

PROF. DR. FRANZ MAYER  
Universität Bielefeld  
Fakultät für Rechtswissenschaft

22. August 2008

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

### **Stellungnahme des Deutschen Bundestages**

in dem **Organstreitverfahren 2 BvE 5/08**

der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag,  
vertreten durch die Vorsitzenden,  
Dr. Gregor Gysi, MdB, und Oskar Lafontaine, MdB,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fisahn  
Universität Bielefeld  
Postfach 10 01 31  
33501 Bielefeld

**Antragstellerin,**

gegen

die Bundesregierung,  
vertreten durch die Bundeskanzlerin,  
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

**Antragsgegnerin,**

über den Antrag, im Organstreitverfahren festzustellen,  
dass das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007  
den Deutschen Bundestag in seinen Rechten als legislatives Organ verletzt und des-  
halb unvereinbar mit dem Grundgesetz ist

u n d

zu den **Verfassungsbeschwerden 2 BvR 1259/08**

des Herrn Dr. Diether Dehm, MdB, und 52 weiterer Abgeordneter des Deutschen Bundestages

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fisahn  
Universität Bielefeld  
Postfach 10 01 31  
33501 Bielefeld

**Beschwerdeführer,**

gegen

das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007

u n d

zu den **Anträgen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.**

Namens und im Auftrag des Deutschen Bundestages, vertreten durch den Präsidenten (Vollmacht in Anlage 1), nehme ich nachfolgend zu dem Rechtsschutzbegehren der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag wie auch zu den Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer Dr. Diether Dehm MdB und weiterer 52 Mitglieder des Deutschen Bundestages Stellung.

## Gliederung

<b>A. Anträge auf einstweilige Anordnungen .....</b>	<b>7</b>
<b>B. Zulässigkeitsfragen .....</b>	<b>7</b>
I. Unzulässigkeit des Antrags im Organstreitverfahren .....	7
1. Antragsgegner .....	8
2. Statthaftigkeit .....	8
3. Parteifähigkeit und Antragbefugnis .....	9
a. Verletzung in Fraktionsrechten .....	10
b. Rechte des Bundestages .....	13
4. Rechtsschutzbedürfnis .....	14
5. Ergebnis .....	16
II. Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde .....	16
1. Beschwerdebefugnis .....	16
a. Art. 1 Abs. 1 GG .....	17
b. Art. 38 GG .....	18
2. Rechtsschutzbedürfnis .....	21
a. Unechte Verfassungsbeschwerde .....	21
b. Besonderes Rechtsschutzbedürfnis .....	22
c. Subjektive Beschwer .....	23
3. Ergebnis .....	24
<b>C. Prüfungsumfang im Organstreit und bei der Verfassungsbeschwerde ..</b>	<b>25</b>
I. Prüfungsumfang im Organstreit .....	25
II. Prüfungsumfang bei der Verfassungsbeschwerde .....	27
<b>D. Ausgangslage der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon .....</b>	<b>28</b>
I. Natur und Stand der europäischen Integration .....	28
1. Rechts- und Verfassungswandel .....	28
2. Schrittweise Weiterentwicklung der demokratischen Grundlagen .....	34
II. Funktionswandel von Bundestag und Europäischem Parlament .....	34
1. Die gewachsenen europäischen Kompetenzen des Deutschen Bundestages .....	35
2. Die Stärkung des Europäischen Parlaments .....	42
III. Die Rolle der nationalen Parlamente .....	46

**E. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen  
für die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland  
an der Entwicklung der Europäischen Union .....51**

I. Struktursichernde Vorgaben für die Europäische Union nach  
Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG – Die Gestalt der EU nach dem  
Vertrag von Lissabon .....52

1. Die Verpflichtung der EU auf demokratische Grundsätze .....53

    a. Demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament.....58

        aa. Allgemeines .....58

        bb. Demokratische Legitimation und gleiche Repräsentation im  
Europäischen Parlament.....61

        cc. Kein Demokratiedefizit wegen fehlenden Initiativrechts des  
Europäischen Parlaments.....64

    c. Demokratische Legitimation durch den Rat.....66

        aa. Exekutivföderalismus im europäischen Mehrebenensystem .....68

        bb. Legitimationsketten .....70

        cc. Die zentrale Rolle der nationalen Parlamente.....72

    d. Demokratische Legitimation der europäischen Ebene durch  
die nationalen Parlamente .....73

    e. Demokratiedefizit wegen des Verfahrens zur Einsetzung  
der Europäischen Kommission .....74

    f. Wesentlichkeitstheorie auf europäischer Ebene .....75

    g. Demokratische Öffentlichkeit auf europäischer Ebene .....76

    h. Demokratieprinzip auf europäischer Ebene und die Offenheit  
der konstitutionellen Grundlagen .....80

    i. Zwischenergebnis zum Demokratieprinzip  
auf europäischer Ebene.....82

2. Die Verpflichtung der EU auf rechtsstaatliche Grundsätze  
und das Völkerrecht .....83

    a. Friedensdimension der europäischen Integration .....84

    b. Unbedingte Verpflichtung auf die Charta der Vereinten Nationen .....85

3. Die Verpflichtung der EU auf soziale Grundsätze .....89

    a. Geltendes Primärrecht.....90

    b. Soziales Europa und der EuGH.....93

    c. Stärkung des sozialen Europa im Vertrag von Lissabon .....94

    d. Keine einseitige Marktorientierung im Vertrag von Lissabon.....96

    e. Soziale Grundrechte .....97

    f. Zwischenergebnis zur Verpflichtung der EU auf soziale Grundsätze ...99

4. Die Gewährleistung eines dem Grundgesetz im Wesentlichen  
vergleichbaren Grundrechtsschutzes .....99

    a. Der im Wesentlichen vergleichbare Grundrechtsschutz  
auf EU-Ebene im Allgemeinen.....100

    b. Der Schutz der Menschenwürde auf EU-Ebene.....102

        aa. Schutz der Menschenwürde in der Rechtsprechung  
des EuGH.....102

        bb. Menschenwürde als nicht abwägbares Rechtsgut .....105

        cc. Uneingeschränkter Schutz der Menschenwürde  
nach der Charta der Grundrechte .....108

    c. Zwischenergebnis zum Grundrechtsschutz  
auf europäischer Ebene.....110

II. Grenzen der Mitwirkung aus Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm.	
Art. 79 Abs. 3 GG („Ewigkeitsgarantien“)	112
1. Keine Verletzung der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 GG	113
2. Keine Verletzung des Demokratieprinzips des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt	115
a. Keine Preisgabe („Entleerung“) der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages	116
aa. Keine übermäßige Kompetenzverlagerung	118
bb. Hinreichende Bestimmtheit der Übertragung von Hoheitsrechten	124
cc. Art. 352 AEUV als Kompetenzabrundungsklausel	126
dd. Keine Kompetenzerweiterung durch die Offene Methode der Koordinierung	129
ee. Keine Kompetenz-Kompetenz durch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren	133
ff. Keine Kompetenz-Kompetenz durch die Rechtspersönlichkeit der EU	134
gg. Kein Geltungsvorrang des Unionsrechts	135
ii. Die Austrittsklausel als Kompetenzschutz	148
jj. Zwischenergebnis zu den Aufgaben und Befugnissen des Bundestages nach dem Vertrag von Lissabon	149
b. Erweiterung und Vertiefung der demokratischen Legitimation auf nationaler Ebene	149
c. Demokratieprinzip des Grundgesetzes und Parlamentsheer	150
d. Zwischenergebnis	157
3. Keine Verletzung des Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt	158
a. Keine Bedrohung der änderungsfesten Substanz der durch das Grundgesetz gewährten Grundrechte	158
b. Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und Angriffskriegsverbot	161
4. Keine Verletzung des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt	162
5. Keine Verletzung des Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt	164
6. Zwischenergebnis zu den Integrationsschranken aus Art. 79 Abs. 3 GG	167
<b>F. Ergebnis und Anträge</b>	<b>168</b>

## **Stellungnahme**

### **A. Anträge auf einstweilige Anordnungen**

Der Deutsche Bundestag geht davon aus, dass mit der Zusicherung des Bundespräsidenten, die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon nicht auszufertigen

S. das Schreiben des Chefs des Bundespräsidialamtes v. 30. Juni 2008.

die Anträge auf einstweilige Anordnung als erledigt angesehen werden können.

Die Ausfertigung und Verkündung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon ist von der Ausfertigung und Übersendung der Ratifikationsurkunde zu unterscheiden. Aus Sicht des Deutschen Bundestages ist es in Fällen wie dem Vorliegenden ausreichend, die Nichthinterlegung der Ratifikationsurkunde zuzusichern, um eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern. Für die Zusicherung der Nichtausfertigung eines Zustimmungsgesetzes besteht demgegenüber in aller Regel kein Rechtsschutzbedürfnis.

### **B. Zulässigkeitsfragen**

#### **I. Unzulässigkeit des Antrags im Organstreitverfahren**

Der Antrag der Antragstellerin im Organstreitverfahren gegen das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag ist unzulässig. Es ist bereits offen, gegen welchen Antragsgegner sich die Organklage richten soll (1.) Des Weiteren ist der Antrag nach Art.

93 Abs. 1 Nr. 1 GG iVm. § 13 Nr. 5 und §§ 63 ff. BVerfGG nicht statthaft (2.). Die Antragstellerin ist darüber hinaus in dieser Konstellation nicht antragsbefugt (3.). Auch ein Rechtsschutzbedürfnis ist nicht gegeben (4.).

## **1. Antragsgegner**

Die Antragstellerin benennt in ihrem Antrag keinen Antragsgegner. Gegen wen sich das Rechtsschutzbegehren richtet, ist daher im Wege der Auslegung zu ermitteln.

Vgl. BVerfGE 68, 1 (68).

Zugestellt wurde der Antrag der Bundesregierung. Das Zustimmungsgesetz der Bundesregierung zuzurechnen ist indessen nicht möglich, weil evidentermaßen der Bundestag den maßgeblichen Gesetzesbeschluss gefasst hat.

Vgl. Vosskuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 112, mit Hinweis auf BVerfGE 73, 1, 30; 73, 40, 67; 83, 322, 336.

Die Bundesregierung findet in dem Antrag auch gar keine Erwähnung.

Die Argumentation der Antragstellerin lässt vielmehr erkennen, dass diese sich gegen den Deutschen Bundestag wenden will, dem sie als Fraktion selbst angehört. Das durch den Antrag nach §§ 63 ff. BVerfGG begründete Prozessverhältnis besteht demnach ausschließlich zwischen der Antragstellerin und dem Deutschen Bundestag.

## **2. Statthaftigkeit**

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht

„über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung



eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind“.

Hier ist sehr zweifelhaft, ob zwischen der Antragstellerin und dem Bundestag ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis besteht, aus dem sich die geltend gemachten gegenseitigen Rechte und Pflichten ergeben.

Vgl. BVerfGE 2, 143 (152); 27, 152 (157); 84, 290 (297 ff.); vgl. auch Umbach in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 17 ff.; W. Meyer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, 5. Aufl. 2003, Art. 93 Rn. 27.

Dies wäre jedoch Voraussetzung für die Statthaftigkeit des Organstreitverfahrens; gerade darin unterscheidet sich der Organstreit vom Verfahren der abstrakten Normenkontrolle.

Der Organstreit dient der Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen, dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht dagegen der objektiven Verfassungsmäßigkeitskontrolle eines Organhandelns oder einer allgemeinen Verfassungsaufsicht.

BVerfGE 68, 1 (73); 100, 266 (268); 104, 151 (194); 118, 244 (257). S. auch Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 80.

Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes existieren dagegen die prinzipalen Normenkontrollverfahren. Im Rahmen der subjektiven Parteistreitigkeit des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist indessen eine prinzipale Normenkontrolle ausgeschlossen.

Dazu Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, § 67 Rn. 37.

### **3. Parteifähigkeit und Antragsbefugnis**

Auch Fraktionen sind im Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht parteifähig, wenn sie eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen.

BVerfGE 2, 143 (165); 104, 151 (193).

Ferner können die Fraktionen in Prozessstandschaft für das Parlament dessen Rechte geltend machen.

Vgl. BVerfGE 90, 286 (336); BVerfGE 100, 266 (268); BVerfGE 103, 81 (86); BVerfGE 104, 151 (193); s. auch Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 80 ff.; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 88.

Die Möglichkeit der Verletzung eigener Statusrechte wird im vorliegenden Fall indessen nicht überzeugend dargetan (dazu a.). Die Antragstellerin kann sich hier auch nicht darauf berufen, sie mache Rechte des Bundestages geltend (dazu b.).

#### *a. Verletzung in Fraktionsrechten*

Soweit die Antragstellerin sich selbst dadurch in ihren Rechten verletzt sieht, dass der Bundestag das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon verabschiedet hat (Antragsschrift, S. 5), vermag sie die Möglichkeit einer solchen Rechtsverletzung nicht plausibel zu begründen. Die Antragstellerin legt nicht dar, inwiefern sie als Fraktion in ihren verfassungsrechtlichen Statusrechten verletzt sein könnte.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens soll nach dem Willen der Antragstellerin die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes – des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon – insgesamt sein. Es geht mithin schon im Ausgangspunkt nicht um spezielle und punktuelle Statusfragen und subjektive Rechte, auf die hin eine Norm gem. § 67 BVerfGG im Organstreitverfahren überprüft werden kann.

Denn als Rechte der Antragstellerin kommen lediglich eigene Statusrechte im innerparlamentarischen Raum in Betracht. Eine Berufung auf objektives Verfassungsrecht ist im Organstreitverfahren nicht möglich.

Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 73.

Auch wenn Abgeordnete und Fraktionen dafür verantwortlich sind, dass Gesetze und Vertragszustimmungen des Bundestages im Einklang mit der Verfassung verabschiedet werden, folgt daraus kein subjektives Recht der Fraktion auf ein rechtmäßiges Handeln des Bundestages.

Bereits im Urteil zum EVG-Vertrag hat das Bundesverfassungsgericht dies in Bezug auf einzelne Abgeordnete klargestellt:

„Von der Frage, ob ein mit einfacher Mehrheit gefasster Beschluss des Bundestages rechtswirksam ist oder nicht, wird aber der verfassungsrechtliche Status des einzelnen Abgeordneten nicht berührt.“

(BVerfGE 2, 143 [167]).

Etwas anderes kann auch nicht für eine Fraktion gelten.

Die Antragstellerin scheint demgegenüber davon auszugehen, sie sei Inhaberin eines eigenen Anspruchs darauf, dass der Bundestag nicht ein Gesetz erlässt, das nach ihrer Auffassung die Grenzen der Integration gem. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt. Ein solcher Anspruch findet im Grundgesetz jedoch keine Grundlage.

Die Fraktion als Gesamtheit von Abgeordneten ist zwar wie jeder einzelne Abgeordnete gegenüber dem Grundgesetz verpflichtet, Rechtsverletzungen zu vermeiden und darauf hinzuwirken, dass das Grundgesetz geachtet wird.

BVerfGE 2, 143 (170 f.).

Dieser Pflicht korrespondiert jedoch kein Anspruch der Fraktion, den sie gegenüber dem Deutschen Bundestag durchsetzen könnte. Das folgt daraus, dass eine Fraktion als solche nicht zum Kreis der Antragsberechtigten im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG gehört.

Die einzelnen Aspekte, mit denen die Antragstellerin die Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsgesetzes begründen will (Antragsschrift, S. 7), vermögen keinen speziellen Bezug zum verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin als Fraktion und zu ihren subjektiven Rechten zu begründen.

Zum einen macht die Antragstellerin geltend, die Europäische Union weise auch mit dem Vertrag von Lissabon, der Gegenstand des fraglichen Zustimmungsgesetzes ist, ein Defizit demokratischer Legitimation auf (Antragsschrift, S. 5). Mit der Übertragung von Kompetenzen auf die EU ginge daher ein ausreichendes „Niveau der demokratischen Legitimation von Hoheitsgewalt verloren“ und somit würden „über das in Art. 23 und 79 Abs. 3 GG zulässige Maß hinaus demokratische Entscheidungsbefugnisse übertragen“ (Antragsschrift, S. 5).

Ferner würde durch „eine ausufernde Übertragung von Kompetenzen an die Union ein Verlust von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages“ eintreten, „der über das durch Art. 23 GG legitimierte Maß hinaus geht und mit Art. 20 GG nicht mehr zu vereinbaren ist“ (Antragsschrift, S. 7).

Schließlich werde „der Bundestag in seinen Rechten verletzt, weil nach den Art. 42 ff. EUV (Lissabon) der Rat über den Einsatz von Streitkräften im Rahmen von Missionen der EU außerhalb ihres eigenen Grenzgebiets beschließt“, womit der Parlamentsvorbehalt für Einsätze deutscher Streitkräfte „konterkariert“ werde.

Der Vorwurf betreffend den Verlust substantieller Entscheidungsbefugnisse des Bundestages impliziert, dass entweder die einzelnen Bundestagsfraktionen ein eigenes Recht auf Erhaltung der Entscheidungszuständigkeit des Bundestages haben oder ein solches Recht des Bundestages als „Organwalterinnen“ desselben im Organstreit gegen dieses Organ geltend machen können. Ersteres scheint die Antragstellerin aus dem Maastricht-Urteil zu schließen, in dem das Bundesverfassungsgericht ein entsprechendes Recht für jeden Wahlberechtigten anerkannt hat.

BVerfGE 89, 155 (Rn. 61 f.) – Maastricht.

Das Maastricht-Urteil erging jedoch im Rahmen eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens angesichts einer möglichen Verletzung von Individualrechten. Bei dem hier angestregten Organstreit bedarf es dagegen der Geltendmachung eigener Rechte der Fraktion in ihrem spezifisch verfassungsrechtlichen Verhältnis zum Bundestag. Für ein originäres Fraktionsrecht der bezeichneten Art gerade gegenüber dem Parlament fehlen jedoch jegliche Anhaltspunkte.

Insbesondere kann hier nicht auf eine mangelnde Beteiligung des Bundestages und der Abgeordneten abgestellt werden (so auch die Antragstellerin, Antragschrift S. 5).

Vorliegend geht es, wie die Antragstellerin selbst bemerkt, nicht um eine Regelung, die die Fraktion oder die in ihr vereinigten Abgeordneten in ihrem „Recht auf Mitwirkung an der Arbeit des Bundestages“

BVerfGE 90, 286 (343).

betrifft, sondern – wie oben dargelegt – um den Umfang der Zuständigkeiten des Bundestages als Gesamtorgan.

#### *b. Rechte des Bundestages*

Fraktionen können in Prozessstandschaft für das Parlament dessen Rechte geltend machen.

Vgl. BVerfGE 90, 286 (336); BVerfGE 100, 266 (268); BVerfGE 103, 81 (86); BVerfGE 104, 151 (193); s. auch Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 80 ff.; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 93 Rn. 88.

Dies kann jedoch nicht gelten, wenn die Fraktion für und gegen das Organ Deutscher Bundestag streitet.

Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 93 Rn. 11, mit Hinweis auf StGH BW, DÖV 97, 204 und VerfGH NW, OVG 46, 282/287 (Organklagen auf Länderebene); s. auch Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 93 Rn. 35; vgl. ferner BVerfGE 100, 266 (269 ff.).

Soweit die Antragstellerin als „Organwalterin“ Rechte des Bundestages geltend machen möchte, ist dies bereits logisch ausgeschlossen. Denn sie würde auf diese Weise in einem kontradiktorischen Verfahren zugleich für und gegen den Bundestag streiten. Eine Prozessstandschaft ist in dieser Konstellation nicht nur überflüssig, da der Bundestag ja selbst am Prozess beteiligt ist, sondern auch sinnwidrig, da die Fraktion fremde subjektive Rechte gegenüber dem Rechtsinhaber selbst gel-

tend machen würde. Der Gedanke des Minderheitenschutzes kann es zwar erfordern, dass eine Fraktion Rechte des Bundestages auch ohne den Willen der Parlamentsmehrheit gegenüber anderen Organen geltend macht. Dieser Minderheitenschutz darf aber nicht eine faktische Umkehrung der Repräsentationsverhältnisse im Bundestag zur Folge haben, indem im Gesetzgebungsverfahren unterlegene parlamentarische Minderheiten der Bundestagsmehrheit ihren Willen im Wege eines verfassungsgerichtlichen Prozesses aufzwingen, obwohl sie die Voraussetzungen zur Einleitung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens gerade nicht erfüllen.

Zum Minderheitenschutz als Zweck der Prozessstand-schaft Vosskuhle, in: von Mangold/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 93 Rn. 110.

Aus alledem folgt, dass die Antragstellerin mit ihrem Vorbringen im vorliegenden Organstreit nicht gehört werden kann. Ihr fehlt die Antragsbefugnis.

#### **4. Rechtsschutzbedürfnis**

Wie oben dargelegt, begehrt die Antragstellerin in der Sache eine objektive Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Lissabonner Vertrag. Hierfür steht im Grundsatz das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zur Verfügung. Als Fraktion ist sie im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle jedoch nicht parteifähig; die Zulässigkeit eines Antrags auf abstrakte Normenkontrolle setzt vielmehr ein Drittel der Mitglieder des Bundestages voraus. Dieses Quorum erreichen die Mitglieder der antragstellenden Fraktion nicht.

Die mit dem Vertrag von Lissabon verbundene Verfassungsänderung (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom März 2008 (Artikel 23, 45 und 93), BT-Drs. 16/8488) senkt das Quorum des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf ein Viertel ab. Auch dieses Quorum erreichen die Mitglieder der antragstellenden Fraktion nicht. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat damit die Zulässigkeitsanforderungen für die abstrakte Normenkontrol-

le soeben überprüft und Fraktionen gerade nicht als Antragsberechtigte aufgenommen.

Deswegen versucht sie, ihr Anliegen im Organstreitverfahren vorzubringen. Dass damit lediglich die Zulässigkeitsvoraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle umgangen werden sollen, wird insbesondere daran deutlich, dass, wie etwa hinsichtlich des Antragsgegners, präzise Benennungen vermieden werden. Es zeigt sich auch daran, dass der Antrag, so wie er formuliert ist, dem einer abstrakten Normenkontrolle entspricht. Das legt den Verdacht nahe, dass es der Antragstellerin vordergründig nicht auf den Rechtsschutz ankommt, sondern auf eine Fortsetzung der an sich durch die Beschlussfassung über das Zustimmungsgesetz bereits abgeschlossenen politischen Debatte mit anderen, nämlich verfassungsgerichtlichen, Mitteln. Auch das Abstimmungsverhalten der Antragstellerin im Gesetzgebungsverfahren zum Zustimmungsgesetz ist ein Indiz für ein unzureichendes Rechtsschutzbedürfnis: Die Antragstellerin hat zwar in der Plenumsabstimmung gegen das Zustimmungsgesetz gestimmt, bei der Begleitgesetzgebung jedoch offensichtlich keine schwerwiegenden Bedenken gehabt, da sie sich der Stimme enthielt.

Zur namentlichen Schlussabstimmung über das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300) im Plenum s. 157. Sitzg., Prot. S. 16485; zur Abstimmung über die Begleitgesetzgebung (BT-Drs. 16/8488) s. 157. Sitzg., Prot. S. 16479, ein Mitglied der Fraktion DIE LINKE. hat bei der namentlichen Schlussabstimmung gegen das Gesetz gestimmt (MdB Heike Hänsel).

Dies steht in Widerspruch zu dem Vorbringen, dass die Antragstellerin auf Grund des Vertragsinhalts von der Verfassungswidrigkeit des deutschen Umsetzungsgesetzes überzeugt ist und sich dadurch in ihren Rechten verletzt sieht. Denn nicht nur das Zustimmungsgesetz, sondern auch die Begleitgesetze ergingen zur Umsetzung des Vertragswerks.

Für politische Zurschaustellungen ohne Rechtsschutzanliegen steht das Bundesverfassungsgericht indessen nicht zur Verfö-

gung. Der Antragstellerin fehlt es folglich bereits an einem Rechtsschutzbedürfnis.

## **5. Ergebnis**

Der Antrag, im Organstreitverfahren festzustellen, dass das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon den Bundestag in seinen Rechten verletzt und deshalb unvereinbar mit dem Grundgesetz ist, ist als unzulässig abzuweisen.

## **II. Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde**

Die von 53 Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag gemeinsam erhobene Verfassungsbeschwerde ist ebenfalls unzulässig.

Eine Verfassungsbeschwerde ist nur dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch den angegriffenen Hoheitsakt in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) selbst, unmittelbar und gegenwärtig verletzt zu sein. Der Beschwerdeführer muss hinreichend substantiiert darlegen, dass eine solche Verletzung möglich erscheint. Dies gelingt den Beschwerdeführern hier nicht (dazu 1.). Es bestehen daneben erhebliche Zweifel am Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführer (dazu 2.).

### **1. Beschwerdebefugnis**

Es wird weder substantiiert die Möglichkeit einer Verletzung in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten dargelegt, noch sind die Beschwerdeführer gegenwärtig und unmittelbar



betroffen. Sowohl für Art. 1 Abs. 1 GG wie auch für Art. 38 GG ist bereits die Möglichkeit einer Verletzung nicht hinreichend dargetan.

*a. Art. 1 Abs. 1 GG*

Die Beschwerdeführer bringen vor, sie würden „in ihrem Recht auf Unantastbarkeit der Menschenwürde verletzt, indem das Recht aus Art. 1 Abs. 1 GG durch die europäischen Verträge in der Auslegung des EuGH in seiner Substanz eingeschränkt“ werde.

Die Beschwerdeführer beziehen sich auf die Urteile Schmidberger, Omega, Viking und Laval (EuGH, Rs. C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003 I-5659; EuGH, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609; EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Urt. 11.12.2007; EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007).

Wie immer man die fraglichen Urteile insbesondere der jüngeren Zeit bewerten mag – sie ergingen auf der Grundlage des geltenden Primärrechts, das nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Ohnehin kann dem Wortlaut der Urteilspassagen nicht entnommen werden, dass der EuGH die Menschenwürde relativiert (s. dazu im Einzelnen unten, S. 106).

Der Vertragstext von Lissabon selbst sieht keine irgendwie geartete Einschränkung oder auch nur Einschränkungbarkeit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes vor.

Die Menschenwürde wird ganz im Gegenteil in der durch den Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich werdenden Charta der Grundrechte für „unantastbar“ erklärt. Schon dieser eindeutige Wortlaut lässt den Einwand der Beschwerdeführer, der allgemeine Gesetzesvorbehalt des Art. 52 Abs. 1 GRCh relativiere die Menschenwürde auf europäischer Ebene, ins Leere gehen (näher dazu unten, S. 108).

Die Beschwerdeführer müssten im Übrigen „selbst, unmittelbar und gegenwärtig“

Vgl. BVerfGE 1, 97 (101 f.).

in ihrer Menschenwürdegarantie betroffen sein. Schon die unmittelbare Betroffenheit ist bei der behaupteten Relativierung des Menschenwürdeschutzes durch die Rechtsprechung des EuGH nicht gegeben, zumal kein Bezug zum Vertrag von Lissabon dargetan ist. Es ist auch nicht ersichtlich, dass es ausnahmsweise den Beschwerdeführern nicht zumutbar wäre, einen sie unmittelbar betreffenden Vollzugsakt abzuwarten und gegen diesen vorzugehen,

Vgl. dazu BVerfGE 100, 313 (354); 109, 279 (306 f.).

da weder Schutz durch das Bundesverfassungsgericht noch durch den EuGH zu erwarten sei. Für eine Ausnahme vom Unmittelbarkeitserfordernis besteht schon deswegen kein Anlass, weil erforderlichenfalls das BVerfG, das insoweit zum EuGH in einem Kooperationsverhältnis steht, nach den Grundsätzen der Solange II-Rechtsprechung einen ausreichenden Grundrechtsschutz gewährleistet.

BVerfGE 73, 339 (387) – Solange II.

#### *b. Art. 38 GG*

Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil Art. 38 GG einen Gehalt zugemessen, der bei der Fortentwicklung der europäischen Integration im Wege der Verfassungsbeschwerde eingefordert werden kann:

„Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 iVm. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.“

(BVerfGE 89, 155 [171] – Maastricht).

Von einer solchen „Funktionsentleerung“ des Deutschen Bundestags durch den Vertrag von Lissabon kann jedoch keine Rede sein.

Bereits das Argument eines zu Lasten des Bundestages gehenden Kompetenzzuwachses auf europäischer Ebene geht fehl. Unabhängig von der Frage, wie sinnvoll quantitative Betrachtungen

Dazu Töller, Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2008, S. 3 ff.

im vorliegenden Kontext sind, gibt der Zuwachs an europäischen Zuständigkeiten in qualitativer Hinsicht keinen Anlass für die Annahme einer Funktionsentleerung des Bundestages (s. dazu im Einzelnen unten, S. 118 bis 124). Genuin neue Kompetenzen finden sich im Wesentlichen lediglich in den Sachbereichen Tourismus und Raumfahrt sowie bei der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit, für die im Übrigen die Ausgliederung in einen nicht-vergemeinschafteten Bereich aufgegeben wird.

Diese qualitative Einschätzung teilt auch der französische Verfassungsrat in seiner Entscheidung vom Dezember 2007 betreffend die Vorabkontrolle der Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit der französischen Verfassung.

Conseil constitutionnel, Entscheidung 2007-560 DC v. 20.12.2007, deutsche Übersetzung unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560/index.htm>, Rn. 18 f.

Zudem wird die Union in einigen Bereichen zu Koordinierungs-, Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen ermächtigt,

„ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.“ (Art. 2 Abs. 5 AEUV).

Zu diesen Bereichen gehören die Bildung durch den Sport, die Kompetenz zur Koordinierung des Katastrophenschutzes und die Unterstützung nationaler Verwaltungstätigkeit (vgl. Art. 6 AEUV).

## Die Einwände zur Kompetenzabrundungsklausel des Art. 352 AEUV

Vgl. dazu bereits die beanstandungslose Prüfung der Vorläuferbestimmung in BVerfGE 89, 155 (210) – Maastricht.

und zum vereinfachten Änderungsverfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV (Lissabon) stützen die Annahme einer Funktionsentleerung auf nationaler Ebene ebenfalls nicht. Für Art. 48 Abs. 6 EUV ergibt bereits die Lektüre des Unterabsatzes 3, dass das vereinfachte Änderungsverfahren nicht „zu einer Ausdehnung der der Union (...) übertragenden Zuständigkeiten führen“ darf. Der Vorwurf der Übertragung von originär legislativen Befugnissen auf ein exekutives Organ auf europäischer Ebene (dazu näher unten, S. 66) betrifft nicht die Funktionsentleerung des Bundestages auf der Mitgliedstaatenebene, hier ist zwischen Verbandskompetenzen und Organzuständigkeiten zu trennen. Im Übrigen hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits zum Rat geäußert und dessen Rolle nicht beanstandet.

BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht. Zudem wird das Europäische Parlament gegenüber dem Rat durch den Vertrag von Lissabon gerade gestärkt (Art. 14 Abs. 1 EUV [Lissabon]). Das Zusammenwirken von Europäischem Parlament und Rat bei der Gesetzgebung wird mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 AEUV zum Regelfall.

Von einer Funktionsentleerung des Bundestages kann letztlich auch deswegen keine Rede sein, weil durch den neuen Vertrag die Rolle der nationalen Parlamente aufgewertet wird (vgl. Art. 10 Abs. 2 Satz 2, 12 EUV [Lissabon]).

S. auch die Ausführungen zu Zulässigkeitsfragen und Art. 38 GG in den Verfahren 2 BvE 2/08 und 2 BvR 1010/08 von Pernice, Stellungnahme des Deutschen Bundestags, S. 18 ff. und Tomuschat, Stellungnahme der Bundesregierung, S. 13 ff.

## 2. Rechtsschutzbedürfnis

Zweifel bestehen auch daran, ob den Beschwerdeführern überhaupt ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite steht.

### *a. Unechte Verfassungsbeschwerde*

Diese Zweifel gründen sich zuvörderst auf den Umstand, dass hier 53 Beschwerdeführer, die mit den Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE. identisch sind, eine Sammelverfassungsbeschwerde erheben.

Sicherlich steht die Verfassungsbeschwerde im Grundsatz auch Abgeordneten offen, auch sie sind ‚jedermann‘ iSd. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG. Sie können grundsätzlich wie jeder Bürger ihre Grundrechte einfordern und insbesondere die Verletzung von Statusrechten durch staatliche Behörden oder Gerichte rügen, die keine Verfassungsorganqualität haben.

BVerfGE 108, 251 (266 f.); Ruppert, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90, Rn. 48.

Darum geht es vorliegend jedoch nicht. Hier wollen die Abgeordneten gegen ein Gesetz des Bundestages und damit eines Verfassungsorgans vorgehen. Es geht dabei offenbar weniger um eine individuelle Beschwer als um eine objektive Verfassungsmäßigkeitskontrolle des Zustimmungsgesetzes. Die Beschwerdeführer bleiben in dem gemeinsamen Auftritt in der Rolle als Fraktion, sie treten gerade nicht als ‚jedermann‘ auf. Dies kommt in der Kollektivverfassungsbeschwerde zum Ausdruck. Für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle verfügt die Fraktion indessen nicht über die erforderliche Abgeordnetenzahl.

Es liegt daher der Verdacht nahe, dass wegen der fehlenden Voraussetzungen für eine Normenkontrolle zunächst mit einer Organklage (s. oben) und schließlich gewissermaßen hilfsweise

im Wege der Verfassungsbeschwerde vorgegangen wird. Für politisch motivierte Gutachtenverfahren steht das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht zur Verfügung. Über die Zuständigkeit zur Erstellung von Rechtsgutachten verfügt das Bundesverfassungsgericht seit der Änderung des § 97 BVerfGG im Jahre 1956

Gesetz zur Änderung des BVerfGG v. 21.07.1956, s. auch die Position des Rechtsausschusses des Bundestages im Benehmen mit dem BVerfG, BT-Drs. II/2388, S. 4, S. 11 f.

seit mehr als 50 Jahren nicht mehr.

#### *b. Besonderes Rechtsschutzbedürfnis*

Der Abgleich mit Gutachtenverfahren, die in anderen Mitgliedstaaten im Kontext von Primärrechtsänderungen durchgeführt werden, macht den Blick frei auf einen weiteren Aspekt des Rechtsschutzbedürfnisses: Wo wie in Frankreich eine objektive Kontrolle der Vereinbarkeit von beabsichtigten Primärrechtsänderungen mit der mitgliedstaatlichen Verfassung nach Art. 54 der Französischen Verfassung durchgeführt wird, dient dies typischerweise dem Zweck, die Verfassung anschließend entsprechend zu ändern.

S. zuletzt Conseil constitutionnel, Entscheidung 2007-560 DC v. 20.12.2007, deutsche Übersetzung unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560/index.htm>.

Ein solcher Schritt ist in Deutschland wegen des Zweidrittelquorums in Art. 23 Abs. 1 GG nicht erforderlich, die materielle Verfassungsänderung ist im Zustimmungsgesetz bereits enthalten. Diese materielle Verfassungsänderung ist lediglich durch Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt. Dementsprechend erscheint für Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, die sich gegen ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 GG richten, das mit verfassungsändernder Mehrheit verabschiedet wurde, wegen des be-

sonderen Gewichts einer materiellen Verfassungsänderung ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis erforderlich, das sich an den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG orientiert und auf diese konzentriert. Ein solches ist nicht dargetan, vielmehr tragen die Beschwerdeführer vom Bundesstaatsprinzip bis zum Angriffskriegsverbot eine Vielzahl von für sich genommen zum Teil durchaus bedenkenswerten Aspekten vor, ohne jedoch die spezifische Überschreitung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG im Einzelnen darzulegen.

### *c. Subjektive Beschwer*

Zweifel bestehen schließlich daran, dass die Beschwerdeführer sich durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon tatsächlich beschwert fühlen, was ebenfalls Voraussetzung für die Annahme eines Rechtsschutzbedürfnisses ist.

Vgl. Ruppert, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90 Rn. 94.

Die Frage stellt sich deshalb, weil die Beschwerdeführer zwar – wie bereits ausgeführt – in der Plenumsabstimmung gegen das Zustimmungsgesetz gestimmt haben, bei der Begleitgesetzgebung jedoch offensichtlich keine schwerwiegenden Bedenken hatten, da sie sich bis auf die Abgeordnete Heike Hänsel der Stimme enthielten.

157. Sitzg., Prot. S. 16479; s. auch die Nachweise oben, S. 15.

Dieses Verhalten steht – jedenfalls für 52 der 53 Fraktionsmitglieder – im Widerspruch zu dem Vorbringen, dass die Beschwerdeführer auf Grund des Vertragsinhalts von der Verfassungswidrigkeit des deutschen Umsetzungsgesetzes überzeugt sind und sich dadurch in ihren Rechten verletzt sehen. Denn nicht nur das Zustimmungsgesetz, sondern auch die Begleitgesetze ergingen zur Umsetzung des Vertragswerks.

### **3. Ergebnis**

Die Verfassungsbeschwerde der 53 Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE. ist als unzulässig zu verwerfen.



## **C. Prüfungsumfang im Organstreit und bei der Verfassungsbeschwerde**

### **I. Prüfungsumfang im Organstreit**

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet im Organstreit über einen konkreten Rechtsstreit, nicht über abstrakte Rechtsfragen.

Vgl. BVerfGE 1, 208 (221).

Die Verfassungsinterpretation erfolgt nur im Hinblick auf die Streitschlichtung, da es sich hier um ein kontradiktorisches Verfahren und nicht etwa ein objektives Normenkontrollverfahren handelt.

Vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, § 67 Rn. 4, 6, 24; zur Natur des Organstreitverfahrens als kontradiktorisches Verfahren auch Vosskuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, 93 Rn. 99.

Weitreichende interpretatorische Festlegungen des Bundesverfassungsgerichts sind dabei nicht Ziel des Verfahrens. Gemäß § 67 S. 3 BVerfGG kann das Gericht zwar im Tenor vorgelagerte Auslegungsfragen mitentscheiden. Die Verfassungsauslegung darf jedoch nur Vorfrage, nicht Hauptfrage sein. Eine für die Auslegung des Grundgesetzes erhebliche Vorfrage kommt von vornherein nur in Betracht, sofern der Hauptantrag überhaupt zulässig ist, die aufgeworfene objektive Rechtsfrage mit hin für die Feststellung der subjektiven Rechtsverletzung überhaupt sachentscheidungserheblich ist.

Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, § 67 Rn. 50; Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 67 Rn. 19.

Zwar ist Art. 93 GG vergleichsweise offener formuliert und lässt vom Wortlaut her eine Auslegung zu, die nicht bloß eine konkrete Maßnahmenkontrolle, sondern „die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten...“ erlauben würde. Dem könnte man entnehmen, dass das Bundesverfassungsgericht auch zu einer objektiven, umfassenden Prüfung der Verfassungsmäßigkeit befugt sei. Dies entspricht jedoch gerade nicht der gefestigten Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht selbst sieht sich nämlich an die Grenzen des BVerfGG gebunden und nimmt entsprechend der das Grundgesetz konkretisierenden, im BVerfGG niedergelegten Regelung keinen erweiterten Prüfungsumfang in Anspruch.

BVerfGE 68, 1 (63); 73, 1 (28).

Ebenso ist dem Antragsteller die Erweiterung des verfahrensspezifisch begrenzten Prüfungsmaßstabs versagt.

Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, § 67, Rn. 47.

Dementsprechend richtet sich die materielle Prüfung im Organstreit unter Beteiligung einer Fraktion ausschließlich auf das konkrete verfassungsrechtliche Verhältnis der streitenden Organe bzw. Organteile, das Statusfragen im Verhältnis der Fraktion zum Bundestag betreffen muss.

Vgl. BVerfGE 84, 290 (297); Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, § 67 Rn. 44.

Sollte die Organklage entgegen der aufgezeigten Gründe doch als zulässig erachtet werden, so wäre der Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls auf die Aspekte aus dem für maßgeblich angesehenen verfassungsrechtlichen Verhältnis beschränkt. Alle Gesichtspunkte, die allgemeine (objektive) Verfassungsmäßigkeitserwägungen zum Zustimmungsgesetz betreffen, könnten höchstens in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht geprüft werden. Sie müssten dementsprechend selbst für den Fall der

Zulässigkeit der Organklage in der Begründetheitsprüfung außer Betracht bleiben.

## **II. Prüfungsumfang bei der Verfassungsbeschwerde**

Für Konstellationen der vorliegenden Art hat das Bundesverfassungsgericht seinen Prüfungsumfang im Maastricht-Urteil im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 GG wie folgt bestimmt: Es prüft im Wesentlichen die „Entleerung“ des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, und in diesem Rahmen den Kern des Demokratieprinzips, wie ihn Art. 79 Abs. 3 iVm. Art. 20 Abs. 1, 2 GG auch im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG gewährleistet.

BVerfGE 89, 155 (182) – Maastricht; vgl. auch BVerfGE 112, 368.

Eine darüber hinausgehende Prüfung scheidet dagegen aus. Um den Abstand zum Normenkontrollverfahren zu wahren, ist dieser Prüfungsumfang restriktiv zu handhaben. Auch mit Blick auf die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG (Zweidrittelmehrheit) mit dem Zustimmungsgesetz erfolgende materielle Verfassungsänderung ist kein Raum für die allgemeine abstrakte Überprüfung der Rechtmäßigkeit und demokratischen Legitimation eines Zwischenschrittes im europäischen Integrationsprozess. Es kann allenfalls um den eng verstandenen Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs.1 GG gehen.

BVerfGE 89, 155 (181) - Maastricht.

## **D. Ausgangslage der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon**

### **I. Natur und Stand der europäischen Integration**

Der Ausgangspunkt für die Argumentation der Antragstellerin und der Beschwerdeführer insbesondere im Hinblick auf die zu stellenden Demokratieanforderungen ist die Behauptung, der europäische Integrationsprozess sei zu einem vorläufigen Abschluss gekommen (Antragsschrift, S. 50\*). Mithin sei es nicht mehr zu rechtfertigen, die Anforderungen an das Niveau demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene abzuschwächen (Antragsschrift, S. 49).

Die Begründung, die zu diesem Ergebnis führt, hält einer näheren Überprüfung jedoch genauso wenig Stand wie die daraus abgeleitete Schlussfolgerung.

#### **1. Rechts- und Verfassungswandel**

Gesellschaftlich-rechtliche Endzustände mögen in einzelnen Gesellschaftsideologien eine Rolle spielen. In demokratisch verfassten Gesellschaften gibt es ebenso wenig einen Endzustand wie es ein Ende der Geschichte gibt. Eine Offenheit für die Veränderung ihrer tatsächlichen und ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen prägt auch die Europäische Union.

Die Diskussion des letzten Jahrzehnts um die „Finalität Europas“

---

*\* Hinweis: Im Folgenden beziehen sich Seitenzahlen auf die Antragsschrift im Organstreit, soweit diese inhaltsgleich mit der Beschwerdeschrift der Beschwerdeführer ist.*

S. nur J. Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000.

hat hier durch ein gelegentliches Fehlverständnis des Konzeptes der *finalité* im Sinne einer Diskussion um den Endzustand – anstatt der Beschreibung einer Zweckgerichtetheit – möglicherweise der Vorstellung Nahrung gegeben, man steuere auf den Endpunkt der europäischen Integration zu. Dies trifft nicht zu.

Art. 48 EUV (Lissabon) sieht ein ordentliches sowie ein vereinfachtes Änderungsverfahren für die Gründungsverträge vor, so dass es bereits auf einer formalen Ebene keinen Anhaltspunkt für das Erreichen eines Endzustandes gibt. Dem steht nicht entgegen, dass der Vertrag von Lissabon nach Ansicht vieler Beobachter auf absehbare Zeit das letzte große Reformvorhaben war. Die Fortentwicklung der europäischen Integration lässt sich auch als Abfolge von kleineren, sektoriellen Änderungsschritten vorstellen.

Änderungen im Kompetenzgefüge zur Anpassung an den politischen Handlungsbedarf auf Ebene der Union sind durchaus zu erwarten. Dies ist nicht zwingend mit einer linearen „Zunahme“ der Kompetenzen auf Unionsebene gleichzusetzen. Die Fortentwicklung der Union kann mit Blick auf die Begründung von Zuständigkeiten nämlich sowohl zunehmende als auch verringernde Tendenz aufweisen. Diese Entwicklungsoffenheit bringt der neu gefasste Art. 48 Abs. 2 EU (Lissabon) nunmehr deutlich zum Ausdruck wenn er vorsieht, dass die Entwürfe zur Änderung der Verträge

„eine Ausdehnung *oder Verringerung* der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben“ können (Hervorhebung hinzugefügt).

Ganz allgemein ist nicht gesagt, dass die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Reformen sich für alle Zeiten als tragfähig erweisen. Sollte im Bereich der institutionellen Architektur Re-

formbedarf fortbestehen, wird es absehbar auch zu weiteren Vertragsreformen kommen.

In diesem Sinne, aus einer sozialwissenschaftlichen Analyse heraus, A. Hofmann/W. Wessels, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, *Integration* 2008, 3 (20).

Auf einer tatsächlichen und formalen Ebene ist der Integrationsprozess schon deswegen nicht abgeschlossen, weil die EU sich derzeit in Beitrittsverhandlungen mit zwei Staaten (Kroatien, Türkei) befindet und über weitere mögliche Beitrittskandidaten diskutiert wird. Bekanntlich sind etliche europäische Staaten noch nicht Mitglied der EU. Es ist aus heutiger Sicht nicht absehbar, ob nicht doch eines Tages beispielsweise die Schweiz oder Norwegen den Weg in die EU finden. Daneben ist nicht absehbar, wie sich die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Austrittsklausel (Art. 50 EUV [Lissabon]) auswirken wird. Auch hier ist für die künftigen Jahrzehnte keine Prognose möglich. Somit ist es gerade das Kennzeichen der Europäischen Union, dass sie in höherem Maße beständiger Veränderung unterliegt, aber auch kontinuierlicherer Rechtfertigung bedarf, als es für die meisten Mitgliedstaaten der Fall ist.

Wenn man dem Vertrag von Lissabon Verfassungscharakter zumisst, wie es die Antragstellerin und die Beschwerdeführer tun, ist für die Vorstellung eines Endzustandes kein Raum. Auf einer verfassungsrechtlichen Ebene gibt es keinen Endzustand, weil sich die Veränderung der vorrechtlichen Voraussetzungen für Verfassung im Verfassungswandel niederschlägt. Dies gilt auch für das Primärrecht als Verfassungsrecht der Europäischen Union.

„Jede Verfassung ist ‚Verfassung in der Zeit‘“ (K. Hesse, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in: Benda/Maihofer/Vogel [Hrsg.], *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl. 1995, S. 11).

Verfassung muss daher stets inhaltlich mit dem geschichtlichen Wandel sozialer Wirklichkeit Schritt halten, damit die in ihr enthaltenen Regelungen den veränderten Gegebenheiten gerecht werden können, mithin die Verfassung nicht ‚versteinert‘.

Dazu Pernice, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, AöR 120 (1995), S. 100 (113).

Selbst der durch eine nationalstaatliche Verfassung konstituierte Staat existiert

„nur, weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den einzelnen aufbaut, dieser dauernde Vorgang ist sein Wesen als geistig-soziale Wirklichkeit“  
(Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 138).

Verfassungen geben demnach einen Prozess der Integration auf, die zur Schaffung politischer Einheit führen soll, jedoch beständigem Wandel unterliegen und diese Einheit, die gerade nicht Voraussetzung ihres Funktionierens ist, sondern stets neu herbeigeführt werden soll, nicht endgültig erreichen. Verfassung in diesem Sinne ist also auf die

„dauernde, stets erneuernde Bestätigung und Legitimation durch die im Staat wirksamen Überzeugungen, Gepflogenheiten und Anforderungen angewiesen.“ (P. Kirchhof, Die Identität der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, Bd. II, 272).

Verfassungsänderungen sowie Verfassungswandel durch Auslegung unterhalb der Schwelle einer Änderung des Verfassungstextes sind somit geradezu Voraussetzungen für die Kontinuität einer Verfassung.

Gerade wenn der Vertrag von Lissabon das Verfassungsrecht der EU beinhaltet, muss diese sich wie jede Verfassung angesichts sich verändernder Umstände und politischer Kräfteverhältnisse ständig entwickeln und weiterbilden können.

Vgl. dazu Badura, Verfassungsänderung, -wandel und -gewohnheitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1992, Bd. VII, 61.

Wenn Entwicklungsoffenheit im geschilderten Sinne sogar für die dichteste Form einer rechtlichen Grundordnung – Verfas-

sung – angenommen wird, dann muss dies erst recht gelten, wenn man der rechtlichen Grundordnung der europäischen Integration – anders als die Antragstellerin und die Beschwerdeführer – keinen genuinen Verfassungscharakter zumisst.

Unzutreffend ist es im Übrigen, wenn die Antragstellerin und die Beschwerdeführer die europäische Verfassungsdimension zwar bejahen, zugleich aber als etwas völlig Neues darstellen, um die These vom Endzustand der europäischen Integration zu belegen. Bereits die amtliche Begründung der Bundesregierung zum EGKS- und zum EWG-Vertrag sprach 1951 und 1957 beide davon, dass mit den Gemeinschaften ein

„europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung“  
errichtet werde.

BT-Drs. I/2401 Anlage 3 (BR-Drs. 470/51), S. 4; BT-Drs. II/3440, S. 108; vgl. auch Ophüls, Juristische Grundgedanken des Schumanplans, NJW 1951, 289.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits sehr früh, im Jahre 1967, den EWG-Vertrag als

„gewissermaßen die Verfassung [der] Gemeinschaft“  
beschrieben.

BVerfGE 22, 293 (296).

Auf die Bezeichnung des gescheiterten Vorläufers des Vertrags von Lissabon, des Vertrags über eine Verfassung für Europa, als Verfassung kann es also entgegen der vorgebrachten Ansicht nicht ankommen, zumal der Vertrag über eine Verfassung für Europa gerade nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist.

Auch der Wortlaut der Präambel des Vertrags von Lissabon spricht eindeutig gegen die Ansicht, mit diesem Vertrag sei ein Endpunkt der Integration erreicht. In der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde noch als Integrationsziel die Errichtung einer Europäischen Union benannt. Im Zuge der folgenden Primärrechtsänderungen und der Errichtung ei-



ner Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Formulierung aufgenommen, der zufolge die Mitgliedstaaten bestrebt sind, den Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben sowie eine ‚immer engere Union‘ zu schaffen, allerdings ohne ein bestimmtes Integrationsziel zu benennen. Dies sollte verdeutlichen, dass der Integrationsprozess mit der Errichtung der EU keineswegs abgeschlossen sein sollte.

Hilf/Pache, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, EUV Präambel, Rn. 11-12.

Sogar der Verfassungsvertrag hätte im Übrigen noch die Formel von der „immer engeren Union“ enthalten, allerdings lediglich in der Präambel der Grundrechte-Charta (Teil II des Verfassungsvertrages), nicht in der eigentlichen Präambel zum Verfassungsvertrag.

In der Präambel des Vertrags von Lissabon wird nun wieder ausdrücklich auf das Ziel einer immer engeren Union Bezug genommen. Dies belegt, dass jedenfalls der Vertrag von Lissabon nicht als Endpunkt der europäischen Integration verstanden werden soll.

Auch das Staatsziel ‚vereintes Europa‘, welches das Grundgesetz in der Präambel und in Art. 23 GG artikuliert, liefert keinen Beleg für die These vom Endpunkt der Integration. Auch dort ist notwendig ein dynamisch sich fortentwickelndes Europa gemeint, kein Statisches. Im rechtlichen wie im politischen Sinne bleibt Robert Schumans Satz vom 9. Mai 1950 richtig, dass Europa sich weder mit einem Schlage herstellen lässt und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung.

„L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.“ (R. Schuman, Déclaration du 9 mai 1950).

*(Übers.: Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.)*

## **2. Schrittweise Weiterentwicklung der demokratischen Grundlagen**

Wenn also von einem Endzustand der europäischen Integration keine Rede sein kann, bleibt es jedenfalls bei den vom Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil entwickelten Vorgaben zum demokratischem Legitimationsniveau. Dies umfasst eine absolute und eine relative Aussage.

Die absolute Aussage im Maastricht-Urteil ist, dass dem Bundestag „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ verbleiben müssen.

BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht.

Auch nach dem Vertrag von Lissabon bleibt es dabei, dass die EU komplementär über die nationale Ebene und durch genuin europäische Institutionen legitimiert wird. An dieser Stelle knüpft die relative Aussage des Maastricht-Urteils an: Die demokratischen Grundlagen der europäischen Integration entwickeln sich danach schritthaltend mit dem Integrationsprozess weiter.

BVerfGE 89, 155 (186, 213) – Maastricht.

Diese Weiterentwicklung wird im Folgenden (II. und III.) skizziert.

### **II. Funktionswandel von Bundestag und Europäischem Parlament**

Die Fortentwicklung der europäischen Integration seit dem Vertrag von Maastricht hat weder den Deutschen Bundestag noch das Europäische Parlament unverändert gelassen.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer lassen diese Weiterentwicklung insbesondere in der Zeit nach dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgericht von 1993 außer Betracht. Um die nachfolgend behandelten (s. unten E., S. 51 ff.) verfassungsrechtlichen Fragestellungen, die den Vertrag von Lissa-

bon betreffen, richtig zentrieren zu können, ist es daher erforderlich, vorab zumindest die großen Linien dieser Entwicklung nachzuzeichnen. Die Weiterentwicklung von Bundestag und Europäischem Parlament als handelnde Akteure in der europäischen Integration haben nämlich für nahezu alle von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern vorgebrachten Argumente und Einwände Bedeutung.

Kennzeichnend für die Entwicklung des Bundestages sind die gewachsenen europäischen Kompetenzen im Bemühen um seine ‚Europatauglichkeit‘ (dazu 1.). Die Entwicklung des Europäischen Parlaments ist von einer kontinuierlichen Zunahme an rechtlicher und politischer Bedeutung gekennzeichnet (dazu 2.). Die jüngste Entwicklung schließlich erreicht mit dem Vertrag von Lissabon eine neue Stufe: es ist die systematische Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Verfassungsarchitektur (dazu 3.)

### **1. Die gewachsenen europäischen Kompetenzen des Deutschen Bundestages**

Die Verfassung gibt seit 1992 insbesondere in Art. 23 Abs. 3 GG vor, dass und wie der Bundestag auch nach der Übertragung von Hoheitsrechten an die EU durch Zustimmungsgesetze zu Gründungs- oder Änderungsverträgen zur europäischen Integration weiter eine Rolle spielen muss. Dort wird festgelegt, dass die Bundesregierung vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der EU dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme geben muss und dass die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages bei ihren Verhandlungen berücksichtigt.

Seit der Einführung des Art. 23 GG bemüht sich der Bundestag um eine Effektivierung dieser Vorschrift.

Schon im Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht im Kontext der Mitwirkung des Bundestages zum Verhältnis Bundestag – Bundesregierung betont: „Diese wechselbezüglichen Kompetenzen sind von Bundesregierung und Bundestag im Sinne der Organtreue wahrzunehmen.“

(BVerfGE 89, 155 [191] – Maastricht).

In jüngerer Zeit haben die Bemühungen des Deutschen Bundestages um eine verbesserte Europakompetenz ihren Ausgangspunkt in den Erfahrungen mit einer eigenständigen Beteiligung als nationales Parlament an den Arbeiten der beiden Konvente, die die Charta der Grundrechte (2000) und den Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004) vorbereitet haben. Die eigenständige Rolle ist in der Folge in verschiedene Richtungen weiter entwickelt worden.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Haftbefehl (BVerfGE 113, 273) mit dem dort enthaltenen Hinweis auf die ‚normative Freiheit‘ des Gesetzgebers (Antragsschrift, S. 315), womit sich auch normative Verantwortung verbindet, hat sicherlich in dieser Entwicklung ebenfalls eine Rolle gespielt.

Eigenständigkeit setzt einen hinreichenden Informationsstand voraus. Die Bemühungen, im Rahmen der Föderalismusreform für den Bundestag Verbesserungen hinsichtlich der Informations- und Beteiligungsrechte über eine Änderung des Art. 23 GG zu erzielen, blieben weitgehend erfolglos.

Im Rahmen des Ratifikationsverfahrens zum Vertrag über eine Verfassung für Europa hat der Bundestag aber ein Bündel von Maßnahmen verabschiedet bzw. eingeleitet, die der Effektivierung seiner Mitwirkungsrechte dienen:

Durch Änderung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (EUZBBG) hat er die Rechtsgrundlage für eine Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusam-

menarbeit in Angelegenheiten der EU geschaffen. Durch die nach Vorarbeiten in der 15. Wahlperiode

S. BT-Drs. 15/5492, 15/5493 und 15/4925.

im Verlaufe des Jahres 2006 ausgehandelte und im September 2006 in Kraft getretene Vereinbarung konnte eine Reihe von normativen Klarstellungen erreicht werden.

Die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BBV)

BGBl. I 2006, S. 2177.

stärkt die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Europapolitik. Die Vereinbarung schafft erweiterte und zeitlich gestraffte Unterrichtungspflichten für die Bundesregierung, Fristverkürzungen für die Vorlage von Berichten der Bundesressorts zu EU-Vorhaben sowie ausführlichere Informationspflichten zu den Sitzungen der Fachministerräte und anderer Gremien. Geregelt werden damit Einzelfragen der Informationsflüsse insbesondere zu informellen Elementen der Europapolitik (Informationen zu informellen Räten, sog. Non-papers u.ä.). Der Bundestag hat indessen noch immer keinen Zugang zu Ressortabstimmungen und zu Weisungsrunden im Bereich der Bundesregierung, anders als der Bundesrat über die Länder. Er erhält aber sämtliche sich aus diesen Runden ergebende schriftliche Weisungen an die Ständige Vertretung in Brüssel sowie deren schriftliche Berichte über Sitzungen des Ausschuss der Ständigen Vertreter, von Ministerräten und Ratsarbeitsgruppen.

Immerhin ist in der Vereinbarung festgehalten, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Deutschen Bundestages ihren Verhandlungen zugrunde legt – und nicht lediglich „berücksichtigt“ (Art. 23 Abs. 3 GG) oder, wie es für die Stellungnahme des Bundesrates bestimmt ist, „maßgeblich berücksichtigt“ (Art. 23 Abs. 4 GG). Die Bundesregierung legt notfalls im Rat einen Parlamentsvorbehalt ein, wenn der Beschluss des

Deutschen Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist. Allerdings bleibt das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Voten des Deutschen Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, letztlich unberührt.

Dennoch binden diese Regelungen die Bundesregierung bei ihrem Handeln auf europäischer Ebene bereits deutlich enger an die Vorstellungen des Bundestags als bei der sonstigen internationalen Zusammenarbeit auf völkerrechtlicher Ebene.

Innerparlamentarisch hat der Bundestag parallel zu den Bemühungen um eine bessere und schnellere innerstaatliche Einbindung zwecks besserer Vorfeldanalyse bzw. ‚europapolitischer Frühwarnung‘ organisatorische, personelle und auch geschäftsordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen. Sie dienen u.a. der Straffung der Abläufe bei der Behandlung von dem Bundestag durch die Bundesregierung förmlich zugeleitete EU-Dokumente sowie der Konzentration auf die davon als wesentlich eingeschätzten Dossiers. Ein neu eingerichtetes Referat der Bundestagsverwaltung unterstützt die Abgeordneten durch Zuarbeiten in Form von Sachständen, regelmäßigen Berichten aus Brüssel sowie bei der Erarbeitung von Stellungnahmen. Der Bundestag hat sich zudem aus der (informativen) Abhängigkeit von der Bundesregierung gelöst und 2007 ein eigenes Verbindungsbüro in Brüssel errichtet, in dem neben Personal der Bundestagsverwaltung auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen tätig sind. Seit Herbst 2006 verfügt der Deutsche Bundestag zudem über ein vom Europäischen Parlament zur Verfügung gestelltes Delegationsbüro in Brüssel und Strasbourg. Dieses an alle nationalen Parlamente gerichtete und mittlerweile von fast allen genutzte Angebot fördert die Herausbildung eines engen Informationsnetzwerks der Parlamente untereinander.

Auch in europäischen Angelegenheiten greift der Bundestag im Übrigen selbstverständlich auf das traditionelle Kontrollinstrumentarium der Anfragen gegenüber der Regierung zurück.

Ein jüngeres Beispiel ist eine Kleine Anfrage zu den EuGH-Urteilen Viking, Laval und Rüffert, s. dazu Antwort der Bundesregierung vom 24. Juni 2008 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Diether Dehm und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 16/9416), Auswirkungen der Urteile „Viking“, „Laval“ und „Rüffert“ des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, BT-Drs. 16/9721.

Der Bedeutungszuwachs des Europaausschusses des Bundestages spiegelt die gewachsene Statur des Bundestages in europäischen Angelegenheiten insgesamt. Im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, der mit der durch den Vertrag von Maastricht bedingten Verfassungsänderung von 1992 als einer der wenigen durch das Grundgesetz (Art. 45 GG) zwingend vorgegebenen Ausschüsse eingerichtet wurde,

Der Ausschuss kann die Rechte des Bundestages wahrnehmen und gegenüber der Bundesregierung Stellungnahmen im Sinne des Art. 23 Abs. 3 GG abgeben (sog. plenareretzende Beschlüsse). Im Unterschied zu anderen Ausschüssen kann der EU-Ausschuss außerdem Änderungsanträge zu Beschlussempfehlungen der federführenden Fachausschüsse in das Plenum des Bundestages einbringen.

informiert die Bundesregierung heute regelmäßig vor wichtigen Ratssitzungen über die deutsche Position und die Verhandlungssituation im Rat und erläutert zu einem späteren Zeitpunkt die erzielten Verhandlungsergebnisse.

Die Europäisierung der Ausschussarbeit zeigt sich auch im Bedeutungszuwachs des schon seit der 11. Wahlperiode bestehenden Unterausschusses Europarecht im Rechtsausschuss, wie sie seit 1995 zu verzeichnen ist.

EU-Vorlagen, bei denen der Rechtsausschuss federführend oder mitberatend ist, werden dort mit dem Ziel behandelt, dem Rechtsausschuss das Verfahren für die weitere Beratung dieser Vorlagen zu empfehlen. Für in diesem Kontext mögliche Einwirkungskanäle auf die europä-

ische Gesetzgebung s. beispielsweise das Expertengespräch am 28. November 2007 zur Frage der Entstehung eines einheitlichen europäischen Strafrechts unter Beteiligung der zuständigen Kommissionsbediensteten [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/26\\_EU\\_Strafrecht/04\\_Wortprotokoll.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/26_EU_Strafrecht/04_Wortprotokoll.pdf).

sowie der Benennung von Europaberichterstellern in einigen Fachausschüssen. Andere Ausschüsse benennen die Berichterstatter für EU-Dossiers entsprechend der fachlichen Zuständigkeit bei nationalen Vorlagen, insbesondere dann, wenn Umsetzungsgesetzgebung zu erwarten ist, so dass eine kontinuierlich Berichterstatterzuständigkeit gewährleistet ist.

Die Europäisierung des Bundestages zeigt sich schließlich in einer Reihe von tatsächlichen Entwicklungen, die auf die zunehmende Verschränkung der politischen Ebenen aufmerksam machen. Dies reicht von dem Umstand, dass Dienstreisen nach Brüssel als Inlandsdienstreisen angesehen werden über die Mitarbeit der deutschen Europaabgeordneten im Europaausschuss des Bundestages (wenn auch ohne Stimmrecht), Auftritte von Kommissionsbeamten auf Fraktionskonferenzen zwecks Erläuterung von europäischen Gesetzgebungsvorhaben, externe Sitzungen der Bundestagsfraktionen in Brüssel, regelmäßige Treffen von Bundestagsabgeordneten mit den jeweiligen deutschen Delegationen der Fraktionen im Europäischen Parlament, externe Sitzungen von Bundestagsausschüssen in Brüssel bis zur regelmäßigen Teilnahme von Bundestagsabgeordneten an interparlamentarischen Sitzungen auf Einladung des Europäischen Parlaments.

Der Vertrag von Lissabon bringt für den Deutschen Bundestag einen weiteren qualitativen Sprung in der Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union. Dies betrifft insbesondere die aktive Rolle in der Subsidiaritätskontrolle, die nunmehr den nationalen Parlamenten zukommen soll (s. dazu unten, III., S. 49).



In Deutschland soll die Erhebung der Subsidiaritätsklage überdies nicht von einem Mehrheitsbeschluss des Bundestages abhängig sein. Sie ist als echtes Minderheitenrecht konstituiert, das durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages aktiviert werden kann.

S. dazu den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) mit der Einfügung eines Art. 23 Abs. 1a GG vom 11. März 2008, BT-Drs. 16/8488.

„(1a) Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 zugelassen werden.“

Ferner kann nach Änderung des Art. 45 GG der Europaausschuss ermächtigt werden, für den Bundestag die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.

Diese Änderungen des Grundgesetzes sind an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gekoppelt.

Das Gleiche gilt für das Einzelheiten normierende Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Begleitgesetz), BT-Drs. 16/8489, weil dieses seinerseits an die Grundgesetzänderung gebunden ist.

In einer Entschließung zu dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon

BT-Drs. 16/8917, in gesonderter Abstimmung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. bei Enthaltung der Fraktion der FDP angenommen (Prot. 157. Sitzg., S. 16482, 16650 [Anlage 51]) hat der Bundestag sein Verständnis der Reichweite einer Subsidiaritätskontrolle niedergelegt und insbesondere festgestellt,

„dass die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage auch die Rüge eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung einschließt.“

Mit dieser EntschlieÙung hat er auch eine besondere Rückbindung der Bundesregierung im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beansprucht.

Falls der Rat bzw. der Europäische Rat beabsichtigt, einen Beschluss gemäß einer der Entwicklungsklauseln im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu fassen, muss sich die Bundesregierung bemühen, vor der abschließenden Entscheidung im Rat bzw. im Europäischen Rat Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag herzustellen.

Zudem hat sich der Bundestag mit der EntschlieÙung Zugang zum sogenannten Notbremsmechanismus im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verschafft. Die Bundesregierung hat danach die Befassung des Europäischen Rates mit einem EU-Gesetzgebungsakt zu beantragen, falls der Deutsche Bundestag in einer Stellungnahme durch den Entwurf des EU-Gesetzgebungsaktes grundlegende Aspekte der deutschen Strafrechtsordnung berührt sieht.

## **2. Die Stärkung des Europäischen Parlaments**

Das Bundesverfassungsgericht hat schon in der Maastricht-Entscheidung die Bedeutung des Europäischen Parlaments unterstrichen und die über das Europäische Parlament vermittelte demokratische Legitimation in ein Verhältnis zu seinen Einflussmöglichkeiten auf Politik und Rechtsetzung auf europäischer Ebene gesetzt:

„Bereits in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung kommt der Legitimation durch das Europäische Parlament eine stützende Funktion zu, die sich verstärken lieÙe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV gewählt würde und sein Einfluss auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse.“

(BVerfGE 89, 155 [186] – Maastricht).

Die zentrale Bedeutung des Europäischen Parlaments für die unmittelbare Vermittlung demokratischer Legitimation zeigt

auch ein Blick in das Verfassungsrecht anderer Mitgliedstaaten, welche die Wahlen zum Europäischen Parlament als Verfassungsgegenstand ansehen.

S. Art. 23a Abs. 1 österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz; Art. 15 Abs. 5 portugiesische Verfassung.

Der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die europäische Politik und auf die europäische Rechtsetzung hat sich seit 1993 deutlich in die vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnete Richtung entwickelt, auch wenn das einheitliche Wahlrecht zum Europäischen Parlament noch nicht besteht.

Der Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments seit dem Vertrag von Maastricht 1993 lässt sich an verschiedenen Entwicklungen belegen. Auf einer politischen Ebene ist es die immer selbstbewusster beanspruchte politische Kontrolle der Kommission und des Rates. Diese politische Kontrolle erfolgt im Rahmen der klassischen Haushaltsentlastungsfunktion, über parlamentstypische Frage- und Interpellationsrechte sowie vermittels des bereits wiederholt intensiv genutzten parlamentarischen Untersuchungsrechts. Die Kontrolle erstreckt sich auch auf die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Polizeilich-Justizielle Zusammenarbeit.

Auf einer rechtlichen Ebene ist für den Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments das stetig anwachsende Mitentscheidungsrecht bei der europäischen Gesetzgebung kennzeichnend. Das Parlament hat sich zu einem echten Mitgesetzgeber entwickelt, der im Kernbereich der europäischen Politik auf Augenhöhe mit dem Ministerrat verbindliche Rechtsakte verabschiedet. Auch eine Wahl- bzw. Kurationsfunktion hat das Europäische Parlament seit 1993 insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission in immer stärkerem Maße politisch beansprucht. Schließlich ist die Rolle des Europäischen Parlaments in der Fortentwicklung der europäischen Integration im-

mer stärker angewachsen, bis zur Mitarbeit im Europäischen Konvent zur Erarbeitung eines Vertrags über eine Verfassung für Europa.

Insgesamt hat es das Europäische Parlament in den vergangenen Jahren vermocht, die gesamte Bandbreite der legislativen Aktivitäten der Europäischen Union im Zusammenspiel mit Rat und Kommission nachhaltig zu prägen. Die Europäische Kommission und die rotierenden Ratspräsidentschaften befinden sich heute in einem permanenten Dialog mit dem Europäischen Parlament über die Prioritäten und konkreten Inhalte europäischer Gesetzgebung. Dadurch haben sich für das Europäische Parlament weitere Möglichkeiten der Einflussnahme eröffnet, die deutlich über den engeren Bereich der Rechtsetzung hinausgehen und dem institutionelle Zusammenspiel eine neue, stärker parlamentarische Ausrichtung verleihen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird diese Entwicklung fortgesetzt und eine weitere deutliche Verbesserung der Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments erreicht.

Näher dazu A. Maurer, Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente als Quellen demokratischer Legitimität, in: Kadelbach (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, i.E. 2008.

Hier ist insbesondere die Festlegung, dass die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Regelverfahren wird (Art. 14 EUV [Lissabon]) von zentraler Bedeutung (dazu auch Art. 16 EUV [Lissabon], und Art. 289 und 294 AEUV). Dies bedeutet ein Anwachsen von gegenwärtig 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen.

S. dazu etwa die Auflistung in der Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon, Denkschrift der Bundesregierung, Teil C, Tabelle 2, BR-Drs. 928/07, S. 146.

Eine rein quantitative Betrachtung, wie sie auch die Antragstellerin und die Beschwerdeführer anstellen, greift freilich zu kurz. In fast allen wichtigen Bereichen ist in Zukunft das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einschlägig. Besonders bedeutsam ist dabei die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr und Strukturfonds, sowie auch auf den Bereich der derzeitigen Dritten Säule (Justiz und Inneres). Das besondere Gesetzgebungsverfahren kommt praktisch nur noch in besonders souveränitätssensiblen Bereichen und dort zum Tragen, wo der EU nur in sehr beschränktem Maße Kompetenzen übertragen werden.

Die Rechte des Europäischen Parlaments werden ferner dadurch gestärkt, dass seine Rolle im Veränderungsverfahren gewachsen ist (Mit-Initiativrecht zur Änderung der Verträge, Art. 48 EUV [Lissabon]). Auch die Beteiligung des Europäischen Parlaments an künftigen Konventen zur Vertragsreform wird hier festgeschrieben.

Weitere Verbesserungen für das Europäische Parlament umfassen neben der Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen (Art. 17 EUV [Lissabon]) und dem Mitentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren (Art. 14 EUV [Lissabon])

S. dazu auch dazu auch die Art. 16 EUV (Lissabon), Art. 310 und 314 AEUV hinsichtlich der Zustimmung zum mehrjährigen Finanzrahmen, Art. 312 AEUV.

eine Reihe von Zustimmungsrechten bei Vertragsfortentwicklungen. Zu nennen ist hier die Beschlussfassung über die Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit; die Anwendung der Kompetenzabrundungsklausel; die Beschlussfassung über den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sowie die vertragsimmanente Weiterentwicklung von Rechtsgrundlagen zur Europäischen Staatsanwaltschaft oder zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Ferner werden

verglichen mit dem geltenden Recht die Kompetenzen des Parlaments in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU teils erheblich ausgeweitet, da die für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik erforderlichen europäischen Maßnahmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind (Art. 207 AEUV). Außerdem wird für den Abschluss handelspolitischer Abkommen unter bestimmten Umständen sogar die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich (Art. 217 AEUV).

### **III. Die Rolle der nationalen Parlamente**

Die oben (1., S. 35 ff.) beschriebene Entwicklung des Deutschen Bundestages in europäischen Angelegenheiten ist kein Einzelfall, auch andere nationale Parlamente haben ihre Europa-tauglichkeit immer weiter verbessert. Dies umfasst sowohl rechtliche Aspekte (Kompetenzen) wie auch die deutliche Ausweitung der administrativen Kapazitäten einschließlich der Qualifizierung von Parlamentariern und Mitarbeitern.

S. etwa die europabezogene Ausweitung der Befugnisse der französischen Assemblée Nationale.

Dementsprechend hat sich auch die horizontale Vernetzung der nationalen Parlamente in Europaangelegenheiten in den letzten Jahren weit über die im Rahmen der COSAC

Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente

bereits bestehenden Kontakte fortentwickelt. Sie umfasst zunehmend all diejenigen Ausschüsse der nationalen Parlamente, deren Tätigkeiten in hohem Maße von Entscheidungen auf EU-Ebene geprägt werden. Die Ausbildung parlamentarischer Netzwerke wird durch das Europäische Parlament unterstützt.

Auch hier wird mit dem Vertrag von Lissabon eine neue Integrationsstufe erreicht, indem mit Art. 12 EUV (Lissabon) erstmals das Primärrecht der Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Integration ausdrücklich Rechnung trägt. Ein solcher Artikel war im Vertrag über eine Verfassung für Europa noch nicht enthalten.

Ergänzt wird dies durch ein Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und ein Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (dazu sogleich).

Diese Änderungen sind für einzelne Mitgliedstaatenparlamente von einer derart kompetenzerweiternden Tragweite, dass die das nationale Parlament betreffenden nationalen Verfassungsbestimmungen geändert werden müssen.

S. etwa in Frankreich dazu die Erläuterungen in Conseil constitutionnel, Entscheidung 2007-560 DC v. 20.12.2007 (Vertrag von Lissabon), deutsche Übersetzung unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560/index.htm>, Rn. 28-32 sowie Conseil constitutionnel, Entscheidung 2004-505 v. 19.11.2004 (Vertrag über eine Verfassung für Europa), deutsche Übersetzung EuR 2004, 911, Rn. 37-41. Auch das Grundgesetz wird im Kontext der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten für nationale Parlamente geändert, s. oben.

Art. 12 EUV (Lissabon) bestätigt und erweitert insbesondere die allgemeinen Informationsrechte nationaler Parlamente. Die europäischen Organe müssen danach die nationalen Parlamente unterrichten und Entwürfe von europäischen Gesetzgebungsakten zuleiten.

Hier ist auf die Initiative der Europäischen Kommission (sogenannte Barroso-Initiative) hinzuweisen, aufgrund der seit September 2006 den nationalen Parlamenten alle neuen Vorschläge für Rechtsakte und Konsultationspapiere bereits direkt zur Verfügung gestellt werden.

Daneben verdient die Mitwirkung der nationalen Parlamente im Bereich der Justiz- und Innenpolitik Erwähnung. Diese reicht von Informationspflichten der Kommission und des Rates über

die Bewertung der Durchführung der Maßnahmen im Bereich des Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts (Art. 70 AEUV) bis zu Fragen der Verbesserung und Koordinierung der operativen Zusammenarbeit in der EU im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 71 AEUV). Ferner werden den nationalen Parlamenten Kontrollrechte bezüglich der Tätigkeiten von Eurojust und Europol eingeräumt, die noch näher zu bestimmen sind (Art. 85, 88 AEUV). Art. 81 Abs. 3 AEUV räumt den nationalen Parlamenten de facto ein Vetorecht bei der Regelung von Aspekten des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug ein.

Auch bei der Vertragsweiterentwicklung spielen die nationalen Parlamente eine Rolle: Für den Fall der Verwendung der Kompetenzabrundungsvorschrift des Art. 352 AEUV werden die nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips informiert. Die nationalen Parlamente beteiligen sich ferner an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Art. 48 EUV (Lissabon) und werden über Anträge auf Beitritt zur Union nach Art. 49 EUV (Lissabon) unterrichtet.

Art. 48 Abs. 7 EUV (Lissabon) verleiht den nationalen Parlamenten bei Entscheidungen zum Übergang von der Beschlussfassung mit Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren de facto ein Vetorecht.

Sie beteiligen sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit können die nationalen Parlamente europäische Gesetzgebung auf die Wahrung des



Subsidiaritätsprinzips hin prüfen (Art. 69 AEUV, Art. 5 Abs. 3 und 12 EUV [Lissabon]).

Innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung eines Gesetzentwurfs können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme darlegen, ob der Entwurf ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist oder nicht.

„Entwurf eines Gesetzgebungsakts“ umfasst dabei die auf den entsprechenden Rechtsgrundlagen beruhenden Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank.

Erreicht die Anzahl begründeter, negativer Stellungnahmen mindestens ein Drittel (im Bereich Justiz- und Innenpolitik ein Viertel) der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugeordneten Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Zu diesem frühen Zeitpunkt kann eine Subsidiaritätsrüge eine höhere Wirkung entfalten als nach der förmlichen Initiative und dem Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist ein besonderes Überprüfungsverfahren möglich: Kommt eine (einfache) Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente zustande und hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest, leitet sie ihre begründete Stellungnahme mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente Rat und Europäischem Parlament zu. Teilen 55% der Mitglieder des Rates oder eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament die Auffassung der nationalen Parlamente, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter verfolgt.

Nach Erlass eines Rechtsakts steht den nationalen Parlamenten die Subsidiaritätsklage offen. Dazu ist vorgesehen, dass der Mitgliedstaat die Klage im Namen seines nationalen Parlaments dem EuGH übermittelt. Die innerstaatliche Entscheidungsfindung über die Einreichung der Klage überlässt das europäische

Primärrecht der autonomen Ausgestaltung durch die nationalen Verfassungsordnungen.

In Deutschland soll die Erhebung der Subsidiaritätsklage als echtes Minderheitenrecht eingerichtet werden (Viertelquorum, s. oben, S. 41). Die entsprechende Verfassungsänderung ist an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gekoppelt.

## **E. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen für die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung der Europäischen Union**

Art. 23 GG enthält die Voraussetzungen, unter denen die Bundesrepublik Deutschland sich an der europäischen Integration beteiligt.

Das Ob einer Beteiligung steht dabei wegen des Staatsziels ‚vereintes Europa‘, das in der Präambel und in Art. 23 GG niedergelegt ist, nicht zur Disposition. Kennzeichnend für das Grundgesetz ist insoweit die „Offenheit für eine europäische Integration“.

BVerfGE 89, 155 (174) – Maastricht.

Für das Wie der Beteiligung macht Art. 23 GG zweierlei Vorgaben. Zum einen muss die Europäische Union im Wesentlichen entlang der Prinzipien gebaut sein, die das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 GG als tragend ansieht. Es ist demnach zu fragen, ob die Europäische Union demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und ob sie einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet (zu diesen Aspekten im folgenden I.).

Daneben bestehen Grenzen für die Veränderungen, denen das hiesige Gemeinwesen mit der Beteiligung an der europäischen Integration ausgesetzt sein darf. Sie werden durch einen Verweis auf den auch bei Verfassungsänderungen zu beachtenden Art. 79 Abs. 3 GG markiert und betreffen im Wesentlichen die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze. Dies führt zu der Frage, ob durch die Beteiligung an der Fortentwicklung der

Europäischen Union das Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip und Bundesstaatsprinzip hierzulande in einem mit der Ewigkeitsgarantie nicht mehr vereinbaren Maße berührt wird.

Grundsätzlich ist deutlich zu trennen zwischen den prospektiven Vorgaben für die EU und den defensiven Festlegungen für die eigene Verfassungsordnung. Diese beiden Elemente der Verfassungsschranken stehen indessen nicht immer beziehungslos nebeneinander. Zwar lässt sich die Frage nach den föderativen Grundsätzen auf EU-Ebene gut vom Schutz des Bundesstaatsprinzips in Deutschland trennen. Mit der Prüffrage nach dem im Wesentlichen vergleichbaren – und eben nicht dem identischen – Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene ist für die Grundrechte eine Differenzierung sogar durch Art. 23 GG vorgegeben. Demgegenüber bestehen für die Frage nach dem Demokratieprinzip und seiner Verwirklichung bzw. seinem Schutz zwischen der nationalen und der europäischen Ebene deutliche Wechselwirkungen (zu den Vorgaben aus Art. 79 Abs. 3 GG im Folgenden II., S. 112 ff.).

### **I. Struktursichernde Vorgaben für die Europäische Union nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG – Die Gestalt der EU nach dem Vertrag von Lissabon**

Das Grundgesetz enthält in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG Vorgaben für die Europäische Union. Die hier zum Ausdruck kommende Vorstellung von der EU nimmt die zentralen Bauprinzipien der grundgesetzlichen Ordnung, wie sie in Art. 20 GG niedergelegt sind, auf und überträgt sie auf die europäische Ebene.

Eine EU, an der sich Deutschland beteiligen darf, muss demnach demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen verpflichtet sein und einen dem Grundgesetz

im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten.

Die Europäische Union genügt derzeit (vgl. nur Art. 6 EUV, Art. 5 EGV) wie auch mit dem Vertrag von Lissabon diesen Anforderungen. Die Verpflichtung auf föderative Grundsätze und den Grundsatz der Subsidiarität, die im geltenden Recht insbesondere in Art. 5 EGV zum Ausdruck kommen, wird von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern gar nicht erst in Zweifel gezogen.

Dies wäre in Anbetracht der noch stärker ausgeprägten Sicherung des Subsidiaritätsprinzips (s. Art. 5 EUV [Lissabon] sowie des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) auch nicht zu begründen. Nach Art. 5 EUV (Lissabon) darf die Europäische Union nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten „weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene“ ausreichend verwirklicht werden können, „sondern vielmehr“ wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner EntschlieÙung zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8917) die Präzisierungen des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Lissabon durch die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene und durch die Bestätigung, dass seine Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen, ausdrücklich begrüÙt.

Die EU ist auch nach dem Vertrag von Lissabon auf demokratische (dazu 1.), rechtsstaatliche (dazu 2.) und soziale (dazu 3.) Grundsätze verpflichtet. Sie gewährleistet auch weiterhin einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz (dazu 4.).

## **1. Die Verpflichtung der EU auf demokratische Grundsätze**

Nach Art. 23 GG ist die Mitwirkung der Bundesrepublik an der europäischen Integration in Gestalt der Europäischen Union nur dann mit der Verfassung vereinbar, wenn die Europäische Union demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist.

Falls doch zulässig, erfasst jedenfalls keiner der Rechtsbehelfe der Antragstellerin und der Beschwerdeführer diese Frage nach der Gestalt der Union; sie läge außerhalb des Prüfungsumfangs einer Begründetheitsprüfung sowohl im Organstreit wie auch bei den Verfassungsbeschwerden. Art. 38 GG lässt sich allenfalls auf den Gewährleistungsgehalt für die Aufgaben und Befugnisse des Bundestages beziehen.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer leiten das Erfordernis einer demokratischen Legitimation für die Hoheitsgewalt der Union umfänglich her und setzen das Erfordernis einer solchen demokratischen Legitimation „mit dem vereinigten Willen des Volkes oder der Völker“ gleich (Antragsschrift, S. 11).

Vorab ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht bereits 1993 in der Maastricht-Entscheidung klargestellt hat, dass auf europäischer Ebene demokratische Legitimation nicht in gleicher Weise hergestellt werden kann wie auf staatlicher Ebene.

„Wird die Bundesrepublik Deutschland Mitglied einer zu eigenem hoheitlichen Handeln befähigten Staatengemeinschaft und wird dieser Staatengemeinschaft die Wahrnehmung eigenständiger Hoheitsbefugnisse eingeräumt - beides wird durch das Grundgesetz für die Verwirklichung eines vereinten Europas ausdrücklich zugelassen (Art. 23 Abs. 1 GG) -, kann insoweit demokratische Legitimation nicht in gleicher Form hergestellt werden wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung.“

(BVerfGE 89, 155 [182] – Maastricht).

Auch die Antragstellerin und die Beschwerdeführer räumen ein, dass die Frage der Organisationsebene (staatliche oder europäische Ebene) Einfluss auf die Form habe, „in der demokratische Hoheitsgewalt herzustellen ist“ (Antragsschrift, S. 11).

Dass die demokratische Legitimation auf europäischer Ebene Strukturunterschiede zur jeweiligen innerstaatlichen Konstruktion aufweisen kann, entspricht einer verbreiteten Auffassung unter europäischen Verfassungs- und Höchstgerichten in der Europäischen Union.

Vgl. aus der jüngeren Rechtsprechung beispielsweise das polnische Verfassungsgericht, Entscheidung K 24/04 v. 12.01.2005; dazu Bainscyk/Ernst, Fragen der EU-

Mitgliedschaft vor dem polnischen Verfassungsgericht,  
EuR 2006, 247 (263 f.).

Allgemein gilt, dass die Frage nach der Demokratie zunächst den Blick auf das Parlament lenkt. Parlamente sind allerdings stets im Zusammenhang verschiedener demokratischer Legitimationsformen zu sehen. Daneben stehen ergänzend andere Akteure, auch aus der Zivilgesellschaft, oder auch Formen direkter Demokratie.

Auf der europäischen Ebene genügt es jedenfalls nicht, auf die Frage nach der Verwirklichung von Demokratie auf europäischer Ebene nur das Europäische Parlament zu betrachten. Kennzeichnend für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene ist die Notwendigkeit inter-institutioneller Zusammenarbeit, der Bedarf an Konsens und Kompromissbereitschaft im Europäischen Parlament wie im Rat sowie zwischen Europäischem Parlament und Rat. Das legitimatorische Potential dieser Elemente wird insbesondere vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Ansätze offenbar, welche die allgemeine Zustimmungsfähigkeit von Entscheidungen und die Legitimation durch Verfahren betonen. Das einseitige Insistieren auf majoritärer Logik und Politikgegensätzen blendet demgegenüber die legitimitätsstiftende Funktion der konsens- und verfahrenszentrierten Politikkultur auf europäischer Ebene zu sehr aus.

Vgl. in diesem Kontext die Überlegungen vom J.H.H. Weiler u.a., *European Democracy and Its Critique*, *West-European Politics* 18 (1995), 4, dazu, dass verschiedene Handlungsmodi der europäischen Ebene über je unterschiedliche demokratietheoretische Ansätze abgebildet werden können. Beispielsweise sollen danach dem intergouvernementalen Modus Theorien zur Konkordanzdemokratie am besten entsprechen, dem supranationalen Modus am ehesten die für den Nationalstaat verwendeten Theorien, die am Leitbild der pluralistischen Demokratie orientiert sind, und einem zwischen supranational und intergouvernemental zu verortenden Bereich der Experten und der Bürokratien am ehesten am Ergebnis anknüpfende Legitimationstheorien („Outputlegitimation“).

Die vor diesem Hintergrund anzustellende Prüfung der Verpflichtung der Europäischen Union auf das Demokratieprinzip ergibt, dass die Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG erfüllt sind.

Der Vertrag von Lissabon führt einen eigenen Titel über demokratische Grundsätze in Art. 9 ff. EUV (Lissabon) ein, in dem erstmals bestehende und neue Demokratieelemente auf EU-Ebene zusammengefasst sind. Die dort niedergelegten Bestimmungen zum Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten, politischen Parteien auf europäischer Ebene sowie einem neuen direktdemokratischen Element einer Unionsbürgerinitiative (Art. 11 Abs. 3 EUV [Lissabon]) lassen die demokratische Gestalt der EU klar hervortreten.

Insbesondere die weiter ausgebauten Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments verdienen hier Erwähnung, weil sie die angesprochene Verfahrens- und Konsensorientierung weiter stabilisieren.

S. dazu im Einzelnen bereits oben, S. 42 f., die Darstellung des Einflussgewinns für das Europäische Parlament mit dem Vertrag von Lissabon.

Hinzu tritt die Stärkung der nationalen Parlamente (dazu oben, S. 46 f.).

Es gilt hier, was insgesamt für den Vertrag von Lissabon gilt: Im Vergleich zum Status quo bedeutet er eine erhebliche Verbesserung.

Dies bestätigen auch sachkundige Europaabgeordnete für DIE LINKE. wie das zweimalige Konventsmitglied Sylvia-Yvonne Kaufmann: „Verglichen mit dem Status quo, also den gegenwärtigen Verträgen, wird auch der Vertrag von Lissabon die EU deutlich voranbringen und die Integration vertiefen.“, EU-Nachrichten Nr. 42 v. 13.12.2007, S. 6.

Nur höchst vorsorglich wird daher im Folgenden auf die seitens der Antragstellerin und der Beschwerdeführer vorgetragene Einzeleinwände gegen die demokratische Statur der Europäischen Union eingegangen.



Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer stellen einen direkten Bezug zwischen Demokratie und europäischer Kompetenzausstattung her. Sie meinen, dass gegenüber den geltenden Verträgen, die schon deutlich über den durch den Vertrag von Maastricht begründeten Rechtszustand hinausgingen, mit dem Vertrag von Lissabon eine weitere deutliche Ausweitung der Kompetenzen zu verzeichnen sei (Antragsschrift, S. 13).

Einer Ausweitung der Kompetenzen, so heißt es weiter, müsse eine schritthaltende „Erweiterung oder Vertiefung“ der demokratischen Legitimation entsprechen. Aus Sicht der Antragstellerin und der Beschwerdeführer ist dies nicht der Fall (Antragsschrift, S. 13).

Für den Demokratieaspekt ist demnach zentral, ob sich die Verwirklichung des Demokratieprinzips auf europäischer Ebene weiterentwickelt hat. Wenn dies so ist, dann kommt es auf die Ausweitung oder Nichtausweitung der Kompetenzen für die Frage der Verpflichtung der EU auf das demokratische Prinzip möglicherweise gar nicht an. Daher kann der Vorwurf der Kompetenzausweitung und eine Überprüfung des Kompetenzzuwachses im Verhältnis zur Weiterentwicklung demokratischer Elemente hier zurückgestellt und später geprüft werden (s. unten, S. 118 bis 124).

Die verschiedenen vorgebrachten Argumente, welche die Weiterentwicklung des demokratischen Prinzips auf europäischer Ebene in Frage stellen, betreffen die Rolle des Europäischen Parlaments bei der demokratischen Legitimation auf europäischer Ebene (dazu a.) ebenso wie die des Rates (dazu b.) und die der nationalen Parlamente (c.). Ferner sind angesprochen Fragen der europäischen Öffentlichkeit (d.) und der Offenheit der konstitutionellen Grundlagen (e.).

*a. Demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament*

Von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern wird zu Unrecht ein grundsätzliches Problem im Hinblick auf die demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament angenommen (dazu aa.). Auch die daneben erhobenen spezifischeren Einwände gegen das Europäische Parlament hinsichtlich der Repräsentation und des angeblich fehlenden Initiativrechts (dazu bb. und cc.) gehen ins Leere.

aa. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht hat 1993 festgestellt:

„Bereits in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung kommt der Legitimation durch das Europäische Parlament eine stützende Funktion zu, die sich verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV gewählt würde und sein Einfluss auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse.“

(BVerfGE 89, 155 [186] – Maastricht).

Der damals schon für mit dem Grundgesetz vereinbar erachtete Zustand hat sich bis heute genau in dem vom Bundesverfassungsgericht angedeuteten Sinne verbessert, indem der Einfluss des Europäischen Parlaments auf Politik und Rechtsetzung der Gemeinschaft bzw. Union gewachsen ist. Mit dem Vertrag von Lissabon wird dieser Einfluss weiter verstärkt.

S. dazu im Einzelnen oben, S. 42 f.

Dies drückt sich in der von der Antragstellerin und den Beschwerdeführer angestellten quantitativen Betrachtung nur unzureichend aus.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beanstanden, dass auch nach dem Vertrag von Lissabon die volle Mitwirkung des Europäischen Parlaments (derzeit Mitentscheidungsverfahren, nach dem Vertrag von Lissabon ordentliches Gesetzgebungsverfahren) nicht zum Regelverfahren wird.

Es gebe „ca. 80 Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung“. Die Mitwirkung des Parlaments in Form der bloßen Anhörung lasse sich ca. 60 mal zählen, nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren seien Entscheidungen in ca. 35 Fällen vorgesehen.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird gleichwohl von der politischen Relevanz der Verfahren her zum Regelfall. Eine bloß quantitative Betrachtung greift zu kurz, weil sie gar nicht zu erfassen vermag, dass die Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments etwa im Bereich der Binnenmarktharmonisierung nach Art. 95 EGV ein ganz anderes Gewicht hat als andere Mitwirkungsrechte.

Die quantitativen Überlegungen der Antragstellerin und der Beschwerdeführer überzeugen im Übrigen schon methodisch nicht.

S. zu den Einwänden gegen quantitative Betrachtungen  
Pernice, Stellungnahme des Deutschen Bundestags in  
den Verfahren 2 BvE 2/08 und 2 BvR 1010/08, S. 64 ff.

Schließlich ist zu betonen, dass es für die vorliegend alleine maßgebliche Prüffrage – ist die EU auch nach dem Vertrag von Lissabon noch demokratischen Grundsätzen verpflichtet, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG? – auf die Quantitätsfrage gar nicht ankommen kann.

Hinzu kommt, dass die Antragstellerin und die Beschwerdeführer europäische Gesetzgebungsverfahren (ordentliches und besonderes Gesetzgebungsverfahren) mit administrativen Rechtsetzungsverfahren vermischen. Dies wird dem Charakter des Europäischen Parlaments nicht gerecht.

Etliche der ohne Mitentscheidung des Europäischen Parlaments ergehenden Akte sind – genau besehen – Bereichen zuzuordnen, die von ihrer Natur her etwa in Deutschland vollständig im Bereich der exekutivischen Normsetzung lägen. Entsprechend hat das Europäische Parlament – wie auch DIE LINKE. im Europäischen Parlament – die Mitentscheidung beispielsweise in Bereichen wie der routinemäßigen Interventionspreisfestlegung des Rates (vgl. Art. 43 Abs. 3 AEUV) bisher nie beansprucht.

Überhaupt liegt den Überlegungen der Antragstellerin und der Beschwerdeführer ein Missverständnis über Natur und Funktion des Europäischen Parlaments und des Parlamentarismus im Mehrebenensystem der Europäischen Union zugrunde. Das Europäische Parlament ist das primäre Organ parlamentarischer Demokratie der EU. Seine Entwicklung orientiert sich jedoch weniger am Leitbild des Parlaments im überkommenen parlamentarischen Regierungssystem, als an dem einer unabhängigen Stellung als dualistisches Arbeitsparlament, vergleichbar der des amerikanischen Kongresses.

Dann, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 405 f.; ders., Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus, Der Staat 2003, 361. Die Funktion des Europäischen Parlaments im Verhältnis zu den anderen Organen besteht demnach vorrangig aus seiner Rolle als „kompetentes Gegengewicht zur Exekutive, nicht als loyaler Mehrheitsbeschaffer oder mehr oder weniger folgenlos brummender Resonanzboden der Regierung“, Dann, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 384.

Neben das Europäische Parlament treten im parlamentarischen Gesamtsystem der EU die nationalen Parlamente (dazu sogleich unten) mit ihren europabezogenen Funktionen der Einflussnahme, Mitwirkung und Kontrolle, die im Vertrag von Lissabon deutlicher hervortreten als je zuvor (Art. 12 EUV [Lissabon]).

S. bereits oben, S. 46 ff., zur erweiterten Rolle der nationalen Parlamente.

Kennzeichnend für die jüngere Entwicklung sind dabei mindestens zwei Elemente.

Zum einen sind für das Europäische Parlament die erheblichen Organkompetenzzuwächse im Bereich der Gesetzgebung (verbunden mit Einschränkungen der sogenannten Komitologie) zu betonen.

Zum anderen ist festzustellen, dass das Europäische Parlament sich da, wo es Mitentscheidungsrechte erlangt hat, entgegen

den Befürchtungen, das Mitentscheidungsverfahren könnte zu politischem Stillstand führen, als effizienter und einflussreicher Akteur erwiesen hat. Dies lässt sich insbesondere an der Bedeutungszunahme für diejenigen Ausschüsse ermessen, die mit Materien im Bereich der Mitentscheidung befasst sind.

Das Europäische Parlament leitet seinen Einfluss und die EU ihre Legitimation dabei weniger aus der einmaligen parlamentarischen Mitwirkung an der Kommissionswahl, als aus der Mitwirkung an der Gesetzgebung und der kontinuierlichen Kontrolle der Kommissionsbürokratie ab.

Das Europäische Parlament ist ein Kontroll- und Arbeitsparlament, das sich auf starke Ausschüsse und einen umfangreichen wissenschaftlichen Dienst stützt, und dessen interne Organisationsstruktur konsensualdemokratisch geprägt ist.

Dann, a.a.O. Die demgegenüber weniger stark ausgeprägte Kreationfunktion bei der Bestellung der europäischen ‚Exekutive‘ wird durch die starke Stellung in der Rechtsetzung und Kontrolle sowie die ergänzend hinzutretenden nationalen Parlamente ausgeglichen.

#### bb. Demokratische Legitimation und gleiche Repräsentation im Europäischen Parlament

Auch der Einwand der ungleichen Repräsentation im Europäischen Parlament trägt den Vorwurf, die EU sei dem demokratischen Prinzip nicht verpflichtet, nicht.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beanstanden, dass durch den Vertrag von Lissabon eine strukturell ungleiche Repräsentation der europäischen Völker normiert werde (Antragsschrift, S. 37).

Soweit hier auf die abhängig von der Größe des Mitgliedstaates bestehenden Unterschiede in der Zahl der Unionsbürger, die durch einen Abgeordneten rechnerisch vertreten werden, rekurriert wird, so bestehen diese Unterschiede bereits, seit 1979 die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament stattgefunden haben. Das Bundesverfassungsgericht hat darin im Maas-

tricht-Urteil keinen Beleg für eine unzureichende Verpflichtung auf das demokratische Prinzip gesehen, sondern nur von einer potenziellen ‚Verstärkung‘ gesprochen.

S. oben, S. 58. S. auch BVerfG, Beschl. v. 31.5.1995, NJW 1995, 2216 – EP-Sitzverteilung.

Nach dem Vertrag von Lissabon umfasst das Europäische Parlament nicht mehr Vertreter der Völker, sondern Vertreter der Unionsbürger (Art. 14 Abs. 1 EUV [Lissabon]). Der Verweis auf die Unionsbürgerinnen und -bürger als Legitimationssubjekt des Europäischen Parlaments stellt klar, dass das Prinzip der Wahlgleichheit als Teil des Demokratieprinzips prinzipiell Geltung beansprucht. Klargestellt ist auch, dass Legitimationssubjekt nicht etwa ein europäisches Volk ist.

In Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) findet erstmals das Prinzip der degressiven Proportionalität ausdrückliche Erwähnung. Es liegt in angenäherter Form auch der derzeitigen Mandatskontingentierung zugrunde und lässt sich wie folgt definieren:

„Die Anforderung der degressiv-proportionalen Vertretung der Bürgerinnen und Bürger umfasst zwei Bestandteile.

Aus dem Aspekt der Proportionalität folgt zunächst, dass die Zahl der in einem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten grundsätzlich mit wachsender Einwohnerzahl steigen muss und in kleineren Mitgliedstaaten nicht mehr Mandate verteilt werden als in größeren. Diese Minimalanforderung ist bereits durch Art. 3 1. ZP EMRK abgesichert. Die Proportionalität der Sitzverteilung wird in einem zweiten Schritt durch das Merkmal der Degressivität qualifiziert.

Eine degressiv-proportionale Repräsentation bedeutet in einer ersten Annäherung, dass die Zahl der auf einen Abgeordneten entfallenden Einwohner mit der Einwohnerzahl des Mitgliedstaates ansteigt. Sie unterscheidet sich insofern von einer linear-proportionalen Verteilung, die das Prinzip der Wahlgleichheit strikt umsetzt. Hier wäre dieser Quotient für jeden Mitgliedstaat innerhalb des Rundungsfehlers gleich.“

(F. Arndt, Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ZaöRV 68 [2008], 247 [258 ff.]).

Der Vorwurf, es fehle jeder rechtliche und politische Hinweis darauf, dass die gleiche Repräsentation Ziel der Europäischen Union ist (Antragsschrift, S. 37), verkennt den besonderen Charakter der Europäischen Union als Staaten- und Bürgerunion: Neben der Einwohnerzahl eines Mitgliedstaats findet auch der Aspekt der Staatengleichheit in der Anzahl der in einem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten seinen Niederschlag. Der Ausgleich der beiden hier wirksamen Prinzipien – Demokratieprinzip und Staatengleichheit – führt zu einer degressiven Proportionalität. Ein solches Prinzip, bei dem eine Einschränkung der strikten Wahlgleichheit hinsichtlich des Gewichtes einzelner Wahlkreise unter dem Gesichtspunkt regionaler bzw. föderaler Repräsentation erfolgt, ist in den europäischen Demokratien nichts Ungewöhnliches.

Der Vertrag von Lissabon trifft im Übrigen keine konkrete Aussage mehr über die Höhe der Mandatskontingente der einzelnen Mitgliedstaaten. Diese werden nun nicht mehr im Primärrecht festgelegt, sondern in einem Sekundärrechtsakt bestimmt. Dies ermöglicht eine Sitzverteilung, die dem Demokratieprinzip in verstärktem Maße Rechnung trägt.

So ist z.B. eine regelmäßige Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung möglich, näher zum demokratischen Potential der neuen Regelungen Arndt, a.a.O.; zur demokratischen Bedeutung von Berechnungsverfahren im Falle von Ausschussbesetzungen BVerfGE 112, 118.

Vor allem kann die Beachtung des Demokratieprinzips bei der Zuweisung der konkreten Mandatskontingente an die Mitgliedstaaten damit erstmals vollumfänglich durch den EuGH kontrolliert werden.

Was das Wahlrecht angeht, so besteht bisher in der Tat noch kein vollständig vereinheitlichtes Wahlrecht, aber durch die Novelle des Direktwahlakts im Jahr 2002 wurde immerhin eine

weitgehend harmonisierte Wahl der Europaparlamentarier erreicht.

Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002, ABl. 2002 Nr. L 283/1 v. 21.10.2002.

Die verbleibenden Unterschiede fallen aufgrund der jeweils abgeschlossenen Wahlgebiete, zwischen denen keine Stimmenverrechnung stattfindet, nur in geringem Maße ins Gewicht.

Eine echte Vereinheitlichung des Wahlrechts ist im Übrigen unter dem Aspekt der Wahrung gewachsener unterschiedlicher Verfassungstraditionen möglicherweise weder wünschenswert noch möglich. Im Europäischen Verfassungsverbund ist diese Vielfalt vielmehr Wesensmerkmal und Ausdruck einer nach der verstärkten Identitätsklausel des Art. 4 Abs. 2 EUV (Lissabon) gewollten Verfassungsheterogenität im Sinne eines Verfassungsppluralismus, letztlich der Subsidiarität. Der EuGH jedenfalls hat es zugelassen, dass in einzelnen Mitgliedstaaten sogar Nicht-Unionsbürger bei der Wahl zum Europäischen Parlament wahlberechtigt sind, solange dieses Verständnis des Demos auch für die nationalen Wahlen gilt.

S. dazu EuGH, Rs. C-145/04, Spanien/Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland (Gibraltar), Slg. 2006, I-7917, wo das Wahlrecht zum Europäischen Parlament für Drittstaatsangehörige („qualifying Commonwealth citizens“) nicht beanstandet wurde. Anders beispielsweise BVerfGE 83, 37 - Ausländerwahlrecht.

cc. Kein Demokratiedefizit wegen fehlenden Initiativrechts des Europäischen Parlaments

Von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern wird beanstandet, dass dem Europäischen Parlament gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV (Lissabon) das Recht zur Gesetzesinitiative fehle, weil dieses bei der Kommission liege. Diese Kritik greift zu kurz.

Tatsächlich haben auch die Mitgliedstaaten in einigen Bereichen die Möglichkeit, europäische Normsetzung zu initiieren.



Art. 34 Abs. 2 EUV, im Bereich der Dritten Säule.

Der Vertrag von Lissabon führt zudem als Element direkter Demokratie eine Unionsbürgerinitiative ein (Art. 11 Abs. 3 EUV [Lissabon]). Danach können eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Kommission direkt auffordern, einen Vorschlag vorzulegen.

Ferner darf nicht übersehen werden, dass das Europäische Parlament ein Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission nach Art. 192 Abs. 2 EGV besitzt. Dieses Recht wird teilweise sogar als bindend angesehen.

Dazu P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 192, Rn. 14.

Dass die Europäische Union wegen dieser Konstruktion die Voraussetzungen des Art. 23 GG verfehlt, soweit dort die Verpflichtung der EU auf demokratische Grundsätze gefordert wird, ist schon deswegen nicht plausibel, weil das unvollständige Initiativrecht bereits 1993 eine Besonderheit des europäischen Gesetzgebungsverfahrens war und seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet worden ist.

Schließlich ist ein Beleg für die Vernachlässigbarkeit der Frage nach dem formalen Initiativrecht, dass das Europäische Parlament bereits im Konvent zur Ausarbeitung des Verfassungsvertrags entsprechende Forderungen gar nicht erst nachdrücklich erhoben hat.

Hänsch, Die Völkervertretung erhält neue Rechte und einen neuen Rang, Das Parlament, 2004, Nr. 21/22, 17./24.05.2004, S. 2.

Auf das formale Initiativrecht kommt es also nicht entscheidend an.

### *c. Demokratische Legitimation durch den Rat*

Nach Ansicht der Antragstellerin und der Beschwerdeführer kann der Rat als das zentrale europäische Gesetzgebungsorgan nur beschränkte Legitimation vermitteln, da er aus Vertretern der Exekutive zusammengesetzt ist. Das Demokratieprinzip gebiete es aber, „dass wesentliche Entscheidungen, die in vielen Gesetzgebungsakten vermutet werden können, durch das Parlament als Repräsentation des Volkes verabschiedet wird“ (Antragsschrift, S. 30).

Es ist nicht zu erkennen, inwieweit dieser Einwand durch den Vertrag von Lissabon zu begründen ist.

Zunächst einmal hält die Behauptung, der Rat sei das zentrale Gesetzgebungsorgan einer empirischen Überprüfung nicht stand. Es gibt auf europäischer Ebene schon nach derzeitigem Recht eine „Pluralität der Gesetzgeber“.

v. Bogdandy/Bast/Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62 (2002), 77 (131 ff.). Dort wird darauf hingewiesen, dass die europäische Rechtserzeugung durch eine Mehrzahl von Organen kooperativ und interaktiv erfolgt - wie auf nationaler Ebene vielfach auch -, und dass die Zurechnung an das letzte handelnde Organ diese intensive Gewaltenkooperation unterschlägt.

Ferner soll durch den Vertrag von Lissabon die Rolle des Rats in der Gesetzgebung ja gerade zugunsten des Europäischen Parlaments reduziert werden, indem das Europäische Parlament im Regelfall Mitgesetzgeber wird (s. dazu bereits oben, S. 58 f.).

Dem Rat jede demokratische Legitimation abzusprechen, ist im Übrigen eine völlig verkürzte Betrachtungsweise, die die Komplexität von Legitimationsvorgängen in modernen Demokratien, zumal in Mehrebenensystemen, holzschnittartig vereinfacht.

Man wird dabei nicht zentral auf die seltenen Fälle abstellen dürfen, in denen der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt

Derzeit noch in Art. 122 Abs. 2 S. 2 EGV (Art. 140 Abs. 2 Unterabsatz 1 AEUV, dort aber nur noch der Rat), Art. 121 Abs. 2, 3, 4 EGV (aufgehoben) und Art. 214 Abs. 2 EGV (aufgehoben).

und dann beispielsweise mit dem französischen Staatspräsidenten einen fraglos durch Direktwahl (Art. 62 der französischen Verfassung) legitimiertes Mitglied aufweist.

Jedenfalls im *Europäischen* Rat, der durch den Vertrag von Lissabon Organqualität erlangt, besteht mit dem französischen Staatspräsidenten ein direkt gewähltes Mitglied. Die Räte der Staats- und Regierungschefs und der Europäische Rat entscheiden freilich nicht im europäischen Gesetzgebungsverfahren. S. in diesem Kontext aber die Auftritte von Parlamentarischen Staatssekretären als deutsche Ratsmitglieder – auch bei Gesetzgebung.

Aber diese spezifische Ratsformation wie auch der Europäische Rat mit einem direkt gewählten Mitglied machen deutlich, dass eine Aussage über die demokratische Legitimation des Rates und die Länge der diese vermittelnden „Legitimationsketten“

Vgl. BVerfGE 83, 60 (73).

nicht aus einer introvertierten einzelmitgliedstaatlichen Sicht erfolgen kann.

Schon im Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Kontext folgende Aussagen getroffen:

„Soll eine solche Gemeinschaftsgewalt auf der von dem je einzelnen Volk vermittelten, insofern demokratischen Willensbildung beruhen, setzt das voraus, dass sie von einem Organ ausgeübt wird, das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschickt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen. Auch der Erlass europäischer Rechtsnormen darf - unbeschadet der Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle der Regierungen - in größerem Umfang bei einem von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, also exekutiv besetzten Organ, liegen, als dies im staatlichen Bereich verfassungsrechtlich hinnehmbar wäre.“

(BVerfGE 89, 155 [187] – Maastricht).

Der Vorwurf, der Rat sei nicht am Prinzip der Repräsentation und der Beratung ausgerichtet, sondern als Vertretung nationaler Interessen und Positionen nur unzureichend in der Lage, Legitimität für europäische Hoheitsakte zu vermitteln (Antrags-

schrift, S. 32), verkennt das Eigengeartete der europäischen Integration und der sie tragenden europäischen Einrichtungen und Organe. Kennzeichnend ist eben für die EU gerade, dass keine strikte Trennung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene erfolgt, die funktionale Kompetenzverflechtung erklärt die mit dem Rat verbundene Konzeption (dazu aa.). Daneben sind die deutschen Mitglieder des Rates über Legitimationsketten in mittelbarer Weise sehr wohl demokratisch legitimiert (dazu bb.). Hierbei kommt den nationalen Parlamenten eine zentrale Rolle zu (dazu cc.).

#### aa. Exekutivföderalismus im europäischen Mehrebenensystem

Die quasiföderale Ordnung der Europäischen Union entspricht infolge der funktionalen Kompetenzverflechtung zwischen Mitgliedstaaten und Zentralebene einem der deutschen Rechtsordnung nicht unbekanntem Exekutivföderalismus, in dem (anders als etwa im Trennföderalismus der USA) die Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen zwischen den Ebenen verschränkt sind.

Das bedeutet, dass die Exekutiven der Mitgliedstaaten, die mit Umsetzung und Anwendung des auf europäischer Ebene gesetzten Rechts betraut sind, gleichermaßen auf die Rechtsetzung der Zentralebene einwirken können müssen: „Diese Verflechtung von Kompetenzen erzeugt eine gegenseitige Angewiesenheit der föderalen Ebenen, und kreiert einen gesteigerten Koordinationsbedarf zwischen denselben, denn das zentrale Recht muss auf die rechtlichen und administrativen Systeme der Gliedstaaten abgestimmt werden. [...] Es ist nun die besondere institutionelle Pointe des Exekutivföderalismus, dass die Verarbeitung dieses spezifisch exekutivföderalen Koordinationsbedarfs einem Organ zugewiesen wird, in dem die Exekutiven der Gliedstaaten in die Rechtsetzung der Zentralebene eingebunden werden. Es ist ein Organ, das in seiner organisatorischen Struktur und seinen Funktionen den besonderen Anforderungen begegnet, die sich aus der Logik einer funktionalen Kompetenzverflechtung ergeben. Dieses geradezu kongenial auf die Logik der Kompetenzverflechtung abgestimmte Organ ist der Exe-

kutivrat.“ (Dann, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 118)

Die Konstruktion des Ministerrates als einem aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen zusammengesetzten Organ der Europäischen Union, das mit und neben dem Europäischen Parlament das Hauptrechtsetzungsorgan auf europäischer Ebene darstellt, folgt demnach einem zwingenden Bedarf der quasi-föderalen Logik der Europäischen Union, deren Kompetenzordnung nicht auf Trennung, sondern Verflechtung und Kooperation der Ebenen beruht.

Der Entscheidungsmodus im Rat lässt sich übrigens ebenfalls in den Kontext der Verwirklichung des demokratischen Prinzips rücken: Einstimmigkeitserfordernisse im Rat stellen sich dabei deswegen zunächst als problematisch dar, weil eine kleine Minderheit von Unionsbürgern über ihren Vertreter im Rat den politischen Willen einer großen Mehrheit blockieren kann.

J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, 100 *Yale Law Journal* 1991, 2403 (2467).

Vor diesem Hintergrund erscheint auch unter dem Aspekt der Verfahrenslegitimation die mit einer anderen Art von Aushandlungssituation verbundene deutliche Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat,

Korrektur: Die Ausweitung der Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen – in der Praxis wird nämlich auch in Sachbereichen, die nach Mehrheit entschieden werden können, letztlich doch der Konsens im Rat gesucht. Ein Konsens, der sich freilich ‚unter der unausgesprochenen Drohung mit der Abstimmung‘ (vgl. Weiler, a.a.O., „under the shadow of the vote“) wohl doch eher einstellen wird als sonst.

wie sie mit dem Vertrag von Lissabon erfolgt,

Alleine bei den bestehenden Handlungsermächtigungen wird in 22 Fällen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit übergegangen. Zudem ist zu betonen, dass die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Regelverfahren auch qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat als Regelverfahren umfasst. Insgesamt ergeben sich damit 154 Handlungsermächtigungen, die qualifizierte Mehrheitsentscheidung vorsehen, hinzu treten acht Handlungsermächtigungen, die einfache Mehr-

heit vorsehen, eine Handlungsermächtigung nennt eine Vierfünftelmehrheit. Bei Einstimmigkeit bleibt es in 58 Fällen.

auch als Beitrag zur besseren Verwirklichung von Demokratie auf der europäischen Ebene.

#### bb. Legitimationsketten

Anders als das direkt von den Unionsbürgerinnen und -bürgern gewählte Europäische Parlament verfügt der Rat der Europäischen Union im Grundsatz über keine unmittelbare, durch Direktwahl seiner Mitglieder begründete, demokratische Legitimation. Das bedeutet jedoch keineswegs, wie die Antragstellerin und die Beschwerdeführer annehmen, dass ihm jede Legitimation fehlt. Schließlich sind die Regierungen aller Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen Verfassungen jedenfalls mittelbar demokratisch legitimiert.

Ausdrücklich stellt jetzt auch Art. 10 Abs. 2 Unterabs. 1 EUV (Lissabon) fest, die Mitgliedstaaten würden im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten,

„die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“

Die Legitimationsvermittlung ergibt sich in den parlamentarischen Regierungssystemen daraus, dass die Regierungen durch einen Wahlakt des nationalen Parlaments konstituiert werden und in ihrem Fortbestand von dem Parlament, dem gegenüber sie politisch verantwortlich sind, abhängen.

Entgegen der von den Antragstellern vorgebrachten Argumentation, die durch die nationalen Parlamente vermittelte demokratische Legitimation der Ratsmitglieder führe zu einer „geringeren“ oder „beschränkten“ Legitimation des Rates, hoheitliche Entscheidungen zu treffen und verbindliches Recht zu setzen, ist daher darauf abzustellen, dass auch die Hoheitsmacht der einzelnen Ratsmitglieder letztlich von den einzelnen Uni-

onsbürgerinnen und -bürgern ausgeht und – genauso wie beim Europäischen Parlament – auf diese als Legitimationssubjekte zurückgeführt werden kann.

Einmal mehr ist zu betonen, dass voreilige Analogien zwischen nationalen Organisationsstrukturen und der europäischen Institutionenordnung in die Irre führen können. Natürlich ist unter der Ordnung des Grundgesetzes kein Gesetz ohne Zustimmung des Bundestages möglich; insofern hat das Parlament das letzte und entscheidende Wort in diesem Bereich.

Davon ist die Legitimationsfrage zu unterscheiden: Im innerstaatlichen Rahmen hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgehalten, dass hinsichtlich der legitimatorischen Wertigkeit die an sich „nur“ mittelbar legitimierte Exekutive dem Parlament gegenüber durchaus eine vollwertige Legitimation für sich beanspruchen kann, wenn das Grundgesetz bestimmte Funktionszuordnungen vornimmt.

Dazu etwa BVerfGE 49, 89 (125 f.). Vgl. auch Möllers, Gewaltengliederung, 2005, S. 74-78.

Wenn die Mittelbarkeit der demokratischen Legitimierung der Bundesregierung ihr also unter dem Grundgesetz keine untergeordnete Stellung einräumt oder ihre demokratische Legitimation als „beschränkt“ oder „begrenzt“ erscheinen lässt, dann ist diese demokratische Legitimation der Regierungsmitglieder auch dann anzuerkennen, wenn sie an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung durch den Rat teilnehmen.

Entscheidend ist dabei eben die ununterbrochene Legitimationkette von den Einzelnen zu den Mitgliedern des Rates, über die Entscheidungen des Rates legitimiert und gleichzeitig die politische Verantwortlichkeit der Ratsmitglieder sichergestellt werden kann. Letzteres hängt auch vom Informationsstand über das Geschehen im Rat ab – hier ist die Öffentlichkeit von Ratsitzungen und die umfassende Information der nationalen Par-

lamentarier ein bedeutsamer Faktor, der durch den Vertrag von Lissabon gestärkt wird.

#### cc. Die zentrale Rolle der nationalen Parlamente

In der Legitimationskette spielen die nationalen Parlamente eine zentrale Rolle. Als Repräsentation der Willensbildung im Volk vermitteln sie die demokratische Legitimation der Regierung, indem sie – präventiv – auf die Willensbildung der Regierung Einfluss nehmen und – reaktiv – die Regierung der parlamentarischen Kontrolle unterwerfen. Solange sie diese Funktion erfüllen, bleibt die Legitimationskette von den Unionsbürgerinnen und -bürgern zu den einzelnen Mitgliedern des Rates intakt; damit sind die Handlungen des Rates durch die Bürgerinnen und Bürger und Völker der Europäischen Union legitimiert.

Die Effektivität der demokratischen Legitimation des Rates ist dabei weniger an der Länge einer abstrakten Legitimationskette als vielmehr an der Qualität dieser Vermittlung durch die nationalen Parlamente zu messen. Hier entscheidet sich, wie gut die Ausübung von Hoheitsmacht durch den Rat auf ihr Legitimationsobjekt, die Unionsbürger, zurückgeführt werden kann.

Die Öffentlichkeit von Ratssitzungen im Legislativbereich, wie sie nach Art. 16 Abs. 8 EUV (Lissabon) nunmehr durchgehend gewährleistet sein soll, gewinnt hier ihre besondere Bedeutung, weil sie die Kontrollmöglichkeiten durch die nationalen Parlamente verbessert.

Letztlich kann die Ausgestaltung dieses Verhältnisses jedoch nicht durch das Primärrecht der Europäischen Union vorgegeben werden, sondern muss den nationalen Verfassungsordnungen überlassen bleiben.

S. dazu oben die für den Bundestag unternommenen Anstrengungen, S. 35 f.



*d. Demokratische Legitimation der europäischen Ebene durch die nationalen Parlamente*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer befassen sich mit der demokratischen Legitimation der europäischen Ebene durch die nationalen Parlamente. Sie betrachten diese indes- sen nur unter dem Aspekt der Ermächtigungen, um dann mangels Bestimmtheit der Ermächtigungen eine demokratische Legitimation zu verneinen (Antragsschrift, S. 21-25). Bei der Richtlinienumsetzung ergebe sich keine Legitimation durch nationale Parlamente im Umsetzungsakt, weil dem Bundestag ja keine Wahl mehr bleibe (Antragsschrift, S. 24).

Diese Betrachtungsweise greift zu kurz. Sie blendet die soeben dargelegte zentrale Rolle der nationalen Parlamente bei der Legitimation des Rates völlig aus. Nationale Parlamente nehmen auf die Willensbildung der Regierung Einfluss und unterwerfen sie der parlamentarischen Kontrolle.

Bei der Richtlinienumsetzung als Beispiel für mehrstufige Rechtsetzung kommt es für die Frage nach der Legitimation der europäischen Politikentscheidung ebenfalls auf Einflussnahme und Kontrolle der nationalen Parlamente *vor* der Verabschie- dung der Richtlinie an, nicht allein auf die Umsetzung.

Für eine intensive Einwirkung des Bundestages auf die Willensbildung der Regierung und entsprechende Kontrollanstrengungen sind die Richtlinie zur Vorratsdaten- speicherung und die Dienstleistungsrichtlinie Beispiele aus jüngerer Zeit.

Auch die Neuerungen des Vertrag von Lissabon und die dort vorgesehen Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente (s. dazu oben S. 46 ff.) überzeugen die Antragstellerin und die Be- schwerdeführer offenbar nicht. Dies gilt insbesondere für die Subsidiaritätsrüge nach dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwen- dung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismä- ßigkeit.

Dabei wird ohne empirischen Nachweis eine Unwirksamkeit dieser neuen Verfahren unterstellt und zudem die Dimension der Vorwirkung unterschlagen, die bereits die Bereitstellung solcher Verfahren entfaltet. Vor allem wird mit der Frage nach dem ‚ausreichenden Legitimationsniveau durch nationale Parlamente‘ einmal mehr verkannt, dass diese neuen Verfahren im Gesamtzusammenhang des Organisationsgefüges auf europäischer Ebene gesehen werden müssen, und die Dualität der parlamentarischen Basis – Europäisches Parlament und nationale Parlamente – nicht ausgeblendet werden darf.

*e. Demokratiedefizit wegen des Verfahrens zur Einsetzung der Europäischen Kommission*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer sehen im Verfahren der Bestellung der Kommission, bei der weiterhin der Rat eine Rolle spielt (Art. 17 Abs. 7 EUV [Lissabon]), gegenüber dem seitens des Konvents vorgeschlagenen Verfahren (Art. 26 Abs. 2 VVE [Konvent]) einen demokratischen Rückschritt (Antragsschrift, S. 38).

Um Optimierungsmodelle geht es jedoch vorliegend nicht. Aus Sicht des Grundgesetzes ist die Frage alleine, ob das Verfahren zur Einsetzung der Europäischen Kommission Zweifel veranlasst, ob die Europäische Union demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist (Art. 23 GG). Dies ist nicht der Fall, weil die Einwirkung des Rates auf die Einsetzung der Kommission sich letztlich über die demokratische Legitimation des Rates stützen lässt und die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Einsetzung der Kommission von der unmittelbaren Legitimation der Europaabgeordneten durch Direktwahl getragen wird.

### *f. Wesentlichkeitstheorie auf europäischer Ebene*

Die Argumentation mit der deutschen Wesentlichkeitstheorie (Antragsschrift, S. 34) ist seitens der Antragstellerin und der Beschwerdeführer bereits zu undeutlich, um eine Verletzung der Demokratievorgabe des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG untermauern zu können.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beanstanden, dass grundrechtswesentliche europäische Rechtsakte ohne Zustimmung des Parlaments erlassen werden könnten.

Zu unterscheiden ist die Frage nach den dem Bundestag unter dem Aspekt des Art. 38 GG zu sichernden substantiellen, wesentlichen Befugnissen gegenüber der Frage nach der Übertragung der Wesentlichkeitstheorie auf die europäische Ebene. Zu letzterem ist schon vorab zu sagen, dass ein Konzept der horizontalen Gewaltenteilung des deutschen Verfassungsrechts nicht unbesehen auf die EU übertragen werden kann.

Im Übrigen setzt auch der EuGH der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen Grenzen.

In dem Basisrechtsakt müssen „die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie“ festgelegt werden (EuGH, Rs. 25/70, Köster, Slg. 1970, 1161, Rn. 6 ff.; EuGH, Rs. 230/78, Eridiana, Slg. 1979, 2748, Rn. 7; EuGH, verb. Rs. C-63/90 und C-67/90, Portugal und Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5142, Rn. 14; EuGH, Rs. C-417/93, EP/Rat, Slg. 1995, I-1185, Rn. 30; EuGH, Rs. C-104/97, Atlanta/Kommission u. Rat, Slg. 1999, I-6983, Rn. 76.

Wesentlich sind dabei solche Bestimmungen, durch die die grundsätzlichen Ausrichtungen einer gemeinschaftlichen Politik umgesetzt werden, EuGH, Rs. C-240/90, Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, Rn. 7 f. Vgl. dazu Wichard, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 202, Rn. 6 ff.

Die von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern zunächst genannten Beispiele gehen indessen teilweise schon gar nicht auf den Vertrag von Lissabon zurück. So entspricht Art. 115 AEUV dem derzeitigen Art. 94 EGV, eine übrigens bereits heute wegen der Regelung des Art. 95 EGV praktisch bedeutungslose Vorschrift.

Der dann (Antragsschrift, S. 34 f.) von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern als neuer Kompetenztitel beschriebene Art. 83 Abs. 1 Satz 1 AEUV (Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten) schließt an die heutige Regelung in Art. 31 EUV an. Hier ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, so dass bereits der Vorwurf einer unzureichenden Parlamentsbeteiligung an grundrechtswesentlicher Gesetzgebung offenbar auf einem Lesefehler beruht und ins Leere geht. Dies gilt auch für den beanstandeten Art. 83 Abs. 1 Satz 3 AEUV (Antragsschrift, S. 35), der die Möglichkeit vorsieht, unter den Voraussetzungen des Abs. 1 weitere Kriminalitätsbereiche zu bestimmen – mit Zustimmung des Europäischen Parlaments. Auch Rechtsakte nach Art. 85 und 86 AEUV (Eurojust, Europäische Staatsanwaltschaft) bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Zudem sind die nationalen Parlamente an der Kontrolle zu beteiligen, dies ist eine besonders bemerkenswerte Neuerung durch den Vertrag von Lissabon.

#### *g. Demokratische Öffentlichkeit auf europäischer Ebene*

Auch die Argumentationslinie, die das Fehlen einer demokratischen Öffentlichkeit behauptet und dies in einen Zusammenhang zum vorgeblich fehlenden politischen Konflikt bringt, veranlasst keine Zweifel an der Erfüllung der Demokratieanforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG durch den Vertrag von Lissabon.

Die Argumentation der Antragstellerin und der Beschwerdeführer setzt bei der Frage nach der Existenz einer Öffentlichkeit an, im Sinne eines umfassenden pluralen Diskussionsprozesses als Voraussetzung lebendiger Demokratie (Antragsschrift, S. 14).

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer berufen sich dabei auf das Maastricht-Urteil. Dort heißt es:

„Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln (vgl. BVerfGE 5, 85 [135, 198, 205]; 69, 315 [344 ff.]) und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen v[o]rformt. Dazu gehört auch, dass die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, und ebenso, dass der wahlberechtigte Bürger mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache kommunizieren kann.“

(BVerfGE 89, 155 [185] – Maastricht).

Zutreffend gehen Antragstellerin und Beschwerdeführer davon aus, dass damit nicht gemeint ist, dass Voraussetzung einer lebendigen Demokratie eine einheitliche Sprache ist. Mit der Hoheitsgewalt der EU kann der wahlberechtigte Bürger in deutscher Sprache kommunizieren. Dies ist primärrechtlich verankert. Art. 21 EGV gewährt Unionsbürgern ein Recht auf schriftliche Anfrage an die in Art. 7 EGV genannten Organe und Einrichtungen in den in Art. 314 EGV aufgezählten Sprachen und das Recht, eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Der Vertrag von Lissabon übernimmt diese Bestimmung in Art. 24 AEUV, mit Bezugnahme auf die nunmehr in Art. 55 Abs. 1 EUV (Lissabon) aufgezählten Sprachen. Art. 41 Abs. 4 der Grundrechte-Charta, die über Art. 6 EUV (Lissabon) Eingang in den Reformvertrag gefunden hat, erweitert dieses Recht auf nicht schriftliche Anfragen und den Kreis der Berechtigten auf sämtliche Personen („Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.“). Die Europäische Union ist dem Verfassungsprinzip der Mehrsprachigkeit verpflichtet.

Der Deutsche Bundestag achtet kontinuierlich auf die Einhaltung des Prinzips der Mehrsprachigkeit.

S. nur aus jüngerer Zeit den Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,

EU-Übersetzungsstrategie überarbeiten – Nationalen Parlamenten die umfassende Mitwirkung in EU-Angelegenheiten ermöglichen, BT-Drs. 16/9596 v. 18.06.2008; s. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 16/5329 Nr. 2.9 – Sonderbericht Nr. 9/2006, über Ausgaben für Übersetzungsleistungen bei der Kommission, beim Parlament und beim Rat (Ratsdok. 12861/06), BT-Drs. 16/5766.

Jenseits der Sprachenfrage ist nach Auffassung der Antragstellerin und der Beschwerdeführer indessen demokratische Öffentlichkeit nicht Vorbedingung demokratischer Willensbildung. Die demokratische Öffentlichkeit entstehe und wachse vielmehr mit der demokratischen Willensbildung, die abhängig von den institutionellen Bedingungen sei. Demokratische Öffentlichkeit habe selbst zur Voraussetzung,

„dass das institutionelle Gefüge der Hoheitsgewalt um den politischen Konflikt herum strukturiert ist, mit dem politische Unterschiede in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen gestellt werden“ (Antragsschrift, S. 15).

Eine europäische Öffentlichkeit existiere unionsweit nur rudimentär, weil die europäischen Institutionen nicht auf den politischen Konflikt ausgerichtet seien, sondern auf den Ausgleich nationaler Interessen. Diese würden in den nationalen Öffentlichkeiten definiert, so dass eine Diskussion um die Ausrichtung europäischer Politik, d.h. um politische Richtungsentscheidungen in Europa nicht stattfinden könne (Antragsschrift, S. 16). Europäische Öffentlichkeit könne aufgrund der institutionellen Anlage der europäischen Integration nicht zur Voraussetzung demokratischer Legitimation durch die Völker Europas gemacht werden, heißt es weiter (Antragsschrift, S. 17).

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer legen hier einen verkürzten Begriff demokratischer Öffentlichkeit zugrunde. Diese ist nämlich in einer liberalen Gesellschaft nicht an staatliche oder hoheitliche Institutionen gebunden, sondern geht diesen gerade voraus.

Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der indi-

viduellen Freiheit, 1973; aus historischer Perspektive Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962.

In diese Richtung ist auch das Bundesverfassungsgericht zu verstehen, wenn es bestimmte Voraussetzung des politischen Diskurses als „vorrechtlich“ kennzeichnet.

BVerfGE 89, 155 (185) – Maastricht

Demnach ist es Aufgabe institutioneller Politik, die Rahmenbedingungen für öffentliche Meinungsbildungsprozesse zu schaffen und zu erhalten. Dazu gehört insbesondere der Schutz des Grundrechts auf Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit, welches für die Demokratie „schlechthin konstituierend“ ist.

BVerfGE 7, 98 (208) – Lüth.

Auch die Öffentlichkeitsarbeit der europäischen Institutionen selbst, die Öffentlichkeit der Ratsitzungen und allgemeiner die Gewährleistung von Transparenz gesetzgeberischen

Die im Internet mit den Datenbanken PreLex (<http://prelex.europa.eu>) und OEIL (<http://europarl.europa.eu/oeil/>) hergestellte Nachvollziehbarkeit europäischer Gesetzgebungsverfahren existiert in vergleichbarer Transparenz in den wenigsten Mitgliedstaaten.

wie behördlichen Handelns dienen diesem Zweck.

Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, zur Transparenz in der EU S. 319 - 371. Zur Transparenz als Bedingung der Demokratie s. schon C. Sobotta, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, 2001, S. 36 ff.

Die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit als solcher ist ein gesellschaftlicher Prozess, der sich in weiten Teilen der verfassungsrechtlichen Regulierung entzieht. Eine gewisse Staatsferne der öffentlichen Kommunikation ist sogar notwendiges Merkmal freiheitlicher Verfassungsordnungen.

Vgl. dazu Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, Bd. II, 429 (476).

Was auf europäischer Ebene angelegt werden kann, ist eine Verbesserung der Transparenz von Entscheidungsabläufen und Entscheidungsverantwortlichkeiten. Einmal mehr ist dazu festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon eine bereits mit

den Anforderungen des Grundgesetzes vereinbare Lage weiter verbessert. Die Verbesserungen reichen von der Öffentlichkeit der Ratssitzungen bis zur Etablierung des Europäischen Rates als Organ, so dass dessen Rolle und Einfluss nun auch sichtbar gemacht sind und der hervorgehobenen Rolle der nationalen Parlamente mit direkten Informationskanälen zu den europäischen Organen. Gerade die Einbindung der nationalen Parlamente (dazu im Einzelnen oben, S. 46 ff.) bedingt geradezu zwangsläufig ein höheres Maß an Öffentlichkeit, weil Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten auf Öffentlichkeit ausgerichtet sind.

Dies hat sich jedenfalls im Rahmen der Konvente zur Ausarbeitung der Charta der Grundrechte bzw. des Verfassungsvertrages gezeigt.

#### *h. Demokratieprinzip auf europäischer Ebene und die Offenheit der konstitutionellen Grundlagen*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer machen hinsichtlich der Verpflichtung der Europäischen Union auf demokratische Grundsätze (Art. 23 GG) nicht nur Legitimationsdefizite aus. Sie sehen auch ein Prinzip wechselnder Mehrheiten als konstitutives Element von Demokratie an. Gegenwärtige Mehrheiten dürften die politische Entscheidungsfindung zukünftiger Mehrheiten normativ nicht überdeterminieren. Dies sei auf EU-Ebene nicht verwirklicht (Antragsschrift, S. 39).

Unterstellt, ein solches Prinzip wechselnder Mehrheiten gehörte überhaupt zu den in Art. 23 GG für die Europäische Union geforderten Demokratiegehalten, so ist nicht dargetan, wodurch gerade der Vertrag von Lissabon die politische Entscheidungsfindung zukünftiger Mehrheiten überdeterminieren sollte.

Vielmehr sind bei entsprechenden Mehrheiten im Europäischen Parlament und - dort dann abhängig von nationalen Wahlent-



scheidungen - im Rat sehr wohl politische Richtungswechsel möglich.

Letztlich ist das Schicksal des Kommissionsentwurfs für eine Dienstleistungsrichtlinie, der gegenüber der letztlich verabschiedeten Fassung viel weitreichender war, ein aktuelles Beispiel für durch politische Klimaveränderungen erzwungene Neuausrichtung europäischer Gesetzgebung.

Die politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene müssen sich freilich im Rahmen der vertraglichen Grundlagen bewegen, das Einhalten der Kompetenzgrenzen wird von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern an anderer Stelle ja auch eingefordert.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer argumentieren ferner, der Rahmen für politische Richtungswechsel sei einseitig auf eine „erzwungene Vermarktlichung aller gesellschaftlichen Bereiche“ reduziert und zu sehr eingeschnürt (Antragschrift, S. 41).

Es trifft zu, dass das europäische Primärrecht politischen Richtungswechseln nicht nur strukturell aufgrund der begrenzten Einzelermächtigung, sondern auch materiell Grenzen setzt. Diese materiellen Grenzen lassen sich insbesondere Art. 2 und Art. 4 EUV (Lissabon) entnehmen. Damit stehen beispielsweise die Wahrung der Menschenrechte oder die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten nicht zur Disposition politischer Richtungsorientierungen. Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten zwar, der Vertrag von Lissabon normiere eine „Marktordnung entsprechend einer wirtschaftsliberalen Orthodoxie“, enthalte eine

„Festlegung auf eine marktradikale Ordnung, auf eine marktradikale Wirtschaftspolitik, die andere politische Konzeptionen, selbst eine Reregulation der Finanzmärkte oder eine Rückkehr zu einer von Keynes inspirierten Wirtschaftspolitik ausschließt“.

Abweichende politische Konzeptionen für die Zukunft seien ausgeschlossen, der Vertrag sei insofern nicht zukunfts offen (Antragsschrift, S. 42)

Das von der Antragstellerin und den Beschwerdeführer dann angeführte Beispiel des Art. 64 Abs. 3 AEUV belegt indessen das Gegenteil von dem, was die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten, weil in dieser Bestimmung ja gerade der Fall vorgesehen ist, dass – aufgrund anderer politischer Präferenzen – die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten zurückgenommen werden kann.

Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass der EuGH bei der Drittstaatsgerichtetheit der Kapitalverkehrsfreiheit zu erkennen gibt, dass er eine durchaus restriktive Linie verfolgt.

EuGH, Rs. C-101/05, Skatteverket gegen A., Urt. v. 18.12.2007 (betraf eine nationale Beschränkung).

Gegen den pauschalen Vorwurf einer marktradikalen Ordnung ist auch auf die gleichermaßen im europäischen Primärrecht enthaltene soziale Dimension der europäischen Integration zu verweisen, die sich bereits bei oberflächlicher Lektüre des geltenden Primärrechts wie des Vertrags von Lissabon enthüllt (dazu unten, S. 89 ff.).

#### *i. Zwischenergebnis zum Demokratieprinzip auf europäischer Ebene*

Das von der Antragstellerin und den Beschwerdeführer formulierte Ergebnis zur Demokratie auf europäischer Ebene

„Das Europäische Parlament vermittelt nicht in dem Umfang demokratische Legitimation, wie es dem von Art. 79 Abs. 3 iVm. 20 Abs. 1 GG geforderten Demokratieprinzip entsprechen würde“ (Antragsschrift, S. 38).

lässt ein Fehlverständnis der Vorgaben des Art. 23 GG für die Mitwirkung Deutschlands an der europäischen Integration erkennen.

Art. 79 Abs. 3 GG betrifft zunächst ausschließlich die Frage nach den Veränderungen oder Beeinträchtigungen des Demokratieprinzips in Deutschland und berührt das Europäische Parlament überhaupt nicht. Die entscheidende Frage mit Blick auf die europäische Ebene ist vielmehr nach Art. 23 Abs. 1 GG, ob der Vertrag von Lissabon Hinweise darauf enthält, dass die Europäische Union nicht mehr demokratischen Grundsätzen verpflichtet ist. Solche Hinweise sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil enthält der Vertrag zahlreiche Elemente, die die Verpflichtung der Europäischen Union auf demokratische Grundsätze noch weiter verstärken: Diese reichen von der Stärkung des Europäischen Parlaments über die Unionsbürgerinitiative, die öffentlichen Ratssitzungen, die Etablierung des Europäischen Rates als Organ bis zur mittelbar über die Legitimation des Rates und unmittelbar über die immer stärkere direkte Einbindung erfolgende europäische Rolle der nationalen Parlamente.

Damit kann jedenfalls keine Verschlechterung im Vergleich zum Vertrag von Maastricht festgestellt werden. Die EU ist demokratischen Grundsätzen verpflichtet und bleibt es auch mit dem Vertrag von Lissabon.

## **2. Die Verpflichtung der EU auf rechtsstaatliche Grundsätze und das Völkerrecht**

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten, dass dadurch, dass der Vertrag von Lissabon militärische Kampfeinsätze weit außerhalb des Territoriums der EU-Mitgliedstaaten u.a. zur Konfliktverhütung sowie zur Terrorismusbekämpfung zulasse, sowohl das völkerrechtliche Gewaltverbot als auch das vom deutschen Grundgesetz statuierte Gebot der Friedensstaatlichkeit in gravierender Weise in Frage gestellt werde. Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer stellen dabei einen

Bezug zum Verbot der Beteiligung an einem Angriffskrieg des Art. 26 GG dar.

Falls doch zulässig, erfasst jedenfalls keiner der Rechtsbehelfe der Antragstellerin und der Beschwerdeführer diese Fragen, sie lägen außerhalb des Prüfungsumfangs einer Begründetheitsprüfung sowohl im Organstreit wie auch bei den Verfassungsbeschwerden.

Für die hier maßgebliche Beurteilung am Maßstab des Art. 23 GG ist zu fragen, wo die erhobenen Einwände zu verorten sind. In Betracht kommt wohl allenfalls, wie auf nationaler Ebene auch auf europäischer Ebene die Frage der Bindung an das Völkerrecht und seine elementarsten Grundsätze wie das Gewaltverbot als eine Frage des Rechtsstaatsprinzips einzuordnen. Zu fragen ist dann, ob die Europäische Union rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist, soweit die Rechtsstaatsbindung auch die Verpflichtung auf das Völkerrecht umfasst.

In der Sache ist eine Nichteinhaltung der genannten Prinzipien durch die EU nicht ersichtlich. Der Argumentationsversuch der Antragstellerin und der Beschwerdeführer beruht vielmehr auf einer ungenauen Lektüre der einschlägigen Bestimmungen, einer Vermischung unterschiedlicher Zusammenhänge und Spekulationen über mögliche Szenarien künftiger militärischer Konflikte.

#### *a. Friedensdimension der europäischen Integration*

Zunächst einmal ist es mehr als abwegig, die europäische Integration, die nach zwei verheerenden Weltkriegen als Friedenssicherungsinstrument mehr als 60 Jahre Frieden in Europa gesichert hat und weiter sichert, in einen Gegensatz zum Friedensgebot des Völkerrechts zu bringen.

Es handelt sich dabei um eine völlig unhistorische Betrachtung, wie am besten ein Blick in die vom Friedensmotiv durchdrungene Präambel des EGKS-Vertrages veranschaulicht.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer räumen selbst ein, dass die Union sich zur Förderung des Friedens bekennt. Der EUV enthält bereits in der Präambel die Verpflichtung darauf, Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern. Diese umfassende Friedensorientierung nach innen und nach außen zieht sich durch das gesamte Primärrecht.

In Art. 3 Abs. 1 EUV (Lissabon) wird Frieden als das erste Ziel überhaupt für die Union definiert. Nach Art. 3 Abs. 5 EUV (Lissabon) ist es für die Union ein Vertragsziel, auch in ihren Beziehungen zur übrigen Welt einen Beitrag zum Frieden zu leisten. Frieden zu erhalten wird in Art. 21 Abs. 2 c EUV (Lissabon) als Ziel des Auswärtigen Handelns der Union genannt. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Art. 42 Abs. 1 EUV (Lissabon) richtet sich ausdrücklich auf Friedenssicherung außerhalb der Union. Art. 43 Abs. 1 EUV (Lissabon) nennt friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen, beide im UN-Kontext anerkannte Konzepte

S. nur die „Agenda for Peace“, UN Dokument A/47/277 - S/24111, Rn. 34 ff. und 46 ff., abrufbar unter <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>.

als mögliche Tätigkeitsfelder europäischer Missionen. Die Präambel zum AEUV nennt erneut die Friedenswahrung als Ziel.

#### *b. Unbedingte Verpflichtung auf die Charta der Vereinten Nationen*

Die seitens der Antragstellerin und der Beschwerdeführer artikuliert Unterstellung eines Ausbruchs der EU aus den Bindungen der UN-Charta ist selbst mit einer nur oberflächlichen oder

flüchtigen Lektüre der europäischen Verträge kaum mehr zu erklären.

Das geltende Primärrecht betont in nicht zu überbietender Deutlichkeit ebenso wie der Vertrag von Lissabon an mehreren Stellen die Verpflichtung auf die Charta der Vereinten Nationen und damit die Bekräftigung der Ächtung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen; insbesondere die Verpflichtung auf das Gewaltverbot der UN-Charta wird an mehreren Stellen des Primärrechts für jeden unvoreingenommenen Leser einfach erkennbar nachdrücklich unterstrichen:

- Nach Art. 3 EUV (Lissabon) leistet die EU einen Beitrag u.a. zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

- Nach Art. 21 Abs. 1 EUV (Lissabon) lässt sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität *sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.* (Hervorhebung hinzugefügt)

- Nach Art. 21 Abs. 2 lit. c EUV (Lissabon) legt die Union die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, u.a. um nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken.

- Nach Art. 42 Abs. 1 EUV (Lissabon) werden Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen durchgeführt.

- Auch für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat wird in Art. 42 Abs. 7 EUV (Lissabon) auf Art. 51 UN Charta verwiesen, der in engen Grenzen die Anwendung von Gewalt im Falle eines bewaffneten Angriffs zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gewährt.

Näher dazu Randelzhofer, „Article 51“, in: Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, A Commentary, 2. Aufl. 2002, Band 1.

- Die Bindung an die Charta der Vereinten Nationen wird auch in der Präambel des Protokolls Nr. 10 über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 EUV (Lissabon) bekräftigt.

- Schließlich unterstreichen die Mitgliedstaaten auch in der Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Erklärung Nr. 13), die dem Vertrag von Lissabon beigefügt ist, erneut die Selbstverständlichkeit,

„dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gebunden sind.“

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten ferner eine Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots indem sie vortragen, eine Rückkehr zu Konzepten, die kriegerische Maßnahmen als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele betrachten, manifestiere sich in Art. 42 Abs. 3 Unterabsatz 2 EUV (Lissabon). Dort heißt es:

„Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“.

Zur Koordinierung wird eine „Europäische Verteidigungsagentur“ errichtet. Damit, so die Antragstellerin und

die Beschwerdeführer, enthalte der Vertrag von Lissabon eine Verpflichtung aller Mitgliedstaaten zur militärischen Aufrüstung (Antragsschrift, S. 61).

Diese Deutung behauptet eine rechtliche Aufrüstungspflicht, die das völkerrechtliche Gewaltverbot verletze ohne auch nur auf das im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Art. 42 EUV (Lissabon) denkbare weite Missionsspektrum von Friedenssicherung über Konfliktverhütung bis zu humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen einzugehen.

Der Wortlaut der Vorschrift findet sich unten, S. 151.

Die Antragstellerin und Beschwerdeführer verkennen dabei, dass eine Verbesserung der militärischen Fähigkeiten keineswegs eine Pflicht zur Aufrüstung, also zur quantitativen Verbesserung, beinhalten muss, sondern vielmehr – in Anbetracht der veränderten Sicherheitslage – zu einer qualitativen Verbesserung der militärischen Fähigkeiten führen soll, was u.a. auch Effektivitätssteigerungen bei humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen bedeuten kann.

Die Argumentation der Antragstellerin und der Beschwerdeführer ist auch aus völkerrechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Jedenfalls bleibt es auch aus Sicht des Europarechts wegen Art. 351 AEUV (Art. 307 EGV) bei der Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die Charta der Vereinten Nationen als gegenüber dem europäischen Primärrecht ältere völkerrechtliche Verpflichtung (Altvertrag). Dies gilt trotz des erst 1973 erfolgten UN-Beitritts, weil die Bundesrepublik schon vor 1958 erklärt hat, die Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen einhalten zu wollen.

Näher dazu EuG, Rs. T-315/01, Kadi gegen Rat, Slg. 2005, II-3649 Rn. 187.



### **3. Die Verpflichtung der EU auf soziale Grundsätze**

Die sozialen Grundsätze, auf die die Union auf Grund von Art. 23 Abs. 1 GG verpflichtet sein muss, sind nicht ohne Weiteres konkretisierbar. Verlangt wird zwar die Einbeziehung der sozialen Dimension in die Gestaltung der Union, doch werden weder eine zentralisierte Sozialpolitik noch Harmonisierungen im Sozialbereich gefordert.

Vgl. Pernice in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 64; Heyde in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 23 Rn. 35.

Trotz dieser Unsicherheit über die genauen Konturen der in Art. 23 GG an die soziale Dimension der EU gerichteten Anforderungen lässt sich jedenfalls das in Teilen durchaus beachtenswerte Vorbringen der Antragstellerin und der Beschwerdeführer als unzutreffend zurückweisen. Falls doch zulässig, erfasst allerdings keiner der Rechtsbehelfe der Antragstellerin und der Beschwerdeführer diese Fragen, sie lägen außerhalb des Prüfungsumfangs einer Begründetheitsprüfung sowohl im Organstreit wie auch bei den Verfassungsbeschwerden.

Soweit die Antragsstellerin und die Beschwerdeführer behaupten, die Union enthalte weder in ihrer heutigen Konstitution noch nach dem Vertrag von Lissabon soziale Elemente, sondern sei nur radikal auf die Ermöglichung des freien Spiels der Marktkräfte ausgerichtet (Antragsschrift, S. 42 ff.), so ignorieren sie damit sowohl geltendes Primärrecht (dazu a.) und die bisherige Rechtsprechung des EuGH zum sozialen Europa (dazu b.) als auch die weiterführenden Inhalte des Vertrags von Lissabon (dazu c. und d.), insbesondere die Grundrechte-Charta (dazu e.).

### a. *Geltendes Primärrecht*

Die Europäische Union bzw. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war nie nur ‚Markt‘. Bereits die Verständigung auf die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 kam letzten Endes nur zustande, weil von Anfang an mit der Vorgabe des heutigen Art. 141 EGV (Gleiches Entgelt für Mann und Frau in der Arbeitswelt, s. Art. 157 AEUV) ein Marktkorrektiv akzeptiert wurde.

Die Aufnahme dieses Korrektivs geht auf Frankreich zurück, das sich in den Verhandlungen gegen deutsche Bedenken wegen der mindestlohnartigen Vorgabe für die Entlohnung von Frauen als Eingriff in den Markt durchsetzte.

Schon das heute geltende Primärrecht enthält an zahlreichen Stellen weitere soziale Ausgestaltungen. Diese sozialen Elemente der Union im Primärrecht werden durch den Vertrag von Lissabon durchweg übernommen:

- Während schon heute in der Präambel des EUV die sozialen Grundrechte hervorgehoben werden, enthält die Präambel zum AEUV das Bekenntnis der Mitgliedstaaten zum wirtschaftlichen *und* sozialen Fortschritt.
- Das Anliegen von 1957, das sich in Art. 141 EGV niedergeschlagen hat, findet seine konsequente Fortsetzung in Art. 13 EGV (vgl. Art. 19 AEUV), der über die geschlechtsbezogene Diskriminierung weit hinausgeht und sich auch auf Rasse, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung bezieht.
- Schon heute handelt der gesamte Titel XI im dritten Teil des EGV von Sozialpolitik. Im AEUV wird dies im Titel X weitergeführt.
- Art. 136 EGV (vgl. Art. 151 AEUV) bestimmt für Union und Mitgliedstaaten unter Verweis auf die Europäische Sozialcharta von 1961 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 als Ziele u.a die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.
- Nach Art. 137 EGV (vgl. 153 AEUV) unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf fol-

genden Gebieten: Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer; Arbeitsbedingungen; soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer; Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags; Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen; Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder; berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen; Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz; Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes.

Die Mitgliedstaaten sind dabei weiter frei, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, sie sind insbesondere nicht gehindert, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen.

- Nach Art. 138 EGV (vgl. Art. 154 AEUV) hat die Kommission die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene zu fördern und alle zweckdienlichen Maßnahmen zu erlassen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgen soll.

- Nach Art. 139 (vgl. Art. 155 AEUV) kann der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene, falls diese es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.

- Nach Art. 140 EGV (vgl. Art. 156 AEUV) fördert die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten u.a. auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Nach einer klarstellenden Erklärung der Mitgliedstaaten zu Art. 156 AEUV dienen Maßnahmen nach diesem Artikel der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und nicht der Harmonisierung einzelstaatlicher Systeme. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Garantien und Gepflogenheiten hinsichtlich der Verantwortung der Sozialpartner bleiben unberührt.

- Nach Art. 141 EGV, übernommen durch Art. 157 AEUV, haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Männer und Frauen Anspruch auf gleiches Entgelt für gleiche oder gleichwertige Arbeit haben (s. bereits oben zum historischen Hintergrund dieser Regelung).

- Nach Art. 142 EGV (vgl. Art. 158 AEUV) sind die Mitgliedstaaten bestrebt, die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten.
- Nach Art. 143 EGV (vgl. Art. 143 AEUV) erstellt die Kommission jährlich einen Bericht über den Stand der Verwirklichung der in Art. 136 EGV genannten Ziele.
- Nach Art. 144 EGV richtet der Rat einen Ausschuss für Sozialschutz ein, um die Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission zu fördern; diese Bestimmung wird in Art. 160 AEUV übernommen.
- Nach Art. 145 EGV, nach dem Vertrag von Lissabon Art. 161 AEUV, hat der Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament stets ein besonderes Kapitel über die Entwicklung der sozialen Lage in der Union zu enthalten. Das Europäische Parlament kann daneben die Kommission auffordern, Berichte über besondere, die soziale Lage betreffende Fragen auszuarbeiten.
- Nach den Art. 146 bis 148, durch den Vertrag von Lissabon in den Art. 162 bis 164 AEUV übernommen, wird ein Europäischer Sozialfonds eingerichtet um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern.
- Schließlich enthalten die Art. 149 und 150 EGV (vgl. 165 und 166 AEUV) Bestimmungen zur ‚allgemeinen und beruflichen Bildung und Jugend‘.
- Nach Art. 158 EGV (vgl. Art. 174 AEUV) entwickelt und verfolgt die Union auch weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.
- Nach Art. 174 EGV (vgl. Art. 191 Abs. 3 AEUV) berücksichtigt die Union bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik u.a. die soziale Entwicklung der Union insgesamt.
- Subventionen (Beihilfen) sozialer Art an einzelne Verbraucher, sind, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden, nach Art. 87 Abs. 2 lit. a EGV mit dem Binnenmarkt vereinbar. Diese Bestimmung wird im Vertrag von Lissabon als Art. 107 Abs. 2 lit. a AEUV übernommen.

## *b. Soziales Europa und der EuGH*

Neben den oben aufgeführten sozialen Elementen im geltenden Primärrecht, die vom Vertrag von Lissabon übernommen und weiter ausgeweitet werden, hat auch der EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung zur Statuierung sozialer Elemente im Europarecht beigetragen.

So betont beispielsweise die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft (Art. 18 Abs. 1 EGV) das Element der Solidarität.

S. etwa EuGH, Rs. C-209/03, *Bidar*, Slg. 2005, I-2119; vgl. auch EuGH, Rs. C-499/06, *Nerkowska*, Urt. v. 22.05.2008.

Vor allem aber lässt sich nachzeichnen, wie der EuGH mit der Weiterentwicklung der Grundfreiheiten ungeschriebene Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung dieser Grundfreiheiten entwickelt hat, von denen sich nicht wenige dem sozialen Bereich zuordnen lassen.

Beispielsweise erkennt der EuGH den Schutz der Arbeitnehmer als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten an.

„Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass im Recht auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme, die den Schutz der Arbeitnehmer des Aufnahmemitgliedstaats gegen ein etwaiges Sozialdumping zum Ziel hat, ein zwingender Grund des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs liegen kann, der grundsätzlich eine Beschränkung einer der vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten zu rechtfertigen vermag.“

EuGH, Rs. C-438/05, *Viking*, Urt. v. 11.12.2007 Rn. 77; vgl. auch EuGH, Rs. C-341/05, *Laval*, Urt. v. 18.12.2007 Rn. 103; EuGH, C-165/98, *Mazzoleni und ISA*, Slg. 2001, I-2189, Rn. 27; EuGH, verb. Rs. C-49/98, C-50/98, C-52/98 bis C-54/98 und C-68/98 bis C-71/98, *Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda* u.a., Slg. 2001, I-7831, Rn. 33.

Als ebensolches Erfordernis beurteilte der EuGH auch das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit,

EuGH, Rs. C-385/99, *Müller-Fauré*, Slg. 2003, I-4509 Rn. 73; EuGH, Rs. C-157/99, *B.S.M. Smits*, Slg. 2001, I-5473 Rn. 72; EuGH, Rs. C-158/96, *Kohll*, Slg. 1998, I-1931 Rn. 41.

die Erfordernisse des Systems der Sozialhilfe

EuGH, Rs. C-70/95, Sodemare SA, Slg. 1997, I-3395 Rn. 32.

sowie den Schutz der Sozialordnung.

EuGH, Rs. C-275/92, Schindler, Slg. 1994, I-1039 Rn. 58;  
EuGH, Rs. 67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-7289 Rn. 31.

Auch bei der richterrechtlichen Entwicklung von Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts hat der EuGH soziale Elemente entwickelt, etwa indem er das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters als einen solchen allgemeinen Grundsatz festschrieb.

EuGH, Rs. 144/05, Mangold, Slg. 2005, I-9981 Rn. 75.

### *c. Stärkung des sozialen Europa im Vertrag von Lissabon*

Neben der Fortführung der genannten sozialen Elemente aus dem geltenden Primärrecht (s. oben) bringt der Vertrag von Lissabon

Zu erinnern ist daran, dass es im den Vorläufer des Vertrags von Lissabon, den Verfassungsvertrag, ausarbeitenden Verfassungskonvent eine Arbeitsgruppe XI Soziales Europa gab (Schlussbericht CONV 516/1/03 REV 1 v. 04.02.2003). Deren Arbeit hat sowohl im Verfassungsvertrag als auch im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag gefunden.

zudem eine Reihe von genuinen Neuerungen im Bereich soziales Europa.

- Nach Art. 5 AEUV kann die Union Initiativen zur Koordination der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.
- Eine Querschnittsklausel in Art. 9 AEUV bestimmt, dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung trägt.
- Nach Art. 21 Abs. 3 AEUV können zur Gewährleistung der Freizügigkeit der Unionsbürger durch den Rat auch Maßnahmen erlassen werden, die die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz betreffen.

- Nach Art. 152 AEUV, einer mit dem Vertrag von Lissabon völlig neu formulierten Vorschrift, anerkennt und fördert die Europäische Union die Rolle der Sozialpartner auf europäischer Ebene unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.
- Nach Art. 165 Abs. 2 AEUV trägt die Union zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei und berücksichtigt dabei u.a. dessen soziale und pädagogische Funktion.
- Im Protokoll Nr. 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird festgehalten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten u.a. mit den sozialen Bedürfnissen jeder Gesellschaft verknüpft ist.

Des Weiteren enthüllen sich manche Sicherungsmechanismen im Vertrag von Lissabon erst auf den zweiten Blick: Art. 207 AEUV (vgl. heute Art. 133 EGV) sieht im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik für den Abschluss von Abkommen, die den Handel mit Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors betreffen, nun eine Vetomöglichkeit vor (Einstimmigkeitserfordernis), wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten.

Diese Ausnahmeklausel ist für das WTO-Recht von Bedeutung und gewährleistet, dass etwa im Bereich der sozialen oder der bildungsbezogenen Dienstleistungen die – für die EU verhandelnde – Kommission nicht gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten welthandelsrechtliche Verpflichtungen zur Öffnung der entsprechenden europäischen Märkte eingehen kann.

Dieser Punkt war bereits im Verfassungsvertrag umkämpft. Er belegt aber, wie die europäische Integration auch auf einer rechtlichen Ebene als gegenüber dem einzelnen Mitgliedstaat weitaus wirkmächtigeres Korrektiv und Schutzschild vor Globalisierungseffekten, die einseitig das Marktprinzip begünstigen, wirken kann.

#### *d. Keine einseitige Marktorientierung im Vertrag von Lissabon*

Insgesamt wird deutlich, dass die Behauptung, der Vertrag von Lissabon verpflichte politische Entscheidungen auf europäischer Ebene ausschließlich auf die offene Marktwirtschaft, unzutreffend ist. Das Gegenteil ist der Fall.

Erstmals erfolgt mit dem Vertrag von Lissabon auch im Wortlaut des Primärrechts ein Bekenntnis zur sozialen Dimension der Marktwirtschaft. Wörtlich heißt es in Art. 3 EUV (Lissabon):

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt [...] hin.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Gegen das Argument des Marktradikalismus sprechen auch die in verschiedenen Erklärungen zum Vertrag von Lissabon gesetzten Akzente:

- In einer Erklärung zu Art. 126 AEUV betonen die Mitgliedstaaten, dass zu den Zielen der Lissabonner Strategie die Schaffung von Arbeitsplätzen, Strukturreformen und sozialer Zusammenhalt gehören.

- In einer Erklärung zu Art. 17 EUV betonen die Mitgliedstaaten, dass nach der Verkleinerung der Kommission mit der Folge, dass nicht mehr alle Mitgliedstaaten in der Kommission vertreten sind, die Kommission alle notwendigen Maßnahmen ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass u.a. die sozialen Gegebenheiten in allen Mitgliedstaaten, und eben auch in Mitgliedstaaten, die kein Kommissionsmitglied stellen, in vollem Umfang berücksichtigt werden.

- Der Hinweis auf den freien und unverfälschten Wettbewerb wurde aus den Zielbestimmungen des EUV gestrichen. Dies ist nicht nur eine kosmetische Maßnahme, wie die Antragstellerin und die Beschwerdeführer andeuten (Antragsschrift, S. 43), sondern entfaltet beispielsweise für die Handhabung der Kompetenzabrundungsklausel



in Art. 352 AEUV – vgl. heute Art. 308 EGV – konkrete rechtliche Wirkungen, weil dort an die Verwirklichung von Vertragszielen angeknüpft wird. Allerdings ermöglicht die ersatzweise in Protokoll Nr. 27 getroffene Regelung mit einer abgeschwächten Wettbewerbskonzeption mit Blick auf den Binnenmarkt weiterhin die Aktivierung von Art. 352 AEUV zwecks Wettbewerbsregulierung.

Die von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern zur Stützung der behaupteten Festlegung auf eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik angeführten primärrechtlichen Bestimmungen (Antragsschrift, S. 43 f.) sind keine Neuerungen des Vertrags von Lissabon.

Unzutreffend ist ferner die Behauptung, die Union lege sich mit dem Vertrag von Lissabon auf Wettbewerb und Privatisierung von Infrastrukturnetzen und Daseinsvorsorge fest.

Die Vorschriften zu transeuropäischen Netzen sind keine Neuerungen des Vertrags von Lissabon. Daseinsvorsorgeeinrichtungen werden durch das dem Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, das Art. 14 AEUV (vgl. heute Art. 16 EGV) ergänzt, gerade in ihrer Eigengeartetheit anerkannt. Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zählen danach die Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die u.a. aus unterschiedlichen sozialen Gegebenheiten folgen können

#### *e. Soziale Grundrechte*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer unterschlagen auch, dass mit dem Vertrag von Lissabon soziale Grundrechte im Primärrecht statuiert werden. Deren hoher Stellenwert wird schon in der Präambel des EUV deutlich hervorgehoben. Dort

bestätigen die Mitgliedstaaten die Bedeutung, die sie den sozialen Grundrechten beimessen, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Unionscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich (Art. 6 EUV). Damit werden auch die dort vorgesehenen sozialen Grundrechte verbindlich. In der Grundrechte-Charta sind auf Basis des Braibant/Meyer-Papiers

Dokument CHARTE 4401/00 v. 04.07.2000.

an mehreren Stellen soziale Grundrechte kodifiziert. So wird schon in der Präambel der Grundsatz der Solidarität als gleichrangiger Wert neben der Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genannt. Ebenfalls wird dort die vom Europarat beschlossene Sozialcharta herausgestellt. Es folgen verstreut in verschiedenen Kapiteln einzelne soziale Grundrechte, wie beispielsweise das Recht auf Bildung in Art. 14 oder das Recht zu arbeiten in Art. 15.

Der Kern der sozialen Grundrechte findet sich im Kapitel IV „Solidarität“. Dort sind als Individualrechte aufgeführt:

- das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27);
- das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Art. 28);
- das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Art. 29);
- der Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30);
- Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Art. 31);
- das Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Art. 32);
- das Familien- und Berufsleben (Art. 33);
- soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34);
- sowie das Recht auf Gesundheitsschutz (Art. 35).

Lediglich die Art. 36 bis 38 sind als Zielbestimmungen für das Handeln der EU ausgestaltet.

Vgl. Riedel in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Vor Kapitel IV Rn. 33.

*f. Zwischenergebnis zur Verpflichtung der EU auf soziale Grundsätze*

Insgesamt ergibt sich, dass der Vorwurf einer einseitigen „Vermarktlichung“ des europäischen Integrationsprozesses ohne politische Spielräume auf einer unvollständig einseitigen Lektüre des geltenden wie des durch den Vertrag von Lissabon vorgesehenen Primärrechts und einer Ausblendung der Einzelheiten der EuGH-Rechtsprechung beruht.

**4. Die Gewährleistung eines dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes**

Die Beschwerdeführer bezeichnen die Menschenwürde als gleichgewichtiges Abwägungsgut im Wertesammelsurium der Verträge (S. 10 der Beschwerdeschrift). Im Argumentesammelsurium der Beschwerdeführer ist indessen zunächst nicht erkennbar, wie der Bezug zum Vertrag von Lissabon hergestellt wird. Näher betrachtet geht es hier um die Grundrechtsanforderungen des Grundgesetzes an die Europäische Union.

Falls doch zulässig, erfasst allerdings keiner der Rechtsbehelfe der Antragstellerin und der Beschwerdeführer diese Fragen, sie lägen außerhalb des Prüfungsumfangs einer Begründetheitsprüfung sowohl im Organstreit wie auch bei den Verfassungsbeschwerden.

Gemäß Art. 23 Abs. 1 GG ist die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union nur dann mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn diese Union einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet (dazu a.). Dies berührt auch die Frage der Menschenwürdegarantie auf europäischer Ebene (dazu b.).

*a. Der im Wesentlichen vergleichbare Grundrechtsschutz auf EU-Ebene im Allgemeinen*

Die EU bzw. EG ist nicht zuletzt insoweit einzigartig, als dass sie als einzige zwischenstaatliche Einrichtung bzw. Internationale Organisation Grundrechtsschutz gegen *eigene* Rechtsakte bietet.

Für das geltende Europarecht hat das Bundesverfassungsgericht seit 1986 in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass der richterrechtlich ab 1969 durch den EuGH entwickelte Grundrechtsschutz den Anforderungen des Grundgesetzes genügt. Wörtlich heißt es:

„Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen.

(BVerfGE 73, 339 [387] – Solange II)

Damit ist die maßgebliche Frage im vorliegenden Zusammenhang, ob von diesem gegenwärtig den Anforderungen des Grundgesetzes genügenden europäischen Grundrechtsschutz durch den Vertrag von Lissabon Abstriche gemacht werden oder nicht.

Bereits ein oberflächlicher Blick in den Vertrag von Lissabon hätte den Beschwerdeführern vor Augen führen müssen, dass die bereits heute für mit dem Grundgesetz vereinbar erachtete

Grundrechtslage auf europäischer Ebene sich mit dem Vertrag von Lissabon in mindestens drei Punkten weiter erheblich verbessert:

Erstens: Die im Dezember 2000 zunächst als politische Erklärung verkündete Charta der Grundrechte wird durch einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV (Lissabon) verbindliches Primärrecht.

Zweitens: Durch den angestrebten Beitritt der EU zur EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV [Lissabon]) wird die bereits heute bestehende zusätzliche externe Grundrechtssicherung gegenüber der EU durch den EGMR

Vgl. EGMR Große Kammer, Urt. v. 30.06.2005 - 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland).

weiter verfestigt.

Drittens: Bisher war in der Dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) die Kontrolle durch den EuGH eingeschränkt (Art. 35 EUV).

S. für Deutschland aber das EuGH-Gesetz, das diese Einschränkungen für Deutschland minimiert.

Durch die Ausweitung der Jurisdiktion des EuGH in die Bereiche der sogenannten Dritten Säule ergibt sich gegenüber dem derzeitigen Rechtsschutz eine allgemeine Verbesserung des Grundrechtsschutzniveaus auf europäischer Ebene. Deswegen geht auch der Einwand (Antragsschrift, S. 36), die nach Art. 88 Abs. 2 AEUV (Europol) möglichen Zuständigkeiten berührten den Grundrechtsschutz, ins Leere.

Die in Art. 276 AEUV vorgesehenen Einschränkungen der Jurisdiktion des EuGH betreffen Maßnahmen und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.

Es wird nicht dargelegt, dass in diesem Kontext kein dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene geboten wird.

## *b. Der Schutz der Menschenwürde auf EU-Ebene*

Daran, dass auch die Gemeinschaftsrechtsordnung die Menschenwürde umfassend und uneingeschränkt achtet und schützt, bestehen keine vernünftigen Zweifel, auch wenn die Gründungsverträge eine entsprechende Vorschrift bisher nicht enthalten.

Schon im Sekundärrecht wird die Verpflichtung auf die Menschenwürde ausdrücklich betont. S. dazu beispielsweise die Bezugnahme auf die Menschenwürde in der Begründung für die Verordnung 1612/68, 5. Erwägungsgrund: „Damit das Recht auf Freizügigkeit nach objektiven Maßstäben in Freiheit und Menschenwürde wahrgenommen werden kann [...]“).

Der EuGH hat in seiner bisherigen Rechtsprechung den Schutz der Menschenwürde als Teil eines europäischen Grundrechtsschutzes anerkannt (dazu aa.). Sie wird ferner ausdrücklich in der Charta der Grundrechte geschützt (dazu bb.).

### aa. Schutz der Menschenwürde in der Rechtsprechung des EuGH

Bereits die Personenhaftigkeit des Grundrechtsträgers, wie sie in der Konzeption des EuGH von den Grundrechten zum Ausdruck kommt,

Der EuGH verwendet seit dem die Grundrechtsprechung des EuGH einleitenden Fall Stauder (EuGH, Rs. 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419, 425) die Formulierung „in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung [...] enthaltenen Grundrechte der Person“

ist untrennbar mit der Vorstellung einer individuellen Menschenwürde verbunden. Die Menschenwürde hat bereits in den frühesten Entscheidungen zum europäischen Grundrechtsschutz eine Rolle gespielt.

Im Fall Stauder ging es um die Menschenwürde und die Klage gegen die Offenlegung des eigenen Namens beim Bezug von verbilligter Butter im Rahmen der Sozialhilfe. Der EuGH entschied, dass die streitige Vorschrift die na-

mentliche Bezeichnung des Berechtigten weder vorschrieb noch verbot (EuGH, Rs. 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419, 425 Rn. 6).

Die Zahl der Entscheidungen, die Menschenwürde explizit thematisieren, ist zwar quantitativ überschaubar. Gleichwohl ist das Bekenntnis des EuGH zur Achtung der Menschenwürde eindeutig. Dies wird besonders deutlich in der Transsexuellenentscheidung vom 30. April 1996.

EuGH, Rs. C-13/94, P/S u. Cornwall County Council, Slg. 1996, I-2143, 2165 Rn. 22.

Die Formulierung „Achtung der Würde und Freiheit“ in dieser Entscheidung lässt allerdings nicht genau erkennen, inwieweit der Gerichtshof ein eigenständiges Grundrecht auf Menschenwürde anerkennt. Vielmehr erscheint hier auch eine dogmatische Konstruktion denkbar, wie sie beispielsweise für das deutsche Grundgesetz vertreten wird: Danach ist die Menschenwürde jedenfalls oberster Wert des Grundgesetzes,

BVerfGE 32, 98 (108); 50, 166 (175); 54, 341 (357); 72, 105 (115); 109, 279 (311); grundlegend Dürig, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG (Erstauflage), Art. 1 Rn. 1 ff.; anders C. Schmitt, Die Tyrannei der Werte, FS Forsthoff, 1967, S. 37.

wird aber durch die (nachfolgenden) Grundrechte erst konkretisiert.

Zur Einordnung schon der Menschenwürde selbst als Grundrecht s. etwa Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 1 Rn. 30 f. sowie die Nachweise bei Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 1 Rn. 3.

In der Entscheidung über die Biopatentrichtlinie von 2001 unterschied der EuGH dann begrifflich zwischen „Menschenwürde“ und einem „Grundrecht auf Unversehrtheit der Person“:

„Es obliegt dem Gerichtshof, im Rahmen der Kontrolle der Übereinstimmung der Handlungen der Organe mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts die Beachtung der Menschenwürde und des Grundrechts auf Unversehrtheit der Person sicherzustellen“ (EuGH, Rs. C-377/98, Biopatentrichtlinie, Slg. 2001, I-7079 Rn. 70).

Der EuGH stellt in diesem Urteil fest, dass durch die Bestimmungen der fraglichen Richtlinie „der menschliche Körper tatsächlich unverfügbar und unveräußerlich bleibt und somit die Menschenwürde gewahrt wird“.

Ebd. Rn. 77.

In der Rs. Omega aus dem Jahre 2004 ging es in einem deutschen Fall um die Untersagung des Betriebs eines sogenannten Laserdromes, in dem das spielerische Töten praktiziert wird. Gegen die Untersagung wurden Aspekte der Grundfreiheiten (Dienstleistungsfreiheit, Warenverkehr) angeführt. Die deutschen Behörden begründeten ihre ordnungsbehördliche Untersagungsverfügung mit einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, zu deren Schutzgütern auch die Menschenwürde (Art. 1 GG) zähle, nicht mit der öffentlichen Sicherheit.

Dazu BVerwGE 115, 189 (198).

Damit ergab sich in der Rs. Omega die Frage, wie das Europarecht sich dazu stellt, dass ein Mitgliedstaat eine aus Grundfreiheiten abgeleitete Berechtigung mit dem Argument der in der mitgliedstaatlichen Verfassungsordnung garantierten Menschenwürde einschränkt. Der EuGH hat das Menschenwürdeargument für das im Europarecht ebenfalls vorgesehene Konzept der öffentlichen Ordnung – im Bereich des Europarechts freilich als Schranke der Grundfreiheiten – akzeptiert und darauf abgestellt, dass die fragliche behördliche Maßnahme

„dem vorliegenden Gericht zufolge dem Grad des Schutzes der Menschenwürde entspricht, der mit dem Grundgesetz im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland sichergestellt werden sollte.“

(EuGH, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609 Rn. 39).



## bb. Menschenwürde als nicht abwägbares Rechtsgut

Die Beschwerdeführer machen nun geltend, dass die Menschenwürde „zu einem abwägbaren Rechtsgut wird“ und beziehen sich auf eine Reihe von EuGH-Entscheidungen aus den Jahren 2003 bis 2007.

EuGH, Rs. C-122/00, Schmidberger, Slg. 2000, I-5659;  
EuGH, Rs. 36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609; EuGH, Rs.  
C-438/05, Viking, Urt. v. 11.12.2007; EuGH, Rs. C-  
341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007.

Sie stützen sich dabei insbesondere auf eine Passage in den nahezu gleichzeitig ergangenen Entscheidungen Viking und Laval aus dem Dezember 2007. Diese Passage lautet in der deutschen Fassung – in beiden Urteilen nahezu gleichlautend – wie folgt:

„Hierzu hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass der Grundrechtsschutz ein berechtigtes Interesse ist, das grundsätzlich geeignet ist, eine Beschränkung der Verpflichtungen zu rechtfertigen, die nach dem Gemeinschaftsrecht, auch kraft einer durch den EG-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit wie des freien Warenverkehrs (vgl. Urt. v. 12.06.2003, Schmidberger, C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 74) oder der Dienstleistungsfreiheit (vgl. Urt. v. 14.10.2004, Omega, C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 35), bestehen.

Allerdings hat der Gerichtshof in den Urteilen Schmidberger und Omega entschieden, dass die Ausübung der dort betroffenen Grundrechte, nämlich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Menschenwürde, nicht außerhalb des Anwendungsbereichs der Bestimmungen des Vertrags liegt und dass sie mit den Erfordernissen hinsichtlich der durch den Vertrag geschützten Rechte in Einklang gebracht werden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muss (vgl. in diesem Sinne Urteile Schmidberger, Rn. 77, und Omega, Rn. 36).“

(EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Urt. v. 11.12.2007, Rn. 45 f., vgl. EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007, Rn. 93 f.).

Da es in den Entscheidungen Viking und Laval gar nicht um Menschenwürdefragen ging, hat der EuGH hier keine Grundaussage über die Menschenwürdekonzepktion im Europarecht bzw. in der Europäischen Union getroffen. Vielmehr sind diese

Passagen bei verständiger Lektüre bona fide schlicht als Hinweis auf bisherige Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten zu sehen, in der es u.a. auch um Menschenwürde ging.

Jedenfalls kann dem Wortlaut und der Systematik der Urteils-  
passage nicht entnommen werden, dass der EuGH Menschen-  
würde und Verhältnismäßigkeit in einen Zusammenhang bringt,  
weil an dieser Stelle neben der Omega-Entscheidung auch das  
Urteil Schmidberger zitiert wird. Gerade in diesem Urteil hat der  
EuGH übrigens explizit festgestellt, dass die Menschenwürde  
bzw. sich aus ihr abgeleitete Rechte uneingeschränkte Geltung  
beanspruchen, indem er ausführt, dass

„auch das Recht auf freie Meinungsäußerung und das  
Recht, sich friedlich zu versammeln, die durch die EMRK  
gewährleistet sind - anders als andere durch diese Kon-  
vention gewährleistete Grundrechte wie das Recht jedes  
Menschen auf Leben *oder das Verbot der Folter oder  
unmenschlicher oder erniedrigender Strafe, die keinerlei  
Beschränkung unterliegen* -, keine uneingeschränkte Gel-  
tung beanspruchen [können].“

(EuGH, Rs. C-122/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659  
Rn. 80, Hervorhebung hinzugefügt)

Wenn aber schon für aus der Menschenwürde abgeleitete  
Rechte, wie dem Verbot der Folter und dem Verbot unmensch-  
licher oder erniedrigender Strafe, eine uneingeschränkte Gel-  
tung durch den EuGH festgestellt wird, so muss dies erst recht  
für die Menschenwürde gelten.

In der Entscheidung Omega, auf die auch Bezug genommen  
wird (s. dazu bereits oben, S. 104 f.), hat der EuGH gerade kei-  
ne Verhältnismäßigkeitsüberlegungen angestellt, sondern dar-  
auf abgestellt, dass die fragliche Maßnahme

„dem vorliegenden Gericht zufolge dem Grad des Schut-  
zes der Menschenwürde entspricht, der mit dem Grund-  
gesetz im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland  
sichergestellt werden sollte.“

(EuGH, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609, Rn. 39).

Der in der fraglichen Passage der Urteile Viking und Laval gegebene Hinweis zur Verhältnismäßigkeit bezieht sich somit allenfalls auf das Urteil Schmidberger (Meinungs- und Versammlungsfreiheit).

Sollte das Bundesverfassungsgericht die Auslegung der durch die Beschwerdeführer zitierten Urteilspassagen für entscheidungserheblich für die Verfassungsbeschwerden halten, wäre nach Art. 234 Abs. 3 EGV die Einholung einer Vorabentscheidung durch den EuGH zur Auslegung dieser Urteile erforderlich. Die Auslegung des Primärrechts sowie die Prüfung der Gültigkeit und die Auslegung von Handlungen eines Organs der Gemeinschaft, zu denen auch die Urteile des EuGH gehören, ist dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten (BVerfGE 31, 145 [169] – Lütticke).

Eine solche Vorlage hätte mit Blick auf den bei längerer Verfahrensdauer zu befürchtenden schweren europapolitischen Schaden für die Bundesrepublik Deutschland im beschleunigten Verfahren nach Art. 104a der Verfahrensordnung des EuGH zu erfolgen, das eine Entscheidung innerhalb weniger Wochen zulässt.

Bei alledem ist auch in Rechnung zu stellen, dass – ohne damit inhaltliche Abstriche zu verbinden – auf europäischer Ebene schlicht der Terminus Menschenwürde vielleicht nicht immer im Sinne der deutschen Dogmatik verwendet wird, wenn beispielsweise gelegentlich von der ‚Ausübung der Menschenwürde‘ die Rede ist.

S. oben, S. 105, Rs. Viking und Laval.

Dies erklärt sich mit Übersetzungserfordernissen und nicht zuletzt daraus, dass in den Mitgliedstaaten die Bandbreite des Konzepts der Menschenwürde von einem ethischen Bekenntnis über rechtlich verbindliche Grundsätze hin zum Schutz der Menschenwürde als Grundrecht reicht.

Vgl. Borowsky in: J. Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 1 Rn. 2.

Festzuhalten ist aber zugleich, dass der durch den EuGH gesicherte Menschenwürdeschutz auf europäischer Ebene bereits gegenwärtig den Anforderungen des Grundgesetzes genügt.

Entgegen der durch die Beschwerdeführer aufgestellten Behauptungen wird die Menschenwürde seitens des EuGH nicht mit anderen Rechtsgütern abgewogen. Sowohl in den Rs. Viking und Laval als auch in der Rs. Schmidberger war die Menschenwürde gar nicht betroffen. In der Rs. Omega sah der EuGH ohne jede Abwägung eine Beschränkung der europäischen Grundfreiheiten durch die Menschenwürde als gerechtfertigt an.

cc. Uneingeschränkter Schutz der Menschenwürde nach der Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte von 2000 stellt den Schutz der Menschenwürde an ihren Anfang:

„Art. 1 - Würde des Menschen  
Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.“

Sowohl Formulierung wie auch Positionierung des Menschenwürdeartikels erinnern an das deutsche Grundgesetz. Dies ist deswegen zu betonen, weil es durchaus im Konvent, der die Charta ausgearbeitet hat Bestrebungen gab, die Würde mit der Gleichheit und Freiheit zu verbinden.

Vgl. Braibant, *La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2001, S. 90; Höfling, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechtecharta*, 2006, Art. 1 Rn. 16.

Schon der Wortlaut des Art. 1 GRCh („unantastbar“) liefert bei unvoreingenommener Lektüre und gerade auch wegen der Identität mit der grundgesetzlichen Formulierung bereits einen deutlichen Hinweis auf eine Absage an jede Möglichkeit der Einschränkung der Menschenwürde.

Die Beschwerdeführer tragen gleichwohl vor, dass durch den in Art. 52 Abs. 1 GRCh enthaltenen allgemeinen Gesetzesvorbehalt, der wiederum durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit

beschränkt werde, die Unverfügbarkeit der Menschenwürde auf europäischer Ebene nicht gegeben sei. Dies zeige auch die „Kommentierung des Konvents“ zu Art. 1 GRCh.

Gemeint sind hier wohl die Erläuterungen des Konventspräsidiums.

Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49.

Diese Erläuterungen finden in ihrer überarbeiteten Fassung nach der für den Verfassungsvertrag und dann auch für den Vertrag von Lissabon ebenfalls modifizierten Fassung der Präambel zur Charta der Grundrechte bei der Auslegung der Charta durch die Gerichte der Union und der Mitgliedstaaten ‚gebührende Berücksichtigung‘.

Wörtlich heißt es in den Erläuterungen zu Art. 1 GRCh:

„Die Würde des Menschen ist nicht nur ein Grundrecht an sich, sondern bildet das eigentliche Fundament der Grundrechte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankert diesen Grundsatz in ihrer Präambel: ‚...da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet.‘

Daraus ergibt sich insbesondere, dass keines der in dieser Charta festgelegten Rechte dazu verwendet werden darf, die Würde eines anderen Menschen zu verletzen, und dass die Würde des Menschen zum Wesensgehalt der in dieser Charta festgelegten Rechte gehört. Sie darf daher auch bei Einschränkungen eines Rechtes nicht angetastet werden.“

Diese Erläuterungen bestätigen im Gegensatz zu der von den Beschwerdeführern geäußerten Ansicht die Unantastbarkeit der Menschenwürde im Sinne eines Einschränkungsverbotes.

Vgl. auch Höfling, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechtecharta, 2006, Art. 1 Rn. 31.

Betrachtet man die Genese der Vorschrift, bestätigt sich, dass die Menschenwürde nach Art. 1 GRCh nicht einschränkbar ist und dass der Wortlaut der Vorschrift dies aussagen soll. In einer frühen Textversion fand sich noch lediglich die Formulie-

rung von der Menschenwürde, die zu achten und zu schützen ist.

S. etwa den Gesamtentwurf in Dokument CHARTE 4422/00 v. 28.07.2000; vgl. aber bereits die Änderungsvorschläge in CHARTE 4360/00 v. 14.06.2000.

Die dann im Text vorangestellte Formel von der Unantastbarkeit

Dokument CHARTE 4470/00 v. 14.09.2000

sollte demgegenüber jede Möglichkeit der Einschränkung ausschließen.

Matthieu, Article II-61 Dignité humaine, in: Burgoguel-Larsen u.a. (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire. Partie II La Charte des droits fondamentaux*, 2005, S. 39 f.

Schon für die zwischenzeitliche Formulierung des Artikels, die nicht die Unantastbarkeit aussprach, hatte der Vorsitzende des Konvents, Roman Herzog, im Juni 2000 festgehalten:

„Die Würde des Menschen gehört zum Wesensgehalt der in dieser Charta festgelegten Rechte und darf daher nach Artikel 47 Satz 2 [jetzt Art. 52 GRCh] auch bei Einschränkungen eines Rechtes durch die Rechtsordnung nicht verletzt werden.“ (CHARTE 4371/00 v. 15.06.2000); s. auch CHARTE 4423/00 v. 31.07.2000.

### *c. Zwischenergebnis zum Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene*

Die Europäische Union bietet schon heute einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz iSv. Art. 23 GG. Mit der Ausweitung der Jurisdiktion des EuGH im Bereich Justiz und Inneres (Dritte Säule), dem Beitritt zur EMRK und der Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta wird dieser europäische Grundrechtsschutz weiter verbessert. Insbesondere die Menschenwürdegarantie wird im Hinblick auf die Unverfügbarkeit durch die Charta der Grundrechte mit der des Grundgesetzes sogar wortidentisch.

## **5. Zwischenergebnis zu den struktursichernden Vorgaben für die Europäische Union nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG**

Die Europäische Union erfüllt auch mit dem Vertrag von Lissabon die Vorgaben des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG. Sie ist demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialen Grundsätzen verpflichtet und gewährleistet einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren, zum Teil sogar einen mit dem Grundgesetz identischen Grundrechtsschutz. Auch die föderativen Grundsätze und der Grundsatz der Subsidiarität sind gewahrt.

## **II. Grenzen der Mitwirkung aus Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm. Art. 79 Abs. 3 GG („Ewigkeitsgarantien“)**

Der Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration sind bei aller Offenheit der Verfassung für die internationale und die europäische Zusammenarbeit nicht nur hinsichtlich der Gestalt der Europäischen Union, an der man sich beteiligt, Grenzen gesetzt (dazu soeben I.).

Es sind auch Grenzen gesetzt, was die Veränderung der grundgesetzlichen Ordnung durch die Mitwirkung an der europäischen Integration angeht.

BVerfGE 73, 339 (375 f.) – Solange I; s. auch das Sondervotum in der Solange I-Entscheidung, BVerfGE 37, 271 (296).

Insoweit gibt das Grundgesetz sich im Prozess der europäischen Integration nicht selbst auf. Diese Grenzen der europäischen Integration sind über Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, der auf Art. 79 Abs. 3 GG verweist, dieselben, die auch der Verfassungsänderung gesetzt sind.

Hier wird der Charakter der mit mindestens Zweidrittelmehrheit – wie im Falle des Vertrages von Lissabon – beschlossenen Integrationsschritte deutlich: Es handelt sich um materielle Änderungen der Verfassung, denen eben nur der änderungsfeste Kern des Grundgesetzes Schranken setzt. Diese Schranken ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 1 und 20 GG.

Der Vertrag von Lissabon überschreitet die durch Art. 1 GG (dazu 1.) und durch Art. 20 GG (dazu 2. bis 6.) gesetzten Schranken indessen nicht.



## **1. Keine Verletzung der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 GG**

Wegen Art. 23 und Art. 79 Abs. 3 GG ist die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes ebenso einer Verfassungsänderung bzw. Hoheitsrechtsübertragung entzogen wie die Art. 1 GG nachfolgenden Grundrechte, soweit deren Verbürgungen zur Aufrechterhaltung einer dem Art. 1 Abs. 1 und 2 GG entsprechenden Ordnung unverzichtbar sind.

BVerfGE 94, 49 (103).

Im Wege der Verfassungsbeschwerde tragen die Beschwerdeführer vor, sie würden in ihrem Recht aus Art. 1 GG verletzt,

„weil die menschliche Würde mit dem EU-Vertrag zu einem Recht neben anderen Rechten, d.h. zu einem abwägbaren Rechtsgut wird“.

Zur Begründung beziehen sich die Beschwerdeführer auf eine Reihe von EuGH-Entscheidungen aus den Jahren 2003 bis 2007 (s. auch bereits oben, S. 105).

EuGH, Rs. C-122/00, Schmidberger, Slg. 2000, I-5659;  
EuGH, Rs. 36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609; EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Urt. v. 11.12.2007; EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007.

Alle diese Entscheidungen beruhen indessen auf dem geltenden Primärrecht, an dem sich selbst bei einem Erfolg der vorliegenden – unzulässigen – Verfassungsbeschwerde, die sich auf eine Verhinderung der Zustimmung zum Vertrag von Lissabon richtet, nichts ändern würde.

Hierzu kann insgesamt auf die oben zur Frage des Menschenwürdeschutzes auf europäischer Ebene gemachten Ausführungen verwiesen werden (s. oben, S. 105 bis 110). Für die Garantie der Menschenwürde lässt sich die Frage der Garantie auf europäischer Ebene einerseits und der Beeinträchtigung auf nationaler Ebene andererseits, also präskriptiver und defensiver Gehalt des Art. 23 GG, nicht trennen.

In der Sache ist besonders zu betonen, dass in der Rs. Omega der EuGH im Jahre 2004 die spezifische Art und Weise, wie die Menschenwürde in Deutschland im Grundgesetz geschützt wird, gerade respektiert hat (s. oben, S. 104). In der Omega-Entscheidung setzt sich damit gerade die Menschenwürde nach dem *deutschen* Rechtsverständnis durch, indem der EuGH die herausragende Stellung der Menschenwürde in der deutschen Rechtsordnung anerkennt. Es werden damit spezifische unionsrechtliche Mechanismen für den Schutz der innerstaatlichen Grundrechte fruchtbar gemacht. Auf der europäischen Ebene besteht demnach eine ausreichende normative Durchlässigkeit für die innerstaatliche Grundrechtswertung.

Die von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern ausdrücklich beanstandete Passage in den Entscheidungen Viking und Laval aus dem Dezember 2007 (s. dazu bereits oben, S. 105) kann bei verständiger Lektüre nicht so verstanden werden, als habe der EuGH hier eine Grundaussage über die Menschenwürdekonzption im Europarecht bzw. in der Europäischen Union treffen wollen.

Vielmehr sind diese Passagen schlicht als Hinweis auf bisherige Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten zu sehen, die u.a. auch die Menschenwürde umfasst (s. im Einzelnen bereits oben, S. 105 bis 110).

Insgesamt ergeben sich aus den in Rede stehenden EuGH-Entscheidungen keine Anhaltspunkte dafür, dass die in Art. 79 Abs. 3 GG angesprochene Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes durch das Europarecht berührt wäre.

S. oben, S. 107 zur Vorlage an den EuGH bei Entscheidungserheblichkeit der fraglichen EuGH-Urteile.

Auch die Analyse der Art und Weise, wie die Menschenwürde in der Grundrechte-Charta konzeptualisiert wird (s. dazu im Ein-

zelen bereits oben. S. 108 bis S. 110), ergibt keine Hinweise für eine Überschreitung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG.

Damit geht der Hinweis der Beschwerdeführer auf die Schutzpflicht des Staates in die Leere.

Es sei die Pflicht der Bundesrepublik, „die Unantastbarkeit der Menschenwürde auch in der Europäischen Gemeinschaft zu garantieren. Weil mit dem Zustimmungsgesetz die Relativierung des Würdeschutzes in der Union nicht begegnet wurde, verstößt es gegen das Grundgesetz“ (Beschwerdeschrift S. 11 f.).

Wie gezeigt, besteht eine Relativierung des Schutzes der Menschenwürde durch die EuGH-Rechtsprechung gerade nicht.

Darüber hinaus wird mit der Grundrechte-Charta, die mit dem Vertrag von Lissabon verbindlich wird, das Konzept wie auch die Terminologie der Menschenwürde in der Union der deutschen Dogmatik angenähert. Insbesondere der Einwand der Beschwerdeführer, dass die Menschenwürde nach der Grundrechte-Charta eingeschränkt werden könne, geht fehl (s. bereits detailliert dazu oben, S. 108).

## **2. Keine Verletzung des Demokratieprinzips des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt**

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer tragen vor, das Demokratieprinzip des Grundgesetzes sei verletzt, weil die demokratischen Grundlagen der Union nicht schritthaltend mit der Integration der Mitgliedstaaten ausgebaut wurden. Vielmehr stehe die europäische Institutionen- und Kompetenzordnung in der Zusammenschau mit der Erweiterung der Union einer lebendigen Demokratie auf europäischer wie auf nationaler Ebene entgegen (Antragsschrift, S. 8).

Weiter heißt es, die gegenwärtige Gefahr für das Demokratieprinzip liege in einer Entleerung des demokratischen Prozesses, von dem nur noch eine formale Hülle übrig bleibe, indem

faktische und formale Entscheidungskompetenzen in einem bisher ungekannten Maße auf Komplexe ökonomischer und politischer Eliten verschoben würden (Antragsschrift, S. 9).

Damit sind die beiden aus dem Maastricht-Urteil folgenden Grenzen, die relative Grenze („Schritthalten“) und die absolute Grenze (keine „Entleerung“ der Bundestagsrechte) für die Übertragung von Hoheitsrechten unter dem Aspekt des Demokratieprinzips markiert.

Mit dem Vertrag von Lissabon tritt eine solche „Entleerung“ der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages nicht ein. Es gibt in diesem Kontext keine übermäßige Kompetenzverlagerung, keine Unbestimmtheit der Übertragung von Hoheitsrechten im Allgemeinen und durch bestimmte Figuren und Mechanismen des Vertrages von Lissabon (Art. 352 AEUV, Offene Methode der Koordinierung, vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, Rechtspersönlichkeit der EU, Vorrang des Unionsrechts) im Besonderen (dazu a.). Auch ist kein Defizit bei der Fortentwicklung der demokratischen Begleitung der europäischen Integration auf *nationaler* Ebene erkennbar (dazu b.). Der Vorwurf, das Prinzip des Parlamentsheers werde beschädigt, erweist sich ebenfalls als haltlos (dazu c.).

#### *a. Keine Preisgabe („Entleerung“) der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages*

Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil einen Zusammenhang zwischen der Übertragung von Hoheitsrechten und dem Demokratieprinzip auf mitgliedstaatlicher Ebene entwickelt.

„Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokrati-

sche Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 iVm. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.

[...] Art. 38 GG kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union oder der Europäischen Gemeinschaften übergeht, dass die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 iVm. Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenübertretenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden.“

(BVerfGE 89, 155 [171 f.]).

Danach darf also – offenbar letztlich unabhängig davon, wie demokratisch und parlamentarisch die EU ihrerseits strukturiert ist (dazu im Einzelnen bereits oben, S. 53 bis 83) – ein absolutes Mindestmaß an Aufgaben und Befugnissen, die dem Deutschen Bundestag verbleiben müssen, nicht unterschritten werden.

Diese Schwelle wird durch den Vertrag von Lissabon nicht überquert. Weder hat der Umfang der auf die Union neu übertragenen Zuständigkeiten eine bundestagsbedrohende Dimension (dazu aa.), noch lässt sich eine mangelnde Bestimmtheit der Hoheitsrechtsübertragungen hier nachweisen (dazu bb.).

Auch Einzelelemente in der durch den Vertrag von Lissabon weiterentwickelten europäischen Rechtsordnung erweisen sich als mit dem Grundgesetz vereinbar. Nicht zu beanstanden sind demnach die in Art. 352 AEUV vorgesehene Neufassung der Kompetenzabrundungsklausel, die derzeit in Art. 308 EGV niedergelegt ist (dazu cc.), die Politikkoordinierung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (dazu dd.) sowie das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (dazu ee.).

Eine unaufgebbare Substanz von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages wird auch nicht durch eine Kompetenz-Kompetenz der europäischen Ebene bedroht (dazu ff.), ebenso wenig durch einen seitens der Antragstellerin und der

Beschwerdeführer behaupteten Geltungsvorrang des Europarechts (dazu gg.).

Vielmehr bewirkt die durch den Vertrag von Lissabon konzipierte Kompetenzordnung aus Sicht des Bundestages über die Einbeziehung der nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle substantielle Verbesserungen (dazu hh.). Und schließlich führt der Vertrag mit der Austrittsklausel eine Gestaltungsreserve ein, die die Verteidigung der eigenen unaufgebbaren Aufgaben und Befugnisse letztlich in die Hand des Parlaments gibt (dazu ii.).

#### aa. Keine übermäßige Kompetenzverlagerung

Im Kern argumentieren die Antragstellerin und die Beschwerdeführer damit, dass gegenüber den geltenden Verträgen, die schon deutlich über den durch den Vertrag von Maastricht begründeten Rechtszustand hinausgingen, mit dem Vertrag von Lissabon eine deutliche Ausweitung der Kompetenzen zu verzeichnen sei (Antragsschrift, S. 13).

Wie immer man die Kategorie ‚deutlich‘ ausfüllen mag, so überschreitet die durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon erfolgende Übertragung von Hoheitsrechten nicht die vom Grundgesetz gesetzten Grenzen.

Unspektakulär ist für sich genommen die Beobachtung, dass die EU mit dem Vertrag zusätzliche Kompetenzen erlangt.

Der EUV (Lissabon) enthält folgende neuen Kompetenzen im Sinne einer Rechtsmacht:

Beitritt der EU zur EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV); Modalitäten des Bürgerbegehrens (Art. 11 Abs. 4 EUV); Errichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur (Art. 45 EUV); Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 46 Abs. 2 EUV); Abkommen über Austritt eines Mitgliedstaats (Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV).

Daneben finden sich auch im AEUV neue Kompetenzen im Sinne einer Rechtsmacht (geteilte Zuständigkeiten bzw. Unterstützungs-, Ergänzungs- oder Koordinierungszuständigkeiten):

Festlegung der Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Daseinsvorsorge) (Art. 14 AEUV); Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes (Art. 23 AEUV); Restriktive Maßnahmen im Kapitalbereich zur Terrorismusbekämpfung (Art. 75 AEUV); Grenzkontrollen (Art. 77 Abs. 2 AEUV); Erlass von Maßnahmen zu Pässen, Personalausweisen, Aufenthaltstiteln oder gleichgestellten Dokumenten (Art. 77 Abs. 3 AEUV); Kampf gegen Menschenhandel (Art. 79 Abs. 2 d AEUV); Integrationsförderung (Art. 79 Abs. 4 AEUV); bestimmte Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 Abs. 2 Buchst. e, g, h AEUV); bestimmte Bereiche der Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82 und 83 AEUV); Maßnahmen zur Unterstützung der Kriminalprävention (Art. 84 AEUV); Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV); Maßnahmen zur Gewährleistung eines EU-weit einheitlichen Schutzes geistigen Eigentums sowie die Einführung EU-weit einheitlicher Zulassungs-, Koordinierungs- und Kontrollregelungen, einschließlich Sprachenregelungen (Art. 118 AEUV); Vertretung der Euro-Staaten auf internationaler Ebene (Art. 138 Abs. 1, 2 AEUV); Förderung der europäischen Dimension des Sports (Art. 165 AEUV); Verwirklichung des Europäischen Raums der Forschung (Art. 182 Abs. 5 AEUV); Programme im Bereich Weltraumforschung (Art. 189 AEUV); Tourismus (Art. 195 Abs. 2 AEUV); Katastrophenschutz (Art. 196 AEUV); Verwaltungszusammenarbeit (Art. 197 AEUV); Humanitäre Hilfe an Drittstaaten (Art. 214 Abs. 3 AEUV, bisher Teil der Entwicklungszusammenarbeit gem. Art. 181a EGV), Errichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps (Art. 214 Abs. 5 AEUV); Modalitäten für die Anwendung der Solidaritätsklausel (Art. 222 Abs. 3 AEUV); Errichtung eines Ausschusses für Stellungnahmen zur Richterauswahl (Art. 255 AEUV); Verwaltung der EU (Art. 298 AEUV); Änderung der Vorschriften über Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (Art. 300 Abs. 5 AEUV); Festlegung eines mehrjährigen Finanzrahmens (Art. 312 AEUV).

Neben diesen eher thematisch beschreibbaren Kompetenzen wird auch insoweit Rechtsmacht übertragen, als sich Verfahren zu Lasten der Einwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ändern.

Dies betrifft den Fall, dass ein Mitgliedstaat nicht mehr alleine eine Gesetzesinitiative einbringen kann, sondern nur

gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten (Art. 76 AEUV Verwaltungszusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) ebenso wie den Fall, in dem im Gegensatz zum geltenden Recht keine Einstimmigkeit mehr besteht (insbesondere im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) (Art. 31 Abs. 2 EUV [Lissabon]); Art. 82, 83, 85, 87 bis 89, 133 und 329 AEUV). Dies gilt auch dann, wenn der Übergang von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidung erst zu einem späteren Zeitpunkt ermöglicht wird (Art. 31 Abs. 3 EUV [Lissabon]); 81 Abs. 3; 82 Abs. 2d und 83 Abs. 1 Satz 3 AEUV).

Die allgemeine Möglichkeit, von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung im Rat überzugehen, die Art. 48 Abs. 7 EUV (Lissabon) vorsieht, ist dabei aus Sicht des Bundestages (wie auch des Bundesrates) unproblematisch, weil die nationalen Parlamente widersprechen können.

Auch durch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 AEUV wird keine den Bundestag berührende Rechtsmacht weggegeben, weil dort auf die mitgliedstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften verwiesen wird, dies meint für Deutschland Art. 23 GG (s. dazu ausführlich unten, S. 133 ff.).

Gleichwohl bleibt bei oberflächlicher Betrachtung scheinbar eine durchaus ansehnliche Liste an zusätzlicher Rechtsmacht für die Europäische Union. Wegen der nicht zu leugnenden mit dem Vertrag von Lissabon erfolgenden Dimension der Hoheitsrechtsübertragung bedurfte es eben auch der Zweidrittelmehrheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, und es lag keine ‚einfache‘ Hoheitsrechtsübertragung nach Satz 2 vor.

Die aufgeführten Kompetenzbestimmungen erweisen sich jedoch als umso weniger dramatisch, je genauer man ihren Gehalt überprüft. Etliches betrifft Binnenorganisatorisches bzw. kodifiziert lediglich bereits Bestehendes.

So wurde beispielsweise mit der Gemeinsamen Aktion 2004/551/GASP bereits die Errichtung der Europäischen



Verteidigungsagentur beschlossen (Rechtsgrundlage: Art. 14 EUV). Mit Beschluss des Rates 2004/676/EG vom 24. September 2004 wurde auch das Statut der Bediensteten der Europäischen Verteidigungsagentur erlassen.

Ähnlich verhält es sich mit der Festlegung eines mehrjährigen Finanzrahmens: Dieser wurde bisher auf der Grundlage einer Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt (zuletzt: Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) vom 17. Mai 2006).

Auch die gelegentlich als neue Kompetenz interpretierte Zuständigkeit im Bereich Energie (Art. 194 AEUV) erweist sich bei näherem Hinsehen lediglich als neues Etikett für bereits bestehende Befugnisse (insbesondere aus Art. 95, 100 und 175 EGV).

Fast alle der genannten Vorschriften behandeln zudem Aktivitäten, die auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht sinnvoll angelegt sein können, wenn es um Förderung einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geht (Beispiel Katastrophenschutz) oder Fragen von einer Dimension, die sich auf die gesamte EU erstrecken (Beispiel Europäische Staatsanwaltschaft).

Es erscheint bei Lichte betrachtet auch schlicht sachgerecht, dass beispielsweise die Euro-Gruppe international mit einer Stimme spricht und eine dementsprechende Rechtsmacht auf europäischer Ebene verankert ist.

Vielfach findet sich, wie schon im geltenden Recht, der entscheidende Zusatz, dass die Maßnahmen nur „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ erfolgen dürfen (Beispiel Tourismus oder Verwaltungszusammenarbeit). Damit ist die Tür zu einer die Aufgaben und Befugnisse des Deutschen Bundestages berührenden europäischen Rechtsetzung sicher verschlossen.

Zu Koordinierungs-, Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Beispiele Sport und Katastrophenschutz) ist die EU ermächtigt,

„ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.“ (Art. 2 Abs. 5 AEUV).

Genuin europäische Kompetenzen, wie diejenige zum EMRK-Beitritt oder zur Regelung der eigenen (EU) Verwaltung, berühren den Bundestag ebenfalls nicht.

Wirklich neue Kompetenzen finden sich im Wesentlichen lediglich in den Sachbereichen Tourismus und Raumfahrt sowie bei der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit, für die im Übrigen die Ausgliederung in einen nicht-vergemeinschafteten Bereich aufgegeben wird.

Selbst mit der Begründung von neuen Unionszuständigkeiten geht im Übrigen nicht automatisch ein Zuständigkeitsverlust der Mitgliedstaaten einher.

Es ist daran zu erinnern, dass der EU keine neuen *ausschließlichen* Zuständigkeiten übertragen werden,

Durch die nunmehr erstmals explizite Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten in Art. 3 AEUV – hier gilt das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EUV (Lissabon) nicht – wird der *exklusive* Kompetenzraum der EU ohnehin eng geschnitten.

sondern dass es hier typischerweise um geteilte Zuständigkeiten geht.

Im Bereich der *geteilten* Zuständigkeiten, auf den sich die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beziehen, behalten die Mitgliedstaaten neben der Union ihre Kompetenzen, soweit und bis diese unter voller Beachtung des Subsidiaritätsprinzips die ihr übertragenen Zuständigkeiten ausgeübt hat. Durch die Wahrnehmung einer bestimmten geteilten Zuständigkeit seitens der EU ist den Mitgliedstaaten also keinesfalls jegliches Handeln in diesem Bereich verwehrt. Sofern nicht der seltene Fall einer abschließenden ‚Vollharmonisierung‘ vorliegt, müssen die Mitgliedstaaten sogar tätig werden, indem sie die europäischen Vorgaben ausgestalten. Zudem können sie eigene nationale

Regelungen schaffen, sofern sie dabei den Vorrang des Gemeinschaftsrechts beachten.

Hier ist nochmals auf die weiter verbesserten Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente – Akteure, die ein besonderes Eigeninteresse an der Einhaltung des Prinzips haben – zu verweisen, s. dazu oben, S. 49 f.

Die gegenständliche Vorstellung eines begrenzten Bestandes an Kompetenz, der auf der übergreifenden Ebene eingerichtet dann automatisch auf der unteren Ebene im Sinne einer physikalischen Gesetzmäßigkeit fehlt, greift ohnehin zu kurz. Bestimmte europäische Kompetenzen können überhaupt nur als europäische Kompetenzen konzeptualisiert werden,

Beispielsweise kann die Kompetenz zur Errichtung des europaweiten Binnenmarktes denkwürdiger nur eine europäische Kompetenz sein.

andere Kompetenzen wiederum verflüchtigen sich mit der Hoheitsrechtsübertragung (aufgehobene Kompetenzen, *compétences abolies*).

Auf der mitgliedstaatlichen Ebene fällt Kompetenz (Rechtsmacht) weg, etwa im Bereich der Vergabe regionaler Subventionen, ohne dass auf der europäischen Ebene eine Kompetenz zur Vergabe regionaler Subventionen entstünde. Ein weiteres Beispiel ist die Kompetenz, das Unterscheidungsmerkmal Staatsangehörigkeit in einer Regelung einzusetzen. Über diese Kompetenz verfügten die Staaten vor der EU-Mitgliedschaft im Prinzip unbegrenzt, mit der Mitgliedschaft ist diese Kompetenz nicht etwa auf die europäische Ebene übergegangen, sie existiert – was Unionsbürger angeht – auf keiner Ebene mehr. Näher dazu D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 2. Aufl. 1998, S. 83 ff. unter Bezugnahme auf V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, 1974, S. 231 ff. und 248.

Alleine entscheidend ist im vorliegenden Zusammenhang, ob die Aufgaben und Befugnisse des Bundestages durch die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon entleert werden. Das ist gerade auch mit Blick auf seine hinzugewonnen Aufgaben und Befugnisse durch die gewachsene europapolitische Rolle (dazu s. oben, S. 35 ff.) nicht der Fall. Dies belegt im Übrigen bereits

ein Blick auf die Themen der großen Debatten und Gesetzgebungsvorhaben im Deutschen Bundestag der jüngsten Zeit,

Die Beispiele reichen von der Arbeitsmarktpolitik über die Gesundheitspolitik, die Familienpolitik, die Reform der sozialen Sicherungssysteme oder des Steuersystems bis zu den Fragen des richtigen Verhältnisses von innerer Sicherheit und Freiheit oder die Entsendung deutscher Soldaten nach Afghanistan oder in andere Regionen.

die allesamt zwar nicht ohne jeden Berührungspunkt mit der EU sind, im Kern jedoch in normativer Freiheit von den Abgeordneten debattiert und in politische Entscheidungen gegossen werden können.

bb. Hinreichende Bestimmtheit der Übertragung von Hoheitsrechten

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beanstanden, die materiellen Politiken der Union seien im Primärrecht nicht so exakt vorgezeichnet, dass nur noch die administrative Umsetzung eben dieser Vorgaben bleibe, und setzen dies in Bezug zur Wesentlichkeitslehre (Antragsschrift, S. 17 ff., S. 19 ff.).

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil klar gestellt, dass die Bestimmtheitsanforderungen im Kontext der europäischen Integration schwächer ausfallen dürfen als im innerstaatlichen Kontext. Maßgeblich ist, dass das mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbundene Integrationsprogramm zumindest absehbar sein muss:

„Mit Rücksicht darauf, dass der Text eines völkerrechtlichen Vertrages mit den Vertragsparteien ausgehandelt werden muss, können allerdings an die Bestimmtheit und Dichte der Vertragsregelungen nicht Anforderungen gestellt werden, wie sie der Parlamentsvorbehalt sonst für ein Gesetz vorgibt (vgl. BVerfGE 77, 170 [231 f.]).

Entscheidend ist, dass die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland und die daraus sich ergebenden Rechte und Pflichten - insbesondere auch das rechtsverbindliche unmittelbare Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Rechtsraum - für den Gesetzgeber voraussehbar im Vertrag umschrieben und

durch ihn im Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmbar normiert worden sind (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]; 68, 1 [98 f.]). Das bedeutet zugleich, dass spätere wesentliche Änderungen des im Unions- Vertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind (vgl. schon BVerfGE 58, 1 [37]; BVerfGE 68, 1 [98 f.]; Mosler, in: Handbuch des Staatsrechts, Band VII [1992], § 175 Rn. 60).

Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen (vgl. BVerfGE 58, 1 [30 f.]; 75, 223 [235, 242]).“

(BVerfGE 89, 155 [187 f.] – Maastricht).

Ein Vertrag genügt den Bestimmtheitsanforderungen, wenn

„er den künftigen Vollzugsverlauf, also die mögliche Inanspruchnahme der eingeräumten Hoheitsbefugnisse, hinreichend voraussehbar normiert [...]; das begründet die parlamentarische Verantwortbarkeit des Zustimmungsgesetzes.“

(BVerfGE 89, 155 [191 f.] – Maastricht).

Das ist für den Vertrag von Lissabon der Fall: Er hält am Prinzip der Einzelermächtigung fest (Art. 5 Abs. 1 EUV [Lissabon]) und führt als Verbesserung gegenüber dem derzeit geltenden Primärrecht Kompetenzkategorien ein, die die Transparenz der Kompetenzordnung erhöhen (Art. 2 ff. AEUV). Die Wahrung der Subsidiarität europäischer Kompetenzausübung wird zudem durch einen neuen Kontrollmechanismus, bei dem die nationalen Parlamente mitwirken, weiter intensiviert (Art. 5 EUV [Lissabon]).

Die Antragsteller verkennen zudem ein Grundanliegen des Art. 23 GG, was den Bezug auf die Wesentlichkeitstheorie wenig

hilfreich erscheinen lässt: Es geht auf EU-Ebene nicht um Administration, die durch parlamentarische Vorgaben programmiert wird, sondern um die Ermächtigung zu auch in ihrer demokratischen Abstützung (s. oben, S. 53 ff.) eigenständiger Rechtsetzung, die einer eigenständigen politischen und rechtlichen Kontrolle unterliegt.

Deswegen ist auch das Fallbeispiel der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung falsch gewählt, weil die intensive politische Diskussion des Gesetzgebungsvorhabens ebenso wie die derzeitige Überprüfung der Kompetenzgrundlage für diese Gesetzgebung vor dem EuGH

Rs. C-301/06, Irland/Rat, ABl. 2006 Nr. C 237/5, anhängig.

die Wirksamkeit der politischen und rechtlichen Kontrolle gerade veranschaulicht.

cc. Art. 352 AEUV als Kompetenzabrundungsklausel

Die „Flexibilisierungsklausel“ des Art. 352 AEUV soll Art. 308 EGV ersetzen, den früheren Art. 235 EGV. Zu letzterem hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Maastricht-Urteil Stellung genommen und die Bestimmung nicht beanstandet.

BVerfGE 89, 155 (210) – Maastricht. S. auch die limitierende Auslegung durch den EuGH in EuGH, Gutachten 2/94, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1788.

Aus Sicht der EuGH kann Art. 308 EGV nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des dafür vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.

EuGH, Gutachten 2/94, EMRK-Beitritt, Slg. 1996 I-1759 Rn. 29 ff.

Im Vergleich zu Art. 308 EGV scheint in Art. 352 AEUV durch den Wegfall des Tatbestandsmerkmals ‚Gemeinsamer Markt‘

bei oberflächlicher Betrachtung mit dem Vertrag von Lissabon eine Erweiterung der Vorschrift zu erfolgen. Dies ist indessen schon deswegen nicht der Fall, weil dieses Tatbestandsmerkmal wenig Bedeutung hatte.

Rossi in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-18 Rn. 6.

Genau besehen enthält die Nachfolgevorschrift des Art. 352 AEUV nun sogar höhere Hürden für ein Tätigwerden der Union als der gegenwärtig geltende Art. 308 EGV und ist danach ein Beispiel für einen Rückbau des Europarechts.

Künftig ist nämlich das Europäische Parlament im Verfahren der Mitentscheidung an den Rechtsakten gem. Art. 352 AEUV zu beteiligen (bisher nur Beteiligung im Anhörungsverfahren). Zugleich bleibt es aber bei Einstimmigkeit im Rat.

Im Abs. 2 des Art. 352 AEUV wird eine Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente verankert und in Abs. 3 die „bisherige Rechtsprechung des EuGH, wonach diese Flexibilitätsklausel nicht zur Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften in Bereichen herangezogen werden darf, in denen dieses ausdrücklich ausgeschlossen ist.“ (vgl. auch Denkschrift zum Vertrag von Lissabon v. 13.12.2007, BR-Drs. 928/07, S. 196).

Art. 352 AEUV darf gemäß Absatz 4 auch nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verwendet werden – anders noch der Verfassungsvertrag.

Die von Antragstellerin und Beschwerdeführern genannten Fallbeispiele aus der EuGH-Rechtsprechung

EuGH, Rs. 176/03, Kommission gegen Rat, Slg. 2005, I-7879 (Umweltschutz - Strafrechtliche Sanktionen) und EuGH, Rs. C-440/05, Kommission gegen Rat, Slg. 2007, I-9097 (Meeresverschmutzung durch Schiffe - Strafrechtliche Sanktionen).

betreffen nicht Art. 308 EGV, sondern die Wahl der zutreffenden Rechtsgrundlage zwischen der sogenannten dritten Säule (Art. 29, 31e, 34, 47 EUV) und der ersten Säule (Art. 175 EGV bzw. Art. 80 Abs. 2 EGV).

In beiden Entscheidungen ging es nicht um das Ob einer europäischen Regelungszuständigkeit, sondern um das Wie. Nicht selten sind Auseinandersetzungen um europäische Kompeten-

zen letztlich horizontale Kompetenzkonflikte zwischen Akteuren der europäischen Ebene

v. Bogdandy/Bast, Die vertikale Kompetenzordnung der EU, EuGRZ 2001, 441.

und keine vertikalen Konflikte, in der sich EU und Mitgliedstaaten gegenüberstehen.

Eine Abschaffung der Kompetenzabrundungsklausel wurde seinerzeit im Verfassungskonvent diskutiert, nicht zuletzt auf Betreiben der deutschen Länder.

S. aber als Beispiel dafür, dass auch die Länder Nutznießer des Art. 308 EGV sein können, die Verordnung (EG) Nr. 2012/2002, ABl. 2002 Nr. L 311/3, Einrichtung eines Fonds für die Opfer des Hochwassers in Deutschland.

Dass die Regelung des Art. 352 AEUV aber letztlich für Einzelfälle als Abrundungskompetenz unumgänglich ist, hat sich dann als allgemeine Einsicht durchgesetzt. Dies zeigen im Übrigen Beispiele wie das der Fusionskontrollverordnung.

Fusionskontrollverordnung Verordnung 139/2004 (ABl. 2004 Nr. L 24/1 v. 29.01.2004); s. auch die Neufassung der Verordnung 1408/71 als Verordnung 883/2004 (ABl. 2004 Nr. L 166/1 v. 30.04.2004) oder die Markenverordnung 40/94 (ABl. 1994 Nr. L 11/1 v. 14.01.1994).

Die Mitgliedstaaten haben zudem in gleich zwei Erklärungen, den Erklärungen Nr. 41 und Nr. 42 zum Vertrag von Lissabon, zum Ausdruck gebracht, dass Art. 352 AEUV restriktiv auszulegen ist. Dabei wird insbesondere der Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 EUV (Lissabon)

„Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“

versperrt. Wörtlich heißt es:

„Erklärung [Nr. 41] zu Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

Die Konferenz erklärt, dass die in Artikel 352 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthaltene Bezugnahme auf die Ziele der Union die in Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Ziele sowie die Ziele des Artikels 3 Absatz 5 des genannten Vertrags hinsichtlich des



auswärtigen Handelns nach dem Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union betrifft.

Es ist daher ausgeschlossen, dass auf Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gestützte Maßnahmen ausschließlich Ziele nach Artikel 3 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union verfolgen.

In diesem Zusammenhang stellt die Konferenz fest, dass gemäß Artikel 31 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine Gesetzgebungsakte erlassen werden dürfen.“

In der folgenden Erklärung wird allgemein ergänzt:

„Erklärung [Nr. 42] zu Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Die Konferenz unterstreicht, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung ist und daher keine Grundlage dafür bieten kann, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszuweiten, der sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen der Verträge und insbesondere der Bestimmungen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Union festlegen. Dieser Artikel kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Änderung der Verträge ohne Einhaltung des hierzu in den Verträgen vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.“

dd. Keine Kompetenzerweiterung durch die Offene Methode der Koordinierung

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer machen mit durchaus beachtenswerten Argumenten geltend, dass eine faktische Kompetenzerweiterung über die so genannte Offene Methode der Koordinierung stattfinde.

S. allgemein hier Trubek/Trubek, Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, ELJ 2005, 343; Lang/Bergfeld, Zur „offenen Methode der Koordinierung“ als Mittel der

Politikgestaltung in der Europäischen Union, EuR 2005, 381.

Allerdings ist das von Antragstellerin und Beschwerdeführern angeführte Beispiel des sogenannten Bologna-Prozesses ein Beispiel, das außerhalb der EU angesiedelt ist. Dies wird durch den Teilnehmerkreis, der zahlreiche Nicht-EU-Mitglieder umschließt, belegt.

S. dazu die Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister vom 19. Juli 1999, abrufbar unter [http://www.bmbf.de/pub/bologna\\_deu.pdf](http://www.bmbf.de/pub/bologna_deu.pdf) (von 29 Bildungsministern, u.a. auch der Schweiz und Norwegens).

Eine Verbindung zur EU besteht lediglich dadurch, dass die Europäische Kommission bestimmte Administrativaufgaben im Rahmen des Bologna-Prozesses übernommen hat.

S. dazu die Erläuterungen der Kommission unter [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html).

Der Deutsche Bundestag lässt sich im Übrigen regelmäßig über den Bologna-Prozess unterrichten.

S. etwa Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 16/5252 (Zweiter Bericht zur Realisierung der Ziele des Bologna-Prozesses), hierzu Debatte am 11.05.2007, BT-Plenarprotokoll 16/98, S. 10049D bis 10057B sowie am 25.01.2008, BT-Plenarprotokoll 16/140, S. 14824A.

In der Sache wird vorliegend nicht dargetan, wo genau der Vertrag von Lissabon die Offene Methode der Koordinierung einführt. Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer räumen selbst ein, dass mit der offenen Methode der Koordinierung Entscheidungskompetenzen der nationalen Parlamente formal nicht angetastet werden (Antragsschrift, S. 27). Dementsprechend ist nicht hinreichend dargelegt, worin genau die Kompetenzerweiterung auf europäischer Ebene besteht.

Die zutreffend als „formalisierte informelle Prozesse“ beschriebenen Absprachemechanismen finden sich heute auf verschiedenen Ebenen. Neben der offenen Methode der Koordinierung

im Bereich der EU sind die Absprachen anlässlich der Zusammenkünfte des Europäischen Rates („Schlussfolgerungen“), der Bologna-Prozess (s. oben) und das gesamte G8-System weitere Beispiele, wobei die beiden letztgenannten jenseits der EU liegen.

Solche Absprachemechanismen lassen sich in Kompetenzkategorien nicht fassen. Hierbei spielt eine Rolle, dass sich rechtliche Realität stets Ventile suchen wird, was darauf hindeutet, dass informelle Elemente eine eigene Funktion haben.

Im Verfassungskonvent hatte eine Kodifizierung der Offenen Methode der Koordinierung seinerzeit eine Rolle gespielt,

S. dazu die Beratungen in den Arbeitsgruppen des Konvents VI (CONV 357/02 WG VI 17), IX (CONV 424/02 WG IX 13) und XI (CONV 516/1/03 REV 1 WG XI 9 und CONV 516/1/03 REV 1 COR 1); dazu näher Bribosia, *Subsidiarité et répartition des compétences*, in: Amato/Bribosia/De Witte (Hrsg.), *Genesis and destiny of the European Constitution*, 2007, 389 (413 ff.); vgl. auch de Búrca/Zeitlin, *Constitutionalising the Open Method of Coordination: What Should the Convention Propose?*, 2002; Bodewig, *Die offene Methode der Koordinierung in der EU, der Lissabon-Prozess und der Verfassungskonvent*, *EuZW* 2003, 513.

dies ist jedoch bereits für den Verfassungsvertrag letztlich doch nicht versucht worden.

Entscheidend ist hier vielmehr die parlamentarische Begleitung und Kontrolle der Absprachen.

Es ist daran zu erinnern, dass Art. 23 Abs. 2 GG von *Angelegenheiten* der Europäischen Union spricht, in denen der Bundestag mitwirkt. Der Bundestag ist deswegen nicht auf die Mitwirkung an der Rechtsetzungstätigkeit der EU im engeren Sinne beschränkt (dazu Art. 23 Abs. 3 GG). Näher dazu Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), *GG*, Art. 23 Rn. 111 ff.

Der Deutsche Bundestag wirkt beispielsweise an den im Rahmen des sogenannten Lissabon-Prozesses

Der Europäische Rat von Lissabon im März 2000 markiert nicht nur die erste förmliche Bezugnahme auf die Offene Methode der Koordinierung, sondern auch die Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Methode über den Bereich der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinaus und die Bündelung der Koordinierungsbemühungen in einem umfassenden sog. Lissabon-Prozess.

getroffenen Absprachen so gut wie möglich mit

S. zum Lissabon-Prozess etwa die Unterrichtung durch die Bundesregierung „Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 - Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006“, BT-Drs. 16/2467 und die darauf bezogene Entschließung „Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen“, BT-Drs. 16/2629.

und begleitet die mit der offenen Methode der Koordinierung verfolgten Politiken.

S. etwa Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Kurzprotokoll 14. Sitzung v. 15.03.2006, Protokoll 16/14, Debatte über die Mitteilung der Kommission „Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union“, KOM-Nr.(2005) 706 endg. (EU-Drucksache 5070/06); Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Mindesteinkommen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Ausschussdrucksache 16(11)475; Ausschuss für Arbeit und Soziales, Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum Aktuellen Beratungsstand legislativer Vorhaben der EU-Kommission im Bereich Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)951, s. <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a11/tagesordnungen/archiv/to0014.pdf>.

Auch der Europäische Rat mit seinen spezifischen Handlungsformen der ‚Schlussfolgerungen‘ gehört in den Bereich des formalisierten Informellen. Die Zusammenkünfte des Europäischen Rates werden vom Deutschen Bundestag verfolgt. Unmittelbar vor und nach jedem Europäischen Rat wird der Bundestag über die Themen und die Ergebnisse unterrichtet.

S. etwa zum Europäischen Rat am 19./20. Juni 2008 in Brüssel die entsprechende Regierungserklärung, BT-Plenarprotokoll 16/169, S. 17823B - 17845A mit Entschließungsanträgen der Fraktion FDP (BT-Drs. 16/9633), der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 16/9634) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16/9635). Vor dem Europäischen Rat fand am 18. Juni 2008 eine Unterrichtung durch die Bundesregierung im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union statt, s. <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a21/tagesordnungen/archiv/to-65.pdf> (TOP 3).

Der Europäische Rat wird mit dem Vertrag von Lissabon als Organ im Primärrecht endlich so sichtbar, wie es seiner Rolle mittlerweile angemessen ist (Art. 15 EUV [Lissabon], Art. 235 und 236 AEUV). Dies stellt einen weiteren Beleg dafür dar, dass bei unbefangener Betrachtung der Vertrag von Lissabon auf breiter Front für die von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern beanstandeten Punkte im Gegensatz zu den vorgetragenen Wahrnehmungen gerade substantielle Verbesserungen bringt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Bundestag sich um die Einwirkung auf formalisierte informelle Prozesse nicht nur im EU-Kontext bemüht. Gerade weil es sich um informelle Prozesse handelt, berührt dies indessen die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon nicht.

ee. Keine Kompetenz-Kompetenz durch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beanstanden das mit dem Vertrag von Lissabon vorgesehene vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Antragsschrift, S. 28 f.). In Art. 48 Abs. 6 EUV (Lissabon) heißt es:

„Der Europäische Rat kann einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

Weil im Vergleich zum ordentlichen Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 4 EUV (Lissabon) ein Hinweis auf die Ratifikation in den Mitgliedstaaten fehle, könne es dazu kommen, dass der Bundestag nicht über eine im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren erfolgende Vertragsänderung beschließe.

Hierzu kann nur auf den Wortlaut der fraglichen Bestimmungen verwiesen werden: Es kommt ausschließlich auf die verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten an. Es ist damit schon logisch ausgeschlossen, dass eine solche Bestimmung gegen das Verfassungsrecht eines Mitgliedstaates verstößt.

Die anschließend von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern angestellten Überlegungen dazu, dass Art. 48 Abs. 6 Unterabsatz 3 EUV (Lissabon) festschreibt, dass es im Wege des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nicht zu einer Ausdehnung der der Union übertragenen Zuständigkeiten kommen dürfe, davon aber die Befugnisse innerhalb der Politikbereiche nicht erfasst würden (Antragsschrift, S. 29), verkennen den Charakter des Europarechts. Das Recht der Europäischen Union ist ein mehrsprachiges Recht, in dem sich solche kleinteiligen Argumentationen in einer der Vertragssprachen nicht in die anderen Vertragssprachen abbilden lassen. Die Unterscheidung zwischen Zuständigkeit und Befugnis ist im Europarecht nicht etabliert und sprachlich in den meisten Vertragssprachen nicht abbildbar.

So wird in der französischen Fassung in Art. 48 Abs. 6 Unterabsatz 3 EUV (Lissabon) *compétences* verwendet. Wo im deutschen Text beispielsweise bei Art. 14 AEUV *Befugnisse* steht, findet sich auf Französisch ebenfalls *compétences*. Die niederländische Sprachfassung verwendet durchgehend *bevoegdheden*.

ff. Keine Kompetenz-Kompetenz durch Rechtspersönlichkeit der EU

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer stellen die Frage der Rechtspersönlichkeit, die nunmehr der EU zugesprochen wird (Art. 47 EUV [Lissabon]), in einem Zusammenhang mit der

Frage nach der Kompetenz-Kompetenz der EU (Antragsschrift, S. 25). Die nach entsprechender Praxis nun auch förmlich niedergelegte Rechtspersönlichkeit der EU hat indessen mit der vom Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil behandelten Frage der Kompetenz-Kompetenz

„Das Erfordernis hinreichender gesetzlicher Bestimmtheit der eingeräumten Hoheitsrechte und damit der parlamentarischen Verantwortbarkeit dieser Rechtseinräumung wäre allerdings verletzt, wenn Art. F Abs. 3 EUV eine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union als einer Gemeinschaft souveräner Staaten begründete.“

(BVerfGE 89, 155 [194] – Maastricht)

nichts zu tun. Rechtspersönlichkeit ist für Internationale Organisationen nichts Ungewöhnliches.

Die Mitgliedstaaten haben in der Erklärung Nr. 24 zum Vertrag von Lissabon im Übrigen bestätigt, dass mit der Verleihung von Rechtspersönlichkeit keine Kompetenz-Kompetenz verbunden ist:

„Erklärung zur Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union: Die Konferenz bestätigt, dass der Umstand, dass die Europäische Union Rechtspersönlichkeit hat, die Union keinesfalls ermächtigt, über die ihr von den Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten hinaus gesetzgeberisch tätig zu sein oder über diese Zuständigkeiten hinaus zu handeln.“

gg. Kein Geltungsvorrang des Unionsrechts

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer meinen, das Recht der Europäischen Union beanspruche einen Geltungsvorrang selbst gegenüber nationalem Verfassungsrecht (Antragsschrift, S. 47).

Diese Ansicht findet in der Rechtsprechung des EuGH keine Stütze und ist auch in der Europarechtswissenschaft allenfalls in der Frühzeit der europäischen Integration vertreten worden.

Grabitz, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, 1966; H.-P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 267 ff.; s. dazu K. Alter, Establishing the Supremacy of European Law, 2001, S. 88 f.

### *(1) Begründung und Konzept des Vorrangs*

In der Rs. Costa/ENEL hat der EuGH im Jahre 1964 das Vorrangprinzip wie folgt begründet:

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen. Solche Maßnahmen stehen der Anwendbarkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung daher nicht entgegen. Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der [...] Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 [jetzt 12] widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte. [...]

Wo der Vertrag den Staaten das Recht zu einseitigem Vorgehen zugestehen will, tut er das durch klare Bestimmungen [...]. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch durch Artikel 189 [jetzt 249] bestätigt; ihm zufolge ist die Verordnung ‚verbindlich‘ und, gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat‘. Diese Bestimmung, die durch nichts eingeschränkt wird, wäre ohne Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten sie durch Gesetzgebungsakte, die den gemeinschaftsrechtlichen Normen vorgingen, einseitig ihrer Wirksamkeit berauben könnten.

Aus alledem folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vor-



gehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. Die Staaten haben somit dadurch, dass sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann."

(EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251 [1269]).

Die Begründung für den Vorrang des Gemeinschaftsrechts ist demnach neben der Autonomie des Gemeinschaftsrechts die Einheit, Einheitlichkeit und Gleichheit des Rechts überall in der Gemeinschaft und das gegenseitige Festhalten an den getroffenen Vereinbarungen über die europäische Integration.

Vgl. etwa Art. 88-2 f. der Französischen Verfassung, wo die Hoheitsrechtsübertragung an die europäische Ebene unter den Vorbehalt der Gegenseitigkeit gestellt wird.

Alleine durch das Inkrafttreten des Europarechts werden entgegenstehende Bestimmungen des mitgliedstaatlichen Rechts im Anwendungsbereich des Europarechts unanwendbar. Eine gesonderte Feststellung oder gar Anordnung der Unanwendbarkeit seitens der innerstaatlichen Gerichte ist weder erforderlich noch zulässig.

EuGH, Rs. 106/77, Simmenthal, Slg. 1978, 629.

Der Vorrang des Europarechts ist allerdings nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein Anwendungs-, und kein Geltungsvorrang. Wörtlich heißt es, gegenüber Europarecht werde

„jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden staatlichen Rechts ohne weiteres unanwendbar“

(EuGH, Rs. 106/77, Simmenthal, Slg. 1978, 629 Rn. 21 ff.; EuGH, Rs. C-213/89, Factortame, Slg. 1990, I-2433 Rn. 20 f.).

Allenfalls ein Nebensatz in der EuGH-Entscheidung in der Rs. Simmenthal, dem zufolge der Vorrang des Europarechts auch

das wirksame Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte verhindert,

EuGH, Rs. 106/77, Simmenthal, Slg. 1978, 629 Rn. 17/18.

ließe sich als Ausdruck eines Geltungsvorrangs deuten, vielleicht aber auch nur als Hinweis auf den reduzierten Handlungsspielraum der innerstaatlichen Organe im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Der EuGH hat aber später klargestellt, dass auch hier keine Geltungsaussage gemacht werden sollte.

EuGH Verb. Rs. C-10/97 bis C-22/97, IN.CO.GE.'90 u.a., Slg. 1998, 6307 Rn. 20 f.

Der Unterschied zwischen Anwendungsvorrang und Geltungsvorrang liegt insbesondere darin, dass das dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehende nationale Recht für Fälle ohne EU-Bezug gültig bleibt und nach Wegfall des europäischen Rechts wieder auflebt.

## *(2) Position des Bundesverfassungsgerichts*

Den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht hat das Bundesverfassungsgericht in Hinblick auf im Range unter der Verfassung stehendes Recht bestätigt.

„[D]urch die Ratifizierung des EWG-Vertrages ist in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 1 GG eine eigenständige Rechtsordnung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entstanden, die in die innerstaatliche Rechtsordnung hineinwirkt und von den deutschen Gerichten anzuwenden ist (vgl. BVerfGE 22, 293 [296]). [...] Art. 24 Abs. 1 GG besagt bei sachgerechter Auslegung nicht nur, dass die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen überhaupt zulässig ist, sondern auch, dass die Hoheitsakte ihrer Organe, wie hier das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, vom ursprünglich ausschließlichen Hoheitsträger anzuerkennen sind.

Von dieser Rechtslage ausgehend müssen seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Markts die deutschen Gerichte auch solche Rechtsvorschriften anwenden, die zwar einer eigenständigen außerstaatlichen Hoheitsgewalt zuzurechnen sind, aber dennoch aufgrund ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof im innerstaatlichen Raum unmittelbare Wirkung entfalten und ent-

gegenstehendes nationales Recht überlagern und verdrängen; denn nur so können die den Bürgern des Gemeinsamen Markts eingeräumten subjektiven Rechte verwirklicht werden.“

(BVerfGE 31, 145 [174] – Lütticke).

„Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts kommt für den Fall eines Widerspruchs zu innerstaatlichem Gesetzesrecht auch vor deutschen Gerichten der Anwendungsvorrang zu“.

(BVerfGE 75, 223 [244] – Kreditvermittler).

Der Anwendungsvorrang wird auch zugrunde gelegt in BVerfGE 92, 203 (227) - EG-Fernsehrichtlinie. In der Maastricht-Entscheidung findet sich die Formulierung „supranationales Recht, das Vorrang beanspruchen könnte“, BVerfGE 89, 155 (178) – Maastricht.

### (3) *Natur des Vorrangs*

Das Prinzip des Anwendungsvorrangs impliziert nicht notwendig eine Über- bzw. Unterordnung zwischen europäischem und nationalem (Verfassungs-)Recht im Sinne einer Normenhierarchie.

Auch Rechtsanwendungsregeln wie *lex specialis* oder *lex posterior* implizieren keine Hierarchie, sondern sind schlicht Vorfahrtsregeln.

Die englische Unterscheidung zwischen *primacy* (so der Verfassungsvertrag) und *supremacy* (so das eher aufgeladene Vorrangkonzept) bringt deutlicher als im Deutschen zum Ausdruck, dass Vorrang sowohl Konsequenz einer hierarchischen Überordnung als auch Folge einer vorrangigen Anwendbarkeit ansonsten gleichrangiger Normen sein kann.

Eine ähnliche Unterscheidung nimmt auch das spanische Tribunal Constitucional in seiner Entscheidung zum Verfassungsvertrag vor, in der es zwischen der *primacía* des Europarechts (im Sinne eines Anwendungsvorrangs) und der *supremacía* der spanischen Verfassung (im Sinne eines Geltungsvorrangs) unterscheidet. Nur der *supremacía* liege eine hierarchische Überordnung der „vorrangigen“ Norm zugrunde, die sich aus ihrer Funktion als Geltungsgrund der untergeordneten Normen der nationalen Rechtsordnungen ergibt, mit der Folge, dass nach-

rangige Normen im Fall eines Konfliktes ungültig sind (Geltungsvorrang). Demgegenüber bewirke die *primacía*, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH als Anwendungsvorrang ergebe, lediglich die Abgrenzung der Anwendbarkeit europäischer und nationaler Normen, die in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich unabhängig voneinander Geltung beanspruchen.

Damit stellt das Tribunal Constitucional das europarechtliche Vorrangprinzip als bloße Anwendungsregel zwischen zwei Rechtsordnungen dar, die in keinem hierarchischen Verhältnis zueinander, sondern nebeneinander stehen. Folglich verletzt es auch nicht die Vorherrschaft der spanischen Verfassung als ranghöchster Norm in Spanien, die als Bestandteil der Souveränität des Volkes in der spanischen Verfassung gewährleistet ist.

Tribunal Constitucional DTC 1/2004 v. 13.12.2004, Übersetzung in EuR 2005, 339 (mit Anmerkung A. Becker).

Ebd., S. 346: „Vorrang (*primacía*) und Vorherrschaft (*supremacía*) sind Kategorien, die sich in verschiedenen Ordnungen entfalten. Der Vorrang (*primacía*) kommt bei der Anwendung gültiger Normen zum Tragen, die Vorherrschaft (*supremacía*) in den Rechtsetzungsverfahren.

Hinter der Vorherrschaft (*supremacía*) steht der hierarchisch höherrangige Charakter einer Norm, weswegen sie Geltungsgrund der ihr nachgeordneten Normen ist, mit der Folge der Ungültigkeit der niedrigeren Normen, wenn sie gegen das in der höherrangigen Norm zwingend Angeordnete verstoßen. Der Vorrang (*primacía*) dagegen behauptet sich nicht notwendigerweise über Hierarchie, sondern besteht in der Unterscheidung der Anwendungsbereiche verschiedener, grundsätzlich gültiger Normen, von denen trotzdem die eine oder einige die Fähigkeit besitzen, andere aus verschiedenen Gründen aufgrund ihrer vorzugsweisen oder vorhergehenden Anwendung zu verdrängen.“

#### *(4) Vorrang und Verfassung*

Den Vorranganspruch des Gemeinschaftsrechts auch gegenüber den mitgliedstaatlichen Verfassungen hatte der EuGH zwar schon 1960 angedeutet.

EuGH Verb. Rs. 36-38/59 u. 40/59, Präsident u.a./Hohe Behörde, Slg. 1960, 885 (920 f.).

In der Rs. Internationale Handelsgesellschaft hat der EuGH im Jahre 1970 offen zum Vorrang vor dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten Stellung genommen. Auch hier ist keine Rede von einem Geltungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht:

„Die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts würde beeinträchtigt, wenn bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane Normen oder Grundsätze des nationalen Rechts herangezogen würden. Die Gültigkeit solcher Handlungen kann nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden, denn dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht können wegen seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll. Daher kann es die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren, wenn geltend gemacht wird, die Grundrechte in der ihnen von der Verfassung dieses Staates gegebenen Gestalt oder die Strukturprinzipien der nationalen Verfassung seien verletzt.“

(EuGH, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125 Rn. 3; Rs. C-473/93 Kommission/Luxemburg, Slg. 1996, I-3207 Rn. 38. S. auch Rs. C-285/98, Tanja Kreil/Deutschland Slg. 2000, I-69).

Der EuGH setzt den Vorrang allerdings in eine Beziehung dazu, dass auf europäischer Ebene eine Gewährleistung gleichsam an Stelle der in der nationalen Verfassung niedergelegten Gewährleistung tritt. Unmittelbar nach der eben wiedergegebenen Passage heißt es wörtlich:

„Es ist jedoch zu prüfen, ob nicht eine entsprechende gemeinschaftsrechtliche Garantie verkannt worden ist.“

(EuGH, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125 Rn. 4).

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken komplementärer Verfassungsgarantien aufgenommen und übt

„seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem ‚Kooperationsverhältnis‘ zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bun-

desverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards (vgl. BVerfGE 73, 339 [387]) beschränken kann.“

(BVerfGE 89, 155 [175] – Maastricht).

Das Bundesverfassungsgericht hält dementsprechend Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen im Wege der konkreten Normenkontrolle, die sich darauf stützen, die Grundrechte in der ihnen durch das Grundgesetz gegebenen Gestalt seien verletzt, von vornherein für unzulässig, wenn nicht dargelegt wird, dass die entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Garantien durch europäische Grundrechte weggefallen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Rechtsprechung in der Entscheidung zur Bananenmarktordnung im Jahre 2000 wie folgt zusammengefasst.

Die folgende Passage findet sich in BVerfGE 102, 147 (162 f.) – Bananenmarktordnung.

Zunächst bekräftigt es die Solange II-Entscheidung:

„Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen. Vorlagen (von Normen des sekundären Gemeinschaftsrechts an das Bundesverfassungsgericht) nach Art. 100 Abs. 1 GG sind deshalb unzulässig (BVerfGE 73, 339 [387])“.

Diese Linie, so das Bundesverfassungsgericht weiter, habe auch nach dem Maastricht-Urteil Bestand:

„Hieran hat der Senat auch im Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155) festgehalten. Der Senat betont dort, das Bundesverfassungsgericht gewährleiste durch seine Zuständigkeit in Kooperation mit dem Europäischen Gerichtshof, dass ein wirksamer Schutz der Grundrechte für die Ein-

wohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sichergestellt und dieser dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten sei, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürge. Das Bundesverfassungsgericht sichere so diesen Wesensgehalt auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft (BVerfGE 89, 155 [174 f.] unter Hinweis auf BVerfGE 37, 271 [280 ff.] und 73, 339 [376 f., 386]). Der Europäische Gerichtshof sei unter den Voraussetzungen, die der Senat in BVerfGE 73, 339 - Solange II - formuliert hat, auch für den Grundrechtsschutz der Bürger der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Akten der nationalen (deutschen) öffentlichen Gewalt, die auf Grund von sekundärem Gemeinschaftsrecht ergehen, zuständig. Das Bundesverfassungsgericht werde erst und nur dann im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit wieder tätig, wenn der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsstandard verlassen sollte, den der Senat in BVerfGE 73, 339 (378 bis 381) festgestellt hat.“

#### *(5) Vorrang und Vertrag von Lissabon*

Ein Geltungsvorrang des Europarechts wird auch durch den Vertrag von Lissabon nicht eingeführt.

Im Gegensatz zum Vertrag über eine Verfassung für Europa

Art. I-6 VVE.

enthält der Vertrag von Lissabon keinen gesonderten Artikel mehr zum Vorrang. Dem Vertrag von Lissabon ist indessen eine Erklärung beigefügt, in der die Mitgliedstaaten unter Verweis auf ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zum Ausdruck bringen, dass sich in der Vorrangfrage am Status quo nichts ändern soll.

„Erklärung Nr. 17: Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben. Darüber hinaus hat die Konferenz beschlossen, dass das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zum Vorrang in der Fassung des Dokuments 11197/07 (JUR 260) dieser Schlussakte beigefügt wird.“

Das Gutachten des Juristischen Dienstes ist so knapp, dass es hier im Wortlaut wiedergegeben werden kann:

„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.“

(Fußnote zur Rechtssache 6/64: „Aus [...] folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“)

Auch in diesem Kontext ergibt sich keinerlei Stütze für den von der Antragstellerin und den Beschwerdeführern behaupteten Geltungsvorrang des Europarechts.

Soweit in anderen Mitgliedstaaten eine verfassungsgerichtliche Überprüfung des Verfassungsvertrags durchgeführt wurde, kamen sowohl der französische Verfassungsrat als auch das spanische Verfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass in Sachen Vorrang an der Rechtslage, wie sie sich ab der Entscheidung Costa/ENEL von 1964 entwickelt hat (s. oben) keine Änderungen beabsichtigt sind. Beide Gerichte haben dabei den im Vertrag von Lissabon nicht mehr enthaltenen Vorrangartikel des Verfassungsvertrages überprüft. Der französische Verfassungsrat hat in seiner Entscheidung zur Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon mit der französischen Verfassung vom Dezember 2007

Conseil constitutionnel, Entscheidung 2007-560 DC v. 20.12.2007, deutsche Übersetzung unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560/index.htm>.

den verbleibenden Hinweis auf das Vorrangprinzip nicht beanstandet.



*(6) Vorrang und Achtung der nationalen Verfassungsidentität*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten eine Unvereinbarkeit des Vorrangprinzips mit dem Konzept eines änderungsfesten Kerns des Grundgesetzes, wie ihn Art. 79 Abs. 3 GG vorsieht und äußern die Erwartung, „dass der Geltungsanspruch der ‚Ewigkeitsklausel‘ nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG missachtet werden wird“ (Antragsschrift, S. 47).

Hier ist wieder der Blick auf die Entscheidungen des französischen und spanischen Verfassungsgerichts zum Verfassungsvertrag hilfreich.

Conseil constitutionnel, Entscheidung 2004-505 v. 19.11.2004 (Vertrag über eine Verfassung für Europa), deutsche Übersetzung EuR 2004, 911, Rn. 13; Tribunal Constitucional DTC 1/2004 v. 13.12.2004, EuR 2005, 339 (344).

Ausgangspunkt ist dabei, dass die Europäische Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet, wie im geltenden Recht Art. 6 Abs. 3 EUV postuliert.

S. dazu bereits das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil, der EU-Vertrag nehme hier „auf die Unabhängigkeit und Souveränität der Mitgliedstaaten Bedacht, indem er die Union zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten verpflichtet“ (BVerfGE 89, 155 [189] – Maastricht).

Unter nationale Identität lässt sich auch die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten fassen. Art. 4 Abs. 2 EUV (Lissabon) macht dies nun – wie zuvor bereits der Verfassungsvertrag – explizit, indem er als von der Union zu achten neben die nationale Identität die ‚grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen‘ stellt. Damit wird von der europäischen Ebene aus der Vorranganspruch gegenüber mitgliedstaatlicher Verfassungsidentität zurückgenommen.

Der Sache nach ist dies nichts Neues, dies belegt beispielsweise das Protokoll Nr. 7 zum Vertrag von Maastricht von 1992 (jetzt Protokoll Nr. 35 zum Vertrag von Lissabon), mit dem Irland sicherstellen ließ, dass das Europarecht das Schwangerschaftsabbruchverbot des Art. 40.3.3 der Irischen Verfassung unberührt lässt. Hintergrund war die drohende Kollision von europarechtlicher

Dienstleistungsfreiheit und Art. 40.3.3, die in der Rs. Grogan (EuGH, Rs. C-159/90, Slg. 1991, I-4685) gerade noch abgewendet werden konnte.

Der Conseil constitutionnel hat nach der Entscheidung zum Verfassungsvertrag von 2004 (s. oben) den Hinweis auf die französische Verfassungsidentität als Grenze des Europarechts („identité constitutionnelle de la France“) noch deutlicher formuliert in Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 2006-540 DC v. 27.06.2006, Gesetz über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, Rn. 19, 28.

Ergänzend stellt Art. 4 Abs. 3 EUV (Lissabon) klar, dass das Prinzip der Unionstreue Mitgliedstaaten und Union bindet – bisher lässt sich das Prinzip als lediglich die Mitgliedstaaten verpflichtend deuten –, so dass sich nun auch hier eine Verpflichtung der Union zum Respekt nationaler Verfassungsstrukturen entnehmen lässt.

All dies zeigt, dass mit dem Vertrag von Lissabon die unaufgebaren Kernbestände mitgliedstaatlicher Verfassungen, wie sie sich in Deutschland aus Art. 79 Abs. 3 GG ergeben, sichtbarer durch das Europarecht respektiert werden als bisher.

Im Übrigen ist das von Antragstellerin und Beschwerdeführer angeführte Beispiel (Antragsschrift, S. 47) für eine Missachtung der durch Art. 79 Abs. 3 GG signalisierten besonderen Bedeutung bestimmter Verfassungsgehalte seitens des EuGH

EuGH, Rs. C-285/98, Tanja Kreil, Slg. 2000, I-95.

unzutreffend: Dass die Frage, ob Frauen Dienst an der Waffe leisten dürfen oder nicht den Kern des Art. 79 Abs. 3 GG nicht berührt, belegt bereits die nachfolgende Verfassungsänderung des Art. 12a Abs. 4 GG,

BT-Drs. 14/4062, S. 17; BT-Drs. 14/4380; BR-Drs. 710/00; BGBl. 2001 I, 1755.

bei der der Einwand verfassungswidrigen Verfassungsrechts nicht erhoben wurde.

S. dazu die Debatten im Deutschen Bundestag in der 14. Wahlperiode zu BT-Drs. 14/4380; 14/4420 (Gesetz zur Änderung des GG [Art. 12a], Prot. 128. Sitzg, S.

12338 ff.) sowie 14/4062; 14/4548 (SGÄndG, Prot. 131 Sitzg., S. 12663 ff.).

### *(7) Vorrang und die deutsche Rechtsordnung*

Damit stellt sich die Vorrangfrage für Deutschland wie folgt dar: Der Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht unterhalb der Verfassung lässt sich nur dann bruchlos begründen, wenn die Anwendung des Europarechts nicht nur auf dem jeweiligen Zustimmungsgesetz beruht. Dann nämlich entstünde ein Lex posterior-Problem bei allen Bundesgesetzen, die im Widerspruch zu dem (älteren) Zustimmungsgesetz stehen.

S. für die entsprechende Problematik in Frankreich insbesondere die Entscheidung Nicolo, Conseil d'Etat Ass. 20.10.1989, Nicolo, Rec. S. 190, Schlussfolgerungen Frydman RTDE 1989, 771 (deutsche Übersetzung: EuGRZ 1990, 99).

Vgl. auch für Großbritannien House of Lords, Factortame Ltd. v Secretary of State, [1991] 1 AC 603 (659).

Schon der Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem einfachen Gesetzesrecht bedarf also einer verfassungsrechtlichen Stütze. Diese findet sich im Grundgesetz mit dem Staatsziel Vereintes Europa in Art. 23 GG und der damit zum Ausdruck gebrachten Offenheit der Verfassung für die europäische Integration.

Dieses Staatsziel markiert den Unterschied zum allgemeinen Völkervertragsrecht, das aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts im Range unterhalb der Verfassung bleibt, s. BVerfGE 111, 307 (318) – Görgülü.

Da dem Unionsrecht mit Art. 23 GG eine *lex constitutionis specialis* zur Seite steht, kann es auch Anwendungsvorrang gegenüber dem grundsätzlich gleichrangigen allgemeinen Verfassungsrecht beanspruchen, jedenfalls soweit die Hoheitsrechtsübertragung mit der verfassungsändernden Mehrheit erfolgte. Denn der verfassungsändernde Gesetzgeber hätte – anstatt das Hoheitsrecht zu übertragen, das in der Folge in einen Gegensatz zu einer Bestimmung des Grundgesetzes gerät – auch gleich das Grundgesetz ändern können.

Die Schranke bleibt indessen Art. 79 Abs. 3 GG, denn was nicht geändert werden darf, darf auch nicht übertragen werden. Da dieser unabänderliche Kern des Grundgesetzes allerdings dem entsprechen dürfte, was Art. 4 Abs. 2 EUV (Lissabon) gleichsam spiegelbildlich mit der nationalen Verfassungsidentität umschreibt, kann hier ein inhaltlicher Konflikt letztlich nicht eintreten.

Es stellt sich lediglich die Frage, wer die Entscheidung über die Grenzen des Vorrangs trifft. Da die Grenzen des Vorrangs zugleich Grenzen der Kompetenzübertragung – also Grenzen des Europarechts – wie auch Grenzen der Verfassungsänderung markieren, ist diese Aufgabe vom Bundesverfassungsgericht in einem Kooperationsverhältnis zum EuGH zu lösen.

## ii. Die Austrittsklausel als Kompetenzschutz

Abschließend ist zu betonen, dass die Antragstellerin und die Beschwerdeführer in ihrer Argumentation eine bedeutsame Neuerung des Vertrags von Lissabon unterschlagen. Selbst für den Fall, dass es auf europäischer Ebene eine rechtliche Möglichkeit zur Selbstermächtigung geben sollte (quod non) oder dass es zu einem unauflösbaren Gegensatz zwischen Vorranganspruch des Europarechts und nationalem Recht käme, steht dem nun die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Austrittsklausel gegenüber (Art. 50 EUV [Lissabon]).

S. auch den Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf die Möglichkeit, die Zugehörigkeit zur Union „durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben können“, „Deutschland wahrt damit die Qualität eines souveränen Staates aus eigenem Recht“ (BVerfGE 89, 155 [190] – Maastricht).

Danach hätte es für den Fall, dass europäische Einrichtungen und Organe aus den ihnen mit der begrenzten Übertragung von

Hoheitsrechten gesetzten Schranken systematisch ausbrechen letztlich das Parlament in der Hand, bei einer Bedrohung der Substanz seiner Aufgaben und Befugnisse die Lösung aus der Europäischen Union zu betreiben, indem es einen entsprechenden Beschluss fasst.

Der Ultima-ratio-Charakter dieser Austrittsklausel dürfte freilich vor allem aufgrund seiner Vorwirkung einen kompetenzsichernden Effekt haben.

#### jj. Zwischenergebnis zu den Aufgaben und Befugnissen des Bundestages nach dem Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon bewirkt keine Entleerung der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages: Er bringt keine übermäßige Kompetenzverlagerung zu Lasten des Bundestages, die Hoheitsrechtsübertragungen sind hinreichend bestimmt. Art. 352 AEUV als Kompetenzabrundungsklausel erweist sich als unbedenklich, und auch mit der Offenen Methode der Koordination verbindet sich keine Preisgabe der Kompetenzen des Bundestages aufgrund des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon. Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren beinhaltet keine Kompetenz-Kompetenz, ebenso wenig wie die Rechtspersönlichkeit der EU. Ein Geltungsvorrang des Unionsrechts besteht nicht. Jedenfalls enthält der Vertrag von Lissabon in Gestalt der Austrittsklausel einen neuen zusätzlichen Kompetenzschutz.

#### *b. Erweiterung und Vertiefung der demokratischen Legitimation auf nationaler Ebene*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer meinen, die Kompetenzübertragung durch den Vertrag von Lissabon führe

zu einem Verlust von Kontroll- und Entscheidungsbefugnissen, die auf europäischer Ebene nicht kompensiert würden und so den demokratischen Prozess in einem Maße aushöhlten, welches mit Art. 20 GG nicht mehr vereinbar sei (Antragsschrift, S. 13).

Wie dargelegt, ist bereits die Annahme einer deutlichen Ausweitung der europäischen Kompetenzen unzutreffend. Daneben übersehen die Antragstellerin und die Beschwerdeführer, dass sowohl auf Ebene der nationalen Parlamente der Bundestag wie auf europäischer Ebene das Europäische Parlament durch den Vertrag von Lissabon einen substantiellen Einflusszuwachs erlangen (s. im Einzelnen die Darstellung oben, S. 34 ff.).

### *c. Demokratieprinzip des Grundgesetzes und Parlamentsarmee*

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer machen geltend, durch den Vertrag von Lissabon verliere der Deutsche Bundestag seine Entscheidungsbefugnisse über den Einsatz der deutschen Streitkräfte für den Bereich europäischer Kriseninterventionen, womit der dem Demokratieprinzip entspringende Grundsatz der Parlamentsarmee zumindest ausgehöhlt werde (Antragsschrift, S. 56 f.).

Damit steht die Frage im Raum, ob für den Fall, dass durch den Vertrag von Lissabon das Prinzip der Parlamentsarmee umgangen würde, das Demokratieprinzip des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern verletzt wäre.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist die Bundeswehr als eine Parlamentsarmee anzusehen:

„Für den militärischen Einsatz von Streitkräften ist dem Grundgesetz das Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts zu entnehmen.“ (BVerfGE 90, 286 [383]). „Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt begründet ein wirksames Mitentscheidungsrecht des Deutschen

Bundestags in Angelegenheiten der auswärtigen Gewalt. Ohne parlamentarische Zustimmung ist ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte unter dem Grundgesetz grundsätzlich nicht zulässig (...).“

(BVerfG, 2 BvE 1/03 v. 07.05.2008, Absatz-Nr. 58).

S. zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts das Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18.03.2005 (BGBl. I S. 775). Allgemein zu Parlament und Streitkräften A. Paulus, Parlament und Streitkräfteeinsatz in rechtshistorischer und rechtsvergleichender Perspektive, München, Habilitationsschrift 2006.

Dieser Grundsatz wird im Allgemeinen aus einer Gesamtbeurteilung der Verfassung und den wehrverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes sowie der Verfassungstradition abgeleitet.

Ob er dabei so zentral dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG entspringt, dass damit tatsächlich wegen Art. 23 iVm. 79 Abs. 3 GG nicht durch die Übertragung von Hoheitsrechten verfügt werden darf bzw. ob dieser Grundsatz zum änderungsfesten Kern der Verfassung gehört, kann vorliegend dahinstehen.

Es ist nämlich schon nicht ersichtlich, inwiefern der Vertrag von Lissabon den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt in Deutschland betrifft. Die hierzu entwickelte Argumentation beruht vielmehr auf einem Lesefehler.

Die inkriminierten Vorschriften des Vertrags von Lissabon betreffen Abschnitt 2 des EUV (Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Sie lauten wie folgt:

Artikel 42 (ex-Artikel 17 EUV)

(1) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurück-

greifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

(2) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.

Die Politik der Union nach diesem Abschnitt berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen der Union für die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten, die zusammen multinationale Streitkräfte aufstellen, können diese auch für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Verfügung stellen.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Die Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (im Folgenden "Europäische Verteidigungsagentur") ermittelt den operativen Bedarf und fördert Maßnahmen zur Bedarfsdeckung, trägt zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors bei und führt diese Maßnahmen gegebenenfalls durch, beteiligt sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung und unterstützt den Rat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten.

(4) Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich der Beschlüsse über die Einleitung einer Mission nach diesem Artikel, werden vom Rat einstimmig auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats erlassen. Der Hohe Vertreter kann gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission den Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel sowie auf Instrumente der Union vorschlagen.

(5) Der Rat kann zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen eine Gruppe von Mitgliedstaat-



ten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen. Die Durchführung einer solchen Mission fällt unter Artikel 44.

(6) Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Diese Zusammenarbeit erfolgt nach Maßgabe von Artikel 46. Sie berührt nicht die Bestimmungen des Artikels 43.

(7) Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.

#### *Artikel 43*

(1) Die in Artikel 42 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.

(2) Der Rat erlässt die Beschlüsse über Missionen nach Absatz 1; in den Beschlüssen sind Ziel und Umfang der Missionen sowie die für sie geltenden allgemeinen Durchführungsbestimmungen festgelegt. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sorgt unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigem Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte dieser Missionen.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten, dass wegen Art. 42 Abs. 4 EUV (Lissabon), demzufolge der Rat über die Einleitung einer Mission Beschlüsse fasst, die grundlegende Entscheidung über Kampfeinsätze deutscher Streitkräfte in diesen Fällen nicht mehr in den Händen des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland liege, sondern in denen des Rates (Antragsschrift, S. 57).

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer übersehen dabei das Einstimmigkeitserfordernis in Art. 42 Abs. 4 EUV (Lissabon). Der Vertreter der Bundesregierung bleibt auch bei seiner Mitwirkung an der Beschlussfassung im Rat an das Grundgesetz gebunden.

Vgl. BVerfGE 92, 203 - EWG-Fernsehrichtlinie; s. dazu auch die eine etwas andere Frage – vorliegend geht es um eine vor Beschlussfassung im Rat einzuhaltende verfassungsrechtliche Verpflichtung – betreffende Diskussion um die Bindung an Grundgesetz-Grundrechte beim Agieren im Rat Cornils, Art. 23 Abs. 1 GG: Abwägungsposten oder Kollisionsregel?, AöR 129 (2004), 336 (344) mwN.; vgl. auch Dreier in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2004, Art. 1 III Rn. 18.

Die Bundesregierung kann sich auch nicht auf irgendwelche Entscheidungsspielräume berufen:

„Da das Grundgesetz dem Deutschen Bundestag, soweit der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt reicht, ein originäres Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Gewalt zuweist, besteht in diesem Bereich jenseits der Eilkompetenz gerade kein eigener Entscheidungsraum der Exekutive.“

(BVerfG, 2 BvE 1/03 v. 07.05.2008, Absatz-Nr. 82).

Mithin ist eine Zustimmung der Bundesrepublik ohne konstitutiven Beschluss des Bundestages nicht möglich. Ohne Zustimmung der Bundesrepublik kommt ein Beschluss nach Art. 42 Abs. 4 EUV nicht zustande. Ob ein zustimmungspflichtiger Einsatz vorliegt,

Dazu näher Fischer-Lescano, Konstitutiver Parlamentsvorbehalt: Wann ist ein AWACS-Einsatz ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte, NVwZ 2003, 1474.

richtet sich alleine nach dem deutschen Verfassungsrecht, wie Art. 42 EUV explizit anerkennt.

Sofern es sich um einen Einsatz handelt, hält das prozedurale Instrumentarium der Ratsberatungen auf europäischer Ebene auch den sog. „Parlamentsvorbehalt“ bereit: ein Mitgliedstaat legt diesen Parlamentsvorbehalt ein und bringt damit zum Ausdruck, dass er ohne Zustimmung seines nationalen Parlaments einem europäischen Rechtsakt nicht zustimmen wird.

S. in diesem Kontext die Anpassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, am 05.06.2008 angenommen, insbesondere der §§ 93 und 93a, zur Umsetzung der Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.09.2006 (BGBl. I S. 2177). Dort wird der auf europäischer Ebene eingelegte „Parlamentsvorbehalt“ vorausgesetzt und in die Geschäftsabläufe des Bundestages integriert.

Der in Art. 42 Abs. 2 EUV (Lissabon) enthaltene Hinweis auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten ist, wie auch sonst im Primärrecht, klarstellender Natur. Das Primärrecht vermag den Mitgliedstaaten keine Vorgaben dazu zu machen, welche verfassungsrechtlichen Erfordernisse auf mitgliedstaatlicher Ebene erfüllt sein müssen, um bei weiteren Integrationsschritten wie beispielsweise der Gemeinsamen Verteidigung mitwirken zu dürfen. Dies richtet sich ausschließlich nach dem nationalen Verfassungsrecht und kann durchaus unterschiedlich ausfallen, wie das Prinzip des Parlamentsheers, das so nicht in allen EU-Mitgliedstaaten besteht, belegt.

In den skandinavischen Ländern und Österreich findet sich Vergleichbares, s. zu Skandinavien und allgemein vergleichend Nolte/Krieger (Hrsg.), Europäische Wehrrechtssysteme, 2002; zu Österreich s. auch Satzinger, in: Weingärtner (Hrsg.), Einsatz der Bundeswehr im Ausland, 2007, S. 135.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer sehen selbst für den Fall, dass Deutschland im Rat erst nach Beschluss des Bundestages zustimmen darf, mit der Konstellation im Rat eine faktische Zwangslage, der sich der Bundestag nicht werde ent-

ziehen können, so dass der Bundestag nicht mehr frei sei. Diese Entscheidungslage liegt freilich schon heute im Kontext der NATO und der Vereinten Nationen vor. Es ist immer eine faktisch-politische Zwangslage gegeben, wenn nur noch der Einsatz militärischer Mittel als letzte Option bleibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Übrigen in seiner Entscheidung vom 7. Mai 2008 die Frage der „Eigengesetzlichkeiten der Bündnissolidarität“

BVerfG, 2 BvE 1/03 v. 07.05.2008, Absatz-Nr. 67.

behandelt und hat in diesem Zusammenhang betont, dass gerade wegen der politischen Dynamik in einem Bündnissystem der parlamentarischen Kontrolle und Entscheidung besonderes Gewicht zukommt:

„Die bündnispolitische Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung schließt aber nicht die Entscheidung ein, wer innerstaatlich darüber zu befinden hat, ob sich Soldaten der Bundeswehr an einem konkreten Einsatz beteiligen, der im Bündnis beschlossen wurde. Wegen der politischen Dynamik eines Bündnissystems ist es umso bedeutsamer, dass die größer gewordene Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte in der Hand des Repräsentationsorgans des Volkes liegt.“

(BVerfG, 2 BvE 1/03 v. 07.05.2008, Absatz-Nr. 69)

Im Übrigen unterstellen die Antragstellerin und die Beschwerdeführer, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in der Entscheidung über einen Einsatz der Bundeswehr unter den Bedingungen der europäischen Integration kein eigenes politisches Urteilsvermögen aufbringen können. Dafür gibt es keine Anhaltspunkte. Insbesondere ist die Information der Abgeordneten über Grundlagen und Tragweite ihrer Entscheidung durch die Bundesregierung jederzeit sicherzustellen: Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Rechtsprechung zum Parlamentsheer,

„dass die Bundesregierung verpflichtet ist, den mitentscheidenden Bundestag in, gemessen an seiner Entscheidungskompetenz, hinreichender Weise mit den erforderlichen Informationen über den Einsatzzusammenhang und gegebenenfalls über im Gang befindliche

Planungen in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu versorgen (vgl. BVerfGE 90, 286 [388 f.]).“

(BVerfG, 2 BvE 1/03 v. 07.05.2008, Absatz-Nr. 69)

Gerade die oben beschriebene Möglichkeit, in den Ratsberatungen einen Parlamentsvorbehalt einzulegen, ermöglicht ein solches Vorgehen und stellt daher sicher, dass die Verfassungsentscheidung für ein Parlamentsheer unberührt bleibt.

Das Gleiche gilt übrigens für die Solidaritätsklausel in Art. 222 AEUV, der den militärischen Einsatz in Situationen terroristischer Bedrohungen und Anschläge sowie in Katastrophenlagen betrifft. Auch hier können die Bestimmungen des Grundgesetzes über den Einsatz der Streitkräfte nicht umgangen werden. Für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern bildet Art. 87a Abs. 2 GG für die Bundesregierung eine absolute Grenze, die auch für den Einsatz ausländischer Streitkräfte auf deutschem Territorium gilt. S. dazu die Antwort der Bundesregierung v. 02.04.2008 auf eine Kleine Anfrage in BT-Drs. 16/8726.

Insgesamt erweisen sich die Befürchtungen, der Vertrag von Lissabon könne die Befugnisse des Bundestages zur Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im Ausland beeinträchtigen, als haltlos.

#### *d. Zwischenergebnis*

Die Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeiten des Deutschen Bundestages werden durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon nicht in einer Weise entleert, die das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt, verletzt. Dies gilt insbesondere auch für die Entscheidung über den Auslandseinsatz der Bundeswehr.

Vielmehr werden durch den Vertrag von Lissabon und die dort vorgesehene Stärkung des Europäischen Parlaments und der Rolle der nationalen Parlamente die demokratischen Grundlagen der EU gestärkt – der nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützte

Gehalt des Demokratieprinzips in der hiesigen Verfassungsordnung kann davon nicht berührt sein.

### **3. Keine Verletzung des Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt**

Durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon wird keiner der nach Art. 79 Abs. 3 GG besonders geschützten Gehalte des Rechtsstaatsprinzips berührt.

Weder sind die Grundrechte des Grundgesetzes in ihrer änderungsfesten Substanz betroffen (dazu a.), noch das Angriffskriegsverbot (dazu b.).

#### *a. Keine Bedrohung der änderungsfesten Substanz der durch das Grundgesetz gewährten Grundrechte*

Die Übertragung von Hoheitsrechten an zwischenstaatliche Einrichtungen findet nach Art. 23 iVm. Art. 79 Abs. 3 GG ihre Grenze, wo die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt sind. Neben der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes (s. dazu bereits oben, S. 113 ff.) sind einer Verfassungsänderung bzw. Hoheitsrechtsübertragung nach allgemeiner Auffassung

BVerfGE 73, 339 (387); vgl. auch Classen, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 23 Rn. 49; Rubel, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 79 Rn. 41; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Abs. 3, Rn. 32.

damit auch Grenzen hinsichtlich der durch das Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte gezogen, soweit deren Verbürgungen zur Aufrechterhaltung einer dem Art. 1 Abs. 1 und 2 GG entsprechenden Ordnung unverzichtbar sind.

BVerfGE 94, 49 (103).

Wie immer man die Reichweite der Ewigkeitsgarantie für die Art. 1 GG nachfolgenden Grundrechte im Einzelnen bestimmen mag,

BVerfGE 84, 90 (126); BVerfGE 94, 49 (103); s. im Einzelnen Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Abs. 3, Rn. 32.

so lässt sich die Vorstellung eines änderungsfesten Kerns an Grundrechten jedenfalls auch im Rechtsstaatsprinzip verorten, zu dessen unabänderlichen Grundsätzen wiederum eine solche Grundrechtsbestandsgarantie gehören dürfte.

Evers in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 79 Abs. 3 Rn. 202; für Justizgrundrechte vgl. auch Dreier in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Abs. 3 Rn. 53.

Vom Ausgangspunkt der vorliegenden Verfahren her dürfte dies allerdings nicht mehr vom Prüfungsumfang (s. dazu oben, S. 25 ff.) erfasst sein.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten, das Streikrecht (Art. 9 GG) gelte nach den Urteilen des EuGH in den Rs. Viking und Laval

EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Urt. v. 11.12.2007; EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007.

nur noch dann, wenn durch dessen Wahrnehmung die Niederlassungsfreiheit bzw. die Dienstleistungsfreiheit des Europarechts nicht übermäßig eingeschränkt werden. Unabhängig von der Beobachtung, dass diese Entscheidungen auf der Grundlage des geltenden Primärrechts ergangen sind, das nicht Gegenstand der vorliegenden Verfahrens ist, berührt ein solcher Ausgleich zwischen Streikrecht und Grundfreiheiten das Streikrecht in Deutschland in seinem möglicherweise durch Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfest geschützten Kern nicht, wie immer man die Reichweite von Art. 79 Abs. 3 GG in die Grundrechte bestimmen mag.

Beide von den Beschwerdeführern angeführten Urteile berühren nicht das Streikrecht in Deutschland. Der EuGH erkennt in

den angeführten Urteilen im Gegenteil für die europäische Ebene das Recht auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme gerade als Grundrecht an:

„Demnach ist zwar das Recht auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme einschließlich des Streikrechts als Grundrecht anzuerkennen, das fester Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ist, deren Beachtung der Gerichtshof sicherstellt, doch kann seine Ausübung bestimmten Beschränkungen unterworfen werden.“

(EuGH, Rs. C-438/05 Viking, Urt. v. 11.12.2007, Rn. 44; nahezu identisch auch EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007, Rn. 91).

Das Streikrecht wird auch ausdrücklich in der Grundrechte-Charta, die durch den Vertrag von Lissabon Verbindlichkeit erlangt, in Art. 28 kodifiziert:

„Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.“

Wie aus diesen umfassenden Gewährleistungen auf europäischer Ebene ein Art. 79 Abs. 3 GG berührender Entzug des durch das Grundgesetz gewährleistete Streikrecht folgen soll, wird nicht dargetan. Dass auf europäischer Ebene das Streikrecht unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden kann, vermag die Gewährleistung des Grundgesetzes nicht zu berühren: Das aus Art. 9 Abs. 3 GG hergeleitete Streikrecht des Grundgesetzes wird ebenfalls nicht schrankenlos gewährleistet.

Vgl. BVerfGE 8, 1 (17); BVerfGE 84, 212; BAGE 58, 343 (348).



*b. Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und Angriffskriegsverbot*

Auch das Angriffskriegsverbot des Grundgesetzes wird durch den Vertrag von Lissabon nicht berührt.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer behaupten, indem der Vertrag von Lissabon militärische Kampfeinsätze weit außerhalb des Territoriums der EU-Mitgliedstaaten u. a. zur Konfliktverhütung sowie zur Terrorismusbekämpfung zulasse, werde das völkerrechtliche Gewaltverbot wie auch das vom deutschen Grundgesetz statuierte Gebot der Friedensstaatlichkeit in gravierender Weise in Frage gestellt. Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer stellen dabei einen Bezug zum Verbot der Beteiligung an einem Angriffskrieg des Art. 26 GG dar. Festzuhalten ist zunächst, dass Art. 43 Abs. 1 EUV (Lissabon) nicht von Kampfeinsätzen zur Terrorismusbekämpfung spricht, sondern dort lediglich die Erwartung geäußert wird, dass mit den nach Art. 43 EUV (Lissabon) möglichen Missionen zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden kann.

Für die hier allein interessierende Frage nach den Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 GG ist zu prüfen, ob einer der in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 iVm. Art. 79 Abs. 3 GG) in seinem änderungsfesten Kern durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon betroffen ist. Hier kommt allenfalls das Rechtsstaatsprinzip in Betracht. Der durch das Grundgesetz konstituierte Rechtsstaat ist ein völkerrechtstreuer Rechtsstaat. Dies bringt insbesondere Art. 25 GG zum Ausdruck. Ob damit Kerngehalte des Völkerrechts wie das Verbot des Angriffskriegs, das auch in Art. 26 GG ausdrücklich niedergelegt ist, zugleich als Teil des Rechtsstaatsprinzips und insoweit als einer Preisgabe durch Verfassungsänderung oder Hoheitsrechtsübertragung

entzogen zu betrachten sind, muss allerdings vorliegend nicht vertieft diskutiert werden.

Es ist hier nämlich eine Verletzung der genannten Prinzipien gleich in doppelter Hinsicht bereits deshalb nicht ersichtlich, weil die Bundesrepublik es wegen des Einstimmigkeitserfordernisses in der Hand hat, die Mitwirkung deutscher Streitkräfte an Missionen, die gegen das Völkerrecht verstoßen und das Angriffskriegsverbot verletzen, zu verweigern, und vor allem die EU selbst durch den EU-Vertrag an die Charta der Vereinten Nationen gebunden ist, die einen Angriffskrieg verbietet (s. dazu bereits ausführlich oben, S. 85 f.).

#### **4. Keine Verletzung des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt**

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer sehen durch die „verbindliche Festlegung der EU auf eine wettbewerbsorientierte ‚offene Marktwirtschaft‘“ den Spielraum für eine demokratische, sozialpolitische Gestaltung, wie ihn das deutsche Grundgesetz eröffne und mit dem Sozialstaatsprinzip einfordere, empfindlich eingeschränkt (Antragsschrift, S. 45).

Die dann folgenden Ausführungen betreffen dann allerdings wieder die – unzutreffende – Wahrnehmung, die Europäische Union sei in einer Weise ‚marktradikal‘, dass die durch Art. 23 Abs. 1 GG eingeforderte Verpflichtung der Europäischen Union auf das soziale Prinzip zu verneinen wäre (s. dazu bereits ausführlich oben, S. 89 ff.).

Es wird jedoch nicht dargelegt, worin genau eine Verletzung des änderungsfesten Kerns des Sozialstaatsprinzips in der Bundesrepublik durch den Vertrag von Lissabon liegen soll.

Diese Fragen lägen vorliegend ohnehin außerhalb des Prüfungsumfangs einer Begründetheitsprüfung sowohl im Organstreit wie auch bei den Verfassungsbeschwerden.

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer beziehen sich auf Urteile des EuGH nach dem derzeit geltenden Recht, die angeblich das Streikrecht relativieren (Antragsschrift, S. 47). Gemeint sind wohl die EuGH-Entscheidungen in den Rs. Viking und Laval aus dem Dezember 2007.

EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Urt. 11.12.2007; EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007.

Dies sind Entscheidungen zum geltenden Europarecht, deren Tragweite durchaus der Diskussion bedarf, deren Bezug zum Vertrag von Lissabon indessen von den Beschwerdeführern aber nicht dargelegt wird. Es dürfte sich vielmehr um eine schlichte Urteilsschelte im Gewande verfassungsrechtlicher Argumentation handeln, die eine andernorts bereits geführte politische Debatte

Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Diether Dehm und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Auswirkungen der Urteile „Viking“, „Laval“ und „Rüffert“ des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, BT-Drs. 16/9416, Antwort v. 24.06.2008 dazu in BT-Drs. 16/9721.

fortzusetzen sucht und ohnehin eine nüchterne europarechtliche Analyse der Entscheidungen vorausgesetzt hätte.

Immerhin erkennt der EuGH in den fraglichen Entscheidungen nämlich sehr wohl im Grundsatz den Schutz der Arbeitnehmer als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten an, EuGH, Rs. C-438/05, Viking, Urt. v. 11.12.2007 Rn. 77; vgl. auch EuGH, Rs. C-341/05, Laval, Urt. v. 18.12.2007 Rn. 103.

Das Streikrecht wird dabei in den Kontext des nach Art. 23 iVm. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Kerns des Sozialstaatsprinzips gerückt (Antragsschrift, S. 47 f.). Es handelt sich dabei indessen um eine Frage der Grundrechtsgeltung (s. dazu oben, S. 158 f.).

## **5. Keine Verletzung des Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes in seinem nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalt**

Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer tragen vor, dass die in Art. 88 Abs. 2 AEUV eröffnete Möglichkeit zur Ausweitung des Tätigkeitsbereichs und der Aufgaben von Europol bis hin zur Durchführung operativer Maßnahmen gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen bedenklich sei, und zwar im Hinblick auf die Aushöhlung der originären Länderzuständigkeit für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben (Antragschrift, S. 36). Die föderale Struktur der Bundesrepublik, zu der ganz wesentlich auch die grundsätzliche Zuständigkeit der Bundesländer für das Polizeiwesen zähle, werde durch die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Polizeikompetenzen in ihrem nach Art. 23 GG iVm. Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Kern berührt.

Diese Einwände sind vom Prüfungsumfang der vorliegenden Rechtsbehelfe (s. dazu oben, S. 25 f.) nicht gedeckt. Sie sind daneben auch in der Sache unzutreffend.

Dem Bundesstaatsprinzip kommt im Grundgesetz zweifelsohne eine wichtige Bedeutung zu. Aus Sicht des Bundesverfassungsgericht beruht die Verfassungsordnung Deutschlands auf dem bundesstaatlichen Prinzip.

BVerfGE 11, 77 (85).

Eine Reduktion des Kerns der Bundesstaatlichkeit auf das Polizeiwesen würde freilich der Natur des Bundesstaates nicht gerecht. Das föderale Prinzip ist mehr als Polizeizuständigkeit. Die Antragstellerin und die Beschwerdeführer verwechseln hier Grundentscheidung für dezentralisierte staatliche Machtmittel und Bundesstaatsprinzip.

Das Prinzip der Bundesstaatlichkeit wird in Art. 20 Abs. 1 GG nicht näher definiert. Es wird aber durch zahlreiche grundgesetzliche Bestimmungen ausgeformt. Hierzu zählen zunächst die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, welche die Verteilung der Zuständigkeiten für die Bereiche Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, auswärtige Beziehungen und Finanzwesen auf Bund und Länder regeln (Art. 30, 32, 70 ff., 83 ff., 92 ff., 104a ff GG). Weiterhin gehören hierzu die Vorschriften bezüglich der gegenseitigen Einflussrechte von Bund und Ländern (z.B. Art. 50 ff; Art. 37, 84 Abs. 2, Abs. 4, 85 Abs. 3 GG), das Homogenitätsprinzip (Art. 28 GG) sowie die Bestimmungen bzgl. der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) und die Kollisionsregeln der Art. 31 und 142 GG.

Dazu Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 17.

Von essentieller Bedeutung ist das Prinzip der Eigenstaatlichkeit der Länder. Dieses ist, neben der grundsätzlichen Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung, durch die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG gesondert geschützt. Von einer Gliederung des Bundes in Länder kann nämlich nur dann die Rede sein, wenn die Länder

„... wie es dem Begriff und der Qualität des Bundesstaates entspricht, gegen eine Verfassungsänderung gesichert [sind], durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen.“

(BVerfGE 34, 9 [19]).

Weiterhin heißt es:

„Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleibt. Was immer im Einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muß dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben.“

(BVerfGE 34, 9 [20]; s. auch BVerfGE 87, 181 [196]).

Die konkrete Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, welche auch die Zuständigkeit der Länder für das Polizeiwesen als Teilaspekt umfasst, ist selbst lediglich ein Teilaspekt des Bundesstaatsprinzips. Schon deswegen greift die Reduktion der föderalen Struktur Deutschlands auf die Zuständigkeitsverteilung im Bereich des Polizeiwesens zu kurz.

Im Übrigen gehört die aktuelle spezifische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gerade nicht zum unabänderlichen Kern des Bundesstaatsprinzips, welches durch Art. 79 Abs. 3 GG dem Zugriff auch des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen wird, solange den Ländern ein hinreichender Umfang eigener Aufgaben verbleibt.

Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein//Hofmann/ Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 23 Rn. 31; Classen, in: von Mangold/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 23 Abs. 1 Rn. 46.

Die Grenze des Art. 79 Abs. 3 ist eine äußerste Grenze, welche im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auch im Rahmen der europäischen Integration ausschließlich das Mindestmaß der den Ländern zustehenden Kompetenzen übertragungsfest macht.

Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 168 mwN.

Insofern könnte also auch eine Verschiebung der Zuständigkeiten im Bereich des Polizeiwesens durch den Vertrag von Lissabon, wie sie die Antragstellerin und die Beschwerdeführer unterstellen, selbst wenn sie denn vorläge, alleine nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen. Indessen soll nicht etwa das Polizeiwesen insgesamt in die Zuständigkeit der Union rücken, sondern es werden nur begrenzte Spezialaspekte der inneren Sicherheit, soweit grenzüberschreitende Sachverhalte oder Taten betroffen sind, in die „geteilte Zuständigkeit“ (Art. 4 Abs. 2 lit. j) AEUV) der Union übertragen.

## **6. Zwischenergebnis zu den Integrationsschranken aus Art. 79 Abs. 3 GG**

Weder die Menschenwürdegarantie des Art. 1 GG noch die nach Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Gehalte des Demokratieprinzips, des Rechtsstaatsprinzips, des Sozialstaatsprinzips und des Bundesstaatsprinzips sind durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon verletzt.

## **F. Ergebnis und Anträge**

Die Anträge sind bereits unzulässig. Das Ergebnis der hilfsweisen materiellen Prüfung ist, dass das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Daher wird beantragt,  
den im Organstreitverfahren gestellten Antrag als unzulässig abzuweisen  
u n d  
die Verfassungsbeschwerden als unzulässig zu verwerfen,  
h i l f s w e i s e  
die geltend gemachten Rechtsschutzbegehren als unbegründet zurückzuweisen.

Franz Mayer

Berlin, den 22. August 2008