

PROF. DR. FRANZ C. MAYER LL.M. (YALE)
Universität Bielefeld
Fakultät für Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europarecht, Völkerrecht,
Rechtsvergleichung und Rechtspolitik

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
A-Drs. Nr. 16(21)916
90. Sitzung am 26./27. August 2009

25. August 2009

**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung von Bundestag und Bundesrat
zur Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon
am 26. und 27. August 2009**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 (Lissabon-Urteil) die Begleitgesetzgebung für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt.

Die Begleitgesetzgebung hat die Funktion, die unter den Bedingungen des Vertrags von Lissabon verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften am europäischen Integrationsprozess im nationalen Recht auf der Ebene des einfachen Gesetzes abzubilden und zu konkretisieren.

Diese Funktion hat die vorherige Begleitgesetzgebung nach Ansicht des BVerfG nicht erfüllt. Da es hier um die Wahrung des Demokratieprinzips geht, gestattet das BVerfG im Lissabon-Urteil die Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde erst nach dem Inkrafttreten der von Verfassungs wegen erforderlichen gesetzlichen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte.

Die sich aus dem Lissabon-Urteil ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen sind durch den Entwurf für ein Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) (BT-Drs. 16/13923) erfüllt, sowie durch die in den BT-Drs.

16/13924, 16/13925 und 16/13926 vorgelegten Gesetzesentwürfe ergänzt.

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des IntVG kann daher die Ratifikationsurkunde hinterlegt werden.

Die in BT-Drs. 16/13928 vorgeschlagenen Regelungen sind demgegenüber zur Umsetzung des Lissabon-Urteils nicht erforderlich.

Im einzelnen:

I. Die Vorgaben des BVerfG zur Integrationsverantwortung und ihre Umsetzung

1. Integrationsverantwortung

Vorgabe: Das BVerfG hat bereits früher betont, dass der Deutsche Bundestag auch **nach der Zustimmung zu Verträgen**, die auf Integration gerichtet sind, eine anhaltende Verantwortung hat:

„Die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag **erschöpft sich nicht in einem einmaligen Mitwirkungsakt** anlässlich des Vertragsschlusses, sie bedeutet vielmehr die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm.“ „Dies **gilt insbesondere, wenn der Vertrag entweder auf Integration oder auf die Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit** gerichtet ist, wie dies Art. 24 Abs. 1 und 2 GG allgemein sowie Art. 23 Abs. 1 GG für den besonders integrierten Bereich der Europäischen Union vorsehen (vgl. BVerfGE 104, 151 <194>).“ (BVerfGE 118, 244 <258> (Tornado))

Im Lissabon-Urteil wird nun das Konzept der **Integrationsverantwortung weiterentwickelt** (Absatz-Nr. 236 ff. – Verweise auf Absatz-Nr. beziehen sich im Folgenden auf das Urteil des BVerfG vom 30. Juni 2009): Sofern die Mitgliedstaaten die Verträge so ausgestalten, dass deren Veränderung bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union herbeigeführt werden kann, obliegt demnach 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.

Allen deutschen Verfassungsorganen obliegt eine „dauerhafte“ Integrationsverantwortung (Absatz-Nr. 245): „Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.“

Das Konzept wird im Lissabon-Urteil **vor allem in Bezug auf Bundestag und Bundesrat** thematisiert. Es findet aber auch Erwähnung im Hinblick auf die verfassungsrechtliche **Verpflichtung der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages in WTO-Angelegenheiten** (Absatz-Nr. 376) und sogar auf die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes (Absatz-Nr. 265: Integrationsverantwortung der Bundesrepublik). Dem Bundestag kommt mit Blick auf die Wurzel der Integrationsverantwortung im Demokratieprinzip eine hervorgehobene Rolle zu, die das BVerfG als „allgemeine Integrationsverantwortung“ bezeichnet (Absatz-Nr. 415).

Der Terminus ‚Integrationsverantwortung‘ ist nicht völlig selbsterklärend. Das BVerfG verwendet ihn nicht im Sinne einer Verantwortung der Verfassungsorgane (auch) für die europäische Integration. Gemeint ist vielmehr die Verantwortung der Verfassungsorgane für die Wahrung der Verfassung in der europäischen Integration. Es handelt sich also um ein defensives, abwehrendes Konzept. Diese Abwehr beschränkt sich aber nicht auf die grundgesetzliche Dimension und den Schutz des hiesigen Verfassungsgefüges, weil die **Verantwortung auch die Gewährleistung demokratischer Grundsätze im politischen System der EU** erfasst (s.o., Absatz-Nr. 245).

Umsetzung: Die neue Gesetzgebung greift das Konzept der Integrationsverantwortung auf und stellt es **schon begrifflich in den Mittelpunkt** („Integrationsverantwortungsgesetz“, BT-Drs. 16/13923).

Das alte Begleitgesetz („Ausweitungsgesetz“) genügte den aus Art. 23 GG abgeleiteten Anforderungen an die Konkretisierung der Integrationsverantwortung nicht, soweit dem Bundestag und dem Bundesrat im Rahmen von Vertragsänderungs- und Rechtsetzungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden (Absatz-Nr. 409).

Diese **Beteiligungsrechte sind nun im IntVG gewährleistet**. Soweit **Verantwortung Information voraussetzt**, werden durch das neue EUZBBG die erforderlichen Voraussetzungen zur umfassenden Unterrichtung des Bundestages konsolidiert, u.a. auch zur im Lissabon-Urteil thematisierten Unterrichtung seitens der Bundesregierung in WTO-Angelegenheiten (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG).

Da **allen deutschen Verfassungsorganen** eine dauerhafte Integrationsverantwortung obliegt, erfasst dies **auch das BVerfG**.

Für **neue verfassungsgerichtliche Verfahren** bestand allerdings bei der Neufassung der Begleitgesetzgebung **weder praktischer noch rechtlicher Bedarf**. Das Lissabon-Urteil belegt, wie aus verfassungsgerichtlicher Sicht derzeit ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen. Das BVerfG hält die Schaffung weiterer Verfassungsgerichtsverfahren in diesem Kontext lediglich für „denkbar“ (Absatz-Nr. 241).

Prospektive gesetzgeberische Aktivitäten würden sich in diesem Kontext auf den vom BVerfG selbst (Absatz-Nr. 241) betonten **„Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung“**, der die **„europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht“** verlange, konzentrieren müssen (Einhaltung der Vorlageverpflichtung an den EuGH und der sonstigen vertraglichen Verpflichtungen aus den Europa-Verträgen).

2. Dem Anwendungsbereich des Art. 23 GG zugeordnete Mechanismen

Vorgabe: Für eine Reihe von im Vertrag von Lissabon enthaltenen Mechanismen macht das BVerfG deutlich, dass jeweils Zustimmungsgesetze nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG erforderlich sind. Dies betrifft: Vertragsänderungen im engeren Sinne, Brückenverfahren und die Vertragsabrundung.

Vertragsänderungen

- (1) **ordentliches Vertragsänderungsverfahren** nach Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon
- (2) primärrechtliche Änderungen im **allgemeinen vereinfachten Verfahren** nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon (beschränkt auf Teil III AEUV, keine Ausdehnung der Zuständigkeiten)
- (3) primärrechtliche Änderungen im auf bestimmte Sachbereiche bezogenen, Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon nachgebildeten **besonderen vereinfachten Verfahren**
 1. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon - Einführung einer Gemeinsamen Verteidigung;
 2. Art. 25 Abs. 2 AEUV - Erweiterung der Rechte der Unionsbürger;
 3. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV - Beitritt der Europäischen Union zur EMRK;
 4. Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV - Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament;
 5. Art. 262 AEUV - Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Verfahren über europäische Rechtstitel für geistiges Eigentum;
 6. Art. 311 Abs. 3 AEUV - Festlegung der Eigenmittel der Europäischen Union

Brückenverfahren (Passerelle)

- (4) **allgemeines Brückenverfahren** nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon (Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente bei Übergang zur Mehrheitsentscheidung oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – bisher Art. 1 § 4 des Ausweitungsgesetzes, BVerfG: Ablehnungsrecht ist kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt; Ermächtigung „innerhalb einer noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnten Frist“ durch Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG)

Das BVerfG zählt hier mögliche Anwendungsfälle der allgemeinen Brückenklausele für einige Sachmaterien auf:

1. Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d (sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens)
2. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen - Aufgabe der Einstimmigkeit)
3. Art. 86 Abs. 4 AEUV (Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft)
4. Art. 308 Abs. 3 AEUV (Satzung der Europäischen Investitionsbank)

- (5) **spezielle Brückenklausele** nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV (Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente bei Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug) (bisher Art. 1 § 4 des Ausweitungsgesetzes).

- (6) **spezielle Brückenklausele** nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen - andere Kriminalitätsbereiche)

Vertragsabrundung

- (7) **Art. 352 AEUV**

„Soweit von der Flexibilitätsklausel in Art. 352 AEUV Gebrauch gemacht werden soll, erfordert dies jeweils ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.“ (Absatz-Nr. 418)

Umsetzung: An sich bedürfte es für diese Fälle **keiner gesonderten gesetzlichen Regelung**. Die Vorgabe zur Heranziehung des Art. 23 GG mit dem Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 GG ergibt sich **unmittelbar aus der Verfassung**, wie sie das BVerfG im Lissabon-Urteil auslegt.

Die im IntVG enthaltenen Passagen zu Vertragsänderungsverfahren (§§ 2, 3), Brückenklauseln (§ 4) und Vertragsabrundung/Flexibilitätsklausel (§ 8) haben daher **nur deklaratorischen Charakter**, soweit sie auf die Erforderlichkeit eines Gesetzes nach Art. 23 GG verweisen. Der Hinweischarakter dieser Passagen wird hinreichend deutlich. Soweit eine nähere Ausgestaltung von Verfahren und Fristen erfolgt, haben diese Regelungen einen eigenständigen Gehalt.

Unter der Überschrift **Kompetenzklausel** behandelt § 7 IntVG die in Absatz-Nr. 419 des Lissabon-Urteils niedergelegten Vorgaben zur Erforderlichkeit eines Gesetzes nach Art. 23 GG bei der Anwendung von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (Ausweitung der Kriminalitätsbereiche). Zutreffend sieht § 7 IntVG für die ebenfalls in Absatz-Nr. 419 erwähnten Fälle des Art. 86 Abs. 4 AEUV (Europäische Staatsanwaltschaft) und des Art. 308 Abs. 3 AEUV (Europäische Investitionsbank) **kein Gesetz nach Art. 23 GG vor**, weil es bei der Aktivierung dieser Bestimmungen nicht um Vertragsänderungen geht. Nur wenn im Hinblick auf diese letztgenannten Vorschriften die allgemeine Brückenklausel zur Anwendung kommt (Aufgabe der Einstimmigkeit) ist ein Gesetz nach Art. 23 GG erforderlich.

Im Hinblick auf die **Flexibilitätsklausel zur Vertragsabrundung (Art. 352 AEUV)** besteht in § 8 IntVG eine **Regelungslücke**, wie bei der **Änderung von Altrecht**, das noch auf Art. 308 EG gestützt zustande gekommen ist, umzugehen ist. § 8 IntVG regelt **nur den Erlass** von Vorschriften, **nicht die Änderung bestehender Vorschriften**. Soweit hier die Regelungsmaterie sich nicht verändert und von daher keine Kompetenzausweitung erfolgt, erscheint ein Rückgriff auf Art. 23 GG nicht erforderlich. Ein entsprechender Hinweis könnte in der Gesetzesbegründung gegeben werden.

3. Fälle der einfachen Zustimmung oder Mitwirkung, bei denen kein Gesetz nach Art. 23 GG erforderlich ist

Vorgabe: Bei **speziellen Brückenklauseln ohne Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente** muss der Bundestag (und ggf. auch der Bundesrat) die Zustimmung zum europäischen Beschlussvorschlag erteilen (Absatz-Nr.: 417: Ermächtigung „innerhalb einer noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnten Frist“)

1. Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon - Beschlüsse über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in anderen als den in Art. 31 Abs. 2 EUV-Lissabon genannten Fällen;

2. Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV - Maßnahmen in bestimmten Bereichen des Arbeitsrechts;
3. Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV - Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik;
4. Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV - Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens;
5. Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV - Abstimmungsverfahren im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 326 ff. AEUV

Umsetzung: § 5 Abs. 1 IntVG regelt die Zustimmung des Bundestages in Fällen des Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon und des Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (**Europäischer Rat**). § 5 Abs. 2 IntVG legt fest, wann der Bundesrat ebenfalls einen Beschluss fassen muss. § 6 regelt die Fälle des Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV und des Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV, bei denen es um Zustimmung im **Rat** geht, entsprechend.

Es ist ein **Antragsrecht der Bundesregierung** im Bundestag vorgesehen. Ein solches Antragsrecht ist selten, aber nicht völlig unbekannt (vgl. § 3 Parlamentsbeteiligungsgesetz, Antrag auf Zustimmung zum Auslandseinsatz der Bundeswehr) und begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Länder sind über den Bundesrat nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 IntVG beteiligt. Danach **muss zusätzlich zum Beschluss des Bundestages ein Beschluss des Bundesrates** gefasst werden, wenn die Länderzuständigkeit betroffen ist.

4. Notbremsemechanismus

Vorgabe: In bestimmten sensiblen Sachgebieten muss die Bundesregierung im Rat auf entsprechende **Weisung** des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates die Befassung des Europäischen Rates beantragen (Absatz-Nr. 419).

1. Art. 48 Abs. 2 AEUV – auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendige Maßnahmen
2. Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV - Notbremseverfahren im Bereich der Strafrechtspflege (dazu schon Begleitresolution des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 16/8917, S. 5)

Umsetzung: § 9 IntVG legt fest, dass der deutsche Vertreter im Rat auf **Weisung des Bundestages** die Befassung des Europäischen Rates beantragt. Sind Länderkompetenzen iSv. § 5 Abs. 2 IntVG berührt, muss der deutsche Vertreter einen Antrag auch stellen, wenn ein entsprechender **Beschluss des Bundesrates** vorliegt.

Fraglich ist hier allenfalls, ob der Bundesrat alleine eine Weisung aussprechen kann oder ob wegen der vorrangigen Integrationsverantwortung des Bundestages nicht stets der Bundestag befasst werden muss, dazu sogleich.

Bei sachgerechter Auslegung des Lissabon-Urteils ist nicht zu beanstanden, dass die **Bundesregierung nach § 9 IntVG das Notbremserrecht auch ohne Weisung** wahrnehmen darf. Dies folgt bereits daraus, dass auch der Bundesregierung Integrationsverantwortung zukommt. Der Bundestag wird allerdings in diesen Fäl-

len wegen seiner allgemeinen Integrationsverantwortung nach der Auslösung der Notbremse durch die Bundesregierung ohne Weisung die Entscheidung der Bundesregierung **überprüfen dürfen**.

5. Allgemeine (vorrangige) Integrationsverantwortung des Bundestages gegenüber dem Bundesrat

Vorgabe: Dem Bundestag kommt nach dem Lissabon-Urteil gegenüber dem Bundesrat eine **allgemeine (vorrangige) Integrationsverantwortung** zu, weil es im Kern um die Wahrung des Demokratieprinzips geht, was vorrangig der direkt gewählte und damit **unmittelbar legitimierte Bundestag** zu leisten vermag.

Im Lissabon Urteil wird dies insbesondere in den Ausführungen zur Brückenklausel deutlich:

„Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 des Ausweitungsgesetzes steht insoweit im Widerspruch zu der Funktion des Ablehnungsrechts, die Mitgliedstaaten vor weiteren - nicht vorhersehbaren - Vertragsänderungen effektiv zu schützen, als er für diese Klauseln vorsieht, dass die Entscheidungskompetenz über die Ausübung des Ablehnungsrechts in Fällen konkurrierender Gesetzgebung dem Bundestag nur dann obliegen soll, wenn der Bundesrat nicht widerspricht.

Eine differenzierte Ausgestaltung der Ausübung des Ablehnungsrechts, wie sie sich in Art. 1 § 4 Abs. 3 Nr. 3 des Ausweitungsgesetzes findet, wird **der allgemeinen Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages** nicht gerecht.

Es ist daher von Verfassungs wegen erforderlich, dem Bundestag die Entscheidungskompetenz über die Ausübung des Ablehnungsrechts in diesen Fällen unabhängig von einer Entscheidung des Bundesrates einzuräumen.“
(Absatz-Nr. 415)

Umsetzung: Die §§ 5 und 6 IntVG sehen für die Zustimmung im Europäischen Rat bzw. Ministerrat bei **besonderen Brückenklauseln** einen Beschluss des Bundestages vor. Soweit § 5 Abs. 2 IntVG einschlägig ist

Dies betrifft Gebiete

1. für welche eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht besteht,
2. für welche die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes das Recht zur Gesetzgebung haben,
3. für welche die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 3 oder Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes abweichende Regelungen treffen können oder
4. deren Regelung durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

ist **zusätzlich** zum Beschluss des Bundestages ein Beschluss des Bundesrates erforderlich. Die so ausgestaltete Entscheidungskompetenz trägt der allgemeinen Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages Rechnung (vgl. auch Absatz-Nr. 416).

Beim **Notbremsemechanismus** nach § 9 IntVG und dem **Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln** nach § 10 IntVG kann der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen alleine entscheiden. Es besteht anders als in den §§ 5,6 IntVG kein

Erfordernis, dass in jedem Fall (auch) ein Beschluss des Bundestages vorliegen muss.

Dies dürfte indessen mit der allgemeinen Integrationsverantwortung des Bundestages **vereinbar** sein, weil es im Unterschied zu den §§ 5 und 6 IntVG (gestaltende Entscheidung: Zustimmung) in den Fällen des § 9 und 10 IntVG um eine ablehnende Entscheidung (Ablehnungsrecht) geht. Das BVerfG betont die allgemeine Integrationsverantwortung des Bundestages (insbesondere Absatz-Nr. 415, s. oben) unter dem Aspekt, dass die Ablehnung des Bundestages nicht von einer Entscheidung des Bundesrates **abhängen** darf. Dies ist hier nicht der Fall, der Bundestag ist in seiner Entscheidung frei. **Gleichwohl folgt unmittelbar aus der vorrangigen Integrationsverantwortung des Bundestages, dass die Entscheidungsfreiheit des Bundestages nicht durch den Bundesrat eingeschränkt werden darf.**

6. Schweigen reicht nicht aus

Vorgabe: Das BVerfG hat festgelegt, dass im Anwendungsbereich des allgemeinen Brückenverfahrens nach Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und der speziellen Brückenklauseln die erforderliche **Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nicht einem Schweigen entnommen werden darf:**

„Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich - auch im Fall der europäischen Integration - insoweit nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sondern erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug. Ein Schweigen von Bundestag und Bundesrat reicht daher nicht aus, diese Verantwortung wahrzunehmen.“ (Absatz-Nr. 413)

Umsetzung: Schweigen ist in der Neufassung der Begleitgesetzgebung nicht mehr ausreichend, um für eine Veränderung des Vertragsrechts die Zustimmung von Bundestag oder Bundesrat anzunehmen. Entweder sind ohnehin Gesetze nach Art. 23 GG erforderlich, oder aber Beschlüsse (§ 2 ff. IntVG).

7. Eine Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung (BBV) reicht für die im Lissabon-Urteil identifizierten Materien nicht aus

Vorgabe: Art. I § 6 des Ausweitungsgesetzes [altes Begleitgesetz] legte fest, dass Einzelheiten der Unterrichtungen nach diesem Gesetz in der BBV und BLV, den Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. zwischen Bund und Ländern geregelt werden. Das BVerfG hat dies beanstandet:

„Das Ausweitungsgesetz hat die Funktion, die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften am europäischen Integrationsprozess im nationalen Recht auf der Ebene des einfachen Gesetzes abzubilden und zu konkretisieren. Hierzu ist die [BBV] we-

der ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur (...) noch ihrem Inhalt nach (vgl. unter anderem die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon <BT-Drs. 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B>) ausreichend.

Der Bundestag und der Bundesrat müssen daher die Gelegenheit haben, nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung erneut über Verfahren und Formen ihrer Beteiligung zu entscheiden.“ (Absatz-Nr. 410)

Umsetzung: Bundestag und Bundesrat entscheiden mit den vorliegenden Gesetzesentwürfen erneut über Verfahren und Formen ihrer Beteiligung. Sie haben sich dabei dafür entschieden, von der Handlungsform ‚Vereinbarung‘ Abstand zu nehmen und die Inhalte der BBV bzw. BLV in Gesetzesform zu überführen. Dies erfolgt nicht nur für die durch den Vertrag von Lissabon betreffenden Elemente. **Die beiden Vereinbarungen werden insgesamt in Gesetzesform überführt.** Hier wird also sogar **über die Anforderungen des BVerfG hinausgegangen.**

Die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Bundestag setzt ein Mindestmaß an Informiertheit voraus. Daher hätten die nun im EUZBBG niedergelegten Bestimmungen der bisherigen BBV durchaus auch im IntVG verortet werden können.

II. Über die Vorgaben des BVerfG hinausgehende Regelungsinhalte der neuen Begleitgesetzgebung

1. Überführung der Inhalte der Vereinbarungen (BBV und BLV) in Gesetzesform

Die bisher in der BBV und in der BLV niedergelegten Vorgaben zur Unterrichtung und Beteiligung von Ländern (Bundesrat) und Bundestag werden vollständig in Gesetzesform überführt. Ein solch **umfassende Aufgabe der Vereinbarungen** wird durch das Lissabon-Urteil allerdings **nicht gefordert**. Den Vorteilen der Handlungsform ‚Vereinbarung‘ (Flexibilität bei der Anpassung an neue Umstände) stehen Nachteile gegenüber, die sich aus der nicht eindeutigen Rechtsnatur ergeben können (etwa betreffend Rechtsschutzmöglichkeiten). Für die Zukunft erscheint der **Rückgriff auf die Handlungsform ‚Vereinbarung‘** zur Ausgestaltung eher technischer Detailfragen jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht **nicht völlig ausgeschlossen**.

2. Aktualisierung der Regelungen zu Unterrichtungspflichten der Bundesregierung

Anlässlich der Überführung der Regelungen der BBV in das EUZBBG sind Änderungen und Klarstellungen vorgenommen worden, die zum Teil auf den bisherigen Erfahrungen mit der BBV beruhen. Verfassungsrechtliche Einwände ergeben sich im Ergebnis nicht.

Insbesondere begegnet die nach § 9 EUZBBG vorgesehene **Verpflichtung der Bundesregierung, Stellungnahmen des Bundestages ihren Verhandlungen zugrunde zu legen**, bei sachgerechter Auslegung von Art. 23 GG **keinen verfassungsrechtlichen Bedenken**, da diese Verpflichtung ihrerseits wiederum sachgerecht mit Blick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Bundesregierung auszulegen sein wird. Anders dagegen die im Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagene Bindung der Bundesregierung an Stellungnahmen (**imperatives Mandat**), die den verfassungsrechtlichen Eigenstand des Verfassungsorgans Bundesregierung verkennt und zudem an den Erfordernissen europäischer Politikgestaltung völlig vorbei geht.

Vereinzelte redaktionelle Ungenauigkeiten wie etwa in § 3 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG bei dem Versuch der näheren Bestimmung von Vorhaben mit WTO-Bezug - „Beratungsgegenstände“ ist nicht ohne weiteres eingrenzbar; „Verhandlungsmandate“ und „Verhandlungsrichtlinien“ bezeichnen dasselbe – betreffen nicht die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzesentwurfs.

3. Sonstige Regelungsgehalte

Sonstige in der neuen Begleitgesetzgebung niedergelegte Regelungen betreffen die **Benennung der Richter und Generalanwälte** an den europäischen Gerichten. Hier bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die legistische Lösung **zweier Gesetze (BT-Drs. 16/13923 und 16/13924)** für das Problem, das sich aus der Kopplung der Grundgesetzänderung im Kontext der Subsidiaritätsrüge an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und das Erfordernis des Inkrafttretens der neuen Begleitgesetzgebung vor der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde ergibt, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

III. Einzelfragen der Umsetzung des Lissabon-Urteils

1. Bedarf es eines völkerrechtlichen Vorbehaltes oder der Abgabe einer Erklärung anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde, der zufolge der Vertrag von Lissabon nur nach Maßgabe der Entscheidungsgründe des Lissabon-Urteils gilt?

Nein.

Ein **echter Vorbehalt** wäre nach den Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) hier ohnehin nicht zulässig.

Ein **verfassungsrechtlicher Bedarf** für eine nach außen gerichtete Mitteilung an andere Akteure in der EU **besteht auch nach dem Lissabon-Urteil nicht**. Das BVerfG hätte dies sonst im Lissabon-Urteil zweifelsohne deutlich gemacht. Bisher hat es keinen Fall gegeben, in dem auf ein BVerfG-Urteil zu völkerrechtlichen oder europarechtlichen Fragestellungen eine nach außen gerichtete Mitteilung erfolgte. **Im Vergleich der Mitgliedstaaten findet sich ebenfalls kein Vorbild** für solche Mitteilungen oder Äußerungen. Im Kontext von Entscheidungen anderer europäischer Höchstgerichte zum Vertrag von Lissabon oder zu anderen Europa-Verträgen hat es solche Mitteilungen bisher nicht gegeben.

Ein **informativischer Bedarf** für entsprechende Äußerungen besteht ebenfalls nicht, weil das BVerfG mit der Urteilsverkündung eine **englische Übersetzung** des Urteils im Internet verfügbar gemacht hat, so dass die Möglichkeit der Kenntnisnahme europaweit besteht. Bereits heute ist erkennbar, dass das Urteil auch europaweit rezipiert wird

Das Ob und Wie einer entsprechenden Äußerung ist daher **zuvörderst eine europapolitische Frage**. Zu bedenken ist gleichwohl, dass im internationalen Verkehr die Grenze zwischen Recht und Politik fließender ist als in der innerstaatlichen Politikarena. Selbst eine politische Erklärung kann daher rechtliche Relevanz entfalten, etwa indem sie das **Frustrationsverbot** des Art. 18 WVRK berührt, wonach bereits mit der Unterzeichnung eines Vertrages gewisse Verpflichtungen der Vertragsparteien entstehen, **das vereinbarte Vertragswerk nicht zu gefährden**.

Schließlich ist zu bedenken, dass die **inhaltliche Konkretisierung** dessen, was genau nach „Maßgabe der Gründe“ gelten soll, **noch nicht als abgeschlossen angesehen werden kann**. Jedenfalls das Konzept der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Lissabon-Urteil, das an zahlreichen Stellen Erwähnung findet, bedarf näherer Bestimmung durch Rechtsprechung. Die Aussagen des Lissabon-Urteils lassen sich in durchaus unterschiedliche Richtungen interpretieren (s. dazu den in der Anlage beigefügten Text, der eine Reihe unterschiedlicher Deutungsmöglichkeiten durchspielt). Auch aus diesem Grunde ist eine nach außen gerichtete Mitteilung über die innerstaatliche Verfassungslage im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon nicht nur nicht erforderlich, sondern auch nicht sinnvoll.

2. Fordert das BVerfG im Lissabon-Urteil Elemente direkter Demokratie für Europafragen?

Nein. Die im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 16/13928) erhobene Forderung nach Einführung eines Volksentscheids zur Annahme von Gesetzen nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG findet im Lissabon-Urteil keine Stütze.

3. Fordert das BVerfG neue Klagearten, und zwar als Voraussetzung für die Ratifikation?

Nein.

Dem im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 16/13928) unterbreiteten Vorschlag, im Grundgesetz neue Klagearten mit Blick auf eine Kompetenzkontrolle und eine Identitätskontrolle einzurichten, steht keine verfassungsrechtliche Vorgabe des BVerfG im Lissabon-Urteil gegenüber.

Das BVerfG hält die Schaffung weiterer Verfassungsgerichtsverfahren in diesem Kontext lediglich für „denkbar“ (Absatz-Nr. 241).

Für **neue verfassungsgerichtliche Verfahren** besteht derzeit **weder praktischer noch rechtlicher Bedarf**. Das Lissabon-Urteil belegt, wie aus verfassungsgerichtlicher Sicht derzeit ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

Die von der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sind jedenfalls **gesetzgeberisch misslungen**: In einem Quasi-Organstreit soll offenbar ein kontradiktorisches Verfahren gegen einen Antragsgegner konstruiert werden, dabei wird der eigentliche Gegner (Rat und EP) nicht beteiligt. Die Quasi-Verfassungsbeschwerde bewegt sich vollkommen vom Individualrechtsschutz weg.

Prospektive gesetzgeberische Aktivitäten würden sich in diesem Kontext auf den vom BVerfG selbst (Absatz-Nr. 241) betonten **„Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung“**, der die **„europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht“** verlange, konzentrieren müssen (Einhaltung der Vorlageverpflichtung an den EuGH und der sonstigen vertraglichen Verpflichtungen aus den Europa-Verträgen).

ANLAGE

„RASHOMON IN KARLSRUHE“ *

Der Film Rashomon (1950) hat den japanischen Regisseur Akira Kurosawa berühmt gemacht. Sieben Personen beobachten einen Mord, doch jeder schildert die Begebenheit anders. Unter anderem handelt der Film von der Frage nach der Existenz einer objektiven Realität¹.

Skizze für ein Drehbuch: Ein Rashomon-Tor, der Schlosspark in Karlsruhe – eingeblendet wird: „Karlsruhe, im 21. Jahrhundert, am 30. Juni 2009, abends...“²

SPRECHER (Off):

„Acht Personen,³ darunter vielleicht sogar amtierende und ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und Kläger im Lissabon-Prozess, sprechen über das Lissabon-Urteil des BVerfG vom 30. Juni 2009.“

JUSTUS LIPSIUS (aufgebracht):

„Immerhin, der Vertrag von Lissabon als solcher wird nicht aufgehoben. Aber ansonsten: Ein grausliches Urteil.“

Schon die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden: Die bereits im Maastricht-Urteil abwegige Konstruktion eines Grundrechts auf einen Abgeordneten, der noch etwas zu sagen hat aus Art. 38 GG, also die Verfassungsbeschwerde auf Demokratie, wird noch weiter geöffnet. Man kann jetzt auch mit Art 38 GG Verfassungsbeschwerde erheben mit dem Hinweis auf Staatlichkeit, auf das Sozialstaatsprinzip, wohl auf alle Prinzipien, wenn man irgendeinen Bezug zu Demokratie hinbekommt.⁴ Absehbar eine Klageflut.

Ein introvertiertes, rückwärtsgewandtes und in gewissem Sinne sehr deutsches Urteil: Es geht eigentlich nur um Volk im Mitgliedstaat.⁵ Für eigenständige Demokratie auf europäischer Ebene ist kein Raum. Sogar im Maastricht-Urteil bestand zumindest eine Perspektive dafür. Erst wird die Eigenständigkeit supranationaler Demokratieformen betont,⁶ um dann zu zeigen, dass diese am Maßstab der Nationalen gemessen nicht genügen.⁷ Unmöglich.

Das EP wird völlig dekonstruiert, die letzten 30 Jahre EP-Entwicklung komplett ausgeblendet. Besonders absurde Argumentation im Urteil: Sollte es einmal eine echte Wahl der KOM durch das EP geben, so wäre das offenbar grundgesetzwidrig. Demokratie wird über das Intergouvernementale gewahrt. In der mündlichen Verhandlung ist das angebliche strukturelle Demokratiedefizit beim EP (weil nicht gleichheitsgerecht zusammengesetzt (Kontingenzierung)), überhaupt nicht vertieft diskutiert worden.

* Dieser Text beruht auf Vorträgen im DFG-Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates“ am 2. Juli 2009 in der Humboldt-Universität zu Berlin sowie im Rahmen der Mittagsgespräche des Instituts für Europäische Politik am 15. Juli 2009 in Berlin. Der Vortragsstil bzw. das Format der fiktiven Drehbuchskizze wurden weitgehend beibehalten.

¹ Näheres in D. Richie (Hrsg.), Rashomon, 1987.

² Vgl. Opening credits, Rashomon.

³ Es handelt sich um fiktive Personen.

⁴ Absatz-Nr. 178 ff., 181 ff.

⁵ Absatz-Nr. 229, 270.

⁶ Absatz-Nr. 219 ff.

⁷ Absatz-Nr. 231 ff. und 280 ff./289.

Ausschließlich binäres Denken - Staat oder Nichtstaat - führt dann dazu, dass europäische Demokratie nur im europäischen Bundesstaat existieren könnte. Den gibt es aber nur über Art. 146 GG, eine neue Verfassung – auch das in einem Verfassungsgerichtsurteil zu lesen ist neu. Eine Skalierung von Demokratie jenseits des Staates bleibt ausgeschlossen.

Überhaupt, Demokratie: Sie soll nach dem Urteil nicht abwägungsfähig sein, unantastbar.⁸ Und was ist mit der 5%-Hürde?

Das Urteil verlässt einen Gründungskonsens der Bundesrepublik: Der europäische Bundesstaat wäre nach bisheriger Lesart durchaus schon unter der geltenden Verfassung möglich gewesen.

Aber dem Urteil geht es ja zentral um souveräne Staatlichkeit, nicht mehr wie bisher um offene (völkerrechtsfreundliche) Staatlichkeit. „Wir sind wieder wer“ in der Sprache des Verfassungsrechts. Das ist ein Rückschritt. Die Betonung von Souveränität ist im Zeitalter der Globalisierung ohnehin überholt und für den größten EU-Mitgliedstaat, der das doch gar nicht nötig hat, kontraproduktiv. Im GG steht dabei weder etwas von Souveränität noch von Staatlichkeit.

Das Souveränitätskonzept im Urteil ist zudem haarsträubend: Souveränität wird verstanden als die Lizenz zum Rechtsbruch, zur Verletzung von Verpflichtungen aus internationalem Recht.⁹ Kein Wunder, dass hier Monographien von 1888 bemüht werden müssen¹⁰ und aus der Gedankenwelt des Kommunalrechts heraus¹¹ gegen das wesentlich realistischere Konzept der Autonomie argumentiert wird. Staatszentriert ist das alles letztlich auch, das wird mit ‚Volk‘ nur verdeckt.

Die Kompetenzabrundungsklausel (jetzt Art. 308 EG) ist tot. Die vorgesehenen Verfahren¹² werden nicht funktionieren, auch hier hätte man in der mündlichen Verhandlung das Thema und vor allem die Folgen einer Blockade dieser Bestimmung, wie sie jetzt erfolgt, ansprechen müssen. Das BVerfG hätte doch gleich sagen sollen, die BReg darf bei Art. 352 AEUV nie mitmachen. Jährlich mehr als 30 Rechtsakte laufen über Art. 308, sinnvolle Dinge wie Fusionskontrolle oder ERAMUS – man wird wieder mehr über Art. 95 EG gehen müssen, die Binnenmarktkompetenz.

Die Stärkung des Bundestages mag ja gut gemeint erscheinen, aber sie geht auf Kosten des EP, und es werden womöglich am Ende die Länder über den Bundesrat die Gewinner sein. Oder sagt man „Integrationsverantwortung des Parlamentes“ nur vordergründig, meint aber eigentlich Letztzugriffsrechte des BVerfG?

Ein misstrauisches und feindseliges Urteil, das an jeder nur denkbaren Stelle einen Bis-hierher-und-nicht-weiter-Block einsetzt, und für sich selbst dabei den jederzeitigen Zugriff auf das Europarecht haben will. Vom Kooperationsverhältnis zum EuGH, wie noch im Maastricht-Urteil, ist gar nicht mehr die Rede. Eine Blockade der europäischen Rechtsentwicklung wird eintreten, mit der absehbaren Folge der Flucht ins Informelle und ins Intergouvernementale: Noch mehr offene Koordinierung, und noch mehr intransparente Intergouvernementalität.

Die Beanspruchung von einseitigen Letztentscheidungsrechten über ultra vires-Akte (ausbrechende Rechtsakte) durch das BVerfG aus dem Maastricht-Urteil war noch nie mit den Verpflichtungen aus den europäischen Verträgen vereinbar: Es geht nicht an, dass das BVerfG für alle 27 Mitgliedstaaten verbindliches Recht für Deutschland unanwendbar macht. Da fehlt doch auch die europarechtliche Sachkunde bei einem deutschen Gericht.

⁸ Absatz-Nr. 216.

⁹ Absatz-Nr. 340.

¹⁰ Absatz-Nr. 223.

¹¹ Absatz-Nr. 231.

¹² Absatz-Nr. 325 ff.

Jetzt wird das Ganze auch noch ausgeweitet.¹³ Neben die Kontrolle von Kompetenzüberschreitungen, jetzt auch noch ausdrücklich EuGH-Urteile,¹⁴ tritt die Kontrolle von Übergriffen in die nationale Verfassungsidentität. Damit hat sich womöglich auch die immerhin stabile Solange II-Rechtsprechung erledigt, man wird einfach jedes Grundrechtsproblem zum Identitätsproblem erklären.

Zu alledem wird gar für diese beiden Kontrollen ein eigenes Verfahren gefordert – das Gericht setzt sich mit dieser Selbstüberhöhung in Widerspruch zu seiner Betonung der Bedeutung des Parlamentes. Das BVerfG als Oberaufpasser in Europa, dem bald andere Gerichte nacheifern werden, mit verheerenden Folgen. Das ist der Spaltpilz für die europäische Integration.

Es geht nicht an, dass 8 höchst mittelbar demokratisch legitimierte Einzelpersonen im BVerfG über die weiteren Geschicke des europäischen Einigungsprozesses entscheiden. Bevor es eine *Guerre des juges* gibt, was niemand in der EU brauchen kann, muss politisch entschieden werden. Der Bundestag sollte dem *Gouvernement des juges* endlich Einhalt gebieten, und wenn das nicht geht durch eine einfache Gesetzesänderung einen dritten Senat beim BVerfG einrichten, zuständig für Völker- und Europarecht, besetzt mit Leuten, die etwas davon verstehen. Die könnten dann vielleicht doch die Identitätskontrolle übernehmen, im richterlichen Gespräch mit dem EuGH.

Und schließlich frage ich mich, ob der ganze Prüfansatz des BVerfG eigentlich stimmen kann: Letztlich geht es ja um den unabänderbaren Kern der Verfassung nach Art. 79 Abs. 3 GG. Was der Verfassungsänderung entgegen ist, ist auch integrationsfest, so das Argument. Aber sollte Art. 79 Abs. 3 GG ursprünglich nicht zuvörderst die Deutschen vor sich selber schützen, vor dem Rückfall in menschenverachtende Diktatur, Unfreiheit und Tyrannei? Diese Bestimmung nun gegen Europa in Stellung zu bringen, wo kaum etwas – jedenfalls aus Sicht unserer Nachbarn – so verlässlich den Rückfall Deutschlands in Diktatur, Unfreiheit und Tyrannei versperrt hat wie die Beteiligung an der europäischen Integration, das ist zumindest bemerkenswert.“

OPTIMISTICA:

„Es ist ein gutes Urteil für Europa, nicht nur, weil der Vertrag von Lissabon mit dem GG vereinbar ist, und nicht nur, weil der Bundestag gegenüber der BReg endlich gestärkt wird.

Der Bundestag hat nun Weisungsrechte gegenüber der BReg und die BReg ist zB in WTO-Fragen zur adäquaten Information des Bundestages verfassungsrechtlich verpflichtet.¹⁵ Das ist neu und wichtig.

Die wenigen Änderungen in der Begleitgesetzgebung fallen doch eigentlich gar nicht ins Gewicht, weil die vereinfachten Vertragsänderungen und Passerellen sowieso nie aktiviert werden dürften, das zeigen die Versuche, die man bisher mit den Vorläufervorschriften unternommen hat. Aber für das Parlament liegt hier eine Chance.

Man muss im Übrigen in den Details und zwischen den Zeilen lesen, das Urteil geht doch über das Maastricht-Urteil hinaus und macht etliches besser.

So wird die Zielvorstellung eines Bundesstaates Europa überhaupt erstmals anerkannt. Gleichzeitig ist die Feststellung, dass es derzeit und mit dem VvL noch keinen solchen Staat gibt, hilfreich in den Debatten in Tsche-

¹³ Absatz-Nr. 240.

¹⁴ Absatz-Nr. 338.

¹⁵ Absatz-Nr. 375.

chien und anderswo. Überhaupt insistiert das Urteil für Leser in neuen, europaskeptischen Mitgliedstaaten auch sehr deutlich auf den Vorteilen der europäischen Integration, nämlich Sicherung des Friedens und Stärkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch gemeinsames Handeln.¹⁶ Die großen Erfolge der europäischen Integration werden als solche gewürdigt.¹⁷

Ausdrücklich wird gesagt, es gibt keine Wahl bei der Mitwirkung an der europäischen Integration, es handelt sich um eine Verfassungspflicht.¹⁸

Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit findet Eingang in die Rspr. des BVerfG,¹⁹ das wird mehrfach betont. Von der loyalen Zusammenarbeit ist auch die Rede. Ganz selbstverständlich wird von einer funktionalen Verfassung auf europäischer Ebene gesprochen.²⁰ Eine eigenständige politische Willensbildung auf Unionsebene wird ebenso akzeptiert wie die Zielvorstellung einer Politischen Union. Man verabschiedet sich von Hierarchievorstellungen und sieht sich in einem nicht strikt hierarchisch gegliederten Ordnungszusammenhang.²¹ Die Staatsfixierung des Maastricht-Urteils ist verschwunden, das Individuum steht im Mittelpunkt. Zitiert wird Carlo Schmid,²² nicht Carl Schmitt. Und ganz wichtig ist, dass das Urteil deutlich sagt, dass die EU nicht wie ein Staat verfasst sein muss.

Deutlich wird auch gesagt, dass das integrationsoffene GG keineswegs von vornherein anordnet, dass eine bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates bleiben müssen.²³ Die gemeinsam ausgeübte öffentliche Gewalt kann durchaus bis in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraumes gehen – insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten.²⁴ Auf den 80%-Mythos kommt es gar nicht an, sagt das Urteil.

Endlich ist klargestellt, dass etwaige Reservezuständigkeiten (Ultra vires Klage gegen ausbrechende Rechtsakte) auf nationale Ebene auch *nur* dem BVerfG zukommen (Monopol), dass diese stark zurückgenommen sind und nur ausnahmsweise in offenkundigen Fällen in Betracht kommen.²⁵ Und diese Reservezuständigkeit soll erst greifen, wörtlich: „wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist“,²⁶ d.h. im Klartext: wenn der EuGH befasst worden ist, und es wird betont, dass hier die Europarechtsfreundlichkeit des GG berücksichtigt werden muss.²⁷ Auch das BVerfG hat also ganz offenbar eine Integrationsverantwortung.²⁸ Das ist neu und viel besser als im Maastricht-Urteil. Überhaupt werden hier und an anderen Stellen Dinge aus dem Maastricht-Urteil nun endlich einmal auch begründet.

Und mit den Überlegungen – keine Forderungen: „denkbar“ – zu einem oder zwei neuen Verfahren der Identitätskontrolle und/oder der Ultra vires-Kontrolle vor dem BVerfG,²⁹ wird schließlich dem demokratisch legitimierten, politisch – auch europapolitisch – verantwortlichen Gesetzgeber auch die Möglichkeit gegeben, dem BVerfG die Prüfkompetenz schlicht zu verbieten oder an die Vorlage zum EuGH zu koppeln. Wahrscheinlich wird man auch zwischen Ultra vires-Kontrolle und Identitätskontrolle gut unterscheiden können: dass die europäische Ebene die Bestimmung der nationalen Verfassungsidentität nicht zu leisten vermag, ist doch im Europarecht schon angelegt.

¹⁶ Absatz-Nr. 220 f.

¹⁷ Absatz-Nr. 251.

¹⁸ Absatz-Nr. 225.

¹⁹ Absatz-Nr. 225.

²⁰ Absatz-Nr. 231.

²¹ Absatz-Nr. 340.

²² Absatz-Nr. 231.

²³ Absatz-Nr. 248.

²⁴ Absatz-Nr. 248.

²⁵ Absatz-Nr. 340.

²⁶ Absatz-Nr. 240.

²⁷ Absatz-Nr. 241.

²⁸ Absatz-Nr. 240 f.

²⁹ Absatz-Nr. 241.

Der Anwendungsvorrang wird mehrfach bestätigt, und genau besehen bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG,³⁰ d.h. Vorrang auch über weite Teile der Verfassung. Überhaupt ist neu, dass nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch europarechtlich argumentiert wird: bei der Identitätskontrolle und bei der Ultra vires-Kontrolle.³¹

Klargestellt ist auch, dass man EP und Rat nicht durch die nationale Brille betrachten darf. Im Urteil wird eingeräumt, der VvL stärke die partizipative Demokratie, und es entwickle sich immer mehr eine europäische Öffentlichkeit.³²

Und: Die Verdienste des EuGH in der Entwicklung eines sozialen Europa werden gewürdigt.³³

BRUTUS:³⁴

„Ich bin sehr zufrieden – der Vertrag ist tot. Entscheidend ist das Junktim zwischen Neufassung des Begleitgesetzes und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde.³⁵ Dieses Junktim stellt sicher, dass der Lissabon-Vertrag niemals in Kraft treten wird:

Sicher wird sich nämlich jetzt endlich auch der Bundesrat einschalten. Es wird spätestens damit komplizierte und langwierige Verhandlungen über Reichweite und Inhalt des neuen Begleitgesetzes geben. Unter Umständen wird eine Verfassungsänderung diskutiert, etwa um die neuen Gerichtsverfahren, die das Urteil für die Ultra vires-Kontrolle und die Identitätskontrolle anregt, zu verankern.

Womöglich wird sogar die BReg das BVerfG zwecks Normenkontrolle des neuen BegleitG anrufen müssen, um sich gegen übermäßige Einengung zu wehren. Jedenfalls aber wird der ein oder andere Beschwerdeführer aus dem Lissabon-Verfahren erneut vor dem Bundesverfassungsgericht klagen. Vor 2010 wird Deutschland nicht ratifizieren können, und bis dahin wird in GB eine neue Regierung installiert sein, die die britische Ratifikation zum VvL zurückholt. Der VvL ist dann erledigt – ein Glück.“

BRUTALUS (MACHIAVELUS), lakonisch:

„Es geht um die Macht in Europa. Der EU muss man ihre Grenzen aufzeigen, insbesondere dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Wir sind doch ein souveräner Staat und machen nur das mit, was wir auf europäischer und internationaler Ebene auch mitmachen wollen und was in unserem Interesse liegt. Mit dem Maastricht-Urteil war das eigentlich in dem Konzept der Kontrolle ausbrechender Rechtsakte der europäischen Ebene durch das BVerfG schon angelegt. Leider ist das nie aktiviert worden. Das wird jetzt anders. Die Kontrolle europäischer Betätigungen, und das betrifft natürlich vor allem den EuGH, wird konkret werden. Und die Kontrollmöglichkeiten werden sogar ausgeweitet, auf eine Identitätskontrolle. Man hat sogar angeregt, dass es dafür ein eigenes Verfahren gibt, muss natürlich in Art. 93 GG in der Verfassung verankert werden. Kann sein, dass das Ärger gibt, aber hier muss endlich eine Entscheidung herbeigeführt werden über die Macht in Europa.

Jetzt ist Schluss mit dem EuGH als Motor der Integration. Bei den Vorratsdaten oder der Mangold-Nachfolge-Streitsache Honeywell wird man Ernst

³⁰ Absatz-Nr. 240, 332.

³¹ Leitsatz 4 und Absatz-Nr. 240: Hinweis auf Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Liss.

³² Absatz-Nr. 251.

³³ Absatz-Nr. 398.

³⁴ Vgl. The Anti-Federalist, 1787/88.

³⁵ Vgl. Absatz-Nr. 128.

machen mit der Kontrolle des EuGH. Fragt sich nur, welcher der beiden Senate schneller ist.

Die Politik findet das doch eigentlich sehr gut: Sicherlich lässt sich manche Verhandlung in Brüssel im Sinne deutscher Interessen besser führen, wenn man an geeigneter Stelle auf die Kontrollvorbehalte des BVerfG hinweist.“

DEMOCRATICUS (mit einem sehr klassischen Demokratieverständnis):

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Daran führt kein Weg vorbei. Demokratie wird über das Volk im Staat, hier im Mitgliedstaat, begründet, nur so ist Demokratie überhaupt vorstellbar.

Das Europäische Parlament vermag deswegen Demokratie gar nicht erst zu vermitteln.³⁶ Das wird sich auch nie ändern. Man mag sich auf europäischer Ebene nennen wie man will, echte Volksvertretung sind die nicht, weil nicht gleichheitsgerecht zusammengesetzt, sondern auf der Grundlage von nationalen Kontingenten. Völkervertretung, keine Volksvertretung.³⁷ Das EP als Vertretung der Unionsbürger zu bezeichnen ist daher nur ein Trick,³⁸ der Unionsbürger ist kein taugliches Zurechnungsobjekt für Demokratie auf europäischer Ebene.³⁹ Die Einwohner sind als Betroffene ebenfalls kein taugliches Zurechnungsobjekt, weil es im Hinblick auf die gleiche Teilhabe an öffentlicher Gewalt um die Kategorie des Wahlaktes geht.⁴⁰ Das mag alles ein wenig holzschnittartig klingen, aber das BVerfG kann bei diesen Fragen ja auch nicht seine gesamte sonstige Demokratie und Demos-Rechtsprechung seit dem Ausländerwahlrecht einfach außer Acht lassen.

Es kommt also auf den Bundestag an, das Verfassungsorgan, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande kommt – auf den Bundesrat weniger. Vielleicht habe ich eine verklärt-romantische Vorstellung vom nationalen Parlament. Aber nur der Bundestag kann das europäische Konstrukt demokratisch begründen.

All dies begründet auch die Rügefähigkeit des Demokratieprinzips über Art. 38 Abs. 1 GG,⁴¹ bei der Art. 38-Verfassungsbeschwerde muss auch nach dem Lissabon-Urteil letztlich stets eine Verbindung zum Demokratieargument bestehen.

Nun besteht den Sommer über eine Versuchsanordnung unter nahezu optimalen Bedingungen, geradezu Laborbedingungen: die Abgeordneten handeln unter der Bedingung der Unsicherheit, einem Schleier des Nichtwissens, weil sie nicht vorhersagen können, ob sie nach der Wahl in Opposition oder in Regierung sind. Es besteht Zeitdruck wegen der britischen Situation. Und: Die Exekutive (Ministerialbürokratie) ist durch die Umstände gegenüber dem Parlament ausgeschaltet und kann dem Parlament nicht einmal mehr die Feder führen.

Wann wenn nicht jetzt wird der Bundestag seine Rechte festschreiben?

Sicherlich darf man hier nicht die Dinge aus der Balance bringen: Im Urteil steht auch deutlich: Allen deutschen Verfassungsorganen obliegt eine dauerhafte Integrationsverantwortung.⁴²

³⁶ Absatz-Nr. 271,276 ff., 295.

³⁷ Absatz-Nr. 284.

³⁸ Absatz-Nr. 280.

³⁹ Absatz-Nr. 347 ff.

⁴⁰ Absatz-Nr. 292.

⁴¹ Absatz-Nr. 173-177.

⁴² Absatz-Nr. 245.

Um Staat geht es übrigens weniger, das ist das Denken des Maastricht-Urteils. Es geht zentral um den Einzelnen, allerdings nicht so weit, dass man ein individualistisches Demokratieverständnis zulassen dürfte. Und: Es geht um Souveränität. Das ist das Thema vom rechten Maß von Freiheit und Bindung.⁴³ Es geht auch für das Individuum im Verfassungsstaat nicht um rücksichtslose Selbstherrlichkeit und bindungslosen Individualismus. Wie der einzelne sich in der Ehe bindet, so auch der Staat im Internationalen. Souveräne Staatlichkeit heißt, diese Bindung unter Rechtsbruch wieder kappen zu können. Hier hört wahrscheinlich die Analogie zu Freiheit und Bindung der Einzelperson auf, eine Lizenz zum Ehebruch gibt es natürlich nicht.

PAULUS:⁴⁴

„Offene Staatlichkeit war nie mehr als eine Problembeschreibung. Souveräne Staatlichkeit ist dazu die souveräne Antwort des Staates. Das Lissabon-Urteil setzt das Maastricht-Urteil bruchlos fort. Das Konzept des Staatenverbundes setzt sich durch. In ihm wird das Eigengeartete des Europäischen deutlich. Im Lissabon-Urteil wird der Staatenverbund definiert, und er wird zur Anwendung gebracht. Die Freiheit der Bürger entfaltet sich begrifflich im Staatenverbund, und alleine im Staatenverbund. Der Bürger bindet sich im Staat und durch den Staat. Es ist deswegen ein Urteil für den Bürger, aber auch für den Staat.

Wörtlich heißt es:⁴⁵ 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. – Das Maastricht-Urteil lebt, und es geht eben doch um den Staat. Nur um den Staat.“

NATIONALUS:

„Die ganze Richtung der europäischen Integration passt mir nicht. Und da bin ich nicht der Einzige. Auf die Wahrung des Nationalen kommt es an, da liegt der Zusammenhalt. Das Europäische ist nachrangig, ein politischer Sekundärraum, vielleicht ohnehin nur eine Übergangserscheinung. Deswegen ist es richtig, dass im Urteil der Schutz der nationalen Identität hervorgehoben wird und auch vom BVerfG überprüft werden kann.

Endlich wird festgeschrieben, was auf nationaler Ebene verbleiben muss, das unabdingbare Minimum, das mit Vorverständnissen zu tun hat oder wo der politische Diskurs und die öffentliche Meinung unverzichtbar sind.

Das ist ⁴⁶ unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen zu Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme. Dass da bloß keiner auf die Idee einer Europasteuer kommt: Die Summe der Belastungen für den Bürger, so sagt das Urteil, muss national entschieden werden. Das gilt auch für die zur Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Es geht heute eben nicht mehr nur um Warenverkehr und Champignonkonserven, wie noch 1974 (Solange I). Heute geht es um *habeas corpus*-Fragen. Alles was Strafrecht betrifft muss auf europäischer Ebene eng ausgelegt werden, steht im Ur-

⁴³ Absatz-Nr. 220.

⁴⁴ Eine Art Günter Netzer der deutschen Staatsrechtslehre, sein Markenzeichen sind verfassungsrechtliche Kommentare von der Seitenlinie.

⁴⁵ Absatz-Nr. 229.

⁴⁶ Absatz-Nr. 249, 252, 256-260.

teil. Zu den nicht aufgebbaren Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse. Lehrpläne dürften einfach nicht auf europäischer Ebene vereinheitlicht werden.

Ferner ist zu nennen die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis. Und die sozialstaatlichen Grundentscheidungen.

Das alles entspricht in der Tat zufällig dem, was noch nicht europäisiert worden ist. Und es stimmt, die Währung zählt seit Bodin zu den « marques de souveraineté ». Aber die Währungshoheit haben wir ja nun schon weggegeben. Bis hierhin und nicht weiter.“

PUBLIUS (ein wahrer ⁴⁷ Föderalist):

„Bundesrat und Länder haben sich in dem Verfahren kaum beteiligt. Mich hat das Verfahren daher bisher kaum interessiert. Nun aber gibt es die Chance, dass die Länder bei der Neufassung des Begleitgesetzes seit langem bestehende Wünsche gegenüber der Bundesebene durchsetzen. Schließlich braucht man die Länder für die Verabschiedung des neuen Begleitgesetzes. Zugegeben, auch der Bundesrat ist nicht gleichheitsgerecht zusammengesetzt, wenn man den strengen Maßstab des BVerfG anlegt. Aber das BVerfG hat mit der Einordnung von zweiten Kammern ohnehin Verständnisschwierigkeiten, das belegt die Fehleinordnung des amerikanischen Senats als ‚keine Volksvertretung‘.⁴⁸ Und, zugegeben, eigentlich geht es bei der Nachbesserung der Begleitgesetzgebung auch um Demokratie, nicht um das Bundesstaatsprinzip, so dass die Länder für das neue BegleitG an sich ja nur am Rande gefragt sind.

Vielleicht merkt das aber niemand – wie auch immer: Es gibt eine lange Liste von Wünschen der Länder, die bisher nicht berücksichtigt wurden. Insbesondere muss die BReg gezwungen werden, maßgebliche Länderpositionen in Brüssel wie von den Ländern vorgegeben zu vertreten, und nicht nur ‚maßgeblich zu berücksichtigen‘. Die Handlungsfähigkeit der BReg ist doch hier nur ein Schein-Gegenargument.

Ganz losgelöst von Brüssel: Man muss die Gunst der Stunde nutzen und sich Positionen, Zustimmungserfordernisse sichern, die man später im politischen Tagesbetrieb mit dem Bund dann zum Gegenstand von Kopplungsgeschäften und Verhandlungen zum Nutzen der Länder machen kann: Die Zustimmung des Bundesrates in den vielen neuen Art. 23 GG-Anwendungsfällen nach dem Lissabon-Urteil, die wird der Bund nie geschenkt kriegen.“

SPRECHER (Off): Ein langjähriger Praktiker der „Wirklichkeit des politischen Kräftespiels“ ⁴⁹ in Bonn/Berlin, Brüssel und Luxemburg hat alles beobachtet. Er wendet sich ab und schüttelt den Kopf.

Regen.

---ENDE---

⁴⁷ Anders Publius in: The Federalist [Papers], 1788.

⁴⁸ Absatz-Nr. 286.

⁴⁹ Absatz-Nr. 205.