dänemarks beschnitten wurde. (...) Dies würde der Rolle, die Deutschland in der EU spielt und spielen muss, nicht gerecht“.

Gehörten CDU, SPD und Bündnisgrüne mehrheitlich zu diesen effizienzorientierten Euro-Föderalisten, so war die FDP der Kern derjenigen, die konsequent aus der Perspektive einer größtmöglichen *Parlamentssouveränität* argumentierten und eine größere Kontrolle der finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik durch den Bundestag forderten. Die Liberalen gehörten zu den entschiedensten Befürwortern der verfahrenstechnischen Vorgaben des BVerfG-Urteils und arbeiteten an seiner konsequenten parlamentarischen Umsetzung. Für die FDP, so der Abgeordnete Löning (233. Sitzung) werde es daher „am Ende des Tages darauf ankommen, dass die Mehrheit in diesem Haus, die Mehrheit, die die Regierung trägt, den Mut aufbringt, diese Rechte auch einzufordern und auszufüllen“. Zu dieser Gruppe der Parlamentssouveränitäts-Befürworter zählte indes auch, wenn auch abgeschwächerter, der Vorsitzende des Europaausschusses, Krichbaum (CDU), der in der Abschlussitzung von einem „echten Parlamentsgesetz“ sprach und für den Bundestag die

„Einschätzungsprärogative“ darüber reklamierte, wie die Integration in Zukunft verantwortet und gestaltet werden sollte. Bei dieser Gruppe handelt es sich um eine offensiv positive Position gegenüber der Integration, die jedoch aus einer demokratietheoretisch angeleiteten Position der Legitimationssicherung den Parlamentsvorbehalt betont und das (in diesem Fall v.a. nationale) Parlament als Ort und Ursprung der Integration ansieht.

Dem steht eine Gruppe um Peter Gauweiler und Teilen der CSU gegenüber, die als *Verfassungsnationalisten* bezeichnet werden können, da sie stärker vom Denkmodell des Staatenverbunds ausgehen und die primäre Souveränitätsquelle des Integrationsprozesses nicht nur in den Mitgliedstaaten verorten, sondern in der Verfassung als Ausdruck demokratischer Selbstgestaltungsrechte des nationalen Demos lokalisieren. Peter Gauweiler bemerkte hierzu: „Es ist besser, mit den Außenseitern das Grundgesetz zu verteidigen, als es mit den Volksparteien zu brechen“ (233. Sitzung). Es ist daher nicht verwunderlich, dass die CSU dem Verfassungsgericht eine exponierte und dezidierte Rolle im Weiteren des Integrationsprozesses einzuräumen gewillt gewesen ist, was als eine gewollte diskretionäre Selbstentmündigung des Parlaments in europapolitischen Fragen bzw. als latentes Misstrauen gegenüber dem Parlament gelesen werden kann. Dieser Gruppe um Gauweiler hatte das BVerfG zwar nicht recht gegeben, sich jedoch weitgehend ihrer Argumente bedient, indem es durch die Verfassung gesetzte inhaltliche und verfahrenstechnische Stoppschilder definiert und Bundestag und Bundesrat beauftragt darüber zu wachen, dass sie nicht überfahren werden.

Die *policy-spezifischen Integrationsskeptiker*, zu denen hauptsächlich die DIE LINKE gezählt werden kann, verweigerte sich in den parlamentarischen Debatten einer Auseinandersetzung über die Polity-Dimension (und kann daher auf der territorialen Achse kaum verortet werden), sondern positionierte und profilierte sich inhaltlich als Gegner des Lissabon-Vertrags und demokratietheoretisch als Skeptiker einer weitergehenden Demokratisierung der EU sowie des Integrationsprozesses. Durch diese Fokussierung auf inhaltliche denn auf institutionelle Fragen bewegt sich die LINKE vorwiegend auf der funktionalen Konfliktachse.

#### 4 Folgenreich oder folgenlos? Strategische Unsicherheiten im Gefolge des Lissabon-Urteils

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit seinem Urteil zwar am Lissabon-Vertrag selbst wenig auszusetzen, jedoch am Umgang von Bundestag und Bundesrat mit diesem. Es hat mit seiner erzwungenen Revision der Begleitgesetze den Prozess der Selbstentpflichtung des Parlaments zugunsten einer aktiven Mitwirkung an der Weiterentwicklung der EU aufgehalten. Damit wird, dem Urteil folgend, folgenloser Konsens potentiell aufgebrochen zugunsten einer folgenreichen inhaltlichen Befassung mit weichenstellenden Grundfragen der Integration. Das Parlament muss daher sich und sein Handeln in europapolitischen Fragen wieder konsequentialistisch interpretieren.

Vor diesem Hintergrund konstituieren das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und seine innerstaatliche Umsetzung kein Paradox, so doch einen zwiespältigen strategischen Raum widerstreitender Optionen: Zum einen wird durch den eingeführten Parlamentsvorbehalt einer – wenn auch nationalen – Politisierung europäischer Verfassungspolitik im Parlament der Weg bereitet. Zukünftige Kompetenzverschiebungen zugunsten der Europäischen Union jenseits neuer Vertragsrevisionen und -gebungen sind an einen vorge-

schalteten Beschluss des Parlaments gebunden. Es ist dabei zu erwarten, dass europapolitische Positionen zumindest unter einen gestiegenen Rechtfertigungsbedarf gestellt werden und die entsprechenden politischen und parlamentarischen Debatten die Phase des stillschweigenden wie exekutivfreundlichen „permissive consensus“ aufzubrechen in der Lage sind. Mit seinem Urteil hat das Verfassungsgericht das Dilemma nationaler Auseinandersetzung mit Europapolitik damit potentiell umgekehrt: Vor dem Urteil herrschte bei den „großen Fragen“ der Integration ein übergroßer Konsens, obwohl weitreichendste Entscheidungen getroffen werden mussten, während der Dissens bisweilen bei kleinen, gleichwohl keinesfalls unwichtigen europäischen Gesetzen in der Phase der nationalen Umsetzung entflammte. Durch die Vorgaben des Gerichts sowie die Begleitgesetze erscheint es möglich, auch die integrationspolitischen Weichenstellung stärker nicht nur zu politisieren, sondern im Sinne inhaltlich relevanter Beschäftigung zu parlamentarisieren.

Zugleich kann man jedoch auch davon ausgehen, dass die den deutschen Regierungsvertretern tatsächlich vom Parlament angelegten europapolitischen Zügel „elastisch“ ausfallen werden – die enge Verschränkung von Exekutive und Legislative im bundesrepublikanischen Parlamentarismus lässt eben unter der Bedingung stabiler Mehrheiten keine enge Kontrolle erwarten. Zugleich setzt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Politisierung Grenzen, indem es nicht nur das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung betont, sondern auch zugleich Politikbereiche definiert, die im nationalstaatlichen Rahmen verbleiben müssen. Die zugleich ausgesprochene „Einladung“ zu weiteren Klagen kann so zu einer politischen Option für die Opposition und etwaige dissentierende Minderheiten der Regierungskoalitionen, wie sie heute schon in der CSU zu finden sind, werden, politische Entscheidungen in juristische zu überführen, was europäischen Verfassungsklagen vor einem nationalen Gericht gleichkäme. Die derart eröffnete Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht als politisches Instrument zu nutzen, konterkariert in diesem Sinne die angestrebte Parlamentarisierung der Europapolitik und muss als *Parlamentarisierung im Schatten des Gerichts* interpretiert werden, durch die Diskurse und Gestaltungsspielräume prinzipiell wieder geschlossen werden.<sup>4</sup> Für dissentierende Meinungen hingegen eröffnen sich hiermit potentiell neue Möglichkeiten der Artikulation. Zieht man indes in Betracht, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments am „Alltagsgeschäft“ der Integration weiterhin nur sehr gezügelt ausgestaltet sind, dann werden parlamentarische „Sternstunden“ Ausnahmeereignisse bleiben. Dass die Politisierung der Integration vor dem und durch das Verfassungsgericht erfolgt, ist wenig überraschend. Sie passt sich sowohl in das bundesrepublikanische, durch Verfassungssouveränität bestimmte Institutionengefüge ein (vgl. *Abromeit* 1995), als sie auch in der Tradition der Auslagerung staatsrechtlicher Grundfragen der Integration nebst richterlicher Selbstzuschreibung von Verantwortlichkeit steht.

Der Politisierung in der juristischen Arena stand dabei im Ratifizierungsprozess eine Depolitisierung in der parlamentarischen Arena gegenüber. Zwar bot der Parteienwettbewerb bis zur Rechtsprechung des Gerichts in den wesentlichen europapolitischen Fragen kaum eine Bühne für Dissens und Distinktion und konnte beides aus sich selbst und der Logik des parlamentarischen Regierungssystems heraus kaum produzieren. Ob das Verfassungsgericht jedoch die angemessene Bühne für die Lösung grundlegender Konflikte der Zukunft deutscher Staatlichkeit ist, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Von unschätzbarem Wert ist es indes, dass das Gericht die Europapolitik zumindest in Kernfragen wieder in das Parlament zurückgeholt hat.

## Anmerkungen

- 1 Politisierung wird hier als politischer Wettbewerb verschiedener inhaltlicher Alternativen verstanden, ohne den demokratische Kontrolle in repräsentativen Demokratien nicht denkbar ist (vgl. *Mair* 2007).
- 2 Wir beschränken uns im Folgenden allein auf den Bundestag und lassen daher aus Platzgründen die Debatten im und um den Bundesrat ausdrücklich weg.
- 3 BT-Drs. 16/13923 („Integrationsverantwortungsgesetz“), BT-Drs. 16/13924 (Vorschriften zur Subsidiaritätsklage; Grundgesetzänderungen), BT-Drs. 16/13925 und 16/13926 (Überführung der Vereinbarungen zwischen Bundestag und Bundesregierung sowie zwischen Bundesregierung und Länderregierungen in Angelegenheiten der EU). Nur der Gesetzentwurf über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern war nicht von den Bündnisgrünen mit eingebracht worden.
- 4 Zudem kann insbesondere das allen Bürgern offen stehende Mittel der Verfassungsbeschwerde dem Elitenprojekt der Europäischen Integration Schranken entgegensetzen, das durch das „elastischen Zügeln“ der Parlamentarisierung weiterhin Bestand haben könnte. Diesen Hinweis verdanken wir einem Gutachter.

## Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun*, 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legimitation staatlichen Handelns. in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 49-66.
- Abromeit, Heidrun*, 1998: Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity. New York et.al: Berghahn.
- Abromeit, Heidrun*, 2007: Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen? in: *Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.)*, Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der DVPW. Baden-Baden: Nomos, S. 59-76.
- Best, Edward*, 2009: Lisbon Treaty – Karlsruhe Rules, in: *Intereconomics* 7/8: 194-195.
- Beyme, Klaus v.*, 1998: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: *Internationale Politik* 4/1998, 21-30.
- Castiglione, Dario*, 2007: Constitutional politics in the European Union: The convention moment and its aftermath. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon/Bartolini, Stefano*, 2006: Politics: The right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? Notre Europe Policy Paper 19.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)*, 1996: Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Karpenstein, Ulrich/Neidhardt, Stefan*, 2009: Bericht über die mündliche Verhandlung des Bundesverfassungsgerichtes zur Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit dem Grundgesetz am 12. Februar 2009. WHI-Paper 04/09.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle*, 2004: Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Köppel, Stefan*, 2007: Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen. ? in: *Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.)*, Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? 23. wissenschaftlicher Kongress der DVPW. Baden-Baden: Nomos, S. 77-96.
- Mair, Peter*, 2005: Popular Democracy and the European Union Polity. European Governance Papers (EUROGOV) No. 05-03.
- Mair, Peter*, 2007: Political Opposition and the European Union. in: *Government and Opposition* 42, S. 1-17.
- Pehle, Heinrich/Sturm, Roland*, 2008: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich (3. Aufl.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 155-178.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike*, 2008: Das politische System Deutschlands (4. Aufl.), München: Oldenbourg.
- Rudzio, Wolfgang*, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (7. Aufl.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: *Leviathan* Jg. 37, Heft 2, S. 244 -280.

- Schmidt, Manfred G.*, 1999: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (PVS Sonderheft 30), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 385-394.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke u.a. (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden: Nomos, 129-145.
- Schmidt, Vivien A.*, 2005: Democracy in Europe: The Impact of European Integration, in: Perspectives on Europa 3 (4): 761-779.
- Schmidt, Vivien A.*, 2006: Democracy in Europe: The EU and National Politics, Oxford: OUP.
- Schorkopf, Frank (Hrsg.)*, 2006: Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2003: Europa im Verfassungsfieber – Bemerkungen zu Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte. in: *Katenhusen, Ines / Lamping, Wolfram* (Hrsg.), Demokratien in Europa. Opladen: Leske + Budrich, S. 91-116.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich*, 2005: Das neue deutsche Regierungssystem: die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

### Klageschriften:

- Buchner, Klaus*, 2009: Klageschrift. Abrufbar unter: <http://oedp.de/themen/demokratie-sicherheit/oedp-politik/eu-verfassung/buchner-klagt-gegen-eu-reformvertrag>.
- Gauweiler, Peter*, 2008: Klageschrift. Abrufbar unter: <http://www.peter-gauweiler.de/pdf/Klage-Lissabon-Vertrag.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.10.09).
- Die LINKE*, 2009: Klageschrift. Abrufbar unter: <http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Fisahn/Aktuell/Klagen-end-zusammen.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.10.09).

### Anschriften der Autoren:

PD Dr. Wolfram Lamping, Vertretungsprofessor, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, 28209 Bremen  
E-Mail: [w.lamping@zes.uni-bremen.de](mailto:w.lamping@zes.uni-bremen.de)

Tobias Auberger, M.A., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover  
E-Mail: [t.auberger@ipw.uni-hannover.de](mailto:t.auberger@ipw.uni-hannover.de)

