

## **Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zu den Gesetzesentwürfen im Rahmen der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon**

Andreas Maurer

Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

26./27. August 2008

Aus der Sicht der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte ist die europäische Integration primär immer eine Frage des judikativen Verständnisses der EU-Rechtsordnung im Verhältnis zu den nationalen Verfassungsordnungen. Wie in anderen Staaten auch konzentrieren sich die europapolitischen Urteile des Bundesverfassungsgerichts daher seit mehr als 40 Jahren darauf, die Kompatibilität von Einzelbestimmungen und Grundsätzen des EU-Rechts mit den Anforderungen der grundgesetzlich verankerten Prinzipien der nationalen Souveränität, der Gewaltenteilung, der Demokratie und der Grundrechtsgewährleistung zu prüfen. Im historischen Längsschnitt ist dabei eine Entwicklung erkennbar, das Eigengewicht des Grundgesetzes und hieraus abgeleitet die Abhängigkeit der Entwicklung der EU von den verfassungsgemäßen Entscheidungen der Mitgliedstaaten in immer stärkerem Maße zu betonen. So behält sich Karlsruhe bereits seit 1974 die Kontrolle über EU-Akte anhand der Grundrechtsprinzipien des Grundgesetzes vor. Diesen Prüfungsvorbehalt unterstrich das Gericht bereits vehement in der Maastricht-Entscheidung von 1993. Bereits in diesem Urteil legten die Richter ihren Ausführungen ein eigenständiges Verständnis des Unionsvertrages zugrunde. Ungeachtet der politisch wie rechtlichen Kritik an der Staatszentriertheit dieses Urteils begann Karlsruhe auf der Grundlage der Maastricht-Entscheidung, neben der grundrechtsbezogenen Problematik auch weitere Wertungswidersprüche zwischen Unionsrecht und nationalem Recht zu akzentuieren, und zwar insbesondere im Hinblick auf das Demokratieprinzip. Völlig gegenläufig zur anfänglichen Rechtsprechung, die den sui-generis-Charakter der EG/EU betonte und daraus die Konsequenzen zog, die einheitliche Wirksamkeit der dieser neuen Rechtsordnung entspringenden Hoheitsakte auch zu Lasten des nationalen Rechts zu sichern, weist das Gericht seitdem fast ausschließlich auf die Grenzen der Integration hin. Das Gericht qualifiziert die EU dabei als „Staatenverbund“. Bereits in der begrifflichen Hervorhebung der Staatenabhängigkeit der EU spiegelt sich die Betonung des Eigengewichts der nationalen Verfassungen, die nach Auffassung der Karlsruher Richter verfassungsbedingte Hindernisse für die europäische Integration begründen. Das Ergebnis der Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung in Deutschland wirkt daher seit 1993 als deutlich konditioniert hinsichtlich einer weitergehenden europäischen Integration.

**Auch im Lissaboner Vertragsurteil orientiert sich die Bewertung der Dynamik des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts durch die Karlsruher Richter ausschließlich an den Maßstäben und Vorgaben des deutschen Grundgesetzes.** In seinem Urteil stellt das Gericht die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes zwar nicht grundsätzlich in Frage; es zieht allerdings enge Grenzen ein, die der Integration durch die im Grundgesetz verankerten Grundrechte und Demokratieprinzipien gesetzt sind. Das Gericht knüpft hierbei nahtlos an das Urteil zum Maastrichter Vertrag von 1993 an und qualifiziert die EU weiterhin als „Staatenverbund“, dessen Rechtsordnung eine von den Staaten „abgeleitete Grundordnung“ darstellt.

### **Ausgangsbefund: Eine undemokratische EU**

**Dreh- und Angelpunkt des Urteils zum Lissabonner Vertrag ist das Demokratieprinzip.** Insbesondere in der Zuweisung angeblich zu vieler oder zu ungenau bestimmter Kompetenzen an den „Staatenverbund“ der EU sieht das Gericht eine mögliche Schwächung des demokratischen Prinzips. Das Europäische Parlament ist im Verständnis des Gerichts ungeachtet seiner Stärkung solange nicht demokratisch legitimiert, wie es nicht auf der Grundlage demokratischer Gleichheit gewählt wird. Zur Begründung dieser Argumentation knüpft das Gericht an seine bereits im Maastricht-Urteil normierte Sicht über die Erfüllung des Demokratieprinzips an. In dieser

Grundsatzentscheidung stellte das Gericht fest, das „Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, [...] vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig [ist]“. Die vorrechtlichen Voraussetzungen definierten die Richter als „eine[r] ständige[n] freie[n] Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln [...] und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen vorformt.“ **Wurde der EU im Maastricht-Urteil eine Qualifizierung als demokratische Herrschaftsform aufgrund des Fehlens dieser „vorrechtlicher Voraussetzungen“ abgesprochen, geht das Gericht im Lissabon-Urteil noch einen Schritt weiter und erkennt nun auch in den formal-institutionellen Demokratisierungsoptionen der Mehrheitsentscheidung des Rates und des Wahlmodus zum Europäischen Parlament Merkmale, die die Entwicklungsdynamik der EU deutlich begrenzen.**

Das Europäische Parlament vermittele auch künftig eine zwar eigenständige, aber nur „zusätzliche“ demokratische Legitimation, die „die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten“ lediglich ergänze und abstütze. Allerdings stehe die fehlende „Erfolgswertgleichheit“ bei der Wahl des Europäischen Parlaments dem Demokratieprinzip entgegen. Das EP sei „kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“, was daran deutlich würde, „dass es 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.“ Auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages fehle es „an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens.“

**Ungeachtet der Tatsache, dass der Lissabonner Vertrag an keiner Stelle den Versuch unternimmt, ein einheitliches europäisches Volk zu konstituieren, bildet diese Argumentation den Kern des Urteils und prägt die weiteren Ausführungen des Gerichts.** So sehen die Karlsruher Richter in den mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten zusätzlichen Legitimationslieferanten – der doppelt-qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat, den Elementen assoziativer und direkter Demokratie (europäische Bürgerinitiative) oder der Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess – keine geeignete Kompensation für „die durch Wahl begründete Herrschaft der Mehrheit“.

Die beschreibende Darstellung der EP-Kompetenzen des Gerichts ist dabei sachlich unvollständig und irreführend und sollte daher auch im politischen Prozeß der Umsetzung des Urteils berücksichtigt werden: Unvollständig ist die Feststellung, dass im seit Maastricht geltenden Mitentscheidungsverfahren „ohne die Zustimmung des Europäischen Parlaments der sekundäre Rechtsakt nicht mehr zustandekommen“ könne. Diese Aussage ist zwar richtig; sie trifft aber nicht den Kerngehalt des Verfahrens, da die Ablehnungskompetenz des EP bereits seit 1987 im Rahmen des Zustimmungsverfahrens eingeführt und hierfür kennzeichnend wurde. Erst in der Würdigung der EP-Kompetenzen im Lissabonner Vertrag definiert das Gericht das Mitentscheidungsverfahren dann korrekt als eine Gesetzgebungsprozedur, „in dem das Europäische Parlament mit dem Rat gleichberechtigt tätig wird.“ Der Eindruck, dass das EP zwischen 1993 und 2009 lediglich ablehnen durfte, ist irreführend und verstärkt letztlich nur die negative Gesamtwürdigung, die das Gericht insgesamt zum EP abgibt.

### **Kurzfristige Folgen**

Das Gericht stellt fest, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung weiterhin gilt und die EU insofern nur über Zuständigkeiten verfüge, die ihr von den souverän bleibenden Mitgliedstaaten übertragen werden. Dieses auf den ersten Blick positive Gesamturteil bezieht sich allerdings ausschließlich auf den Kompetenzrahmen, den der Lissabonner Vertrag zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens normiert. Alle darüber hinausgehenden Kompetenzen, die sich im Zuge der

Anwendung verschiedener im Vertrag geschaffener Vertragsergänzungsklauseln erschließen lassen, werden hierdurch explizit nicht gedeckt.

**Das Gericht kündigt in diesem Zusammenhang an, dass es in Zukunft stets prüfen werde, ob die Grenze zur Aushöhlung der nationalstaatlichen Souveränität bzw. die Schwelle zur Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union überschritten wird.** Dabei lehnen die Richter den Schritt des Aufgehens der Bundesrepublik in einem **europäischen Bundesstaat** nicht grundsätzlich ab. Sie stellen ihn aber **unter den Vorbehalt, dass das deutsche Volk einer solchen Entwicklung zustimmen muss** und die demokratischen Anforderungen des Grundgesetzes und der Schutz der Grundrechte gewährleistet bleiben müssen. Die Grenze nationalstaatlicher Souveränität sieht das Gericht immer dann erreicht, wenn im Vollzug einer Vertragsergänzung für die „Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“. Dies gelte vor allem für Politikfelder, „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“.

### **Integrationsbremsen und umfassender Kontrollvorbehalt**

**Diese Argumentation friert den Kompetenz- und Handlungsrahmen des Lissabonner Vertrages auf unbestimmte Zeit ein. Konkret deutet sich hiermit an, dass bei jeder Entscheidung der EU zur weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses die Frage, ob die Grenze nationalstaatlicher Souveränität verletzt ist, erneut durch das Bundesverfassungsgericht zu klären sein wird.** Jede politische Antwort, die im Konsens aller Mitgliedstaaten formuliert wird, um die EU auch künftig handlungsfähig zu halten, birgt somit das Risiko, als unzulässige „Grenzüberschreitung“ gerügt zu werden. Das Gericht dehnt damit seine seit 1974 formulierte Kernargumentation über den Bereich des Grundrechtsschutzes aus und behält sich fortan die Prüfkompetenz zu all jenen im Lissabonner Vertrag normierten Bestimmungen selbst vor, die eine Ergänzung oder vereinfachte Änderung der Vertragsgrundlagen vorsehen. Es benennt auch die Reservate staatlicher Souveränität und demokratischer Autonomie, für die es die Aufsichtsfunktion wahrnehmen will: Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, das militärische und polizeiliche Gewaltmonopol, das materielle und formelle Strafrecht, fiskalische Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben (einschließlich der Kreditaufnahme und insbesondere im Hinblick auf sozialpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand), die sozialstaatliche Gestaltung der Lebensverhältnisse sowie Fragen des Familienrechts, des Schul- und des Bildungssystems und im Umgang mit religiösen Gemeinschaften. In diesen Bereichen gelte es nicht nur die rechtliche Übertragung, sondern auch die effektive Ausübung von Hoheitsrechten im Vorhinein sachlich zu begrenzen. Damit geht das Gericht über den von ihm geforderten umfassenden Kontrollvorbehalt bei Kompetenzübertragungen hinaus. Was es hier für sich reklamiert, ist die Rolle einer potentiellen, jederzeit rechtlich einklagbaren Integrationsbremse.

**In der europapolitischen Praxis wirft die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Auflistung der zu schützenden nationalstaatlichen Kernbereiche schwerwiegende Fragen auf. Denn das Gericht erschwert auch in jenen Politikfeldern, die durch den Lissabonner Vertrag vergemeinschaftet wurden, die materielle Ausfüllung der primärrechtlichen Integrationsangebote, die im Urteil auf Teile eines europäischen „Integrationsprogramms“ reduziert werden.** Weiterreichende Integrationsprojekte, wie zum Beispiel die Entwicklung eines europäischen Strafgesetzbuchs oder die im politischen Raum seit langem diskutierten Überlegungen, eine europäische Armee aufzustellen, eine europäische Sozialversicherung zu schaffen oder eine eigene europäische Steuererhebungskompetenz einzuführen, werden so auf Eis gelegt.

Nach Ansicht des Gerichts stellt die Integration all dieser Bereiche eine solch fundamentale

Entscheidung dar, dass ihr die Willensbekundung des deutschen Volkes vorausgehen müsse. **Konkret läuft dieser Vorbehalt auf den Zwang zur Volksabstimmung über jene künftigen Vertragsreformen hinaus, die nach Prüfung des Verfassungsgerichts als qualitativer Integrationsprung gedeutet werden.** Und dies selbst dann, wenn ein neuer Vertragskompromiss weit hinter dem zurückbleibt, was eine deutsche Bundesregierung vorher, in den Verhandlungen, gegenüber den EU-Partnern als referendumpflichtig dargestellt hat. Diese Unsicherheit wird zweifellos die Ratifizierung jeglicher Vertragsänderungen in ganz Europa erschweren. Vor allem aber wird die Autonomie des Bundestags, des Bundesrats und der Bundesregierung bei der Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung in Frage gestellt.

### **Hürden bei der vereinfachten Vertragsanpassung**

Der Reformvertrag normiert erstmals in der Geschichte der EU eine fünfstufige Verfahrenskette zur Änderung und Anpassung des gesamten Vertrages sowie einzelner verfahrensrechtlicher und substantzieller Aspekte.

#### **Art. 48 (2) bis 48 (5) EUV: „Ordentliche Verfahren“**

Auf der ersten Stufe stehen künftig zwei „ordentliche“ Verfahren zur Änderung des Vertrages. Das Verfahren sieht zwei Varianten vor:

In der ersten Variante „Konvent plus Regierungskonferenz“ muss der Präsident des Europäischen Rates nach Art. 48 (3) EUV einen Konvent einberufen, wenn der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen beschließt. Der Konvent soll die Änderungsentwürfe prüfen und im »Konsensverfahren« eine Empfehlung für die nachfolgende Regierungskonferenz abgeben.

In der zweiten Variante „Regierungskonferenz ohne Konvent“ kann der Europäische Rat aber nach Art. 48 (3) Uabs. 2 EUV mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, auf die Einberufung eines Konvents zu verzichten, wenn das Konventsverfahren auf Grund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. Liegt die Zustimmung des Europäischen Parlaments hierzu vor, wird auf der Grundlage eines Mandats des Europäischen Rates eine Regierungskonferenz zur Prüfung und etwaigen Änderung des Vertrages einberufen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, muss die Regierungskonferenz auf der Grundlage der dann im Konsensverfahren von einem Konvent angenommenen Empfehlungen arbeiten.

#### **Art. 48 (6) EUV: „Vereinfachte, politikbereichsspezifische Vertragsrevision“**

Auf einer zweiten Stufe sieht der Reformvertrag vor, dass der Europäische Rat eine „Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Union erlassen“ kann. Diese kryptische Formulierung betrifft alle internen Politiken der Union vom Binnenmarkt über die Wirtschafts-, Währungs-, Innen- und Justizpolitik bis hin zur Gesundheits-, Energie- und Bildungspolitik. Ein entsprechender Änderungsbeschluss des Europäischen Rates erfolgt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission. Im Unterschied zum vereinfachten Vertragsrevisionsverfahren nach Art. 48 (7) EUV verfügen die nationalen Parlamente nicht über ein Vetorecht. Gleichwohl sind die über Art. 48 (6) EUV autorisierten Änderungen Gegenstand von Ratifizierungsverfahren nach den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Die Bestimmung beschränkt allerdings auch die Eingriffstiefe der jeweiligen Reformen. Die nach diesem Verfahren angenommenen Vertragsänderungen dürfen nicht zu einer Ausdehnung der der Union übertragenen Zuständigkeiten führen. Hierzu ist letztlich wieder der Rückgriff auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren notwendig.

#### **Art. 48 (7) EUV: „Vereinfachte, verfahrensspezifische Vertragsrevision“**

Auf der dritten Stufe legt der Vertrag die Regeln für ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren fest. Hierzu werden zwei Reformfelder identifiziert, um die Substanz des Reformvertrages ohne Einberufung einer Regierungskonferenz oder eines Konvents zu ändern:

Art. 48 (7), 1. Uabs. EUV: In Bereichen, in denen der Rat nach den Bestimmungen des Vertrages einstimmig entscheiden muss, kann der Europäische Rat einstimmig eine Überführung in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit beschließen.

Art. 48 (7), 2. Uabs. EUV: In Bereichen, in denen der Rat Massnahmen nicht nach dem ordentlichen Gesetzgebungs-, sondern nach einem »besonderen Gesetzgebungsverfahren« annimmt, kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, diese Verfahren in das »ordentliche Gesetzgebungsverfahren« zu überführen.

Beide Beschlüsse unterliegen der Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie einem besonderen, sehr weitgehenden Vorbehaltsrecht der nationalen Parlamente. Legt auch nur ein einziges nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung einer entsprechenden Vertragsänderungsinitiative sein Veto ein, scheitert das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 (7), 3. Uabs. EUV). Im Gegenzug entfällt jedoch die Pflicht zur Ratifikation der Vertragsänderungsbeschlüsse. Diese Bestimmung entspricht weitestgehend der Passerelle in der ehemaligen, durch den Maastrichter Vertrag statuierten Justiz- und Innenpolitik (Art. 42 EUV). Das Verfahren eröffnet - dies ist unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit auf der „Habenseite“ der Union zu verbuchen – die Möglichkeit, längerfristig auch diejenigen Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies im Konvent beziehungsweise in den Regierungskonferenzen 2003 und 2007 nicht gelungen ist. Die Einstimmigkeit der Übergangentscheidung gewährleistet in diesem Zusammenhang, dass jeder Staat die Entscheidungshoheit über diesen wichtigen Schritt behält. Andererseits stellt die Passerelle als Befugnisserweiterung des Europäischen Rates einen Schritt dar, der die institutionelle Balance zwischen den Organen Parlament, Rat und Kommission deutlich zugunsten des Rates bzw. des Europäischen Rates verändert. In der Umsetzung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens werden sich daher sicherlich auch grundsätzlichere Fragen der demokratischen Kontrolle des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden stellen.

#### **Art. 352 AEUV: Flexibilitätsklausel**

Auf einer vierten Stufe bestätigt Art. 352 AEUV schließlich die seit langem geltende Flexibilitätsklausel zur einstimmigen Ergänzung bereits vertraglich sanktionierter Politiken (siehe Art. 308 EGV). Sind im Reformvertrag die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, obwohl „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich“ erscheint, dann kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Art. 352 AEUV erlaubt jedoch keine Änderung des Reformvertrages, sondern nur eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung oder Befugnisserweiterung der Union. Voraussetzung hierfür ist also immer, dass der Vertrag ein konkretes Unionsziel bestimmt, dass durch die spezifischen Kompetenznormen selbst nicht gedeckt ist. Explizit ausgeschlossen sind hierbei jedoch Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen würden, obwohl die betroffene Vertragsbestimmung jedwede Harmonisierung ausschließt. Ausgeschlossen sind somit also auch flexible Vertragsergänzungen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei der Diskriminierungsbekämpfung, der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik, der Forschungspolitik, der Kultur-, Bildungs-, Ausbildungs-, Jugend- und Sportpolitik, der Tourismuspolitik, sowie im Katastrophenschutz und der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinauslaufen würden.

#### **Notbremsen gegen vermeintliche „Integrationsraserei“**

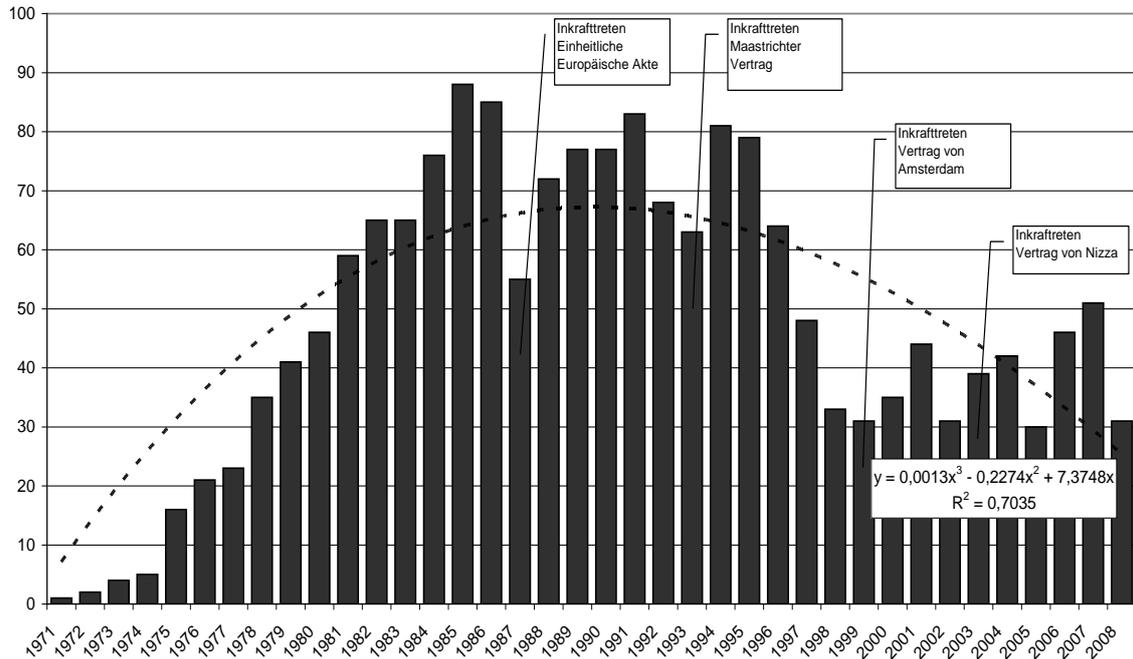
Auf einer fünften Stufe etabliert der Reformvertrag so genannte „Notbremsen“ für die sekundärrechtliche Weiterentwicklung bestimmter Politiken. Im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs wird für Maßnahmen zur sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer festgehalten, dass ein Mitgliedstaat im laufenden, ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einen Vorbehalt geltend machen kann, wenn und weil der geplante Rechtsakt „die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen“ könnte (Art. 48 AEUV). Auch im Bereich der Justiz- und Innenpolitik eröffnete erst eine derartige, vom irischen Ratsvorsitz ins Spiel gebrachte Option den Weg für einen Kompromiss zwischen jenen Regierungen, die weitere Integrationsschritte zu Gunsten der strafrechtlichen Zusammenarbeit forderten, und denjenigen (vor allem Großbritannien), die zurückhaltend blieben (Art. 83 (3) AEUV). Jeder Staat, der eine Maßnahme als mit den grundlegenden Prinzipien seiner Strafrechtsordnung für unvereinbar hält, verfügt damit über ein suspensives Vetorecht, um das laufende Ratsverfahren zu stoppen. Der Europäische Rat muss sich dann mit der Frage befassen und innerhalb von vier Monaten entscheiden. Lässt sich keine Einigung erzielen, kann eine verstärkte Zusammenarbeit eingeleitet werden, an der sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligen muss. Problematisch an beiden Notbremsen ist die Unbestimmtheit des Verfahrenszeitpunkts. Es wird sich wahrscheinlich nur im Rahmen eines Interinstitutionellen Abkommens zwischen Parlament und Rat klären lassen, ob Staaten die Notbremse in jeder Phase des Gesetzgebungsverfahrens oder nur in einer bestimmten Phase der ratsinternen Vorabstimmung (beispielsweise im Hinblick auf dessen erste Lesung) ziehen dürfen.

Die Karlsruher Richter verstehen nun unter der Übertragung von Hoheitsrechten „jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts“. Damit unterliegt künftig jede noch so kleine Anpassung des europäischen Vertragswerks der Zustimmung der deutschen Gesetzgebungsorgane, also des Bundestags und des Bundesrats. Jenseits des üblichen Vertragsänderungsverfahrens würden fortan auch die neuen Mechanismen der vereinfachten Änderungsverfahren, der Brückenklauseln oder der Vertragsabrundungen eine Billigung durch das deutsche Parlament erfordern. Diese vereinfachten Vertragsänderungsverfahren wurden eingeführt, um in einer Union von 27 und mehr Mitgliedstaaten nicht jede Vertragsanpassung dem langwierigen Verfahren einer Regierungskonferenz unterziehen zu müssen. Gleichwohl sehen diese Verfahren als Hürden die Einstimmigkeit unter den EU-Staaten sowie in den meisten Fällen die Zustimmung des EP vor.

- a) Das mit dem Vertrag von Lissabon in Artikel 48 EUV fixierte abgestufte Verfahren zur vereinfachten Vertragsänderung erlaubt in Absatz 6 eine erleichterte Änderung des dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), also der Bestimmungen im Bereich der „internen Politiken“ wie zum Beispiel des Binnenmarkts, der Grundfreiheiten, der Agrarpolitik, der Innen- und Justizpolitik oder der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Eine Erweiterung der Zuständigkeiten der EU ist dabei schon von Vertrags wegen ausgeschlossen.
- b) Mit einer allgemeinen Brückenklausel in Artikel 48 (7) EUV und einer speziellen Brückenklausel für familienrechtliche Maßnahmen in Artikel 81 (3) AEUV wird ein vereinfachtes Verfahren zum Übergang von Entscheidungen im Rat mit Einstimmigkeit zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit sowie von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglicht.
- c) Daneben bestätigt der Lissabonner Vertrag die bereits bestehende und jährlich etwa 30 Mal effektiv genutzte Flexibilitätsklausel: Sind im Vertrag die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, obwohl „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich“ erscheint, dann kann der Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Diese sogenannte Vertragsabrundungsklausel erlaubt eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung der Befugnisse der Union. Explizit ausgeschlossen sind Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen. Die Klausel ist bisher – häufig in Kombination mit anderen, kompetenzrechtlich eindeutigen Rechtsgrundlagen – genutzt worden, um die EU mit Instrumenten auszustatten, die sie zur Ausübung der bereits auf sie übertragenen Zuständigkeiten und Aufgaben benötigt. Dazu gehören zum Beispiel die Schaffung von Agenturen, die Vereinbarung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen im Zusammenhang mit Abkommen mit Drittstaaten.

### Nutzung des Artikel 235 / 308 EG-Vertrag (1971-2008)

Eigene Berechnung nach EUR-LEX, 7. Juli 2009; Suchkriterium: Rechtsgrundlage(235/308)+Zeitraum(Jahr)+Autor(Rat)



Eigene Berechnung nach EUR-LEX, 7. Juli 2009; Suchkriterium: Rechtsgrundlage (=235/=308) + Zeitraum (=Jahr) + Autor (=Rat)

Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht eine Anpassung des vorbereiteten „Ausweitungsgesetzes“ (BT-Drs. 16/8489) gefordert, um den Vertrag von Lissabon endgültig in Deutschland ratifizieren zu können. Das Gericht hat damit den Versuch der EU, einen sachgerechten Ausgleich zwischen dem primärrechtlichen Anpassungsbedarf und dem Wunsch nach gleichberechtigter Teilhabe aller Mitglieder zu schaffen, insofern durchkreuzt, als es das von Bundestag und Bundesrat beschlossene Verfahren des innerstaatlichen Ratifikationsvorbehalts verworfen hat. Die differenzierten Änderungsverfahren werden also lediglich auf europäischer Ebene vereinfacht; die innerstaatliche Umsetzung wird dieser Differenzierung nicht folgen: Das Gericht fordert, dass Bundestag und Bundesrat die ihnen auferlegte Integrationsverantwortung durch eine explizite Zustimmung auf gesetzlich geregelter Rechtsgrundlage wahrnehmen. Jede Stimmenthaltung wirkt demnach wie eine Ablehnung. Die bereits vorbereitete Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung reicht dem Gericht nicht aus.

Die parlamentarische Mitwirkungspflicht gilt somit nicht nur bei Kompetenzübertragungen, sondern auch bei Veränderungen des EU-Entscheidungsverfahrens. Die unmittelbaren Wirkungen des Urteils sind begrenzt. Dennoch könnte insbesondere die Argumentation der Richter längerfristig Folgen für die deutsche Europapolitik und die Rolle Deutschlands in der EU haben.

#### Europapolitische Langfristeffekte

Das Bundesverfassungsgericht fordert eine Neuverteilung der Gewichte zwischen Exekutive und Legislative in der deutschen Europapolitik, die über die Umsetzung seines Urteils hinausreichen wird. Durch die Pflicht zur Zustimmung werden Bundestag und Bundesrat in ihren Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten gestärkt. Die Parlamentarier werden den europäischen Integrationsprozess kontinuierlich begleiten und europäische Entscheidungen umfassend politisch analysieren müssen.

Das Gericht hat sich mit seinem erkennbaren Wunsch, sich bei der Bewertung der weiteren Dynamik des Integrationsprozesses allein am deutschen Grundgesetz orientieren zu wollen,

(bewusst oder unbewusst) zu einem politischen Akteur im europäischen Politikzyklus gemacht. Sowohl Bundestag als auch Bundesrat werden versucht sein, künftig bei jeder textlichen Änderung des europäischen Vertragswerks, aber auch bei jedem strittigen Gesetzgebungsverfahren mit der Anrufung des Verfassungsgerichts – oder der Drohung der Anrufung – Einfluss auf die Verhandlungsführung der Bundesregierung in Brüssel zu nehmen. **Bei jeder EU-Richtlinie kann dem Verfassungsgericht die Frage gestellt werden, ob damit nicht die Schwelle zum Bundesstaat und zum nationalen Souveränitätsverzicht überschritten und der unantastbare Kerngehalt der „Verfassungsidentität“ verletzt werde. Dies erhöht die Gefahr, dass europapolitische Vorhaben zu einem Hebel in der innenpolitischen Auseinandersetzung werden, dass europäische Sachfragen für taktische Machtfragen und innenpolitische Koppelgeschäfte instrumentalisiert werden.** Die langfristig entscheidende Frage wird also sein, wie fest der parteiübergreifende europapolitische Grundkonsens in Deutschland ist.

**Den Spielraum der Bundesregierung, in Brüssel Europapolitik aktiv mitzugestalten, hat das Verfassungsgericht mit seinem Urteil jedenfalls deutlich eingeengt; den Druck in Richtung einer reaktiv-bremsenden Politik hingegen hat es erhöht.** Die integrationspolitische Botschaft des Gerichts wird Konsequenzen für das Grundverständnis deutscher Europapolitik und die Stellung Deutschlands in Brüssel haben. Der Hinweis auf die traditionelle Rolle Deutschlands als Motor der Integration und Moderator europäischer Kompromisse wird in den interministeriellen Abstimmungen nicht mehr ausreichen, um die fachspezifischen Vorbehalte und Bedenken einzelner Ministerien im Interesse europäischer Lösungen zu überwinden. **Dennoch bleibt die Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess ein Verfassungsauftrag an die deutsche Politik und steht nicht im „politischen Belieben“ der deutschen Verfassungsorgane. Diese Verpflichtung gilt demzufolge auch für das Bundesverfassungsgericht, das seine Rechtsprechung auch künftig an der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes ausrichten muss.**

Der umfassende Prüfungsanspruch des Verfassungsgerichts könnte zudem neue Konfliktfelder öffnen. Zunächst wäre da der noch offene und auch mit diesem Urteil nur vordergründig geklärte Konflikt zwischen dem Verfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof über die letztinstanzliche Entscheidung der Rechtmäßigkeit europäischer Gesetzgebung. Dieser Konflikt wird dann wirklich aufbrechen, wenn die beiden Gerichte in einem konkreten Fall zu sich widersprechenden Urteilen über die Rechtmäßigkeit einer europäischen Richtlinie kommen; dann werden Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat vor der Wahl stehen, entweder dem EuGH oder dem Bundesverfassungsgericht folgen zu müssen.

Maßstab für die Vereinbarkeit des Lissabonner Vertrages mit dem Grundgesetz bleibt für die Karlsruher Richter die über die Nationalstaaten gewährleistete Legitimationskette. Die Legitimation über das direkt gewählte Europäische Parlament muss aus Sicht des Gerichts wegen der fehlenden Wahlrechtsgleichheit bei den Europawahlen zurücktreten. Diese Argumentation entspricht dem staatszentrierten Demokratieverständnis der deutschen Staatsrechtslehre des 19. und 20. Jahrhunderts, das in Anbetracht des modernen Mehrebenen- und -akteurssystems der EU anachronistisch wirkt.

**Allerdings muss die in dem Karlsruher Urteil manifeste Zurücksetzung der Rolle des Europäischen Parlaments bei kleineren Mitgliedstaaten Argwohn wecken.** Wenn das Verfassungsorgan eines großen Mitgliedstaats sich derart einseitig auf die nationalstaatliche Legitimationskette und das Prinzip der „durch Wahl begründete[n] Herrschaft der Mehrheit“ fokussiert, wirkt dies als Stärkung der Tendenzen der „Renationalisierung“. Die kleinen Mitgliedstaaten werden sich möglicherweise fragen, warum dann im klassischen intergouvernementalen EU-Organ, dem Ministerrat, das völkerrechtliche Prinzip der Staatengleichheit überhaupt durchbrochen werden muss. Denn nach dem Karlsruher Urteil kann auch das durch den Vertrag von Lissabon einzuführende „Prinzip der doppelten Mehrheit“ bei Abstimmungen im Ministerrat, also der Berücksichtigung der Bevölkerungsmehrheit für das Zustandekommen einer Entscheidung, das fehlende Gebot der Wahlgleichheit zum Europäischen Parlament nicht kompensieren. Im Endeffekt wird somit der von Deutschland im Verfassungskonvent, im

Verfassungsvertrag und dann – in zähen Verhandlungen mit Polen – auch im Lissabonner Vertrag durchgesetzte Modus der doppelten Mehrheit im Ministerrat in Frage gestellt werden können.

Für das europapolitische Selbstverständnis Deutschlands ergeben sich aus dem Urteil langfristig vier (auch rein hypothetische) Optionen:

### **1. Qualitativer Sprung zum europäischen Bundesstaat**

Das Gericht schließt die Schaffung eines europäischen Bundesstaats nicht aus. Es knüpft den Schritt dahin allerdings an die grundgesetzlich formulierten Vorbedingungen, also die Zustimmung des deutschen Volkes und die Garantie demokratischer Strukturen und Grundrechte. Erforderlich für dieses Projekt wären also eine bundesweite Volksabstimmung und eine Reform der EU-Organen, bei der die demokratische Wahlrechtsgleichheit garantiert würde. Eine Reform des Stimmgewichtsverhältnisses von EP und Rat, die sich strikt an der Auslegung des Demokratieprinzips durch die Karlsruher Richter orientierte, müsste darauf abzielen, die Sitze im EP sehr viel stärker als bislang proportional zu verteilen. Da die kleinsten Völker der EU wohl kaum auf ihre Mindestsitzzahl von fünf Abgeordneten verzichten werden, wäre diese auch künftig fortzuschreiben. Weil aber von diesem Wert aus gerechnet die Zahl der Deutschland zugesprochenen Sitze sprunghaft von 96 auf über 1000 ansteigen würde, verkäme das EP zu einem kaum noch handlungsfähigen Mammutparlament. Es böte sich daher an, für das EP eine Mindest- und eine maximale Sitzzahl pro Wahlvolk festzulegen, wobei sich das Maximum an der effektiven Wahlbeteiligung zum EP orientieren müsste. Auf diese Weise würde nicht alleine der theoretisch erzielbare, maximale Erfolgswert eines Wahlvolks, sondern auch das Engagement der Parteien in den Wahlkämpfen zum EP berücksichtigt. Im Gegenzug müssten dann jedoch die Stimmgewichte im Ministerrat wieder stärker am Prinzip der Gleichwertigkeit der Staaten ausgerichtet werden. Das Prinzip der doppelten Mehrheit wäre dann wieder zu beseitigen und durch ein System der gewichteten Stimmen zu ersetzen, das den Erfolgswert der kleineren Staaten zu Lasten Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens merklich aufwertet.

Ein solches Handlungsszenario scheint derzeit in einer zunehmend auseinanderdriftenden Europäischen Union kaum realistisch – unabhängig vom Urteil des Verfassungsgerichts.

### **2. Deutsche Europapolitik als Bremse**

Nach Auffassung des Gerichts führen die durch den Lissabonner Vertrag normierten Demokratiedefizite der Europäischen Union zu einer erheblichen „Überföderalisierung“, die auch durch die neuen Formen der partizipativen Demokratie des Lissabon-Vertrags nicht ausgeglichen werden könne. Angesichts des im Urteil spürbaren Misstrauens des Verfassungsgerichts gegenüber dieser empirisch nicht belegten „Überföderalisierung“ der EU könnte das Urteil genutzt werden, um künftig europapolitische Initiativen auszubremsen. Das primäre Interesse deutscher Europapolitik bestünde dann in der Abwehr weitergehender Integrationschritte, die geeignet wären, die Fähigkeit der EU zu eigenständigen Handlungen oder gar autonomen Entscheidungen zu stärken. Dies würde einen Paradigmenwechsel im europapolitischen Selbstverständnis Deutschlands bedeuten. Deutschland würde seine Rolle als europäischer Integrationsmotor, als moderierender Akteur in der Mitte des geeinten Kontinents aufgeben und zum blockierenden Koloss mutieren. Ein solch fundamentaler Politikwechsel ist angesichts des noch bestehenden europapolitischen Konsenses in Deutschland, der Erwartungen der europäischen Partner an die Rolle Deutschlands in der EU sowie des rationalen nationalen Interesses Deutschlands an der Fortführung der EU vorerst ausgeschlossen.

### **3. Das Herantasten an den Kern der Souveränität**

Das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil Politikbereiche benannt, die den Kern nationalstaatlicher Souveränität beschreiben. Es hat weitergehende Integrationschritte dabei nicht ausgeschlossen, sondern sich vorbehalten, diese Schritte selbst zu prüfen und zu bewerten. Wenn das Gericht zunehmend zu einem politischen Akteur werden will, dann sollten es die anderen Verfassungsorgane in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung hier beim Wort nehmen. Europapolitischer Handlungsbedarf könnte sich in den nächsten Jahren gerade in den Bereichen

eröffnen, die das Verfassungsgericht seinem Prüfvorbehalt unterstellt. Allerdings birgt eine solche Politik stets das Risiko eines Scheiterns in Karlsruhe.

#### 4. Suche nach neuen Wegen

**Die Argumentation des Gerichts, wonach die europäische Integration in erster Linie als ein Prozess intergouvernementaler Vereinbarungen zu begreifen sei, könnte eine noch stärker exekutivlastige Europapolitik befördern.** Denn überall dort, wo in Zukunft grenzüberschreitendes Handeln geboten ist, könnte der Ausweg aus der Zwangsjacke des kritisierten Demokratiedefizits der EU in der Suche nach Lösungen außerhalb des Vertragswerks bestehen. Zwar entsprechen die vertraglichen Grundlagen der EU den demokratischen und integrationspolitischen Prinzipien des Grundgesetzes; dennoch könnte das Karlsruher Urteil dazu führen, dass in noch stärkerem Maße als bisher nach rein intergouvernementalen Arrangements gesucht wird. Die vom Urteil des Verfassungsgerichts ausgehende Gefahr für die europäische Integrationspolitik besteht nämlich darin, dass sich mitgliedstaatliche Regierungen bestärkt fühlen – mit oder ohne Deutschland – neue Formen der Regierungskooperation außerhalb der EU zu testen. Wirft man einen Blick in die Zukunft der runderneuten Union, dann deutet vieles auf verstärkte Flexibilisierungs-, aber auch Fragmentierungstendenzen hin:

**Erstens werden in immer mehr Politikfeldern und Regionen Staaten in Gruppenszusammenhängen – teils jenseits des EU-Vertrags- und Institutionengefüges – ihre politischen Prioritäten verfolgen.** Für die Außenvertretung der Union bedeutet die Gruppenbildung die Möglichkeit zum raschen und konsensbasierten Handeln einer „führenden“ Avantgarde (Beispiel Iran). Gleichzeitig aber fordert diese Dynamik die bestehenden und im neuen Reformvertrag normierten Strukturen einer kohärenteren EU-Außenvertretung heraus, da sie die Einheitlichkeit und Durchsetzungskraft der Union zu verwässern drohen. Fraglich ist damit, ob, gegebenenfalls wie und wer die Chancen und **Risiken mitgliedstaatlicher Clusterbildung unter der Maßgabe der Prinzipien der Gemeinschaftstreue und der integrationspolitischen Homogenität** prüfen wird.

**Zweitens manifestieren sich** auch im Lissabonner Vertrag erneut **politikbereichsspezifische Ausnahmeregeln für einige Staaten** (Großbritannien im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie – im Verbund mit Polen – im Hinblick auf Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtecharta) sowie - teilweise als Reaktion hierauf – neue Regeln zum Eintritt in Formen der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU. Diese neuen „Opting-outs“ und die damit einhergehenden Kooperationsformen einer Gruppe von Staaten werfen die Frage nach dem inneren Zusammenhalt der Union erneut auf. **Projiziert man von diesen Zersplitterungstendenzen auf den Prozess der Erweiterungsverhandlungen der Union mit Kroatien, Island, der Türkei und die nicht unwahrscheinlichen Beitrittsbegehren weiterer Staaten, dann stellt sich diese Frage noch sehr viel drastischer:** Sollen künftig alle, die es wollen und formalrechtlich können, in die EU aufgenommen werden und dabei aber in der Umsetzung ihrer Mitgliedschaft eine Vielzahl von unbefristeten Ausnahmeregeln zum Unionsacquis geltend machen dürfen? Oder **ist es nicht an der Zeit, im Rahmen einer differenzierten Mitgliedschaftspolitik Module höherer und niedrigerer Integrationsfähigkeit und -willigkeit zu konzipieren, aus denen sich dann differenzierte Mitgliedsrechte und -pflichten, in letzter Konsequenz daher gestaffelte EU-Mitgliedschaften absichten lassen?**

Kontroversen über die umfassende Gesamtstrategie der Europa- und Integrationspolitik werden durch die neuen Differenzierungsregeln des Reformvertrages nicht beendet, sondern intensiviert. Für die politische Praxis relevant wird damit die Frage, ob sich rechtlich belastbare Optionen für eine Union finden und vereinbaren lassen, die im Inneren Identität, Konsistenz und Legitimität und nach Außen kohärente und überzeugende Aktions- und Handlungsfähigkeit „produziert“.

#### **Gruppenschaften als Gestaltungselemente der Europapolitik**

Die integrationspolitischen Interessen der 27 EU-Staaten werden vielfältiger und mit Blick auf mögliche Koalitionsbildungen flexibler. Außerhalb der in den EU-Verträgen normierten Gruppenschaften (Eurozone, Schengenzone) schafft es keine Konstellation von zwei oder mehr Ländern, themenübergreifende Entwicklungsvorschläge für die EU zu unterbreiten. Es mehren sich aber bereichsspezifische Impulsgruppen mit teils überlappender, teils kompetitiver Teilnehmerschaft. **Beispiele hierfür sind die deutsch-französisch-britische Irangruppe, die Zusammenarbeit der sechs größten Staaten in Fragen der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung (G-6), die in diesem Bereich explizit als Gegengewicht auf Initiative Österreichs operierende „Salzburg-Gruppe“ kleinerer Staaten, oder die Gruppe um Deutschland, Frankreich, Spanien, Österreich und die Benelux-Staaten im Bereich der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit (Vertrag von Prüm).**

Derartige Gruppen werden sich auch im Gestaltungsrahmen der neuen Verträge aus Frustration über gescheiterte oder ins Stocken geratende Kooperations- und Integrationsprozesse, in Erwartung derartiger Entwicklungen (analog zur Prümer Vertragsgruppe), oder als Reaktion auf Gruppenprozesse, die aufgrund ihrer Formate ausschließenden Charakter haben (G-6 versus Salzburg-Gruppe in der Justiz- und Innenpolitik). **Hiervon analytisch zu trennen sind vertraglich abgesicherte Gemeinschaften wie die Euro-Zone oder negativ definierte, faktische „Mehrheitskerne“ aufgrund von Opting-Outs eines oder mehrerer Staaten in bestimmten Funktionsfeldern der Union (Schengen-Gruppe, ESVP und die im Reformvertrag konzipierte strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, Währungsunion, Justiz- und Innenpolitik).** Diese Kooperationsformen werden dazu tendieren, exklusive Definitionsmacht in bereichsspezifischen Fragen zu beanspruchen (z.B. in der Außenpolitik). Allerdings sind diese Mehrheitskerne im Hinblick auf ihre Unionstreue rechtlich abgesichert und unterliegen einem parlamentarischen Kontrollvorbehalt, sei es auf europäischer oder auf nationaler Ebene. Letztlich operieren vertragsgebundene Formationen auf der Grundlage eines eigentlich für alle Mitglieder der Union definierten Integrationsziels. Insofern handelt es sich hierbei um Mehrheitskerne, die im Sinne des Prinzips der „abgestuften Integration“ das höchste Integrationsniveau erreicht haben. Sie stellen daher auch diejenige Staatengruppe dar, die als reale „Vollmitglieder“ Erwartungen gegenüber denjenigen formulieren werden, die sich faktisch auf einer unteren Mitgliedschaftsstufe bewegen. Die Verträge erlauben diese Abstufung explizit, obwohl hieraus bislang nicht der Schluss gezogen wird, die Differenz der Mitgliedschaft auch im Hinblick auf institutionelle und verfahrensmäßige Teilnahme- bzw. Vetorechte zu spiegeln. Neben diesen stabilen, funktionalen Zusammenschlüssen auf Grundlage der Verträge ist auch in Zukunft mit „frei schwebenden“ Funktionsverbänden und kurzfristigen Ad-hoc-Koalitionen, etwa im Hinblick auf die Neuaushandlung der Finanziellen Vorausschau 2013-2020 zu rechnen.

### **Risiken der Gruppenprozesse**

Insbesondere die nicht vertragsgebundenen Gruppenbildungen bergen nicht nur ein hohes Integrationspotential, sondern auch bislang nur ansatzweise ausgeleuchtete Gefahren.

So verleiht die Dreiergruppe mit Frankreich und Großbritannien der EU vor allem im globalen Kontext mehr Gewicht als die durch die EU-Verträge erlaubten Troika-Regeln. Dies gilt vor allem dann, wenn der Ratsvorsitz von kleineren Staaten oder von solchen wahrgenommen wird, die sich außen-, sicherheits- und militärpolitisch betont neutral verhalten (müssen). Andererseits wird das Dreiergespann aber immer wieder Spannungen mit Italien, Spanien und Polen hervorrufen, da diese sich ebenfalls zur Gruppe der größeren und potentiell einflussreicheren Staaten zählen. Zudem ist fraglich, wie dieses Trio unionstreu arbeiten kann, wenn der Reformvertrag in Kraft getreten ist. Denn dann sollen ja der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik mitsamt des ihm unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienstes und – auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – der gewählte Präsident des Europäischen Rates dafür Sorge tragen, dass die EU außenpolitisch konsistenter und institutionell kohärenter auftritt. Und **selbst in der Wirtschaftspolitik wird sich die Trilaterale auf der Grundlage der dann vertraglich abgesicherten Teampräsidenschaften bzw. – im Hinblick auf die Eurogruppe und deren Vorsitzstruktur – erneut zu bewähren haben.**

Die Risiken der Gruppenbildung sind nicht zu unterschätzen. **Asymmetrische Einfluss- und Handlungsstrukturen bei ausfransender EU-Mitgliedschaft schwächen die Transparenz von Entscheidungen und unterminieren die supranationalen Komponenten der EU.** Kurzfristig mag das Voranpreschen einer Kleingruppe den Vorteil der Aktionsfähigkeit haben. Aber gerade bei außenpolitischen Initiativen wird so der Versuch unterbunden, der EU ein einheitliches Auftreten zu geben. **Zudem induzieren alle informellen bzw. den EU-Regeln formal enthobenen Gruppeninitiativen eine „Entparlamentarisierung“ von Verhandlungen und Entscheidungen.** Dies gilt erstens für das Europäische Parlament, auch wenn die Europaabgeordneten über den Hebel ihres Anhörungs- und Selbstbefassungsrechts die politische Verantwortung der exekutiven Entscheidungsträger immer wieder lautstark einfordern mögen. Zweitens wird das parlamentarische Kontroll- und institutionell-verfahrensmäßige Legitimationsdefizit dadurch verstärkt, dass die nationalen Parlamente in fast allen Fällen nur an der Ratifikation entsprechender Verträge ex post beteiligt werden, im Aufbau und in der Durchführung der Gruppenprozesse aber außen vor bleiben. **Informelle und intergouvernementale Gruppen schwächen überdies die rechtliche Kontrolle.** Weder ist der Europäische Gerichtshof befugt, die Erträge der informellen Gruppenprozesse zu kontrollieren, noch sind die nationalen Gerichte in der Lage, eine halbwegs einheitliche Interpretation und Sanktionskulisse aufzubauen.

### **Die Abdrifttendenzen werden durch die Schwächung der Kommission verstärkt**

Zu erwarten ist außerdem, dass **Gruppeninitiativen im Agenda-Setting der EU als Blockadekoalitionen eine wachsende Rolle spielen.** Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Europäische Kommission politisch weiterhin Gewicht verliert – die faktische Infragestellung ihres Initiativrechts durch das im Reformvertrag normierte Subsidiaritätsprotokoll ist der jüngste Beleg hierfür. Das neue Protokoll geht zurück auf das niederländische Referendum zum VVE. **Im Ergebnis präjudiziert das vereinbarte Verfahren den institutionellen Super-Gau, da es künftig einer einfachen Mehrheit von 55 Prozent der Staaten (bzw. nur 55 Prozent der abgegebenen Stimmen des Europäischen Parlaments) erlaubt, einen Vorschlag der Kommission abzulehnen, wenn zuvor 50 Prozent der nationalen Parlamente Subsidiaritätsvorbehalte geltend gemacht haben und die Kommission trotzdem an ihrem Vorschlag festhält.** Diese „angespitzte Gelbe Karte“ läuft auf die faktische Infragestellung des Initiativmonopols der Kommission hinaus. Denn angesichts der niedrigen Abstimmungsschwellen des neuen Prüfungsverfahrens wird die Kommission künftig immer gezwungen sein, bereits im Vorfeld ihrer Initiativen das Wohlwollen von gegenwärtig 14 Staaten ungeachtet deren Bevölkerungsgröße und Stimmengewicht sowie einer ausreichenden und im Abstimmungsfalle auch anwesenden Mehrheit des EP zu sichern.

### **„Proeuropäische“ Politik muss die Unionstreue der Staaten im Auge behalten**

Deutsche Europapolitik sollte künftig darauf achten, dass sich durch Subsidiaritäts- und Integrationsbremsen und hierauf reagierende Gruppenprozesse keine unwägbareren politischen Dynamiken entfalten, die das Unionsgefüge und den interinstitutionellen Zusammenhalt der EU schwächen. Stehen Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat dazu, die Unionsorgane und deren demokratische Legitimation auch künftig stärken zu wollen, sollten sie dafür Sorge tragen, dass diese neue Dynamik nicht supranationale Politikentscheidungen behindert, sondern diese unterstützt und befördert. Handlungsmaxime deutscher Europapolitik sollte daher sein, die institutionelle und normative „Unionstreue“ der Staaten und Bürgergesellschaften Europas zu sichern, um der strukturellen Antagonisierung verschiedener Staatengruppen zu begegnen.

Die Kernfrage, die auch mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht gelöst wird, bleibt somit die nach dem Verhältnis zwischen dem „staatsanalogen Konstrukt“ der Europäischen Union und den nationalen Verfassungsstaaten in Europa. Der Versuch, diese Frage mit der traditionellen deutschen Staatsrechtslehre zu beantworten, wird weder der normativen Europafreundlichkeit des Grundgesetzes noch dem bislang erreichten Integrationsniveau der

Europäischen Union, noch den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Möglichkeiten und die Leistungsfähigkeit moderner und sich integrierender Wohlfahrtsstaaten, noch den internationalen Herausforderungen in einer sich globalisierenden Welt gerecht. Diese politischen Maßstäbe müssen über die rein rechtliche Bewertung der Dynamik des Integrationsprozesses gestellt werden.