

# Das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts: Verteidigung staatlicher Souveränität, Stärkung parlamentarischer Demokratie und Ausweitung verfassungsgerichtlicher Kontrollansprüche im Dreierpack?



Heinrich Pehle

*Heinrich Pehle*

### Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 30. Juni 2009 entschieden, dass der Vertrag von Lissabon über die Europäische Union mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Gleichzeitig hat es festgelegt, dass die parlamentarischen Beteiligungsrechte an der Europapolitik der Regierung ausgebaut werden müssen. Darüber hinaus hat das BVerfG in diesem Urteil aber auch die Grenzen der europäischen Integration aufgezeigt, die aus seiner Sicht nicht überschritten werden dürfen, soll die durch die Artikel 1 und 20 GG definierte deutsche Verfassungsidentität nicht verletzt werden. Damit verbinden sich Kontrollansprüche des BVerfG über das Handeln auch der europäischen Organe, die das Gericht zwangsläufig in Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof bringen werden.

## 1. Wie kommt „Lissabon“ nach Karlsruhe?

Grundlage des geltenden europäischen Rechts ist noch immer der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza. Dieser sollte die Europäische Union (EU) „fit“ machen für ihre damals bevorstehende Osterweiterung. Den in Nizza versammelten Staats- und Regierungschefs war jedoch bewusst, dass ihnen der große Wurf in Bezug auf die Vertragsrevision noch nicht gelungen war, weshalb sie dem Vertrag eine Erklärung beifügten, die eine breit angelegte Diskussion über die Zukunft der EU anstoßen sollte.

Daraufhin wurde die Einsetzung eines „Konvents zur Zukunft Europas“ beschlossen. Der Konvent erarbeitete den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, der mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz für die EU verhiess. Er wurde jedoch in Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden Mitte 2005 abgelehnt. Die danach ausgerufene Reflexionsphase endete mit dem Beschluss des Europäischen Rates, eine Regierungskonferenz zur Ausarbeitung eines EU-Reformvertrages einzuberufen. Das Resultat der anschließenden Verhandlungen war ein revidierter Vertragsentwurf. Auf seiner Grundlage einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel vom 18./19. Oktober 2007 in Lissabon auf die neue Rechtsgrundlage für die EU. Hierbei ist zusammenfassend stets vom Vertrag von Lissabon als dem „EU-Vertrag“ die Rede, obwohl

Vertrag über eine  
Verfassung für  
Europa

man sich bei der Regierungskonferenz auf zwei Verträge geeinigt hat, nämlich den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Der EU-Vertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der erst in Kraft treten kann, wenn er von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. In Deutschland wurde das parlamentarische Ratifizierungsverfahren abgeschlossen, nachdem Bundespräsident Horst Köhler das Ratifikationsgesetz am 8. Oktober 2008 ausgefertigt hatte. Völkerrechtlich gebunden war Deutschland damit allerdings noch nicht, denn dazu fehlte noch die Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde bei der italienischen Regierung in Rom.

Gegen die endgültige Ratifizierung des Vertrages waren Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wegen vermeintlicher Verletzung grundlegender Verfassungsprinzipien erhoben worden. Daher entschied der Bundespräsident, mit der Unterzeichnung der Ratifikationsurkunde bis zum Abschluss des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zu warten.

Grundsätzlich ist es auf mehrere Weise möglich, „Karlsruhe“ mit dem europäischen Recht zu befassen. Es ist unstrittig, dass Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen im Wege unterschiedlicher Verfahrensarten vor das Verfassungsgericht gebracht werden können und dass auf diesem Umweg grundsätzlich auch die Inhalte der jeweiligen Verträge der gerichtlichen Überprüfung zugänglich werden. In Bezug auf den Vertrag von Lissabon hatte das BVerfG über mehrere Anträge im Organstreitverfahren sowie zahlreiche Verfassungsbeschwerden zu entscheiden, die das Gericht zu einer gemeinsamen Entscheidung verband. Die Anträge bezogen sich nicht nur auf das Zustimmungsgesetz, sondern auch auf das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“, das abkürzend als „Begleitgesetz“ bezeichnet wird. Dieses Gesetz war zwar im Sommer 2008 ordnungsgemäß beschlossen, nicht aber ausgefertigt und verkündet worden, weil sein Inkrafttreten an dasjenige des Vertrages von Lissabon gebunden war.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschied am 30. Juni 2009, dass der Vertrag von Lissabon zwar mit der deutschen Verfassung vereinbar sei. Dies gelte jedoch nicht für das Begleitgesetz. Dieses sei insoweit verfassungswidrig, als es Bundestag und Bundesrat keine ausreichenden Beteiligungsrechte im europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren einräume.<sup>1</sup>

Wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, markiert dieses Urteil den – gewiss nur vorläufigen – Schlusspunkt hinter einer ganzen Reihe durchaus unterschiedlich akzentuierter Urteile und Entscheidungen des BVerfG, die sich auf die Europäische Union beziehen. Zudem knüpft es in verschiedener Hinsicht an das Urteil zum Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1993 an. Um Bedeutung und Brisanz des Lissabon-Urteils angemessen erfassen zu können, bedarf es deshalb eines kurzen Rückblicks auf die einschlägige Rechtsprechung der Karlsruher Richter.

## 2. Die bisherige „Europarechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts

Wann und aus welchem Anlass auch immer das BVerfG sich mit europäischem Recht und/oder den Handlungen und Entscheidungen der europäischen Institutionen auseinandersetzen musste – in jedem Fall waren die Karlsruher Richter mit dem Problem konfrontiert, dass über die Auslegung des EG-Vertrages nach Artikel 234 eben dieses Vertrages der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheidet. In ständiger Rechtsprechung hat der EuGH die These vom Vorrang des europäischen vor dem nationalen Recht einschließlich des jeweiligen Verfassungsrechts entwickelt und verteidigt, weil anders die Europäische Union als einheitlicher Rechtsraum nicht funktionieren könne.

These vom Vorrang des europäischen vor dem nationalen Recht

Es ist dieser im Vertragswerk zwangsläufig angelegte Vorrang europäischen Rechts und europäischer Rechtsprechung, an dem das BVerfG sich von jeher, beginnend mit dem „Solange I-Beschluss“ vom 29. Mai 1974, reibt. In diesem Beschluss führte das BVerfG aus, dass nicht nur das nationale Recht, sondern auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Form von Richtlinien und Verordnungen seiner Kontrolle unterworfen sei, und zwar „solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen vom Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist“ (BVerfGE 37: 271 (285)).

Solange I-Beschluss 1974

Nachdem der EuGH seine Grundrechtsjudikatur in den Folgejahren allerdings ausbaute und verfestigte, nahmen die Karlsruher Richter ihren im Solange I-Beschluss formulierten Anspruch auf eine regelmäßige Kontrolle des Gemeinschaftsrechts auf seine Vereinbarkeit mit den deutschen Grundrechten zurück. Bekannt geworden ist diese Entscheidung als „Solange II-Beschluss“. Er wurde am 26. Oktober 1986 verkündet. Das Gericht werde, so hieß es dort, „solange die EG, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH, einen wirksamen Schutz der Grundrechte generell gewährleisten [...], seine Gerichtsbarkeit im Bereich des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts [...] nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab des Grundgesetzes überprüfen“ (BVerfGE 73: 339 (340)).

Solange II-Beschluss 1986

Der Anspruch, Handlungen der EU-Organe direkt zu überprüfen, wurde nach „Solange II“ zwar nicht mehr in die Praxis umgesetzt, im Prinzip aber aufrechterhalten. Manifest wurde er im Urteil des Verfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in welchem der Zweite Senat den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärte.

Maastricht-Urteil

Das Maastricht-Urteil hat wie kaum eine andere der Karlsruher Entscheidungen massive Schelte erfahren. Die Fülle der seinerzeitigen Einzelkritiken hatte einen gemeinsamen Nenner. Übereinstimmend wurde nämlich beklagt, dass das Gericht seinen in „Solange II“ fixierten, temporären Rückzug von der Ausübung des Richteramtes bei etwaigen Kollisionen europäischen Rechts mit dem Grundgesetz ohne Not beendet habe, indem es sich zum Wächter über die Einhaltung des europäischen Integrationsprogramms erklärte.

Weil der Bundestag auch im europäischen Integrationsprozess „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ behalten müsse (BVerfGE 89: 155

(156)), werde das Grundgesetz verletzt, wenn ein Gesetz, mit dem die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von europäischem Recht geöffnet werde, nicht auf ein „hinreichend bestimmtes Integrationsprogramm“ rückführbar sei. Weiter wurde ausgeführt, dass dieses Programm einzig im primären Gemeinschaftsrecht festgeschrieben sei. Deshalb dürfe der Unionsvertrag auf keinen Fall im Sinne einer Erweiterung der Handlungsermächtigungen für die Union interpretiert werden. Eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.

Für sich selbst zog das Gericht daraus folgende Konsequenz: „Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“ (BVerfGE 89: 155 (156)). Obwohl das Gericht ausführte, dass es seine auf Europa bezogene Jurisdiktion in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH auszuüben gedenke, versuchte es sich, so seine Kritiker, mit dem Maastricht-Urteil letztlich eben doch als „Europäischer Gerichtshof höchster Instanz“ zu etablieren (Koch 1996). Dieser Vorwurf ließ sich nicht nur damit begründen, dass das BVerfG die originären Kompetenzen des EuGH usurpierte, sondern auch damit, dass die deutschen Gerichte und Behörden im Urteil dazu aufgefordert wurden, europäisches Recht nicht anzuwenden, wenn dieses nach eigener Einschätzung die nationale Delegationsermächtigung überschreite (BVerfGE 89: 155 (188)).

Das Karlsruher Urteil öffnete damit das Tor zu der nicht mehr auflösbaren Konfliktkonstellation, dass der EuGH den deutschen Gesetzgeber zum Erlass von Umsetzungsgesetzen verpflichtet, welcher vom BVerfG wegen Überschreitens der Delegationsermächtigung als verfassungswidrig untersagt wird. Das vom deutschen Verfassungsgericht angekündigte „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH erwies sich angesichts dieses Szenarios als unverständliche Worthülle, denn wenn ein Gericht in einem konkreten Fall tatsächlich zuständig ist, kann es sich nicht mit einem „Kooperationsangebot“ aus der Verantwortung befreien.

Im Jahr 2000 indes folgte ein Zeichen der Entwarnung, denn die Karlsruher Richter schienen gewillt, den potentiellen Konflikt zwischen deutscher und europäischer Verfassungsgerichtsbarkeit beizulegen, indem sie eine Richtervorlage zu einer europäischen Verordnung als unzulässig zurückgewiesen. Die Begründung der Vorlage, so hieß es in dem Beschluss, verfehle die Zulässigkeitsvoraussetzung bereits im Ansatz, weil sie auf einem, so wörtlich, „Missverständnis“ des Maastricht-Urteils beruhe (BVerfGE 102: 147 (164)). Dieses Missverständnis habe darin bestanden, dass das vorlegende Gericht gemeint habe, das BVerfG übe seine Prüfungsbefugnis über europäisches Recht nach dem Maastricht-Urteil entgegen der Solange II-Entscheidung ausdrücklich wieder aus. Eben dies könne dem Maastricht-Urteil aber nicht entnommen werden; die Annahme eines Widerspruchs zwischen den Entscheidungen „Solange II“ und „Maastricht“ sei mithin ohne tragfähige Grundlage.

Dieser am 7. Juni 2000 verkündete Beschluss erschien als „Friedensangebot“ an den EuGH (Sturm/Pehle 2005: 145; Lottha/Ketelhut 2006: 476). Mit der ausdrücklichen Bestätigung ihres Rückzugs von der Kontrolle über europäisches Recht bemühten sich die Karlsruher Richter offenbar wieder um eine

sachgerechte Arbeitsteilung mit dem EuGH. Dass sie sich diese Arbeitsteilung allerdings wohl nur für den Bereich der „Ersten Säule“ der EU (also für die Politikfelder, die der Europäischen Gemeinschaft zugeordnet sind, wie v.a. den Europäischen Binnenmarkt) vorstellen mochten, nicht aber für die anderen Politikbereiche, machte das Urteil des Zweiten Senats des BVerfGs zum deutschen Gesetz zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl vom 18. Juli 2005 deutlich.

sachgerechte  
Arbeitsteilung mit  
dem EuGH

Grundlage dieses Gesetzes war ein so genannter Rahmenbeschluss, der im Rahmen der „Dritten Säule“ von der EU gefasst worden war. Ungeachtet der Tatsache, dass der EuGH nur wenige Wochen vor der Verkündung des Karlsruher Urteils befunden hatte, dass derartigen Beschlüssen genau wie den in der „Ersten Säule“ verabschiedeten Richtlinien „unmittelbare Wirkung“ zukomme, befand der Zweite Senat, dass es sich bei der „Dritten Säule“ (der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) um einfaches Völkerrecht handle, dessen Umsetzung die Mitgliedstaaten notfalls auch verweigern dürften (BVerfGE 113: 273 (301); ausführlich dazu Pehle 2006). Das BVerfG wehrte sich in diesem Urteil gegen eine „nach den Vorgaben des Grundgesetzes unzulässige Entstaatlichung“ Deutschlands und betonte, dass die Mitgliedstaaten ihre nationale Identität, die in der „jeweiligen grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Struktur zum Ausdruck kommt“, müssten bewahren können (BVerfGE 113: 273 (298)). Es wird sich im Folgenden zeigen, dass eben diese Argumentation auch im Lissabon Urteil eine tragende Rolle spielt.

Entstaatlichung  
Deutschlands

### 3. Zentrale Aspekte des Lissabon-Urteils

#### 3.1 Das Zustimmungsgesetz: „Gerettet“ um den Preis neuer Kontrollansprüche des BVerfG

Wie einleitend erwähnt, hat das BVerfG entschieden, dass das deutsche Gesetz zum Vertrag von Lissabon (kurz: „Zustimmungsgesetz“) und damit eben auch der Vertrag selbst mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Als „Prüfungsmaßstab“ für das Zustimmungsgesetz dient dem Gericht wie schon beim Maastricht-Urteil (BVerfGE 89: 155 (171f.)) das in Artikel 38 Grundgesetz fixierte Wahlrecht, dessen Verletzung als grundrechtsgleiches Recht im Wege einer Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann. Dieser „wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilnahme“ könne verletzt sein, wenn „die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein Substanzverlust für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist“ (Rdnr. 210). Sichergestellt werden müsse daher, dass sich kein „Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellt“ (Rdnr. 264). Der Prüfungsmaßstab, den das BVerfG anlegt, bezieht sich deshalb auf die Frage nach der Aufrechterhaltung der „Balance der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten“ (Rdnr. 272).

Diese Balance kann nach Auffassung der Richter nur dann gewährleistet werden, wenn der Lissabon-Vertrag in der von ihnen im Urteil vorgenommenen, verfassungskonformen Auslegung gilt. Diese Auslegung dient primär dem Zweck, einer bereits im Urteil zum Haftbefehlsgesetz ängstlich beschworenen „Entstaatlichung“ Deutschlands durch die europäische Integration vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken. Deshalb wird die Europäische Union in Anlehnung an das Maastricht-Urteil als ein „Verbund souveräner Staaten“ konzipiert (Rdnr. 229, 231), der auf dem Prinzip der „umkehrbaren Selbstbindung“ beruhe. Weiter heißt es im Urteil dazu: „Die Vertragsbestimmungen lassen sich so auslegen, dass sowohl die verfassungsrechtliche und politische Identität der voll demokratisch organisierten Mitgliedstaaten gewahrt bleibt als auch ihre Verantwortung für die grundlegende Richtung und Ausgestaltung der Unionspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland bleibt auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein souveräner Staat [...]. Der Fortbestand souveräner Staatsgewalt zeigt sich auch in dem Recht zum Austritt aus der Europäischen Union und wird durch das dem Bundesverfassungsrecht zustehende Letztentscheidungsrecht geschützt“ (Rdnr. 298f.).

Verbund souveräner  
Staaten

Nach Auffassung der Karlsruher Richter verfügt der europäische Staatenverbund auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch nicht über eine Ausgestaltung, die dem „Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie“ entspreche (Rdnr. 267). Die eingeschränkte demokratische Legitimation zeige sich daran, dass das Europäische Parlament auch nach den Bestimmungen des neuen Vertrags „als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist“ (Rdnr. 280). Die „degressiv-proportionale“ Zusammensetzung des Europäischen Parlaments – also die Tatsache, dass den kleinen Mitgliedstaaten mehr Parlamentssitze zugestanden werden als ihnen nach dem reinen Verhältnis der mitgliedstaatlichen Bevölkerungszahlen zustünde – Sorge dafür, „dass das Gewicht der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsschwachen Mitgliedstaates etwa das Zwölfwache des Gewichts der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsstarken Mitgliedstaates betragen kann“ (Rdnr. 284). Zu einer „einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“ sei das Europäische Parlament, das nach wie vor nicht mehr als eine „Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker“ sei (Rdnr. 279), deshalb nicht fähig.

eingeschränkte  
demokratische  
Legitimation der EU

Weil der Europäischen Union keine Staatsqualität zukomme, könne dieser Zustand allerdings hingenommen werden, und zwar so lange, wie der EU keine „Blankettermächtigung zur Ausübung öffentlicher Gewalt“ erteilt werde, denn demokratisch legitimiert sei nur, was parlamentarisch verantwortet werden könne (Rdnr. 236). Die Europäische Union dürfe also angesichts ihrer zwangsläufig eingeschränkten demokratischen Legitimation nur im Rahmen der „begrenzten Einzelermächtigung“ handeln. Dieses bereits das Maastricht-Urteil maßgeblich prägende Prinzip, nach welchem die EU nur in den Bereichen tätig werden darf, die ihr durch die europäischen Verträge ausdrücklich übertragen worden sind, spielt auch für das Lissabon-Urteil eine wesentliche Rolle. Es dient als Argument dafür, dass nur durch seine strikte Beachtung die nationale „Verfassungsidentität“ der Mitgliedstaaten gewahrt werden könne. Im Falle Deutschlands

begrenzte  
Einzelermächtigung

werde diese Identität durch den unantastbaren Kerngehalt der Verfassung definiert, der durch Art. 79 III GG geschützt werde. Dieser Artikel erklärt die in Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze, darunter das in der Menschenwürde verankerte Demokratieprinzip, für veränderungsresistent. Die europäische Integration dürfe also nicht zu einer „Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland“ führen (Rdnr. 244), was bedeute, dass der Deutsche Bundestag „eigene Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht“ behalten müsse (Rdnr. 246).

Die Richter belassen es nicht bei dieser aus dem Maastricht-Urteil übernommenen, abstrakten Umschreibung, sondern benennen konkret diejenigen Politikbereiche, die ihrer Meinung nach im „Staatenverbund“ den Mitgliedstaaten vorbehalten sein und bleiben müssen:

„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. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.“

Die Richter wollen sichergestellt wissen, dass die genannten Sachbereiche nicht von der EU usurpiert bzw. vom deutschen Gesetzgeber – auch nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber – preisgegeben werden. Hierzu reklamiert das Gericht nicht nur wie bereits im Maastricht-Urteil das Recht zur Ultra-vires-Kontrolle für sich, sondern postuliert darüber hinaus in Form der „Identitätskontrolle“ eine neue verfassungsgerichtliche Zuständigkeit. Zudem legt es allen Verfassungsorganen eine besondere „Integrationsverantwortung“ auf.

Die Ultra-vires-Kontrolle soll nach dem Willen der Karlsruher Richter im Fall von „Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und Unionsorgane“ greifen: „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips [...] in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten“ [...]. Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes [...] gewahrt ist [...]. Die Identitätskontrolle ermöglicht die Prüfung, ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklär-

Ultra-vires-Kontrolle

Identitätskontrolle

ten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt“ (Rdnr. 240).

Beide Kontrollvarianten, so heißt es im Urteil, könnten dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland vom BVerfG für unanwendbar erklärt werde. Angestoßen werden könnten diese Kontrollen im Wege bislang schon vorgesehener Verfahren (Normenkontrollen, Organstreit, Bund-Länder-Streit, Verfassungsbeschwerde). „Denkbar“ sei aber auch die Schaffung eines „zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen“ (Rdnr. 241).

europarechts-  
freundliche  
Anwendung von  
Verfassungsrecht

Auch wenn das BVerfG eine „europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht“ verspricht, welche die „Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung“ nicht in Frage stellen soll (Rdnr. 241), so ist die integrationspolitische Brisanz dieser Aussagen doch nicht zu verkennen. „Das Ja zum EU-Reformvertrag“, so schreibt etwa der Berliner Rechtswissenschaftler Christian Calliess, münde in eine „Totalaufsicht“ des Verfassungsgerichts; geradezu „explosiv“ sei der im Urteil deutlich werdende Anspruch, „die Grenzen der Integration verbindlich und im Detail bestimmen zu wollen“ (Calliess 2009). Problematisch ist dieser Anspruch insbesondere, weil er mit der Bestimmung des Art. 267 AEUV kollidiert, der zu Folge über die Auslegung des europäischen Vertragswerks sowie über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der europäischen Organe der EuGH entscheidet. Wenn ein nationales Gericht über eine solche Frage befinden muss, so kann es diese Frage dem EuGH zu einer so genannten Vorabentscheidung vorlegen. Wenn die Entscheidung eines nationalen Gerichts mit Mitteln des nationalen Rechts nicht mehr angefochten werden kann, wandelt sich diese Kann- zu einer Muss-Bestimmung. Mit anderen Worten: Auch das BVerfG ist dieser Vorlagepflicht, mit der eine Bindung an die Entscheidungen des EuGH einhergeht, unterworfen. Deutlicher noch als im Maastricht-Urteil setzt sich also das BVerfG, das bislang dem EuGH im Übrigen noch niemals eine Frage zum EU-Recht vorgelegt hat, nunmehr über den Grundsatz hinweg, dass ihm das europäische Vertragswerk eine eigenständige Verwerfungskompetenz gegenüber Rechtsakten von europäischen Organen eben nicht zugesteht.

Es ist deshalb gewiss kein Zufall, dass die im Maastricht-Urteil immerhin noch mehrfach beschworene, wenngleich inhaltsleer gebliebene Formel vom „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH im Lissabon-Urteil mit keinem Wort mehr Erwähnung findet. Die Befürchtung ist begründet, dass das BVerfG mit seinem Anspruch auf „äußere Kontrolle“ darüber, wie das Vertragswerk ausgelegt wird (Rdnr. 238), auf einen Justizkonflikt mit dem EuGH zusteuert, auch wenn es diesen Anspruch als „exzeptionell“ verstanden wissen will (ebd.). Damit werden nicht mehr auflösbare Konfliktsituationen zwischen EuGH und BVerfG noch wahrscheinlicher als durch das Maastricht-Urteil. Denkbar ist zum Beispiel die groteske Situation, dass die Bundesrepublik Deutschland infolge der Nichtanerkennung eines EuGH-Urteils durch das BVerfG mit einem durch die Europäi-

Justizkonflikt mit  
dem EuGH

sche Kommission angestoßenen Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert würde, in welchem letztinstanzlich wiederum der EuGH zu entscheiden hätte.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma versuchen zahlreiche renommierte Rechtswissenschaftler in einem Aufruf des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht zu weisen. Sie schlagen vor, in das Bundesverfassungsgerichtsgesetz eine ausdrückliche Vorlagepflicht im Sinne der Vorabentscheidung aufzunehmen. Bevor das BVerfG im Wege einer Ultra-vires- oder einer Identitätskontrolle entscheide, müsse dem EuGH „Gelegenheit gegeben werden, sich mit den Zweifeln des BVerfG zu befassen und ggf. seine Rechtsprechung zu präzisieren oder zu modifizieren“ (Walter Hallstein-Institut 2009). Die Unterzeichner des Aufrufs sprechen wohl bewusst davon, dass der drohende Justizkonflikt bei Realisierung ihres Vorschlags „entschärft“ werden könnte. Dass er damit vollends aus der Welt sei, behaupten sie – mit guten Gründen – nicht.

### 3.2 Das Begleitgesetz: Verfassungswidrig weil ohne Integrationsverantwortung

Das BVerfG sieht die Kontrollansprüche, die es im Lissabon-Urteil für sich reklamiert, als Konsequenz aus der „Integrationsverantwortung“, der die deutschen Verfassungsorgane unterliegen. Sie bezieht sich auf den Schutz der deutschen Verfassungsidentität vor einer Erweiterung, Abrundung oder sachlichen Ausdehnung der Zuständigkeiten der EU. Im „äußersten Fall“ läuft sie nach dem Willen des BVerfG darauf hinaus, „eine weitere Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union zu verweigern“ (Rdnr. 264).

Bei der Integrationsverantwortung handelt es sich um eine begriffliche Neuschöpfung durch das BVerfG. Konkretisiert wird sie im Urteil vor allem in Bezug auf den Deutschen Bundestag. Die verfassungsrechtliche Grundlage dafür findet das Gericht in Art. 38 in Verbindung mit Art. 23 GG. Die Interpretation des Art. 38 GG durch das BVerfG läuft, wie erwähnt, darauf hinaus, dass das Wahlrecht als demokratische Fundamentalnorm in verfassungswidriger Weise entleert würde, wenn dem Deutschen Bundestag durch die europäische Integration keine „Befugnisse von substantiellem Gewicht“ mehr zukämen (Rdnr. 246). Art. 23 regelt die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung der Europäischen Union. Er legt u.a. fest, dass der Bund hierzu durch Gesetz Hoheitsrechte an die EU übertragen kann. Das BVerfG folgert daraus bereits im 2. Leitsatz seines Urteils, dass den gesetzgebenden Körperschaften eine „besondere Verantwortung“ zukomme, die den Anforderungen des Art. 23 GG genügen müsse. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber bei jeder Veränderung der Zuständigkeitsregelungen der EU sowie ihrer Entscheidungsverfahren „eine dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung“ trägt (Rdnr. 243). Mit anderen Worten: Immer dann, wenn die EU entsprechende Neuregelungen trifft, hängt die Zustimmung Deutschlands davon ab, dass sie per Gesetz beschlossen wird.

Integrations-  
verantwortung

Bei dieser Aussage würde es sich um eine pure Selbstverständlichkeit handeln, wenn einschlägige Bestimmungen nur im Wege förmlicher Vertragsände-

vereinfachte  
Änderungsverfahren

rungsverfahren modifiziert werden könnten. Der Vertrag von Lissabon sieht dazu jedoch Alternativen vor. Dabei handelt es sich zunächst um das so genannte *vereinfachte Änderungsverfahren* gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV. Er sieht vor, dass der Europäische Rat auf Vorschlag einer mitgliedstaatlichen Regierung, des Europäischen Parlaments oder der Kommission Änderungen der Bestimmungen des AEUV über die internen Politikbereiche der EU beschließen kann. Ein solcher Beschluss muss einstimmig erfolgen und tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten in Kraft. Das BVerfG bindet nun die Zustimmung Deutschlands im Europäischen Rat an die vorherige Verabschiedung eines Gesetzes nach Art. 23 GG, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Rdnr. 312).

allgemeine  
Brückenklause

Gleiches gilt, wenn die EU die *allgemeine Brückenklause* gemäß Art. 48 Abs. 7 EUV nutzen will. Dabei kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, dass im Ministerrat in den Fällen, in welchen er einstimmig entscheiden muss, zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit übergegangen wird. Das BVerfG sieht diese Bestimmung besonders kritisch, weil sie sich auch auf den Bereich der ehemaligen Dritten Säule – also auf die für den Schutz der Grundrechte zentrale Innen- und Rechtspolitik – bezieht (Rdnr. 319). Auch hier gilt nach dem Lissabon-Urteil, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einer solchen Entscheidung nur zustimmen darf, wenn Bundestag und Bundesrat zuvor ein entsprechendes Gesetz verabschiedet haben. Die Tatsache, dass Art. 48 Abs. 7 jedem einzelnen nationalen Parlament ein Ablehnungsrecht gegen den Gebrauch der Brückenklause einräumt, sei kein ausreichendes Äquivalent zu diesem Ratifikationsvorbehalt.

Flexibilitätsklause

In der EU der 27 Mitgliedstaaten wird es voraussichtlich nur sehr selten dazu kommen, dass eines der beiden genannten Verfahren tatsächlich aktualisiert wird. Anders sieht es allerdings aus, wenn es um die Anwendung der so genannten *Flexibilitätsklause* geht. Sie erlaubt dem Rat durch einstimmigen Beschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments seine Zuständigkeiten „abzurunden“, wenn ein Tätigwerden der EU erforderlich scheint um eines ihrer Ziele zu erreichen, in den Verträgen die dafür erforderlichen Befugnisse aber nicht vorgesehen sind. Diese Regelung, die bislang nur für den Binnenmarkt galt, nunmehr jedoch auf alle Tätigkeitsbereiche der EU angewendet werden kann, findet sich in Art. 352 AEUV. In der Vergangenheit kam sie jährlich mehrfach, allein im Jahr 2008 z.B. etwa 30 Mal, zum Einsatz (Falkenhain 2009: 312). Sie gehört also durchaus zum Standardrepertoire im europäischen Entscheidungsprozess. Das Lissabon-Urteil dekretiert, dass der deutsche Vertreter im Rat der Anwendung der Flexibilitätsklause künftig nur zustimmen darf, wenn dem eine verfassungsrechtliche Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat vorausgegangen ist (Rdnr. 328). Damit verbindet sich genauso wie beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren und bei der Anwendung der allgemeinen Brückenklause, dass die Bundesregierung faktisch einem parlamentarischen Weisungsrecht unterworfen wird.

Notbremseverfahren

Auch bei der Anwendung des so genannten *Notbremseverfahrens* nach Art. 48, 82 und 83 AEUV ist nach dem Willen des BVerfG die Integrationsverantwortung des Gesetzgebers in besonderer Weise gefordert. Dieses Verfahren betrifft Regelungen zur sozialen Sicherheit und zur Strafrechtspflege und erlaubt den einzelnen Ratsmitgliedern die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungs-

verfahrens und die Überweisung des jeweiligen Gesetzentwurfs an den Europäischen Rat. Auf diese Weise können Mehrheitsentscheidungen im Rat verhindert werden. Der deutsche Vertreter im Rat darf über das Ziehen der Notbremse nur nach Weisung des Bundestages und, wenn Kompetenzen der Länder betroffen sind, des Bundesrates handeln (Rdnr. 365, 400, 418).

#### Die wichtigsten „Europaurteile“ des Bundesverfassungsgerichts im Überblick

Jahr / Quelle	Beschluss / Urteil	Bedeutung
1974/BVerfGE 37: 271ff.	„Solange I“	Kontrolle von Gemeinschaftsrecht auf Grundgesetzkonformität durch BVerfG.
1986/BVerfGE 73: 339ff.	„Solange II“	Zeitlich begrenzte Aufgabe des Kontrollanspruchs über Gemeinschaftsrecht.
1993/BVerfGE 89: 155ff.	„Vertrag von Maastricht“	Wiederbelebung des Kontrollanspruchs (nicht nur über EU-Recht, sondern auch über etwaige Kompetenzüberschreitungen der EU-Organen: „Ultra-vires-Kontrolle“).
1998/BVerfGE 97: 350ff.	„Einführung des Euro“	Keine Aussage über Kontrollanspruch, da Verfassungsbeschwerde „offensichtlich unbegründet“.
2000/BVerfGE 102: 147ff.	„Bananenmarktordnung“	Ableitung umfassender Kontrollansprüche aus dem Maastrichturteil beruht auf einem „Missverständnis“ desselben.
2005/BVerfGE 113: 273ff.	„Europäischer Haftbefehl“	Recht der EU („Dritte Säule“) ist einfaches Völkerrecht, dessen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten verweigert werden kann.
2009/ BVerfG, 2 BvE 2/08	„Vertrag von Lissabon“	Anspruch sowohl auf Ultra-vires- Kontrolle als auch auf „Identitätskontrolle“; „Integrationsverantwortung“ des Gesetzgebers mit der Folge der Weisungsgebundenheit der deutschen Ratsvertreter bei Anwendung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens, der Brücken- und der Flexibilitätsklausel.

#### 4. Das Bundesverfassungsgericht als Oberaufseher über die europäische Integration?

Das BVerfG hat in seinem Urteil festgelegt, dass die deutsche Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon erst hinterlegt werden darf, wenn zuvor die von ihm geforderten Beteiligungsrechte für Bundestag und Bundesrat nach Maßgabe der im Urteil genannten Gründe ausgestaltet worden sind. Der Deutsche Bundestag hat das neue Begleitgesetz, betitelt als „Integrationsverantwortungsgesetz“ am 8. September 2009, mit breiter Mehrheit verabschiedet, der Bundesrat hat seine Zustimmung am 18. September gegeben. Den Auflagen des BVerfGs wurde mit der Verankerung der im Urteil verlangten Beteiligungsrechte in vollem Umfang entsprochen. Gleichzeitig wurden das Gesetz über die

Integrationsver-  
antwortungsgesetz

Zusammenarbeits-  
gesetz

Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag, kurz Zusammenarbeitsgesetz, sowie das Gesetz zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union neu gefasst.

Die Informationspflichten, die die Bundesregierung gemäß den Bestimmungen im Zusammenarbeitsgesetz in europapolitischen Angelegenheiten gegenüber dem Bundestag erfüllen muss, existieren zwar schon länger, waren bislang aber nur in einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag niedergelegt. Nunmehr ist gesetzlich geregelt, dass die Bundesregierung den Bundestag frühzeitig, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben der Europäischen Union unterrichten muss. Sie muss dem Bundestag vor Festlegung ihrer Verhandlungsposition Gelegenheit zur Stellungnahme geben und diese ihren Verhandlungen zugrunde legen. Zudem muss sich die Bundesregierung bemühen, vor einer Entscheidung in Europäischen Rat ein Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. All diese Bestimmungen, die nach ihrer gesetzlichen Verankerung im Wege einer Organklage künftig vor dem BVerfG eingeklagt werden können, mag man mit Fug und Recht zusammen mit den im Integrationsverantwortungsgesetz verankerten Beteiligungsrechten als Stärkung der parlamentarischen Demokratie verbuchen.

Die Medaille hat indes eine bedenkliche Kehrseite, die Martin Nettesheim (2009) als „Entmündigung der Politik“ geißelt. Dieses harsche Urteil begründet er damit, dass durch die Definition einer „integrationsfesten Verfassungsidentität“ ein für die EU auf Dauer gänzlich unverfügbarer Bereich politischer Zuständigkeiten geschaffen werde. Das BVerfG entziehe dieses Integrationsverständnis sogar der politischen Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, ohne ausreichend begründen zu können, „warum acht Richter in Karlsruhe besser als die demokratischen Institutionen beurteilen können, warum eine bestimmte Zuständigkeit so wichtig ist, dass sie nicht einer überstaatlichen Institution überantwortet werden soll.“

In der Tat: Seiner vom BVerfG proklamierten „besonderen Verantwortung“ im Integrationsprozess tut der Gesetzgeber ja nicht schon dadurch Genüge, dass er einer Vertragsänderung im vereinfachten Verfahren oder eine „Kompetenzabrundung“ der EU durch ein Gesetz förmlich bestätigt. Entsprechende Gesetze müssen zudem den inhaltlichen, in den Gründen des Lissabon-Urteils ausführlichst dargelegten Maßstäben des BVerfG entsprechen. Und auch dies kann, wie es im zweiten Leitsatz des Urteils heißt, „gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert“ werden. In Verbindung damit, dass das BVerfG gleichzeitig darüber wachen will, dass die europäischen Organe nicht aus dem System der „begrenzten Einzelermächtigung“ ausbrechen, schwingt es sich tatsächlich zum Oberaufseher über die Entscheidungen auf, die auf nationaler, intergouvernementaler und supranationaler Ebene im künftigen Integrationsprozess getroffen werden. Mit dieser Selbstüberhöhung hat das Verfassungsgericht der Demokratie letztlich wohl doch einen Bärendienst erwiesen.

## Anmerkung

- 1 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. Das Urteil ist noch nicht in der Entscheidungssammlung des Gerichts abgedruckt. Es wird deshalb hier unter Angabe der Randnummern (Rdnr.) als „BVerfGE 2009“ zitiert nach: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)

## Literatur

- Calliess, Christian (2009): Unter Karlsruher Totalaufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August, S. 8.
- Falkenhain, Mariella (2009): Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Diskussion, in: *Integration* 3, S. 308-313.
- Koch, Eckard (1996): Das deutsche Bundesverfassungsgericht als Europäischer Gerichtshof höchster Instanz?, in: Immenga, Ulrich/Möschel, Werner, Reuter, Dieter (Hrsg.): *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker*, Baden-Baden, S. 397-409.
- Lottha, Lothar/Ketelhut, Jörn (2006): Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration, in: Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H.W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden, S. 465-476.
- Nettesheim, Martin (2009): Entmündigung der Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August, S. 8.
- Pehle, Heinrich (2006): Wer schützt die Grundrechte in der Europäischen Union?, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, H. 1, S. 25-37.
- Sturm, Roland/Pehle Heinrich (2005): *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (2009): *Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswege aus dem drohenden Justizkonflikt* ([http://www.whi\\_berlin.de/documents/whi-material0109.pdf](http://www.whi_berlin.de/documents/whi-material0109.pdf)).