

E n t s c h e i d u n g s a n m e r k u n g**Lissabon in Karlsruhe**

1. Das Grundgesetz ermächtigt mit Art. 23 GG zur Beteiligung und Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.

2. a) Sofern die Mitgliedstaaten das Vertragsrecht so ausgestalten, dass unter grundsätzlicher Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung eine Veränderung des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren herbeigeführt werden kann, obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung) und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert werden kann.

b) Ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ist nicht erforderlich, soweit spezielle Brückenklauseln sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind. Auch in diesen Fällen obliegt es allerdings dem Bundestag und – soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, dem Bundesrat – seine Integrationsverantwortung in anderer geeigneter Weise wahrzunehmen.

3. Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf 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 politischen 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.

4. Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon [EUV-Lissabon]) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten (vgl.

BVerfGE 58, 1 [30 f.]; 75, 223 [235, 242]; 89, 155 [188]; dort zum ausbrechenden Rechtsakt). Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 273 [296]). Die Ausübung dieser verfassungsrechtlich radizierten Prüfungskompetenz folgt dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, und sie widerspricht deshalb auch nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon); anders können die von Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV-Lissabon anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden. Insoweit gehen die verfassungs- und die unionsrechtliche Gewährleistung der nationalen Verfassungsidentität im europäischen Rechtsraum Hand in Hand. (Amtliche Leitsätze)

GG Art. 23 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1, 79 Abs. 3, 93 Abs. 1 Nr. 4a; EGVtr Art. 5 Abs. 1; EUVtr 2007; EUVtr Liss Art. 4 Abs. 2 S. 1, Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2; EUVtrLissG, GGÄndG 2008

BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09

I. Der Vertrag von Lissabon

Mit seinem Urteil vom 30.6.2009¹ hat das BVerfG den Weg geebnet für die Ratifikation des Vertrags von Lissabon durch die Bundesrepublik Deutschland. Nachdem absehbar war, dass der Ratifikationsprozess des Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004² nicht erfolgreich durchlaufen werden konnte, hatte der Europäische Rat im Juni 2007 die Einberufung einer Regierungskonferenz beschlossen und dieser ein Mandat zur Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs für einen Reformvertrag erteilt, der an die Stelle des gescheiterten Verfassungsvertrags treten sollte. Bereits auf ihrem Lissabonner Treffen vom 18. und 19.10.2007 konnten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU einen entsprechenden Vertragstext verabschieden, der am 13.12.2007 ebenfalls in Lissabon unterzeichnet wurde³. Nachdem ein erstes Referendum in Irland über eine die Ratifikation des Reformvertrags ermöglichende Verfassungsänderung am 12.6.2008 einen negativen Ausgang hatte, sprachen sich die Iren in einem zweiten Referendum am 2.10.2009 für die notwendige Verfassungsänderung aus. Der Europäische Rat war Irland zuvor in mehreren Punkten entgegengekommen. Nachdem alle Mitgliedstaaten den Reformvertrag ratifiziert hatten, konnte er am 1.12.2009 in Kraft treten.

Der Vertrag von Lissabon nimmt zahlreiche Änderungen des EU- und des EG-Vertrags vor. Anders als noch im Verfas-

¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 – Lissabon.

² ABLEU 2004 Nr. C 310, 1.

³ ABLEU 2007 Nr. C 306, 1.

sungsvertrag vorgesehen, wurden die Verträge jedoch nicht einem einzigen Dokument zusammengefasst. Während der EU-Vertrag zwar grundlegend neu strukturiert wird, bleibt die Grundstruktur des EG-Vertrags im Wesentlichen erhalten, er wird jedoch in Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEU-Vertrag) umbenannt⁴. Die bisherige Säulenkonstruktion, nach der der EU-Vertrag das Dach über den drei Säulen (Europäische Gemeinschaften, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [GASP], Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen [PJZS]) gebildet hatte (Art. 1 EUV a.F.), ist aufgegeben worden. Eine einheitliche und rechtsfähige EU ist an die Stelle der aufgelösten Europäischen Gemeinschaft getreten (Art. 1 Abs. 3 S. 3, Art. 47 EUV). Die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) bleibt daneben als eigenständige supranationale Organisation bestehen. Da das Scheitern des Verfassungsvertrags nicht zuletzt darauf zurückzuführen war, dass in Teilen der Bevölkerung einiger Mitgliedstaaten Befürchtungen bestanden hatten, die EU werde sich mit einer Verfassung, mit der Betonung eigener Symbole (Hymne, Flagge etc.), mit einem eigenen Außenminister und mit als Gesetzen bezeichneten Rechtsakten zu einem quasi-staatlichen Gebilde entwickeln, wurde dieses formelle Verfassungskonzept im Vertrag von Lissabon aufgegeben. Der Vertrag von Lissabon rückt jedoch vielfach nur formal von der staatsähnlichen Terminologie des Verfassungsvertrags ab. Materiell wird dessen Substanz weitgehend in den Reformvertrag hinübergerettet.

II. Die Entscheidung des BVerfG vom 30.6.2009

Deutschland hat den Vertrag von Lissabon am 25.9.2009 ratifiziert, nachdem zuvor das BVerfG im Lissabon-Urteil über die Verfassungsmäßigkeit dreier Gesetze entschieden hatte, zum einen über die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Lissabonner Reformvertrag vom 8.10.2008⁵, zum zweiten über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom gleichen Tag⁶ und zum dritten über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU (Ausweitungsgesetz)⁷. Die Gesetze wurden in mehreren zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfassungsbeschwerde- (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) und Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) mit dem Argument angegriffen, sie verstießen gegen Art. 38 Abs. 1 GG. Während in den Verfassungsbeschwerden auf das grundrechtsgleiche Wahlrecht zum Bundestag abgestellt wurde, wurde in den Organstreitverfahren eine Verletzung der Entscheidungsbefugnisse des Bundestages gerügt.

Die gegen das Zustimmungs- und gegen das verfassungsändernde Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerden sowie die Anträge in den Organstreitverfahren blieben erfolglos. Die gegen das Ausweitungsgesetz erhobenen Verfassungsbeschwerden waren hingegen erfolgreich. Das BVerfG hat in

seiner Entscheidung vom 30.6.2009 das Ausweitungsgesetz gemäß § 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Im Folgenden sollen vor allem die maßgeblichen Überlegungen des BVerfG nachgezeichnet werden, die zum Erfolg der Verfassungsbeschwerden gegen das Ausweitungsgesetz geführt haben.

1. Die Ausweitung der Beschwerdebefugnis in Verfassungsbeschwerdeverfahren

Eine Verfassungsbeschwerde kann zulässigerweise nur erhoben werden, wenn ein Beschwerdeführer geltend machen kann, in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 90 Abs. 1 BVerfGG möglicherweise verletzt zu sein⁸. Im Lissabon-Urteil bestätigt das Gericht nun die schon im Jahre 1993 gewonnene Erkenntnis des Maastricht-Urteils, wonach sich Verfassungsbeschwerden auch auf die Behauptung stützen können, die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU bedeute eine Verletzung des Wahlrechts gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG⁹. Unter drei Aspekten, so das BVerfG, kann ein Beschwerdeführer dabei beschwerdebefugt sein:

(1) Unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG kann geltend gemacht werden, die Übertragung von Hoheitsrechten führe zu einer Entstaatlichung der Bundesrepublik Deutschland und damit zu einer Ablösung des Grundgesetzes¹⁰.

(2) Zudem kann, unterhalb der Schwelle des Staatlichkeitsverlustes, unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geltend gemacht werden, eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG höhle die Entscheidungsbefugnisse des Bundestages und damit das Wahlrecht aus¹¹. Dies gilt auch im Hinblick auf eine Einschränkung der demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages auf dem Gebiet der Sozialpolitik, die dazu führe, dass er die Mindestanforderungen des Sozialstaatsprinzips nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG nicht mehr erfüllen könne¹².

(3) Eine Beschwerdebefugnis unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG besteht nach Ansicht des BVerfG auch insoweit, als geltend gemacht wird, dass die EU ihrerseits nicht hinreichend demokratisch legitimiert sei¹³.

Mit dieser Rechtsprechung schreitet das BVerfG weiter auf dem Weg voran, über das grundrechtsgleiche Wahlrecht zum Bundestag objektive Staatsstrukturprinzipien (Staatlichkeit, Demokratie, Sozialstaat) in rügefähige Individualrechte umzudeuten. Der Anwendungsbereich der Verfassungsbeschwerde wird damit ohne eine entsprechende Änderung der

⁸ Vgl. etwa BVerfGE 100, 313 (354); 112, 363 (366).

⁹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 167 ff. – Lissabon.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 178 – Lissabon.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 173 – Lissabon.

¹² BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 181 – Lissabon.

¹³ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 176 – Lissabon.

⁴ Art. 2 Nr. 1 des Vertrags von Lissabon.

⁵ BGBl. 2008 II, 1038.

⁶ BGBl. 2008 I, 1926.

⁷ BT-Drs. 16/8489.

Bestimmung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG in bedenklicher Weise ausgeweitet. Potentiell sind dieser Entwicklung kaum Grenzen gesetzt, da nahezu jede strukturelle Entscheidung die Rechte des demokratischen Souveräns berühren und damit über Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG den individuellen Weg zum BVerfG eröffnen kann¹⁴. Der Schritt hin zu einer – bundesverfassungsrechtlich nicht gewollten – Popularbeschwerde ist von hier nicht mehr weit.

2. Die materielle Prüfung des BVerfG

Die materielle Begründetheitsprüfung am Maßstab von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nimmt die zur Begründung der Beschwerdebefugnis vorgebrachten Verfassungswidrigkeitsvorwürfe auf. Das BVerfG überprüft, ob die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt, ob dabei die innerstaatliche Demokratie in unzulässiger Weise angetastet wird und ob die EU ihrerseits demokratischen Grundsätzen entspricht.

a) Die Wahrung der souveränen Staatlichkeit der Bundesrepublik

aa) Die verfassungsrechtliche Garantie der Staatlichkeit

Das Grundgesetz, so das Gericht, setze die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiere sie in Art. 79 Abs. 3 GG¹⁵. Zwar hänge das Grundgesetz keiner Vorstellung von einer selbstherrlichen Souveränität, sondern vielmehr von einer völkerrechtlich geordneten und gebundenen Freiheit an¹⁶, gleichwohl ermächtige es den Integrationsgesetzgeber nicht, durch einen Eintritt in einen europäischen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben¹⁷. Ein solcher endgültiger Schritt der Entstaatlichung sei allein dem unmittelbar erklärten (verfassungsgebenden) Willen des deutschen Volkes gemäß Art. 146 GG vorbehalten. Unter dem Grundgesetz müsse die Union auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG daher „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten“ bleiben¹⁸, in welcher die Mitgliedstaaten dauerhaft die „Herren der Verträge“ seien¹⁹. Die Übertragung einer Kompetenz-Kompetenz auf die Union sei ebenso unzulässig wie eine

unwiderrufliche Hoheitsrechtsübertragung²⁰. Dem kann man im Grundsatz zustimmen. Wenn das BVerfG die Autonomie der EU in diesem Zusammenhang allerdings auf eine Stufe mit der Autonomie der innerstaatlichen kommunalen Selbstverwaltung stellt²¹, verfehlt es jedoch das Verständnis vom Wesen der europäischen Integration.

bb) Die verfassungsrechtliche Aufladung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung

Dem BVerfG ist jedoch insoweit beizupflichten, dass Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG nur die Übertragung hinreichend bestimmter Hoheitsrechte erlaubt²²; eine Blankettermächtigung zur Ausübung öffentlicher Gewalt darf der EU nicht erteilt werden²³. Das BVerfG sieht daher das unionsrechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV) als Prinzip an, das sich auch aus dem deutschen Verfassungsrecht speist²⁴. Zur Wahrung nicht zuletzt dieses Prinzips ist Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG nicht allein auf formelle Vertragsänderungen anwendbar, sondern auch auf immanente Vertragsänderungen, die kein innerstaatliches Ratifikationsverfahren vorsehen. Dies gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG bei der künftigen Anwendung der allgemeinen Brückenklausel des Art. 47 Abs. 7 AEUV, die einen Übergang vom Einstimmigkeitserfordernis bei Abstimmungen im Rat hin zu Mehrheitsentscheidungen ermöglicht²⁵. Die Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Europäischen Rat zu einer Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 7 EUV darf nur auf der Grundlage eines vorherigen Gesetzes gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG erfolgen²⁶. Dies soll nach Auffassung des BVerfG die vertraglich nicht vorgesehene Ratifikation der Vertragsänderung durch die nationalen Parlamente kompensieren. Daneben soll Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG einschlägig sein bei immanenten Kompetenzausweitungen der EU im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d, Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV)²⁷ sowie beim Gebrauchmachen von Art. 352 AEUV²⁸. In diesen Fällen, so das BVerfG, darf die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einem EU-Rechtsetzungsvorschlag nur erfolgen, sofern er

¹⁴ Kritisch auch *Fiebelkorn/Janz*, NWVBl. 2009, 449 (454); *Terhechte*, EuZW 2009, 724 (726).

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 216 – Lissabon.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 223 – Lissabon.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 228 – Lissabon.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 229 – Lissabon.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 231 – Lissabon.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 233 – Lissabon.

²¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 231 – Lissabon.

²² BVerfGE 89, 155 (187) – Maastricht.

²³ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 236 – Lissabon.

²⁴ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 234 – Lissabon.

²⁵ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 319, 414 – Lissabon.

²⁶ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 319 – Lissabon.

²⁷ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 419 – Lissabon.

²⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 328, 417 – Lissabon.

zuvor durch Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG hierzu ermächtigt worden ist²⁹.

Im Hinblick auf die so genannte Flexibilitätsklausel des Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV, wonach die EU rechtsetzend tätig werden darf, sofern und soweit dies erforderlich ist, um eines der Ziele der Unionsverträge (EUV, AEUV) zu verwirklichen und im übrigen Vertragsrecht die hierfür notwendigen Befugnisse nicht vorgesehen sind, unterliegt die Argumentationsführung des BVerfG allerdings Bedenken. Wenn der Rat mit Zustimmung des Parlaments einen Rechtsakt auf der Grundlage von Art. 352 AEUV erlässt, übt er eine ihm durch den AEUV-Vertrag mit dieser Bestimmung zugewiesene Befugnis aus³⁰. Insofern geht das Gericht systematisch fehl, wenn es ausführt, dass Art. 352 AEUV das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung lockere³¹. Auch wenn die Fassung, welche die Bestimmung durch den Vertrag von Lissabon erhalten hat, die Vertragsabrundungskompetenz nicht mehr nur wie Art. 308 EGV a.F. auf die Verwirklichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes beschränkt, handelt es sich dennoch nicht um eine Blankettermächtigung³². Das BVerfG ist gleichwohl der Auffassung, dass die Bestimmung es gestatte, die „Vertragsgrundlagen der EU substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen“. Da das Ausweitungsgesetz Beteiligungsrechte des Bundestags bei den durch den Lissabon-Vertrag eröffneten Möglichkeiten zu immanenten Vertragsänderungen nicht vorsieht, verstößt es nach Auffassung des BVerfG gegen Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 GG.

b) Die Wahrung der innerstaatlichen Demokratie

Bereits in seinem Maastricht-Urteil hatte das BVerfG die Weiterentwicklung der EU davon abhängig gemacht, „dass die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang dieser Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt“³³. Im Zuge der europäischen Integration dürfen, so das BVerfG, innerstaatliche Wahlen daher nicht dadurch ihrer demokratischen Legitimation beraubt werden, dass sie der Hervorbringung eines Parlaments dienen, dem kaum noch Kompetenzen zur Ausübung verblieben sind³⁴. Vielmehr muss der Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behalten oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf die europäische Entscheidungsfindung

ausüben³⁵. In seiner Lissabon-Entscheidung identifiziert das BVerfG nunmehr wesentliche Bereiche, in denen Deutschland ein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse auf Dauer verbleiben müsse³⁶. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören nach Ansicht des BVerfG 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 Bekenntnis³⁷. Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten, so das BVerfG, Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht, die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen, die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und – gerade auch sozialpolitisch motivierte – Ausgaben der öffentlichen Hand, die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften. Eine vertiefte Begründung, warum einem demokratischen Verfassungsstaat gerade diese Bereiche im Wesentlichen vorbehalten bleiben sollen, bleibt das Gericht leider schuldig. Allenfalls kann man einen Hinweis auf traditionelle Begründungszusammenhänge herauslesen, da es heißt, diese Bereiche seien „seit jeher“ besonders sensibel³⁸. Man kann mutmaßen, dass die Identifizierung der unübertragbaren Politikbereiche durch das BVerfG auf der Erwägung beruht, die genannten Bereiche könnten bei künftigen Integrationsschritten von Hoheitsrechtsübertragungen betroffen sein³⁹.

Unter Anlegung der von ihm selbst entwickelten Maßstäbe gelangt das BVerfG im Lissabon-Urteil zu der Erkenntnis, dass dem Bundestag ausreichende substantielle Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben. Dies gilt auch im Hinblick auf die sozialpolitischen Entscheidungsspielräume⁴⁰.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 328 – Lissabon.

³⁰ Vgl. EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 Rn. 29 f. – EMRK-Beitritt.

³¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., NJW 2009, S. 2267 Rn. 326 – Lissabon.

³² Ruffert, DVBl. 2009, 1197 (1201); Terhechte, EuZW 2009, 724 (728); anders aber BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 328 – Lissabon; zustimmend Classen, JZ 2009, 881 (884).

³³ BVerfGE 89, 155, 213 – Maastricht.

³⁴ BVerfGE 89, 155 (172, 182, 186, 207 ff.) – Maastricht.

³⁵ BVerfGE 89, 155 (207) – Maastricht; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 245 – Lissabon.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 249 – Lissabon; kritisch hierzu Nettessheim, NJW 2009, 2867 (2868).

³⁷ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 249 – Lissabon.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 252 – Lissabon.

³⁹ Schorkopf, EuZW 2009, 718 (721).

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 392 – Lissabon.

c) Die demokratische Ausgestaltung der EU

aa) Die demokratische Legitimation der EU

Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG macht die deutsche Mitwirkung an der EU davon abhängig, dass die Union dem Demokratieprinzip verpflichtet ist. Das BVerfG verlangt dabei freilich keine vollständige strukturelle Kongruenz der europäischen Unionsordnung mit dem Grundgesetz. Das Lissabon-Urteil zitiert vielmehr den Begriff der „strukturellen Kompatibilität“⁴¹. Der gegenüber einem Mitgliedstaat andersartigen Struktur der EU und der unterschiedlichen Verfassungstraditionen der anderen Mitgliedstaaten ist bei der Konkretisierung der Anforderungen Rechnung zu tragen. Die Demokratie der EU muss nicht staatsanalog ausgestaltet sein⁴². Nach Ansicht des BVerfG genügt derzeit grundsätzlich die über die nationalen Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten aus, die ergänzt und abgestützt wird durch das unmittelbar gewählte Europäische Parlament⁴³.

bb) Die Integrationsverantwortung der deutschen Verfassungsorgane

Da sich die demokratische Legitimation der EU nach Auffassung des BVerfG im Wesentlichen aus den mitgliedstaatlichen Demokratien speist, obliegt den deutschen Verfassungsorganen eine dauerhafte Integrationsverantwortung, die darauf gerichtet ist, dass die EU demokratischen Grundsätzen im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG entspricht⁴⁴. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen nimmt das BVerfG daher in bestimmten Fällen Weisungsrechte von Bundestag und Bundesrat gegenüber dem deutschen Regierungsvertreter im Rat an. Dies gilt etwa für die so genannten Notbremsemechanismen (Art. 48 Abs. 2, Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3, Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2 und UAbs. 3, Art. 87 Abs. 3 UAbs. 2 und UAbs. 3 AEUV). So kann ein Mitglied des Rates oder eine bestimmte Anzahl von Ratsmitgliedern beantragen, dass mit einem Entwurf eines Gesetzgebungsakts der Europäische Rat befasst wird, der seinerseits nur einstimmig agieren darf (vgl. Art. 15 Abs. 4 EUV). Da sich die Ausübung dieser Notbremsekompetenzen nach Auffassung des BVerfG in ihrer Bedeutung einer Vertragsänderung nähern, verlangt sie nach einer entsprechenden Ausübung der Integrationsverantwortung der innerstaatlichen Gesetzgebungsorgane. Nur auf diese Weise lasse sich das grundgesetzlich notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente gewährleis-

ten⁴⁵. Im Rahmen der Notbremseverfahren darf der deutsche Regierungsvertreter im Rat daher nur beantragen, den Europäischen Rat zu befassen, wenn der Bundestag ihn hierzu durch einen Beschluss angewiesen hat⁴⁶. Sind im Schwerpunkt Bereiche betroffen, die innerstaatlich entweder in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder in denen eine Bundesgesetzgebungskompetenz besteht, ein Bundesgesetz aber der Zustimmung des Bundesrates bedarf, darf der deutsche Ratsvertreter einen Antrag nur stellen, sofern ein entsprechender Beschluss des Bundesrates vorliegt. Da das Ausweitungsgesetz auch insoweit keine Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat vorsah, erkannte das BVerfG auch hierin einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG.

3. Der verfassungsgerichtliche Schutz der bundesdeutschen Verfassungsidentität

Wie bereits im Maastricht-Urteil nimmt das BVerfG im Lissabon-Urteil für sich in Anspruch zu überprüfen, ob der unantastbare Kerngehalt des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist⁴⁷. So soll insbesondere überprüft werden, ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Diese Kontrolle durch das BVerfG kann dazu führen, dass Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Dies durchbricht den grundsätzlichen Anwendungsvorrang des Europäischen Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten. Das BVerfG rechtfertigt diese Durchbrechung mit der Erwägung, dass es sich um einen Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung handele⁴⁸. Anders als der EuGH, der den Anwendungsvorrang aus dem Unionsrecht selbst ableitet⁴⁹, begründet das BVerfG ihn aus dem Grundgesetz heraus. Der in den innerstaatlichen Zustimmungsgesetzen zu den Unionsverträgen liegende Rechtsanwendungsbefehl erstreckt sich auf diese unionsrechtliche Verpflichtung, den Anwendungsvorrang herbeizuführen, und bewirkt ihn damit konstitutiv⁵⁰.

a) Die Identitätskontrolle

Aufgrund dieses verfassungsrechtlich fundierten Anwendungsvorrangs kann nach Ansicht des BVerfG das Unionsrecht im Kollisionsfall keinen Vorrang vor dem grundgesetz-

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 266 – Lissabon.

⁴² BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 272 – Lissabon.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 262 – Lissabon.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 245 – Lissabon.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 365 – Lissabon.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 418 – Lissabon.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 240 – Lissabon.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 332 – Lissabon.

⁴⁹ EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (1269) – Costa/ENEL.

⁵⁰ BVerfGE 73, 339 (374 f.) – Solange II.

lich abgesicherten Kerngehalt der Verfassungsidentität gemäß Art. 79 Abs. 3 GG haben⁵¹.

b) Die ultra-vires-Kontrolle

Neben die Identitätskontrolle stellt das BVerfG die ultra-vires-Kontrolle. Wie schon in seinem Maastricht-Urteil behält sich das BVerfG im Lissabon-Urteil eine Kontrolle darüber vor, ob die Rechtsakte der EU noch von den jeweiligen innerstaatlichen Zustimmungsgesetzen zu den Unionsverträgen gedeckt sind. Würde sich das sekundäre Unionsrecht, also das von den EU-Organen erlassene Recht jenseits der konsentierten Grundlage bewegen, wären die deutschen Staatsorgane gehindert, diese Rechtsakte anzuwenden⁵². Diesen Ausführungen liegt die so genannte „Brückentheorie“ zugrunde. Das von den Unionsorganen erlassene Recht dringt über die „Brücke“ des deutschen Zustimmungsgesetzes in die deutsche Rechtsordnung ein und gewinnt dadurch seinen Vorrang vor innerstaatlichem Recht⁵³. Dort, wo diese Brücke nicht trägt, weil es sich um einen ultra-vires-Akt handelt, soll das Unionsrecht jedenfalls in Deutschland keine Rechtsverbindlichkeit entfalten⁵⁴. Jenseits der Einwände, dass die Unanwendbarerklärung eines Unionsrechtsaktes in Deutschland die Funktionsfähigkeit der EU massiv gefährden würde⁵⁵, vernachlässigt das BVerfG bei seinen Überlegungen zudem, dass die Vertragsparteien die Überwachung der Verträge und der auf ihnen beruhenden Rechtsakte der Union bewusst einer europäischen Gerichtsstanz, dem EuGH, übertragen haben. Die Zurücknahme des ausschließlichen Herrschaftsanspruchs der innerstaatlichen Rechtsordnung gilt für alle Verfassungsorgane, auch für das BVerfG selbst. Die Wächterfunktion des BVerfG kann sich daher allenfalls auf die Überprüfung erstrecken, ob die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich die verfassungsrechtlichen Grenzen der Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Union eingehalten hat. Seine Kontrollbefugnis greift erst, wo der einer Hoheitsübertragung verschlossene Bereich gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG beginnt, d.h. die Grenze des Übertragbaren überschritten wird. Das BVerfG hat seine ultra-vires-Kontrollbefugnis im Lissabon-Urteil allerdings nicht nur auf den Kerngehalt der Verfassungsidentität beschränkt. Dies erscheint inkonsequent, da es zu unterschiedlichen Prüfungsmaßstäben führt. Auch wenn das BVerfG im Lissabon-Urteil zwischen der ultra-vires-Kontrolle und der Identitätskontrolle unterscheidet, muss sich auch die ultra-vires-Kontrolle konsequenterweise auf die Wahrung des integri-

onsfesten Verfassungskerns beschränken und erweist sich somit als Unterfall der verfassungsgerichtlichen Identitätskontrolle.

c) Die prozessuale Einkleidung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle

Einem Fachgericht ist es nach Auffassung des BVerfG verwehrt, einen Unionsrechtsakt eigenverantwortlich zu verwerfen oder nicht anzuwenden, selbst wenn es den integrationsfesten Kern des Grundgesetzes angetastet sähe. Vielmehr ist es nach den Grundsätzen der Solange-Rechtsprechung in analoger Anwendung des konkreten Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 100 Abs. 1 GG verpflichtet, die Frage nach der innerstaatlichen Verbindlichkeit des fraglichen Unionsrechtsaktes dem BVerfG vorzulegen⁵⁶. Sein diesbezügliches Entscheidungsmonopol hebt das BVerfG im Lissabon-Urteil ausdrücklich hervor⁵⁷. Eine Überprüfung von EU-Rechtsakten am Maßstab des unantastbaren Verfassungskerns kann jedoch nicht allein im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle erfolgen, sondern nach Ansicht des BVerfG auch in anderen Verfahren, etwa einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG), einem Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), einem Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) oder einer Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). Denkbar sei, so das Gericht, de lege ferenda auch die Einführung eines speziellen auf die bundesverfassungsgerichtliche ultra-vires- und Identitätskontrolle zugeschnittenen Verfahrens⁵⁸.

III. Fazit

Das Lissabon-Urteil lässt aus seinem gesamten Duktus darauf schließen, dass es mit dem Anspruch antritt, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Mitwirkung Deutschlands an der EU grundlegend neu zu formulieren. Dies gelingt ihm nur unvollkommen. In zentralen Fragen schreibt es die bisherige Rechtsprechung, insbesondere des Maastricht-Urteils, lediglich fort. Dort, wo es versucht, neue Akzente zu setzen, wirkt das Urteil unter Verfehlung des Wesens der europäischen Integration⁵⁹ merkwürdig rückwärtsgewandt und staatszentriert⁶⁰. Dies gilt etwa für die Passagen, in welchen es die europäische Integration in ihrem Charakter mit der kommunalen Selbstverwaltung vergleicht⁶¹ oder die EU als politischen Sekundärraum qualifiziert⁶². Gleichwohl oder vielleicht gerade deshalb wird die rechtswissenschaftliche Dis-

⁵¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 332 – Lissabon.

⁵² BVerfGE 89, 155 (188, 210) – Maastricht; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 240, 338 – Lissabon.

⁵³ Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. 7, 1. Aufl. 1993, § 183 Rn. 64 f.

⁵⁴ Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. 7, 1. Aufl. 1993, § 183 Rn. 65; ebenso Rupp, JZ 1998, 213 (214).

⁵⁵ Pache, EuGRZ 2009, 285 (297); Isensee, in: Burmeister (Hrsg.), FS Stern, 1997, S. 1239 (1242).

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 37, 271 (285 ff.) – Solange I; a.A. Gärditz/Hillgruber, JZ 2009, 872 (874).

⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 241 – Lissabon.

⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 241 – Lissabon; dazu Ruffert, DVBl. 2009, 1197 (1206 f.); skeptisch Sauer, ZRP 2009, 195 (197 f.).

⁵⁹ Vgl. auch Terhechte, EuZW 2009, 724 (728).

⁶⁰ Terhechte, EuZW 2009, 724 (731).

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 231 – Lissabon.

⁶² BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 Rn. 301 – Lissabon.

kussion der kommenden Jahre um dieses ausufernd wortreiche Urteil⁶³ kreisen. Der deutsche Gesetzgeber hat umgehend auf das Lissabon-Urteil des BVerfG und die Nichtigerklärung des Ausweitungsgesetzes reagiert und die Grundzüge der höchstrichterlichen Rechtsprechung nachgezeichnet, indem er die vom BVerfG eingeforderten Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat im Integrationsverantwortungsgesetz vom 22.9.2009 (IntVG)⁶⁴ formuliert hat. Ob die dadurch in einigen Fällen notwendig werdende parlamentarische Rückkopplung der Entscheidungen der deutschen Regierungsvertreter im Rat die Integrationsfähigkeit Deutschlands wesentlich beeinträchtigen⁶⁵ und Entscheidungsprozesse auf europäischen Ebene merklich verlangsamen wird⁶⁶, muss die künftige Praxis zeigen. Auch mag man darüber streiten, ob es sich bei den parlamentarischen Beteiligungsrechten, etwa bei der Ausübung der Kompetenzen nach Art. 352 AEUV, um einen systemwidrigen Einbruch der Legislative in den bisherigen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bei der Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt handelt. Das Lissabon-Urteil verdeutlicht jedenfalls, dass die deutsche Integrationsgewalt gemäß Art. 23 GG nicht mehr den herkömmlichen verfassungsrechtlichen Regeln für die auswärtige Gewalt folgt. Ob das BVerfG, indem es integrationsfeste, d.h. einer Übertragung nicht zugängliche Politikbereiche formuliert, künftige Integrationsschritte Deutschlands unmöglich macht, darf bezweifelt werden. Das Lissabon-Urteil selbst hat nicht Teil am Schutz des unantastbaren Verfassungskerns und ist der späteren Überprüfung und gegebenenfalls Revision durch eine künftige Generation von Bundesverfassungsrichtern durchaus zugänglich.

Prof. Dr. Andreas Haratsch, Hagen

⁶³ Vgl. auch *Oppermann*, EuZW 2009, 473.

⁶⁴ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) v. 22.9.2009, BGBl. 2009 I, 3022; geänd. BGBl. 2009 I, 3822.

⁶⁵ Vgl. dazu *Pache*, EuGRZ 2009, 285 (295 f.).

⁶⁶ Mögliche Verzögerungen begrüßend *Gärditz/Hillgruber*, JZ 2009, 872 (880).