



 Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

DAS URTEIL DES  
BUNDESVERFASSUNGS-  
GERICHTS ZUM VERTRAG  
VON LISSABON UND  
SEINE FOLGEN FÜR DEN  
EUROPÄISCHEN  
EINIGUNGSPROZESS

EXPERTENGESPRÄCH  
7. SEPTEMBER 2009, PARIS

LES CONSEQUENCES DU  
JUGEMENT DE LA COUR  
CONSTITUTIONNELLE  
FEDERALE ALLEMANDE  
SUR LE PROCESSUS  
D'UNIFICATION  
EUROPEENNE

DISCUSSION ENTRE EXPERTS  
7 SEPTEMBRE 2009, PARIS

KAS PUBLIKATION  
DEUTSCH-FRANZÖSISCHER DIALOG  
HEFT NR. 1  
PARIS 2009





**DAS URTEIL DES  
BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS ZUM  
VERTRAG VON LISSABON UND SEINE  
FOLGEN FÜR DEN EUROPÄISCHEN  
EINIGUNGSPROZESS**

EXPERTENGESPRÄCH AM 7. SEPTEMBER 2009 IN PARIS

**LES CONSEQUENCES DU JUGEMENT DE  
LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
FEDERALE ALLEMANDE SUR LE  
PROCESSUS D'UNIFICATION  
EUROPEENNE**

DISCUSSION ENTRE EXPERTS, 7 SEPTEMBRE 2009, PARIS



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

FONDATION ROBERT  
**SCHUMAN**

## **IMPRESSUM**

Veröffentlicht von:      Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung Paris  
15 bis, rue de Marignan | 75008 Paris | Frankreich  
[www.kas.de/paris](http://www.kas.de/paris)

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Verantwortlicher:      Jörg Wolff | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris

Redaktion:              Dr. Céline Caro | Konrad-Adenauer-Stiftung | Paris  
Mathilde Durand | Robert-Schuman-Stiftung | Paris

Layout:                  Thomas Scheufler | Kulturmanagement | Dresden  
[www.ts-kulturmanagement.de](http://www.ts-kulturmanagement.de)

Coverphoto:              Crédit © Union européenne | 2009

Druckerei:                Papyrus | 2, place de la Sorbonne | 75005 Paris

Veröffentlicht im Dezember 2009

# INHALT - SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| <b>VORWORT</b>  | 1  |
| <b>PREFACE</b>  | 3  |
| <b>ANALYSE DES URTEILS DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS VOM 30.06.2009 ZUM LISSABON-VERTRAG</b>  |    |
| VON PROF. DR. RUPERT SCHOLZ, STAATSRECHTLER,<br>BUNDESMINISTER DER VERTEIDIGUNG A.D., BERLIN  | 5  |
| VON PROF. DR. ANNE LEVADE, EXPERTIN FÜR VERFASSUNGS- UND<br>EUROPARECHT AN DER UNIVERSITÄT PARIS EST, LEITERIN DES<br>FORSCHUNGSZENTRUMS FÜR EUROPARECHT (CERCO-CDE), PARIS         | 15 |
| <b>ANALYSE DE LA DECISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE<br/>FEDERALE ALLEMANDE DU 30 JUIN 2009 RELATIVE AU TRAITE DE<br/>LISBONNE</b>  |    |
| PAR RUPERT SCHOLZ, JURISTE, ANCIEN MINISTRE<br>FEDERAL ALLEMAND DE LA DEFENSE, BERLIN   | 27 |
| PAR ANNE LEVADE, PROFESSEUR EN DROIT CONSTITUTIONNEL ET<br>EN DROIT COMMUNAUTAIRE A L'UNIVERSITE PARIS-EST, DIRECTRICE<br>DU CENTRE DE RECHERCHES COMMUNAUTAIRES (CERCO-CDE), PARIS | 39 |
| <b>ANHÄNGE - ANNEXES</b>  |    |
| AUSZUG AUS DER REGIERUNGSERKLÄRUNG VON BUNDESKANZLERIN<br>ANGELA MERKEL AM 17. DEZEMBER 2009 IM DEUTSCHEN BUNDESTAG   | 51 |
| EXTRAIT DE LA DECLARATION DE GOUVERNEMENT DE LA CHANCELIERE<br>ANGELA MERKEL FAITE LE 17 DECEMBRE 2009 DEVANT LE BUNDESTAG  | 53 |
| ARTIKEL 23 DES GRUNDGESETZES FÜR DIE BUNDESREPUBLIK<br>DEUTSCHLAND ZUR EUROPÄISCHEN UNION   | 55 |
| ARTICLE 23 DE LA LOI FONDAMENTALE POUR LA REPUBLIQUE FEDERALE<br>D'ALLEMAGNE PORTANT SUR L'UNION EUROPEENNE   | 57 |
| AUSZUG AUS DEM URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS ZUM<br>VERTRAG VON LISSABON VOM 30.06.2009  | 59 |



## VORWORT

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon hat in Europa eine breite Aufmerksamkeit erfahren und war in vielen Mitgliedsländern Anlass für Politik, Rechtswissenschaft und Medien, sich mit bestimmten Aspekten des europäischen Einigungsprozesses näher zu befassen. Dabei standen vor allem die Auswirkungen des Urteils auf die weitere Entwicklung der EU sowie deren demokratische Legitimation gegenüber den nationalen Parlamenten im Mittelpunkt der Diskussionen.

So befasste sich z. Bsp. bereits am 16. Juli die französische Tageszeitung *Le Monde* in einem längeren Artikel mit dem Urteil und führte aus, dass „das deutsche Bundesverfassungsgericht dem Ideal einer europäischen Föderation ein Ende gesetzt“ habe. Dies zeigt, wie kontrovers die Debatte über das Urteil nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen Ländern verlief.

Vor diesem Hintergrund entschloss sich die Konrad-Adenauer-Stiftung, zusammen mit ihrem langjährigen Partner, der Robert-Schuman-Stiftung, ein rechtspolitisches Kolloquium durchzuführen, welches das Urteil analysieren, bewerten und auf seine tatsächliche politische Tragweite hin überprüfen sollte. Das Thema war „BVG-Urteil zum Vertrag von Lissabon: Welche Folgen für den Europäischen Einigungsprozess?“. Geladen waren französische und deutsche Staatsrechtler, Verfassungsexperten, Mitarbeiter des Staatsrates und Vertreter von europäischen Institutionen.

Die Sprecher waren Herr Prof. Rupert Scholz von deutscher, und Frau Prof. Anne Levade von französischer Seite – zwei hoch angesehene Juristen, die neben profunder Fachkenntnis auch die für die Bewertung des Urteils notwendigen politischen Erfahrungen aufweisen. So ist Prof. Scholz ein Staatsrechtler von internationalem Rang, war Bundesminister der Verteidigung und lange Jahre Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags. Er beeinflusst nach wie vor durch seine Expertise in hohem Masse rechtspolitische Entscheidungen in Deutschland. Frau Prof. Levade gehört zu den besten Experten für

Verfassungs- und Europarecht in Frankreich. Sie war Mitglied des Orientierungsausschusses der französischen EU-Ratspräsidentschaft, gehört zum Rat für Gesellschaftsanalyse und hat entscheidend an verschiedenen Revisionen der französischen Verfassung mitgewirkt.

Beide Präsentationen während des Kolloquiums beinhalteten eine brillante Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Sie waren Anlass für eine lange, intensive und von hoher Kompetenz getragene Diskussion, bei der sich die z.T. unterschiedlichen Bewertungen des Urteils anglichen. Insoweit kommen die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Robert-Schuman-Stiftung gerne dem Wunsch der Teilnehmer des Kolloquiums nach, die Vorträge von Herrn Prof. Scholz und Frau Prof. Levade durch eine Veröffentlichung einem breiteren interessierten Publikum in Frankreich und Deutschland zugänglich zu machen.

Beide Stiftungen freuen sich, dass dies mit der Vorlage dieser Broschüre verwirklicht werden konnte und nehmen die Gelegenheit zum Anlass, den Rednern, Herrn Prof. Scholz und Frau Prof. Levade, sehr herzlich für ihre Kooperation und Mitarbeit bei der Herausgabe dieser Schrift zu danken.

Paris, im Dezember 2009

Jörg Wolff  
Direktor  
Konrad-Adenauer-Stiftung, Paris

Jean-Dominique Giuliani  
Präsident  
Robert-Schuman-Stiftung, Paris

## PREFACE

La décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 30 juin 2009 relative au traité de Lisbonne n'est pas passée inaperçue en Europe et a permis aux responsables politiques, aux juristes et aux journalistes de nombreux Etats membres de s'intéresser de plus près à certains aspects du processus d'intégration européenne. Les débats ont essentiellement porté sur les conséquences de cette décision pour l'avenir de l'Union européenne et sur la légitimation démocratique de cette dernière à l'égard des parlements nationaux.

Ainsi, dès le 16 juillet, le journal *Le Monde* consacrait un long article à cette décision et déduisait que « *la Cour constitutionnelle vient d'enterrer [le rêve fédéral]* », témoignant ainsi de l'ampleur de la controverse suscitée par cette décision, non seulement en France mais également dans d'autres pays.

Dans ce contexte, la Fondation Konrad Adenauer a décidé d'organiser, en coopération avec la Fondation Robert Schuman, son partenaire de longue date, un débat politique et juridique afin d'analyser la décision, de l'évaluer et d'en mesurer sa véritable portée politique. Des juristes, des constitutionnalistes, des membres du conseil d'Etat français et des représentants des institutions européennes ont participé à cette rencontre intitulée « Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne ».

Les intervenants français et allemand étaient respectivement les professeurs Rupert Scholz et Anne Levade, juristes réputés qui, outre leur connaissance approfondie du sujet, font preuve d'une expérience politique nécessaire à l'appréciation de la décision. Spécialiste de renommée internationale en droit constitutionnel, le professeur Scholz a été ministre de la Défense et président de la commission des affaires juridiques du *Bundestag* (chambre basse du parlement allemand) pendant plusieurs années. Par son expertise, il influence fortement les décisions juridiques de portée politique en Allemagne. Le professeur Anne

Levade est l'un des meilleurs experts français en droit constitutionnel et droit communautaire. Elle a été membre du Comité d'orientation stratégique de la présidence française de l'Union européenne, elle fait partie du Conseil d'analyse de la société et a contribué activement à diverses révisions de la Constitution française.

Leurs deux exposés ont fourni une brillante analyse de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et ont servi de base à d'intenses discussions entre les experts, au cours desquelles diverses appréciations de la décision se sont fait entendre. Les fondations Konrad Adenauer et Robert Schuman ont alors décidé de répondre au souhait des participants à ce débat de publier les interventions des professeurs Rupert Scholz et Anne Levade, afin de les rendre accessibles à un plus large public intéressé par cette question, en France et en Allemagne.

Nos deux fondations se réjouissent que ce souhait ait pu se concrétiser par le biais de cette brochure et saisissent cette occasion pour remercier très chaleureusement les deux orateurs pour leur coopération et leur contribution à cette publication.

Paris, décembre 2009

Jörg Wolff  
Directeur  
Fondation Konrad Adenauer, Paris

Jean-Dominique Giuliani  
Président  
Fondation Robert Schuman, Paris

## **ANALYSE DES URTEILS DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS VOM 30.06.2009 ZUM LISSABON-VERTRAG**

VON PROF. DR. RUPERT SCHOLZ, STAATSRECHTLER,  
BUNDESMINISTER DER VERTEIDIGUNG A.D., BERLIN

Mit seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrages vom 30.06.2009 (abgedruckt u. a. in NJW 2009, 2267 ff.) hat das deutsche Bundesverfassungsgericht eine grundlegende Entscheidung erlassen, deren Bedeutung vermutlich weit über das deutsche Verfassungsrecht bzw. die deutsche Position in der Europäischen Union hinausreicht. Das Bundesverfassungsgericht hat den Lissabon-Vertrag zwar als solchen für verfassungsmäßig erklärt, andererseits aber eine ganze Reihe auch verfassungskonformer bzw. tatbestandlich restriktiver Auslegungen vorgenommen und in diesem Zusammenhang auch das vorgesehene Begleitgesetz des Bundes zur Stellung von Bundestag und Bundesrat bzw. zu deren Beteiligung an den Akten der Europäischen Union wegen mangelnder demokratischer Rechtsgestaltung für verfassungswidrig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat ein neues Begleitgesetz gefordert, das die Rechte von Bundestag und Bundesrat sehr viel mehr im Sinne des nationalen Demokratieprinzips stärkt, und hat in diesem Zusammenhang auch die abschließende Ratifikation des Lissabon-Vertrags an den vorherigen Erlass eines verfassungsmäßigen Begleitgesetzes zur Stellung von Bundestag und Bundesrat gebunden. Dies bedeutet in der Praxis, dass Deutschland den Lissabon-Vertrag vorerst nicht abschließend ratifizieren darf. Bundestag und Bundesrat planen allerdings, noch in der jetzt laufenden Sommerpause, d. h. im September, dieses neue Begleitgesetz zu erarbeiten und zu verabschieden, damit jedenfalls noch vor der Bundestagswahl am 27.09.2009 der Lissabon-Vertrag abschließend ratifiziert werden kann. Die Begleitgesetzgebung hat der Deutsche Bundestag am 08.09.2009 verabschiedet (Neufassung von EUZBBG, EUZBLG und neues IntVG).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts selbst ist in Deutschland auf ein politisch unterschiedliches Echo gestoßen. Von vielen ist das Urteil begrüßt worden, weil es den Prozess der europäischen Einigung stärker an das Demokratieprinzip bindet und weil es damit auch die Macht der vor allem exekutivischen Bürokratien in Brüssel begrenzt, von diesen mehr Kompetenzzurückhaltung und vor allem auch mehr Transparenz fordert. Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass jedenfalls unter der Geltung des Grundgesetzes kein europäischer Bundesstaat mit deutscher Beteiligung entstehen kann, d. h. kein supranationaler Bundesstaat, der die souveräne Eigenstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland aufgibt. Vor allem an dieser Aussage setzen die Kritiker an, die der Meinung sind, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts den weiteren europäischen Integrationsprozess allzu sehr behindere, dass es vor allem die für viele traditionelle Wunschvorstellung eines europäischen Bundesstaates angeblich zu Unrecht an eine neue nationale Verfassung binde. Als Kritiker in diesem Sinne nenne ich beispielsweise Alfred Grosser, der sein Bedauern darüber ausgedrückt hat, dass Deutschland, das bisher der Motor der europäischen Integrationsbewegung gewesen sei, diese führende motorische Rolle jetzt nicht mehr spielen könne. Meine eigene Auffassung tendiert jedoch zu einer zustimmenden Haltung zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, weil es für die weitere Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses jedenfalls mehr Rechtssicherheit, mehr Rechtsklarheit und vor allem auch mehr demokratische Legitimation garantiert.

Schon die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Einigungsprozess ist nicht zuletzt für diesen Einigungsprozess selbst von allerhöchster Bedeutung gewesen. So hat das Bundesverfassungsgericht sehr früh für die Europäische Gemeinschaft einen mit dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gefordert und nur unter dieser Voraussetzung darauf verzichtet, Hoheitsakte der EG oder EU auf ihre Vereinbarkeit mit den (nationalen) Grundrechten zu prüfen (sog. Solange-Rechtsprechung; vgl. BVerfGE 37, 271 ff.; 73, 339 ff.). In seiner Entscheidung zum Maastricht-Vertrag (vgl. BVerfGE 89, 155 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht des Weiteren klargestellt, dass die EG bzw. die EU keine autonome und voll-souveräne Eigenstaatlichkeit besitzen, dass sie keinen Bundesstaat

darstellen, selbst wenn sie über den Status des bloßen Staatenbundes hinausgewachsen sind. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung davon gesprochen, dass die EG bzw. EU einen „Staatenverbund“ darstelle, d. h. ein Gebilde, das zwar über den bloßen Staatenbund hinausgewachsen ist, das andererseits aber noch nicht den Status eines eigenständigen Bundesstaates erreicht hat. Diese Rechtsprechung ist weit über Deutschland hinaus von Bedeutung geworden. Der Begriff des „Staatenverbundes“ ist inzwischen in die staatsrechtliche Terminologie vieler Mitgliedsstaaten der EU eingegangen. Eine ähnliche Wirkungsprognose lässt sich, davon gehe ich aus, auch für die neue Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag anstellen.

Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 23 GG, der sog. „Europa-Artikel“ der deutschen Verfassung. Diese Bestimmung begründet zunächst einen definitiven und verbindlichen Verfassungsauftrag zur Herstellung eines „vereinten Europas“. Des Weiteren fordert Art. 23 GG, dass die Europäische Union in ihrer Gestaltung „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ entspricht, dass sie „dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen „diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“. Nur mit dieser Maßgabe „kann der Bund durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte“ auf die EU „übertragen“. Des Weiteren bestimmt Art. 23 GG, dass Regelungen im Bereich des europäischen Vertragsrechts jedenfalls ihre Grenzen an Art. 79 Abs. 2 GG (2/3-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat für Verfassungsänderungen) und Art. 79 Abs. 3 GG finden (keine Aufgabe der Grundprinzipien des Schutzes der Menschenwürde gemäß Art. 1 GG, keine Aufgabe des Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzips). Des Weiteren regelt Art. 23 GG im Einzelnen die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat „in Angelegenheiten der Europäischen Union“.

Diese Verfassungsbestimmung bildet die Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag, und auf der Grundlage dieser Bestimmung zieht das Bundesverfassungsgericht seine Folgerungen auch zur Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrages bzw. zur Verfassungsmäßigkeit der weiteren Entwicklung der EU. Das

Bundesverfassungsgericht bekräftigt zunächst seine schon in der Maastricht-Entscheidung getroffene Feststellung, derzufolge die EU keine souveräne Eigenstaatlichkeit besitzt, dass die souveräne Eigenstaatlichkeit vielmehr und nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liegt. Die EU verfügt lediglich über solche Hoheitsrechte, die ihr über die europäischen Vertragswerke und deren Ratifikation durch die nationalen Parlamente von diesen übertragen worden sind. Dies bedeutet vor allem, dass der EU keine Kompetenz-Kompetenz zusteht. Es gilt vielmehr, wie im Übrigen auch im EU- und im EG-Vertrag ausgeführt, das Prinzip der abgeleiteten Einzelermächtigung. Diese Grundsätze sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts äußerst strikt und auch eng zu verstehen. Die Eigenstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland begründet eine staatliche Identitätsgarantie, die durch keine Maßnahmen oder Entwicklungen des europäischen Einigungsprozesses angetastet oder ausgeführt werden darf.

Die EU darf nur und ausschließlich im Rahmen der ihr durch den EUV und dem EGV (jetzt AEUV) verliehenen Kompetenzen tätig werden. Eine besondere Rolle spielt hierbei das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Subsidiaritätsprinzip hat in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH bei Entscheidungen über potenzielle Kompetenzüberschreitungen der EU jedoch kaum eine substantielle Rolle gespielt. Der EuGH hat in aller Regel zugunsten der EU entschieden, wenn die Frage nach der Existenz oder Reichweite eines bestimmten europäischen Rechtsakts infrage stand. Auch nach dem Vertrag von Lissabon soll der EuGH künftig für die Subsidiaritätskontrolle über Rechtsakte der EU zuständig sein. Nach dem sog. Subsidiaritätsprotokoll, das dem Vertrag beigefügt ist, verfügen die nationalen Parlamente zwar über das Recht, entsprechende Subsidiaritätsrügen im Wege der Klage zum EuGH geltend zu machen. Hierin liegt unbestreitbar ein wesentlicher Fortschritt, der dem Bundesverfassungsgericht aber nicht ausreicht. Das Bundesverfassungsgericht erklärt vielmehr, dass im Falle von Subsidiaritätsverstößen der EU, also Kompetenzverstößen der EU, die mangels Wahrung des Subsidiaritätsprinzips über den Rahmen der EU verliehenen Kompetenzen hinausgehen, auch das Bundesverfassungsgericht selbst in Deutschland angerufen werden kann – mit der Konsequenz, dass das Bundesverfassungsgericht künftig im Falle eines von ihm bejahten Subsidiaritätsverstößes auf die

Unanwendbarkeit bestimmter Rechtsakte der EU in Deutschland erkennen kann. Dies ist eine recht sensationelle Aussage des Bundesverfassungsgerichts, die durchaus zu Kollisionen mit der Rechtsprechung des EuGH führen kann. Andererseits erscheint mir aber die Hoffnung begründet, dass die Gefahr solcher Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch den EuGH künftig dazu anhalten dürfte, strenger als bisher auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips durch die EU zu achten. Der EuGH hat schon einmal sehr erfolgreich und wirksam auf entsprechende Vorbehalte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reagiert, nämlich im Bereich des Grundrechtsschutzes. Bekanntlich kannte das Recht der EG keine geschriebenen Grundrechte. Nachdem das Bundesverfassungsgericht aber über seine zitierte Solange-Rechtsprechung solche Grundrechte für die Bürger eingefordert hatte, hat der EuGH sehr schnell reagiert und kraft Richterrechts einen durchaus funktionstüchtigen Grundrechtsschutz für die Unionsbürger entwickelt. Ein Grundrechtsschutz im Übrigen, der durch die Europäische Grundrechtscharta, die Bestandteil des Vertragswerks von Lissabon ist, noch deutlich und in durchaus positiv zu bewertender Weise verstärkt wird.

Das Bundesverfassungsgericht belässt es aber nicht bei dieser Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Es stellt vielmehr darüber hinaus fest, dass im Falle auch anderer Kompetenzverstöße bei Verletzung des Prinzips der abgeleiteten Einzelermächtigung nicht nur der EuGH, sondern auch das Bundesverfassungsgericht von deutschen Klägern angerufen werden kann.

Mit besonderer Aufmerksamkeit hat das Bundesverfassungsgericht den Vertrag von Lissabon auf implizite Gefahren von Kompetenzüberschreitungen geprüft. Dies gilt vor allem für das sog. vereinfachte Vertragsveränderungsverfahren (vgl. z. B. Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon). Zustimmungen der Bundesrepublik Deutschland in diesem vereinfachten Verfahren zur Änderung der Vertragswerke bedarf es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts einer national-gesetzlichen Ermächtigung gemäß Art. 23 GG, die bloße Zustimmung der deutschen Vertreter im Rat genügt dem nicht. Das gleiche gilt für die sog. Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon, derzufolge in bestimmten Fällen vom Einstimmigkeitsprinzip zum qualifizierten Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates oder im

Gesetzgebungsverfahren übergegangen werden kann. Auch hierin sieht das Bundesverfassungsgericht eine an Art. 23 GG zu messende Vertragsänderung, die folgerichtig nicht ohne eine gesetzgeberische Ermächtigung gemäß Art. 23 GG von deutscher Seite akzeptiert werden kann. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer solchen Vertragsänderung durch Anwendung der allgemeinen Brückenklausel deshalb nur zustimmen, wenn Bundestag und Bundesrat zuvor ein entsprechend ermächtigendes Gesetz erlassen haben. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer Änderung des europäischen Primärrechts durch Anwendung einer der speziellen Brückenklauseln nur dann für die Bundesrepublik Deutschland zustimmen, wenn Bundestag und Bundesrat hierzu ihre Zustimmung zuvor erteilt haben. Ganz ähnlich beurteilt das Bundesverfassungsgericht die sog. Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV, weil auch diese zumindest faktisch zu bestimmten Kompetenzerweiterungen für die EU führen kann. Das BVerfG fordert schließlich hinsichtlich der Zuständigkeiten der EU, dass bestimmte Rechtsbereiche auch als solche in der vorrangigen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verbleiben, weil diese andernfalls in ihrer Eigenstaatlichkeit bzw. in ihrer eigenen Identität bedroht würden. Dies gilt vor allem für grundlegende Fragen in den Bereichen der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und Zivilsachen, in den Außenwirtschaftsbeziehungen, in der Gemeinsamen Verteidigung, in sozialen sowie in kulturellen Belangen. Als Beispiel verweist das BVerfG etwa auf die Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung nach Art. 83 Abs. 1 AEUV, „je nach Entwicklung der Kriminalität“ eine Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten vorzunehmen. Hierin sieht das Bundesverfassungsgericht eine Erweiterung der Zuständigkeiten der EU und fordert deshalb für deutsche Zustimmungen die Wahrung des Gesetzvorbehalts aus Art. 23 Abs. 1 GG. Unabhängig von der Wahrung des hiesigen nationalen Gesetzesvorbehalts stellen die hiesigen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts jedoch eine fundamentale Einschränkung für zukünftige Vergemeinschaftungen dar. Das Bundesverfassungsgericht betont die Eigenstaatlichkeit der nationalen Mitgliedstaaten nicht nur in organisatorisch-formaler, sondern auch in kompetenziell-materieller Hinsicht, d. h. ein Mitgliedstaat darf auch im Zuge weiterer kompetenzieller Vergemeinschaftungen jedenfalls nicht die Hoheit über grundlegende Angelegenheiten des staatlichen und

gesellschaftlichen Lebens verlieren, würde damit doch die auch material zu messende Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten in identitätsverletzender Weise berührt. Ob diese sehr dezidierten Aussagen des BVerfG allerdings auf Dauer tragfähig sein werden, erscheint mir zweifelhaft.

Äußerst eingehend setzt sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Demokratieprinzip in der EU auseinander. Obwohl die Rolle und die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments im Vertrag von Lissabon durchaus und deutlich verstärkt werden, genügen diese Änderungen bzw. Weiterentwicklungen dem Bundesverfassungsgericht nicht, um bereits auf eine hinlängliche Wahrung des Demokratieprinzips im europäischen Einigungsprozess zu schließen. Das Europäische Parlament ist – verkürzt gesagt – für das Bundesverfassungsgericht kein demokratisch ausreichendes Legitimationsorgan; vor allem deshalb nicht, weil es nicht auf dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit aller Unionsbürger bzw. dem demokratischen Urprinzip des „One-Man-One-Vote“ beruht. Bekanntlich werden die 750 Abgeordneten des Europäischen Parlaments proportional auf die Mitgliedstaaten verteilt – mit entsprechenden Höchstgrenzen für die einzelnen Mitgliedstaaten. Daraus folgt, dass das demokratische Teilhaberecht der Unionsbürger, je nach Größe ihrer Staaten, außerordentlich unterschiedlich beschaffen ist, volle Gleichheit aller Unionsbürger also nicht besteht. Diese Regelung rechtfertigt sich politisch sicherlich unter dem Aspekt, dass die Mitgliedstaaten der EU außerordentlich unterschiedlich in ihrer Größe sind, weshalb bei einer festgesetzten Zahl von 750 Abgeordneten des Europäischen Parlaments und bei Wahrung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit kleinere Staaten, wie Luxemburg, Malta usw., kaum eine Chance besäßen, auch nur einen einzigen Abgeordneten nach Straßburg und Brüssel zu entsenden. Der politische Kompromiss bzw. seine Notwendigkeit in dieser Frage ist also eindeutig. Aber dies ändert eben nichts daran, dass Demokratie Wahlrechtsgleichheit voraussetzt; und diese Voraussetzungen sieht das Bundesverfassungsgericht nach wie vor nur auf der Ebene der nationalen Parlamente und nicht auf der Ebene des Europäischen Parlaments gewahrt. Mit Recht weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass es nach wie vor kein europäisches Staatsvolk gibt, dass vielmehr und nach wie vor die Staatsvölker der einzelnen Mitgliedsstaaten nebeneinander stehen und demgemäß auch

unterschiedliche demokratische Legitimationen begründet werden. Wir sprechen heute zwar vom „Europa der Unionsbürger“. Die Unionsbürgerschaft vermittelt aber noch lange keine Zugehörigkeit zu einem übergreifenden supranationalen europäischen Staatsvolk und deshalb bemisst sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – ich denke mit Recht – die demokratische Legitimation auch der EU und aller ihrer Zuständigkeiten unverändert bzw. vorrangig aus der Legitimation der nationalen Parlamente bzw. aus der Legitimation, die die EU über die jeweiligen Übertragungen von nationalen Hoheitsrechten auf die EU empfängt.

Um diesem Grundsatz und diesem Demokratiegebot auch wirksam begegnen zu können, legt das Bundesverfassungsgericht so strenge Maßstäbe an vereinfachte Vertragsänderungsverfahren und an die Nutzung der sog. Brückenklausel an. Diese Verfahren sind sämtlich exekutivischer Art (Entscheidungen im Europäischen Rat oder im Rat), entwickeln im Verhältnis zu den nationalen Parlamenten aber dennoch kompetenzändernde oder kompetenzerweiternde Wirkungen. Folgerichtig fordert das Bundesverfassungsgericht in allen diesen Fällen die wirksame Beteiligung des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates, d. h. ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG.

Von Kritikern des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wird demgegenüber allerdings eingewandt, dass damit die Handlungsfähigkeit der EU bzw. ihrer Organe übermäßig eingeschränkt werden könnte. Des Weiteren wird geltend gemacht, dass auch die Handlungsfähigkeit Deutschlands in den Organen der EU allzu sehr eingeschränkt werden könnte. In der nationalen Diskussion um das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendig gewordene neue Begleitgesetz über die Zuständigkeit von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU wurde teilweise gefordert, dass alle Beteiligungen bzw. Beteiligungsakte der Bundesregierung in den Organen der EU unter den Vorbehalt einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung oder Ermächtigung gestellt werden müssten. Dabei wird vor allem auf das dänische Beispiel verwiesen, wo in dieser Weise seit langem so verfahren wird. Ein anderes Vorbild ist die Rechtslage in Österreich, wo ebenfalls eine sehr weitgehende Beteiligung des Parlaments gefordert wird – eine Beteiligung, von der die österreichische Bundesregierung in den Organen der EU nur dann abweichen darf, wenn „zwingende außen- oder

integrationspolitische Gründe“ vorliegen. Nach meiner Auffassung muss hier abgewogen werden. Ich halte es nicht für einen sinnvollen Weg, dem dänischen Beispiel zu folgen und die Bundesregierung an ein generelles imperatives Mandat in ihren Verhaltensweisen in den Organen der EU zu binden. Ein gewisses Maß an Flexibilität gerade aus Gründen der Außen- und Integrationspolitik muss der Bundesregierung verbleiben – etwa nach dem Vorbild Österreichs. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit keine klaren Vorgaben gesetzt. Liest man das Urteil aber im Einzelnen, so wird deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht jedenfalls ein solches imperatives Mandat (Allzuständigkeit des Bundestages und Bundesrates) nicht fordert. Denn das Bundesverfassungsgericht betont durchaus und mit Recht die „Europarechtsfreundlichkeit“ bzw. „Integrationsoffenheit“ des Grundgesetzes und gibt damit auch flexibleren Regelungen durchaus Raum – jedenfalls bis zur Grenze einer vertragsändernden Kompetenzerweiterung der EU. Hier liegt nach meiner Auffassung und vermutlich auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der entscheidende Punkt. Die hoheitlichen Befugnisse der EU sind unverändert nicht von autonomer Qualität, sondern ausschließlich abgeleiteter Qualität, abgeleitet aus den souveränen demokratischen Gestaltungsrechten der nationalen Parlamente. Die nationalen Parlamente entscheiden über die Vertragswerke der EU, d. h. das sogenannte europäische Primärrecht. Geht es hier um Zuständigkeitserweiterungen, ggf. nur um solche faktischer Art, verbleibt es beim Vorbehalt der notwendigen nationalen demokratischen Legitimation, in Deutschland also bei dem Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. Geht es dagegen nicht um solche Änderungen des Primärrechts bzw. um solche Kompetenzänderungen zu Gunsten der EU, so verbleibt es bei der durchaus hinlänglichen exekutivischen Legitimation von Europäischem Rat und Rat bzw. Kommission, bedürfen im Europäischen Rat und Rat also die nationalen Vertreter (in unserem Falle die der Bundesregierung) keiner gesonderten oder vorherigen parlamentarischen Legitimation.

Zusammengefasst: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts schafft nach meiner Auffassung sehr viel Klarheit und neue, zusätzliche Rechtssicherheit, nicht nur für den Vertrag von Lissabon und seine Umsetzung, sondern auch für die weitere Entwicklung der EU. Das inzwischen recht verbreitet gewordene Wort vom „Demokratiedefizit“ auf

Seiten der EU muss überwunden werden. Das gleiche gilt für das ebenso häufig gebrauchte bzw. zunehmend ins allgemeinere Bewusstsein getretene Wort vom „Exekutiv-Bürokratismus“ in Brüssel. Die Gründe für solche kritischen Worte liegen meines Erachtens auf der Hand. Gerade in Brüssel ist in der Vergangenheit nur allzu oft vergessen worden, dass man in seinen eigenen Zuständigkeiten auf Subsidiarität verpflichtet ist und dass man vor allem in seiner eigenen demokratischen Legitimation nach wie vor und unverändert von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten abhängt. Wenn die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hier zu den nötigen Bewusstseinsänderungen beiträgt, dann hat sie einen großen Beitrag nicht nur zur akzeptanzmäßigen und demokratischen Festigung des europäischen Einigungsprozesses geleistet, dann hat sie auch die weiteren Perspektiven des europäischen Einigungsprozesses auf eine richtige Fahrbahn gelenkt.

## **ANALYSE DES URTEILS DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS VOM 30.06.2009 ZUM LISSABON-VERTRAG**

VON PROF. DR. ANNE LEVADE, EXPERTIN FÜR VERFASSUNGS-  
UND EUROPARECHT AN DER UNIVERSITÄT PARIS EST, LEITERIN  
DES FORSCHUNGSZENTRUMS FÜR EUROPARECHT (CERCO-CDE),  
PARIS

Im Rahmen des (schwierigen) Ratifizierungsprozesses des Lissabon-Vertrags darf das Urteil eines nationalen Verfassungsgerichts eines Mitgliedsstaates nicht unterschätzt werden. Dies gilt insbesondere für den Karlsruher Richterspruch.

Die Tatsache, dass das ausführliche und lange Urteil einige Monate nach den vorgetragenen Plädoyers verabschiedet wurde, deutet auf die Gründlichkeit hin, mit der sich die deutschen Verfassungsrichter dieser Entscheidung widmen mussten und gewidmet haben. Die eher verhaltene Resonanz in juristischen Kreisen – insbesondere in Frankreich – ist nicht zuletzt auf die Sommerpause zurückzuführen, die generell nicht für Stellungnahmen bekannt ist. Medien und Politik aber haben dem Urteil viel Aufmerksamkeit geschenkt, und es ist davon auszugehen, dass sich in den nächsten Monaten und Jahren die Folgen dieses alles andere als banalen Urteils zeigen werden.

Es ist unbestreitbar, dass das Urteil vom 30. Juni 2009 in drei Punkten von besonderer Bedeutung ist. Erstens ist es vor allem für Deutschland bedeutend, wo es die Innenpolitik vor neue Herausforderungen gestellt hat. Denkt man an die aktive Rolle, die die Bundeskanzlerin Angela Merkel im Prozess gespielt hat, der sich über das Jahr 2007 erstreckte und schließlich zum Abkommen über einen neuen Vertrag führte, so ist es verwunderlich, dass diese nach Bekanntgabe des Urteils verkündete, *„der Lissabon-Vertrag habe ein neues wichtiges Hindernis überwunden.“* Angesichts der anstehenden Bundestagswahlen fügte sie hinzu, die Regierungsparteien wollten sich noch vor dem 27. September 2009 über

die durch das Urteil erforderlichen Änderungen einigen. Aus deutscher Sicht ist die Entscheidung der Richter somit von besonderer Bedeutung. Gleiches gilt mit Blick auf das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags, räumt das Urteil vom 30. Juni 2009 doch Befürchtungen aus dem Weg, die mit den dem Gericht vorliegenden Klagen verbunden waren. Während Bundestag und Bundesrat am 24. April beziehungsweise am 23. Mai 2008 mit großer Mehrheit das Gesetz zur Ratifizierung des Vertrags – sowie das Gesetz zur Überarbeitung des Grundgesetzes und das Gesetz zur Ausweitung und Verstärkung der Befugnisse des Parlaments in europäischen Fragen, das sich durch die Ratifizierung ergab – verabschiedet hatten, beschloss Bundespräsident Horst Köhler, die endgültige Ratifizierung solange zu verschieben, bis das Bundesverfassungsgericht, bei dem mehrere Klagen eingereicht worden waren, sein Urteil verkündete. Am Tag der Urteilsverkündung fügte Andreas Voßkuhle, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, hinzu, *„das Grundgesetz sage ja zu Lissabon, auf nationaler Ebene werde aber eine Stärkung der parlamentarischen Integrationsverantwortung verlangt“*, und deutete insofern eine möglichst rasche Wiederaufnahme des Ratifizierungsverfahrens an.

Das deutsche Parlament verabschiedete am 8. und 18. September 2009 die neuen Begleitgesetze, die es Bundespräsident Horst Köhler erlaubten, den Vertrag endgültig zu ratifizieren. Dies gebot gleichzeitig Gerüchten Einhalt, denen zufolge die Mitgliedsstaaten, deren Ratifizierung noch nicht vorlag, sich auf Deutschland hätten berufen können, um das Inkrafttreten des Vertrags zu verzögern.

Schließlich, und darin liegt ohne Zweifel seine Besonderheit, wirft das Urteil zahlreiche Fragen über die Zukunft der Europäischen Union auf, wie die – häufig ungeschickten – widersprüchlichen und heftigen Reaktionen aus Politik und Medien zeigen.

Die Vielzahl der Interpretationen, die das Urteil ausgelöst hat, ist nicht verwunderlich, betrachtet man die Länge seiner Ausführungen (421 Punkte). Jeder Leser könnte, indem er nur einen Teil der Urteilsbegründung liest oder im Gedächtnis behält, diese nach Belieben verstehen und darüber diskutieren. Dennoch kann man sich über das Vorgehen der Karlsruher Richter auf den ersten Blick wundern, denn neben der Beantwortung der gestellten Fragen urteilt Karlsruhe explizit auch über die Konstruktion der EU – und deren Mängel.

Dadurch, dass das Gericht auf Klagen eingeht, die zwar substantieller, aber dennoch klassischer Natur sind, und die unter anderem das demokratische Defizit der Union und den Verlust der Souveränität durch den auf den Vertrag zurückgehenden Transfer von Kompetenzen bemängeln, scheint es ein Urteil auf mehreren Ebenen zu erlassen. Bezüglich der in den Klagen aufgeführten Texte bestätigt das Gericht neben der Vereinbarkeit des Lissabon-Vertrags mit dem Grundgesetz auch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Ratifizierung, des Gesetzes zur Änderung von Artikel 23, 45 und 93 GG sowie schließlich die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Ausweitung und Verstärkung der Befugnisse von Bundestag und Bundesrat zur Umsetzung der den nationalen Parlamenten durch den Lissabon-Vertrag zugestandenen Macht. Vor allem aber liefert das Gericht, ohne dass die Untersuchung der Klagen dies fordert, seine Analyse der Europäischen Union, indem es zu deren Zustand und Zukunft sowie zur Frage nach den juristischen und verfassungsgemäßen Auswirkungen des weiteren europäischen Einigungsprozesses auf Deutschland Stellung nimmt. Die Bedeutung der Urteilsbegründung lässt keine Zweifel offen, da das Gericht ausdrücklich erklärt, der Vertrag sei nur unter den dargelegten Interpretationsvorbehalten mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Urteil vom 30. Juni 2009 war somit – (sehr) kurz zusammengefasst – zwar weitestgehend vorhersehbar **(I)**, es wirft jedoch – ohne als solches beunruhigend zu sein – mehrere Fragen auf **(II)**.

## **I. EIN VORHERSEHBARES URTEIL**

Die Aussage, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei vorhersehbar gewesen, mag angesichts der ausgelösten Reaktionen überraschen. In drei Punkten jedoch zwingt sich diese Einschätzung auf.

Das Urteil ist zunächst einmal bezüglich seiner Antworten auf die Vereinbarkeit und die Verfassungsmäßigkeit der dem Gericht vorgelegten Texte wenig überraschend.

Es war nicht davon auszugehen, dass die Karlsruher Richter den Lissabon-Vertrag für verfassungswidrig erklären würden. Natürlich sollte man einerseits die verheerenden politischen Folgen, die eine solche Lösung nach sich gezogen hätte, nicht unbeachtet lassen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass kein Verfassungsrichter eines

Mitgliedsstaats, der über die Vereinbarkeit von Verträgen der Gemeinschaft oder der Europäischen Union mit der ihm unterstehenden Verfassung befinden muss, vorab oder nachträglich auf deren Verfassungswidrigkeit geschlossen hat. Das Beispiel des Vertrags für eine europäische Verfassung spricht für sich und zeigt, dass die Verfassungsrichter bislang stets – teilweise über eine sehr komplexe Argumentation – auf eine verfassungskonforme Interpretation geschlossen haben, sei es durch Anstoßen einer Verfassungsänderung im Vorfeld oder durch das Hervorheben von vermittelnden Argumenten im Nachhinein. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass Artikel 23 des Grundgesetzes sich, deutlicher noch als die Einigungsklauseln der Verfassungen anderer Mitgliedsstaaten, unter Vorbehalt bestimmter einzuhaltender Bedingungen der Teilnahme Deutschlands an „*der Entwicklung der Europäischen Union*“ widmet, so dass von einer allgemeinen Integrationsklausel die Rede sein konnte.

Zweitens ist bezüglich des Gesetzes zur Ratifizierung sowie des Verfassungsgesetzes zur Änderung der Artikel 23, 45 und 93 GG, die eng miteinander verbunden sind, die Vereinbarkeit mit den Regeln und Prinzipien des Grundgesetzes unter Vorbehalt der Auslegung der entsprechenden Verfügungen durch das Gericht sowie insbesondere der Absicht der Verfasser ebendieser Gesetze und des Vertrags anerkannt. Hier zeigt sich der Ansatz, dass die Natur der Union die Verfassungsmäßigkeit bedingt. Die Argumentation ist alles andere als innovativ, da das Gericht bereits – insbesondere 1993 bei seinem Urteil über den Vertrag von Maastricht – erwogen hat, die Mitgliedsstaaten weiterhin „Herren der Verträge“ sein zu lassen, ihre Souveränität nicht zu bedrohen.

Drittens ist auch die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Ausweitung und Verstärkung der Befugnisse von Bundestag und Bundesrat zur Umsetzung der durch den Lissabon-Vertrag den einzelstaatlichen Parlamenten anerkannten Befugnisse nicht weiter überraschend. Einerseits haben die neuen, den einzelstaatlichen Parlamenten durch den Lissabon-Vertrag zuerkannten Befugnisse in mehreren Staaten zu einer Verfassungsänderung geführt – beispielsweise in Frankreich, nachdem der französische Verfassungsrat in seinem Urteil vom Dezember 2007 in diesem Punkt eine Unvereinbarkeit mit der französischen Verfassung feststellte. Andererseits sollte nicht vergessen werden, dass Deutschland

sich als erstes Land darum bemühte, sein Parlament in die europäische Integration einzubinden. Bereits 1957 verabschiedete der Bundestag einen Antrag, durch den die Bundesregierung ihn über gemeinschaftliche Beschlussentwürfe zu unterrichten hatte, während später das Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vorsah, die Befugnisse des Bundesrates zu erweitern. Bei der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht wurden diese Befugnisse verstärkt und im Grundgesetz verankert (Art. 23, 45 und 52). Dadurch zeigt sich, dass die *„Verletzung der Hauptvoraussetzungen für die nationale Souveränität“* nach dem Verständnis der französischen Verfassungsrichter in Deutschland eher die Form einer *„Verletzung des Rechts eines jeden Bürgers, durch die Wahl des Bundestags an der politischen Lenkung seines Landes teilzuhaben“*, annimmt.

Streng genommen ist die Antwort der Karlsruher Richter auf die Klagen also keine Überraschung.

Auch wenn es nicht gleich ins Auge springt, muss darüber hinaus doch gesagt werden, dass die Ausführungen, die das Gericht absichtlich – ohne dass sie urteilsrelevant wären – dem Zustand der Europäischen Union und den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland widmet, nicht weiter überraschen. Zwei Überlegungen bieten sich als Erklärung an.

Einerseits hatten die Karlsruher Richter im Gegensatz zu vielen ihrer europäischen Kollegen zuvor keine Gelegenheit, zum Vertrag über die Verfassung Europas Stellung zu nehmen. Nachdem das Gericht Ende April 2006 von einem Abgeordneten mit einer Klage gegen das Gesetz vom Mai 2005, das die Ratifizierung des Vertrags gestattete, angerufen worden war, ließ es am 1. November 2006 durch seinen Berichterstatter verkünden, die Klage sei zwar zulässig, das Gericht könne aber kein Urteil fällen, solange die Diskussionen über die Zukunft des Vertrags innerhalb der Union noch in vollem Gange seien. Nach eigenen Worten wolle das Gericht sich nicht *„in eine Position bringen, in der es aktiv an der Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses teilnimmt, da es mit seiner Zuständigkeit als Gericht letzter Instanz unvereinbar wäre.“* Die Klagen zum Lissabon-Vertrag gaben den Karlsruher Richtern somit zum ersten Mal Gelegenheit, sich zum seit mehreren Jahren als *Verankerung in der Verfassung* der Europäischen Union titulierten Prozess zu äußern.

Während das Bundesverfassungsgericht sich in Schweigen hüllte, haben andererseits die Verfassungsgerichte der anderen Mitgliedsstaaten in den letzten fünf Jahren ihre Rechtssprechung bezüglich der Verhältnisse zwischen den einzelnen Gerichtshöfen weiter entwickelt und verfeinert. Die Verankerung des Vorranggrundsatzes im Text beispielsweise, das der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bereits sehr früh bestätigt und permanent bekräftigt hat, ließ verschiedene Verfassungsgerichte zu dem Schluss kommen, die neue Verordnung sei mit ihrer Verfassungsordnung vereinbar. Neben der Lösung als solcher sind auch die Argumentationen von Bedeutung, da sie erstaunlich stark miteinander übereinstimmen und insofern zwar keinen Einfluss ausüben, aber doch wenigstens eine Kohärenz der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zeigen. Dadurch, dass die Verfassungsrichter die Verfassung als höchste Rechtsordnung im Inland und sich selbst als alleinige Wahrer und authentische Ausleger bekräftigt haben, haben sie die Existenz einer besonderen juristischen Ordnung in Europa anerkannt, deren Wahrer und Ausleger der Europäische Gerichtshof ist. Daraus ergibt sich natürlich die Frage nach der Anordnung der Rechtsordnungen, die die Verfassungsrichter mehr oder weniger identisch beantworten. Die Besonderheit der verfassungsrechtlich anerkannten Rechtsordnung und der Europäischen Union zieht Anforderungen nach sich, deren Einhaltung demzufolge verfassungsrechtlich garantiert ist; dennoch besteht weiterhin auf jeden Fall eine Grenze, die, wenn auch nicht immer gleich formuliert, so doch einen gemeinsamen Grundsatz impliziert: die Wahrung der verfassungsrechtlichen Identität eines Staates.

Der Wunsch der Karlsruher Richter, in ihrem Urteil über den Lissabon-Vertrag die einmalige Gelegenheit, am Konzert der Verfassungsrichter und damit am Dialog mit dem Gerichtshof in Luxemburg teilzunehmen, nutzen zu wollen, ist somit fraglos und sowohl rechtmäßig als auch gerechtfertigt – gleichwohl ist sie nicht überraschend.

Schließlich war das Urteil vom 30. Juni 2009 vor dem Hintergrund und insbesondere bezüglich des Transfers von Kompetenzen und des demokratischen Prinzips absehbar. Bei der Lektüre des Richterspruchs entsteht der Eindruck des *Déjà-vu*, so dass der Überraschungseffekt – sofern vorhanden – weniger von den Schlussfolgerungen herrührt, als vielmehr von der Feststellung, dass sich das Bundesverfassungsgericht seit dem Vertrag von Maastricht kaum weiterentwickelt hat.

Bei näherer Betrachtung werden zahlreiche Ähnlichkeiten zwischen dem Urteil vom 30. September 2009 und dem Urteil vom 12. Oktober 1993 deutlich, welches im Übrigen sechzehn Jahre später immer noch häufig im neuen Urteil zitiert wird.

In erster Linie ähnelt sich die Darstellungsweise der Europäischen Union. Als Verbund souveräner Staaten stellt die Union den Grundsatz, demzufolge die Staaten „Herren der Verträge“ (Pkte. 150, 231, 235, 271, 298, 334) bleiben, nicht in Frage. Ein strukturelles Demokratiedefizit ist somit nicht das Problem, weil die Union weder ein Staat noch ein Staatenverbund ist (Pkt. 271); dagegen wäre es inakzeptabel, insbesondere hinsichtlich der Forderungen aus Artikel 23 und 79.3 des Grundgesetzes, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und die selbständige Willensbildung der Unionsorgane ein dem Bundesstaat entsprechendes Niveau erreichten (Pkt. 264). Die Argumentation erinnert stark an die Interpretationsvorbehalte, die das Gericht 1993 formulierte, als es darauf verwies, die deutschen Behörden müssten weder ein Urteil des Gerichtshofs, wenn dieses einen zu großen Interpretationsspielraum hinsichtlich der Kompetenzen der Gemeinschaft oder der Union zuließe, noch eine gegen die Prinzipien aus Artikel 79 GG verstoßende Gemeinschaftsurkunde einhalten. Hier zeigen sich wieder die gleichen Grenzen der Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union.

Zweitens ähneln sich die verfassungsrechtlichen Grundlagen, die den Ausführungen zu Grunde liegen. Wie bereits 1993 drehen sie sich auch 2009 in erster Linie um Artikel 79.3; Artikel 1 und 20 sind eine natürliche Ergänzung, denn auf sie wird in Ersterem verwiesen. Indem das Gericht eine in seiner vorherigen Rechtsprechung eingeführte Argumentation ausdehnt, räumt es noch ausdrücklicher als vorher, aber dennoch nicht überraschend, dem demokratischen Prinzip eine Sonderstellung ein, indem es davon ausgeht, dass der unantastbare Kerngehalt des Grundgesetzes Merkmale eines besonderen Demokratiekonzepts in sich trägt, das sowohl positiv als auch negativ durch die Mängel der Europäischen Union definiert wird. Daraus folgert das Gericht, dass das Recht auf freie und gleiche Teilnahme an der Bestimmung der öffentlichen Gewalt im Grundsatz der Menschenwürde verankert ist (Pkt. 211), dem bekanntermaßen der Europäische Gerichtshof selbst einen Sonderstatus im Grundgesetz zugestanden hat (Entscheidung „Omega“).

Infolgedessen ist das Bundesverfassungsgericht der Ansicht, es obliege ihm, flagrante Verstöße der Kompetenzverteilung zu kontrollieren und zu kritisieren, sofern diese nicht die ausdrückliche Zustimmung der deutschen Abgeordneten haben und weist darauf hin, dass es zu diesem Zweck die Ultra-Vires-Kontrolle verwendet (Pkt. 240). Es räumt ein, dies könne dazu führen, dass Gemeinschafts- und Unionsrecht für unanwendbar erklärt werden (Pkt. 241). Eine nicht gebilligte Ausweitung der Kompetenzen der Union wäre insofern angesichts des strukturellen Demokratiedefizits der Union verfassungswidrig (Pkt. 262 und 264), da das nationale Parlament einziger Garant des juristisch vorrangigen demokratischen Prinzips ist (Pkt. 274).

Erinnert man sich an die Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (1995), über den gemeinsamen Bananenmarkt (1996) und den Europäischen Haftbefehl (2005), ist der Richterspruch vom 30. September 2009 nicht überraschend, da er die bereits mehrmals formulierte Androhung bestätigt, sich im Namen der nationalen Demokratie Rechtsakten der Gemeinschaft zu widersetzen, sofern diese über die vertraglich festgelegten Kompetenzen hinausgehen. Hier wird somit das Verständnis des Gerichts von der verfassungsrechtlichen Identität Deutschlands definiert.

Absehbar war das Urteil vom 30. September 2009 also, es sollte dennoch nicht banalisiert werden. Zwar ist zutreffend, dass das Bundesverfassungsgericht beschlossen hat, die vorherige Rechtsprechung zu berücksichtigen, es ist jedoch unbestritten, dass seine Argumentation deutlich von derjenigen der anderen europäischen Verfassungsrichter abweicht. Auch wenn es nicht darum geht, sich für eine Einheitlichkeit oder Harmonisierung der Jurisprudenzen auszusprechen, so lässt sich nicht verbergen, dass die exzessive Besonderheit, die gleichwohl keinen Grund zur Besorgnis darstellt, eine Reihe von Fragen aufwirft.

## **II. EIN URTEIL, DAS FRAGEN AUFWIRFT**

Das Ausmaß der Reaktionen, die seit seiner Veröffentlichung folgten, spiegelt die Bedeutung wider, die ihm zukommt. Wie auch immer es ausgelegt wurde, das Urteil kündigt mögliche Entwicklungen an und wirft insbesondere drei Fragen auf.

Zunächst, und dies war mit Recht die erste Reaktion, warf das Urteil die Frage nach der anschließenden Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Deutschland auf. Es ist dennoch kaum nötig, sich zu lange damit aufzuhalten, da – unabhängig davon, dass die Hindernisse zu dem Zeitpunkt, als diese Zeilen geschrieben wurden, bereits aus dem Weg geräumt worden waren – die Frage gegenüber der Analyse *ab initio* nicht standhalten konnte.

Zunächst einmal kann das Urteil die endgültige Ratifizierung nicht verhindern, da weder die Vereinbarkeit des Lissabon-Vertrags mit dem Grundgesetz noch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Ratifikation in Frage gestellt werden. Zweitens stand außer Zweifel, dass es zu einem Einvernehmen kommen würde, da die Gründe für die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über die Befugnisse des Parlaments klar identifiziert sind. Einzig konnte vielleicht noch bezweifelt werden, ob das überarbeitete Gesetz neue Klagen nach sich zieht; heute kann man ruhigen Gewissens davon ausgehen, dass diese Sorge gegenstandslos ist. Darüber hinaus muss man über die Konsequenzen nachdenken, die eine solche Entscheidung in den drei Mitgliedsstaaten mit sich bringen kann, die den Vertrag von Lissabon noch nicht ratifiziert haben. Das Urteil wurde, und wird auch bestimmt in Zukunft, von „Euroskeptikern“ übernommen werden, genauso kann es aber auch von den Befürwortern des Vertrags genutzt werden. Es lässt sich nicht leugnen, dass die von den deutschen Verfassungsrichtern formulierten Vorbehalte als schlechtes Omen für das irische Referendum am 2. Oktober 2009 gehandelt wurden; es ist unsicher, ob ihre Wirkung als entscheidend bewertet werden kann. Gleichzeitig fällt es schwer, einen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Urteil vom 30. Juni 2009 und der neuen Klage zum Vertrag herzustellen, die dem tschechischen Verfassungsgericht vorliegt. Weiterhin kann niemand gewährleisten, dass der polnische Präsident sein Versprechen, die Ratifizierungsurkunde zu unterzeichnen, halten wird, wenn die Iren dem Vertrag zustimmen. Es ließe sich in aller Ausführlichkeit über die Wahrscheinlichkeiten diskutieren, aber ehrlicherweise muss man anerkennen, dass der Karlsruher Richterspruch der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags in Deutschland nicht im Wege steht und somit auch generell nicht als Auslöser einer neuen Blockade betrachtet werden kann.

Dagegen ist eine dritte, heikle Überlegung ernst zu nehmen, die sich mit der Wahrnehmung des Karlsruher Urteils von den nationalen Gerichten einerseits, wie auch vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg andererseits beschäftigt. Da es sich um eine Prognose handelt, muss sie mit Vorsicht behandelt werden und – solange keine Rechtsprechung existiert – muss man sich die Reaktionen, die dieses Urteil wahrscheinlich mit sich bringen wird, gedanklich vorstellen.

Die Hoffnung, dass die deutsche Rechtsprechung durch die nationalen Verfassungsrichter positivere Reaktionen erfährt als durch den Gerichtshof, ist legitim. Eine Garantie hierfür gibt es jedoch nicht – es sei denn, man geht davon aus, dass die Verfassungsrichter, die ja verfassungsgemäß für die Sicherheit der Verfassung zuständig sind, dazu neigen, rein nationale Konzepte zu bevorzugen. Ebenso ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof – es sei denn, er will den Karlsruher Richtern den Krieg erklären – ein Mittel findet, um den Dialog aufrechtzuerhalten, sei es durch eine Änderung des Wortlauts der Verständigung zwischen der verfassungsgemäßen Identität und den existenziellen Ansprüchen der Union.

Dennoch könnte der Mangel an Flexibilität, von dem das Karlsruher Gericht mit seinem Urteil Zeugnis macht – auch wenn er vielleicht größer erscheint als er tatsächlich ist – den Dialog erschweren. Diesen Punkt sollte man näher untersuchen.

Erstens muss, ohne künftige Urteile vorwegzugreifen, die auf kurze Sicht jedenfalls nicht eintreten werden, darauf hingewiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht zu einer antagonistischen Beziehung zwischen Nationalstaat und Europäischer Union zurückzukehren scheint. Es ist fragwürdig, ob Artikel 23 GG auf Dauer als echte Integrationsklausel dargestellt werden kann, von der manchmal zu Unrecht behauptet wurde, sie mache eine Verfassungsänderung zur Vorbereitung der Ratifizierung eines neuen europäischen Vertrags überflüssig. Mit anderen Worten: Geht man davon aus, dass das Urteil vom 30. Juni 2009 eine Verhärtung der Position des Bundesverfassungsgerichts darstellt, muss man sich fragen, ob sie konjunktureller Art ist oder ob sie sich als strukturelle Verhärtung erweisen kann.

Zum Zweiten ist es – auch wenn es rechtlich korrekt ist, zu behaupten, dass es sich bei den Kompetenzen der Union lediglich um Zuweisungskompetenzen handelt – umso besorgniserregender, dass das

Gericht diese Feststellung mit der verfassungsgemäßen Identität in Verbindung bringt, die es zu verteidigen hat. Wenn die Verfassungsrichter die Einhaltung aufgrund der verfassungsgemäßen Identität nicht gefährden wollen, muss ihre Verwendung möglichst abschreckend genutzt werden. Als unantastbare Grenze gedacht, die die Europäische Union respektieren muss – und, wie in den Verträgen festgeschrieben, auch respektieren will –, soll sie nur in dem unwahrscheinlichen Falle präzisiert und ihr Inhalt identifiziert werden, dass diese Grenzen tatsächlich überschritten werden. Dadurch, dass das Gericht durch Vorgehen und über das Grundgesetz hinausgehend die deutsche verfassungsgemäße Identität identifiziert, hebt es einen zwar möglichen, aber unwahrscheinlichen Konflikt hervor. Mehr noch erweckt das Gericht durch seine unnötig strikte Definition des demokratischen Prinzips den Eindruck, Deutschland hätte in diesem Punkt eine berechtigte Sonderstellung, welche es von der Union, aber möglicherweise auch von den anderen Mitgliedsstaaten unterscheidet. Fügt man hinzu, dass die in Artikel 1 GG aufgeführte Verbindung zwischen Demokratie und Würdeprinzip bedeutet, implizit und unumgänglich der Proportionalitätskontrolle zu entsagen, tritt das Konfliktpotential, das der Richterspruch in sich birgt, deutlich zutage.

Bedenken wir einmal die konkreten Folgen. Indem das Gericht der Union vorwirft, sich nicht an die Formel „One-man-one-vote“ zu halten, die im Namen des Würdeprinzips als einzige der Demokratie Form gibt, spricht es den europäischen Institutionen dauerhaft beziehungsweise endgültig jegliche demokratische Tauglichkeit ab, außer für die Überrepräsentation der bevölkerungsreichsten Mitgliedsstaaten, wogegen die kleineren Länder weniger oder gar nicht repräsentiert werden. Wie ist es im Übrigen zu rechtfertigen, dass ein Staat im Namen seiner eigenen Identität ein Grundprinzip der Europäischen Union in Frage stellt, unter der Voraussetzung, dass er gleichzeitig gemäß der Verträge, deren Fassung auf den Lissabon-Vertrag zurückgeht, Wert der Union (Art. 2 EUV), Beitrittsbedingungen eines Staates (Art. 49 EUV) und Gründung der Funktionsweise der Union (Art. 10 EUV) ist? Wie soll zudem der Gerichtshof seine Omega-Entscheidung anwenden, wenn Deutschland als „mehr“ oder „besser“ demokratisch einzustufen ist als die anderen Mitgliedsstaaten, es sei denn, man lässt zu, dass jeder Staat seine eigene

Definition von Demokratie haben kann, wodurch sich jedoch die gemeinsamen Werte auf den Anschein reduzieren!

Wie man sieht, ist – da das Bessere des Guten Feind ist – das Risiko groß, dass die lobenswerte Genauigkeit des Bundesverfassungsgerichts das Urteil letztendlich in eine Sackgasse geführt hat. Denkt man an die zunehmenden gegenseitigen Einflüsse zwischen den verfassungsrechtlichen Rechtsprechungen, so ist ein gegenseitiges Überbieten zu fürchten, da es jedem Verfassungsrichter am Herzen liegt, die Vorzüge seiner Verfassung zu betonen.

Da man ja nicht immer mit dem Schlimmsten rechnen möchte, möchte man hoffen, dass die Richter aufmerksame und vorsichtige Leser des Gerichts sind, dass sie es sich nicht zu einfach machen und hierin weniger ein Damoklesschwert sehen, das über der Union hängt, oder einen Warnschuss auf ihren Dialog vermuten, als vielmehr den übermäßigen Enthusiasmus einer verfassungsgemäßen Rechtsprechung erkennen, der es am Herzen liegt, folgenden Auftrag zu erfüllen, den sie sich zueigen gemacht hat: *„die Verantwortung für die Grenzen der verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung und Wahrung der unverfügbaren Verfassungsidentität.“* (Pkt. 336).

Übersetzung: Kerstin Spenner

# **ANALYSE DE LA DECISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE FEDERALE ALLEMANDE DU 30 JUIN 2009 RELATIVE AU TRAITE DE LISBONNE**

PAR RUPERT SCHOLZ, JURISTE, ANCIEN MINISTRE FEDERAL  
ALLEMAND DE LA DEFENSE, BERLIN

La Cour constitutionnelle fédérale (ci-après CCF), par sa décision relative à la constitutionnalité du traité de Lisbonne du 30 juin 2009 (publiée notamment dans la NJW 2009, p.2267 sq.), a rendu une décision fondamentale dont l'importance dépasse sans doute largement le seul domaine du droit constitutionnel allemand ou la seule question de la position de l'Allemagne dans l'Union européenne. La CCF a certes jugé que le traité de Lisbonne était en soi conforme à la Constitution allemande, mais elle a dans le même temps émis toute une série de réserves d'interprétation tendant à restreindre la portée de cette déclaration de conformité. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'elle a estimé que la loi fédérale d'accompagnement prévue (*Begleitgesetz*) réglant les modalités de participation du Bundesrat et du Bundestag au processus décisionnel de l'Union européenne était contraire à la Loi fondamentale, en raison de la faiblesse des mécanismes juridiques visant à assurer le respect de la démocratie. Le juge constitutionnel a alors exigé le vote d'une nouvelle loi d'accompagnement qui renforce les droits du Bundestag et du Bundesrat dans un sens bien plus conforme au principe démocratique national, conditionnant ainsi la fin du processus de ratification du traité de Lisbonne par l'Allemagne à l'adoption préalable de cette nouvelle loi d'accompagnement. Cela signifie qu'en pratique, l'Allemagne ne pouvait pas en l'état achever la ratification du traité de Lisbonne. Le Bundestag et le Bundesrat ont cependant prévu, durant la pause estivale, c'est-à-dire en septembre, d'élaborer et d'adopter cette loi afin que le traité de Lisbonne puisse être définitivement ratifié avant les élections législatives du 27 septembre 2009. Le Bundestag a voté cette loi le 8 septembre 2009 (il s'agit en réalité d'une nouvelle version

de la loi sur la coopération du gouvernement fédéral et du Bundestag dans les affaires de l'Union européenne – EUZBBG – et de la loi sur la coopération du gouvernement fédéral et des Länder dans les affaires de l'Union européenne – EUZBLG – auxquelles s'ajoute une nouvelle loi sur la prise en compte de la responsabilité du Bundestag et du Bundestag dans l'intégration européenne – neues IntVG)<sup>1</sup>.

La décision de la CCF a suscité en Allemagne des réactions politiques contrastées. Nombreux sont ceux qui l'ont accueillie favorablement car elle renforce le lien entre le processus d'intégration européenne et le principe démocratique, tendant ainsi à limiter le pouvoir bureaucratique des administrations européennes (*exekutivische Bürokratien*) de Bruxelles en exigeant d'elles plus de retenue dans l'exercice de leurs compétences et surtout plus de transparence. En outre, la CCF a clairement indiqué que tant que la Loi fondamentale était en vigueur, aucun État fédéral européen ne pourra émerger avec la participation de l'Allemagne, ce qui revient à rendre impossible la création d'un État fédéral supranational qui supprimerait la souveraineté de la République fédérale d'Allemagne. C'est essentiellement sur ces déclarations de la CCF que se concentrent les critiques de ceux qui estiment que la décision prise par les juges de Karlsruhe va constituer un véritable obstacle à la poursuite du processus d'intégration européenne et qu'elle conduit surtout à conditionner, apparemment à tort, le rêve traditionnel, et partagé par beaucoup, d'un État fédéral européen à l'adoption préalable d'une nouvelle constitution. C'est par exemple la critique formulée par Alfred Grosser qui a exprimé son regret de voir que l'Allemagne, après avoir été le moteur du processus de construction européenne, ne pourra désormais plus assumer ce rôle. Pour ma part, j'aurais pourtant tendance à approuver la décision prise par la Cour constitutionnelle fédérale car elle garantit d'abord plus de sécurité et de clarté juridiques, et surtout une plus grande légitimité démocratique aux actes communautaires dans la poursuite du processus d'unification de l'Europe.

---

*1 Ndt: La loi a été ensuite votée 10 jours plus tard par le Bundesrat, le Président fédéral Horst Köhler ayant finalement signé le traité de Lisbonne le 25 septembre 2009 et ainsi clos le processus de ratification par l'Allemagne.*

Par le passé déjà, la jurisprudence de la CCF relative à l'intégration européenne a été extrêmement importante pour le processus d'unification de l'Europe. C'est ainsi que la CCF a exigé très tôt de la Communauté européenne un niveau de protection des droits fondamentaux comparable à celui garanti par la Loi fondamentale, acceptant uniquement à cette condition de renoncer à contrôler les actes communautaires et leur compatibilité avec les droits fondamentaux nationaux (voir la jurisprudence dite « Solange », BVerfGE 37, 271 sq. et 73, 339 sq.). Dans sa décision relative au traité de Maastricht (voir BVerfGE 89, 155 sq.), la CCF a clairement indiqué que ni la Communauté européenne, ni l'Union européenne ne disposent de la souveraineté et de l'autonomie d'un État et qu'elles ne constituent pas un État fédéral, même si elles sont plus qu'une simple confédération d'États. C'est dans ce sens que dans sa décision « Maastricht », la CCF a qualifié l'Union européenne de « communauté d'États » (*Staatenverbund*), visant à désigner en cela un ensemble qui, certes, va au-delà de la simple confédération d'États (*Staatenbund*) sans pour autant encore atteindre le statut d'un État fédéral indépendant (*Bundestaat*). Cette jurisprudence a une portée dépassant très largement les frontières de l'Allemagne. Le concept de « communauté d'États » a entre-temps intégré la terminologie constitutionnelle de nombreux États membres de l'Union européenne. La récente décision de la CCF relative au traité de Lisbonne pourrait connaître, selon moi, un sort similaire.

Le cadre juridique de la décision de la Cour est fourni par l'article 23 de la Loi fondamentale portant sur l'intégration européenne. Cette disposition justifie tout d'abord l'exigence constitutionnelle irrévocable et obligatoire visant à l'établissement d'une « Europe unie ». En second lieu, l'article 23 de la Loi fondamentale exige que la structure juridique de l'Union européenne respecte les « principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie », ainsi que le « principe de subsidiarité » et qu'elle « garantisse une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable » à celle de la Loi fondamentale. C'est uniquement à cette condition que « l'État fédéral (*Bund*) peut, sur la base d'une loi approuvée par le Bundesrat, transférer à l'Union européenne des droits de souveraineté ». En troisième lieu, l'article 23 de la Loi fondamentale indique que les normes relevant du droit communautaire primaire doivent respecter les limites de l'article 79 alinéa 2 de la Loi fondamentale

(majorité des deux tiers du Bundestag et du Bundesrat requise pour toute révision constitutionnelle) et de l'article 79 alinéa 3 (aucun abandon des principes fondamentaux de protection de la dignité de la personne humaine conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Loi fondamentale, aucun abandon des principes de démocratie, d'État de droit et d'État social ou absence de remise en cause de la structure fédérale de l'État allemand). Enfin, l'article 23 de la Loi fondamentale règle en détail les droits de participation du Bundestag et du Bundesrat dans les « affaires intéressant l'Union européenne ».

Cette disposition de la Constitution constitue le fondement juridique de la décision de la CCF relative au traité de Lisbonne et c'est précisément sur ce fondement que la CCF s'est appuyée pour livrer son analyse de la constitutionnalité du traité de Lisbonne et de la future évolution de l'Union européenne. La CCF réitère tout d'abord le constat déjà formulé dans sa décision sur le traité de Maastricht : l'Union européenne ne constitue pas un État souverain, la souveraineté continuant à relever des seuls États membres de l'Union européenne. L'UE dispose uniquement de droits souverains (*Hoheitsrechte*) qui lui ont été attribués sur la base des traités européens préalablement ratifiés par les Parlements nationaux. Cela signifie surtout que l'Union européenne ne jouit pas de la « compétence de la compétence » (*Kompetenz-Kompetenz*). C'est au contraire, à l'instar de ce qui figure d'ailleurs dans le traité sur la Communauté européenne (TCE) et dans le traité sur l'Union européenne (TUE), le principe d'attribution qui prévaut. Selon la CCF, ces différents principes doivent être compris de façon extrêmement stricte et limitée.

La souveraineté de la République fédérale d'Allemagne justifie la garantie d'une identité étatique qu'aucune mesure ou évolution du processus d'unification européenne ne peut altérer.

C'est uniquement et exclusivement dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par le traité sur l'Union européenne et le traité sur la Communauté européenne (désormais appelé traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) que l'UE est autorisée à agir. Le principe de subsidiarité joue à cet égard un rôle tout à fait particulier. Toutefois, jusqu'à présent, les décisions de la Cour de Justice des Communautés

européennes (ci-après CJCE<sup>2</sup>) relatives aux éventuels dépassements de compétences de l'UE n'ont accordé qu'un faible rôle au principe de subsidiarité. À chaque fois que s'est posée la question de déterminer l'existence ou la portée d'un acte communautaire précis, la CJCE a généralement tranché en faveur de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne maintient la compétence de la CJCE en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité par les actes communautaires. Or, le protocole sur l'application du principe de subsidiarité, annexé au traité de Lisbonne, prévoit désormais que les Parlements nationaux disposent du droit de former un recours devant la juridiction communautaire afin de dénoncer la violation du principe de subsidiarité. Ceci constitue indéniablement un progrès capital, qui demeure néanmoins insuffisant aux yeux de la CCF. Celle-ci affirme dans sa décision qu'il sera désormais également possible d'en appeler à sa juridiction dans l'hypothèse d'une atteinte au principe de subsidiarité. Ceci vise les cas où, faute d'avoir respecté le principe de subsidiarité, l'UE aurait agi au-delà des compétences qui lui sont confiées, son intervention portant ainsi atteinte aux principes de répartition des compétences prévus par les traités. Par conséquent, à partir du moment où la CCF considèrera que des actes communautaires violent le principe de subsidiarité, elle pourra en décider l'inapplicabilité en Allemagne. Il s'agit là d'une affirmation tout à fait étonnante qui pourrait entraîner de véritables conflits entre la jurisprudence de la CCF et celle de la CJCE. Par ailleurs, il me semble possible d'espérer que le danger que la CCF puisse prendre de telles décisions incitera la juridiction communautaire à veiller plus strictement au respect par l'Union européenne du principe de subsidiarité. Par le passé, la CJCE a déjà su réagir efficacement et avec succès à de telles réserves exprimées dans la jurisprudence de la CCF, ainsi qu'elle l'a prouvé à propos de la protection des droits fondamentaux. Comme chacun sait, le droit communautaire ne disposait pas de base juridique écrite protégeant les droits fondamentaux. À la suite de la jurisprudence « Solange » de la CCF mentionnée précédemment, qui exigeait la présence au niveau européen de tels droits, la CJCE a rapidement réagi

---

<sup>2</sup> Ndt: Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, on parle de Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

en développant par sa jurisprudence une protection efficace des droits fondamentaux des citoyens européens. Cette protection ressort nettement renforcée par l'existence de la Charte des droits fondamentaux, qui est intégrée au traité de Lisbonne, ce qui est selon nous très positif.

La CCF ne se satisfait cependant pas de ce renforcement du principe de subsidiarité. Au contraire, la Cour de Karlsruhe va même jusqu'à admettre que dans le cas où l'action de l'Union européenne viendrait à excéder les compétences qui lui ont été attribuées, en plus du recours possible devant la CJCE, les justiciables allemands pourraient désormais également se tourner vers elle.

C'est avec une attention toute particulière que la CCF a examiné les dispositions du traité de Lisbonne qui présentent le danger implicite de permettre à l'UE d'étendre indûment ses compétences. Ceci vaut avant tout pour la procédure simplifiée de révision du traité (voir par exemple l'article 48 alinéa 6 du TUE de Lisbonne). Aux termes de la décision de la CCF, l'approbation de la République fédérale d'Allemagne dans le cadre de cette procédure de révision simplifiée des traités nécessitera une loi nationale d'habilitation conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale, la seule approbation des représentants allemands au Conseil n'étant pas suffisante. Il en va de même pour la clause dite « passerelle » de l'article 48 alinéa 7 du TUE de Lisbonne qui autorise que, dans certains cas, alors que le Conseil européen doit en principe statuer à l'unanimité, le vote pourra néanmoins se faire à la majorité qualifiée ou selon la procédure législative ordinaire. La CCF estime là encore que ces procédures impliquent une révision des traités qu'il convient d'apprécier à la lumière de l'article 23 de la Loi fondamentale. Ceci signifie, en toute logique, que cette révision ne pourra être ratifiée par l'Allemagne que sur la base d'une habilitation législative, conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale. Par conséquent, le représentant du gouvernement allemand au Conseil européen ne pourra approuver une telle révision du droit primaire de l'Union européenne, réalisée en application d'une de ces dispositions contenues dans ces clauses passerelles du traité, qu'à la condition que le Bundestag et le Bundesrat aient au préalable donné leur accord. Pour la CCF, ceci vaut également pour les clauses dites « de flexibilité » de l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), car celles-ci

peuvent conduire, au moins dans les faits, à certaines extensions de compétence en faveur de l'Union européenne.

Concernant les attributions de l'Union, la CCF exige enfin que certains domaines de compétences continuent à relever des compétences détenues prioritairement par les États membres, pour éviter que leur identité propre ou leur souveraineté ne soit menacée. Ceci vaut surtout pour certaines questions fondamentales relevant de la coopération judiciaire en matière civile et pénale, des relations économiques extérieures, de la défense commune ou des questions sociales et culturelles. La CCF renvoie par exemple à la possibilité de recourir à la procédure d'habilitation dynamique indéterminée (*dynamische Blankettermächtigung*), prévue à l'article 83 alinéa 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vertu de laquelle il peut être décidé d'étendre le catalogue des infractions transfrontalières particulièrement graves « en fonction des développements de la criminalité ». La CCF voit là une possible extension des compétences de l'Union et exige par conséquent que l'approbation de l'Allemagne soit soumise au respect de la réserve législative prévue par l'article 23 alinéa 1 de la Loi fondamentale. Indépendamment du respect des réserves législatives, ces affirmations de la CCF constituent une restriction fondamentale à toute nouvelle communautarisation. Le juge constitutionnel allemand n'insiste pas simplement sur la souveraineté des États membres au sens formel et organisationnel (*organisatorisch-formal*), mais également au sens substantiel et au vu de leurs compétences (*kompetenziell-material*). Autrement dit, les prochains transferts de compétences qui interviendront au profit de l'Union européenne ne pourront avoir pour effet de déposséder les États membres de leur souveraineté dans des domaines fondamentaux de la vie étatique et sociétale (*staatliches und gesellschaftliches Leben*). Cela violerait sinon l'identité des États membres dont la souveraineté doit également être appréciée en fonction de critères matériels. Toutefois, il est selon moi peu probable que ces affirmations très engagées de la CCF puissent être tenables à long terme.

La Cour constitutionnelle fédérale a exposé de manière particulièrement approfondie ses réflexions sur le principe démocratique dans l'Union européenne. Bien que le rôle et les compétences du Parlement européen, dans le traité de Lisbonne, soient clairement et fortement renforcés, ces

modifications ou ces avancées n'ont pas suffi à la CCF pour qu'elle puisse en conclure que le principe démocratique était suffisamment garanti au niveau de l'Union européenne. Pour la CCF, le Parlement européen n'est pas – en résumé – un organe garantissant suffisamment la légitimité démocratique des actes communautaires. En effet, la CCF estime que l'élection au Parlement européen ne repose pas sur le principe de l'égalité du droit de vote de tous les citoyens européens, égalité qui correspond au principe démocratique originel du « Un homme, une voix ». Comme on le sait, les 750 députés européens sont répartis de façon proportionnelle entre les États-membres – cette règle prévoyant un seuil maximal de députés pour chaque État. Il s'ensuit que le droit des citoyens européens de participer au processus démocratique varie de façon tout à fait significative selon la taille des États : par conséquent, il n'y a pas d'égalité parfaite entre les citoyens européens. Compte tenu des importantes différences de taille entre les États membres, cette règle se justifie certainement d'un point de vue politique. Si le nombre de députés européens n'avait pas été préalablement fixé à 750, les petits États comme le Luxembourg ou Malte auraient eu peu de chances d'envoyer ne serait-ce qu'un seul député à Strasbourg ou à Bruxelles si la règle de l'égalité du droit de vote avait dû être respectée. Le compromis politique, voire sa nécessité, dans ce cas, paraît donc devoir s'imposer. Mais ceci ne change cependant rien au fait que la démocratie suppose l'égalité du droit de vote. Or, pour la CCF, si cette condition est garantie au niveau des Parlements nationaux, ce n'est en revanche pas le cas au niveau du Parlement européen. La CCF considère, à juste titre, qu'il n'existe toujours pas de peuple européen mais qu'au contraire, les peuples des différents États membres continuent de coexister les uns à côté des autres, et qu'en conséquence, ceci implique qu'existent différentes sources de légitimation démocratique. On parle certes aujourd'hui d'une « Europe des citoyens de l'Union ». Mais cette citoyenneté européenne est encore loin de permettre de créer une appartenance à un peuple européen et supranational qui puisse englober l'ensemble des populations des États membres. C'est la raison pour laquelle la CCF considère – selon moi, à juste titre – que la légitimation démocratique de l'UE et de ses compétences doit, aujourd'hui encore, être prioritairement mesurée sur la base de la légitimation des Parlements nationaux et sur la légitimation

dont l'Union dispose suite aux transferts de compétences nationales à son profit.

Afin de pouvoir mettre en œuvre ce principe et garantir efficacement cette exigence démocratique, la CCF a donc fixé des conditions particulièrement strictes au recours aux procédures simplifiées de révision des traités et à l'utilisation des clauses dites « passerelles ». Ces procédures sont certes entièrement confiées aux mains de l'exécutif (décision du Conseil européen ou du Conseil des Ministres), mais, par rapport aux Parlements nationaux, elles ont néanmoins pour conséquence de modifier ou d'étendre les compétences de l'Union européenne. En toute logique, la CCF exige que la participation du Bundestag ou du Bundesrat soit réellement garantie dans tous ces cas de figure et impose l'adoption d'une loi au sens de l'article 23 alinéa 1 de la Loi fondamentale.

Il est toutefois reproché à cette décision de la CCF de réduire de façon excessive la capacité d'action de l'Union européenne et de ses organes. En outre, il est fait valoir que la capacité d'action de l'Allemagne dans les organes communautaires pourrait en être d'autant limitée. Dans le débat allemand autour de la nouvelle loi d'accompagnement portant sur la participation du Bundestag et du Bundesrat aux affaires européennes, rendue nécessaire suite à la décision de la CCF, il a notamment été exigé que toutes les participations, ou plus exactement, toutes les décisions formelles du gouvernement fédéral adoptées dans le cadre des organes communautaires soient prises sous réserve de l'approbation préalable du Parlement allemand ou d'une habilitation législative. Il est alors essentiellement fait référence au cas du Danemark où une telle procédure existe déjà depuis longtemps. Un autre exemple est fourni par l'Autriche où est également prévue une participation très importante du Parlement dont le Gouvernement ne peut s'affranchir qu'en cas de « raisons impérieuses liées à l'intégration européenne ou à la politique étrangère ». Il est important, selon moi, de bien peser les avantages et les inconvénients de telles procédures. Il ne me semble pas recommandé de suivre l'exemple danois et de lier le gouvernement fédéral à un mandat impératif et général quant aux positions qu'il sera amené à adopter dans le cadre des organes européens. Il convient en effet de laisser au gouvernement fédéral un certain degré de flexibilité pour des raisons justement liées à la politique étrangère et aux nécessités de l'intégration

– à l’instar de ce qui se passe en Autriche. Les juges de la CCF n’ont à cet égard exprimé aucune exigence particulière. Mais une lecture attentive de la décision de la CCF permet cependant d’affirmer que les juges de Karlsruhe n’exigent nullement l’instauration d’un tel mandat impératif (compétence générale du Bundestag et du Bundesrat). Car la CCF insiste tout particulièrement et à juste titre sur l’ouverture (*Integrationsoffenheit*) et la réceptivité (*Europafreundlichkeit*) de la Loi fondamentale vis-à-vis du processus d’intégration européenne, ce qui implique la reconnaissance d’une marge de manœuvre dans le pouvoir décisionnel reconnu au gouvernement allemand – marge qui s’arrête cependant là où commence une extension des compétences de l’UE qui conduirait à une révision des traités. C’est ici que réside, selon moi et sans doute aussi selon la CCF elle-même, l’élément capital. Les attributions souveraines de l’Union ne sont toujours pas autonomes, mais sont exclusivement dérivées des droits démocratiques souverains des Parlements nationaux. Les Parlements nationaux décident des bases conventionnelles de l’Union européenne, c’est-à-dire qu’ils décident du droit primaire de l’Union européenne. Si la question porte sur l’extension, ne serait-ce que factuelle, des compétences de l’Union, il convient de respecter la réserve de légitimation démocratique nationale nécessaire. Comme on l’a vu, en droit allemand, ceci renvoie à la réserve législative prévue à l’alinéa premier de l’article 23 de la Loi fondamentale. Si la question posée n’implique pas de telles modifications du droit primaire de l’Union européenne ou qu’elle ne conduit pas à une modification des compétences au profit de l’Union européenne, on reste alors dans le cadre de la légitimation, tout à fait suffisant, du Conseil européen, du Conseil des ministres ou de la Commission. Les représentants nationaux présents au Conseil européen ou au Conseil des ministres (dans le cas allemand, le gouvernement fédéral) n’ont dès lors pas besoin d’une légitimation parlementaire préalable ou spécifique.

En résumé : la décision de la CCF apporte, selon moi, beaucoup de clarté et une sécurité juridique nouvelle et complémentaire, pas seulement pour le traité de Lisbonne et pour sa mise en œuvre mais également pour l’évolution future de l’Union européenne. Le désormais fameux « déficit démocratique » de l’Union doit être comblé. Ceci vaut également pour ce que l’on tend à désigner de plus en plus souvent sous le nom de « bureaucratisme exécutif » de Bruxelles. Les raisons qui conduisent à

l'apparition de telles expressions critiques sont évidentes. C'est précisément à Bruxelles qu'on a eu de plus en plus souvent tendance à oublier que les compétences s'exercent au niveau européen sous réserve de respecter le principe de subsidiarité et que la légitimation démocratique propre à l'action de l'UE continue de découler de la légitimation démocratique des Parlements nationaux. Si la décision de la CCF aide à cette nécessaire prise de conscience, elle aura non seulement contribué de façon importante à l'acceptation et à la consolidation du processus d'intégration européenne, mais elle aura également réussi à mettre sur la bonne voie les futures perspectives offertes par le processus d'intégration européenne.

Traduction : Yoan Vilain



## **ANALYSE DE LA DECISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE FEDERALE ALLEMANDE DU 30 JUIN 2009 RELATIVE AU TRAITE DE LISBONNE**

PAR ANNE LEVADE, PROFESSEUR EN DROIT CONSTITUTIONNEL  
ET EN DROIT COMMUNAUTAIRE A L'UNIVERSITE PARIS-EST,  
DIRECTRICE DU CENTRE DE RECHERCHES COMMUNAUTAIRES  
(CERCO-CDE), PARIS

Dans le contexte - difficile - du processus de ratification du traité de Lisbonne, il n'est pas de décision d'une cour constitutionnelle nationale d'un Etat membre relative au traité qui puisse être considérée comme anodine ; sans nul doute, celle de la Cour de Karlsruhe l'est-elle moins que tout autre.

Longue et argumentée, elle est intervenue plusieurs mois après que les plaidoiries avaient été prononcées, prouvant, si besoin était, le soin que les juges constitutionnels allemands ont dû - et entendu - y apporter. Si son écho dans la doctrine juridique, notamment française, demeure, en l'état, limité, c'est sans doute que la trêve estivale n'est guère propice aux commentaires. Médias et politiques l'ont, en revanche, abondamment relayée et il y a fort à parier que les mois - voire les années - à venir devraient permettre de mesurer pleinement l'apport et les conséquences d'une décision qui n'a rien de banal.

Il n'est, en effet, guère contestable que, à trois égards au moins, la décision du 30 juin 2009 devrait avoir une résonance particulière.

Ainsi en est-il, tout d'abord et au premier chef, en Allemagne même, où elle fait écho à des enjeux de politique interne. Si l'on songe au rôle actif que joua la Chancelière Angela Merkel dans le processus qui permit, tout au long de l'année 2007, d'aboutir à un accord sur un nouveau traité, on ne peut s'étonner que celle-ci ait, à peine la décision connue, déclaré que « *le traité de Lisbonne a[vait] franchi un nouvel obstacle important* ». Echéances électorales nationales obligent, elle ajoutait que les partis au pouvoir comptaient se mettre d'accord sur les aménagements requis par

la décision avant les élections législatives du 27 septembre 2009. Du point de vue strictement de l'Allemagne, la décision revêt donc déjà une singulière importance.

De même en va-t-il, ensuite, dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, puisque la décision du 30 juin 2009 lève l'hypothèque qu'emportaient les plaintes déposées devant la Cour.

En effet, alors que le *Bundestag* et le *Bundesrat* avaient, respectivement les 24 avril et 23 mai 2008, adopté à une très large majorité la loi autorisant la ratification du traité - ainsi que la loi de révision de la Loi fondamentale et la loi étendant et renforçant les pouvoirs du Parlement sur les questions européennes que la ratification rendait nécessaires - le Président fédéral fit le choix de différer la ratification définitive le temps que la Cour constitutionnelle, saisie de plusieurs plaintes, rende sa décision. Le jour même de sa publication, le vice-président de la Cour constitutionnelle, Andreas Vosskuhle, jugeait utile de préciser que « *la Constitution dit oui au traité de Lisbonne mais exige au niveau national un renforcement de la responsabilité du Parlement en matière d'intégration* ». Il laissait ainsi bien augurer d'une reprise de la procédure de ratification dans les meilleurs délais.

Les 8 et 18 septembre 2009, le Parlement allemand a adopté les nouvelles lois d'accompagnement qui ont permis au Président Köhler d'enfin ratifier définitivement le traité. Il a ainsi mis un terme à la rumeur selon laquelle les Etats membres dont la ratification n'est pas encore acquise pourraient arguer du cas allemand pour retarder encore l'entrée en vigueur du traité.

Enfin, et là sans doute réside pour l'essentiel son originalité, la décision emporte nombre d'interrogations quant à l'avenir de l'Union. En attestent les réactions politiques et médiatiques qu'elle a suscitées qui, souvent maladroites, furent à la fois contradictoires et violentes.

Sans doute, la longueur des développements (421 points) n'est-elle pas étrangère à la multiplicité des interprétations auxquelles la décision a donné lieu, chacun pouvant, en ne lisant ou retenant qu'une part de la motivation, comprendre et argumenter dans le sens qu'il entend. Il n'en demeure pas moins que la démarche des juges de Karlsruhe peut, de prime abord, étonner en ce que, au-delà des questions soulevées, le jugement porte explicitement sur la nature - et les lacunes - de la construction européenne.

Répondant à des saisines certes substantielles, mais classiques, qui invoquaient, entre autres, le déficit démocratique de l'Union et la perte de souveraineté consécutive aux nouveaux transferts de compétences résultant du traité, la Cour semble rendre un jugement à plusieurs entrées. Ainsi, concernant les textes visés par les requêtes, conclut-elle, tout d'abord, à la compatibilité du traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale, ensuite, à la constitutionnalité de la loi autorisant la ratification ainsi que de la loi constitutionnelle modifiant les articles 23, 45 et 93 de la Loi fondamentale, et enfin, à l'inconstitutionnalité de la loi sur l'extension et le renforcement des pouvoirs du *Bundestag* et du *Bundesrat* en vue de mettre en œuvre les pouvoirs reconnus aux parlements nationaux par le dispositif du traité de Lisbonne. Mais surtout, et sans que l'examen des requêtes ne l'impose, elle livre son analyse de l'Union européenne, prenant position sur sa nature et son avenir ainsi que sur ce que pourrait entraîner pour Allemagne, d'un point de vue juridique et constitutionnel, la poursuite de l'intégration européenne. L'importance de l'argumentation ne fait aucun doute, la Cour prenant soin de préciser que la compatibilité du traité avec la Loi fondamentale est acquise sous les réserves d'interprétation qu'elle formule. Ainsi brièvement - et trop succinctement - résumée, la décision du 30 juin 2009 était sans doute assez largement prévisible **(I)** ; il n'en demeure pas moins que, sans être à proprement parler inquiétante, elle suscite plusieurs interrogations **(II)**.

## **I. UNE DECISION PREVISIBLE**

Il peut surprendre d'affirmer que la solution retenue par la Cour constitutionnelle allemande était prévisible, tant furent vives les réactions qu'elle entraîna. Pourtant, à trois égards au moins, le constat semble devoir s'imposer.

Guère surprenante, tout d'abord, est la réponse aux questions de la compatibilité et de la constitutionnalité des textes soumis à la Cour.

Concernant, en premier lieu, le traité de Lisbonne lui-même, il était peu probable que les juges de Karlsruhe concluent à son incompatibilité avec la Loi fondamentale. On ne saurait évidemment, d'une part, négliger les conséquences politiques désastreuses qu'aurait entraînées une telle solution. Il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler que jamais aucun juge

constitutionnel d'un Etat membre appelé à statuer, *a priori* ou *a posteriori*, sur la compatibilité de l'un des traités communautaires ou sur l'Union européenne avec la Constitution dont il est le gardien, n'a conclu à leur simple incompatibilité. L'exemple du traité établissant une Constitution pour l'Europe est, à cet égard, éloquent qui montre que, fût-ce au prix d'un raisonnement parfois complexe, les juges constitutionnels ont toujours su trouver une interprétation permettant de conclure à la compatibilité, soit que sollicités *a priori* ils aient incité à une révision de la Constitution, soit que saisis *a posteriori* ils aient mis en lumière les arguments favorables à une conciliation. On ajoutera, d'autre part, que l'article 23 de la Loi fondamentale, plus clairement encore que les clauses d'intégration présentes dans plusieurs autres constitutions d'Etats membres, consacre, sous réserve que soient respectées certaines conditions, la participation de l'Allemagne « *au développement de l'Union européenne* », au point que l'on a pu parler de clause générale d'intégration.

Concernant, en deuxième lieu, la loi autorisant la ratification ainsi que de la loi constitutionnelle modifiant les articles 23, 45 et 93 de la Loi fondamentale, qui sont, évidemment, étroitement liées l'une à l'autre, leur conformité aux règles et principes de la Loi fondamentale est reconnue sous réserve de l'interprétation que donne la Cour des dispositions en cause et, tout particulièrement, de l'intention des auteurs des dites lois ainsi que de ceux du traité. Où l'on voit poindre l'idée que la nature de l'Union est une des conditions de la constitutionnalité. Le raisonnement n'est pas, loin s'en faut, novateur, la Cour ayant déjà, et tout particulièrement à l'occasion de sa décision de 1993 relative au traité de Maastricht, considéré que tant que les Etats demeuraient les « maîtres des traités », leur souveraineté ne saurait être menacée.

En troisième lieu, l'inconstitutionnalité de la loi relative aux pouvoirs sur l'extension et le renforcement des pouvoirs du *Bundestag* et du *Bundesrat* en vue de mettre en œuvre les pouvoirs reconnus aux parlements nationaux par le dispositif du traité de Lisbonne n'est pas davantage surprenante. D'une part, les nouveaux pouvoirs reconnus aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne ont, dans plusieurs Etats, donné lieu à une révision constitutionnelle ; cela a été le cas en France, par exemple, après que le Conseil constitutionnel français avait constaté, par une décision de décembre 2007, qu'il y avait, sur ce point,

incompatibilité avec la Constitution française. D'autre part, on ne peut oublier que, précurseur, l'Allemagne fut le tout premier Etat à se préoccuper d'associer son Parlement à la construction européenne. Ainsi, dès 1957, le *Bundestag* adoptait une résolution imposant au gouvernement fédéral de le tenir informé des projets de décisions communautaires, tandis que, plus tard, la loi d'approbation de l'Acte unique européen prévoyait d'accroître les pouvoirs du *Bundesrat*. A l'occasion de la ratification du traité de Maastricht, ces pouvoirs furent renforcés et consacrés dans la Loi fondamentale (art. 23, 45 et 52). Ce que le juge constitutionnel français qualifie « *d'atteintes aux conditions essentielles à la souveraineté nationale* » prend ainsi plus particulièrement en Allemagne la forme « *d'atteintes au droit de chaque citoyen de participer par l'élection du Parlement national à la direction politique de son pays* ».

Strictement entendue, la réponse de la Cour de Karlsruhe aux plaintes déposées devant elle n'est donc pas réellement une surprise.

Ensuite, et bien que le constat soit moins immédiatement évident, on doit reconnaître que ne sont pas davantage surprenants les développements que la Cour consacre, délibérément et sans qu'ils soient indispensables au jugement, à la nature de l'Union ainsi qu'aux relations entre l'Union et la République fédérale d'Allemagne. Deux séries de raisons semblent de nature à l'expliquer.

D'une part, à la différence de bon nombre de ses homologues européens, la Cour de Karlsruhe n'a pas eu l'occasion de prendre position sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. En effet, saisie fin avril 2006, par un député, d'une plainte contre la loi de mai 2005 autorisant la ratification du traité, la Cour avait fait savoir, le 1<sup>er</sup> novembre 2006 par la voix de son rapporteur que, bien que la plainte soit sans doute recevable, elle ne pouvait rendre de décision tant que les débats sur l'avenir du traité étaient en cours dans l'Union. Selon ses propres termes, elle entendait ainsi ne pas se mettre « *dans une position où elle participerait activement à définir le processus constitutionnel européen, ce qui serait incompatible avec sa compétence de statuer en dernier instance* ». Les plaintes relatives au traité de Lisbonne offraient donc ainsi pour la première fois aux juges de Karlsruhe la possibilité de s'exprimer sur ce que, depuis plusieurs années, on a coutume de qualifier de processus de *constitutionnalisation* de l'Union européenne.

D'autre part, et alors même que la Cour allemande s'imposait le mutisme, les juges constitutionnels des autres Etats membres ont, tout au long des cinq dernières années, considérablement développé et affiné leurs jurisprudences relatives aux relations entre ordres juridiques. Ainsi, par exemple, la consécration textuelle du principe de primauté, que la Cour de justice des Communautés avait très tôt affirmé et constamment réaffirmé, amena-t-elle plusieurs Cours constitutionnelles à réagir, toutes concluant à la compatibilité de la disposition nouvelle avec leur ordre constitutionnel. Au-delà même de la solution, les raisonnements tout particulièrement importants dans la mesure où, étonnamment convergents, ils révèlent sinon une influence, du moins une concordance, des jurisprudences constitutionnelles. Réaffirmant que la Constitution est au sommet de l'ordre juridique interne et qu'ils en sont les uniques gardiens et interprètes authentiques, les juges constitutionnels ont ainsi reconnu l'existence d'un ordre juridique spécifique européen dont la Cour de justice est interprète et gardien. De là découle naturellement la question de l'articulation des ordres juridiques à laquelle les juges constitutionnels apportent, peu ou prou, une réponse identique. Constitutionnellement acceptée, la spécificité de l'ordre juridique communautaire et de l'Union européenne emporte des exigences dont le respect est, par voie de conséquence, constitutionnellement garanti ; toutefois et en toute hypothèse, demeure une limite qui, à défaut d'être identiquement formulée, relève d'un unique esprit : le respect de l'identité constitutionnelle nationale de l'Etat.

Que la Cour de Karlsruhe ait vu dans sa décision sur le traité de Lisbonne l'occasion de participer au concert des juges constitutionnels et, par là même, au dialogue avec la Cour de Luxembourg ne fait guère de doute et apparaît, pour tout dire, légitime autant que justifié ; en cela aussi, elle relevait indiscutablement du prévisible.

Prévisible enfin, la décision du 30 juin 2009 l'était encore sur le fond et, tout particulièrement, quant aux développements relatifs aux transferts de compétences et au principe démocratique. On ne peut nier, en effet, que la lecture du jugement donne une nette impression de déjà-vu, au point que si surprise on devait éprouver, elle tiendrait moins aux conclusions dégagées qu'au constat que, depuis le traité de Maastricht, la Cour constitutionnelle allemande n'a en définitive guère évolué.

En effet, à y regarder de près, nombreuses sont les similitudes entre la décision du 30 juin 2009 et celle du 12 octobre 1993, qui, seize ans plus tard, est d'ailleurs plusieurs fois citée.

Similitude, en premier lieu, dans la manière de présenter l'Union européenne. Conçue comme une Union d'Etats souverains, l'Union ne remet pas en cause l'idée selon laquelle les Etats demeurent les « *maîtres des traités* » (pts. 150, 231, 235, 271, 298, 334). Structurel, le déficit démocratique de l'Union n'est donc pas problématique puisque l'Union n'est pas un Etat, ni même une fédération (pt. 271) ; il deviendrait en revanche inacceptable, notamment au regard des exigences des articles 23 et 79.3 de la Loi fondamentale, si les transferts de compétences, la liberté d'action politique et l'autonomie de volonté des institutions de l'Union devaient atteindre un niveau comparable à celui d'un Etat fédéral (pt. 264). Le raisonnement est proche de celui que la Cour tenait en 1993 lorsque, formulant d'importantes réserves d'interprétation, elle affirmait que les autorités allemandes n'avaient pas à respecter une décision de la Cour de justice qui donnerait une interprétation trop extensive des compétences de la Communauté ou de l'Union, non plus qu'un acte communautaire portant atteinte aux principes de l'article 79 de la Loi fondamentale. Où l'on voit que sont réaffirmées les mêmes limites à la participation de l'Allemagne à l'Union européenne.

Similitude, en second lieu, quant aux fondements constitutionnels du raisonnement. L'article 79.3 de la Loi fondamentale constitue évidemment, en 2009 comme en 1993, le pivot du raisonnement ; les articles 1 et 20 en sont le complément naturel puisqu'ils sont par lui tous deux visés. Prolongeant un raisonnement initié dans sa jurisprudence antérieure, la Cour fait de manière plus explicite qu'auparavant, mais sans que cela doive étonner pour autant, une place à part au principe démocratique, considérant que participe du noyau dur indérogeable de la Loi fondamentale une conception spécifique de la démocratie, définie en positif autant qu'en négatif par renvoi à ce que l'Union européenne n'est pas. La Cour en déduit que le droit de libre et égale participation à la détermination de l'autorité publique trouve son fondement dans le principe de dignité (pt. 211) dont on sait que la Cour de justice elle-même a admis que la Loi fondamentale lui reconnaissait un statut particulier (jurisprudence Omega). Dès lors, la Cour constitutionnelle

estime qu'il lui incombe de contrôler et censurer les violations flagrantes de répartition des compétences dès lors que celles-ci n'auraient pas été explicitement consenties par les parlementaires allemands et indique qu'elle usera, à cet effet, du contrôle *ultra vires* (pt. 240). Elle admet qu'il puisse en résulter que le droit communautaire et de l'Union ne soit pas appliqué (pt. 241). Toute extension des compétences de l'Union non consentie serait donc inconstitutionnelle compte tenu du déficit démocratique structurel de l'Union (pt. 262 et 264), le Parlement national étant seul garant du principe démocratique juridiquement prééminent (pt. 274).

Quiconque se souvient des décisions de la Cour constitutionnelle relatives à la directive Télévision sans frontière (1995), au marché commun des bananes (1996) ou au mandat d'arrêt européen (2005), ne saurait s'étonner de celle du 30 juin 2009, en ce qu'elle confirme la menace plusieurs fois formulée de s'opposer au nom de la démocratie nationale à des actes communautaires qui excéderaient les compétences que la Communauté tient des traités. Où l'on voit formulée ce que la Cour semble considérer comme l'identité constitutionnelle de l'Allemagne.

Prévisible, la décision du 30 juin 2009 ne saurait, par là même, être banalisée. Car s'il est vrai que la Cour constitutionnelle allemande a choisi de s'inscrire dans la ligne de sa jurisprudence antérieure, il n'est guère contestable que son raisonnement diffère assez sensiblement des argumentations développées par les autres juges constitutionnels européens. S'il n'est pas question de plaider en faveur d'une uniformité, ni même d'une harmonisation, des jurisprudences, on ne peut occulter que l'excessive singularité, sans être tout à fait inquiétante, est source d'interrogations.

## **II. UNE DECISION PORTEUSE D'INTERROGATIONS**

L'ampleur des réactions que suscita la décision dès sa publication montre assez l'importance qu'elle revêt. Quelles qu'aient été les interprétations, la décision a été perçue comme annonciatrice de possibles évolutions ; elle est surtout la source de trois séries d'interrogations.

Tout d'abord, et ce fut légitimement la première réaction, la décision posait la question de la ratification définitive du traité de Lisbonne par

l'Allemagne. Il n'est guère besoin de s'y attarder puisque, indépendamment du fait que les obstacles sont - à l'heure où sont écrites ces lignes - effectivement levés, l'interrogation ne résistait guère, *ab initio*, à l'analyse.

En effet, en premier lieu, ni la compatibilité du traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale, ni la constitutionnalité de la loi autorisant sa ratification n'étant remise en cause, le jugement ne pouvait empêcher la ratification définitive. En second lieu, les motifs d'inconstitutionnalité de la loi relative aux pouvoirs du Parlement étant clairement identifiés, il ne faisait guère de doute qu'un accord pourrait être trouvé. Tout au plus pouvait-on redouter que la loi remaniée donne lieu à une nouvelle plainte ; il n'est pas déraisonnable de penser que cette crainte même est aujourd'hui sans objet.

Ensuite, on ne peut éviter de s'interroger sur les conséquences que peut avoir une telle décision dans les trois Etats membres qui n'ont, en l'état, pas encore ratifié le traité. Sans doute déjà la décision a-t-elle été - et sera-t-elle - reprise par les « eurosceptiques », mais elle peut l'être tout autant pas les défenseurs du traité. On ne peut nier que les réserves formulées par le juge constitutionnel allemand ont été interprétées comme de mauvais augure pour le référendum irlandais du 2 octobre 2009 ; il n'est pas certain que leur incidence puisse être jugée comme déterminante. De même, on aurait peine à démontrer qu'il y a un lien de cause à effet entre la décision du 30 juin et la nouvelle saisine dont la Cour tchèque a fait l'objet en vue de contester, une fois encore, le traité. De même encore, nul ne peut assurer que le Président polonais tiendra son engagement de signer l'acte de ratification si le traité devait être approuvé par le peuple irlandais. On pourrait longuement argumenter sur les probabilités, mais l'honnêteté impose de reconnaître que le jugement de la Cour de Karlsruhe, en ne faisant en définitive nullement obstacle à la ratification allemande, ne peut être considéré comme source d'un nouveau blocage.

En revanche, délicate autant que sérieuse, une troisième série d'interrogations porte enfin sur la réception de la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe par les juges constitutionnels nationaux, d'une part, et par la Cour de justice de Luxembourg, d'autre part. Evidemment prospective, on ne peut y répondre qu'avec prudence et,

dans l'attente de jurisprudences à venir, tenter d'imaginer les réactions que ce jugement est susceptible de susciter.

On pourrait légitimement escompter que les juges nationaux feront meilleur accueil à la jurisprudence allemande que la Cour de justice. Toutefois, on ne peut l'assurer sauf à considérer que constitutionnellement investies de la garantie de la constitution, les juridictions constitutionnelles seraient naturellement enclines à toujours privilégier des conceptions strictement nationales. De même, il y a fort à parier que la Cour de justice, sauf à déclarer la guerre à la Cour de Karlsruhe, trouvera le moyen de maintenir le dialogue quitte à moduler les termes de la conciliation entre identité constitutionnelle et exigences existentielles de l'Union.

Il n'en demeure pas moins que la rigidité dont la Cour de Karlsruhe fait preuve dans sa décision, fût-elle plus apparente que réelle, n'est pas de nature à faciliter la poursuite du dialogue. C'est sur ce point que l'on voudrait principalement s'attarder.

En premier lieu, et sans préjuger de ce que pourraient être de futures décisions qui, en toute hypothèse, n'interviendront pas à brève échéance, on ne peut manquer de relever que la Cour de Karlsruhe semble revenir à une conception antagoniste des rapports entre Etat et Union européenne. Ainsi peut-on douter que l'article 23 de la Loi fondamentale puisse être durablement présenté comme une véritable clause générale d'intégration, dont on disait parfois à tort qu'elle rendrait même inutile toute révision constitutionnelle préalable à la ratification d'un nouveau traité européen. En d'autres termes, si l'on admet que la décision du 30 juin 2009 manifeste un durcissement de la position de la Cour constitutionnelle, on doit se demander si celui-ci est purement conjoncturel ou pourrait s'avérer structurel.

En second lieu, s'il est juridiquement exact autant qu'incontestable de dire que les compétences de l'Union ne sont que des compétences d'attribution, il est plus inquiétant que la Cour mette ce constat en relation avec la substance de l'identité constitutionnelle qu'elle est en charge de défendre. Si le respect dû à l'identité constitutionnelle est, évidemment et par nature, ce que les juges constitutionnels ne peuvent laisser mettre en péril, son utilisation doit autant que possible demeurer de l'ordre de la dissuasion. Conçue comme une limite infranchissable que l'Union européenne se doit - et, comme le stipulent les traités, s'impose -

de respecter, elle n'a vocation à être substantialisée - et son contenu identifié - que dans l'hypothèse peu probable où le dépassement des limites serait avéré. En identifiant, par anticipation et au-delà des termes de la Loi fondamentale, ce qui relève de l'identité constitutionnelle allemande, la Cour met en évidence les termes d'un conflit qui, possible, n'est en aucun cas probable. Plus encore, par la définition très - et inutilement - stricte qu'elle donne du principe démocratique, la Cour laisse penser que l'Allemagne aurait, à cet égard, une spécificité avérée, qui la distinguerait de l'Union mais aussi peut-être des autres Etats membres. Si l'on ajoute que lier démocratie et principe de dignité tel qu'énoncé à l'article 1 de la Loi fondamentale, revient à renoncer implicitement, mais inévitablement, à tout contrôle de proportionnalité, on mesure mieux encore le potentiel conflictuel que porte en elle la solution de la Cour.

Que l'on songe un instant aux conséquences concrètes. En faisant reproche à l'Union de ne pas répondre à l'adage « un homme, une voix » qui, au nom du principe de dignité serait seul susceptible de donner corps à la démocratie, la Cour dénie durablement, voire définitivement, aux institutions européennes toute aptitude démocratique, sauf à plaider en faveur d'une surreprésentation des Etats membres les plus peuplés tandis que les moins peuplés seraient peu ou pas représentés. Par ailleurs, comment admettre qu'un Etat revendique au titre de son identité propre un caractère qui fonde l'Union tout entière, étant entendu qu'il est à la fois, aux termes des traités dans leur version issue du traité de Lisbonne, valeur de l'Union (art. 2 TUE), condition à l'adhésion d'un Etat (art. 49 TUE) et fondement du fonctionnement de l'Union (art. 10 TUE). De même encore, sauf à accepter que chaque Etat puisse donner sa propre définition de la démocratie, réduisant ainsi la communauté de valeurs à l'apparence, comment imaginer que la Cour de justice puisse, le cas échéant, faire application de sa jurisprudence Omega sans admettre que l'Allemagne puisse être « plus » ou « mieux » démocratique que les autres Etats membres !

On l'aura compris, le risque est grand que, le mieux étant l'ennemi du bien, la louable rigueur de la Cour l'ait conduite à l'impasse. Si l'on songe aux influences croisées de plus en plus fréquentes entre jurisprudences constitutionnelles, on peut même craindre une surenchère, chaque juge

constitutionnel ayant à cœur de révéler ce que sa Constitution porte en elle de meilleur.

Parce que le pire n'est jamais certain, on veut croire que les juges seront des lecteurs attentifs et prudents de la Cour et que, ne cédant pas à la facilité, ils y verront moins une épée de Damoclès suspendue au-dessus de l'Union ou un coup de semonce à leur dialogue, mais bien plutôt la marque de l'excessif enthousiasme d'une juridiction constitutionnelle ayant à cœur de remplir la mission qu'elle définit comme sienne : « *la responsabilité des limites à l'habilitation constitutionnelle à l'intégration et la sauvegarde de l'identité constitutionnelle inaliénable* » (pt. 336).

## **ANHÄNGE - ANNEXES**

AUSZUG AUS DER REGIERUNGSERKLÄRUNG VON  
BUNDESKANZLERIN ANGELA MERKEL AM 17. DEZEMBER 2009  
IM DEUTSCHEN BUNDESTAG

QUELLE: CDU-BUNDESGESCHÄFTSSTELLE

„Meine Damen und Herren, mit dem Vertrag von Lissabon sind wir auch, was die Bedeutung der nationalen Parlamente in der Europapolitik und damit natürlich auch die Bedeutung des Deutschen Bundestages angeht, in einer neuen Ära angekommen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes haben wir auch die innerstaatlichen Informations- und Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat deutlich gestärkt. Es ist nun noch sichtbarer, als das früher schon der Fall war: Der Deutsche Bundestag trägt eine besondere Verantwortung für die Zusammenarbeit in Europa. Er soll wachsam verfolgen, ob die Organe der Europäischen Union die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wirklich achten. Notfalls hat er zu widersprechen. Ohne Zweifel ist das eine Aufgabe, deren Bedeutung man gar nicht hoch genug einschätzen kann. Die Bundesregierung sagt Ihnen, liebe Kolleginnen und Kollegen, bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe jede Unterstützung zu.

Der Deutsche Bundestag wird aber noch mehr leisten müssen: Über die Subsidiaritätsprüfung hinaus wird er sich stärker als früher mit den laufenden europäischen Gesetzesvorhaben auseinanderzusetzen haben und darüber debattieren müssen. Erst dann können die Bürgerinnen und Bürger Europa besser verstehen. Dann - davon bin ich überzeugt - kann es auch gelingen, Europa transparenter zu machen; denn wenn der Bundestag Europas Politik zu seinem Thema macht, erhöht er auch die Legitimität deutscher Europapolitik. Ich will das hier ausdrücklich sagen. Wenn der Bundestag klar Stellung bezieht, dann unterstützt er auch die deutsche Verhandlungsposition in Brüssel. Über wichtige Gesetzesvorhaben in Brüssel muss auch hier in diesem Hause intensiver

als vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages debattiert werden. Das gilt selbstverständlich auch für die Themen, die am 10. und 11. Dezember 2009 im Europäischen Rat verhandelt wurden, gerade auch für die Fragen hinsichtlich der Erweiterung der Europäischen Union. Hier haben wir als Bundesregierung stärkere Unterrichtungspflichten und Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages gesetzlich verankert.

Der Europäische Rat hat angekündigt, dass die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Island und mit Mazedonien im nächsten Jahr auf der Tagesordnung stehen wird. Die Frage, welche Länder zur Europäischen Union gehören sollen, betrifft alle Bürgerinnen und Bürger. Das muss sich auch in unseren Debatten widerspiegeln, und ich denke, das wird es auch tun.“

EXTRAIT DE LA DECLARATION DE GOUVERNEMENT DE LA  
CHANCELIERE ANGELA MERKEL FAITE LE 17 DECEMBRE 2009  
DEVANT LE BUNDESTAG

SOURCE : SIEGE FEDERAL DE LA CDU

« Mesdames et Messieurs, avec le traité de Lisbonne, nous sommes aussi entrés dans une nouvelle ère, pour ce qui est du poids des Parlements nationaux dans la politique européenne et donc, bien sûr, le poids du Bundestag allemand. Après la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, nous avons clairement renforcé les droits nationaux de participation et d'information du Bundestag et du Bundesrat. C'est encore plus clair maintenant que ce ne l'était avant : le Bundestag allemand porte une responsabilité particulière en matière de coopération en Europe. Il doit veiller attentivement à ce que les organes de l'Union européenne respectent scrupuleusement les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Au besoin, il se doit de protester. On ne mesure sans doute pas toute l'importance de cette tâche. Chers collègues, dans l'exercice de cette fonction, le gouvernement fédéral vous assure de tout son soutien.

Cependant, le Bundestag allemand va devoir s'impliquer davantage encore. Au-delà du contrôle de la subsidiarité, il va devoir se pencher plus attentivement que par le passé sur les projets de loi européens qui devront faire l'objet de débats. C'est seulement à cette condition que les citoyennes et les citoyens pourront mieux comprendre l'Europe. Il sera alors également possible – j'en suis persuadée – de rendre l'Europe plus transparente car, si le Bundestag s'intéresse à la politique de l'Union européenne, il accroît aussi la légitimité de la politique européenne allemande. Je tiens à le dire ici de manière explicite.

Si le Bundestag prend clairement position, il soutient aussi la position allemande dans les négociations à Bruxelles. Ici, au Bundestag, les projets de loi importants préparés à Bruxelles doivent faire l'objet de débats plus intenses encore qu'avant l'entrée en vigueur du traité de

Lisbonne. Cela vaut naturellement aussi pour les thèmes abordés les 10 et 11 décembre 2009, lors du Conseil européen, ainsi que pour les questions relatives à l'élargissement de l'Union européenne. Dans ce domaine, en tant que gouvernement fédéral, nous avons inscrit dans la loi le devoir d'informer davantage le Bundestag ainsi que ses possibilités de participation.

Le Conseil européen a annoncé que l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Islande et la Macédoine sera à l'ordre du jour l'année prochaine. La question de savoir quels pays doivent appartenir à l'Union européenne concerne toutes les citoyennes et tous les citoyens. Cela doit aussi se refléter dans nos débats et je pense que cela sera le cas. »

Traduction : Céline Caro/Mathilde Durand

## ARTIKEL 23 DES GRUNDGESETZES FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND ZUR EUROPÄISCHEN UNION

QUELLE: DEUTSCHER BUNDESTAG<sup>3</sup>

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden

---

<sup>3</sup> Siehe: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) [18.12.2009]

oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

(7) Das Nähere zu den Absätzen 4 bis 6 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

ARTICLE 23 DE LA LOI FONDAMENTALE POUR LA REPUBLIQUE  
FEDERALE D'ALLEMAGNE PORTANT SUR L'UNION EUROPEENNE

SOURCE : BUNDESTAG ALLEMAND - ADMINISTRATION -  
SECTION DES RELATIONS PUBLIQUES - BERLIN, MARS 2007<sup>4</sup>

(1) Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications.

(2) Le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible.

(3) Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag. Les modalités sont réglées par la loi.

(4) Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

(5) Dans la mesure où des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la

---

<sup>4</sup> Voir : [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) [18.12.2009].

Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat. Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté de la Fédération; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée. Dans les affaires susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes de la Fédération, l'approbation du gouvernement fédéral est nécessaire.

(6) Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante dans les domaines de la formation scolaire, de la culture, de la radio et de la télévision, l'exercice des droits que possède la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée.

(7) Les modalités relatives aux alinéas 4 à 6 sont réglées par une loi requérant l'approbation du Bundesrat.

AUSZUG AUS DEM URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS  
ZUM VERTRAG VON LISSABON VOM 30.06.2009 - WIEDERGABE  
DES TEILES C. II. DES URTEILS

QUELLE: BUNDESVERFASSUNGSGERICHT<sup>5</sup>

*Pour les lecteurs francophones, il existe une traduction de courtoisie à  
l'adresse Internet suivante:  
<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/Tribunal%20de%20Karlsruhe.pdf>*

2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08,  
2 BvR 182/09 vom 30.06.2009

Gegenstand der zu gemeinsamer Entscheidung verbundenen Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden ist die Ratifikation des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007 (ABl Nr. C 306/1). Die Verfahren betreffen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und - teilweise - die deutschen Begleitgesetze: Das bereits verkündete, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) sowie das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, das zustandegekommen, aber noch nicht ausgefertigt und verkündet ist.

---

<sup>5</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (273 - 419). Siehe: [www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html). Copyright © 2009 BVerfG

**C.****II.**

273

Der Vertrag von Lissabon und das Zustimmungsgesetz genügen - nach Maßgabe der Gründe - den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Anforderungen (1.). Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) ist verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden (2.). Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union entspricht nicht den Anforderungen aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG und muss vor Ratifizierung des Vertrags in verfassungsgemäßer Weise neu gefasst werden (3.).

274

1. Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist mit den Anforderungen des Grundgesetzes, insbesondere mit dem Demokratieprinzip, vereinbar. Das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG ist nicht verletzt. Mit der freien und gleichen Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und mit entsprechenden Wahlakten in den Ländern bestimmt das Deutsche Volk in Bund und Ländern nach wie vor über wesentliche politische Sachverhalte. Mit der Wahl des deutschen Kontingents von Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist für das Wahlrecht der Bundesbürger eine ergänzende Mitwirkungsmöglichkeit im europäischen Organsystem eröffnet, die im System der übertragenen Einzelermächtigungen ein ausreichendes Legitimationsniveau vermittelt.

275

Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren noch verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird (a). Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität

der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben (b). Dem Deutschen Bundestag verbleiben noch eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem Gewicht (c).

276

a) Die Europäische Union erreicht beim gegenwärtigen Integrationsstand auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch keine Ausgestaltung, die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht.

277

Nicht nur aus der Sicht des Grundgesetzes handelt es sich bei der Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union indes nicht um die Übertragung eines Bundesstaatsmodells auf die europäische Ebene, sondern um die Erweiterung des verfassungsrechtlichen Föderalmodells um eine überstaatlich kooperative Dimension. Auch der Vertrag von Lissabon hat sich gegen das Konzept einer europäischen Bundesverfassung entschieden, in dem ein europäisches Parlament als Repräsentationsorgan eines damit konstitutionell verfassten neuen Bundesvolkes in den Mittelpunkt träte. Ein auf Staatsgründung zielender Wille ist nicht feststellbar. Auch gemessen an den Grundsätzen der freien und gleichen Wahl und den Erfordernissen einer gestaltungskräftigen Mehrheitsherrschaft entspricht die Europäische Union nicht der Bundesebene im Bundesstaat. Der Vertrag von Lissabon ändert demnach nichts daran, dass der Bundestag als Repräsentationsorgan des Deutschen Volkes im Mittelpunkt eines verflochtenen demokratischen Systems steht.

278

Die Europäische Union entspricht demokratischen Grundsätzen, weil sie bei qualitativer Betrachtung ihrer Aufgaben- und Herrschaftsorganisation gerade nicht staatsanalog aufgebaut ist. Die mit den Antrags- und Beschwerdeschriften vorgetragene, im Mittelpunkt der Angriffe stehende Behauptung, mit dem Vertrag von Lissabon werde das demokratische Legitimationssubjekt ausgetauscht, ist unzutreffend. Die Europäische Union bleibt auch als Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit das Werk souveräner demokratischer Staaten. Es ist deshalb beim gegenwärtigen

Integrationsstand nicht geboten, das europäische Institutionensystem demokratisch in einer staatsanalogen Weise auszugestalten. Angesichts der fortbestehenden Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und bei einer wortlautgemäßen, sinn- und zweckentsprechenden Auslegung der durch den Vertrag von Lissabon neu eingeräumten Zuständigkeiten muss die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten verzichtet wird.

279

aa) Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit („one man, one vote“) gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, das - wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft - eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt.

280

Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann. Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, 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.

281

Auch in der Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon erwächst aus den Zuständigkeiten der Europäischen Union keine eigenständige Volkssouveränität der Gesamtheit der Unionsbürger. Bei knapper Entscheidung zwischen politischen Richtungen im Europäischen Parlament besteht keine Gewähr dafür, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentiert. Deshalb wäre insbesondere die Bildung einer eigenständigen und mit den in Staaten üblichen Machtbefugnissen ausgestatteten Regierung aus dem Parlament heraus grundlegenden Einwänden ausgesetzt. Es könnte möglicherweise eine nach Maßgabe des Repräsentationsverhältnisses bestehende zahlenmäßige Bürgerminderheit durch eine Mehrheit der Abgeordneten gegen den politischen Willen einer oppositionellen Mehrheit der Unionsbürger regieren, die sich als Mehrheit nicht abgebildet findet. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sichert zwar nur unter den Bedingungen einer strengen Verhältniswahl eine möglichst exakte Repräsentation des Volkswillens. Aber auch in Systemen der Mehrheitswahl besteht jedenfalls für den Zählwert und die Erfolgchance eine ausreichende Gleichheitsgewähr der Wählerstimmen, während diese bei jeder nicht nur unerheblichen Kontingentierung der Sitze verfehlt wird.

282

bb) Für eine freiheitlich-demokratische staatliche Grundordnung, wie das Grundgesetz sie geschaffen hat, ist die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>; 41, 399 <413>; 51, 222 <234>; 85, 148 <157 f.>; 99, 1 <13>; 121, 266 <295 f.>).

283

Die Wahlgleichheit ist keine Besonderheit der deutschen Rechtsordnung. Sie gehört zu den für alle europäischen Staaten verbindlichen Rechtsgrundsätzen. Art. 3 des 1. EMRK-Zusatzprotokolls gewährleistet das Recht, an den Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften eines Konventionsstaates teilzunehmen, das heißt, selbst zu wählen und für Mandate zu kandidieren. Zwar haben die Konventionsstaaten einen weiten Beurteilungsraum, wie sie ihr Wahlrecht auch mit Blick auf

nationale Besonderheiten und die historische Entwicklung im Einzelnen ausgestalten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zieht aus der Tatsache, dass Wahlen die „freie Äußerung der Meinung des Volkes“ gewährleisten sollen, jedoch den Schluss, dass dazu im Wesentlichen das Prinzip der Gleichbehandlung aller Bürger bei der Ausübung des Wahlrechts gehöre. In diese Gleichbehandlung bezieht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Zählwert der Stimmen ausdrücklich ein, während er für die Erfolgswertgleichheit und die gleichen Siegchancen der Kandidaten Ausnahmen zulässt (EGMR, Urteil vom 2. März 1987, Nr. 9267/81, Mathieu-Mohin und Clerfayt/Belgien, Rn. 54; Urteil vom 7. Februar 2008, Nr. 39424/02, Kovach/Ukraine, Rn. 49; zur Anwendung des Art. 3 Zusatzprotokoll auf das Europäische Parlament als „gesetzgebende Körperschaft“: EGMR, Urteil vom 18. Februar 1999, Nr. 24833/94, Matthews/Vereinigtes Königreich, Rn. 40 = NJW 1999, S. 3107 <3109>).

284

cc) Das Europäische Parlament bleibt vor diesem Hintergrund in der Sache wegen der mitgliedstaatlichen Kontingentierung der Sitze eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Die degressiv proportionale Zusammensetzung, die Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon für das Europäische Parlament vorschreibt, steht zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit und dem staatlichen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit. Nach den primärrechtlichen Regelungen, die den Grundsatz der degressiven Proportionalität ansatzweise konkretisieren, beträgt die Höchstzahl der Abgeordneten 750 (zuzüglich des Präsidenten); kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze und keiner weniger als sechs Sitze (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 bis Satz 4 EUV-Lissabon). Das führt dazu, dass das Gewicht der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsschwachen Mitgliedstaates etwa das Zwölfwache des Gewichts der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsstarken Mitgliedstaates betragen kann.

285

Das Europäische Parlament hat am 11. Oktober 2007 einen die Geltung des Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV-Lissabon bereits vorwegnehmenden Beschlussentwurf unterbreitet (Entschließung des Europäischen

Parlaments zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl 2008 Nr. C 227 E/132, Anlage 1). Dieser Beschlussentwurf wurde durch die Regierungskonferenz gebilligt (vgl. Erklärung Nr. 5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments). Er kann erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vom Europäischen Rat angenommen werden. Nach dem Beschlussentwurf soll das Prinzip der degressiven Proportionalität dergestalt angewendet werden, dass die Mindest- und Höchstgröße der Mandatskontingente voll ausgenutzt wird, die Anzahl der Mandatskontingente eines Mitgliedstaates im ungefähren Verhältnis zur Größe seiner Bevölkerung steht und die Anzahl der Einwohner, die durch ein Mandat vertreten werden, in Mitgliedstaaten mit einer größeren Bevölkerung höher ist (Art. 1 des Beschlussentwurfs). Der Bundesrepublik Deutschland werden 96 Sitze zugesprochen (Art. 2 des Beschlussentwurfs). Nach dem Beschlussentwurf würde ein in Frankreich gewählter Abgeordneter etwa 857.000 Unionsbürger vertreten und damit soviel wie ein in Deutschland gewählter mit ebenfalls etwa 857.000. Ein in Luxemburg gewählter Abgeordneter würde demgegenüber aber mit etwa 83.000 Luxemburger Unionsbürgern nur ein Zehntel davon vertreten, bei Malta wäre es mit etwa 67.000 sogar nur etwa ein Zwölftel davon; bei einem mittelgroßen Staat wie Schweden würde jeder gewählte Abgeordnete etwa 455.000 Unionsbürger aus seinem Land im Europäischen Parlament vertreten (vgl. zu den diesen Berechnungen zugrundeliegenden Bevölkerungszahlen Eurostat, Europa in Zahlen, Eurostat Jahrbuch 2008, 2008, S. 25).

286

Derartig ausgeprägte Ungleichgewichte werden in föderalen Staaten regelmäßig nur für die zweite Kammer neben dem Parlament - in Deutschland und Österreich entspricht dieser zweiten Kammer der Bundesrat, in Australien, Belgien und den Vereinigten Staaten von Amerika der Senat - toleriert. Sie werden aber nicht in der Volksvertretung selbst hingenommen, weil diese sonst das Volk nicht in einer vom personalen Freiheitsprinzip ausgehenden gleichheitsgerechten Weise repräsentieren kann. Die Ausgestaltung des Wahlrechts in der Europäischen Union muss aber kein Widerspruch zu Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon sein, wonach die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der

repräsentativen Demokratie beruht; denn die Demokratien der Mitgliedstaaten mit ihren Mehrheitsverhältnissen und Richtungsentscheidungen werden auf europäischer Organebene im Rat und eben auch im Parlament repräsentiert. Es handelt sich dabei also um eine nur vermittelte Repräsentation der politischen Machtlagen der Mitgliedstaaten. Dies ist ein maßgeblicher Grund dafür, dass es als unzureichend wahrgenommen würde, wenn ein kleiner Mitgliedstaat im Europäischen Parlament bei stärkerer Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl etwa mit nur einem Abgeordneten vertreten wäre. Die repräsentative Abbildung der nationalen Mehrheitsverhältnisse wäre sonst, so wird von betroffenen Staaten eingewandt, auf europäischer Ebene nicht mehr möglich. Repräsentiert im Sinne des Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon wird schon aus dieser Erwägung heraus deshalb nicht das europäische Volk, sondern die in ihren Staaten organisierten Völker Europas mit ihren jeweiligen durch demokratische gleichheitsgerechte Wahl zustandegekommenen parteipolitisch präformierten Kräfteverhältnissen.

287

Diese Erwägung macht zugleich verständlich, warum die Repräsentation im Europäischen Parlament nicht an die Gleichheit der Unionsbürger (Art. 9 EUV-Lissabon), sondern an die Staatsangehörigkeit anknüpft; ein Kriterium, das an sich für die Europäische Union ein absolutes Unterscheidungsverbot ist. Damit politische Projekte wie die Wirtschaftsunion gelingen können, ist eine zentrale Idee des europäischen Integrationsverbandes seit seiner Gründung, Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu verbieten oder zu beschränken (Art. 12, Art. 18 EGV; Art. 18, Art. 21 AEUV). Die Konzeption des Binnenmarkts beruht auf der Überzeugung, dass es keinen Unterschied macht, aus welchem Mitgliedstaat eine Ware oder eine Dienstleistung stammt, woher ein Arbeitnehmer oder Unternehmer kommt und welcher Herkunft Investitionen sind. Doch eben dieses Kriterium der Staatsangehörigkeit soll gemäß Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon entscheidend sein, wenn die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Europäischen Union zugemessen werden. Damit befindet sich die Europäische Union in einem Wertungswiderspruch zu der Grundlage ihres Selbstverständnisses als

Bürgerunion, der nur mit dem Charakter der Europäischen Union als Verbund souveräner Staaten erklärt werden kann.

288

Die Demokratie der Europäischen Union ist zwar föderalisierten Staatsmodellen angenähert; gemessen am Grundsatz der repräsentativen Demokratie wäre sie aber erheblich überföderalisiert. Der Grundsatz der Staatengleichheit bleibt bei der personellen Zusammensetzung des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission und des Gerichtshofs der Europäischen Union an prinzipiell gleiche nationale Bestimmungsrechte gekoppelt. Selbst für ein gleichheitsgerecht gewähltes Europäisches Parlament wäre diese Struktur ein erhebliches Hindernis bei der personellen und sachlichen Durchsetzung eines repräsentativen parlamentarischen Mehrheitswillens. Der Gerichtshof muss auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beispielsweise immer nach dem Grundsatz „ein Staat, ein Richter“ und unter bestimmendem Einfluss der Staaten unabhängig von der Zahl ihrer Einwohner personell besetzt werden. Die Arbeitsweise der Europäischen Union ist weiterhin durch den Einfluss der verhandelnden Regierungen sowie die fachliche Verwaltungs- und Gestaltungskompetenz der Kommission geprägt, auch wenn die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments insgesamt gestärkt wurden. Der parlamentarische Einfluss ist innerhalb dieses Systems mit der Einräumung des Vetorechts auf zentralen Gesetzgebungsgebieten folgerichtig fortentwickelt worden. Durch den Vertrag von Lissabon wird mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren das zur Regel, was unter gegenwärtiger Rechtsgeltung bereits sachlich in vielen Feldern prägend ist: Im Verfahren der Mitentscheidung kann eine Richtlinie oder eine Verordnung nicht gegen den Willen des Europäischen Parlaments zustande kommen.

289

dd) Das - gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen - bestehende Defizit der europäischen Hoheitsgewalt kann durch andere Regelungen des Vertrags von Lissabon nicht aufgewogen und insoweit nicht gerechtfertigt werden.

290

(1) Die Europäische Union versucht, die bestehende erhebliche Überföderalisierung auszugleichen, vor allem durch die Stärkung der auf Beteiligung und auf Transparenz zielenden Rechte, sowohl der Bürger wie der Verbände, als auch durch eine Aufwertung der nationalen Parlamente und der Regionen. Der Vertrag von Lissabon stärkt diese auf verfahrensrechtliche Beteiligung gerichteten partizipativen Demokratiegehalte. Neben den Elementen ergänzend partizipativer Demokratie, wie dem Gebot, den Unionsbürgern und „repräsentativen“ Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten zu kommunizieren, sieht der Vertrag von Lissabon auch Elemente assoziativer und direkter Demokratie vor (Art. 11 EUV-Lissabon). Hierzu zählen der Dialog der Unionsorgane mit „repräsentativen“ Verbänden und der Zivilgesellschaft sowie die europäische Bürgerinitiative. Sie ermöglicht es, die Kommission unverbindlich aufzufordern, zu politischen Themen geeignete Regelungsvorschläge zu unterbreiten. Eine solche Aufforderung unterliegt einem Quorum von mindestens einer Million Unionsbürgern, die aus einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ stammen müssen (Art. 11 Abs. 4 EUV-Lissabon). Die Bürgerinitiative ist auf Gegenstände im Rahmen der Zuständigkeit der Kommission begrenzt und bedarf der sekundärrechtlichen Ausgestaltung durch eine Verordnung (Art. 24 Abs. 1 AEUV). Die europäische Bürgerinitiative gilt zugleich als Maßnahme, die in der Erklärung von Laeken angemahnte Bildung einer europäischen Öffentlichkeit zu befördern.

291

(2) Als Rechtfertigung für die Ungleichheit der Wahl zum Europäischen Parlament wird - unter anderem von der Bundesregierung (vgl. BTDrucks 16/8300, S. 133 <135 f.>) - auf den anderen Legitimationsstrang der europäischen Hoheitsgewalt verwiesen: Die Beteiligung des Rates im Rechtssetzungsverfahren, der bei Mehrheitsentscheidungen mit gewogenen Stimmen handelt. Die sogenannte doppelt qualifizierte Mehrheit soll eine Majorisierung der Einwohnermehrheit im Rat vermeiden. Bei einer Abstimmungsmehrheit im Rat müsste demnach nicht nur eine Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten, sondern zusätzlich eine Mehrheit von 65 % der „Bevölkerung der Union“ erreicht werden (Art. 16 Abs. 4 EUV-Lissabon). Das geltende System der

Stimmengewichtung, die den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Stimmen je nach ihrer Größe zuweist, soll nach einer Übergangszeit entfallen.

292

Mit diesem Ansatz des Vertrags von Lissabon nimmt die Europäische Union den klassischen völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit - ein Staat eine Stimme - zwar wieder auf. Das neue Korrektiv der Bevölkerungsmehrheit schaltet jedoch ein weiteres Zurechnungsobjekt ein, das aus den Völkern der Mitgliedstaaten der Union besteht, wobei nicht auf die Unionsbürger als Subjekte politischer Herrschaft, sondern auf die Einwohner der Mitgliedstaaten als Ausdruck der Vertretungsmächtigkeit des Ratsvertreters des betreffenden Mitgliedstaates Bezug genommen wird. Hinter einer Entscheidung des Rates soll in Zukunft eine numerische Mehrheit der in der Europäischen Union lebenden Menschen stehen. Mit dieser einwohnerzahlabhängigen Gewichtung wird der Überföderalisierung zwar entgegengewirkt, ohne indes damit das demokratische Wahlgleichheitsgebot zu erfüllen. Die demokratische Legitimation politischer Herrschaft wird bei der Wahlgleichheit und dem unmittelbaren parlamentarischen Repräsentationsmechanismus auch in Parteiendemokratien in der Kategorie des Wahlakts des Individuums gedacht und nicht am Maßstab der Summe Betroffener beurteilt.

293

(3) Auch die institutionelle Anerkennung der Parlamente der Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Lissabon kann das Defizit im unmittelbaren, durch die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments begründeten Legitimationsstrang der europäischen Hoheitsgewalt nicht aufwiegen. Die Stellung nationaler Parlamente wird durch die Verminderung von Einstimmigkeitsentscheidungen und die Supranationalisierung der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erheblich gemindert. Die vom Vertrag vorgesehene Kompensation durch die verfahrensrechtliche Stärkung der Subsidiarität verlagert - dies wurde in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend hervorgehoben - bestehende politische Selbstbestimmungsrechte auf verfahrensrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten und juristisch verfolgbare Beteiligungsansprüche.

294

(4) Weder die zusätzlichen und in den Wirkungen der vielen Handlungsebenen und angesichts der Vielzahl von mitgliedstaatlichen Parlamenten stark verschachtelten Beteiligungsrechte noch assoziativ und direkt wirkende Petitionsrechte gegenüber der Kommission sind geeignet, die durch Wahl begründete Herrschaft der Mehrheit zu ersetzen. Sie sollen und können allerdings unter den Bedingungen eines in den Aufgaben begrenzten Staatenverbundes das Legitimationsniveau in der Summe gleichwohl erhöhen.

295

Die bloße Teilhabe der Bürger an politischer Herrschaft, die an die Stelle einer repräsentativen Selbstregierung des Volkes träte, kann den Legitimationszusammenhang von auf Wahlen und Abstimmungen und sich darauf stützender Regierung nicht ersetzen: Der Vertrag von Lissabon führt nicht auf eine neue Entwicklungsstufe der Demokratie. Die Elemente partizipatorischer Demokratie, wie das Gebot, den Unionsbürgern und „repräsentativen“ Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten einzubringen, sowie die Elemente assoziativer und direkter Demokratie, können nur eine ergänzende und keine tragende Funktion bei der Legitimation europäischer Hoheitsgewalt haben. Beschreibungen und Forderungen nach einem „Europa der Bürger“ oder nach der „Stärkung des Europäischen Parlaments“ können die europäische Ebene politisch vermitteln und einen Beitrag leisten, die Akzeptanz für „Europa“ zu erhöhen, seine Institutionen und Prozesse zu erklären. Werden sie jedoch - wie teilweise durch den Vertrag von Lissabon - in normative Aussagen überführt, ohne mit einer gleichheitsgerechten Ausgestaltung der Institutionen verbunden zu sein, sind sie nicht geeignet, ihrerseits auf der Ebene des Rechts ein grundlegend neues Leitbild zu setzen.

296

ee) Die Entwicklung der Organarchitektur durch den Vertrag von Lissabon enthält nicht nur eine Stärkung von Beteiligungsrechten und verbessert nicht nur die Durchschaubarkeit des Entscheidens etwa bei der Gesetzgebungstätigkeit des Rates. Sie enthält auch Widersprüche, weil die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag dem Baumuster des Bundesstaates

folgen, ohne die vertragliche und demokratische Grundlage dafür in der gleichen Wahl einer allein auf die Legitimationskraft eines Unionsvolks gestützten repräsentativen Volksvertretung und einer parlamentarischen europäischen Regierung schaffen zu können.

297

Die Europäische Kommission ist bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts in die Funktion einer - mit Rat und Europäischem Rat geteilten - europäischen Regierung hineingewachsen. Es ist nicht ersichtlich, wie dieser Prozess der politischen Verselbständigung noch weiter gefördert werden könnte ohne die unmittelbare Rückbindung an eine gleichheitsgerechte Wahl durch den Demos, die die Abwahlmöglichkeit einschließt und dadurch politisch wirksam wird. Wenn sich die Verlagerung des Schwerpunkts politischer Gestaltung hin zur Kommission fortsetzte, wie es in konzeptionellen Vorschlägen für die Zukunft der Europäischen Union angestrebt wird, und die Wahl des Präsidenten der Kommission rechtlich wie faktisch allein durch das Europäische Parlament erfolgte (vgl. Art. 17 Abs. 7 EUV-Lissabon), würde mit der Wahl der Abgeordneten zugleich - über das heute bereits geregelte Maß hinaus - über eine europäische Regierung entschieden. Für den Rechtszustand nach dem Vertrag von Lissabon bestätigt diese Erwägung, dass das Handeln der Europäischen Union ohne demokratische Rückbindung in den Mitgliedstaaten einer hinreichenden Legitimationsgrundlage entbehrt.

298

b) Als supranationale Organisation muss die Europäische Union in ihrer Kompetenzausstattung und Kompetenzausübung unverändert dem Prinzip der begrenzten und kontrolliert ausgeübten Einzelermächtigung genügen. Gerade nach dem Scheitern des europäischen Verfassungsprojekts ist mit dem Vertrag von Lissabon hinreichend deutlich geworden, dass dieses Verbundprinzip weiter gilt. Die Mitgliedstaaten bleiben die Herren der Verträge. Trotz einer weiteren Kompetenzausdehnung bleibt es bei dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Vertragsbestimmungen lassen sich so auslegen, dass sowohl die verfassungsrechtliche und politische Identität der voldemokratisch organisierten Mitgliedstaaten gewahrt bleibt als auch ihre Verantwortung für die grundlegende Richtung und Ausgestaltung der

Unionspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland bleibt auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein souveräner Staat und damit Rechtssubjekt des Völkerrechts. Die deutsche Staatsgewalt einschließlich der verfassungsgebenden Gewalt ist in ihrer Substanz geschützt (aa), das deutsche Staatsgebiet bleibt allein der Bundesrepublik Deutschland als Rechtssubjekt zugewiesen (bb), am Fortbestand des deutschen Staatsvolks bestehen keine Zweifel (cc).

299

aa) Die souveräne Staatsgewalt bleibt nach den Regeln über die Zuständigkeitsverteilung und -abgrenzung gewahrt (1). Die neuen primärrechtlichen Regelungen über Vertragsänderungen stehen dem nicht entgegen (2). Der Fortbestand souveräner Staatsgewalt zeigt sich auch in dem Recht zum Austritt aus der Europäischen Union (3) und wird durch das dem Bundesverfassungsgericht zustehende Letztentscheidungsrecht (4) geschützt.

300

(1) Die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten der Europäischen Union von denen der Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (a) und weiteren, auf konkrete Zuständigkeiten bezogenen Schutzmechanismen (b).

301

(a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist ein Schutzmechanismus zur Erhaltung mitgliedstaatlicher Verantwortung. Die Europäische Union ist nur insoweit für einen Sachverhalt zuständig, wie sie diese Zuständigkeit von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen hat. Die Mitgliedstaaten sind danach verfasster politischer Primärraum ihrer jeweiligen Gemeinwesen, die Europäische Union trägt sekundäre, das heißt delegierte Verantwortung für die ihr übertragenen Aufgaben. Der Vertrag von Lissabon bestätigt das bereits geltende Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ausdrücklich: „Die Union wird nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV-Lissabon; vgl. auch Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 6, Art. 4 Abs. 1, Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3

EUV-Lissabon; Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 4 Abs. 1, Art. 7, Art. 19, Art. 32, Art. 130, Art. 132 Abs. 1, Art. 207 Abs. 6, Art. 337 AEUV; Erklärung Nr. 18 zur Abgrenzung der Zuständigkeiten; Erklärung Nr. 24 zur Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union).

302

Ein formal ansetzender Schutzmechanismus ist die erstmalig vorgenommene Kategorisierung und Klassifizierung der Zuständigkeiten der Europäischen Union in ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten sowie Zuständigkeiten für Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen (vgl. Rossi, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, in: Scholz, Europa als Union des Rechts - Eine notwendige Zwischenbilanz im Prozeß der Vertiefung und Erweiterung, 1999, S. 196 <201>).

303

Die durch diese Kategorisierung der Zuständigkeiten vermittelte Transparenz wird zwar dadurch eingeschränkt, dass die sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Europäischen Union beanspruchten „parallelen“ Zuständigkeiten im Vertrag von Lissabon nicht eindeutig einer Kategorie zugeordnet werden (vgl. Art. 2 Abs. 5 UAbs. 1 und Art. 4 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik außerhalb der drei Zuständigkeitskategorien stehen und die sogenannte Methode der offenen Koordinierung unerwähnt bleibt. Diese Abweichungen von dem systematisierenden Grundansatz berühren jedoch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht und stellen nach Art und Umfang auch nicht das Ziel klarer Kompetenzabgrenzung in Frage.

304

(b) Darüber hinaus sollen materiell-rechtliche Schutzmechanismen, insbesondere Zuständigkeitsausübungsregeln, gewährleisten, dass die auf europäischer Ebene bestehenden Einzelermächtigungen in einer die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten schonenden Weise wahrgenommen werden. Zu den Zuständigkeitsausübungsregeln zählen das Gebot, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten (Art. 4 Abs. 2 EUV-

Lissabon), der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon), der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV-Lissabon). Diese Grundsätze werden durch den Vertrag von Lissabon bestätigt und teilweise inhaltlich präzisiert.

305

Der Subsidiaritätsgrundsatz wird zudem durch das Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll) verfahrensmäßig verstärkt. Dies geschieht, indem die nationalen Parlamente durch ein sogenanntes Frühwarnsystem (Art. 12 Buchstabe b EUV-Lissabon, Art. 4 ff. des Subsidiaritätsprotokolls) in die Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes eingebunden werden, und durch eine entsprechende, die nationalen Parlamente und den Ausschuss der Regionen einschließende Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten für eine Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Die Effektivität dieses Mechanismus hängt davon ab, inwieweit sich die nationalen Parlamente organisatorisch darauf einrichten können, den Mechanismus innerhalb der kurzen Frist von acht Wochen sinnvoll zu nutzen (vgl. Mellein, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, S. 269 ff.). Es wird auch darauf ankommen, ob das Klagerecht der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen auf die der Überprüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgelagerte Frage erstreckt wird, ob die Europäische Union über eine Zuständigkeit für das konkrete Rechtssetzungsvorhaben verfügt (vgl. Wuermeling, Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, EuR 2004, S. 216 <225>; von Danwitz, Der Mehrwert gemeinsamen Handelns, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Oktober 2008, S. 8).

306

(2) Die verfassungsrechtlich allein mögliche kontrollierte und verantwortbare Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union wird auch durch einzelne Vorschriften des Vertrags von Lissabon nicht in Frage gestellt. Die Organe der Europäischen Union dürfen weder im Rahmen des ordentlichen (a) und vereinfachten

Vertragsänderungsverfahrens (b) noch über die sogenannten Brückenklauseln (c) oder die Flexibilitätsklausel (d) selbsttätig die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und die Zuständigkeitsordnung gegenüber den Mitgliedstaaten ändern.

307

(a) Das ordentliche Änderungsverfahren für die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon) entspricht dem klassischen Änderungsverfahren vergleichbarer multilateraler Vertragswerke. Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die vom Präsidenten des Rates einberufen wird, ist zuständig, Vertragsänderungen zu vereinbaren. Diese Änderungen treten aber nur in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten - nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorgaben - ratifiziert worden sind (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV-Lissabon). Der Vertrag von Lissabon stellt klar, dass solche Vertragsänderungen eine Ausdehnung oder eine Verringerung der in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten der Europäischen Union zum Ziel haben können (Art. 48 Abs. 2 Satz 2 EUV-Lissabon).

308

Dass diesem klassischen Vertragsänderungsverfahren ein aus dem europäischen Integrationsprozess heraus entstandenes Verfahren vorgelagert ist, nach dem im Regelfall ein wiederum maßgeblich dem Grundsatz der Staatengleichheit gehorchender Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission beteiligt wird (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EUV-Lissabon), verändert diese Rechtslage nicht. Das Konventsverfahren tritt zu dem völkerrechtlichen Änderungsverfahren, in dessen Mittelpunkt die Mitgliedstaaten stehen, hinzu und trägt dadurch den institutionellen Besonderheiten der Europäischen Union Rechnung. Der Konvent erarbeitet die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine an die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung an (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon). Dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich, solange die Mitgliedstaaten rechtlich an die Ergebnisse des Konvents nicht gebunden sind und frei darüber

entscheiden können, welche Vertragsänderungen sie letztendlich völkerrechtlich vereinbaren wollen (vgl. Art. 48 Abs. 4 EUV-Lissabon).

309

(b) (aa) Der Vertrag von Lissabon führt zusätzlich ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren ein (Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon). Während Vertragsänderungen im ordentlichen Verfahren - gegebenenfalls nach Einsetzung des Konvents - durch eine Regierungskonferenz vereinbart werden müssen und die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfordern, sieht das vereinfachte Änderungsverfahren lediglich einen Beschluss des Europäischen Rates vor, der nach „Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in Kraft tritt (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV-Lissabon). Ausdrücklich wird klargestellt, dass der Beschluss des Europäischen Rates nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen darf (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon). Die Differenzierung nach ordentlichem und vereinfachtem Vertragsänderungsverfahren zeigt, dass grundlegende Änderungen dem ordentlichen Verfahren vorbehalten sind, weil mit der als Regelfall vorgesehenen Konventsmethode ein höherer Legitimationsgrad erreicht werden soll. Gleichwohl kann der Europäische Rat auch im ordentlichen Verfahren mit einfacher Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn dies aufgrund des Umfangs der geplanten Vertragsänderungen nicht gerechtfertigt ist (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2 EUV-Lissabon).

310

Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, das die bisherigen Verträge nur in einzelnen Bestimmungen ermöglichen (siehe Art. 17 Abs. 1 EUV - Einführung einer Gemeinsamen Verteidigung; Art. 42 EUV - Anwendbarkeit von Titel IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen; Art. 22 Abs. 2 EGV - Erweiterung der Rechte der Unionsbürger; Art. 190 Abs. 4 EGV - Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament; Art. 269 Abs. 2 EGV - Festlegung der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft), ist nach dem Vertrag von Lissabon anwendbar für die Änderungen von

Bestimmungen über die internen Politikbereiche in Teil III des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon).

311

Die Tragweite der Ermächtigung zur Änderung von Bestimmungen des Teils III des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist nur eingeschränkt bestimmbar und in materieller Hinsicht für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbar. Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon eröffnet dem Europäischen Rat einen weiten Handlungsfreiraum für primärrechtliche Änderungen. Der mögliche Inhalt zukünftiger Änderungen im Bereich der insgesamt 172 Artikel umfassenden internen Politikbereiche - darunter der Binnenmarkt sowie die Wirtschafts- und Währungsunion - ist allein durch das Verbot begrenzt, bereits übertragene Zuständigkeiten der Europäischen Union auszudehnen (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon).

312

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht entschieden, dass primärrechtliche Änderungen auch durch ein abgekürztes Verfahren vorgenommen werden können, wenn die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen (vgl. BVerfGE 89, 155 <199>). Die im Vergleich zu Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV-Lissabon abweichende Formulierung über die notwendige Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften bedeutet allerdings nicht, dass sich die innerstaatlichen Anforderungen an die Ratifikation von „einfachen“ im Gegensatz zu „ordentlichen“ Vertragsänderungen verringern. Auch die „Zustimmung“ der Bundesrepublik Deutschland im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon setzt stets ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG voraus (vgl. BVerfGE 89, 155 <199>; zum Verweis auf die innerstaatlichen Ratifikationserfordernisse siehe auch die Entscheidung Nr. 2007-560 DC des Conseil constitutionnel vom 20. Dezember 2007, Nr. 26 ff.). Der Bezug eines Beschlusses nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon zur Zuständigkeitsordnung der Europäischen Union zwingt dazu, das vereinfachte Änderungsverfahren generell wie eine

Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu behandeln (vgl. auch Pernice, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 86), ohne dass es einer näheren Eingrenzung der möglichen Änderungen bedarf. Änderungen der Verträge, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, machen die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erforderlich (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG; vgl. BVerfGE 89, 155 <199>).

313

(bb) Den Verträgen werden durch den Vertrag von Lissabon weitere Bestimmungen eingefügt, die Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon nachgebildet sind, aber auf einen bestimmten Sachbereich begrenzt und durch den Vertrag von Lissabon erweitert werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon - Einführung einer Gemeinsamen Verteidigung; Art. 25 Abs. 2 AEUV - Erweiterung der Rechte der Unionsbürger; Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2 AEUV - Beitritt der Europäischen Union zur EMRK; Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV - Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament; Art. 262 AEUV - Zuständigkeit der Europäischen Union zur Schaffung europäischer Rechtstitel für geistiges Eigentum; Art. 311 Abs. 3 AEUV - Festlegung der Eigenmittel der Europäischen Union).

314

Die verfassungsrechtlichen Erwägungen zum vereinfachten Änderungsverfahren gelten auch für diese in einzelnen Vertragsbestimmungen enthaltenen Vertragsänderungsverfahren, soweit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ohnehin bereits deshalb anwendbar ist, weil die Änderungsvorschriften kein Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon entsprechendes Verbot enthalten, die im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten der Europäischen Union auszudehnen.

315

(c) Neben dem ordentlichen und dem vereinfachten Änderungsverfahren sieht der Vertrag von Lissabon als weiteres Vertragsänderungsverfahren das sogenannte allgemeine Brückenverfahren vor (Art. 48 Abs. 7 EUV-

Lissabon). Darüber hinaus enthält der Vertrag von Lissabon in einzelnen Vertragsbestimmungen spezielle Brückenklauseln (vgl. 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; Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 und UAbs. 3 AEUV - Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug; Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV - Maßnahmen in den Bereichen Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen sowie Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder; Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV - Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik; Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV - Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens; Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV - Abstimmungsverfahren im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 326 ff. AEUV). Mit dem Brückenverfahren können die Abstimmungsmodalitäten im Rat und das anzuwendende Gesetzgebungsverfahren geändert werden.

316

Nach der allgemeinen und den speziellen Brückenklauseln kann der Europäische Rat oder der Rat beschließen, dass der Rat in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall mit qualifizierter Mehrheit statt mit Einstimmigkeit beschließt (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EUV-Lissabon; Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon; Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 1 AEUV) oder dass Gesetzgebungsakte im Anwendungsbereich des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nach dem ordentlichen statt nach dem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV-Lissabon; Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 2 AEUV). Auch der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat in der überwiegenden Zahl der Fälle zur Folge, dass im Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird (vgl. Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 Abs. 8 und Abs. 13 AEUV). Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen werden von der Möglichkeit, im Rat auf die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen, ausdrücklich ausgenommen (Art. 31 Abs. 4, Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon). Der Europäische Rat

oder der Rat entscheiden über die Vertragsänderung einstimmig und - im Anwendungsbereich der allgemeinen Brückenklausele - nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV-Lissabon). Zusätzlich sehen sowohl die allgemeine Brückenklausele als auch die spezielle Brückenklausele im Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug die Beteiligung der nationalen Parlamente vor. Jedes nationale Parlament kann den Beschlussvorschlag des Europäischen Rates oder des Rates innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung ablehnen mit der Folge, dass der Beschluss auf europäischer Ebene nicht erlassen werden darf (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon; Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV).

317

Anders als das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon ermöglichen die allgemeine und die speziellen Brückenklauselele Vertragsänderungen nur im Hinblick auf die beiden dargestellten Verfahrensvorschriften im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im Titel V des Vertrags über die Europäische Union. Darüber hinaus besitzen der Europäische Rat oder der Rat keinen Gestaltungsfreiraum. Da die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon die Regelverfahren für die Rechtssetzung sind (Art. 16 Abs. 1 und Abs. 3; Art. 14 Abs. 1 EUV-Lissabon, Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 AEUV), ist der Gesamtumfang, in dem der Einfluss des deutschen Vertreters im Rat durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit abnimmt, zumindest allgemein erkennbar. Nicht möglich ist aber eine vollständige Betätigung der Integrationsverantwortung im Hinblick auf die Frage, ob das demokratische Legitimationsniveau der Unionsgewalt dem Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und vor allem des im Brückenverfahren erhöhten Grades der Verselbständigung europäischer Entscheidungsverfahren noch entspricht.

318

Der mit der Ausübung der allgemeinen und speziellen Brückenklauselele einhergehende Verlust des deutschen Einflusses im Rat muss in dem Zeitpunkt der Ratifikation des Vertrags von Lissabon durch den deutschen Gesetzgeber auch für Einzelfälle vorhersehbar sein. Nur in diesem Fall ist

die vorverlagerte Zustimmung des Mitgliedstaates zu einer späteren Vertragsänderung ausreichend demokratisch legitimiert. Die in den Brückenklauseln für die Änderung der Verfahrensvorschriften vorausgesetzte Einstimmigkeit im Europäischen Rat oder Rat bietet hierfür keine ausreichende Gewähr, weil für die mitgliedstaatlichen Vertreter im Europäischen Rat oder Rat womöglich nicht immer hinreichend erkennbar ist, in welchem Umfang dadurch für zukünftige Fälle auf die mitgliedstaatliche Vetomöglichkeit im Rat verzichtet wird. Über das Erfordernis der Einstimmigkeit im Europäischen Rat oder Rat hinaus stellen die Brückenklauseln unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen. Im Gegensatz zu der allgemeinen Brückenklausel in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon sehen die speziellen Brückenklauseln - mit Ausnahme von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV - kein Ablehnungsrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente vor.

319

Soweit die allgemeine Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum qualifizierten Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates oder den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglicht, handelt es sich um eine nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu beurteilende primärrechtliche Änderung der Verträge. Bereits in dem Urteil zum Vertrag von Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht gegenüber der dort erhobenen „Entstaatlichungsrüge“ in dem für den Grundrechtsträger zentralen Bereich der Innen- und Rechtspolitik darauf hingewiesen, dass in der „Dritten Säule“ nur einstimmig entschieden und durch diese Beschlüsse kein in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares und Vorrang beanspruchendes Recht gesetzt werde (vgl. BVerfGE 89, 155 <176>). Der Vertrag von Lissabon überführt nun aber genau diesen Bereich in die supranationale Unionsgewalt, indem er vorsieht, dass durch Beschluss des Europäischen Rates im allgemeinen Brückenverfahren zwar mit einem Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente, jedoch ohne mitgliedstaatlichen Ratifikationsvorbehalt Sachbereiche von der Einstimmigkeit in den qualifizierten Mehrheitsentscheid oder vom besonderen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren übertragen werden können. Damit wird die zitierte rechtfertigende Argumentation aus dem Urteil zum Vertrag von

Maastricht im Kern berührt. Das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon) ist kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt; eine Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Europäischen Rat erfordert deshalb in Deutschland jeweils ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG. Erst auf diese Weise betätigen die deutschen Gesetzgebungsorgane jeweils ihre Integrationsverantwortung und entscheiden auch über die Frage, ob das demokratische Legitimationsniveau jeweils noch ausreichend hoch ist, um die Mehrheitsentscheidung zu akzeptieren. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer Vertragsänderung durch Anwendung der allgemeinen Brückenklausel nur zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben. Dies gilt ebenso für den Fall, dass von der speziellen Brückenklausel nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV Gebrauch gemacht wird.

320

Ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht erforderlich, soweit spezielle Brückenklauseln sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind. Auch in diesen Fällen obliegt es allerdings dem Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, dem Bundesrat die Integrationsverantwortung in anderer geeigneter Weise wahrzunehmen. Das Vetorecht im Rat darf auch bei sachlich in den Verträgen bereits bestimmten Gegenständen nicht ohne Beteiligung der zuständigen Gesetzgebungsorgane aufgegeben werden. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Rat darf deshalb einer Änderung des Primärrechts durch Anwendung einer der speziellen Brückenklauseln nur dann für die Bundesrepublik Deutschland zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ihre Zustimmung zu diesem Beschluss erteilt haben (vgl. hierzu auch den konstitutiven Parlamentsvorbehalt nach Section 6 des britischen European Union

<Amendment> Act 2008 <c. 7>, der allerdings nicht fristgebunden ist). Mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer parlamentarischen Entscheidung wäre es unvereinbar, wenn die konkrete Ausgestaltung des Fristerfordernisses ein mögliches Schweigen der gesetzgebenden Körperschaften als Zustimmung verstehen würde. Unter Einhaltung dieser Voraussetzung können die entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in Deutschland angewendet werden.

321

Diese verfassungsrechtliche Anforderung gilt für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 1 AEUV, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erlauben. Sie ist aber auch auf die Vertragsbestimmungen zu erstrecken, die wie Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 2 AEUV den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Gegenstand haben, da auch in diesen Fällen der Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (vgl. Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 Abs. 8 und Abs. 13 AEUV).

322

(d) Der Vertrag von Lissabon stattet die Europäische Union schließlich nicht mit Vorschriften aus, die dem europäischen Integrationsverband die Kompetenz-Kompetenz verschaffen. Sowohl Art. 311 Abs. 1 AEUV (aa) als auch Art. 352 AEUV (bb) können in einer Weise ausgelegt werden, dass das in den Vorschriften in Aussicht genommene Integrationsprogramm durch die deutschen Gesetzgebungsorgane noch vorhersehbar und bestimmbar ist.

323

(aa) Die Europäische Union stattet sich nach Art. 311 Abs. 1 AEUV mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Die Vorschrift ist identisch mit Art. 6 Abs. 4 EUV, der durch den Vertrag von Maastricht unter der Bezeichnung Art. F Abs. 3 in das Primärrecht eingeführt worden war. Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner Entscheidung zum Vertrag von Maastricht nach umfassender Auslegung der Entstehungsgeschichte der Vorschrift zu dem Ergebnis

gekommen, dass Art. F Abs. 3 EUV die Europäische Union nicht ermächtigte, sich aus eigener Macht die Finanzmittel und sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachte (BVerfGE 89, 155 <194 ff.>; vgl. auch Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 6 EUV Rn. 59 f.; Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. I <EUV/EGV>, 37. Ergänzungslieferung, November 2008, Art. 6 EUV Rn. 113).

324

Art. 311 Abs. 1 AEUV ist auch weiterhin als eine politisch-programmatische Absichtserklärung zu verstehen, die keine Zuständigkeit der Europäischen Union und damit erst recht keine Kompetenz-Kompetenz derselben begründet (vgl. BVerfGE 89, 155 <194>). Die Ausstattung der Europäischen Union mit den zur Erreichung ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlichen Mitteln muss im Rahmen der vorhandenen Zuständigkeiten erfolgen. Die durch den Vertrag von Lissabon begründete neue Systematik der Vorschrift bestätigt die Auslegung, dass sich die Vorschrift nur auf finanzielle Mittel der Europäischen Union, nicht aber zusätzlich auf die Handlungsmittel bezieht.

325

(bb) Eine rechtliche Regelungswirkung hat hingegen Art. 352 AEUV, der die bestehenden Zuständigkeiten der Europäischen Union zielgebunden abrunden soll (vgl. zum früheren Art. 235 EWGV BVerfGE 89, 155 <210>). Der Vertrag von Lissabon übernimmt diese Vorschrift - mit Änderungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen - aus dem bestehenden Primärrecht (jetzt Art. 308 EGV).

326

Art. 352 AEUV begründet nicht nur eine Handlungszuständigkeit für die Europäische Union, sondern lockert zugleich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Denn ein Tätigwerden der Europäischen Union soll in einem vertraglich festgelegten Politikbereich auch dann möglich sein, wenn eine konkrete Zuständigkeit nicht vorhanden, ein Tätigwerden der

Europäischen Union aber erforderlich ist, um die Ziele der Verträge zu erreichen (Art. 352 Abs. 1 AEUV).

327

Nach der bisherigen Rechtslage erschien Art. 308 EGV als „Vertragsabrundungskompetenz“ (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>), die eine „vertragsimmanente Fortentwicklung“ des Unionsrechts „unterhalb der förmlichen Vertragsänderung“ ermöglichte (vgl. Oppermann, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 6 Rn. 68). Die durch den Vertrag von Lissabon bewirkten Änderungen müssen zu einer Neubewertung der Vorschrift führen. Art. 352 AEUV ist nicht mehr auf die Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes beschränkt, sondern nimmt nunmehr auf die „in den Verträgen festgelegten Politikbereiche“ (Art. 352 Abs. 1 AEUV) mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 352 Abs. 4 AEUV) Bezug. Die Vorschrift kann also dazu dienen, im nahezu gesamten Anwendungsbereich des Primärrechts eine Zuständigkeit zu schaffen, die ein Handeln auf europäischer Ebene ermöglicht. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs wird teilweise durch verfahrensrechtliche Absicherungen kompensiert. So setzt die Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel weiterhin einen einstimmigen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission voraus, dem nunmehr das Europäische Parlament zustimmen muss (Art. 352 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Außerdem wird die Kommission verpflichtet, die mitgliedstaatlichen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle über entsprechende Rechtssetzungsvorschläge zu informieren (Art. 352 Abs. 2 AEUV). Ein solcher Rechtssetzungsvorschlag darf ferner nicht mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften harmonisieren, wenn die Verträge im Übrigen eine solche Harmonisierung ausschließen (Art. 352 Abs. 3 AEUV). Eine Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften gehört nicht zu den Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Beschlusses.

328

Die Vorschrift stößt im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union

substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen (vgl. zur Abgrenzung der Zuständigkeiten Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15. Dezember 2001, Bulletin EU 12-2001, I.27 <Anlage I>). Die in Art. 352 Abs. 2 AEUV vorgesehene Pflicht zur Information der nationalen Parlamente kann hieran nichts ändern; denn die Kommission muss die nationalen Parlamente nur auf einen entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag aufmerksam machen. In Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel setzt ihre Inanspruchnahme verfassungsrechtlich die Ratifikation durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG voraus. Der deutsche Vertreter im Rat darf die förmliche Zustimmung zu einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag der Kommission für die Bundesrepublik Deutschland nicht erklären, solange diese verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

329

(3) Das mit dem Zustimmungsgesetz erfasste Vertragswerk macht das bestehende Verbundprinzip im System verantwortlicher Hoheitsrechtsübertragung unter Fortbestand der Souveränität der Mitgliedstaaten deutlich und genügt damit verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Vertrag von Lissabon macht erstmals das bestehende Recht jedes Mitgliedstaates zum Austritt aus der Europäischen Union im Primärrecht sichtbar (Art. 50 EUV-Lissabon). Dieses Austrittsrecht unterstreicht die Souveränität der Mitgliedstaaten und zeigt ebenfalls, dass mit dem derzeitigen Entwicklungsstand der Europäischen Union die Grenze zum Staat im Sinne des Völkerrechts nicht überschritten ist (vgl. Jouanjan, Monodisziplinäre Stellungnahmen, in: Kreis, Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU, 2003, S. 12 <16>). Kann ein Mitgliedstaat aufgrund einer selbstverantworteten Entscheidung austreten, ist der europäische Integrationsprozess nicht unumkehrbar. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland hängt vielmehr von ihrem dauerhaften und fortbestehenden Willen ab, der Europäischen Union anzugehören. Die rechtlichen Grenzen dieses Willens richten sich nach dem Grundgesetz.

330

Jeder Mitgliedstaat kann auch gegen den Willen der anderen Mitgliedstaaten aus der Europäischen Union austreten (vgl. Art. 54 Buchstabe a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge <Wiener Vertragsrechtsübereinkommen> vom 23. Mai 1969, BGBl 1985 II S. 926 ff.). Die Entscheidung, auszutreten, muss nicht zwingend durch ein Austrittsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem betreffenden Mitgliedstaat umgesetzt werden. Für den Fall, dass ein Abkommen nicht zustandekommt, wird der Austritt zwei Jahre nach Mitteilung der Austrittsentscheidung wirksam (Art. 50 Abs. 3 EUV-Lissabon). Das Austrittsrecht kann auch ohne weitere Bindungen ausgeübt werden, weil der austrittswillige Mitgliedstaat seine Entscheidung nicht begründen muss. Art. 50 Abs. 1 EUV-Lissabon verweist lediglich darauf, dass der Austritt des Mitgliedstaates „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ erfolgen muss. Ob diese im Einzelfall eingehalten wurden, kann jedoch nur durch den Mitgliedstaat selbst, nicht aber durch die Europäische Union oder die anderen Mitgliedstaaten überprüft werden.

331

(4) Mit der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 17 zum Vorrang erkennt die Bundesrepublik Deutschland keinen verfassungsrechtlich bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts an, sondern bestätigt allein die geltende Rechtslage in der bisherigen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht. Die Behauptung des Beschwerdeführers zu III., dass mit der Zustimmung zum Vertrag von Lissabon der Sache nach der im gescheiterten Verfassungsvertrag geplante „uneingeschränkte“ Vorrang des von den Organen der Union gesetzten Rechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten zum Vertragsinhalt würde und damit im Ergebnis ein unzulässiger bundesstaatlicher Geltungsvorrang bis hin zur Derogation entgegenstehenden mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts eingeräumt würde, ist unzutreffend. Unzutreffend ist auch die Annahme, dass wegen flächendeckender Kompetenzgewinne die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung durch die Europäische Union und die damit verbundenen Rechtswirkungen in Deutschland praktisch nicht mehr durch das Bundesverfassungsgericht überprüfbar wären und es nicht

mehr möglich wäre, die verfassungsrechtliche Identität und den deutschen Grundrechtsschutz in der Substanz zu wahren (so aber Murswiek, Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung, NVwZ 2009, S. 481 ff.).

332

Da es beim Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung verbleibt, können auch die in Art. 2 EUV-Lissabon normierten Werte, deren Rechtscharakter hier keiner Klärung bedarf, im Kollisionsfall keinen Vorrang gegenüber der von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon geschützten und verfassungsrechtlich über die Identitätskontrolle nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten beanspruchen. Die Werte des Art. 2 EUV-Lissabon, die teilweise bereits als Grundsätze im geltenden Art. 6 Abs. 1 EUV enthalten sind, verschaffen dem europäischen Integrationsverband keine Kompetenz-Kompetenz, sodass auch insoweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fortgilt.

333

(a) Das europäische Vertragswerk hat die Auslegung sowohl des Primärrechts wie des Sekundärrechts der eigenen europäischen Gerichtsbarkeit zugewiesen. Der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz sichern auf der Grundlage des geltenden Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und - zu einem geringeren Teil - des Vertrags über die Europäische Union im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Wahrung des Rechts bei der Auslegung der Verträge (Art. 220 EGV; Art. 35 EUV). Im Rahmen der Vorabentscheidung steht es dem Gerichtshof zu, über die Auslegung des Vertrags und über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und der Europäischen Zentralbank verbindlich zu entscheiden (Art. 234 EGV). Das Vertragsrecht bindet demnach über die innerstaatlich durch Zustimmungsgesetz zu dem jeweiligen Vertrag erteilten Rechtsanwendungsbefehle die Gerichte der Mitgliedstaaten an die Rechtsprechung der europäischen Gerichte, insbesondere an die des Gerichtshofs.

334

Aus der fortbestehenden, mitgliedstaatlich verankerten Volkssouveränität und aus dem Umstand, dass die Staaten die Herren der Verträge bleiben, folgt - jedenfalls bis zur förmlichen Gründung eines europäischen Bundesstaates und dem damit ausdrücklich zu vollziehenden Wechsel des demokratischen Legitimationssubjekts -, dass den Mitgliedstaaten das Recht zur Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms nicht entzogen sein kann.

335

Das Bundesrecht bricht aufgrund der grundgesetzlichen Anordnung entgegenstehendes Landesrecht (vgl. Art. 31 GG). Eine solche rechtsvernichtende, derogierende Wirkung entfaltet das supranational begründete Recht nicht. Der europarechtliche Anwendungsvorrang lässt entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht in seinem Geltungsanspruch unberührt und drängt es nur in der Anwendung soweit zurück, wie es die Verträge erfordern und nach dem durch das Zustimmungsgesetz erteilten innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl auch erlauben (vgl. BVerfGE 73, 339 <375>). Gemeinschafts- und unionswidriges mitgliedstaatliches Recht wird lediglich soweit unanwendbar, wie es der entgegenstehende gemeinschafts- und unionsrechtliche Regelungsgehalt verlangt.

336

Diese im Alltag der Rechtsanwendung eher theoretische, weil in den Rechtswirkungen häufig nicht zu praktischen Unterschieden führende Konstruktion hat allerdings Konsequenzen für das Verhältnis der mitgliedstaatlichen zur europäischen Gerichtsbarkeit. Mitgliedstaatlichen Rechtsprechungsorganen mit verfassungsrechtlicher Funktion kann im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeit - dies ist jedenfalls der Standpunkt des Grundgesetzes - nicht die Verantwortung für die Grenzen ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung und die Wahrung der unverfügbaren Verfassungsidentität genommen werden.

337

Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes und das geltende europäische Vertragsrecht fordern mit der Idee einer unionsweiten Rechtsgemeinschaft die Beschränkung der Ausübung mitgliedstaatlicher

Rechtsprechungsgewalt. Es sollen keine die Integration gefährdenden Wirkungen dadurch eintreten, dass die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch unterschiedliche Anwendbarkeitsentscheidungen mitgliedstaatlicher Gerichte in Frage gestellt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat seine ursprünglich angenommene generelle Zuständigkeit, den Vollzug von europäischem Gemeinschaftsrecht in Deutschland am Maßstab der Grundrechte der deutschen Verfassung zu prüfen (vgl. BVerfGE 37, 271 <283>), zurückgestellt, und zwar im Vertrauen auf die entsprechende Aufgabenwahrnehmung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; bestätigt in BVerfGE 102, 147 <162 ff.>). Die Endgültigkeit der Entscheidungen des Gerichtshofs konnte es mit Rücksicht auf die völkervertraglich abgeleitete Stellung der Gemeinschaftsorgane allerdings nur „grundsätzlich“ anerkennen (BVerfGE 73, 339 <367>).

338

Soweit Beschwerdeführer im Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Maastricht aus dieser Endgültigkeit des Richterspruchs des Gerichtshofs eine vollständige Verfügungsbefugnis von Gemeinschaftsorganen über das Vertragsrecht und damit eine verfassungsrechtlich unzulässige Übertragung nicht von einzelnen Hoheitsrechten, sondern der Souveränität sahen, hat das Bundesverfassungsgericht dieses Argument bereits in der Entscheidung zum Vertrag von Maastricht entkräftet. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass es prüfe, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aber eine vertragsausdehnende Auslegung der Verträge durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit vorliege, die einer unzulässigen autonomen Vertragsänderung gleichkomme (BVerfGE 89, 155 <188, 210>; ähnlich zuletzt Tschechisches Verfassungsgericht, Urteil vom 26. November 2008, Aktenzeichen Pl. ÚS 19/08, Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Rn. 139).

339

Der europarechtliche Anwendungsvorrang bleibt auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein völkervertraglich übertragenes, demnach abgeleitetes Institut, das erst mit dem Rechtsanwendungsbefehl durch das Zustimmungsgesetz in Deutschland Rechtswirkung entfaltet. Dass das Institut des Anwendungsvorrangs nicht ausdrücklich in den Verträgen vorgesehen ist, sondern in der Frühphase der europäischen Integration durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs durch Auslegung gewonnen worden ist, ändert diesen Ableitungszusammenhang nicht. Es ist eine Konsequenz der fortbestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten, dass jedenfalls dann, wenn es ersichtlich am konstitutiven Rechtsanwendungsbefehl mangelt, die Unanwendbarkeit eines solchen Rechtsaktes für Deutschland vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wird. Diese Feststellung muss auch erfolgen, wenn innerhalb oder außerhalb der übertragenen Hoheitsrechte diese mit Wirkung für Deutschland so ausgeübt werden, dass eine Verletzung der durch Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren und auch durch das europäische Vertragsrecht, namentlich Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon, geachteten Verfassungsidentität die Folge ist.

340

Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten. Es verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht - allerdings unter Inkaufnahme entsprechender Konsequenzen im Staatenverkehr - nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist (vgl. BVerfGE 111, 307 <317 f.>). Eine entsprechende Auffassung hat auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit seiner Entscheidung vom 3. September 2008 in der Rechtssache Kadi zugrundegelegt, wonach dem völkerrechtlichen Geltungsanspruch einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen grundlegende Rechtsprinzipien der Gemeinschaft entgegengehalten werden können (EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-

415/05 P, EuR 2009, S. 80 <100 ff.>). Damit hat der Gerichtshof in einem Grenzfall die Selbstbehauptung eigener Identität als Rechtsgemeinschaft über die ansonsten respektierte Bindung gestellt: Eine solche Rechtsfigur ist nicht nur im Völkerrechtsverkehr als Berufung auf den *ordre public* als Grenze vertraglicher Bindung vertraut; sie entspricht jedenfalls bei einem konstruktiven Umgang auch der Idee von nicht strikt hierarchisch gegliederten politischen Ordnungszusammenhängen. Es bedeutet in der Sache jedenfalls keinen Widerspruch zu dem Ziel der Europarechtsfreundlichkeit, das heißt zu der von der Verfassung geforderten Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung eines vereinten Europas (Präambel, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), wenn ausnahmsweise, unter besonderen und engen Voraussetzungen, das Bundesverfassungsgericht Recht der Europäischen Union für in Deutschland nicht anwendbar erklärt (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>; 37, 271 <280 ff.>; 73, 339 <374 ff.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <174 f.>; 102, 147 <162 ff.>).

341

(b) Die verfassungsrechtlich gebotene Reservekompetenz des Bundesverfassungsgerichts wird entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu III. nicht durch die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 17 zum Vorrang berührt. Diese Erklärung weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Europäischen Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Sekundärrecht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten haben.

342

Der Anwendungsvorrang setzt zunächst die unmittelbare Anwendbarkeit des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten voraus (vgl. Oppermann, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 7 Rn. 8 ff. mit weiteren Nachweisen). Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind keine Rechtsakte vorgesehen, auf die die Erklärung Nr. 17 zum Vorrang anwendbar wäre. Der Vertrag vermittelt der Europäischen Union keine Hoheitsrechte, die einen supranationalen „Durchgriff“ in die

mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gestatten (vgl. Art. 24 Abs. 1, Art. 40 EUV-Lissabon und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14).

343

Der Grund und die Grenze für die Geltung des Rechts der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland ist der im Zustimmungsgesetz enthaltene Rechtsanwendungsbefehl, der nur im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung erteilt werden kann (vgl. BVerfGE 73, 339 <374 ff.>). Es ist insoweit nicht von Bedeutung, ob der Anwendungsvorrang des Unionsrechts, den das Bundesverfassungsgericht bereits für das Gemeinschaftsrecht im Grundsatz anerkannt hat (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>), in den Verträgen selbst oder in der der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 17 vorgesehen ist. Denn der Vorrang des Unionsrechts gilt in Deutschland nur kraft des durch Zustimmungsgesetz zu den Verträgen erteilten Rechtsanwendungsbefehls. Der Anwendungsvorrang reicht für in Deutschland ausgeübte Hoheitsgewalt nur so weit, wie die Bundesrepublik Deutschland dieser Kollisionsregel zugestimmt hat und zustimmen durfte (vgl. Nettessheim, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 511 <545 f.>; Sauer, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 162 ff.; Streinz, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rn. 224 ff.). Damit steht aber zugleich fest, dass aus dem Gesichtspunkt des gemeinschafts- und künftig unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs sich kein stichhaltiges Argument für einen Verzicht auf souveräne Staatlichkeit oder auf Verfassungsidentität bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gewinnen lässt.

344

bb) Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon gibt das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht auf. Das begrenzende Element des Staatsgebiets, das insbesondere durch die Territorialgrenzen verdeutlicht wird, die eine Ausübung fremder Herrschaftsgewalt auf dem Staatsgebiet grundsätzlich verhindern sollen, hat zwar an Bedeutung verloren. Durch völkerrechtliche Änderungs- und Zusatzverträge zum bestehenden Primärrecht sind insbesondere der Binnenmarkt (Art. 14

Abs. 2 EGV) geschaffen und die Grenzkontrollen im sogenannten Schengen-Raum abgeschafft worden. Auch der Vertrag von Lissabon setzt diese Relativierung des begrenzenden Elements fort, indem ein einheitliches Grenzschutzsystem bezüglich der „Außengrenzen“ der Europäischen Union eingeführt wird (Art. 77 Abs. 1 Buchstabe c und Abs. 2 Buchstabe d AEUV). Die Europäische Union übt jedoch Hoheitsgewalt in Deutschland auf der Grundlage der im Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon übertragenen Zuständigkeiten und damit nicht ohne ausdrückliche Erlaubnis der Bundesrepublik Deutschland aus. Eine gebietsbezogene Staatsgewalt (vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1921, S. 394) besteht unter den gewandelten Verhältnissen grenzüberschreitender Mobilität unverändert fort.

345

Dem steht nicht entgegen, dass durch den „Raum ohne Binnengrenzen“ (Art. 14 Abs. 2 EGV, Art. 154 Abs. 1 EGV) und den durch den Vertrag von Lissabon supranationalisierten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67 ff. AEUV) auch die Gebietshoheit als Element des Staatsgebiets eingeschränkt wird. Die Europäische Union verfügt nach dem Vertrag von Lissabon nicht über eine umfassende Gebietshoheit, die diejenige der Bundesrepublik Deutschland ersetzt. Dass sie diese auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht beansprucht, kommt darin zum Ausdruck, dass nur von einem „räumlichen Geltungsbereich“ der Verträge (Art. 52 EUV-Lissabon; Art. 355 AEUV) die Rede ist. Dieser räumliche Geltungsbereich ist akzessorisch zum Staatsgebiet der Mitgliedstaaten, das in seiner Summe den Anwendungsbereich des Unionsrechts bestimmt (Art. 52 EUV-Lissabon; Art. 355 AEUV). Es gibt kein unionsunmittelbares Territorium, das von einer solchen Akzessorietät frei wäre (zur Ausdehnung des Geltungsbereichs durch Vergrößerung eines mitgliedstaatlichen Territoriums vgl. Oppermann, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 4 Rn. 36).

346

cc) Die Bundesrepublik Deutschland wird nach der Ratifikation des Vertrags von Lissabon weiterhin auch über ein Staatsvolk verfügen. Der inzwischen im Unionsrecht stärker ausgebildete Begriff des Unionsbürgers

gründet ausschließlich im Vertragsrecht. Die Unionsbürgerschaft ist allein von dem Willen der Mitgliedstaaten abgeleitet und konstituiert kein Unionsvolk, das als sich selbst verfassendes Rechtssubjekt zur eigenen Selbstbestimmung berufen wäre.

347

Insbesondere kann aus der Einführung der Unionsbürgerschaft nicht auf die Begründung bundesstaatlicher Föderalität geschlossen werden. Historische Vergleiche zur deutschen Bundesstaatsgründung über den Norddeutschen Bund von 1867 (vgl. etwa Schönberger, Unionsbürger, 2005, S. 100 ff.) führen in diesem Zusammenhang nicht weiter. Nach der Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität in Europa können nur die Völker der Mitgliedstaaten über ihre jeweilige verfassungsgebende Gewalt und die Souveränität des Staates verfügen. Ohne den ausdrücklich erklärten Willen der Völker sind die gewählten Organe nicht befugt, in ihren staatlichen Verfassungsräumen ein neues Legitimationssubjekt zu schaffen oder die vorhandenen zu delegitimieren.

348

Die Unionsbürgerschaft ist in diesem Sinne nichts kulturell oder normativ dem geltenden Vertragsrecht Vorausliegendes, aus dem heraus verfassungsgestaltende Rechtswirkungen entstehen könnten. Die bereits durch zurückliegende Vertragsänderungen in das Primärrecht eingefügte Unionsbürgerschaft bleibt ein abgeleiteter und die mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit ergänzender Status (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 EGV; Art. 9 Satz 3 EUV-Lissabon). Dieser Status wird auch nicht durch die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte verändert, wenngleich der Vertrag von Lissabon diese Rechte erweitert. Die Unionsbürger erhalten ein Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben der Europäischen Union (Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 1 EUV-Lissabon), womit ein notwendig bestehender Strukturzusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Gemeinwesen und hoheitlicher Gewalt betont wird. Zudem wird die Ausübung bereits bestehender Rechte der Unionsbürger im Bereich des diplomatischen und konsularischen Schutzes sowie der Legitimationsdokumente erleichtert (vgl. Art. 23 Abs. 2, Art. 77 Abs. 3 AEUV).

349

Weitere Änderungen des Primärrechts führen ebenfalls nicht zu einer Überlagerung des primären Staatsangehörigkeitsstatus durch die Unionsbürgerschaft. Aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrags von Lissabon wird deutlich, dass mit der sprachlichen Änderung des Art. 9 Satz 3 EUV-Lissabon im Vergleich zu Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EGV (vgl. Schrauwen, *European Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at all?*, MJECL 2008, S. 55 <59>), der Verwendung des Unionsbürgerbegriffs im Zusammenhang mit dem Europäischen Parlament (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV-Lissabon) und der vorgesehenen entscheidenden Rolle der Unionsbürger bei der europäischen Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV-Lissabon) kein selbständiges personales Legitimationssubjekt auf europäischer Ebene geschaffen werden soll.

350

Auch angesichts des Ausbaus der Rechte der Unionsbürger bewahrt das deutsche Staatsvolk solange seine Existenz, wie die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten nicht ersetzt oder überlagert. Der abgeleitete Status der Unionsbürgerschaft und die Wahrung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit bilden die Grenze für die in Art. 25 Abs. 2 AEUV angelegte Entwicklung der Unionsbürgerrechte und für die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (vgl. zur Bedeutung der Unionsbürgerschaft EuGH, Urteil vom 12. Mai 1998, Rs. C-85/96, Martínez Sala, Slg. 1998, S. I-2691 Rn. 62 f.; EuGH, Urteil vom 20. September 2001, Rs. C-184/99, Grzelczyk, Slg. 2001, S. I-6193 Rn. 31 f.; EuGH, Urteil vom 17. September 2002, Rs. C-413/99, Baumbast, Slg. 2002, S. I-7091 Rn. 82; EuGH, Urteil vom 7. September 2004, Rs. C-456/02, Trojani, Slg. 2004, S. I-7573 Rn. 31; EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2004, Rs. C-200/02, Zhu, Slg. 2004, S. I-9925 Rn. 25). So bestehen mitgliedstaatliche Möglichkeiten der Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit fort. Das Wahlrecht in den Mitgliedstaaten zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene ist weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten wie auch die Pflicht zur finanziellen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in Form von Sozialleistungen gegenüber Unionsbürgern

weiterhin eingeschränkt ist (vgl. EuGH, Urteil vom 18. November 2008, Rs. C-158/07, Förster, EuZW 2009, S. 44 <45>).

351

c) Mit dem Vertrag von Lissabon erweitern die Mitgliedstaaten den Kompetenzumfang und die politischen Handlungsmöglichkeiten des europäischen Integrationsverbundes. Die bestehenden und neu übertragenen Zuständigkeiten werden nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von der Europäischen Union wahrgenommen, die an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft tritt. Namentlich die neu übertragenen Zuständigkeiten in den Bereichen der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (aa) und Zivilsachen (bb), der Außenwirtschaftsbeziehungen (cc), der Gemeinsamen Verteidigung (dd) sowie in sozialen Belangen (ee) können und müssen von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sind. Die neu begründeten Zuständigkeiten sind - jedenfalls bei der gebotenen Auslegung - keine „staatsbegründenden Elemente“, die auch in der Gesamtschau die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht in verfassungsrechtlich bedeutsamer Weise verletzen. Für die Beurteilung der Rüge einer verfassungswidrigen Entleerung der Aufgaben des Deutschen Bundestages kann dahinstehen, wie viele mitgliedstaatliche Gesetzgebungsakte bereits europäisch beeinflusst, präformiert oder determiniert sind (vgl. zuletzt Hoppe, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, EuZW 2009, S. 168 f.). Es kommt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Rüge nicht auf quantitative Relationen, sondern darauf an, dass der Bundesrepublik Deutschland für zentrale Regelungs- und Lebensbereiche substantielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben.

352

aa) (1) Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Strafrechtspflege erheblich erweitert. Die Europäische Union wird ermächtigt, „Mindestvorschriften“ zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen „besonders schwerer

Kriminalität“ festzulegen, die „aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten“ oder „aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen“, eine grenzüberschreitende Dimension haben (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Die Kriminalitätsbereiche, die für diese Zusammenarbeit in Frage kommen, werden exemplarisch aufgezählt, können jedoch durch einstimmigen Beschluss des Rates und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erweitert werden (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV). Über diese Zuständigkeit zur Rechtsangleichung im Strafrecht der grenzüberschreitenden schweren Kriminalität hinaus erhält die Union eine bereits in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs angenommene (vgl. EuGH, Urteil vom 13. September 2005, Rs. C-176/03, Kommission/Rat, Slg. 2005, S. I-7879 Rn. 47 f.) strafrechtliche Annexzuständigkeit in allen Politikbereichen, in denen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind oder noch erfolgen werden (Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV).

353

Im Strafverfahrensrecht kann die Europäische Union Mindestvorschriften erlassen zur Zulassung von Beweismitteln „auf gegenseitiger Basis“ zu den Rechten des Beschuldigten, des Zeugen und des Opfers von Straftaten sowie zu sonstigen spezifischen Aspekten, die zuvor vom Rat durch einstimmigen Beschluss nach Zustimmung des Europäischen Parlaments bestimmt worden sind (Art. 82 Abs. 2 UAbs. 1 und UAbs. 2 AEUV). Ferner dürfen Maßnahmen erlassen werden, die die Kriminalprävention fördern und unterstützen (Art. 84 AEUV).

354

Schließlich können auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon die Befugnisse von Eurojust erweitert werden. Eurojust kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren insbesondere die Aufgabe übertragen werden, strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen einzuleiten und zu koordinieren (Art. 85 Abs. 1 AEUV), wobei förmliche Prozesshandlungen den nationalen Strafverfolgungsbehörden vorbehalten bleiben (Art. 85 Abs. 2 AEUV). Außerdem kann die Einrichtung durch einstimmigen Beschluss des Rates und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft ausgebaut werden, die für die

strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung bis hin zur Anklageerhebung vor den nationalen Gerichten zuständig wäre, vorerst beschränkt auf die Bekämpfung von Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union (Art. 86 Abs. 1 AEUV).

355

(2) Die Sicherung des Rechtsfriedens in Gestalt der Strafrechtspflege ist seit jeher eine zentrale Aufgabe staatlicher Gewalt. Bei der Aufgabe, ein geordnetes menschliches Zusammenleben durch Schutz der elementaren Werte des Gemeinschaftslebens auf der Grundlage einer Rechtsordnung zu schaffen, zu sichern und durchzusetzen, ist das Strafrecht ein unverzichtbares Element zur Sicherung der Unverbrüchlichkeit dieser Rechtsordnung (vgl. Sellert/Rüping, Studien- und Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, Band 1, 1989, S. 49). Jede Strafnorm enthält ein mit staatlicher Autorität versehenes sozialetisches Unwerturteil über die von ihr pönalisierte Handlungsweise. Der konkrete Inhalt dieses Unwerturteils ergibt sich aus Straftatbestand und Strafandrohung (vgl. BVerfGE 25, 269 <286>; 27, 18 <30>). Es ist eine grundlegende Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Bereichen ein politisches Gemeinwesen gerade das Mittel des Strafrechts als Instrument sozialer Kontrolle einsetzt. Eine Rechtsgemeinschaft gibt sich durch das Strafrecht einen in ihren Werten verankerten Verhaltenskodex, dessen Verletzung nach der geteilten Rechtsüberzeugung als so schwerwiegend und unerträglich für das Zusammenleben in der Gemeinschaft gewertet wird, dass sie Strafe erforderlich macht (vgl. Weigend, Strafrecht durch internationale Vereinbarungen - Verlust an nationaler Strafrechtskultur?, ZStW 1993, S. 774 <789>).

356

Der Gesetzgeber übernimmt mit der Entscheidung über strafwürdiges Verhalten die demokratisch legitimierte Verantwortung für eine Form hoheitlichen Handelns, die zu den intensivsten Eingriffen in die individuelle Freiheit im modernen Verfassungsstaat zählt. Der Gesetzgeber ist bei der Entscheidung, ob er ein bestimmtes Rechtsgut, dessen Schutz ihm wesentlich erscheint, gerade mit den Mitteln des Strafrechts verteidigen und wie er dies gegebenenfalls tun will,

grundsätzlich frei (vgl. BVerfGE 50, 142 <162>; 120, 224 <240>; zur Grenzziehung zwischen kriminellem Unrecht und Ordnungsunrecht BVerfGE 27, 18 <30>; 96, 10 <26>). Er kann zudem innerhalb der verfassungsrechtlichen Bindungen frei entscheiden, mit welcher Strafandrohung er schuldhaftes Handeln sanktionieren will. Die Aufklärung von Straftaten, die Ermittlung des Täters, die Feststellung seiner Schuld und seine Bestrafung obliegen den Organen der Strafrechtspflege, die zu diesem Zweck unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen Strafverfahren einzuleiten und durchzuführen sowie erkannte Strafen zu vollstrecken haben (vgl. BVerfGE 51, 324 <343>).

357

Die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers kann aufgrund der Eingliederung des deutschen Verfassungsstaates in die Völkerrechtsordnung der Staatengemeinschaft von Verfassungs wegen durch die Verpflichtung eingeschränkt sein, überstaatliches Recht im eigenen Verantwortungsbereich zur Geltung zu bringen. So kann es geboten sein, bestimmte Handlungen auch zu dem Zweck unter Strafe zu stellen, wesentliche Normen des allgemeinen Völkerrechts gegenüber dem Einzelnen durchzusetzen (vgl. BVerfGE 112, 1 <26>). Dies gilt vor allem für den Prozess der Herausbildung einer internationalen Strafjustiz für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (vgl. BVerfGE 113, 273 <296 f.>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 12. Dezember 2000 - 2 BvR 1290/99 -, NJW 2001, S. 1848 ff.). Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Deutschland weitere Verpflichtungen eingegangen. Mit dem Auf- und Ausbau des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, der bislang im Wesentlichen nach den Vorschriften für die intergouvernementale „Dritte Säule“ des Rechts der Europäischen Union erfolgte, verfolgt die Europäische Union das Ziel, den Prozess des Zusammenwachsens und die Öffnung der Grenzen für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital mit einer besseren Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbinden. Die Mitgliedstaaten haben sich in einzelnen Bereichen darauf verständigt, Straf- und Strafverfahrensvorschriften zu schaffen, die den Bedingungen europäischer grenzüberschreitender Sachverhalte Rechnung tragen.

358

Wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen sind die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt - keinesfalls extensiv - auszulegen und ihre Nutzung bedarf besonderer Rechtfertigung. Das Strafrecht in seinem Kernbestand dient nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die besonders sensible demokratische Entscheidung über das rechtsethische Minimum. Dies erkennt auch der Vertrag von Lissabon ausdrücklich an, wenn er die neu begründeten Kompetenzen der Strafrechtspflege mit einer sogenannten Notbremse versieht, die es dem - letztlich parlamentarisch verantwortlichen - Vertreter eines Mitgliedstaates im Rat erlaubt, gestützt auf „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ mit seinem Veto strafrechtsbedeutsame Richtlinien jedenfalls für sein Land zu verhindern (Art. 83 Abs. 3 AEUV).

359

(3) Die Bekämpfung besonders schwerer Kriminalität, die sich die territoriale Beschränkung staatlicher Strafverfolgung zunutze macht oder, wie im Fall der Korruption, die Funktionsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Europäischen Union bedroht, kann ein besonderer Rechtfertigungsgrund für die Übertragung von Hoheitsrechten auch in diesem Bereich sein. Der Vertrag von Lissabon spricht in diesem Zusammenhang davon, dass solche Kriminalität eine grenzüberschreitende Dimension haben müsse (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV), und zwar aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftat oder einer besonderen Notwendigkeit, die Straftat auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Eine solche besondere Notwendigkeit liegt nicht bereits dann vor, wenn die Organe einen entsprechenden politischen Willen gebildet haben. Sie lässt sich von Art und Auswirkungen der Straftat auch nicht trennen, da unerfindlich ist, woraus, wenn nicht aus der Art oder den Auswirkungen der betreffenden Straftaten, sich die besondere Notwendigkeit ihrer Bekämpfung auf gemeinsamer Grundlage ergeben sollte.

360

Die demnach zum Schutz des nach dem Verständnis des Grundgesetzes demokratischen Primärrechts gebotene enge Auslegung ist auch der Entscheidung des deutschen Vertreters im Rat zugrundezulegen, wenn ein Beschluss im Bereich der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie allgemein des Strafrechtsverfahrensrechts gefasst werden soll (Art. 82 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV).

361

Im Hinblick auf den Bereich der Annexzuständigkeit, die eine Angleichung des Strafrechts in bereits harmonisierten Politikbereichen ermöglicht (Art. 83 Abs. 2 AEUV), kann das Zustimmungsgesetz nur deshalb als verfassungskonform beurteilt werden, weil diese Zuständigkeit nach dem Vertrag eng auszulegen ist. Hinter der Annexzuständigkeit verbirgt sich eine gravierende Ausdehnung der Zuständigkeit zur Strafrechtspflege im Vergleich zur bislang geltenden Rechtslage. Überall dort, wo die Union Zuständigkeiten zur Rechtsharmonisierung besitzt, kann sie danach zur „wirksamen Durchführung der Politik der Union“ Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen durch Richtlinien erlassen. Wegen drohender Uferlosigkeit dieses die Strafrechtssetzung betreffenden Kompetenztitels ist eine solche Kompetenzvorschrift mit dem Prinzip einer sachlich bestimmten und nur begrenzten Übertragung von Hoheitsrechten an sich ebenso wenig zu vereinbaren wie mit dem gebotenen Schutz des demokratisch an die Mehrheitsentscheidung des Volkes besonders rückgebundenen nationalen Gesetzgebers.

362

Der Vertrag von Lissabon bietet jedoch hinreichende Anhaltspunkte für eine verfassungskonforme Auslegung. Zum einen ist der zur Strafrechtsetzung ermächtigende Tatbestand bereits vom Wortlaut eng gefasst. Danach muss sich die Angleichung entsprechender Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten „als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union“ auf dem harmonisierten Rechtsgebiet erweisen (Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV). Damit dieser Ausnahmetatbestand erfüllt ist und die Ermächtigung zur Strafrechtsetzung im Annex als übertragen angenommen werden kann, muss nachweisbar feststehen, dass ein gravierendes Vollzugsdefizit

tatsächlich besteht und nur durch Strafandrohung beseitigt werden kann. Diese Voraussetzungen gelten auch für die von der europäischen Gerichtsbarkeit bereits angenommene Existenz einer strafrechtlichen Annexzuständigkeit.

363

Entsprechend begrenzend ist die allgemeine Ermächtigung zur Festlegung von Straftaten und Strafen nach Art. 83 Abs. 1 AEUV auszulegen. Dafür steht bereits der Katalog besonders schwerer Straftaten des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV und die Voraussetzung, dass es sich um besonders schwere Kriminalität handeln muss, die aufgrund der Art oder der Auswirkung der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Der Katalog macht deutlich, dass es sich um typischerweise grenzüberschreitende schwere Kriminalitätsbereiche handelt, für die Mindestvorschriften, die den Mitgliedstaaten substantielle Ausgestaltungsspielräume belassen müssen, festgelegt werden dürfen. Die demokratische Selbstbestimmung ist allerdings in einer besonders empfindlichen Weise berührt, wenn eine Rechtsgemeinschaft gehindert wird, über die Strafbarkeit von Verhaltensweisen und gar die Verhängung von Freiheitsstrafen nach Maßgabe eigener Wertvorstellungen zu entscheiden. Das gilt umso mehr, je enger diese Wertvorstellungen mit historischen Erfahrungen, Glaubensstraditionen und anderen für das Selbstgefühl der Menschen und ihrer Gemeinschaft wesentlichen Faktoren verknüpft sind. Daher ist es in diesen Bereichen nur eingeschränkt erlaubt, die Strafgesetzgebungskompetenz zu übertragen, und jedenfalls erforderlich, bei der Ausdehnung des Katalogs der der Unionsgesetzgebung zustehenden Kriminalitätsbereiche die Anforderungen für eine einzelne Hoheitsrechtsübertragung (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) einzuhalten. Die Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, „je nach Entwicklung der Kriminalität“ eine Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten vorzunehmen, entspricht in der Sache einer Erweiterung der geschriebenen Kompetenzen der Union und unterliegt deshalb dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Bei der Umsetzung der Mindestvorgaben ist ferner darauf zu achten, dass nur die

grenzüberschreitende Dimension eines konkreten Straftatbestands von den europäischen Rahmenvorschriften angesprochen wird. Die im Grundsatz integrationsfeste mitgliedstaatliche Strafkompentenz ließe sich dadurch schonen, dass die Mindestvorschriften nicht einen vollständigen Deliktsbereich (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl Nr. L 190/1), sondern lediglich eine Tatbestandsvariante erfassen.

364

Die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Strafrechtspflege müssen zudem in einer Weise ausgelegt werden, die den Anforderungen des Schuldprinzips genügt. Das Strafrecht beruht auf dem Schuldgrundsatz. Dieser setzt die Eigenverantwortung des Menschen voraus, der sein Handeln selbst bestimmt und sich kraft seiner Willensfreiheit zwischen Recht und Unrecht entscheiden kann. Dem Schutz der Menschenwürde liegt die Vorstellung vom Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen zugrunde, das darauf angelegt ist, in Freiheit sich selbst zu bestimmen und sich zu entfalten (vgl. BVerfGE 45, 187 <227>). Auf dem Gebiet der Strafrechtspflege bestimmt Art. 1 Abs. 1 GG die Auffassung vom Wesen der Strafe und das Verhältnis von Schuld und Sühne (vgl. BVerfGE 95, 96 <140>). Der Grundsatz, dass jede Strafe Schuld voraussetzt, hat seine Grundlage damit in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 57, 250 <275>; 80, 367 <378>; 90, 145 <173>). Das Schuldprinzip gehört zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität, die auch vor Eingriffen durch die supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist.

365

Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Strafrechts für die individuelle Freiheit sind deshalb jedenfalls zusätzlich besondere Anforderungen an die Regelung zu stellen, die einem Mitgliedstaat spezielle Rechte im Gesetzgebungsverfahren einräumt (Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV). Das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente lässt sich aus dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts nur dadurch gewährleisten, dass der

deutsche Vertreter im Rat die in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt (vgl. auch die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon <BTDrucks 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B>). Insgesamt nähert sich die konkretisierende Ausfüllung der Ermächtigungen nach Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV in der Bedeutung einer Vertragsänderung an und verlangt nach einer entsprechenden Ausübung der Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane im Rahmen des Notbremseverfahrens.

366

Soweit die Europäische Union im Bereich der Strafrechtspflege auf die nach Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d AEUV vorgesehene Ermächtigung zum Erlass von Mindestvorschriften für sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens das allgemeine Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon anwenden möchte, um von der im Rat erforderlichen Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen, müssen die für das allgemeine Brückenverfahren dargestellten Erfordernisse gelten. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer Vertragsänderung nur zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnten Frist ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erlassen haben. Dies gilt gleichermaßen für den Fall, dass der Sachbereich der Bestimmung weiterer Kriminalitätsbereiche nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV über das allgemeine Brückenverfahren von der Einstimmigkeit in den qualifizierten Mehrheitsentscheid überführt werden sollte.

367

bb) (1) Der Vertrag von Lissabon erweitert auch die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen. Mittelpunkt der Regelung in Art. 81 AEUV ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen. Der Grundsatz spielte schon in der bisherigen Praxis eine bedeutende Rolle und wird nunmehr als Grundlage der justiziellen

Zusammenarbeit vertraglich verankert. Die bislang auf Art. 65 EGV beruhende Zuständigkeit zur Rechtsangleichung wird durch den Vertrag von Lissabon um die Zuständigkeit für Maßnahmen, die einen effektiven Zugang zum Recht, die Entwicklung von alternativen Methoden für die Beilegung von Streitigkeiten sowie die Förderung der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten sicherstellen sollen (Art. 81 Abs. 2 Buchstaben e, g und h AEUV) ergänzt. Die Fallgruppen für eine Harmonisierung, die die Existenz grenzüberschreitender Bezüge voraussetzt, sind in der Vorschrift abschließend aufgezählt. Ob das Kriterium der Erforderlichkeit einer Harmonisierung dahin zu deuten ist, dass es nur das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts betrifft (vgl. BTDrucks 16/8300, S. 175), kann offenbleiben. Denn dass der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine Harmonisierung nur unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit zulässt, ergibt sich bereits aus dem Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon). Soweit die Harmonisierungsmaßnahmen das Familienrecht betreffen, gilt für die Beschlussfassung, dass der Rat nach Anhörung des Parlaments einstimmig entscheidet (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV). Der Rat kann in diesem Sachbereich für bestimmte Aspekte des Familienrechts einstimmig den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV). Die nationalen Parlamente können einer solchen Überleitung widersprechen (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV).

368

(2) Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Rechtspflege gehört zu den Sachbereichen, die im föderalen Verbund der Europäischen Union grundsätzlich den Mitgliedstaaten zugeordnet sind. Die Mitgliedstaaten sind zwar aus dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet, einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren, der durch nationale Rechtsvorschriften nicht beeinträchtigt werden darf (vgl. EuGH, Urteil vom 15. Mai 1986, Rs. 222/84, Johnston, Slg. 1986, S. 1651 Rn. 17 ff.; EuGH, Urteil vom 11. September 2003, Rs. C-13/01, Safalero, Slg. 2003, S. I-8679 Rn. 50). Diese Rechtslage lässt die mitgliedstaatliche Zuständigkeit für die Organisation des Gerichtswesens sowie seine Personal- und Finanzausstattung jedoch unberührt. Der Gesamtzusammenhang des 3. Kapitels in Teil V des Vertrags über die

Arbeitsweise der Europäischen Union zeigt, dass mit Art. 81 Abs. 2 AEUV keine entsprechende Zuständigkeit auf die Europäische Union übertragen wurde, die diese mitgliedstaatliche Verantwortung beschränken würde. Auch die Garantie des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG und der im Rechtsstaatsprinzip verwurzelte Justizgewährungsanspruch, die zugleich vom Unionsrecht anerkannt sind (vgl. Nowak, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 51), werden etwa durch die Verpflichtung, alternative Methoden für die Streitbeilegung zu entwickeln (Art. 81 Abs. 2 Buchstabe g AEUV), nicht eingeschränkt. Der Zugang des Bürgers zu einem Gericht kann grundsätzlich nicht durch das Primär- und Sekundärrecht eingeschränkt oder durch die Einführung von nicht-justiziellen Vorverfahren erschwert werden.

369

Soweit in Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV abweichend von Art. 81 Abs. 2 AEUV Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden, ist darin lediglich eine verfahrensrechtliche, die Befugnisse der Mitgliedstaaten stärkende Abweichung gegenüber den Regeln für das allgemeine Zivilrecht zu sehen, nicht aber die Möglichkeit einer inhaltlichen Ausdehnung der Kompetenzen des Rates für familienrechtliche Maßnahmen, die nicht im Katalog gemäß Art. 81 Abs. 2 AEUV ihre Entsprechung finden. Sollte dies allerdings anders gesehen werden, müsste - unbeschadet des identitätsgeschützten Kerns der Verfassung - sichergestellt werden, dass die Kompetenz nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV nicht ohne konstitutive Befassung der deutschen Gesetzgebungsorgane in Anspruch genommen wird.

370

cc) Der Vertrag von Lissabon ändert ferner die Bestimmungen über die Gemeinsame Handelspolitik. Dies betrifft insbesondere ausländische Direktinvestitionen sowie den Handel mit Dienstleistungen und die Handelsaspekte des geistigen Eigentums (Art. 207 Abs. 1 AEUV).

371

Die Gemeinsame Handelspolitik, das heißt die handelspolitische weltweite Außenvertretung des Binnenmarktes, zählt bereits nach geltendem Gemeinschaftsrecht zum ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft (EuGH, Gutachten 1/94 vom 15. November 1994, Slg. 1994, I-5267 Rn. 22 ff.). Dies schließt bislang allerdings nicht die ausländischen Direktinvestitionen, den Handel mit Dienstleistungen und die Handelsaspekte des geistigen Eigentums ein. Für die Direktinvestitionen besitzt die Europäische Gemeinschaft bislang keine und für den Handel mit Dienstleistungen und für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums nur eine konkurrierende Zuständigkeit (Art. 133 Abs. 5 EGV). Dies soll sich mit dem Vertrag von Lissabon ändern. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchstabe e) AEUV in Verbindung mit Art. 207 Abs. 1 AEUV soll künftig die Europäische Union für die Gemeinsame Handelspolitik unter Einschluss der genannten Bereiche ausschließlich zuständig sein.

372

(1) Der ausschließlichen Zuständigkeit der Union unterfallen danach unter anderem Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) wie das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS). Damit entfällt die Grundlage für die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, nach der wegen der insoweit bislang gemischten Zuständigkeit das Übereinkommen über die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Übereinkommen) vom 15. April 1994 (ABl 1994 Nr. L 336/3) als sogenanntes gemischtes Abkommen sowohl von der Europäischen Gemeinschaft als auch von den Mitgliedstaaten zu schließen und zu ratifizieren war (vgl. EuGH, Gutachten 1/94 vom 15. November 1994, Slg. 1994, S. I-5267 Rn. 98 und 105; zum Status eines völkerrechtlichen Vertrags als gemischtes Abkommen vgl. auch EuGH, Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979, Slg. 1979, S. 2871 Rn. 2; EuGH, Gutachten 2/91 vom 19. März 1993, Slg. 1993, S. I-1061 Rn. 13 und 39).

373

Für den Abschluss und die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik, einschließlich solcher zu den in

Art. 207 Abs. 1 AEUV neu aufgenommenen Bereichen, soll danach künftig ausschließlich die Union zuständig sein; die Notwendigkeit und die Möglichkeit des Vertragsschlusses (auch) durch die Mitgliedstaaten und die damit verbundene Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 59 Abs. 2 GG) entfällt. Die Rolle des Europäischen Parlaments, das nach den derzeit geltenden Bestimmungen beim Abschluss von Verträgen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik nicht einmal angehört werden muss, wird demgegenüber gestärkt. Ein Rahmen für die Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik wird gemäß Art. 207 Abs. 2 AEUV durch Verordnung im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gesetzt. Vertragsschlüssen muss das Europäische Parlament nach Maßgabe des Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchstabe a Nr. v AEUV zustimmen (vgl. zum noch ungeklärten Umfang der Zustimmungsbedürftigkeit Krajewski, Das institutionelle Gleichgewicht in den auswärtigen Beziehungen, in: Herrmann/Krenzler/Strein, Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, 2006, S. 63 <69 ff.>).

374

Mit der dargestellten ausschließlichen Kompetenz wächst der Union die alleinige Dispositionsbefugnis über internationale Handelsabkommen zu, von denen wesentliche Umgestaltungen der inneren Ordnung der Mitgliedstaaten ausgehen können. Die dargestellte Kompetenzverschiebung durch den Vertrag von Lissabon betrifft die Mitgliedstaaten über den Verlust der eigenen Kompetenz zum Abschluss internationaler Handelsabkommen - und die damit verbundene Ausschaltung der gesetzgeberischen Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat nach Art. 59 Abs. 2 GG - hinaus auch insofern, als die Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten in der Welthandelsorganisation dadurch auf einen nur noch formellen Status reduziert werden könnte. Das Stimmrecht in den Organen der Welthandelsorganisation würde nur noch von der Europäischen Union ausgeübt werden können. Darüber hinaus würden die Mitgliedstaaten in den Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation ihre formelle Parteifähigkeit verlieren. Die Mitgliedstaaten würden zudem von den globalen Verhandlungen über neue oder geänderte Übereinkommen im Rahmen der erweiterten gemeinsamen Handelspolitik - den sogenannten Welthandelsrunden -

ausgeschlossen (vgl. zu den Einzelheiten Tietje, Das Ende der parallelen Mitgliedschaft von EU und Mitgliedstaaten in der WTO?, in: Herrmann/Krenzler/Streinz, Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, 2006, S. 161 <171 ff.>).

375

Es kann offenbleiben, ob und inwieweit die Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Welthandelsorganisation nicht mehr substantiell-materiell, sondern nur noch institutionell-formell bestehen würde. Jedenfalls kann der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten nicht zur Aufgabe ihres Mitgliedsstatus zwingen. Das gilt insbesondere für die Verhandlungen über multilaterale Handelsbeziehungen im Sinne des Art. III Abs. 2 WTO-Übereinkommen, deren möglicher zukünftiger Inhalt durch das Recht der Europäischen Union nicht bestimmt wird und für die sich daher in Zukunft - je nach dem Verlauf zukünftiger Handelsrunden - eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ergeben kann. Zu einer unzulässigen Einschränkung der vom Grundgesetz vorausgesetzten und geschützten Staatlichkeit und des Prinzips der Volkssouveränität durch einen Verlust der Handlungsfähigkeit in nicht unwesentlichen Teilbereichen des internationalen Staatenverkehrs kann es daher nicht kommen. Die Welthandelsorganisation ist weiterhin das zentrale Forum für den weltweiten Dialog über Handelsfragen und das Aushandeln entsprechender Handelsübereinkommen. Auch wenn die Mitgliedstaaten in der Praxis sich regelmäßig durch die Kommission vertreten lassen, ist ihre rechtliche und diplomatische Präsenz zudem die Voraussetzung dafür, am Diskurs über gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Grundfragen teilzunehmen und die Argumente und die Ergebnisse dann auf nationaler Ebene verständlich zu machen und zu debattieren. Wenn die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über die Themen der Welthandelsrunden und die vom Rat festgelegten Verhandlungsrichtlinien (Art. 218 Abs. 2 AEUV) unterrichtet und ihm dadurch die Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms durch die Europäische Union und die Kontrolle der Tätigkeit der Bundesregierung ermöglicht, handelt es sich nicht nur um die selbstverständliche Wahrnehmung ihrer allgemeinen Informationsaufgabe (vgl. BVerfGE 57, 1 <5>; 70, 324 <355>; 105, 279 <301 ff.>; 110, 199 <215>); sie ist

hierzu angesichts der gemeinsamen Integrationsverantwortung und der gewaltenteilenden Aufgabendifferenzierung unter den Verfassungsorganen auch verfassungsrechtlich verpflichtet.

376

Die Vorstellung eines allmählichen Zurücktretens der Rechtssubjektivität der Mitgliedstaaten in den auswärtigen Beziehungen zugunsten einer immer deutlicher staatsanalog auftretenden Europäischen Union entspricht auch keineswegs einem voraussehbaren und durch den Vertrag von Lissabon unumkehrbar gemachten Trend im Sinne einer jedenfalls faktisch notwendigen Bundesstaatsbildung. Die bislang vollzogene Entwicklung einer kooperativ gemischten und parallel wahrgenommenen Mitgliedschaft könnte im Gegenteil sogar ein Modell für andere internationale Organisationen und für andere Staatenverbindungen sein. Sofern jedoch auf der Grundlage des insofern entwicklungsoffenen Vertrags von Lissabon die staatsanaloge Entwicklung der Europäischen Union fortgesetzt würde, geriete dies in Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Grundlagen. Ein solcher Schritt ist aber mit dem Vertrag von Lissabon nicht gemacht.

377

(2) Auf einer anderen rechtlichen Grundlage ist der Rahmen für ausländische Direktinvestitionen zu beurteilen. Der völkerrechtliche Investitionsschutz ist eine eigenständige Kategorie des internationalen Rechts, für den der welthandelsrechtliche Kontext nur am Rande von Bedeutung ist (vgl. das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen, ABI 1994 Nr. L 336/100). In der institutionellen Eigenständigkeit spiegeln sich die Meinungsverschiedenheiten über den Eigentumsschutz auf internationaler Ebene wider (vgl. Dolzer/Schreuer, *Principles of International Investment Law*, 2008, S. 11 ff.). Über die sozial- und gesellschaftspolitische Bedeutung des Freiheitsgrundrechts auf Eigentum bestanden über Jahrzehnte weitreichende ideologisch motivierte Gegensätze (vgl. BVerfGE 84, 90 ff.; 94, 12 ff.; 112, 1 ff.).

378

Zahlreiche Staaten haben auf bilateraler Ebene völkerrechtliche Verträge geschlossen, die den Eigentumsschutz des Auslandsvermögens zum

Gegenstand haben. Dieses Auslandsvermögen, das für die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2007 5.004 Milliarden Euro betrug (Bundesbank, Das deutsche Auslandsvermögen seit Beginn der Währungsunion: Entwicklung und Struktur, Monatsbericht 10.2008, S. 19 <Tabelle>), fällt weit überwiegend in den Anwendungsbereich von derzeit 126 in Kraft getretenen bilateralen Investitionsschutzverträgen (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Übersicht über die bilateralen Investitionsförderungs- und -schutzverträge <IFV> der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 27. Mai 2009). Weltweit bestanden Ende des Jahres 2007 insgesamt 2.608 bilaterale Investitionsschutzverträge (vgl. UNCTAD, World Investment Report 2008, Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge, S. 14).

379

Mit der Erweiterung der gemeinsamen Handelspolitik auf „ausländische Direktinvestitionen“ (Art. 207 Abs. 1 AEUV), wird der Europäischen Union auch für diesen Bereich eine ausschließliche Kompetenz zugewiesen. Allerdings spricht vieles dafür, dass der Begriff „ausländische Direktinvestitionen“ nur diejenigen Investitionen umfasst, die dem Kontrollerwerb eines Unternehmens dienen (vgl. Tietje, Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2009, S. 15 f.). Dies hätte zur Folge, dass die ausschließliche Kompetenz nur für Investitionen dieses Typs besteht, während darüber hinausgehende Investitionsschutzverträge als gemischte Abkommen geschlossen werden müssten.

380

Der rechtliche Fortbestand der bereits geschlossenen Verträge ist nicht gefährdet. Völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten, die vor dem 1. Januar 1958 geschlossen wurden, bleiben vom Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich unberührt (Art. 307 Abs. 1 EGV; Art. 351 Abs. 1 AEUV). Diese Regelung ist zwar vielfach nicht unmittelbar anwendbar, weil bilaterale Investitionsschutzverträge regelmäßig jüngeren Datums sind, allerdings ist der Vorschrift der Rechtsgedanke zu entnehmen, dass ein rechtstatsächlicher Zustand in den Mitgliedstaaten durch einen späteren Integrationsschritt grundsätzlich nicht beeinträchtigt wird (vgl. Bernhardt, Die Europäische

Gemeinschaft als neuer Rechtsträger im Geflecht der traditionellen zwischenstaatlichen Beziehungen, EuR 1983, S. 199 <205>; Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 307 EGV Rn. 5). Mit Blick auf die gemischte Zuständigkeit in Investitionsfragen sind die bestehenden Investitionsschutzverträge der Mitgliedstaaten seitens der Europäischen Union zu genehmigen (vgl. Entscheidung des Rates 2001/855/EG vom 15. November 2001 zur Genehmigung der stillschweigenden Verlängerung oder der Aufrechterhaltung derjenigen Bestimmungen von Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsverträgen sowie Handelsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern, deren Gegenstand unter die gemeinsame Handelspolitik fällt, ABl Nr. L 320/13). Dies entspricht der derzeit - ausdrücklich erklärten oder stillschweigend geübten - Praxis in Bezug auf die Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge der Mitgliedstaaten.

381

dd) Der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Streitkräfte besteht auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fort. Der Vertrag von Lissabon überträgt der Europäischen Union keine Zuständigkeit, auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten ohne Zustimmung des jeweils betroffenen Mitgliedstaates oder seines Parlaments zurückzugreifen.

382

(1) Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes greift ein, wenn nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist. Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern sie als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 f.>; 121, 135 <153 ff.>).

383

Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt begründet ein wirksames Mitentscheidungsrecht des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der auswärtigen Gewalt. Ohne parlamentarische Zustimmung ist ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte unter dem Grundgesetz grundsätzlich nicht zulässig; nur ausnahmsweise ist die Bundesregierung - bei Gefahr im Verzug - berechtigt, vorläufig den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu beschließen, damit die Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland durch den Parlamentsvorbehalt nicht in Frage gestellt werden (vgl. BVerfGE 90, 286 <388 f.>).

384

(2) Der Wortlaut des Vertrags von Lissabon verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, nationale Streitkräfte für militärische Einsätze der Europäischen Union bereitzustellen. Der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Art. 42 ff. EUV-Lissabon zeigen deutlich das Bestreben der Mitgliedstaaten, die in dem letzten Wort der Verfassung liegende souveräne Entscheidung über den Einsatz ihrer Streitkräfte beizubehalten. Dieser Auslegung des Vertrags von Lissabon steht Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EUV-Lissabon nicht entgegen, der erstmals eine kollektive Beistandspflicht der Mitgliedstaaten einführt. Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates „schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen“.

385

Es kann offenbleiben, ob in der Literatur zu Recht bereits die rechtliche Bindungswirkung dieser kollektiven Beistandspflicht in Frage gestellt wird (vgl. Dietrich, Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ZaöRV 2006, S. 663 <694>; Regelsberger, Von Nizza nach Lissabon - das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, integration 2008, S. 266 <271>; Missiroli, The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP, European Parliament, January 2008, S. 15; Schmidt-Radefeldt, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration,

2005, S. 186; Thym, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: Pernice, Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 173 <184 f.>).

386

Aus Wortlaut und Systematik des Art. 42 EUV-Lissabon wird jedenfalls deutlich, dass die Beistandspflicht der Mitgliedstaaten nicht über die Beistandspflicht nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949 (BGBl 1955 II S. 289) hinausgeht. Diese umfasst nicht zwingend den Einsatz militärischer Mittel, sondern gewährt den NATO-Mitgliedstaaten einen Beurteilungsraum hinsichtlich des Inhalts des zu leistenden Beistands (vgl. BVerfGE 68, 1 <93>). Hinzu kommt, dass die kollektive Beistandspflicht den „besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ ausdrücklich unberührt lässt (Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon), eine Aussage, die der Vertrag auch an anderen Stellen enthält (vgl. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärungen Nr. 13 und 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik). Die Mitgliedstaaten haben dadurch die primärrechtlich abgesicherte Möglichkeit, sich gegenüber der Beistandspflicht auf prinzipielle inhaltliche Vorbehalte zu berufen (vgl. Graf von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 396 ff.). Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes kann seine Wirksamkeit im Anwendungsbereich dieses Vorbehalts entfalten.

387

(3) Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt kann auch nicht aufgrund von sekundärrechtlich begründeten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten umgangen werden. Der Vertrag von Lissabon ermächtigt den Rat zwar zu Beschlüssen über Missionen, „bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann“ (Art. 43 Abs. 1 und Abs. 2 EUV-Lissabon). Die Formulierung „zivile und militärische Mittel“ könnte auch konkrete mitgliedstaatliche Streitkräftekontingente einschließen. Das bisherige Verständnis der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spricht allerdings gegen diese Sichtweise. Danach

waren militärische Beiträge niemals rechtlich, sondern allenfalls politisch „geschuldet“.

388

Selbst wenn aber Art. 43 Abs. 2 EUV-Lissabon weit ausgelegt würde, müsste der Rat einen entsprechenden Beschluss einstimmig fassen (vgl. Art. 31 Abs. 1 und Abs. 4, Art. 42 Abs. 4 EUV-Lissabon). Der deutsche Vertreter im Rat wäre in diesem Fall von Verfassungen wegen verpflichtet, jeder Beschlussvorlage die Zustimmung zu verweigern, die den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes verletzen oder umgehen würde. Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat kann in diesem Fall auch nicht durch einen Beschluss des Rates in die qualifizierte Mehrheit übergeleitet werden (vgl. Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon). Beschlüsse „mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ sind vom Anwendungsbereich der allgemeinen Brückenklausel nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon und der speziellen Brückenklausel nach Art. 31 Abs. 4 EUV-Lissabon ausgenommen. Eine mögliche politische Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, Streitkräfte im europäischen Bündnis einzusetzen, wäre nicht in der Lage, auf rechtlicher Ebene eine Handlungspflicht zu erzeugen, die den insoweit gegenüber Art. 23 GG spezielleren konstitutiven Parlamentsvorbehalt nach Art. 24 Abs. 2 GG überspielen könnte.

389

(4) Der Vertrag von Lissabon ermächtigt die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Eine solche gemeinsame Verteidigungspolitik, die bereits nach der geltenden Fassung des Art. 17 Abs. 1 EUV möglich ist, führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, „sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“ und die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Beschluss „im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ erlassen haben (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon).

390

Der Ratifikationsvorbehalt verdeutlicht, dass der Schritt der Europäischen Union zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit durch die

geltende Fassung des Primärrechts und durch die Rechtslage nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch nicht gegangen wird. Sollten sich die Mitgliedstaaten entschließen, einen entsprechenden Beschluss zu fassen, bestünde eine Pflicht zur militärischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nur im Rahmen des Völkerrechts. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, unterfällt auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht dem supranationalen Recht (vgl. Art. 24 Abs. 1, Art. 40 EUV-Lissabon; Art. 2 Abs. 4 AEUV und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik).

391

Sollte der Europäische Rat eine gemeinsame Verteidigung einstimmig beschließen, würde das im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geltende Einstimmigkeitsprinzip (vgl. Art. 31 Abs. 1 und Abs. 4; Art. 42 Abs. 4 EUV-Lissabon) garantieren, dass kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen zu einer Beteiligung an einer militärischen Operation der Europäischen Union verpflichtet werden könnte. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt könnte in diesem Fall auch nicht durch eine ordentliche Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon), die das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit beseitigte, umgangen werden. Die Bundesrepublik Deutschland dürfte sich von Verfassungen wegen nicht an einer solchen Vertragsänderung beteiligen.

392

ee) Der Vertrag von Lissabon beschränkt die sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages nicht in einem solchen Umfang, dass das Sozialstaatsprinzip (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise beeinträchtigt und insoweit notwendige demokratische Entscheidungsspielräume unzulässig vermindert wären.

393

Die von den Beschwerdeführern zu V. vorgetragene Behauptung, die europäische Wirtschaftspolitik sei reine Marktpolitik ohne sozialpolitische

Ausrichtung und beschränke mit ihrem funktionellen Ansatz die Möglichkeiten der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten, eine selbstbestimmte Sozialpolitik zu betreiben, ist unzutreffend. Weder ist die Europäische Union sozialpolitisch ohne Kompetenzen, noch ist sie auf diesem Gebiet untätig. Zugleich verfügen die Mitgliedstaaten über einen ausreichenden Zuständigkeitsraum, um sozialpolitisch wesentliche Entscheidungen selbstverantwortlich zu treffen.

394

Die Europäische Union muss sich seit dem Beginn des Integrationsprozesses mit dem Vorwurf auseinandersetzen, die soziale Dimension der Gesellschaft zu vernachlässigen und mit ihrem marktintegrativen Ansatz die demokratische Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedstaaten auf sozialpolitischem Gebiet unzulässig zu beschränken. Der These von einem Ausschluss des Sozialen aus den Zielen des Integrationsprozesses lag dabei ein unausgesprochener Vergleich mit einer staatlichen Ordnung zugrunde, wenngleich die funktionale Integration, deren Ziel die Herstellung eines Gemeinsamen Marktes ist, nicht zwingend die Einheitserwartungen der Gesellschaft erfüllen musste (vgl. aber Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, JCMS 2002, S. 645 ff.). Bereits in den Verhandlungen über den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurden soziale Fragestellungen angesprochen und fanden, etwa im Bereich der Agrarmarktordnung und des gleichen Entgelts für Frauen und Männer (Art. 141 EGV; Art. 157 AEUV), ihren Weg in den Vertragstext. Seit dieser Zeit hat das Sozialthema mit jeder Reform der Rechtsgrundlagen der europäischen Integration an Bedeutung zugenommen und eine entsprechende Verstärkung im Primärrecht erfahren (vgl. zum europäischen Sozialrecht: Haverkate/Huster, *Europäisches Sozialrecht: eine Einführung*, 1999; Hanau/Steinmeyer/Wank, *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*, 2002; Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, 4. Aufl. 2005; Marhold, *Das neue Sozialrecht der EU*, 2005; de Búrca, *EU Law and the Welfare State*, 2005; Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2006).

395

So wurde das Sozialabkommen, das wegen fehlenden politischen Konsenses zunächst als völkerrechtlich eigenständiges Instrument neben dem Vertrag von Maastricht entstand, im Jahr 1997 durch den Vertrag von Amsterdam in das Gemeinschaftsrecht übernommen. Art. 136 bis Art. 150 EGV enthalten Zuständigkeiten unter anderem in den Bereichen Arbeitsrecht, soziale Sicherung, Aus- und Fortbildung, Mitbestimmung, Dialog mit den Sozialpartnern sowie Arbeitsbedingungen (zu den Einzelheiten etwa Kingreen, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, 2003, S. 295 ff.). Diese Regelungen werden ergänzt durch Art. 13 EGV, der Rechtsgrundlage für die Anti-Diskriminierungsrichtlinien ist, Art. 39 EGV, der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer regelt, sowie durch die sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta, denen unter der Überschrift „Solidarität“ der gesamte Titel IV der Grundrechtecharta gewidmet ist (Art. 27 bis Art. 38 GRCh). Insbesondere aber hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Unionsbürgerschaft seit einigen Jahren als Nukleus einer europäischen Solidarität verstanden und auf der Grundlage von Art. 18 in Verbindung mit Art. 12 EGV in seiner Rechtsprechung entwickelt. Diese Rechtsprechungslinie steht für den Versuch, eine europäische soziale Identität zu stiften, indem die Teilhabe der Unionsbürger an den jeweiligen Sozialsystemen der Mitgliedstaaten gefördert wird (siehe die Beiträge in Hatje/Huber, *Unionsbürgerschaft und soziale Rechte*, 2007, sowie Kadelbach, *Unionsbürgerrechte*, in: Ehlers, *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 2. Aufl. 2005, S. 553 ff.; Hailbronner, *Unionsbürgerschaft und Zugang zu den Sozialsystemen*, JZ 2005, S. 1138 ff.).

396

Der Vertrag von Lissabon steht in dieser Entwicklungslinie: Die Präambel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bekundet in ihrem zweiten Erwägungsgrund die Entschlossenheit, durch „gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ der Mitgliedstaaten zu sichern. Die Zielbestimmungen des Vertrags über die Europäische Union werden dahingehend angepasst, dass die Union auf eine in „hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ hinwirkt (Art. 3 Abs. 3

UAbs. 1 EUV-Lissabon). Zugleich wird das Ziel eines „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ aus dem operativen Teil des Vertrags über die Europäische Union gestrichen und in das Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb ausgelagert. Eine neue Querschnittsklausel (Art. 9 AEUV) soll sicherstellen, dass der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz in allen Politiken und Maßnahmen der Union Rechnung getragen wird (weitere Neuerungen im sozialen Bereich führt der Vertrag von Lissabon ein durch Art. 5 Abs. 3 <Koordination mitgliedstaatlicher Sozialpolitik>, Art. 21 Abs. 3 <Unionsbürgerschaft und soziale Sicherheit>, Art. 152 <Rolle der Sozialpartner> und Art. 165 Abs. 2 AEUV <soziale Funktion des Sports>; das Protokoll Nr. 29 benennt die Verbindung der Existenz eines öffentlichrechtlichen Rundfunks mit den sozialen Bedürfnissen jeder Gesellschaft).

397

Dem rechtlichen Handlungsrahmen entsprechen politische Initiativen und Programme, die das Recht ausfüllen und konkretisieren. Der Europäische Rat von Brüssel hat in den Schlussfolgerungen seines Vorsitzes vom 11. und 12. Dezember 2008 ausdrücklich anerkannt, dass die Themen sozialer Fortschritt und Schutz der Arbeitnehmerrechte, öffentliche Dienstleistungen als unverzichtbares Instrument des sozialen und regionalen Zusammenhalts, Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Bereitstellung von Bildungs- und Gesundheitsdiensten, die Rolle und der Ermessensspielraum nationaler, regionaler und lokaler Behörden in Fragen der Daseinsvorsorge von großer Bedeutung seien (Bulletin EU 12-2008, I-17 <Anlage 1>).

398

Schließlich ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu berücksichtigen, die zwar bis in die jüngste Zeit hinein auch Anlass für die Kritik an einer „einseitigen Marktorientierung“ der Europäischen Union war, zugleich aber eine Reihe von Elementen für ein „soziales Europa“ aufgezeigt hat. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung Grundsätze entwickelt, die die soziale Dimension der Europäischen Union stärken. So hat der

Gerichtshof zahlreiche wichtige soziale Anliegen als zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls anerkannt, die Einschränkungen der Marktfreiheiten des Gemeinschaftsrechts rechtfertigen können. Zu ihnen gehören beispielsweise der Schutz der Arbeitnehmer (EuGH, Urteil vom 15. März 2001, Rs. C-165/98, Mazzoleni, Slg. 2001, S. I-2189 Rn. 27), das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit (EuGH, Urteil vom 13. Mai 2003, Rs. C-385/99, Müller-Fauré, Slg. 2003, S. I-4509 Rn. 73), die Erfordernisse des Systems der Sozialhilfe (EuGH, Urteil vom 17. Juni 1997, Rs. C-70/95, Sodemare, Slg. 1997, S. I-3395 Rn. 32) und der Sozialordnung (EuGH, Urteil vom 21. Oktober 1999, Rs. C-67/98, Zenatti, Slg. 1999, S. I-7289 Rn. 31) sowie der Schutz vor Sozialdumping (EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Rs. C-341/05, Laval, Slg. 2007, S. I-11767 Rn. 103). In der Entscheidung vom 11. Dezember 2007 stellte der Gerichtshof sogar die Existenz eines europäischen Streik-Grundrechts fest (EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Slg. 2007, S. I-10779 Rn. 44; zur Kritik vgl. Rebhahn, Grundfreiheit vor Arbeitskampf - der Fall Viking, ZESAR 2008, S. 109 ff.; Joerges/Rödl, Informal Politics, Formalised Law and the „Social Deficit“ of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval, ELJ 2009, S. 1 ff.; sowie die Beiträge auf dem Symposium „Die Auswirkung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf das Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales am 26. Juni 2008, <http://www.bmas.de/>).

399

In Anbetracht der geschilderten Rechtslage, der Entwicklungen und der politischen Grundrichtung in der Europäischen Union ist der weit bemessene Gestaltungsfreiraum, der in sozialen Fragen auch auf europäischer Ebene besteht, jedenfalls nicht überschritten. Es ist aber auch anders, als die Beschwerdeführer zu V. befürchten, nichts dafür ersichtlich, dass den Mitgliedstaaten das Recht und die praktischen Handlungsmöglichkeiten genommen wären, für soziale Sicherungssysteme und andere Maßnahmen der Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik konzeptionelle Entscheidungen in ihren demokratischen Primärräumen zu treffen.

400

Soweit Art. 48 Abs. 1 AEUV die Europäische Union ermächtigt, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen zu beschließen, besteht für ein Mitglied des Rates die Möglichkeit, über das Notbremseverfahren die Befassung des Europäischen Rates zu beantragen, um auf diese Weise die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu erlangen (Art. 48 Abs. 2 AEUV). Ebenso wie im Notbremseverfahren im Bereich der Strafrechtspflege (Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV) darf der deutsche Regierungsvertreter im Rat dieses mitgliedstaatliche Recht nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausüben.

401

2. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) (Änderungsgesetz), bei dem es sich um ein verfassungsänderndes Gesetz handelt, stößt weder auf formelle noch auf materielle Bedenken und ist deshalb verfassungsgemäß.

402

Im Fall eines verfassungsändernden Gesetzes prüft das Bundesverfassungsgericht, ob die Anforderungen gewahrt sind, die Art. 79 Abs. 3 GG an Verfassungsänderungen stellt (vgl. BVerfGE 30, 1 <24>; 94, 12 <33 f.>; 109, 279 <310>). Nach dem Regelungsinhalt des Änderungsgesetzes ist nicht erkennbar, wodurch die in Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt sein könnten.

403

a) Das gilt insbesondere für Art. 1 Nr. 1 des Änderungsgesetzes, durch den das Recht zur Erhebung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht in die Verfassung eingefügt wird (Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG n.F.). Sinn und Zweck der vorgesehenen Klagepflicht des Deutschen Bundestages liegen darin, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Deutschen Bundestages auch dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will. Den Oppositionsfraktionen und damit der organisierten parlamentarischen

Minderheit als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit soll der Rechtsweg zum Gerichtshof der Europäischen Union eröffnet werden, um die tatsächliche Geltendmachung der dem Parlament im europäischen Integrationsgefüge vorbehaltenen Rechte zu ermöglichen (vgl. zum Organstreitverfahren: BVerfGE 90, 286 <344>; 117, 359 <367 f.>; vgl. zur Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitenrecht auch Art. 88-6 § 3 der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 in der Fassung vom 21. Juli 2008).

404

Auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken stößt die Einfügung eines Absatzes 1a in Art. 23 GG auch im Hinblick auf das Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Zwar weicht die Verpflichtung des Bundestages, die Subsidiaritätsklage bereits dann zu erheben, wenn ein Viertel seiner Mitglieder diesen Schritt verlangt (Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG n.F.), vom Mehrheitsprinzip des Art. 42 Abs. 2 GG ab. Dies ist jedoch schon deshalb unbedenklich, weil es hier nicht um Entscheidungen mit regelnder Wirkung, sondern um die Befugnis zur Anrufung eines Gerichts geht (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG).

405

b) Die in Art. 1 Nr. 2 des Änderungsgesetzes vorgesehene Delegationsbefugnis nach Art. 45 Satz 3 GG n.F. verstößt nicht gegen demokratische Grundsätze im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG. Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Er kann ihn auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind. Nicht die Einräumung dieser Befugnisse, sondern allein ihre Ausübung kann im Einzelfall verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein.

406

3. Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Ausweitungsgesetz) verstößt insoweit gegen Art. 38 Abs. 1 in

Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG, als Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates nicht in dem erforderlichen Umfang ausgestaltet worden sind.

407

a) Mit dem bislang vom Bundespräsidenten noch nicht ausgefertigten Ausweitungsgesetz sollen die innerstaatlichen Voraussetzungen geschaffen werden, nach denen der Bundestag und der - insoweit als Kammer eines nationalen Parlaments anzusehende - Bundesrat die durch den Vertrag von Lissabon eingeräumten Rechte wahrnehmen (BTDrucks 16/8489, S. 7). Das Gesetz regelt die Ausübung der Rechte im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle (Art. 1 § 2 und § 3 des Ausweitungsgesetzes) sowie das ausdrücklich im Vertrag von Lissabon vorgesehene Recht, über das Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV geplante vertragsändernde Rechtsakte der Europäischen Union abzulehnen (Art. 1 § 4 des Ausweitungsgesetzes).

408

Das Gesetz ermöglicht ferner dem Plenum des Bundestages, den von ihm nach Art. 45 GG bestellten Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu ermächtigen, seine Rechte - mit den sich aus den Anforderungen des Ausweitungsgesetzes an die Beschlussfassung ergebenden Einschränkungen bei der Subsidiaritätsklage und den Ablehnungsrechten im Rahmen der Brückenverfahren (vgl. hierzu BTDrucks 16/8489, S. 8) - gegenüber den Organen der Europäischen Union wahrzunehmen (Art. 1 § 5 des Ausweitungsgesetzes).

409

b) Gestalten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung das europäische Vertragsrecht in einer Art und Weise aus, dass eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Europäischen Union - wenngleich unter dem Einstimmigkeitserfordernis im Rat - herbeigeführt werden kann, obliegt den nationalen Verfassungsorganen eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung. Diese Integrationsverantwortung muss in Deutschland innerstaatlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen insbesondere

des Art. 23 Abs. 1 GG genügen. Das Ausweitungsgesetz genügt diesen Anforderungen nicht, soweit dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im Rahmen von Vertragsänderungs- und Rechtsetzungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden.

410

aa) 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 Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006 (BGBl I S. 2177) weder ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur (vgl. Hoppe, Drum prüfe, wer sich niemals bindet - Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl 2007, S. 1540 <1540 f.>) noch ihrem Inhalt nach (vgl. unter anderem die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon <BTDrucks 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.

411

bb) Bundestag und Bundesrat müssen bei dieser erneuten gesetzgeberischen Entscheidung berücksichtigen, dass sie ihre Integrationsverantwortung in zahlreichen Fällen der dynamischen Vertragsentwicklung wahrnehmen müssen:

412

(1) Während das ordentliche Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon) unter dem klassischen Ratifikationsvorbehalt für völkerrechtliche Verträge steht, bedürfen von Verfassungen wegen auch primärrechtliche Änderungen im vereinfachten Verfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon) eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2

und gegebenenfalls Satz 3 GG. Dieselbe Voraussetzung gilt für die Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon entsprechenden Änderungsvorschriften (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon; Art. 25 Abs. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 und Art. 311 Abs. 3 AEUV).

413

(2) Im Anwendungsbereich des allgemeinen Brückenverfahrens nach Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und der speziellen Brückenklauseln darf der Gesetzgeber durch das Ausweitungsgesetz seine notwendige und konstitutive Zustimmung zu einer Initiative des Europäischen Rates oder des Rates zum Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit für die Beschlussfassung im Rat und zum Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren weder aufgeben noch in abstrakter Vorwegnahme „auf Vorrat“ erteilen. Mit der Zustimmung zu einer primärrechtlichen Änderung der Verträge im Anwendungsbereich der allgemeinen Brückenklausele und der speziellen Brückenklauseln bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhenden Bindungen und tragen dafür die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger (vgl. BVerfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <260>; 121, 135 <157>). 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.

414

(a) Soweit das allgemeine Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon sowie die spezielle Brückenklausele nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV den nationalen Parlamenten ein Ablehnungsrecht einräumen, ist dies kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt. Es ist daher erforderlich, dass der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Rat dem Beschlussvorschlag nur dann zustimmen darf, wenn er zuvor von dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat 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 Satz 2 GG dazu ermächtigt wurde.

415

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.

416

(b) Auf der Grundlage der weiteren speziellen Brückenklauseln in Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV, die für die nationalen Parlamente ein Ablehnungsrecht nicht vorsehen, kann in der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland nur dann verbindlich Recht gesetzt werden, wenn der Deutsche Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat zuvor innerhalb einer ebenfalls noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnten Frist ihre Zustimmung zu einem entsprechenden Beschlussvorschlag erteilt haben, wobei ein Schweigen des Bundestages oder des Bundesrates nicht als Zustimmung gewertet werden darf.

417

(3) 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.

418

(4) Im Rahmen der Notbremseverfahren nach Art. 48 Abs. 2, Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV kann die Bundesregierung im Rat nur auf entsprechende Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates handeln.

419

(5) Im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen setzt die Ausübung von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG voraus. Soweit im Rahmen von Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d und Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV die allgemeine Brückenklausel zur Anwendung kommen soll, bedarf dies - wie in den übrigen Anwendungsfällen der allgemeinen Brückenklausel - der vorherigen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Gegebenenfalls gilt Entsprechendes in den Fällen des Art. 86 Abs. 4 AEUV (Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft) und des Art. 308 Abs. 3 AEUV (Satzung der Europäischen Investitionsbank).