

Bernd Rill (Hrsg.)

**Von Nizza nach Lissabon –
neuer Aufschwung für die EU**



69

Bernd Rill (Hrsg.)

**Von Nizza nach Lissabon –
neuer Aufschwung für die EU**

Impressum

ISBN	978-3-88795-367-6
Herausgeber	Copyright 2010, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ/Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Inhaltsverzeichnis

<i>Bernd Rill</i> Einführung	5
<i>Emilia Müller</i> Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU	7
<i>Waldemar Hummer</i> Grundrechtsschutz in der EU durch die EMRK – Staatsgewalt versus Verbandsgewalt	13
<i>Heiko Sauer</i> Organstruktur und Willensbildung nach dem Lissabonner Vertrag	25
<i>Rudolf Streinz</i> Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine nationalen und europäischen Konsequenzen	37
<i>Christian Calliess</i> Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat	53
<i>Klaus Ferdinand Gärditz</i> Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof – wer ist die oberste Instanz?	73
<i>Martin Seidel</i> Stärkung der parlamentarischen Komponente in der EU und in den Nationalstaaten	87
<i>Christian Schröder</i> Lissabon – eine Chance für eine kriminalpolitisch unterlegte Harmonisierung des Strafrechts in Europa	103
<i>Christoph Herrmann</i> Verbessert der Lissabonner Vertrag die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU?	117
<i>Barbara Lippert</i> Von der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur zukünftigen Erweiterung der EU	125
<i>Rudolf Hrbek</i> Die Zukunft der EU	135
Autorenverzeichnis	149

Einführung

Bernd Rill

Der Vertrag von Lissabon stimmt weitestgehend mit dem „Verfassungsvertrag“ genannten Gesetzeswerk überein, das nach seiner Schaffung durch den Verfassungskonvent durch die Referenden des Jahres 2005 in Frankreich und in den Niederlanden abgelehnt worden ist. Unter „Verfassung“ wird im Leben der Einzel- und Nationalstaaten üblicherweise der Inbegriff der Rechtsregeln verstanden, die die rechtliche Grundordnung des Staates bilden. Diesen umfassenden Begriff auch auf die europäische Ebene zu übertragen, das hätte zu Beginn des Jahrtausends den Ehrgeiz vermuten lassen, der europäischen Integration ihre Vollendung zu geben, die bisherige supranationale Organisation, die als ein „Staaten-Verbund“ mehr umschrieben als definiert war, in einen Staat im herkömmlichen nationalen Sinne des Wortes umzuschaffen. Aber in Wirklichkeit handelte es sich mit dem „Verfassungsvertrag“ nur um ein Etikett. Denn der Wille zur staatlichen Vollendung eines einheitlichen Europa war damals ebenso wenig wirksam wie heute, da der Vertrag von Lissabon endlich in Kraft getreten ist. Daher ist dieser Vertrag, über dessen Bewährung in der Praxis zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nichts ausgesagt werden kann, bei aller fairer Würdigung, die ihm in dieser Publikation widerfahren soll, auch nur eine weitere Etappe entsprechend der Präambel des EUV: Die Vertragsparteien, „entschlossen, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben, ... haben beschlossen, eine Europäische Union zu gründen ...“ Die „neue Stufe“, das ist eben keine kodifikatorisch zu verstehende „Verfassung“.

Denn die staatliche Vollendung der europäischen Integration läge in einem Bundesstaat,

der den existierenden Nationalstaaten, die als Bundesstaaten verfasst sind, vergleichbar wäre. Es gäbe dann eine einheitliche Auswärtige Gewalt, der eine Bundesarmee zur Verfügung steht, ebenso eine einheitliche Steuer-, Finanz- und Wirtschaftsordnung, die Einheitswährung würde alle Mitglieder umfassen, in der Ordnung von Zivil- und Strafrecht würde weitgehende Homogenität herrschen, ein europäischer Haftbefehl etwa wäre selbstverständlich. In den 80er- und 90er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts sprachen maßgebliche Politiker noch von dem Ziel eines solchen Bundesstaates. Sie gingen zwar nicht in die Einzelheiten, denn die wären noch auszuhandeln gewesen, aber mit dem Gebrauch des Wortes „Bundesstaat“ waren die oben angedeuteten Konkretisierungen dennoch unüberhörbar angesprochen. Solche Töne sind seitdem sehr viel rarer geworden.

Dies sei nur als eine Feststellung verstanden, denn abgesehen davon, ob ein Bundesstaat mit der Tendenz zur Vereinheitlichung in der Bundesspitze – wie er sich in der politischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland bemerkbar gemacht hat – überhaupt wünschbar ist, fragt sich auch, ob er in der gewachsenen Vielgestaltigkeit europäischer Staatlichkeit eine Chance der Durchsetzung hat. Es soll also mit dem Terminus „Bundesstaat“ lediglich der rechtliche Zustand bezeichnet werden, der dem entsprechen würde, was man unter „Verfassung“ versteht.

Aber lässt es sich bestreiten, dass eine der entscheidenden Fragen der Zukunft Europas lautet: Wie weit kann seine Rechtsordnung bundesstaatliche Elemente in sich aufnehmen? Die gegenwärtige Wirtschaftskrise im Mittelmeerraum jedenfalls hat dieser Frage neue Aktualität gegeben. Wenn der Verbund

der einheitlichen Euro-Währung daran leidet, dass er aus nicht halbwegs homogenen Volkswirtschaften besteht, dann ist es eine logisch geforderte Nachbesserung, dass die stärkeren Volkswirtschaften für die schwächeren einstehen, um den Verbund aufrechtzuerhalten. Das ergäbe zusätzlich zum Währungs- einen Haftungsverbund, der dem Finanzausgleich in einem Bundesstaat entspräche! Zieht man es angesichts der uferlosen Kosten und der in Demokratien besonders gefährlichen Unpopularität eines solchen Verbundes vor, den Schwächeren zur Steigerung ihrer Wirtschaftskraft langfristig angelegte strukturelle Hilfen zu verschaffen, dann bedingt das ebenfalls ein gewichtiges Element bundesstaatlicher Ordnung, da eine Koordinierung von Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erforderlich wird, mit Einschnitten in die Souveränität nicht nur des notleidenden Partners, sondern auch der Staaten, die ihm Hilfe bringen.

So kann die Krise im Mittelmeerraum grundsätzliche Diskussionen anstoßen, die über den Vertrag von Lissabon hinausweisen, und das schon wenige Monate, nachdem er in Kraft getreten ist. In der Präambel des EUV heißt es : „... entschlossen, die Stärkung

und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, die ... eine stabile Währung einschließt ...“ Diese Passage scheint man nach den jüngsten Erfahrungen kreativ lesen zu dürfen: Der Wirtschafts- und Währungsraum schließt eine stabile Währung ein – er besteht also nicht ausschließlich aus ihr. Aber mit dem gemeinsamen Binnenmarkt ist es auch noch nicht getan, denn es soll ja die Konvergenz der Volkswirtschaften herbeigeführt werden, und das verlangt mehr als den Abbau von Handelshemmnissen, Freizügigkeit von Arbeit und Kapital etc.

Um das Versprechen der fortschreitenden Dynamik einzulösen, das diese und andere Formulierungen des Vertrages atmen, muss also „Lissabon“ auf den Prüfstand, und der politische Wille hierzu ist den Verantwortlichen zu wünschen. Sonst ändert auch „Lissabon“ nichts an dem Versäumnis, das selbst die integrationswilligsten unter den europäischen Staaten trifft, seit die Römischen Verträge in Kraft sind: endlich den Umweg über eine Wirtschaftsgemeinschaft abzuschließen und zu einer politischen Gemeinschaft zu kommen, die diesen Namen verdient.

Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU

Emilia Müller

Der Vertrag von Lissabon ist ein Meilenstein in der Geschichte Europas. Als bayerische Europa-ministerin ist es mir ein großes Anliegen, dass wir dieses Vertragswerk mit Leben füllen. Lissabon ist eine Chance für mehr Öffentlichkeit und Diskurs in Europa. Wir brauchen den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern. Wer Europas Legitimation und Rückhalt stärken will, muss eine demokratische Diskussions- und Partizipationskultur etablieren.

1. Aufschwung zu einem Europa der Bürger

2009 war ein besonderes Jahr:

- 60 Jahre Europarat,
- 60 Jahre NATO,
- 30 Jahre Wahlen zum EU-Parlament,
- 20 Jahre Fall des Eisernen Vorhangs,
- 10 Jahre Euro-Einführung,
- 5 Jahre EU-Osterweiterung und schließlich
- am 1. Dezember 2009 das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.

Die Europäische Union ist eine einzigartige Erfolgsgeschichte. Die Europäische Union steht für Integrations- und Innovationskraft.

Sie steht auch für ein Friedensprojekt, dessen Wurzeln in der gemeinsamen Erfahrung von zwei Weltkriegen und in der Überwindung von Diktaturen liegen.

Begonnen hat das europäische Einigungswerk als Projekt der Eliten. Politiker wollten ein Europa für die Bürger. Zentrale Ziele: Verhinderung von Kriegen durch wirtschaftliche Zusammenarbeit und Vernetzung, die Schaffung von Wohlstand und die Sicherung von Freiheit durch Bündnisse.

Mit dem Vertrag von Lissabon bekommt die europäische Einigung eine neue Qualität. Hier wird ein Paradigmenwechsel vollzogen:

Von einem Europa *für* die Bürger hin zu einem Europa *der* Bürger.

Das ist die große Chance von Lissabon. Darin liegt die Erfolgsformel für unser gemeinsames Europa.

2. Rückblick von Nizza nach Lissabon: neun Jahre erfolgreicher Hürdenlauf

Der Weg vom gescheiterten Gipfel in Nizza im Dezember 2000 bis zum Abschluss des Vertrags von Lissabon war ein mühsamer, aber erfolgreicher Hürdenlauf. Wenige Monate nach der Unterzeichnung des EU-Verfassungs-Vertrags in Rom (2004) kam der erste große Rückschlag: Die Franzosen und Niederländer lehnten in Referenden den Verfassungsentwurf ab. 2007 einigten sich dann die Staats- und Regierungschefs in Lissabon auf einen neuen EU-Vertrag. Kurz darauf die Ernüchterung: Bei einer Volksabstimmung stimmen die Iren gegen den Vertrag. Erst im Herbst 2009 wird der Weg frei für das Inkrafttreten des Vertrags. Nun gab auch der tschechische Präsident seinen Widerstand auf.

3. Der Vertrag von Lissabon: eine neue Ära für Europa

Die EU ist in kurzer Zeit von 15 auf 27 Mitglieder angewachsen. Eine europäische Großfamilie von diesem Format braucht klare Spielregeln für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Dafür ist der Vertrag von Lissabon ein großer Erfolg. Er ist das Navigationssystem für das Europa der kommenden Jahrzehnte.

Lissabon bedeutet neue Impulse für ein handlungsfähiges Europa nach innen, denn mit Lissabon wird die Arbeit in der EU effizienter:

- durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in 32 Politikbereichen und
- durch die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit im Rat ab 2014.

Lissabon gibt Europa neue Stärke als globaler Akteur nach außen. Folgende Themen stehen dabei im Vordergrund: 1. die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise, 2. die demographische Entwicklung, 3. der Klimawandel, 4. die Energieversorgung, 5. aktuelle Herausforderungen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Hier seien nur die Stichworte Terrorgefahr, Afghanistan und Iran genannt.

Für diese Aufgaben macht Lissabon die EU schlagkräftiger und kohärenter. Mit Hermann van Rompuy im neuen Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und Catherine Ashton als neue Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik wurde der Europäischen Union eine neue Doppelspitze gegeben. Ich bin überzeugt, dass unsere europäische Außen- und Sicherheitspolitik damit mehr Kontinuität und mehr Gehör bekommt.

Unterstützt wird die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik bei der Erfül-

lung ihrer Aufgaben durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD).

Der Europäische Auswärtige Dienst soll sich aus Beamten der Europäischen Kommission, des Generalsekretariats des Rats der EU und der nationalen Diplomatischen Dienste zusammensetzen und wird dem Hohen Vertreter unterstellt sein. Wichtig ist dabei, dass auch die Beamten aus den Mitgliedstaaten gleichberechtigt Zugang zum Europäischen Auswärtigen Dienst haben und dort auch alle Funktionen bekleiden können. Denn eine stärkere Kohärenz in der Außenpolitik kann nur erreicht werden, wenn neben der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik auch der EAD eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der Kommission innehat.

4. Lissabon bedeutet: Stärkung der Demokratie in Europa

Der Vertrag von Lissabon gibt den Parlamenten und Bürgern in der EU mehr Mitsprache und Macht. Er schafft mehr Demokratie, Transparenz und Bürgernähe.

4.1 Stärkung der Legislative

Das Europäische Parlament zählt zu den großen Gewinnern des Lissabon-Vertrags. Es erhält mehr Entscheidungsbefugnisse durch:

- neue Kompetenzen bei der Gesetzgebung,
- Mitentscheidung beim EU-Haushalt und
- internationale Übereinkommen.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages bekommt das Europäische Parlament beispielsweise die Mitentscheidung in allen Gesetzgebungen im Agrarbereich. Das Parlament ist damit auf Augenhöhe mit den 27 Agrarministern. Gerade im Hinblick auf die anstehende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr

2012 ist diese stärkere Mitverantwortung entscheidend. Denn das europäische Landwirtschaftsmodell hat sich bewährt und sollte über 2013 hinaus in seiner Zwei-Säulen-Struktur fortgesetzt werden. Und ich bin mir sicher, dass das Parlament sich intensiv dafür einsetzen wird, dass wir auch nach 2013 eine starke Gemeinsame Agrarpolitik haben werden.

Auch die Ablehnung des SWIFT-Abkommens durch das Europäische Parlament zeigt deutlich: Das EU-Parlament ist jetzt ein zentraler Akteur bei der europäischen Gesetzgebung. Die Legislative kann die Interessen der Menschen nun noch konsequenter vertreten und sie kann Kurskorrekturen bei EU-Kommission und Rat erzwingen. Diese Kompetenzerweiterung des EU-Parlaments schafft eine neue Macht-Balance in der EU und mehr politische Öffentlichkeit.

4.2 Mitsprache und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger

Mit der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative werden die EU-Bürger zum politischen Akteur: Unionsbürger können über die Europäische Bürgerinitiative die Europäische Kommission zukünftig zur Vorlage eines Vorschlages in einem in die Zuständigkeit der EU fallenden Bereich auffordern. Bayern sieht dieses Instrument der plebisziären Demokratie als positives Signal für mehr Bürgerbeteiligung und Bürgernähe. Bei der verfahrensrechtlichen Umsetzung fordert die Bayerische Staatsregierung unbürokratische Regeln für die Durchführung der EU-Bürgerinitiative. Mehr Partizipation ist eine große Chance für einen europäischen Bürgerdialog, für neue Formen und Foren der politischen Öffentlichkeit! Bayern kämpft schon immer für ein bürgernahes Europa, denn wir wollen das gemeinsame Haus Europa von unten nach oben bauen. Wir wollen unsere Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess in Europa mit einbinden.

4.3 Lissabon: Signal für eine neue Subsidiaritätskultur

In Bayern ist Subsidiarität Verfassungsauftrag und Teil bayerischer Identität. Die Bayerische Staatsregierung will, dass die EU die kommunale Selbstverwaltung achtet. Der Gestaltungsspielraum unserer Kommunen darf durch Brüssel nicht eingengt werden. Wir lehnen z. B. die viel zu bürokratische EU-Bodenschutzrichtlinie ab. Diese Bevormundung durch Brüssel provoziert bei den Bürgerinnen und Bürgern Kopfschütteln und Distanz zu Europa.

Mit dem Vertrag von Lissabon bekommt das „Subsidiaritätsprinzip“ europaweit eine neue Qualität: Erstens werden im Lissabon-Vertrag die nationalen Parlamente aktiv in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingebunden. Und zweitens macht Lissabon die nationalen Parlamente zu wichtigen Kontrolleuren bei der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Alle Parlamente sind nun aufgefordert, das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem konsequent umzusetzen, d. h. konkrete Verstöße auch mit Rügen und Klagen zu ahnden.

Bayern hat hier bereits eine wichtige Vorreiterrolle. Wir haben ein waches und kritisches Auge, wenn es um die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips in Brüssel geht. Der Bayerische Landtag engagiert sich seit Anfang 2009 als erstes deutsches Landesparlament für die Subsidiaritätskontrolle.

Wir stehen zum „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, da wir wollen, dass Bundestag und Bundesrat bei EU-Fragen künftig mehr Mitsprache haben. Europapolitik ist mehr denn je auch Innenpolitik. Mit dem Lissabon-Vertrag erhält die EU beispielsweise erstmals ausdrückliche Regelungsmöglichkeiten für die kommunale Daseinsvorsorge, das heißt für wichtige Fragen von der Trinkwasserversorgung bis zum öffentlichen Personennahverkehr. Diesem sensiblen Bereich müssen wir daher in Bun-

destag und Bundesrat die gebotene Aufmerksamkeit widmen, denn die Länder sind die Anwälte der Kommunen in Berlin und Brüssel. Wenn die Länder im Bundesrat ihre Stimme für die kommunale Selbstverwaltung und die Daseinsvorsorge erheben, sollte die Bundesregierung das bei ihren Verhandlungen in Brüssel besonders berücksichtigen müssen.

Wir wollen auch unseren Landtag künftig noch stärker in EU-Angelegenheiten einbeziehen. Die Zukunft Europas heißt „Identität durch Subsidiarität“. Das heißt auch Achtung und Respekt vor den Regionen und Nationen in Europa. Subsidiarität stärkt die aktive Bürgergesellschaft. Das ist lebendige Demokratie.

5. Lissabon: Fundament für eine gemeinsame europäische Wertekultur

Der Lissabon-Vertrag und die Charta der Grundrechte machen klar: Europa ist nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, es ist eine Wertegemeinschaft. Unser gemeinsames Europa steht für Freiheit, Solidarität und Sicherheit. Es steht für die Achtung der Menschenwürde, für Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und den Schutz von Minderheiten. Diese gemeinsamen Werte sind geprägt vom christlichen Menschenbild, von der christlich-abendländischen Tradition und Geschichte.

Die Erweiterung der Europäischen Union und die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten sind von der strikten Erfüllung der Beitrittskriterien abhängig. Bis beispielsweise Serbien der Europäischen Union beitreten wird, sind noch große Herausforderungen zu bewältigen. Die bisherigen Fortschritte auf den Gebieten von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und bei der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof sind konsequent auszubauen. Auch im Hinblick auf die Türkei ist es deshalb ehrlicher, eine privilegierte Partnerschaft voranzutreiben.

6. Bayerische Ziele: Europa – politische Agenda 2010/2011

Die EU steht 2010/11 vor wichtigen Weichenstellungen. Bayern will sich hier aktiv einbringen. Wir arbeiten bei der EU-Strategieplanung konstruktiv und kritisch mit. Ich habe der EU bereits eine bayerische Prioritätenliste für die anstehenden Aufgaben übermittelt. Zentrale Forderungen sind:

Mehr Beitragsgerechtigkeit in der EU

Vor uns liegen harte Diskussionen über die Reform des EU-Finanzsystems. Wir sagen deutlich: Nein zu einer EU-Steuer, aber Ja zu Entlastungen des Nettozahlers Deutschland.

Keine Aufweichung des Stabilitäts- und Währungspakts

Ein leistungsstarkes Europa braucht einen stabilen Euro. Bayern sagt deshalb Nein zur Haftung der EU für die Schulden eines Mitgliedstaates (No-bail-out-Klausel), aber Ja zu einem konsequenten, strengen Kurs gegen Griechenland. Dessen Defizitquote ist das Resultat einer verpassten Sparpolitik. Wir dürfen das internationale Vertrauen in den Euro nicht durch falsch verstandene Solidarität erschüttern. Geldwertstabilität ist gerade für Deutschland ein hohes Gut. Wer diese aufgibt, erschüttert das Vertrauen der Deutschen in die EU.

Neues Wachstum durch die EU 2020-Strategie

Bayern ist Exportland und High-Tech-Standort. Deshalb unterstützen wir die Fortführung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Aber die neue Strategie muss konzentriert und unbürokratisch sein. Das heißt: Ja zu effizientem Handeln, Nein zu überflüssiger Bürokratie!

Kohäsionspolitik für alle Regionen

Die Förderung der „Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) muss erhalten bleiben. Wir brauchen EU-Mittel für strukturschwache Gegenden in Europa, aber auch für leistungsstärkere Regionen wie Bayern. Nur so steigern wir die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten EU.

Die Donau als Zukunftsregion in der EU

Bayern begrüßt die Entwicklung einer Europäischen Strategie für den Donaauraum. Wir gestalten diesen Prozess aktiv mit und arbeiten eng mit den anderen Donauanrainern zusammen. Wir wollen dabei das Wirtschaftspotenzial dieser Region grenzüberschreitend nutzen, die Verkehrsnetze innovativ weiterentwickeln sowie die ökologische und kulturelle Bedeutung des Donaauraums ins Bewusstsein rücken.

Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Bayern ist das Agrarland Nummer eins in Deutschland. Wir wollen am europäischen Landwirtschaftsmodell über das Jahr 2013 hinaus festhalten. Nur die Zwei-Säulen-Struktur sichert die Existenz unserer Landwirte und unserer ländlichen Räume. Wir fordern eine Neustrukturierung der Agrarförderung. Derzeit erhalten in Europa 20 % der landwirtschaftlichen Betriebe 80 % der Fördermittel. Von Agrarsubventionen müssen vor allem auch kleinere Betriebe profitieren.

Konrad Adenauer hat einmal gesagt: „Eine große Vergangenheit verpflichtet. Sie verpflichtet zum Streben nach gleich großer Zukunft!“ Das ist unser Auftrag für das Europa des 21. Jahrhunderts. Wir wollen gemeinsam weiterbauen am europäischen Haus, damit unsere Kinder und Enkelkinder in Frieden, Freiheit und Wohlstand leben können. Mit dem Vertrag von Lissabon haben wir die Baugenehmigung dafür.

Grundrechtsschutz in der EU durch die EMRK

Staatsgewalt versus Verbandsgewalt

Waldemar Hummer

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 besteht für die (neue) EU die Verpflichtung, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beizutreten. Dieser Beitritt, der frühestens ab dem 1. Juni 2010 rechtlich möglich ist, wird allerdings noch einige Zeit in Anspruch nehmen, da die mit ihm verbundenen materiellen und prozeduralen Probleme außerordentlich komplex sind – und zwar sowohl auf der Seite des Europarates bzw. der EMRK als auch auf der der EU. Mit dem Beitritt wird nunmehr die Anomalie, dass die EU bisher der einzige europäische Rechtsraum war, in dem der Einzelne deren Hoheitsakte nicht direkt vor einer externen Kontrollinstanz auf ihre Grundrechtskonformität hin überprüfen lassen konnte, beseitigt.

1. Die Gründungsjahre der Europäischen Gemeinschaften ohne gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) wurde am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet und trat am 3. September 1953 in Kraft. Sie stellte damit in Bezug auf den Vertrag über die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) vom 25. März 1957, der am 1. Januar 1958 in Kraft trat, einen sog. „Altvertrag“ dar, den fünf der damaligen sechs EWG-Gründungsstaaten – mit Ausnahme von Frankreich, das der EMRK erst 1974 beitrug – zu diesem Zeitpunkt bereits ratifiziert hatten. Gemäß der „Altvertragsregelung“ in Art. 234 EWGV¹ wurde die EMRK durch den später abgeschlossenen EWG-Vertrag zwar nicht „berührt“, die (fünf) EWG-Mitgliedstaaten, die zugleich auch EMRK-Vertragsparteien waren, standen aber unter der Verpflichtung, „alle geeigneten Mittel“ anzuwenden, um eventuelle Unvereinbarkeiten zwischen beiden Vertragsregimen zu beheben. Dazu kam noch die Bestimmung des Art. 230 EWGV,² aufgrund derer die EWG jede zweckdienli-

che Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeizuführen hatte.

Im Gegensatz zu Art. 3 des Vertragsentwurfes zur Satzung der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) vom 10. März 1953,³ der die EMRK ausdrücklich als „integrierenden Bestandteil“ der Satzung angesehen hatte, enthielt der EWG-Vertrag keinen wie immer gearteten Hinweis auf die EMRK, und seine beiden vorerwähnten Satzungsbestimmungen wurden ebenfalls nicht dazu herangezogen, um im Schoß der neu gegründeten EWG eine Debatte über eventuelle Auswirkungen der EMRK auf das Gemeinschaftsrecht zu führen. Der Grund dafür war einfach der, dass die Gründungsväter der EWG diese regionale Präferenzzone iSv Art. XXIV GATT⁴ als bloßen „Zweckverband funktioneller Integration“⁵ zur Herbeiführung einer Zollunion im Warenverkehr (Art. 9 EWGV) bzw. eines späteren „Gemeinsamen Marktes“ (Art. 8 EWGV) angesehen hatten, der aufgrund dieser seiner rein „technischen“ Ausgestaltung niemals in die Lage kommen könnte, in geschützte individuelle Grundrechtspositionen einzugreifen. Dementsprechend verankerten sie auch keinen Grundrechtskatalog im EWGV⁶ und

überließen es damit letztlich dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), durch eine „prätorianische“ Judikatur einen Grundrechtsschutz richterrechtlich auszubilden, um damit das Rechtsstaatlichkeitsgebot der EWG abzusichern.⁷

Bis zur Judikatur des EuGH in der Rs. Costa / ENEL,⁸ in der dieser erstmals den Teilen des Gemeinschaftsrechts, die über eine unmittelbare Anwendbarkeit verfügten, Anwendungsvorrang konzidierte – wodurch diese, ohne Vermittlung des nationalen Rechts, d. h. mit unmittelbarer Durchgriffswirkung, in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen eindringen konnten – ging man ja noch davon aus, dass die sekundärrechtlichen Normen des EWG-Rechts erst in das nationale Recht „übergeführt“ werden mussten, was eben durch mitgliedstaatliche Rechtsakte zu geschehen hatte, gegen die aber ohnehin die nationalen Grundrechtskataloge Schutz boten. Die Schaffung eines gemeinschaftlichen Grundrechtskataloges erschien daher entbehrlich. Der EuGH wies in den Anfangsjahren der EWG behauptete Grundrechtsverletzungen aber auch mit dem Argument zurück, dass es dadurch zu „keiner Erweiterung der Aktivlegitimation von natürlichen / juristischen Personen zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gem. Art. 173 Abs. 2 EWGV kommen dürfe“.⁹

Die Wende kam am Ende der 12-jährigen Übergangszeit der EWG im Jahre 1969 mit der Rechtssache Stauder / Stadt Ulm,¹⁰ in der sich der EuGH erstmals auf die „in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung ... enthaltenen Grundrechte der Person“ berief. Neben den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten erwähnte der EuGH in der Folge als weitere Quelle seiner Grundrechtsjudikatur aber auch die völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzverträge: „Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben,

die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind“.¹¹

Damit war erstmals (auch) ein Bezug zur EMRK hergestellt, dem ab den 80er-Jahren noch weitere einschlägige Erwähnungen in der Judikatur des EuGH folgen sollten. Dabei wurde der EMRK die Rolle zugedacht, dass sie bei der Auffindung der – für den Grundrechtsschutz zentralen – allgemeinen Rechtsgrundsätze nicht nur zur bloßen Orientierung diene, sondern vielmehr „gebührend zu berücksichtigen ist“.¹² Demzufolge stellten die einzelnen Bestimmungen der EMRK eine den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gleichrangige Rechtserkenntnisquelle dar. Die EMRK wurde daher nicht als eigene Rechtsquelle angesehen – was ja schon allein deswegen nicht der Fall sein konnte, da die EWG der EMRK nicht beigetreten war, sodass Letztere im (Gemeinschafts-)Recht der EWG auch keine direkten (vertraglichen) Rechtswirkungen entfalten konnte – sondern rechtsanalog via allgemeine Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten in das Gemeinschaftsrecht übertragen.

Was dabei – nicht nur vom EuGH, sondern auch in der einschlägigen Literatur – nicht entsprechend berücksichtigt wurde, war der Umstand, dass es sich bei der EMRK um eine völkerrechtliche Konvention zum Schutz der Menschenrechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt der Vertragsparteien handelte, die nicht zugleich auch gleichartig gegen Übergriffe der Verbandsgewalt einer internationalen Organisation schützen konnte. Obwohl sowohl die Staatsgewalt der einzelnen Vertragsparteien als auch die Verbandsgewalt der EWG hoheitliche öffentliche Gewalten darstellten, war deren Entstehung, Ausgestaltung, Eingriffstiefe und „Schranken“-Situation völlig unterschiedlich. Es verbot sich daher eine undifferenzierte Gleichsetzung einer möglichen Verletzung der EMRK durch Eingriffe der Staatsgewalt im Vergleich zu solchen, die durch das verbandliche Sekundärrecht der Organe der EWG gesetzt werden konnten.¹³

2. Versuche, die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in das Recht der Europäischen Gemeinschaften einzubeziehen

2.1 Das negative Gutachten 2/94 des EuGH

Um die Probleme eines bloß richterrechtlich ausgebildeten Grundrechtsschutzes – der naturgemäß anlassbezogen, punktuell und unsystematisch erfolgte – gleichsam „mit einem Schlag“ zu beheben, wurde von den Organen der E(W)G schon vor nunmehr über 30 Jahren¹⁴ ein Beitritt der E(W)G zur EMRK angeregt. Erstmals forderte die Kommission in ihrem Memorandum vom 4. April 1979¹⁵ einen solchen Beitritt, dem sich das Europäische Parlament (EP) mit seiner Entschließung vom 29. Oktober 1982¹⁶ anschloss und diesen Wunsch auch in regelmäßigen Abständen wiederholte.¹⁷ Inspiriert wurden die Organe u. a. durch Überlegungen von Heribert Golsong, der bereits 1978 einen Beitritt literarisch angeregt hatte.¹⁸

Abgesehen von den statutarischen Problemen, die ein Beitritt der E(W)G zur EMRK in Bezug auf die Satzung des Europarates bzw. der EMRK selbst auslösen würde,¹⁹ war aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht keinesfalls klargestellt, ob ein solcher Beitritt mit dem E(W)G-Vertrag überhaupt vereinbar ist. Es war aber erst dem Rat vorbehalten, mit seinem auf Art. 228 Abs. 6 EGV gestützten Gutachtensauftrag vom 25. April 1994 an den EuGH²⁰ Klarheit in diese Frage zu bringen.

In seinem Gutachten 2/94 vom 28. März 1996²¹ lehnte der EuGH die Möglichkeit des Beitritts der EG zur EMRK mit der Begründung ab, dass „keine Bestimmung des Vertrages den Gemeinschaftsorganen allgemein die Befugnis (verleihe), Vorschriften auf dem Gebiet der Menschenrechte zu erlassen oder völkerrechtliche Verträge in diesem Bereich zu schließen“. Auch die „Lückenschließungsklausel“ des Art. 235 EGV stelle keine ge-

eignete Rechtsgrundlage für einen Beitritt der EG zur EMRK dar, da der Menschenrechtsschutz für die Zielerreichung des „Gemeinsamen Marktes“ nicht „erforderlich“ sei und darüber hinaus der EMRK-Beitritt der EG eine Systemänderung von „verfassungsrechtlicher Dimension“ mit sich bringen würde. Der Beitritt der EG zur EMRK hätte nämlich „eine wesentliche Änderung des gegenwärtigen Gemeinschaftssystems des Schutzes der Menschenrechte zur Folge, da er die Einbindung der Gemeinschaft in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der Konvention in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich brächte“.

Damit war vorerst ein Beitritt der EG zur EMRK mangels Rechtsgrundlage nicht möglich. Interessanterweise wird in diesem Zusammenhang allerdings in der „kommentierten Agenda“ des Endberichts der sog. „Reflexionsgruppe“²² vom 5. Dezember 1995 festgehalten, dass im Hinblick auf einen eventuellen Beitritt der EG zur EMRK „die überwiegende Mehrheit der Gruppenmitglieder auf die derzeitige Inkohärenz“ hingewiesen hat, „die darin besteht, dass die Mitgliedstaaten zwar den Kontrollmechanismen der EMRK unterworfen sind, die Organe der Union und das Gemeinschaftsrecht hingegen einer derartigen Kontrolle nicht unterliegen“. Daher „sollte die Union, wenn sie sich Rechtspersönlichkeit gibt, oder auf jeden Fall die Gemeinschaft der EMRK beitreten“.²³

Da der am 29. März 1996 eröffneten Regierungskonferenz 1996 zur Ausarbeitung des Vertrages von Amsterdam (1997) das einen Tag vorher, nämlich am 28. März 1996, verkündete Gutachten 2/94 des EuGH bereits vorlag, lag es an ihr zu entscheiden, ob sie eine dementsprechende Anpassung vor allem der Art. 164 und 219 EGVa vornehmen bzw. überhaupt eine Rechtsgrundlage für den Beitritt der EG zur EMRK schaffen wollte oder nicht. Sie konnte sich aber weder dazu

entschließen, noch gelang es ihr, die „zweitbeste Lösung“, nämlich die Ausformulierung eines eigenen Grundrechte-Katalogs, entsprechend voranzutreiben.

2.2 Art. I-9 Abs. 2 des Vertrages über eine Verfassung für Europa (2004)

Es war erst dem „Verfassungs-Konvent“, der von Ende Februar 2002 bis Juli 2003 tagte, vorbehalten, die Frage eines Beitritts der neu einzurichtenden EU zur EMRK erneut zu stellen, wobei er sich diesbezüglich zunächst in Art. 5 Abs. 2 seines Entwurfes des Vertrages über eine Verfassung für Europa vom 6. Februar 2003²⁴ noch darauf beschränkte, der Union lediglich die Kompetenz zum Beitritt zur EMRK einzuräumen. In seinem endgültigen Entwurf des „Verfassungs-Vertrages“ vom 12. Juni 2003 ging der Konvent aber einen Schritt weiter und sah in dessen Art. I-7 Abs. 2 ausdrücklich vor: „... die Union strebt den Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten an“.²⁵ In dieser Formulierung wurde in der einschlägigen Literatur bereits „eine Verpflichtung der Staaten gesehen, den Beitritt zur EMRK herbeizuführen, und zwar sowohl im Rahmen der EU als auch im Rahmen der Mitgliedschaft beim Europarat und bei der EMRK“.²⁶ In einem Memorandum des Generalsekretärs des Europarates wurde die Idee eines solchen Beitritts wärmstens begrüßt.²⁷

Die Regierungskonferenz 2003/2004 übernahm diese Interpretation einer Verpflichtung der EU zum Beitritt und ordnete dementsprechend in Art. I-9 Abs. 2 des Verfassungs-Vertrages Folgendes an: „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei.“ Art. I-9 Abs. 3 Verfassungs-Vertrag bestimmte wiederum, dass die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind, als „allgemeine Grundsätze des Unionsrechts“ anzusehen sind.

Diese Vorgangsweise war deswegen beachtenswert, da der „Verfassungs-Konvent“ in seinem Entwurf für einen Verfassungs-Vertrag parallel dazu vorgesehen hatte, die am 7. Dezember 2000 in Nizza feierlich proklamierte „EU-Grundrechte-Charta“²⁸ als Teil II (Art. II-61 bis II-114) (ebenfalls) in den Verfassungs-Vertrag einzufügen. Neigte man früher dazu, den Beitritt zur EMRK als Alternative zu einem eigenen Grundrechte-Katalog der EU zu sehen, so stellte sich nunmehr die Frage, ob ein Beitritt der Union zur EMRK überhaupt noch notwendig ist, wenn doch die eigene Grundrechte-Charta bereits Bestandteil des Primärrechts der neuen Union ist. Letztlich auch aus Gründen der Außenwirkung entschied man sich für eine Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes in der EU durch einen Beitritt derselben zur EMRK, ohne dabei aber die damit verbundenen rechtsdogmatischen Probleme im Detail geprüft zu haben.

Unter anderem glaubte man in diesem Zusammenhang, dass sowohl das „Günstigkeitsprinzip“ des Art. 52 Abs. 1 als auch die Mindeststandardbestimmung in Art. 53 der EU-Grundrechte-Charta als „Kollisionsnormen“ ein reibungsloses Miteinander des Grundrechtsschutzes durch die EMRK sowie durch die EU-Grundrechte-Charta gewährleisten würden.²⁹

2.3 Art. 6 Abs. 2 EUV idF des Vertrages von Lissabon (2007)

Nach dem Scheitern des Verfassungs-Vertrages in den beiden Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden Ende Mai / Anfang Juni 2005³⁰ kam es nach einer längeren „Reflexionsphase“ auf der Basis der Berliner Erklärung vom 25. März 2007³¹ am Europäischen Rat vom 21./22. Juni 2007 in Brüssel zur Einberufung einer neuerlichen Regierungskonferenz zur Novellierung der Verträge. Gleichzeitig einigte sich der Europäische Rat – unter Aufgabe des „Verfassungs-Konzepts“ – auf ein genaues Mandat

für die Regierungskonferenz 2007 zur Ausarbeitung eines sog. „Reform-Vertrages“, der nach wenigen Monaten bereits am 13. Dezember 2007 in Lissabon zur Unterzeichnung aufgelegt werden konnte.³² Gem. seinem Art. 7 wurde der „Reform-Vertrag“ in „Vertrag von Lissabon“ umbenannt. Durch den Vertrag von Lissabon wurden die beiden bisherigen Verträge über die Europäische Union (EUV) und die Europäische Gemeinschaft (EGV) massiv geändert und Letzterer (sogar) in einen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt.³³

Am Vorabend der Unterzeichnung des Reform-Vertrages bzw. des Vertrages von Lissabon, d. h. am 12. Dezember 2007, war es in Straßburg zu einer neuerlichen Proklamation der „EU-Grundrechte-Charta“ durch die Präsidenten der drei Organe Europäisches Parlament, Rat und Kommission gekommen,³⁴ ohne dass diese Charta aber in der Folge in die Verträge eingefügt wurde, wie dies – wie vorstehend erwähnt – im „Verfassungs-Vertrag“ noch der Fall gewesen war. Durch einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV wird die EU-Grundrechte-Charta aber verbindlich gestellt und ihr zugleich primärrechtlicher Rang zugewiesen.

Gemäß seinem Art. 6 Abs. 2 sollte der Vertrag von Lissabon am 1. Januar 2009 in Kraft treten, eine Hoffnung, die das negative irische Referendum vom 12. Juni 2008 aber zunächst zunichte machte. Nachdem aber das zweite irische Referendum am 2. Oktober 2009 positiv ausgefallen war und die Tschechische Republik durch ein eigenes Protokoll über die (beschränkte) Anwendung der EU-Grundrechte-Charta³⁵ zufriedengestellt werden konnte, war der Weg dafür frei, dass der Vertrag von Lissabon schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte.

Damit wurde aber die Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 EUV (neu) einschlägig, die – in identischem Wortlaut mit dem vorstehend erwähnten Art. I-9 Abs. 2 Verfassungs-Ver-

trag – Folgendes postulierte: „Die Union tritt der EMRK bei.“ Parallel dazu kamen die Mitgliedstaaten im Protokoll (Nr. 8) zu Art. 6 Abs. 2 EUV (neu)³⁶ überein, dass trotz dieses Beitritts „die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben“ und stellten in der Erklärung (Nr. 2) zu Art. 6 Abs. 2 EUV (neu)³⁷ fest, „dass der Gerichtshof der EU und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem regelmäßigen Dialog stehen; dieser Dialog könnte beim Beitritt der Union zur EMRK intensiviert werden“.

Dieser verpflichtende Beitritt der EU zur EMRK setzte zum einen gem. dem Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV (neu) voraus, dass die Mitgliedstaaten der EU alles zu unternehmen haben, um diesen Beitritt zu ermöglichen, und verlangte zum anderen die Erfüllung einer Reihe sowohl formellrechtlicher als auch materiellrechtlicher Voraussetzungen zur Effektivierung dieses Beitritts – und zwar sowohl auf der Seite der EMRK bzw. des Europarates als auch auf der Seite der EU.

3. Schaffung der Beitrittsvoraussetzungen auf Seiten der EMRK bzw. des Europarates

3.1 Art. 17 des 14. (Änderungs-) Protokolls zur EMRK

Für den Beitritt der EU zur EMRK musste diese zunächst für internationale / supranationale Organisationen vom Charakter der EU geöffnet werden, war sie doch – wie vorstehend bereits erwähnt – an sich nur zur Ahndung von Übergriffen der Staatsgewalt und nicht der Verbandsgewalt gegen die in ihr geschützten Menschen- und Grundrechte konzipiert. Dementsprechend sah Art. 59 Abs. 1 EMRK auch vor, dass die EMRK nur für Mitglieder des Europarates offen steht, die wiederum gem. Art. 4 Satzung des Europarates nur (europäische) Staaten sein konnten.

Um nun auch den Beitritt der EU als internationale Organisation zur EMRK zu ermöglichen, wurde am 13. Mai 2004 das 14. (Änderungs-)Protokoll zur EMRK³⁸ zur Unterzeichnung aufgelegt, dessen Art. 17 dem Art. 59 EMRK einen zweiten Absatz hinzufügt, der folgendermaßen lautet: „Die Europäische Union kann dieser Konvention beitreten.“ Damit reagiert die EMRK auf die in Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag – in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 8) – in der Fassung des Vertrages von Lissabon (2007) enthaltene Aufforderung an die EU, der EMRK beizutreten und öffnet sich für diese. Rechtstechnisch blieb es allerdings bei dieser bloßen „lex specialis“-Regelung, die zunächst durch keine weiteren Bestimmungen flankiert wird.³⁹ Damit wurde die EU zum einen als Ratifikant der EMRK zugelassen, ohne dass sie zugleich Mitglied des Europarates werden muss. Zum anderen kam es dabei aber auch zu keiner wie immer gearteten (sprachlichen) Anpassung weder der EMRK selbst noch der Satzung des Europarates. Man hat daher alle staatsbezogenen Begrifflichkeiten in der EMRK (Staat, Land, Nation, Hoheitsgebiet, Hoheitsgewalt etc.) mutatis mutandis so zu lesen, dass darunter auch die EU als internationale Organisation verstanden werden kann.

Als Änderungsprotokoll der EMRK bedurfte das 14. Protokoll der Ratifikation aller 47 EMRK- bzw. Europa-Rats-Staaten, wobei sich allerdings Russland – als letzter Mitgliedstaat – beharrlich weigerte, das Protokoll trotz Unterzeichnung auch zu ratifizieren. Der Grund dafür lag vor allem darin, dass das 14. Protokoll auch eine Vereinfachung und Beschleunigung der Beschwerdeverfahren vor dem EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) vorsieht, ein Umstand, der für den Staat Russland deswegen unangelegen kam, da damit eine raschere Erledigung der gegen Russland anhängigen tausenden Menschenrechtsbeschwerden wahrscheinlicher würde. Auch nachdem alle anderen 46 EMRK-Mitgliedstaaten das 14. Protokoll bereits ratifiziert hatten, wei-

gerte sich im November 2006 das russische Parlament, die Duma, den Abschluss des 14. Protokolls zu genehmigen.⁴⁰ Erst nachdem der russische Präsident Dmitri Medwedew der Duma empfohlen hatte, den Abschluss des Protokolls zu genehmigen, lenkte diese ein und stimmte am 15. Januar 2010 – mit der überwältigenden Mehrheit von 392 von 450 Abgeordneten – für die Annahme des 14. Protokolls zur EMRK.⁴¹ Medwedew ratifizierte das 14. Protokoll wenige Tage später, sodass dieses gem. seinem Art. 19 am 1. Juni 2010 in Kraft tritt.

Ab diesem Zeitpunkt kann die EU der EMRK jederzeit beitreten, allerdings nur dann, wenn sie zuvor ihre beitriffsbedingten „Hausaufgaben“ gemacht hat. Aufgrund der Komplexität der für den Beitritt zur EMRK nötigen Änderungen und Anpassungen am Recht der EU lässt sich der Zeitpunkt des definitiven Beitritts zur Zeit nur schwer vorhersagen, wenngleich die Kommission am 17. März 2010 dem Rat eine Empfehlung für einen Beschluss zu ihrer Ermächtigung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen⁴² übermittelt hat, aus der die wichtigsten juristischen Problempunkte zumindest ansatzweise hervorgehen.

3.2 Beteiligung der EU an Organen der EMRK bzw. des Europarates

Durch ihren Beitritt zur EMRK erwachsen der EU eine Reihe von Berechtigungen sowie Verpflichtungen, denen sie nur durch eine Mitwirkung in den Organen der EMRK bzw. des Europarates nachkommen kann. Dabei stellt sich die grundlegende Frage, wie diese Mitwirkung rechtstechnisch bewerkstelligt werden soll, nämlich zum einen durch eine Satzungsrevision in Form eines „Änderungsprotokolls“ gem. Art. 41 lit. c) Satzung des Europarates oder zum anderen durch eine „statutory resolution“ des Ministerkomitees (MK) mit Satzungscharakter.⁴³

Zunächst steht der EU gem. Art. 20 EMRK das Recht zu, einen Richter für den EGMR zu nominieren, der gem. Art. 22 EMRK von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PV) aus einer von der EU erstellten Dreierliste gewählt wird. Für diese Wahl des EU-Richters durch die PV reklamiert das Europäische Parlament (EP) eine spezielle Mitwirkung in der PV, deren Details noch näher konkretisiert werden müssen.

Der EU-Richter wird demgemäß ein „Vollrichter“ und nicht nur ein iudex ad hoc iSv Art. 27 Abs. 2 EMRK i.V.m Art. 29 VerfO EGMR sein. Es wird wohl kein eigenes „Statut“ für den EU-Richter geben, ebenso wenig wie auch eine eigene „EU-EMRK“-Richterkammer für Beschwerden mit EU-Bezug eingerichtet werden wird. Was die Kostentragung betrifft, so werden gem. Art. 50 EMRK die Kosten des EGMR an sich vom Europarat getragen. Die EU wird hier wohl einen pauschalen „Unkostenbeitrag“ beisteuern.

Des weiteren wird die EU auch im Ministerkomitee (MK) vertreten sein müssen, das ja gem. Art. 46 Abs. 2 EMRK den Vollzug der Urteile des EGMR überwacht.⁴⁴ Dabei stellt sich die grundlegende Frage, an der Überwachung welcher Urteile der EU-Vertreter im MK mitwirken soll: an allen, oder nur an solchen, an denen die EU beteiligt ist? Auch das dem MK gem. Art. 47 EMRK zustehende Recht, beim EGMR ein Gutachten über die Auslegung der EMRK und ihrer Protokolle zu erbitten, sollte unter Beteiligung des EU-Vertreters im MK ausgeübt werden.

4. Schaffung der Beitrittsvoraussetzungen auf Seiten der EU

4.1 Formell-rechtliche Beitrittsvoraussetzungen

Für den Abschluss des Beitrittsvertrages der EU zur EMRK ist in Art. 218 Abs. 6 lit. a) ii)

i.V.m Abs. 8 UAbs. 2 AEUV expressis verbis ein eigenes komplexes Verfahren vorgesehen, das aus folgenden Schritten bzw. Rechtsakten besteht: Auf Vorschlag des Verhandlungsführers erlässt der Rat nach Zustimmung des EP einstimmig einen Beschluss über den Abschluss des Beitrittsabkommens, der dann in Kraft tritt, nachdem er von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Dieses, an sich systemwidrige, Ratifikationsanfordernis des Ratsbeschlusses – das auf Wunsch der Niederlande in Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 des AEUV aufgenommen wurde – hat zur Folge, dass es im Zuge des Beitritts der EU zur EMRK „janusköpfig“ zu einer Verdoppelung der parlamentarischen Genehmigung kommt. Am Beispiel Österreichs dargestellt heißt das, dass sowohl der Beitrittsvertrag – aus der Sicht Österreichs als EMRK-Vertragspartei – als „politischer“ Staatsvertrag iSv Art. 9 Abs. 1 Ziff. 1 B-VG, als auch der Ratsbeschluss über den Abschluss der Beitrittsübereinkunft – als (weiterer) Staatsvertrag gem. Art. 9 Abs. 1 Ziff. 2 B-VG – einer parlamentarischen Genehmigung bedarf.

Was wiederum den Rang eines solchen Beitrittsvertrages im Recht der EU betrifft, so würde ihm an sich gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV im Recht der EU lediglich „Mezzaninrang“⁴⁵ zukommen, was aber den merkwürdigen Effekt hätte, dass die EMRK damit rangmäßig unter den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und der „EU-Grundrechte-Charta“ stehen würde, der ja gem. Art. 6 Abs. 1 EUV (neu) ein primärrechtlicher Rang zukommt. Aufgrund der vorerwähnten Ratifikationsbedürftigkeit des Ratsbeschlusses über die Beitrittsübereinkunft gem. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 AEUV wird die EMRK aber in den Rang von Primärrecht erhoben, wobei dieses „sekundärrechtlich“ geschaffene Primärrecht mit dem „echten“ Primärrecht nicht völlig gleichwertig ist – und Letzteres vor allem auch nicht ändern könnte. Die Beitrittsübereinkunft könnte daher auch vor dem EuGH angefochten werden.

4.2 Materiell-rechtliche Beitrittsvoraussetzungen

Gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV (neu) i.V.m dem Protokoll (Nr. 8) zu Art. 6 Abs. 2 ist beim Beitritt der EU zur EMRK materiell vor allem sicherzustellen, „dass die besonderen Merkmale des Unionsrechts erhalten bleiben“. Im Einzelnen bedeutet das Folgendes:

- (1) Unberührtheit der Zuständigkeiten der EU und der Befugnisse ihrer Organe (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV (neu), Art. 2 Prot. Nr. 8);
- (2) Beteiligung der EU an den Kontrollgremien der EMRK, vor allem am MK und der PV (Art. 1 lit. c) Prot. Nr. 8);
- (3) Sicherstellung, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und / oder der EU ordnungsgemäß übermittelt werden (Art. 1 lit. b) Prot. Nr. 8);
- (4) Unberührtheit der Situation der Mitgliedstaaten (in Bezug auf die EMRK samt Protokollen) auf Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Notstandsklausel (Art. 15 EMRK) gesetzt werden sowie auf nach Art. 57 EMRK angebrachte Vorbehalte (Art. 2 Prot. Nr. 8);
- (5) Unberührtheit des Rechtsprechungsmonopols des EuGH (Art. 344 AEUV) (Art. 3 Prot. Nr. 8).

4.3 Rechtswirkungen des Beitritts der EU zur EMRK

Die Rechtswirkungen des Beitritts der EU zur EMRK lassen sich anschaulich als „doppelte Bindung“ darstellen, nämlich zum einen als (a) unionsrechtliche und zum anderen als (b) völkerrechtliche Bindung.

(a) Unionsrechtlich sind die EU und ihre Organe – d. h. auch der Gerichtshof der EU iSv Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV (neu) –

gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV an die EMRK (die nach dem Beitritt der EU ja Bestandteil des Unionsrechts wird) gebunden, und zwar im Lichte der Judikatur ihres Vertragsanwendungsorgans, nämlich des EGMR. Damit könnte es zu Spannungen zwischen den Judikaturlinien des EGMR und des Gerichtshofs der EU kommen, da sich Letzterer bei der Auslegung und Anwendung der EMRK an der Judikatur des EGMR ausrichten müsste. Schon bisher herrschte – unausgesprochen – ein solcher „judicial restraint“, wenngleich es einige wenige, dafür aber spektakuläre, Judikaturdivergenzen zwischen beiden Gerichtshöfen gegeben hat: So wurde der Schutz des Privatlebens / Hausrechts (Art. 8 EMRK) vom EuGH in der Rs. Hoechst (1989) anders gesehen, als dies 1992 in der Causa Niemitz / Deutschland durch den EGMR der Fall war – wobei sich der EuGH in der Folge in der Rs. Roquette Frères (2002) aber ausdrücklich der Judikatur des EGMR anschloss;⁴⁶ hinsichtlich der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) nahm der EuGH in der Rs. SPUC / Grogan (1991) eine andere Haltung als der EGMR im Fall Open Door and Dublin Well Woman (1992) ein; in Bezug auf die Verweigerung einer Zeugenaussage (wegen Selbstbelastung) divergierten die Urteile des EuGH in der Rs. Orkem (1989) und des EGMR im Fall Funke / Frankreich (1993); weitere Unterschiede zeigten sich in der EuGH-Entscheidung in der Rs. ERT (1991) und dem EGMR-Urteil im Fall Informationsverein Lentia / Österreich (1994) etc.⁴⁷

Weitere unionsrechtliche Konsequenzen eines EMRK-Beitritts der EU wären u. a.: gemäß Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV (neu), betreffend die Auslegung des Rechts der EU, auf die Art. 52 und 53 der EU-Grundrechte-Charta gibt die EMRK den Mindestschutzstandard im Unionsrecht vor und kann diesbezüglich auch dem Primärrecht vorgehen; gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV müsste die EU ein gegen sie ergangenes Urteil des EGMR befolgen; Unzulässigkeit einer Staatenbeschwerde gem. Art. 33 EMRK im Grundrechtbereich zwischen den EU-Mitgliedstaaten

bzw. zwischen Mitgliedstaaten und der EU wegen Verletzung des Judikaturmonopols des Gerichtshofs gem. Art. 344 AEUV; eine Grundrechts-Beschwerde der EU gegen einen Mitgliedstaat an den EGMR verbietet sich deswegen, da damit das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV umgangen werden würde; Grundrechts-Beschwerde eines Mitgliedstaates gegen die EU verbietet sich deswegen, da damit die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV umgangen werden würde, etc.

(b) Völkerrechtliche Konsequenzen eines Beitritts wären u. a. die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK gegen die EU, wobei aber vor allem folgende Vorfragen zu klären wären: Wie ist in diesem Fall die von Art. 35 Abs. 1 EMRK geforderte „exhaustion of local remedies“ ausgestaltet? Muss dafür seitens des Beschwerdeführers vorher ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof gem. Art. 267 AEUV angeregt worden sein? Wie soll eine Klarstellung erfolgen, dass Art. 35 Abs. 2 lit. b) EMRK der Erhebung einer Individualbeschwerde nicht entgegensteht, obwohl der Gerichtshof der EU befasst worden ist? etc.

Weitere völkerrechtliche Konsequenzen wären u. a.: Falls ein letztinstanzliches Gericht eines Mitgliedstaates das Stellen eines Vor-

abentscheidungsersuchens willkürlich unterlässt, so könnte dies eine Verletzung des Rechts auf ein „fairer Verfahren“ gem. Art. 6 EMRK darstellen; gem. Art. 46 Abs. 1 EMRK müsste die EU ein gegen sie ergangenes Urteil des EGMR befolgen, wobei allerdings die Durchsetzbarkeit eigens geregelt werden müsste, etc.

5. Schlussbetrachtungen

Wie der EuGH bereits in seinem Rechtsgutachten 2/94 aus dem Jahr 1996 festgestellt hatte, ist der Beitritt der EU zur EMRK tatsächlich eine Systemänderung von „verfassungsrechtlicher Dimension“. Zu den bisherigen Grundrechtsquellen – allgemeine Rechtsgrundsätze, einschlägige Judikatur des Gerichtshofes der EU und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten – kommt nunmehr auch noch die EMRK hinzu, die als völkerrechtliche Schutzkonvention gegen Übergriffe der Staatsgewalt ihrer Vertragspartner, nicht aber gegen Verletzungen durch die Verbandsgewalt internationaler Organisationen konzipiert wurde. Es wird daher in absehbarer Zeit in der EU zu einem paradigmatischen Wechsel im Grundrechtsschutz kommen, der vor allem dem Gerichtshof der EU rechtsdogmatisch große „Elastizität“ abverlangen wird.

Anmerkungen

- ¹ Dem späteren Art. 307 EGV sowie nunmehrigen Art. 351 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) idF des Vertrages von Lissabon (2007).
- ² Dem späteren Art. 303 EGV sowie nunmehrigen Art. 220 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) idF des Vertrages von Lissabon (2007).
- ³ Der EPG-Entwurf wurde nach dem Scheitern der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG) 1954 im französischen Parlament nicht weiter diskutiert.
- ⁴ Vgl. dazu Hummer, Waldemar / Schmid, Andrea: Die Doppelstellung der E(W)G im GATT 1947 und in der WTO – Regionale Integrationszone versus (de facto) Mitgliedschaft, in: ZÖR 2/2010.
- ⁵ Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 196 ff.
- ⁶ Vgl. aber die grundrechtsartigen Bestimmungen des Art. 7 (allgemeines Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit) sowie des Art. 119 EWGV (Lohnleichheit von Mann und Frau).
- ⁷ Zum Rechtstaatlichkeitsgebot vgl. EuGH, Rs. 101/78, Granaria, Slg. 1979, S. 637, Rn. 5; Rs. 294/83, Les Verts, Slg. 1986, S. 1365, Rn. 23.
- ⁸ EuGH, Rs. 6/64, Costa / ENEL, Slg. 1964, S. 1269 f.
- ⁹ EuGH, Rs. 1/58, Stork / Hohe Behörde, Slg. 1959, S. 63 f.
- ¹⁰ EuGH, Rs. 29/69, Stauder / Stadt Ulm, Slg. 1969, S. 419 ff.
- ¹¹ EuGH, Rs. 4/73, Nold, Slg. 1974, S. 507, Rn. 13.
- ¹² EuGH, Rs. 222/84, Johnston, Slg. 1986, S. 1682, Rn. 18.
- ¹³ Vgl. dazu Hummer, Waldemar: Grundrechte in der Europäischen Union, in: Völker- und Europarecht (24. Österreichischer Völkerrechtstag), hrsg. von Wolfram Karl und Ulrike Brandl, Wien 2000, S. 289 ff.
- ¹⁴ Glaesner spricht in diesem Zusammenhang zu Recht bereits 1995 von einer „unendlichen Geschichte“, vgl. Glaesner, Hans-Joachim: Eine unendliche Geschichte, in: FS Everling 1/1995, S. 327 ff.
- ¹⁵ BullEG, Beilage 2/79.
- ¹⁶ ABl. 1982, Nr. C 304, S. 253 ff.
- ¹⁷ Vgl. Hummer, Waldemar: Der Reformbedarf für die Regierungskonferenz 1996, in: Europa 1996. Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, hrsg. von Anton Pelinka u. a., Wien 1995, S. 161.
- ¹⁸ Golsong, Heribert: Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, in: EuGRZ 1978, S. 350 ff., zitiert bei Cassebohm, Julia: Beitritt der Europäischen Union zur EMRK – Voraussetzungen, Wege und Folgen, in: ZERP-Diskussionspapier 5/2008, S. 4.
- ¹⁹ Vgl. dazu Karl, Wolfram: Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention aus der Sicht der EMRK, in: Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. Eine Europäische Verfassung, hrsg. von Erhard Busek und Waldemar Hummer, Wien 2004, S. 99 f.
- ²⁰ ABl. 1994, Nr. C 174, S. 8.
- ²¹ EuGH, Gutachten 2/94, EMRK, Slg. 1996, S. I-1763 ff.
- ²² Vgl. dazu Hummer, Waldemar: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union im Rahmen der Regierungskonferenz '96, in: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, hrsg. von Dems., Wien 1998, S. 25 ff.
- ²³ SN 509/95 (Relex 21), S. D 12, Punkt 34.
- ²⁴ CONV 528/03.
- ²⁵ CONV 797/1/03 REV 1 vom 12.6.20003; vgl. dazu 7; Karl: Der Beitritt der Europäischen Union, S. 90.
- ²⁶ Cassebohm: Beitritt der EU, S. 8; Grabenwarter, Christoph: Grundrechtsschutz in der Union: Verankerung in der EU-Grundrechtecharta und Beitritt zur EMRK, in: Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. Eine Europäische Verfassung, hrsg. von Erhard Busek und Waldemar Hummer, Wien u.a. 2004, S. 87.
- ²⁷ Council of Europe, Memorandum by the Secretary General – One Europe – A Europe of Partners. Towards an associate partnership between the Council of Europe and the European Union, vom 5.9.2003, Text in: Österreich im Europarat 1956-2006, hrsg. von Waldemar Hummer, Wien 2008, S. 91, Ziff. 1.2.
- ²⁸ ABl. 2000, Nr. C 364, S. 1 ff.
- ²⁹ Vgl. dazu Weber, Albrecht: Die Zukunft der Grundrechtecharta, in: Die EU nach Nizza, hrsg. von Stefan Griller und Waldemar Hummer, Wien 2002, S. 290 f.

- ³⁰ Vgl. dazu Hummer, Waldemar: Von der „Verstaatlichung“ der EU durch den Verfassungs-Vertrag (2004) zu ihrer „Entstaatlichung“ durch den Vertrag von Lissabon (2007) – Das Scheitern des „Verfassungs-Konzepts“, in: Der Vertrag von Lissabon, hrsg. von Dems. und Walter Obwexer, Baden-Baden 2009, S. 24 f.
- ³¹ Vgl. Hummer, Waldemar: Die „Berliner Erklärung“. Semantische Leerformel oder diplomatisches „masterpiece“?, in: FS Neisser, hrsg. von Anton Pelinka und Fritz Plasser, Innsbruck 2007, S. 153 ff.
- ³² ABl. 2007, Nr. C 306, S. 1 ff.
- ³³ Für eine konsolidierte Fassung der beiden Verträge siehe ABl. 2008, Nr. C 115, S. 1 ff.
- ³⁴ ABl. 2007, Nr. C 303, S. 1 ff.
- ³⁵ Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf die Tschechische Republik, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 29./30.10.2009 (15265/1/09/REV 1), Anlage I, S. 14. Dieses Protokoll wird im nächsten Beitrittsvertrag (Kroatien?) aufgenommen und – nach Ratifikation durch alle 27 Mitgliedstaaten – dem EUV und dem AEUV beigefügt werden. Art. 1 des Protokolls erklärt das Protokoll (Nr. 30) auch auf die Republik Tschechien anwendbar.
- ³⁶ ABl. 2008, Nr. C 115, S. 273.
- ³⁷ ABl. 2008, Nr. C 115, S. 337.
- ³⁸ SEV-Nr. 194; Text in: EuGRZ 2005, S. 278 ff.
- ³⁹ Vgl. Hummer, Waldemar: Der Vertrag von Lissabon aus europarechtlicher Perspektive, in: AIES-Fokus 2/2010, S. 3.
- ⁴⁰ Vgl. Schmidt, Carmen: Dokumente zur russischen Blockade des EMRK-Protokolls Nr. 14, in: EuGRZ 2007, S. 507 ff.
- ⁴¹ Vgl. Hummer, Waldemar: Russland ratifiziert 14. Protokoll zur EMRK, in: Wiener Zeitung, 20.1.2010, S. 11.
- ⁴² SEK (2010) 305 endg. vom 17.3.2010.
- ⁴³ ISv Art. 16 Satzung des Europarates.
- ⁴⁴ Vgl. Hummer, Waldemar: Der Vollzug der Urteile und „gütlichen Einigungen“ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und dessen Überwachung, in: Österreich im Europarat 1956-2006, hrsg. von Dems., Wien 2008, S. 597 ff.
- ⁴⁵ Vgl. dazu Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar / Obwexer, Walter: Europarecht: Das Recht der europäischen Union, Wien 2007, S. 275 f.
- ⁴⁶ Vgl. dazu auch den Fall Colas Est u. a. vor dem EGMR (2002), in dem der Gerichtshof feststellte, dass die Unverletzlichkeit der Wohnung auch Geschäftsräume eines Unternehmens umfasst.
- ⁴⁷ Vgl. Cassebohm: Beitritt der EU, S. 22, Fn. 124; Philippi, Nina: Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR, in: ZEuS 2000, S. 97 ff.

Organstruktur und Willensbildung nach dem Lissabonner Vertrag

Heiko Sauer

Der Lissabonner Vertrag hebt die Europäische Union auf eine neue Stufe ihrer Existenz. Vor allem in den Bereichen Organstruktur und Willensbildung führt er zu bedeutenden Veränderungen. Der folgende Beitrag stellt diese Veränderungen dar und ordnet sie in den Gesamtkontext des politischen Systems der EU und seiner bisherigen Schwächen ein. Dabei soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit sich dieses System durch den Lissabonner Vertrag grundlegend verändert.

1. Einführung

Zu „neuem Aufschwung für die Europäische Union“ wird der Lissabonner Reformvertrag ganz sicher führen. Wie dieser Aufschwung gestaltet werden kann und wie dabei die politischen Gewichte verteilt sind, ist eine spannende Frage. Denn: Mit Veränderungen des institutionellen Settings werden immer auch machtpolitische Rollen verteilt. Die Organstruktur eines Gemeinwesens ist bestimmend für dessen politisches System und die Frage, wer darin das Sagen hat. Und das macht die Beschäftigung mit Organstruktur und Willensbildung nach dem Lissabonner Vertrag interessant. Deshalb möchte ich die Frage, ob und wie sich das politische System der EU durch den Reformvertrag insgesamt verändert hat, zum roten Faden meiner Ausführungen machen. Ich werde in einem ersten Schritt Kernelemente – und daraus resultierende Kernprobleme – des politischen Systems der EU vor Lissabon darstellen. In einem zweiten Schritt werde ich Änderungen im Bereich Organstruktur und Willensbildung vorstellen. In einem dritten Schritt möchte ich dann analysieren, ob und inwieweit die Reformen geeignet sind, die Kernprobleme des politischen Systems der EU zu bewältigen.

2. Das politische System der EU vor Lissabon

2.1 Schwierigkeiten der Analyse

Das politische System der Europäischen Union ist ein ganz besonderes, und das macht es schwer, es genau zu erfassen.¹ Hierzu haben verschiedene Faktoren beigetragen: Mit dem gesamten Integrationsprozess war auch das institutionelle System entwicklungs- und dynamisch angelegt; die Rollen und Gewichte mussten erst noch in der Praxis austariert werden. Außerdem hat man sich auf politischer Seite immer gescheut, einen Zielpunkt des Integrationsprozesses zu benennen. Die Frage nach der Finalität wurde immer wieder diskutiert, aber nie beantwortet.² Das ist eine Mitursache dafür, dass vorhandene Modelle und Konzepte aus der Staats- oder Bundeslehre für die EU nicht Pate stehen konnten.³ Auch deshalb entzieht sich das politische System Europas bis heute einer griffigen Einordnung. Rechts- und politikwissenschaftliche Analyserahmen wie der Verfassungsverbund, das Mehrebenensystem oder der Exekutivföderalismus haben ihren Erklärungswert.⁴ Den Bürger aber kann man mit ihnen schlecht erreichen; und fehlendes Systemverständnis ist sicher eines der Grundprobleme europäischer Demokratie.

2.2 Kernelemente des politischen Systems

Ich möchte im Folgenden drei wesentliche Elemente ansprechen, die das politische System der EU vor Lissabon geprägt haben, und danach aufzeigen, welche Probleme sich daraus ergeben. Das politische System der EU kennzeichnen vor allem drei Faktoren: Es ist föderal, es ist exekutiv dominiert und es ist hochgradig verflochten.

2.2.1 Die EU als Föderation

Die Europäische Union ist erstens ein föderales Gebilde,⁵ ein dauerhafter Zusammenschluss von Nationalstaaten, und das lässt sich sagen, ohne einem europäischen Bundesstaat das Wort zu reden. Diese Staatenverbindung hat in über 50 Jahren zu einem Grad der Integration geführt, die die althergebrachte Unterscheidung von Staatenbund und Bundesstaat weit hinter sich gelassen hat.⁶ In einem solchen Gebilde entstehen notwendigerweise Interessengegensätze zwischen der zentralen Ebene und den dezentralen Teilen: In der EU spiegelt sich das darin, dass es die supranationalen und die intergouvernementalen Organe gibt:⁷ Während Kommission und Parlament Unionsorgane sind, die spezifisch die gemeinschaftliche Ebene repräsentieren, ist der Rat eine Kammer von Staatenvertretern. Sie hören bei ihrem Handeln im institutionellen Rahmen der EU nicht auf, mitgliedstaatliche Interessen zu vertreten; das gilt in ähnlicher Weise für den Europäischen Rat. Auch aus dieser Gegenüberstellung erklärt sich das Institutionengefüge der EU.

2.2.2 Die exekutive Prägung der EU

Die Europäische Union ist zweitens exekutiv dominiert, vor allem in dem Sinne, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten – und nicht deren Parlamente – maßgeblichen Einfluss auf das Unionshandeln haben. Denn die Regierungen handeln im Rat und im

Europäischen Rat; und sie bestimmen, wer in die Kommission und in den Gerichtshof entsandt wird. Dieses Übergewicht der Regierungen ist bei internationalen Organisationen grundsätzlich nicht überraschend. Aber die EU hat sich zu einer politischen Einheit entwickelt, die umfassende Handlungs- und Rechtssetzungsbefugnisse hat, und sie handelt mit Durchgriffswirkung gegenüber dem Einzelnen; gemessen daran ist die Exekutivprägung ihres Systems schon bemerkenswert. Sie zeigt sich vor allem darin, dass europäische Rechtssetzung immer mindestens zum Teil Exekutivrechtssetzung ist.

2.2.3 Politikverflechtung in der EU

Drittens ist das politische System der EU in erheblichem Maße von Verflechtungen gekennzeichnet. Das gilt in vertikaler und in horizontaler Hinsicht. Vertikal verflochten ist die EU mit ihren Mitgliedstaaten, was immer wieder Kooperation erfordert.⁸ Komplex ist aber auch die horizontale Verflechtung – im Sinne institutioneller, noch mehr aber funktioneller Verschränkungen. So sind an der europäischen Rechtssetzung Kommission, Rat und Parlament beteiligt. Deshalb kommt man mit staatsorientierten Gewaltenteilungsvorstellungen für die EU nicht weiter.

2.3 Weitere Kernprobleme des politischen Systems

Aus diesen drei Kernelementen des politischen Systems der Europäischen Union ergeben sich wiederum drei klassische Probleme: Die EU hat Schwächen im Bereich der demokratischen Legitimation und im Bereich der politischen Führung. Zudem haben sich die Effizienzprobleme vergrößert: Nach der großen Osterweiterungsrunde 2004 sind manche Organe an die Grenze ihrer Handlungsfähigkeit gelangt. Auch diese Probleme möchte ich kurz in Erinnerung rufen, weil sich die Frage stellt, wie der Reformvertrag auf sie reagiert.

2.3.1 Das vielschichtige Demokratiedefizit

Die Debatte um das Demokratiedefizit in Europa ist so alt wie der Integrationsprozess selbst. Anfangs gab es das Europäische Parlament so noch nicht, es hieß Versammlung, war auf konsultative Befugnisse beschränkt und wurde auch nicht direkt gewählt. Ursprünglich war es deshalb von untergeordneter Bedeutung. Darum hat sich die Debatte um europäische Demokratie oft auf die Stellung des Europäischen Parlaments konzentriert, das schrittweise gestärkt worden ist. Das europäische Demokratieproblem ist aber bedeutend vielschichtiger.⁹ Die vielfältige Verflochtenheit verwischt Verantwortlichkeiten, und sie führt zu Transparenzproblemen und Identifikationsschwierigkeiten. Das erschwert nicht nur ein Selbstverständnis des Unionsbürgers als Legitimationssubjekt europäischer Politik, sondern auch die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Und die exekutive Prägung des Systems ist nicht nur mit Blick auf das Europäische Parlament zu betrachten, sondern auch – oder vor allem – im Hinblick auf die nationalen Parlamente: Deren Rechtssetzungskompetenzen wandern nach Europa ab und werden dort von den Regierungen wahrgenommen. Die Demokratiedebatte sollte also neben dem Europäischen Parlament den Unionsbürger, die nationalen Parlamente und die Frage nach einem europäischen Unionsvolk einschließen.

2.3.2 Mangel an politischer Führung

Die EU litt bislang infolge der föderalen Struktur und der Verflechtungen an einem Defizit an sichtbarer politischer Führungsverantwortung. Politische Leitungsfunktionen werden in der EU vom Rat und von der Kommission wahrgenommen, denen als zentrales Führungsgremium später der Europäische Rat an die Seite gestellt wurde. Für den Außenstehenden ist hier nicht zu erkennen, wer eigentlich die Führungsrolle innehat.

Von diesen Organen hatte vor dem Vertrag von Lissabon nur die Kommission einen dauerhaften Präsidenten; im Übrigen rotierte die Präsidentschaft zwischen den Mitgliedstaaten. Das stand nicht nur der Kontinuität europäischer Politik entgegen, sondern auch ihrer Personifizierung.

2.3.3 Probleme der Handlungsfähigkeit

Probleme der Handlungsfähigkeit entstehen ebenfalls durch die horizontalen und vertikalen Verschränkungen. Hinzu kommt aber noch die Struktur der einzelnen EU-Organe: Eine Kommission mit 27 oder mehr Kommissaren kann als Kollegium kaum noch effizient arbeiten. Ähnliches gilt für ein Parlament, das zwischenzeitlich 785 Abgeordnete zählte. Und was den Rat angeht, ist es mit der zunehmenden Zahl der Mitgliedstaaten strukturell schwieriger geworden, einstimmige Entscheidungen zu fällen.

2.4 Fazit

Diese drei Probleme muss im Blick haben, wer sich mit Organstruktur und Willensbildung nach dem Lissabonner Vertrag beschäftigt. Denn entscheidend ist, ob der Vertrag für diese Probleme Lösungen bereithält oder den Schwächen zumindest entgegenwirkt. Das hat er sich zum Ziel gesetzt: In der kurzen Präambel des Reformvertrags äußern die Staats- und Regierungschefs den Wunsch, die Effizienz und die demokratische Legitimation der Union zu erhöhen und die Kohärenz ihres Handelns zu verbessern.¹⁰

3. Änderungen des Lissabonner Vertrags im Bereich Organstruktur und Willensbildung

3.1 Veränderungen der Organstruktur

3.1.1 Europäisches Parlament

Der Reformvertrag ändert erstens das Verhältnis zwischen Parlament und Kommission.

Das Parlament wählt künftig den Präsidenten der Kommission.¹¹ Das Vorschlagsrecht hat der Europäische Rat, der das Ergebnis der Europawahl berücksichtigen muss. In einem zweiten Schritt muss sich das gesamte Kollegium dem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen. Nun unterlagen die Benennung des Präsidenten und der gesamten Kommission schon bislang der parlamentarischen Zustimmung. Neu ist aber, dass das Parlament dem Kommissionspräsidenten nicht mehr zustimmt, sondern ihn wählt; neu ist auch die Berücksichtigung des Ausgangs der Europawahl. Im Ergebnis mögen diese Unterschiede nicht sehr groß sein. Sie zeigen aber das Bemühen, die Kommission enger an das Parlament und die dort vorherrschenden politischen Mehrheiten rückzubinden. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Kommission neuerdings als Kollegium dem Parlament verantwortlich ist.¹²

Nur geringfügig verändert wird zweitens die Zusammensetzung des Parlaments. Die Höchstzahl der Abgeordneten wird auf 751 festgesetzt¹³ – ein kleiner Schritt für die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit. Zur Mandatsverteilung legt der Vertrag nur einen Rahmen fest: Auf die Mitgliedstaaten entfallen nach degressiver Proportionalität mindestens 6 und höchstens 96 Sitze.¹⁴ Diese Zusammensetzung ist ein Kompromiss zwischen Gleichheit der Wahl und Gleichheit der Mitgliedstaaten. Das Problem fehlender Wahlrechtsgleichheit hat der Lissabonner Vertrag also nicht behoben: Bei Sitzkontingenten zwischen 6 und 96 repräsentiert ein Abgeordneter aus einem der großen Mitgliedstaaten nämlich wesentlich mehr Bürger als ein Abgeordneter aus einem kleinen Mitgliedstaat.¹⁵

Drittens wird das Parlament nach dem Reformvertrag gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig. Es gibt nur noch das als Regelfall vorgesehene ordentliche Gesetzgebungsverfahren und besondere Gesetzgebungsverfahren. Das ordentliche Verfahren entspricht dem bisherigen Verfahren der Mitentscheidung; ein Rechtsakt kann also

nicht gegen den Willen des Parlaments zustande kommen. Das Verfahren der Zusammenarbeit, in dem das möglich war, wurde abgeschafft. Der Anwendungsbereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist erheblich ausgeweitet worden und bezieht sich jetzt auf insgesamt 86 Kompetenzgrundlagen.¹⁶ Schließlich wird das Parlament auch im Bereich des Budgetrechts gestärkt.

3.1.2 Europäischer Rat

Dieser wird zum eigenständigen EU-Organ aufgewertet und institutionell verfestigt. Damit erhöht der Reformvertrag die Transparenz des Institutionengefüges. Wie bislang soll der Europäische Rat vorwiegend eine politische Leitungsfunktion übernehmen und nicht gesetzgebend tätig werden. Er tritt künftig mindestens zweimal pro Halbjahr zusammen. Die Kontinuität soll vor allem durch die neue Institution eines für zweieinhalb Jahre gewählten ständigen Präsidenten des Europäischen Rates erreicht werden, der kein mitgliedstaatliches Amt ausüben darf;¹⁷ das bisherige System rotierender halbjähriger Präsidenschaften hatte eine stabile politische Agenda verhindert.

Außerdem erhält der Europäische Rat Einfluss auf den Rat (Rat der Europäischen Union): Er entscheidet über die Festlegung der Ratsformationen und über das Vorsitzsystem des Rates, für das ähnlich wie bisher eine Rotation vorgesehen ist. Man wird abwarten müssen, ob diese engere Verzahnung der Räte zu Kohärenz oder zu Konkurrenz führen wird. Der Europäische Rat jedenfalls ist durch den Reformvertrag mächtiger geworden.

3.1.3 Rat der Europäischen Union

Damit komme ich zum Rat, um dessen Veränderungen politisch am heftigsten gerungen wurde. Das betrifft vor allem die Frage, wann bei einer Abstimmung im Rat die

qualifizierte Mehrheit erreicht wird, die jetzt als Regelfall vorgesehen ist.¹⁸ Traditionell ging der EG-Vertrag von einem System der Stimmengewichtung aus, das sich als Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Staatengleichheit und der Gleichheit der Unionsbürger versteht. Die Aushandlung der Stimmengewichte im Vertrag von Nizza war aber unbefriedigend ausgefallen: Man betrachte nur Deutschland, das mit seinen etwa 82 Millionen Einwohnern 29 Stimmen erhielt, und Polen, das mit seinen etwa 38 Millionen Einwohnern kaum weniger, nämlich 27 Stimmen, bekam. Ich möchte das alte Abstimmungssystem ganz kurz in Erinnerung rufen: Bislang mussten nicht nur 232 Stimmen, sondern auch die Mehrheit der Mitgliedstaaten erreicht werden. Und der Vertrag von Nizza hatte noch einen dritten Faktor eingeführt: Auf Antrag war nämlich zu überprüfen, ob von der Ratsmehrheit mindestens 62 % der Bevölkerung repräsentiert wurden, anderenfalls kam der Beschluss nicht zustande. Das alte System war also kompliziert und unausgewogen.

Trotz erheblicher Widerstände hat der Lissabonner Vertrag es geschafft, das System der Stimmengewichtung abzuschaffen, endgültig allerdings erst ab dem 1. April 2017. Die neue Regelung ist einfach: Für die qualifizierte Mehrheit bedarf es einer Mehrheit von 55 % der Staaten (das sind derzeit 15), die mindestens 65 % der europäischen Gesamtbevölkerung repräsentieren. Dazu gibt es aber drei Sonderregeln, von denen ich hier nur eine nennen möchte: Der Reformvertrag hält an dem sogenannten Ioannina-Mechanismus fest. Dieser gibt einer Staatengruppe, die eine Sperrminorität nicht erreicht, unter näher festgelegten Bedingungen das Recht, eine neue Erörterung im Rat zu verlangen.¹⁹ Es handelt sich also um ein aufschiebendes Veto.²⁰

Die Verbissenheit, mit der um die Bestimmung der qualifizierten Mehrheit gerungen wurde, lässt sich damit erklären, dass der Reformvertrag die qualifizierte Mehrheits-

entscheidung im Rat erheblich ausweitet: In 23 Fällen geht er von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit über, und 21 Fälle der qualifizierten Mehrheitsentscheidung kommen neu hinzu.²¹

Als dritte wesentliche Änderung muss der Rat künftig öffentlich tagen, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt.²²

3.1.4 Kommission

Für die Kommission führt der Lissabonner Vertrag keine grundlegenden Neuerungen ein. Sie behält ihre bisherige Rolle und vor allem das Initiativmonopol im Gesetzgebungsverfahren. Neuerungen werden in zweierlei Hinsicht eingeführt:

Der Reformvertrag wertet das Amt des Kommissionspräsidenten auf. Ihm oblagen schon bislang die interne Organisation sowie Zuschnitt und Verteilung der Ressorts. Neu ist, dass der Präsident ausdrücklich eine politische Leitlinienkompetenz erhält. Neu ist auch, dass er aus eigener Kompetenz die Vizepräsidenten bestimmen und einzelne Kommissare entlassen kann.²³

Hinsichtlich der viel diskutierten Verkleinerung der Kommission, die ihre Handlungsfähigkeit, aber auch ihre Unabhängigkeit erhöhen soll, hat der Lissabonner Vertrag die endgültige Entscheidung vertagt: Zwar sieht er für die Zeit ab 2014 eine Kommission vor, deren Mitgliederzahl nur noch zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht. Dazu wird es aber nur kommen, wenn der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Zahl beschließt.

3.1.5 Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik

Dieser stellt eine wesentliche Neuerung im Institutionengefüge dar, obwohl er in der

Aufzählung der EU-Organen gar nicht erscheint. Das bisherige Unionsrecht kannte zwar bereits einen Hohen Vertreter. Mit dem hat der neue Hohe Vertreter aber nicht viel gemein; er steht vielmehr in der Tradition des europäischen Außenministers, den der Verfassungsvertrag vorgesehen hatte. Er leitet die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und führt sie im Auftrag des Rates durch. Dabei hat er eine Doppelrolle: Denn er ist kraft Amtes einer der Vizepräsidenten der Kommission, zugleich aber im Rat angesiedelt, indem er den Vorsitz in der Formation „Auswärtige Angelegenheiten“ führt. Das Prädikat Doppelrolle ist sogar noch untertrieben, wenn man bedenkt, dass der Hohe Vertreter auch an den Arbeiten des Europäischen Rates teilnimmt.²⁴ Diese Verankerung in drei anderen Organen wird den Koordinationsschwierigkeiten, die das neue Amt eigentlich beheben sollte, wohl neue hinzufügen. Zudem schafft der Reformvertrag ein Konkurrenzverhältnis zwischen dem Hohen Vertreter und dem Präsidenten des Europäischen Rates: Denn dieser soll auf seiner Ebene die Außenvertretung der Union in auswärtigen Angelegenheiten wahrnehmen.²⁵

3.2 Veränderungen der Willensbildung

3.2.1 Stärkung des Unionsbürgers

Der neue Unionsvertrag enthält einen gesonderten Titel über die demokratischen Grundsätze der Union. Darin wird jedem Unionsbürger das Recht auf demokratische Teilhabe eingeräumt. Eine wesentliche – und demokratisch bedeutsame – Neuerung in Sachen Willensbildung von unten nach oben stellt die europäische Bürgerinitiative dar.²⁶ Künftig kann eine Zahl von mindestens einer Million Unionsbürgern, die aus einer noch festzulegenden erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten kommen müssen, die Kommission zu einem Gesetzesvorschlag auffordern. In diesem Kontext ist auch erwähnenswert, dass sich das Europäische Parlament nach dem Wortlaut des Re-

formvertrags jetzt aus Vertretern der Unionsbürger, also nicht mehr aus Vertretern der Völker der Mitgliedstaaten, zusammensetzt.²⁷

3.2.2 Stärkung der nationalen Parlamente

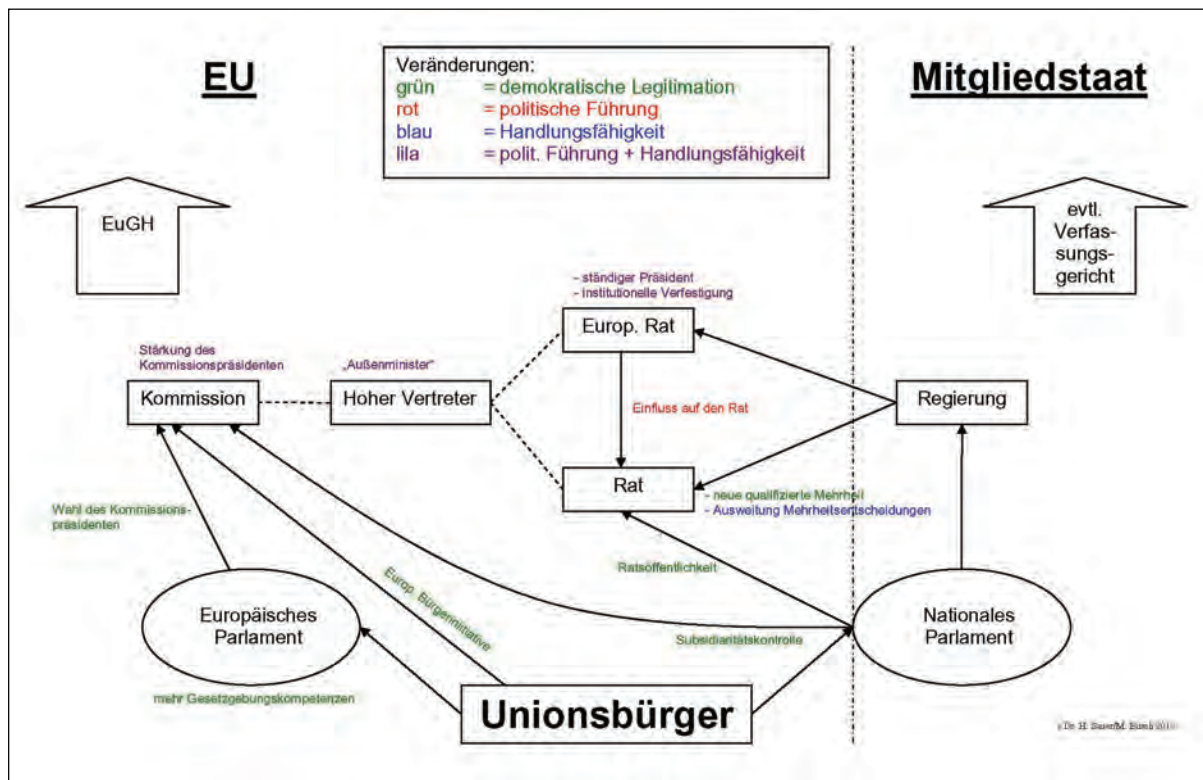
Deutlich erkennbar ist schließlich der Versuch des Reformvertrages, die nationalen Parlamente zu stärken. Er gründet die Union auf den Grundsatz der repräsentativen Demokratie und macht stärker als bisher sichtbar, dass sie auf zwei komplementären Strängen demokratischer Legitimation beruht. Den nationalen Parlamenten wird ein eigener Artikel gewidmet, nach dem sie aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen; zu diesem Zweck muss die Kommission sie umfassend mit Informationen versorgen. Wichtig ist das insbesondere für die Subsidiaritätskontrolle: Mit einem sogenannten Frühwarnmechanismus erhalten die nationalen Parlamente das Recht, nach der Übermittlung eines Gesetzesvorhabens binnen 8 Wochen begründet einzuwenden, dass es nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Ob dieses Verfahren den mitgliedstaatlichen Parlamenten eine ausreichende Kontrolle ermöglicht, wird sich allerdings noch erweisen müssen.

4. Bewertung der Reformen anhand der Kernprobleme des politischen Systems

Hat der Lissabonner Vertrag die demokratische Legitimation der Union erhöht und dem Politikdefizit sowie den Schwächen im Bereich der Handlungsfähigkeit entgegengewirkt? Das ist der Fall:

4.1 Erhöhung der demokratischen Legitimation der Union

Deutliche Fortschritte bringt der Reformvertrag für die demokratische Legitimation



der Union. Er macht wesentlich besser als bislang sichtbar, dass die EU auf zwei komplementären Legitimationssträngen beruht. Beide Stränge werden gestärkt:

4.1.1 Stärkung des europäischen Legitimationsstrangs

Die demokratische Legitimation des Handelns der EU wird durch die stärkere Rückkopplung zwischen Europäischem Parlament und Kommission verbessert. Der Einfluss des Parlaments auf die Kommission ist vor allem durch die Wahl des Präsidenten größer geworden; das Parlament übt diesen Einfluss auch aus, wie sich bei der Investitur der zweiten Barroso-Kommission gezeigt hat. Die verbesserte parlamentarische Rückbindung des Kommissionspräsidenten erklärt auch die politische Stärkung dieses Amtes. Allerdings stellt die Kommission nur einen Teil der europäischen Regierung dar, und

sie wird gerade nicht aus der Mitte des Parlaments und ohne Einfluss anderer Organe gewählt. Der Lissabonner Vertrag führt also nicht zu einer echten parlamentsgestützten EU-Regierung, wie wir das aus parlamentarischen Regierungssystemen kennen.²⁸ Darüber hinaus erhöht sich die demokratische Legitimation der europäischen Rechtssetzung durch das gleichberechtigte Zusammenwirken von Rat und Parlament in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Dadurch erklärt sich, dass das Parlament häufig als der große Gewinner der institutionellen Reformen angesehen wird.

Auch die Unionsbürger selbst werden als Legitimationssubjekte europäischer Politik wahrgenommen. Der Reformvertrag führt mit der europäischen Bürgerinitiative ein direkt-demokratisches Willensbildungselement ein, das über seinen eigentlichen Anwendungsbereich hinaus für die Demokratie in Europa Bedeutung erlangen könnte.

4.1.2 Stärkung des mitgliedstaatlichen Legitimationsstrangs

Die über die Staatsvölker der Mitgliedstaaten vermittelte demokratische Legitimation wird vom Reformvertrag erstmals sichtbar gemacht und ebenfalls gestärkt: Von großer Bedeutung ist hier die Ratsöffentlichkeit. Sie erhöht zwar auch die Transparenz der Ratsarbeit für den Bürger und könnte unter Beteiligung der Medien das Interesse an europäischer Politik fördern. Vor allem aber ermöglicht sie den nationalen Parlamenten eine Kontrolle des Abstimmungsverhaltens ihrer Regierungsvertreter und verbessert so die Rückkopplung europäischer Politik an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang auch der Frühwarnmechanismus, der ihnen erstmals die Möglichkeit eröffnet, sich in die europäische Rechtssetzung einzumischen. Das ermöglicht künftig eine rechtzeitige öffentliche Debatte über europäische Gesetzgebungsvorhaben. Zu begrüßen ist auch die Abschaffung der Stimmengewichtung im Rat: Nach den neuen Regeln über die qualifizierte Mehrheit müssen hinter einer Ratsmehrheit fast zwei Drittel der Unionsbürger stehen. Die mittelbare demokratische Legitimation von Ratsbeschlüssen über die Staatsvölker der Mitgliedstaaten wird auch dadurch aufgewertet.

4.1.3 Verbleibende Probleme

Der Reformvertrag löst natürlich nicht alle Probleme europäischer Demokratie. Das politische System der EU bleibt hochkomplex und nicht sehr transparent. Außerdem bleibt es bei dem Problem fehlender Wahlrechtsgleichheit bei der Wahl zum Europäischen Parlament. Darin sehen manche, nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht, die „Achillesferse europäischer Demokratie“.²⁹ Ob das zutrifft, hängt davon ab, ob wir von der Existenz eines einheitlichen europäischen Unionsvolks ausgehen können. Die-

ses existiert aber bislang weder in der Realität noch in der Konzeption des Reformvertrags. Die dargestellte verbale Akzentverschiebung beim Legitimationssubjekt setzt der Vertrag nicht um; er geht mit der Zuweisung unterschiedlicher Sitzkontingente an die Mitgliedstaaten weiterhin von einem mitgliedstaatlich fragmentierten Unionsvolk aus.³⁰ Dann aber bleibt der Kompromiss zwischen Staaten- und Bürgergleichheit hinnehmbar. Er passt nicht nur in das politische System der EU, sondern erhält auch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments: Wollte man nämlich Wahlrechtsgleichheit herstellen, müsste Deutschland für jeden Abgeordneten aus Malta etwa 192 Abgeordnete stellen.

4.1.4 Ergebnis

Insgesamt ist der Lissabonner Vertrag damit der erste Reformvertrag, der das Demokratieproblem nicht auf die Stellung des Europäischen Parlaments verengt, sondern es umfassend, also mit Blick auch auf die Bürger und die nationalen Parlamente, angeht. Dabei sorgt er für zahlreiche Verbesserungen und macht, gemessen an früheren Reformschritten, in Sachen europäische Demokratie einen entscheidenden Schritt nach vorn. Man darf allerdings auch nicht übersehen, dass die Möglichkeiten, Demokratie durch rechtliche Regelungen zu stärken, begrenzt sind: Demokratie lebt von bestimmten Voraussetzungen, die das Recht selbst nicht schaffen kann: von einer politischen Gemeinschaft, von Identifikation und Partizipation der Bürger.

4.2 Stärkung der Union im Bereich der politischen Führung

Dem Defizit im Bereich der politischen Führung versucht der Reformvertrag auf verschiedene Weise entgegenzuwirken. In-

teressant ist dabei, dass er alle Ämter stärkt, die für die Übernahme politischer Führungsverantwortung in Betracht kommen. Der Vertrag schafft nämlich nicht nur das neue Amt eines festen Präsidenten des Europäischen Rates – und damit einen politischen Konkurrenten des Kommissionspräsidenten, der bislang am ehesten als eine Art europäischer Regierungschef wahrgenommen wurde. Er stärkt vielmehr auch den Kommissionspräsidenten selbst als europäische Führungsfigur. Die Befürchtung, dass die Rolle des politischen Motors der EU immer stärker von der supranationalen Kommission in den intergouvernementalen Europäischen Rat abwandert,³¹ muss sich daher nicht unbedingt erfüllen. Viel wird davon abhängen, mit welchem politischen Gewicht das Amt des Ratspräsidenten ausgeübt wird. In den Medien wurde die Wahl Herman van Rompuy kritisch aufgenommen, weil er nicht als politisches Schwergewicht angesehen wird. Allerdings fehlt dem neuen Ratspräsidenten ganz allgemein die politische Stärke, die bislang gerade durch das nationale Regierungsamts vermittelt wurde.

Den beiden Präsidenten stellt der Reformvertrag dann noch einen europäischen Außenminister an die Seite, der erst im Zuge der konstitutionellen Abrüstung verbal wieder zum Hohen Vertreter wurde. In diesem vertraglich recht unscheinbar daher kommenden Amt schlummert einiges an politischem Potenzial, nicht zuletzt wegen der Verankerung in drei Unionsorganen; aus dem nationalen Bereich wissen wir außerdem, dass Außenpolitiker vergleichsweise leicht hohe Popularitätswerte erzielen. Ob es in Zukunft eine prägende Figur des politischen Systems der EU geben und wer dies sein wird, ist von der Institutionenreform aber nicht entschieden, sondern dem politischen Prozess überantwortet. Mehrere Ämter haben Entwicklungspotenzial in diese Richtung, was sich produktiv, aber auch hemmend auswirken kann. Die europäische Organstruktur erhält also neue politische Dynamik.

4.3 Die Steigerung der Handlungsfähigkeit der Union

Im Bereich der Handlungsfähigkeit bringt der Reformvertrag vielleicht die wenigsten Fortschritte. Große Organreformen sind nicht erreicht worden. Die schwierigen politischen Kompromisse haben eine endgültige Verkleinerung der Kommission ebenso wenig ermöglicht wie eine signifikante Vereinfachung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat. Immerhin können Kommission und Europäischer Rat in Zukunft deutlich straffer geführt werden. Ob sich auch die Handlungsfähigkeit des Rates verbessert hat, ist dagegen schwer zu sagen. Ein klares Ja scheint mir nicht angebracht. Erstens entscheidet der Rat bislang häufig auch dort im Konsens, wo eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit möglich ist,³² aber die Gefahr, überstimmt zu werden, dürfte die Kompromissbildung im Schatten der Abstimmung erleichtern. Wenn man zweitens die Übergangsregelungen, den Ioannina-Mechanismus und die Tatsache bedenkt, dass sich die Möglichkeiten der Bildung von Staatenkoalitionen im Rat nicht nennenswert geändert haben,³³ sollte man die Steigerung der Handlungsfähigkeit des Rates insgesamt nicht überschätzen.³⁴

Allerdings: Schon der Verfassungsvertrag hatte für die Handlungsfähigkeit zumindest nicht wesentlich mehr erreicht. Das erklärt sich wahrscheinlich dadurch, dass eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der Union aus der Perspektive der Mitgliedstaaten ambivalent ist: Einerseits wird ein effizientes institutionelles Setting zur Erreichung der gemeinsamen Ziele benötigt – andererseits aber schafft eine Steigerung der Handlungsfähigkeit der EU auch die Gefahr zusätzlicher Souveränitätseinbußen. Gemessen an diesem Spagat sind die Fortschritte im Bereich der Handlungsfähigkeit nicht überwältigend, aber doch erkennbar.

5. Fazit und Ausblick

Der Lissabonner Vertrag zur Reform der Europäischen Union hat in den Bereichen Organstruktur und Willensbildung erhebliche Änderungen – und Verbesserungen! – mit sich gebracht. Die Veränderung des politischen Systems insgesamt lässt sich aus dem Vertrag allein aber nicht ablesen. Denn er führt nicht zu einseitigen Gewichtsverlagerungen, sondern er stärkt die supranationale und die intergouvernementale Seite und gibt die künftige Entwicklung dem politischen Prozess anheim.³⁵ Indem der Reformvertrag für die Demokratisierung der EU vieles

erreicht, schafft er eine unabdingbare Voraussetzung für eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses. Und er begründet zugleich eine ganz neue Entwicklungsoffenheit des politischen Systems: Eine Verschiebung der politischen Gewichte in Richtung eines eher parlamentarischen oder eher präsidentialen Systems wird vertraglich zwar nicht vorgenommen, aber doch ermöglicht. Wie das neue Regierungsmodell einer demokratisierten und politisierten EU in der gelebten europäischen Verfassung genau aussehen wird, kann man also noch nicht genau sehen – das wird erst die Zukunft weisen.

Anmerkungen

¹ Dazu eingehend Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, S. 26-30; Griller, Stefan: Die Europäische Union. Ein staatsrechtliches Monstrum?, in: Europawissenschaft, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice und Ulrich Haltern, Baden-Baden 2005, S. 201-272.

² Dazu Pernice, Ingolf: Zur Finalität Europas, in: Europawissenschaft, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice und Ulrich Haltern, Baden-Baden 2005, S. 743-792.

³ Näher dazu Wahl, Rainer: Erklären staatstheoretische Leitbegriffe die Europäische Union?, in: Rechts- und staatstheoretische Schlüsselbegriffe: Legitimität – Repräsentation – Freiheit, hrsg. von Horst Dreier, Berlin 2005.

⁴ Zum Verfassungsverbund Pernice, Ingolf: Die Dritte Gewalt im Europäischen Verfassungsverbund, in: Europarecht (EuR) 1996, S. 27-43; Ders.: Theorie und Praxis des Europäischen Verfassungsverbundes, in: Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, hrsg. von Christian Calliess, Tübingen 2007, S. 61-92. Zum Mehrebenensystem Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Europäische Integration, hrsg. von Dens., Opladen 1996, S. 15-44; Mayer, Franz C.: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, München 2000, S. 31-57; Sauer, Heiko: Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, Berlin 2008, S. 77-80. Zum Exekutivföderalismus Dann, Philipp:

Parlamente im Exekutivföderalismus, Berlin 2003, S. 21-29; Ders.: Die politischen Organe, in: Europäisches Verfassungsrecht, hrsg. von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, Berlin, 2. Aufl., 2009, S. 335-387, 343-345.

⁵ Schönberger, Christoph: Unionsbürger, Tübingen 2005, S. 6-12; von Bogdandy, Armin: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Baden-Baden 1999, S. 11-14.

⁶ Schönberger, Christoph: Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 129/2004, S. 81-120.

⁷ Näher Wessels: Das politische System der Europäischen Union, S. 39-41.

⁸ Dazu ebd., S. 210-220.

⁹ Eingehend Peters, Anne: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin 2001, S. 626-760; Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien, Wiesbaden, 4. Aufl., 2008, S. 399-411.

¹⁰ Amtsblatt der EU 2007, C 306, S. 3.

¹¹ Art. 14 Abs. 1 Satz 3, Art. 17 Abs. 7 EUV.

¹² Art. 17 Abs. 8 Satz 1 EUV.

¹³ Die Formulierung „750 zuzüglich des Präsidenten“ (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV) ist einem Kompromiss mit der italienischen Regierung geschuldet; der im Vergleich zum Verfas-

- sungsvertrag zusätzliche Sitz soll in Zukunft Italien zugewiesen werden (so die Erklärung Nr. 4 der Regierungskonferenz zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Amtsblatt der EU 2007, C 306, S. 249).
- ¹⁴ Dieser Rahmen muss für die nächste Europawahl durch Beschluss des Europäischen Rates ausgefüllt werden (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV).
- ¹⁵ Nach dem vorliegenden Entwurf verträte jeder der sechs in Malta zu wählenden Abgeordneten 67.000 Unionsbürger, jeder der 96 in Deutschland gewählten Abgeordneten verträte mit 857.000 etwa zwölfmal so viele Bürger (so die Angaben des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil: BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2008, Aktenzeichen 2 BvE 2/08 u. a., <http://www.bverfg.de>, Rn. 285).
- ¹⁶ S. den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, Dokument A6-0013/2008 vom 29.1.2008, Begründung Ziff. 7.6, <http://www.europarl.europa.eu>
- ¹⁷ Art. 15 Abs. 5 und 6 EUV.
- ¹⁸ Art. 16 Abs. 3 EUV.
- ¹⁹ S. die Erklärung Nr. 7 zu Art. 9c Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Art. 205 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der EU 2007, C 306, S. 250; und das Protokoll über den Beschluss des Rates über die Anwendung des Art. 9c Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union und des Art. 205 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1.11.2014 und dem 31.3.2017 einerseits und ab dem 1.4.2017 andererseits, Amtsblatt der EU 2007, C 306, S. 159.
- ²⁰ Hofmann, Andreas / Wessels, Wolfgang: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *Integration* 2008, S. 3-20, 16.
- ²¹ Ebd., S. 13; für eine Auflistung s. den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, Dokument A6-0013/2008 vom 29.1.2008, Anlage 2.
- ²² Art. 16 Abs. 8 Satz 1 EUV. Ansätze in diese Richtung waren zuvor durch die Geschäftsordnung des Rates hergestellt worden, s. Lenski, Edgar: Rat und Europäischer Rat nach dem Vertrag von Lissabon, in: *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, hrsg. von Ingolf Pernice, Baden-Baden 2008, S. 99-114, 109.
- ²³ Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 EUV.
- ²⁴ Art. 15 Abs. 2 Satz 2 EUV.
- ²⁵ Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV.
- ²⁶ Art. 11 Abs. 4 EUV.
- ²⁷ Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV.
- ²⁸ Dann: Die politischen Organe, S. 355-358.
- ²⁹ Formulierung nach Peuker, Enrico: Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS)* 2008, S. 453-468; kritisch BVerfG, Urteil vom 30.6.2008, Aktenzeichen 2 BvE 2/08 u. a., <http://www.bverfg.de>, Rn. 280-297; vgl. auch bereits BVerfG, Beschluss vom 31.5.1995, 2 BvR 635/95, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1995, S. 2216.
- ³⁰ S. auch Ruffert, Matthias: Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, in: *Europarecht (EuR)* 2004, S. 165-201, 180.
- ³¹ Lenski: Rat und Europäischer Rat, S. 101; Mayer, Franz C.: Wer soll Hüter der europäischen Verfassung sein?, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 129/2004, S. 411-434, 432 f.; positiver Dann: Die politischen Organe, S. 373 f.
- ³² Wessels: Das politische System der Europäischen Union, S. 208-210.
- ³³ Hofmann / Wessels: Der Vertrag von Lissabon, S. 16-18.
- ³⁴ Ähnlich Pache, Eckhard: Organgefüge und Handlungsträger der EU nach Lissabon, in: *Die Europäische Union nach Lissabon*, hrsg. von Dems. und Frank Schorkopf, Baden-Baden 2009, S. 19-32, 29; Hofmann / Wessels: Der Vertrag von Lissabon, S. 16-18; positiver Wichard, Johannes C.: Art. I-25 Rd. 15, in: *Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, hrsg. von Christian Calliess und Matthias Ruffert, München 2006.
- ³⁵ Vgl. die Bewertung des Verfassungsvertrags bei Tömmel, Ingeborg: Eine Verfassung für die EU: institutionelle Anpassung oder System-Reform, in: *Integration* 2004, S. 202-201; zur Entwicklungsoffenheit auch Seeger, Sarah: Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: *Lissabon in der Analyse*, hrsg. von Werner Weidenfeld, Baden-Baden 2008, S. 63-98.

Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine nationalen und europäischen Konsequenzen

Rudolf Streinz

Durch sein Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht den Weg zur Ratifikation des Vertrages durch den Bundespräsidenten freigemacht, allerdings mit der Bedingung, die deutschen Begleitgesetze hinsichtlich der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat nachzubessern. Dies ist durch das Integrationsverantwortungsgesetz erfolgt, das für jede Form der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und gleichgestellte Fälle die aktive Beteiligung von Bundestag und ggf. Bundesrat verlangt, zum Teil in der Form eines Gesetzes, zum Teil durch Beschluss. Zugleich wurden die Schranken der Integrationsermächtigung präzisiert. Ungeachtet teilweise berechtigter Kritik ist das Urteil des BVerfG, das Europafreundlichkeit mit Europafestigkeit des Grundgesetzes kombiniert und auf die Beteiligung des Bürgers an der europäischen Integration abstellt, nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern auch aus europarechtlicher Sicht entgegen manchen Bedenken ein Fortschritt.

1. Einleitung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009¹ war mit Spannung erwartet worden und hat zu sehr kontroversen Reaktionen geführt. Das BVerfG hat entschieden, dass der Vertrag von Lissabon und das Zustimmungsgesetz „nach Maßgabe der Gründe“ den eingehend präzisierten verfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes genügen.² Damit war der bis zu seiner Entscheidung suspendierte Weg zur Ratifikation des Vertrages durch den Bundespräsidenten³ frei, allerdings mit einer weiteren Verzögerung, einem „Boxenstopp“ in Berlin. Denn das BVerfG forderte Nachbesserungen am deutschen Begleitgesetz,⁴ die wegen des verfassungsrechtlichen Zusammenhangs mit dem Vertrag vor dessen Ratifikation erfolgen mussten.⁵ Die Verabschiedung der Begleitgesetze erfolgte in relativ kurzer Zeit,⁶ ermöglicht auch durch die präzisen Vorgaben des BVerfG. Dabei wurde auch die politische Debatte über den Vertrag nachgeholt, die bei seiner Billigung durch Bundestag und Bundesrat mit über-

wältigender Mehrheit versäumt worden war. Deutschland ratifizierte am 25. September 2009 den Vertrag. Am 2. Oktober 2009 stimmten die Iren in ihrem zweiten Referendum für seine Annahme. Daraufhin gaben auch die Präsidenten Polens und der Tschechischen Republik ihren Widerstand auf, Letzterer nach Zugeständnissen,⁷ die mehr wegen ihrer peinlichen Konnotation als wegen ihrer tatsächlichen Substanz bedenklich sind. Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag in Kraft.⁸

Die Ermöglichung der Ratifikation des Vertrages ist sicherlich die wichtigste europäische Konsequenz. Überraschend kam dies nicht. Kontrovers diskutiert werden dagegen die möglichen Konsequenzen der maßgeblichen Gründe, die das Urteil tragen, sowie der im Integrationsgesetz und den geänderten Zusammenarbeitsgesetzen erfolgten Binnenregelungen zur Mitwirkung an der Europäischen Integration. Dabei werden manche Zusammenhänge mit dem Vertrag von Lissabon übersehen und manche Folgen behauptet, die sich nicht auf das Urteil des BVerfG, sondern auf die anschließende politische

Diskussion beziehen, die generell auf die Bindung der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union an Vorgaben des Bundestages ausgeweitet wurde. Den wirklichen Konsequenzen des Urteils für den nationalen wie den europäischen Bereich soll im Folgenden nachgegangen werden.

2. Das Urteil

2.1 Entscheidungskompetenz des BVerfG

Zunächst ist klarzustellen, wie das BVerfG überhaupt dazu kommt, zum Vertrag von Lissabon zu entscheiden. Der Vertrag von Lissabon ist wie jeder Vertrag zur Änderung des primären Unionsrechts – auch für Änderungen im „ordentlichen Vertragsänderungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon“⁹ – ein völkerrechtlicher Vertrag, der der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften bedarf.¹⁰ In Deutschland ist hinsichtlich der Übertragung von Hoheitsrechten gemäß der insoweit gegenüber Art. 59 Abs. 2 GG speziellen Vorschrift des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ein Gesetz des Bundestags mit Zustimmung des Bundesrats erforderlich. Dieses Gesetz unterliegt als Akt deutscher Hoheitsgewalt der Normenkontrolle durch das BVerfG gemäß den dafür allgemein vorgesehenen Verfahren. Vertragsänderungen sind nicht Gegenstand der Kontrolle des EuGH, sondern „aus der Natur der Sache *die Stunde der Verfassungsgerichte*“¹¹ keineswegs allein in Deutschland.¹² Im konkreten Fall war die von der Fraktion der Linkspartei erhobene Organklage (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) zulässig, soweit eine Verletzung der Entscheidungsbefugnisse des Deutschen Bundestages über den Einsatz der deutschen Streitkräfte geltend gemacht wurde.¹³ Die Verfassungsbeschwerden waren insoweit zulässig, als sie substantiiert auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG eine Verletzung des Demokratieprinzips, den

Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips durch das Zustimmungsgesetz und die Begleitgesetze rügten.¹⁴ Das BVerfG bestätigte damit den im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 – etwas überraschend – entwickelten Ansatz, wonach jeder Bürger die Möglichkeit hat, gegen ein Zustimmungsgesetz zur einem Vertrag, der Hoheitsrechte auf die Europäische Gemeinschaft bzw. jetzt Europäische Union überträgt (Integrationsgesetz), Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) zu erheben. Art. 38 GG – als in diesem Verfahren rügefähiges Recht – werde nämlich verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der supranationalen Europäischen Gemeinschaft (jetzt: Union) öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt.¹⁵ Auf dieser Basis waren bereits gegen das Zustimmungsgesetz zum Verfassungsvertrag Verfassungsbeschwerden erhoben worden, über die das BVerfG – nachdem es selbst das Verfahren verzögert hatte¹⁶ – nach dessen Scheitern nicht mehr entscheiden musste.

2.2 Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes nach Maßgabe der Gründe

2.2.1 Ermächtigung zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon

Mit der Feststellung, dass der Vertrag von Lissabon, dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz inhaltlich über den Prüfungsgegenstand des Zustimmungsgesetzes geprüft wird, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, wurde unter der Bedingung der geforderten Änderung der Begleitgesetze der Bundespräsident zur Ratifikation ermächtigt. Allerdings hatte das BVerfG dies mit der Formel „nach Maßgabe der Gründe“ ver-

bunden. In diesen Gründen hat das BVerfG die im Maastricht-Urteil, basierend auf seiner früheren Rechtsprechung in den sog. Solange-Urteilen entwickelt und in Art. 23 Abs. 1, Abs. 3 im Wesentlichen kodifizierten Schranken der Integrationsermächtigung weiter präzisiert. Ein Ratifikationsvorbehalt ist damit nicht verbunden, er wurde auch – entgegen vereinzelter Forderungen¹⁷ – nicht eingelegt¹⁸ und wäre auch als „Generalvorbehalt“ unzulässig.¹⁹ Die Ausführungen des BVerfG zeigen aber auf, wie aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht die von den Beschwerdeführern angegriffenen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zu verstehen sind. Ferner hat das BVerfG erstmals die Grenze der Integration unter der Geltung des Grundgesetzes aufgezeigt. Dies wurde in der Literatur zum Teil heftig kritisiert.²⁰ Wenn das BVerfG für weitreichende Ausführungen und Festlegungen gerügt wird, ist dem entgegenzuhalten, dass es auf das Vorbringen der Beschwerdeführer antworten und deren Argumente entkräften musste. Soweit deren Angriffspunkte nicht substantiiert genug waren, hat es sie ohnehin a limine zurückgewiesen.²¹

2.2.2 Schranken der Integrationsermächtigung

Bereits zu Art. 24 Abs. 1 GG hatte das BVerfG festgestellt, dass diese Vorschrift die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen „nicht schrankenlos“ zulasse.²² In Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG wurde im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht Art. 23 Abs. 1 GG als „Struktursicherungsklausel“²³ mit Art. 79 Abs. 3 GG als Mindestschranke eingefügt. Im Lissabon-Urteil bestätigte und konkretisierte das BVerfG seine ausdrücklich als „Reservekompetenz“²⁴ bezeichneten Prüfungsvorbehalte gegenüber der Anwendung des Rechts der Europäischen Union hinsichtlich der Anwendungsfälle der nicht übertragbaren Kompetenzen (über die

Grundrechtskontrolle hinausgehende Identitätskontrolle) und der übertragbaren Kompetenzen (sog. Ultra-vires-Kontrolle).²⁵ Im Zusammenhang mit der Identitätskontrolle nimmt das BVerfG erstmals ausdrücklich zur umstrittenen und im Maastricht-Urteil offen gelassenen²⁶ Frage Stellung, ob das Grundgesetz die Integration Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat erlaube, und verneinte sie.²⁷

2.3 Verfassungswidrigkeit des Begleitgesetzes

Das BVerfG hat im „Lissabon-Urteil“ festgestellt, dass das mit dem Vertrag von Lissabon verbundene Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union²⁸ die verfassungsrechtlich gebotenen Regelungen nicht enthält und daher der Nachbesserung bedarf.²⁹ Wegen der aus verfassungsrechtlichen Gründen untrennbaren Verbindung dieser Regelungen mit dem Vertrag hat es angeordnet, dass dieser erst nach Erfüllung dieser Auflagen von Deutschland ratifiziert werden darf.³⁰

3. Nationale Konsequenzen

3.1 Das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)

Die Vorgaben des BVerfG betrafen im Wesentlichen die Beteiligung von Bundestag und ggf. Bundesrat bei Vertragsänderungen. Aus der von Bundestag und ggf. Bundesrat hier wahrzunehmenden „Integrationsverantwortung“ folge, dass in Deutschland jede Vertragsänderung – auch die im vereinfachten Verfahren, über sog. Brückenklauseln und auch bei der sog. Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV, bislang Art. 308 EGV) – der Ermächtigung bzw. Bestätigung der nach dem Grundgesetz zuständigen Gesetzgebungsorgane Bundestag und ggf. Bundes-

rat bedarf, ggf. in der Form eines Gesetzes im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2, ggf. Satz 3 GG.³¹ Im Ergebnis: Auch bei den im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren und bei Akten, die nach Ansicht des BVerfG dem gleichkommen, ist innerstaatlich eine ausdrückliche und formelle Ermächtigung erforderlich. Bloßes Schweigen des Bundestages genügt nicht.³² Unionsrechtlich sind solche innerstaatliche Vorgaben im Rahmen der Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 EGV (Art. 4 Abs. 3 EUV n. F.) zulässig. Das BVerfG trägt dem durch die Forderung nach einer Frist Rechnung, die dem Beschleunigungsanliegen des Art. 48 Abs. 7 EUV n. F. entspricht.³³

Das Integrationsverantwortungsgesetz wurde als Hauptteil des neu erlassenen Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union am 22. September 2009 erlassen. Es trat am Tag nach der am 24. September 2009 erfolgten Verkündung im Bundesgesetzblatt³⁴ am 25. September 2009 in Kraft. An diesem Tag unterzeichnete der Bundespräsident die Ratifikationsurkunde. Erneut erhobene Verfassungsbeschwerden hatte das BVerfG nicht zur Entscheidung angenommen.³⁵ Damit wurde auch die Befürchtung Thomas Oppermanns entkräftet, die „Stoppschilder des 30. Juni [könnten] in kleine Münze“ umgesetzt werden.³⁶ Das Integrationsverantwortungsgesetz orientiert sich strikt an den Vorgaben des BVerfG und erfüllt diese.

3.2 Reform des EuZBBG

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat beschränkt sich aber nicht auf die Übertragung von Hoheitsrechten und dieser gleichgestellten Fällen. Sie besteht auch im „laufenden Betrieb“ der europäischen Integration. Der „aktive Beitrag“ der nationalen Parlamente „zur guten Ar-

beitsweise der Union“ wird in Art. 12 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon hervorgehoben und präzisiert. Das Grundgesetz räumt dem Bundestag (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG) und dem Bundesrat (Art. 23 Abs. 2, Abs. 4-6 GG) umfassende Informationsrechte und abgestufte Mitwirkungsrechte ein. Das Nähere ist aufgrund verfassungsrechtlicher Ermächtigungen (Art. 23 Abs. 3 Satz 3, Art. 23 Abs. 7 GG) in speziellen Gesetzen und Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundestag und Bund und Ländern geregelt.³⁷ Das BVerfG hat festgestellt, dass eine bloße Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag³⁸ den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt, insoweit vielmehr ein Gesetz erforderlich ist. Dem wurde durch die Aufnahme der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union entsprochen. Zugleich wurde das EuZBBG in einigen Punkten geändert. Dabei musste der Konflikt zwischen einer effektiven Kontrolle des Bundestages über den deutschen Vertreter im Rat und der für dessen Handlungsfähigkeit erforderlichen Flexibilität parlamentarischer Vorgaben, insbesondere für die wirkungsvolle Beteiligung an der europäischen Rechtsetzung, durch die Einräumung notwendiger Verhandlungsspielräume gelöst werden. Das EuZBBG bringt die gegenläufigen Interessen durch die Einräumung entsprechender Handlungsspielräume einerseits, Rückkopplungs- und Rechtfertigungserfordernisse andererseits zum Ausgleich.³⁹

3.3 Reform des EuZBLG

Obwohl insoweit keine Vorgaben des BVerfG bestanden, wurde auch die Bund-Länder-Vereinbarung durch eine Verweisung im EuZBLG auf die Ebene eines formellen Gesetzes gehoben.⁴⁰ Zugleich wurde das EuZBLG in einigen Punkten geändert.

3.4 Anpassungsbedarf in der Organisation der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union

Die effektive Wahrnehmung der Integrationsverantwortung sowohl im Vertragsänderungsverfahren, das – abgesehen von dem gleichgestellten Fall des Art. 352 AEUV – ohnehin selten zum Tragen kommen wird, als auch im laufenden Prozess europäischer Rechtsetzung erfordert entsprechende organisatorische Vorkehrungen. Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist dies durch die Einrichtung des Europaausschusses des Bundestages und der Europakammer des Bundesrates, die befugt sind, für das Gesamtorgan zu handeln, geschehen. Entscheidend ist aber die tatsächliche Besetzung und Ausstattung dieser Organe und die Schaffung eines entsprechenden Apparats. Hier bleibt noch einiges zu tun.⁴¹

4. Europäische Konsequenzen

4.1 Europarechtliche Würdigung des Urteils

Das Lissabon-Urteil machte nach den erfolgten innerstaatlichen Nachbesserungen, die im Rahmen des Vertrages von Lissabon vorgenommen werden konnten,⁴² den Weg frei für die Ratifikation des Vertrages durch die Bundesrepublik Deutschland. Dies war ebenso wenig überraschend wie die Tatsache, dass dies hinsichtlich der innerstaatlichen Begleitmaßnahmen nicht ohne geforderte Korrekturen und hinsichtlich der Interpretation des Vertrages aus verfassungsrechtlicher Sicht ohne Kommentar geschehen würde. Überraschen konnte allein das Ausmaß, hinsichtlich Ersterem vielleicht die Gleichstellung der Lückenschließungskompetenz des Art. 352 AEUV mit einer Vertragsänderung, hinsichtlich Letzterem die Intensität der Vorgaben. Dies war auch der hauptsächliche

Ansatzpunkt für die Kritik am Lissabon-Urteil. Letztlich konnten sich alle als „Sieger“ fühlen.⁴³

4.2 Relevante Bestimmungen des Vertrages von Lissabon

Das BVerfG kann sich in mehreren Punkten gerade auf Bestimmungen berufen, mit denen der Vertrag von Lissabon bestimmte Elemente verstärkt oder ausdrücklich in das Unionsrecht eingeführt hat. Die Wahrung der nationalen Identität soll gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV von der Union ausdrücklich geachtet werden. Die in dieser Bestimmung genannten Elemente, nämlich die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen, die grundlegenden Funktionen des Staates, finden sich im vom BVerfG beschriebenen Gegenstand der Identitätskontrolle konkretisiert wieder. Nationale Souveränitätsvorbehalte werden im Lissabonner Vertrag auffallend oft betont. Art. 12 EUV hebt den „aktiven Beitrag“ der nationalen Parlamente „zur guten Arbeitsweise der Union“ hervor und präzisiert ihn in einer Weise, der die Bestimmungen des Grundgesetzes und die Ausführungsgesetze entsprechen. Durch die Verdeutlichung der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat wird, wenn nicht ein – kompetenzziell zweifelhafter – Auftrag, so aber doch ein Appell des Vertrages von Lissabon umgesetzt.

4.3 Zulässige Ergänzungen durch nationales Recht

Die Ergänzungen der Vorgaben des Vertrages von Lissabon durch nationales Recht sind in deren Rahmen zulässig, bei Verweis auf die nationalen Rechtsordnungen geradezu erforderlich. Unionsrechtliche Vorgabe ist allein, dass die Funktionsfähigkeit der Verfahren nicht vereitelt wird. Hinsichtlich der Vertragsänderung und gleichgestellter Fälle trägt dem das BVerfG durch die Beto-

nung der für das Verfahren vorzusehenden Frist und damit dem Beschleunigungsgedanken der – bereits im Maastricht-Urteil gebilligten – vereinfachten Vertragsänderungsverfahren Rechnung. Die Rückbindung des Vertreters im Rat lässt diesem die für das Verfahren in diesem Unionsorgan erforderliche Flexibilität.

4.4 Kontrollvorbehalte des BVerfG

4.4.1 Identitätskontrolle

Integration Deutschlands als Gliedstaat in einen Bundesstaat

In der Literatur ist umstritten, ob das Grundgesetz die Integration Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat unter Aufgabe der „souveränen Staatlichkeit“ zulässt oder nicht.⁴⁴ Das BVerfG sieht in der „Umbildung“ der Bundesrepublik Deutschland „zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates“ einen „Identitätswechsel“, über den die Wahlberechtigten „in freier Entscheidung“ gemäß Art. 146 GG, d. h. durch als verfassungsgebende Gewalt durch eine neue Verfassung, zu befinden hätten: „Art. 146 GG formuliert neben den materiellen Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG die äußerste Grenze der Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration. Es ist allein die verfassungsgebende Gewalt, die berechtigt ist, den durch das Grundgesetz verfassten Staat freizugeben, nicht aber die verfasste Gewalt.“⁴⁵

Vorbehalt der Kompetenz-Kompetenz

Das Grundgesetz untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz.⁴⁶ Das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber zwar zu einer weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungs-

staatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.⁴⁷

Inhaltlich gebotene Reservate politischer Gestaltungsfreiheit

Das BVerfG macht deutlich, dass die Mitwirkung in einer Integrationsgemeinschaft, auf die Hoheitsrechte übertragen wurden, notwendigerweise mit dem Verlust eigener politischer Gestaltungsfreiheit verbunden ist. Das Demokratieprinzip setzt aber nach Ansicht des BVerfG der Übertragung von Hoheitsrechten auch inhaltliche Grenzen, die nicht bereits aus der Unverfügbarkeit der verfassungsgebenden Gewalt und der staatlichen Souveränität folgen. Den Mitgliedstaaten müsse in „einer Vertragsunion souveräner Staaten“, wie der im Maastricht-Urteil für den Charakter der Europäischen Union geprägte Begriff „Staatenverbund“ definiert wird,⁴⁸ ein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse bleiben. Dies gelte insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Als wesentliche Bereiche demokratischer Gestaltung nennt das BVerfG „unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnah-

me sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen“, aber „auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.“⁴⁹

Die – nicht abschließende – Konkretisierung solcher „essenzieller“ Staatsaufgaben ist auf Kritik gestoßen.⁵⁰ Für das BVerfG ist insoweit aber nicht die „Staatlichkeit“, sondern das Demokratieprinzip der Ansatzpunkt gewesen. Beides hängt freilich wegen des Ansatzes der erforderlichen zweigleisigen demokratischen Legitimation zusammen. Das BVerfG greift zudem – wie gesagt – Angriffspunkte der Beschwerdeführer auf⁵¹ und begründet diesen gegenüber, dass der Vertrag von Lissabon – nach Maßgabe der vom BVerfG ausgeführten Gründe, das heißt freilich auch in der Interpretation des Gerichts – diese Grenze verfassungsrechtlich zulässiger Integration noch nicht überschreitet.⁵² Hält man aber wie das BVerfG die fortbestehende „Staatlichkeit“ für durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt, muss man wenigstens umschreiben, was deren *essentia* sein sollen.⁵³ Gleiches gilt hinsichtlich der Forderung, dass dem Deutschen Bundestag noch Aufgaben und Befugnisse von „substanziellem Gewicht“ verbleiben müssen.⁵⁴

4.4.2 Grundrechtskontrolle

Die vom BVerfG auf der Basis des insoweit nach wie vor grundlegenden Solange II-Beschlusses im Bananenmarktordnungsbeschluss bekräftigte, durch die Errichtung sehr hoher prozessualer Hürden aber praktisch kaum zu erwartende Grundrechtskontrolle wurde im Lissabon-Urteil nicht ge-

sondert behandelt, da insoweit die in den Verfassungsbeschwerden erhobenen Rügen nicht hinreichend substantiiert, die Verfassungsbeschwerden in diesem Punkt somit unzulässig waren.⁵⁵ Dies steht im Einklang mit dem Bananenmarktordnungsbeschluss, der damit insoweit die maßgebliche Leitentscheidung bleibt. Bemerkenswert ist hinsichtlich des Grundrechtsschutzes freilich die Parallele, die zum Kadi-Urteil des EuGH gezogen wird. Denn die Konstellation und die daraus folgende Problematik ist durchaus vergleichbar.

4.4.3 Ultra-vires-Kontrolle

Das BVerfG nimmt nicht nur eine Kontrolle über das verfassungsrechtlich Übertragbare, sondern auch über das durch die Zustimmungsgesetze zu den Gründungsverträgen und ihren Änderungen Übertragene in Anspruch. Es erkennt und akzeptiert dabei die Besonderheiten einer Integrationsgemeinschaft: „Wer auf Integration baut, muss mit der eigenständigen Willensbildung der Unionsorgane rechnen. Hinzunehmen ist daher eine Tendenz zur Besitzstandswahrung (*acquis communautaire*) und zur wirksamen Kompetenzzuweisung im Sinne der US-amerikanischen *Implied-powers-Doktrin* ... Dies ist Teil des vom Grundgesetz gewollten Integrationsauftrags.“⁵⁶ Es setzt allerdings dem auch verfassungsrechtliche Grenzen: „Das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus kann allerdings von Verfassungen wegen nicht unbegrenzt sein. Wenn im europäischen Integrationsprozess das Primärrecht durch Organe verändert oder erweiternd ausgelegt wird, entsteht eine verfassungsrechtlich bedeutsame Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zur verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung des einzelnen Mitgliedstaates.“ Unbestimmt und zur dynamischen Fortentwicklung übertragene Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeiten bergen die Gefahr in sich, dass das vorherbestimmte In-

tegrationsprogramm durch die Unionsorgane überschritten wird und am Ende deren Kompetenz steht, über ihre Kompetenzen zu disponieren. „Eine Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung droht, wenn Organe der Europäischen Union unbeschränkt, ohne eine – sei es auch nur sehr zurückgenommene und sich als exzeptionell verstehende – äußere Kontrolle darüber entscheiden können, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird.“⁵⁷ Nach Ansicht des BVerfG wird „deshalb von Verfassungen wegen gefordert“, dem durch entsprechende Gestaltung der Integrationsverträge präventiv zu begegnen.⁵⁸ Darüber hinaus müsse es aber innerhalb der deutschen Jurisdiktion möglich sein, „im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union eine Ultra-vires-Kontrolle vorzunehmen, wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist“.⁵⁹

4.4.4 Konfliktpotenzial und Konfliktvermeidung im Verhältnis BVerfG-EuGH

Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle als *Ultima ratio*

Das BVerfG ist sich der Folgen der von ihm in Anspruch genommenen Kontrollkompetenz bewusst. „Dadurch wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt“,⁶⁰ somit nicht unbeschränkt ist. „Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird“.⁶¹ Es bemüht sich daher, „zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung“ durch die gebotene „europarechts-

freundliche Anwendung von Verfassungsrecht“ dieses Auseinanderfallen von verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Bindung möglichst zu vermeiden. Zum einen wird die Feststellung einer Ultra-vires-Situation sowie einer Verletzung der Verfassungsidentität – entsprechend dem Rechtsgedanken des Art. 100 Abs. 1 GG – beim BVerfG monopolisiert. Dafür kommen die Verfahren der abstrakten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) und konkreten (Art. 100 Abs. 1 GG) Normenkontrolle, der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), der Bundesländer-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) und die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) in Betracht. Das BVerfG hält es für „denkbar“, „ein speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenes verfassungsgerichtliches Verfahren durch den Gesetzgeber, zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, Kompetenz überschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall unangewendet zu lassen“, zu schaffen.⁶² Zum anderen spricht es ausdrücklich von einer „Reservekompetenz“. Der Vorrang der Verfassung gegenüber völkerrechtlichen und europarechtlichen Verpflichtungen wird auf „grundlegende Fragen der eigenen Identität“ beschränkt, wenn allein dadurch ein „Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung“ abgewendet werden kann. Das BVerfG sieht insoweit eine Parallele zur Rechtsprechung des EuGH im Fall Kadi, wonach dem völkerrechtlichen Geltungsanspruch einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen grundlegende Rechtsprinzipien der Gemeinschaft entgegengehalten werden könnten.⁶³ Es bedeute daher „in der Sache jedenfalls keinen Widerspruch zu dem Ziel der Europa-Rechtsfreundlichkeit, das heißt zu der von der Verfassung geforderten Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung eines vereinten Europas, wenn ausnahmsweise, unter besonderen und engen Voraussetzungen, das Bundesverfassungsgericht Recht der Europäischen Union für in Deutschland nicht anwendbar erklärt“.⁶⁴

Reduktion der Kontrolldichte

Dies muss sich auf den Prüfungsmaßstab auswirken und müsste auch verfahrensrechtliche Folgen haben. In seiner bisherigen Rechtsprechung hat das BVerfG den Prüfungsmaßstab des Grundgesetzes sowohl hinsichtlich der Anforderungen des Demokratieprinzips modifiziert⁶⁵ als auch hinsichtlich der Anforderungen des Grundrechtsschutzes relativiert. In Fragen des Grundrechtsschutzes hat es ein „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH postuliert und seine eigene Gerichtsbarkeit, wie der Bananenmarktordnungsbeschluss zeigt, so weit zurückgenommen, dass sie nur noch theoretisch besteht.⁶⁶ Das BVerfG betont im Lissabon-Urteil, dass der Integrationsauftrag des Grundgesetzes und das geltende europäische Vertragsrecht „mit der Idee einer unionsweiten Rechtsgemeinschaft die Beschränkung der Ausübung mitgliedstaatlicher Rechtspregungsgewalt“ fordern. „Es sollen keine die Integration gefährdenden Wirkungen dadurch eintreten, dass die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch unterschiedliche Anwendbarkeitsentscheidungen mitgliedstaatlicher Gerichte in Frage gestellt wird“. Das BVerfG habe eben deshalb in Grundrechtsfragen seine Prüfungskompetenz zurückgestellt. Die Reservekompetenz gegenüber der „Endgültigkeit“ der Entscheidungen des EuGH könne es aber nur „grundsätzlich“ anerkennen.⁶⁷ Fraglich ist, inwieweit diese Reduktion auf den Fall der Ultra-vires-Kontrolle gegenüber „ausbrechenden Rechtsakten“ übertragbar ist. Derzeit ist mit dem Fall Honeywell eine Verfassungsbeschwerde anhängig, in der mit dem Urteil des EuGH zur Altersdiskriminierung im Fall Mangold ein „ausbrechender Rechtsakt“ gerügt wird.⁶⁸

Besonderes „Integrationskontrollverfahren“?

Hinsichtlich des vom BVerfG angesprochenen besonderen „Integrationskontrollverfahrens“ wurden bereits Vorschläge gemacht.⁶⁹

Diese liefen freilich auf eine deutliche Beschränkung der Kontrollkompetenz bis hin zu deren Abschaffung hinaus. Sollte ein solches Verfahren eingeführt werden – was eher unwahrscheinlich ist – wäre in jedem Fall die Vorlagepflicht des BVerfG an den EuGH in Fällen drohender Kollisionen, die sich bereits aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergibt, zu konkretisieren. Letzteres wäre freilich, da sich die Vorlagepflicht bereits aus dem Unionsrecht ergibt, allein deklaratorisch.⁷⁰

4.5 Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat bei der Übertragung von Hoheitsrechten und gleichgestellten Fällen

Wenn das BVerfG fordert, dass in Deutschland jede Vertragsänderung – auch die im vereinfachten Verfahren über sog. Brückenklauseln und auch bei der sog. Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV, bislang Art. 308 EGV) – der Ermächtigung bzw. Bestätigung der nach dem Grundgesetz zuständigen Gesetzgebungsorgane Bundestag und ggf. Bundesrat bedarf, ggf. in der Form eines Gesetzes im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2, ggf. Satz 3 GG, die dadurch ihre „Integrationsverantwortung“ wahrnehmen müssten, so entspricht dies, soweit es um die Übertragung von Hoheitsrechten geht, der ausdrücklichen Vorgabe des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Diskutabel ist allein die vom BVerfG angenommene Tragweite der gleichgestellten Fälle, insbesondere hinsichtlich der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV. Geäußerte Befürchtungen hinsichtlich der Praktikabilität des Verfahrens erscheinen aber unbegründet.

4.6 Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat im europäischen Rechtsetzungsprozess

Bis auf die Forderung, die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, betrafen die Nachbesserungsbedingungen des BVerfG allein das innerdeutsche Prozedere der Übertragung von Hoheitsrechten, gleichgültig in welchem unionsrechtlichen Verfahren, und gleichgestellte Fälle. Dies geriet bei manchen in der ersten politischen Diskussion aus dem Blick, wenn man eine zu starke Beschränkung der Stellung der Bundesregierung befürchtete. Dieses Problem stellt sich nämlich „im laufenden Betrieb“ der europäischen Integration, insbesondere der Gesetzgebung über den Rat als Mitgesetzgeber neben dem Europäischen Parlament. Auch insoweit besteht aber, wie der Vertrag von Lissabon in Art. 12 AEUV zutreffend hervorhebt, eine Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat. Es war daher richtig, auch diese Frage im Zusammenhang mit den durch das BVerfG geforderten Nachbesserungen aufzugreifen und auch insoweit zu Nachbesserungen zu kommen.⁷¹

4.7 Ausstrahlungswirkung des Lissabon-Urteils

Das BVerfG genießt im Kreis der europäischen Verfassungsgerichte ein hohes Ansehen. Von Kritikern wurde gerade deshalb befürchtet, dass von dem als zu restriktiv empfundenen Lissabon-Urteil eine negative Ausstrahlungswirkung ausgehe. Dabei sollte man aber die Vorbildwirkung des BVerfG nicht überschätzen und die Eigenständigkeit der Verfassungsgerichte gerade der Staaten, die erst nach der Überwindung der kommunistischen Diktatur eine Verfassungsgerichtsbarkeit entwickeln konnten, nicht unterschätzen. So hat z. B. das Verfassungsgericht Lettlands in der Frage möglicher Konflikte zwischen Unionsrecht und nationalem Recht eine Position vertreten, die wegen des – im Einzelnen zu hinterfragenden – Abweichens vom Lissabon-Urteil gelobt wurde.⁷² Das tschechische Verfassungsgericht orientierte sich zwar in Europafragen mehrmals am deutschen BVerfG,⁷³ ohne dass ihm des-

halb eine eigene Linie abgesprochen werden könnte. Schließlich ist hinsichtlich des grundsätzlichen laufenden Kontrollvorbehalts daran zu erinnern, dass dieser von der italienischen Corte Costituzionale zuerst postuliert wurde.⁷⁴

5. Ergebnis: Würdigung des Lissabon-Urteils des BVerfG

Die Reaktionen auf das Urteil reichen von begeisterter Zustimmung bis zu scharfer Kritik.⁷⁵ Eine differenzierte Bewertung zeigt, dass das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung zum Verhältnis des Grundgesetzes zur Europäischen Integration, insbesondere das Maastricht-Urteil von 1993, im Grundsatz bestätigt, aber auch fortentwickelt und präzisiert hat. Die umfangreichen Ausführungen und die Erörterung von Grundsatzfragen erklären sich daraus, dass das BVerfG auf die erhobenen Rügen Antworten geben und begründen wollte, warum sie hinsichtlich des Vertrages von Lissabon nicht durchgreifen. Die „Europa-Rechtsfreundlichkeit“, die bereits im Bonner Grundgesetz von 1949 angelegt ist und sich in der Anpassung von Verfassungsvorschriften an den Integrationsprozess zeigt, ist für das BVerfG kein bloßes Lippenbekenntnis. Es betont die funktionale, nicht „mythische“ Bedeutung des Staates, verdeutlicht die „offene Staatlichkeit“ des Grundgesetzes und die damit verbundene Wandlung des Souveränitätsverständnisses und zieht daraus – wie im Maastricht-Urteil – zutreffende Konsequenzen für modifizierte verfassungsstaatliche Anforderungen an die Mitwirkung in einer Integrationsgemeinschaft. Die zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes auch „europafest“ zu wahren gehört aber zu den ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben. Mögliche Konflikte will es durch die Beschränkung auf eine ausdrücklich als solche bezeichnete „Reservekompetenz“ vermeiden. Angesichts der hohen Hürden, die das BVerfG im Bananenmarkt-Urteil errichtet hat, haben sich bisher keine Konfliktfälle ergeben, die eine Vorlage an den EuGH im

vom BVerfG postulierten „Kooperationsverhältnis“ erfordert hätten. Sowohl bei der Identitätskontrolle als auch bei der Ultra-vires-Kontrolle ist ggf. dem EuGH Gelegenheit zu geben, den Konflikt auf Unions-ebene zu entschärfen. Insoweit obliegt auch dem BVerfG eine Integrationsverantwortung.⁷⁶ Dies kann zur Wahrung der erforderlichen Balance zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und damit letztlich ebenso zur Stärkung der europäischen Integration beitragen wie die gerade auch vom Vertrag von Lissabon geforderte verbesserte Einbeziehung der nationalen Parlamente in den Integrationsprozess. Diese müssen die ihnen verfassungsrechtlich nicht nur ermöglichte, sondern abverlangte Integrationsverantwortung auch tatsächlich wahrnehmen. „Mehr Demokratie wagen“ gilt gerade auch für Europa. Und hier, gemäß dem zweigleisigen Ansatz, nicht nur auf der Ebene des Europäischen Parlaments, sondern auch derjenigen der nationalen Parlamente.

Die zwingenden Vorgaben des Lissabon-Urteils betreffen – abgesehen von der Forderung, die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BBV) in ein Gesetz zu übernehmen – insoweit allein die Beteiligung an der Kompetenzausweitung, so dass von einer bedenklichen Beschränkung der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung keine Rede sein kann. Diese Handlungsfähigkeit muss aber bei der Beteiligung der Parlamente an der laufenden Entwicklung der europäischen Integration, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung, durch die Einräumung notwendiger Verhandlungsspielräume bei parlamentarischen Vorgaben gewahrt bleiben.

Deutschland ist und bleibt nach dem Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon als „offener Verfassungsstaat“ in die Europäische Union integriert. Das BVerfG hat den Weg zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon mit der Bedingung innerstaatlicher Nachbesserungen freigemacht. Die präzisierten inhaltlichen Schranken der Integrationsermächtigung stehen dem Vertrag von Lissabon nicht entgegen. Sie dürften der Auffassung zum Verhältnis Souveränität und Integration in den meisten Mitgliedstaaten, insbesondere den neu beigetretenen, nahekommen.

Die Rechtsprechung des BVerfG zur Europäischen Integration ist ungeachtet einiger Schwankungen – man vergleiche Solange I mit Solange II – im Kern konstant, gleichwohl aber wie alles Recht zeitgebunden. Mit der verstärkten Einbindung von Bundestag und Bundesrat wurde nicht nur „mehr Demokratie“ auch in Europafragen gewagt, sondern letztlich dem Anliegen des Vertrages von Lissabon zur Aktivierung der nationalen Parlamente entsprochen. Mit der Einbindung der nationalen Parlamente und der Rückbindung des europäischen Integrationsprozesses an mitgliedstaatliche Entscheidungsprozesse kann Europa dem Bürger näher gebracht werden. Daher ist, versteht man es richtig und zieht daraus die gebotenen Konsequenzen, das Urteil des BVerfG nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern auch aus europarechtlicher Sicht entgegen manchen Bedenken ein Fortschritt.

Deutschland ist und bleibt nach dem Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon als „offener Verfassungsstaat“ in die Europäische Union integriert.

Anmerkungen

- ¹ BVerfG, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2009, S. 339.
- ² Ebd., Tz 273.
- ³ Zuständigkeit gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 2 GG.
- ⁴ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339 Entscheidungsformal 4. a): „Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom (Bundestagsdrucksache 16/8489) verstößt insoweit gegen Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes, als Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates nicht in dem nach Maßgabe der unter C. II. 3. (Tz 406 ff.) genannten Gründe erforderlichen Umfang ausgestaltet worden sind.“ Ebenso ebd., Tz 273: „entspricht nicht den Anforderungen aus Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 GG.“
- ⁵ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Entscheidungsformel 4. b): „Vor Inkrafttreten der von Verfassungen wegen erforderlichen gesetzlichen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte darf die Ratifizierungsurkunde der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007 (Bundesgesetzblatt 2008 II S. 1039) nicht hinterlegt werden.“ Ebenso ebd., Tz 273: „muss vor Ratifizierung des Vertrages in verfassungsgemäßer Weise neu gefasst werden.“
- ⁶ Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.9.2009 (BGBl. 2009 I S. 3022), dessen Art. 1 das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) ist, trat am 25.9.2009 in Kraft. Ebenso die Änderungen der Gesetze über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG; BGBl. 2009 I S. 3026) und über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG; BGBl. 2009 I S. 3031); vgl. zur Nachbesserung der Begleitgesetze Streinz, Rudolf, in: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, von Rudolf Streinz, Christoph Ohler und Christoph Herrmann, München, 3. Aufl., 2010, S. 34 f.; Hölscheidt, Sven / Menzenbach, Steffi / Schröder, Birgit: Das Integrationsverantwor-
- tungsgesetz – ein Kurzkommentar, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2009, S. 758 (758 ff.).
- ⁷ Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf die Tschechische Republik, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Brüssel) vom 29./30.6.2009, Anlage I, EU-Nachrichten, Dokumentation 3/2009, S. 12. Das Protokoll, das inhaltlich mit dem Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich (ABl. 2007 Nr. C 306/156) übereinstimmt, soll zusammen mit dem Beitritt des nächsten Mitgliedstaates ratifiziert werden.
- ⁸ Vgl. dazu Streinz: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 29.
- ⁹ Vgl. Art. 48 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2-5 EUV.
- ¹⁰ Art. 54 Abs. 1 EUV. Art. 54 Abs. 2 EUV bezieht sich noch auf den Unionsvertrag von Maastricht, geändert durch die Verträge von Amsterdam (1997/1999) und Nizza (2001/2003). Maßgebliche Bestimmung ist Art. 6 Abs. 2 des Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13.7.2007 (ABl. 2007 Nr. C. 306/1).
- ¹¹ Wahl, Rainer: Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staat 2009, S. 587, 589. Hervorhebung im Original.
- ¹² Vgl. dazu Streinz, Rudolf: Das Grundgesetz: Europafreundlichkeit und Europafestigkeit, in: Zeitschrift für Politik (ZfP) 2009, S. 467, 473 f. m.w.N. („Kein deutscher Sonderweg“).
- ¹³ BVerfG EuGRZ 2009, S. 339, Tz 194, 201 ff.
- ¹⁴ Ebd., Tz 168 ff.
- ¹⁵ BVerfGE 89, 155 (Leitsatz 5) – Maastricht.; BVerfG EuGRZ 2009, S. 339, Tz 168 ff. – Lissabon.
- ¹⁶ Kritisch dazu Streinz, Rudolf / Herrmann, Christoph: Missverständener Judicial Self Restraint oder: Einmischung durch Untätigkeit, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2007, S. 289.
- ¹⁷ Vgl. z.B. Gärditz, Klaus Ferdinand / Hillgruber, Christian: Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, in: JZ 2009, S. 872, 877 ff.

- ¹⁸ Das BVerfG wies durch Beschluss vom 22.9.2009, 2 BvR 2136/09, u. a. eine entsprechende Rüge zurück.
- ¹⁹ Unabhängig davon, ob die Verträge über die Europäische Union über die in Protokollen vereinbarten „Vorbehalte“ hinaus (vgl. z. B. die Vorbehalte Polens und des Vereinigten Königreichs hinsichtlich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; siehe dazu oben Fn. 7) nicht generell Vorbehalte ausschließen. Zu den Zusicherungen gegenüber Irland vgl. Gärditz / Hillgruber: Volkssouveränität und Demokratie, S. 878, Fn. 73.
- ²⁰ Siehe zur kontroversen Diskussion des Lissabon-Urteils die Nachweise in Fn. 75.
- ²¹ Vgl. BVerfG EuGRZ 2009, S. 339, Tz 185 (hinsichtlich Art. 20 Abs. 4 GG: Widerstandsrecht) und Tz 188 (hinsichtlich Art. 1 GG: Menschenwürde).
- ²² BVerfGE 58, 1 (40) – Eurocontrol.
- ²³ So ausdrücklich BVerfG EuGRZ 2009, S. 339, Tz 261.
- ²⁴ Ebd., Tz 341.
- ²⁵ Siehe dazu Kapitel 4.4.
- ²⁶ BVerfGE 89, 155 (188).
- ²⁷ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 179. Siehe dazu Kapitel 4.4.1, 1. Unterpunkt.
- ²⁸ Bundestagsdrucksache 16/8489. Das Gesetz wurde vom Bundespräsidenten noch nicht ausgefertigt, trat daher nicht in Kraft (vgl. Art. 82 GG) und musste daher nicht aufgehoben werden.
- ²⁹ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339 Tz 273, 406 ff.
- ³⁰ Ebd., Entscheidungsformel 4 b.
- ³¹ Vgl. dazu im Einzelnen BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 306 ff, das insoweit konkrete Vorgaben macht.
- ³² BVerfG in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 413.
- ³³ Ebd., Tz 414.
- ³⁴ Am 24.9.2009 wurden die Begleitgesetze im BGBl. I veröffentlicht. Das Vertragsgesetz war bereits am 8.10.2008 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 14.10.2008 im Bundesgesetzblatt (BGBl. 2008 II S. 1038) veröffentlicht worden.
- ³⁵ Beschluss vom 22.9.2009, 2 BvR 2136/09: Unzulässigkeit mangels hinreichender Substanziierung einer Grundrechtsverletzung. Keine Pflicht zur Einlegung eines völkerrechtlichen Vorbehalts.
- ³⁶ Oppermann, Thomas: Den Musterknaben ins Bremserhäuschen! Bundesverfassungsgericht und Lissabon-Vertrag, in: EuZW 2009, S. 473.
- ³⁷ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EZBLG).
- ³⁸ Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.9.2006 (BGBl. 2006 I 2177).
- ³⁹ Vgl. die Regelung in § 9 EuZBBG, die einerseits die Bundesregierung an das Votum des Bundestages bindet, andererseits ihr aber auch hinreichend Verhandlungsspielraum gibt, ihr für vom Votum des Bundestages abweichendes Verhalten aber rechtfertigungspflichtig macht.
- ⁴⁰ Vgl. die Anlage zu § 9 EuZBLG.
- ⁴¹ Vgl. dazu Silberhorn, Thomas: Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union. Rechtliche, politische und ökonomische Konsequenzen der neuen Verfassung der EU, hrsg. von Erhard Busek und Waldemar Hummer, Wien 2006, S. 173, 191 ff.
- ⁴² Siehe dazu Kapitel 4.3.
- ⁴³ Bröhmer, Jürgen: „Containment eines Leviathans“ – Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZEuS) 2009, S. 543, 556.
- ⁴⁴ Vgl. zum Streitstand Streinz, Rudolf, in: Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Michael Sachs, München, 5. Aufl., 2009, Art. 23, Rn. 84 m.w.N.
- ⁴⁵ Ablehnend dazu z. B. Selmayr, Martin: Endstation Lissabon? – Zehn Thesen zum „Niemals“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009, in: ZEuS 2009, S. 637, 642 ff; kritisch zur Argumentation des BVerfG Bröhmer: „Containment eines Leviathans“, in: ZEuS 2009, S. 543, 552 ff.
- ⁴⁶ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 233 unter Hinweis auf BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199) – Maastricht und BVerfGE 58, 1 (37) – Eurocontrol.
- ⁴⁷ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 226.

- ⁴⁸ BVerfG, EuGRZ 2009, S. 339, Leitsatz 1: „Der Begriff des Verbunds erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“ Vgl. zu Charakter und Rechtsnatur der Europäischen Union Streinz, Rudolf: Die Verfassung Europas: Unvollendeter Bundesstaat, Staatenverbund oder unvergleichliches Phänomen?, in: Von den Leges Barbarorum bis zum Ius Barbarum des Nationalsozialismus. Festschrift für Hermann Nehlsen, hrsg. von Hans-Georg Hermann, Thomas Gutmann, Joachim Rückert u. a., Köln / Weimar / Wien 2008, S. 750-773, 758 ff.
- ⁴⁹ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 249.
- ⁵⁰ Vgl. z. B. Schönberger, Christoph: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea, in: German Law Journal 2009, S. 1201, 1210 f.; Hector, Pascal: Zur Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZEuS 2009, S. 599, 606 ff.
- ⁵¹ Vgl. BVerfG EuGRZ 2009, S. 339 Tz 100 ff.
- ⁵² Ebd., Tz 273 ff.
- ⁵³ Vgl. zu den Essentialia („Hausgut“) der „Staatlichkeit“ der deutschen Länder BVerfGE 34, 9 (19 f.) – Beamtenbesoldungsstruktur; BVerfGE 87, 181 (196 f.) – Werbeverbot in den Rundfunkprogrammen der Länder. Vgl. dazu Sachs, Michael (Hrsg.) in: Grundgesetz-Kommentar, Art. 79, Rn. 43 m.w.N. Von solchen „Essentia- lia“ geht offenbar auch der Vertrag von Lissabon aus, vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“
- ⁵⁴ BVerfGE 89, 155, Leitsatz 4. Aufgegriffen in BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 246.
- ⁵⁵ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 187 ff.
- ⁵⁶ Ebd., Tz 237.
- ⁵⁷ Ebd., Tz 238.
- ⁵⁸ Ebd., Tz 239.
- ⁵⁹ Ebd., Tz 240.
- ⁶⁰ Ebd.; vgl. zum Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung Streinz, Rudolf: Europarecht, Heidelberg, 8. Aufl., 2008, Rn. 212 ff.
- ⁶¹ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 241.
- ⁶² Ebd., Tz 241. Es handelt sich ausdrücklich um eine bloße Anregung.
- ⁶³ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 340 unter Berufung auf EuGH, verb. Rs. C-402/P und C-415/05/P, EuGRZ 2008, 480.
- ⁶⁴ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 340.
- ⁶⁵ Vgl. ebd., Tz 227, 266 ff.
- ⁶⁶ Vgl. BVerfGE 102, 147 – Bananenmarktordnung.
- ⁶⁷ BVerfG, in: EuGRZ 2009, S. 339, Tz 337.
- ⁶⁸ BVerfG, 2 BvR 2661/06, gegen das Urteil des BAG vom 26.4.2006, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZAR) 2006, S. 1162.; vgl. dazu Gerken, Lüder / Rieble, Volker/ Roth, Günther G. u. a.: Mangold – ein ausbrechender Rechtsakt, München 2009.
- ⁶⁹ Vgl. dazu Bergmann, Jan / Karpenstein, Ulrich: Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht – Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Vorlageverpflichtung, in: ZEuS 2009, S. 529, 539 ff.
- ⁷⁰ Zutreffend Hector: Zur Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, S. 599, 610.
- ⁷¹ Siehe dazu Kapitel 3.2 und 3.3.
- ⁷² Vgl. dazu Reich, Norbert: „Europarechtsfreundlichkeit“ und „Integrationsverantwortung“ – eine lettische Variante. Zum Lissabon-Urteil des lettischen Verfassungsgerichts, in: EuZW 2009, S. 637.
- ⁷³ Zu abweichenden Ansätzen im Urteil des Tschechischen Verfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht vom 3.11.2009 vgl. Dingemann, Kathrin: Zwischen Integrationsverantwortung und Identitätskontrolle: Das „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZEuS 2009, S. 491, 509 f., 528.
- ⁷⁴ Urteil der Corte Costituzionale vom 27.12.1973 – Frontini (Giurisprudenza Costituzionale 1973, S. 2401/2420), in: EuGRZ 1975, 311/315: Kompetenzüberschreitung mit Verletzung von

Grundprinzipien der italienischen Verfassungsordnung oder der Grundrechte: „in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali“.

⁷⁵ Zustimmend z. B. Schorkopf, Frank: The European Union as an Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon, in: German Law Journal 2009, S. 1219, 1219 ff.; Ders.: Die Europäische Union im Lot, in: EuZW 2009, S. 718, 718 ff.; Wohlfahrt, Christian: The Lisbon Case: A Critical Summary, in: German Law Journal 10/2009, S. 1277, 1277 ff.; Schelter, Kurt: Karlsruhe und die Folgen: Das Urteil des BVerfG vom 30.6.2009 zum Vertrag von Lissabon. Inhalt und Grenzen der sozialen Dimension der Europäischen Union, in: ZFSH SGB 48/2009, S. 463, 463 ff.; Gärditz / Hillgruber: Volkssouveränität und Demokratie, S. 872 ff.; ablehnend z. B. Schönberger: Lisbon in Karlsruhe; Calliess, Christian: Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ..., in: ZEuS 2009, S. 559, 565 ff.; Ukrow, Jörg: Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremsen der europäischen Integration? Kritische Anmerkungen zum „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009, in: ZEuS 2009, S. 717, 718 ff.; Grosser, Alfred: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case: Germany's „Sonderweg“ – An Outsider's Perspective, in: German Law Journal 10/2009, S. 1263, 1263 ff.; Lecheler, Helmut: Die Mitwirkungsgesetzgebung an der europäischen Integration vor und nach dem Urteil des BVerfG zum Lissabon-Vertrag, in: JZ 2009, S. 1156, 1156 ff.; kritisch auch Niedobitek, Matthias: The Lisbon Case: A Comment from the European Law Perspective, in: German Law Journal 10/2009, S. 1267, 1267 ff.; Classen, Claus Dieter: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, in: JZ 2009, S. 881, 889; kritisch, aber durchaus differenzierend mit der Chance, dass aus dem Urteil bei restriktivem Einsatz der Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle in Kooperation mit dem EuGH „durchaus ein positiver Beitrag zur Fortentwicklung der Europäischen Union werden“ könne, siehe Pache, Eckhard: Das Ende der europäischen Integration? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, zur Zukunft Europas und der Demokratie, in: EuGRZ 2009, S. 285, 298; differenzierend z. B. Sack, Jörn: Der „Staatenverbund“ – Das Europa der Vaterländer des Bundesverfassungsgerichts. Ein Kommentar zum Urteil über die Vereinbarkeit des Lissabon-Vertrags mit dem Grundgesetz, in: ZEuS 2009, S. 623, 623 ff.; Hahn, Michael: Mehr Demokratie wagen: „Lissabon“-Entscheidung und Volkssouveränität, in: ZEuS 2009, S. 583, 583 ff.; vgl. zu den Kontroversen auch Dingemans: Zwischen Integrationsverantwortung und Identitätskontrolle, S. 492 ff. m. w. N. Zum Teil wird bei der Kritik am BVerfG dessen spezifische verfassungsrechtliche Aufgabe, nämlich die Einhaltung der in Art. 23 Abs. 1 GG aufgeführten materiellen und formellen Schranken (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 GG) bzw. Bedingungen (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) der Integrationsermächtigung zu wahren, zu wenig berücksichtigt.

bitek, Matthias: The Lisbon Case: A Comment from the European Law Perspective, in: German Law Journal 10/2009, S. 1267, 1267 ff.; Classen, Claus Dieter: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, in: JZ 2009, S. 881, 889; kritisch, aber durchaus differenzierend mit der Chance, dass aus dem Urteil bei restriktivem Einsatz der Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle in Kooperation mit dem EuGH „durchaus ein positiver Beitrag zur Fortentwicklung der Europäischen Union werden“ könne, siehe Pache, Eckhard: Das Ende der europäischen Integration? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, zur Zukunft Europas und der Demokratie, in: EuGRZ 2009, S. 285, 298; differenzierend z. B. Sack, Jörn: Der „Staatenverbund“ – Das Europa der Vaterländer des Bundesverfassungsgerichts. Ein Kommentar zum Urteil über die Vereinbarkeit des Lissabon-Vertrags mit dem Grundgesetz, in: ZEuS 2009, S. 623, 623 ff.; Hahn, Michael: Mehr Demokratie wagen: „Lissabon“-Entscheidung und Volkssouveränität, in: ZEuS 2009, S. 583, 583 ff.; vgl. zu den Kontroversen auch Dingemans: Zwischen Integrationsverantwortung und Identitätskontrolle, S. 492 ff. m. w. N. Zum Teil wird bei der Kritik am BVerfG dessen spezifische verfassungsrechtliche Aufgabe, nämlich die Einhaltung der in Art. 23 Abs. 1 GG aufgeführten materiellen und formellen Schranken (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 GG) bzw. Bedingungen (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) der Integrationsermächtigung zu wahren, zu wenig berücksichtigt.

⁷⁶ Vgl. dazu auch Pache: Das Ende der europäischen Integration?, S. 285, 298; Hector: Zur Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, S. 612.

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat unter Berücksichtigung der Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Christian Calliess*

Das Lissabon-Urteil des BVerfG führt den Begriff der „Integrationsverantwortung“ ein. Dieser Begriff soll im Beitrag einer näheren Analyse unterzogen werden. Dementsprechend werden jene Klauseln, denen zuvorderst das neue Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) gewidmet ist, dargestellt. Sie werden jedoch im Alltag der EU eine eher untergeordnete Rolle spielen. Mehr Aufmerksamkeit verdienen die relevanten „Alltagsgesetze“. Insoweit wird deutlich, dass die „Integrationsverantwortung“ in inhaltlicher Hinsicht nicht neu ist: Der Begriff findet seine Konkretisierung zuvorderst in den Mitwirkungsrechten von Bundestag und Bundesrat in Art. 23 GG, die durch die neue Begleitgesetzgebung gestärkt werden. Er korrespondiert überdies der neuen Rolle, die die nationalen Parlamente seit dem Vertrag von Lissabon unmittelbar auf EU-Ebene bei der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Subsidiaritätsverantwortung) spielen.

1. Einführung

Das Bundesverfassungsgericht prägt in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009¹ den Schlüsselbegriff der „Integrationsverantwortung“. Der Zweite Senat entwickelt ihn auf der Grundlage eines aus Art. 23 Abs. 1 GG i.V. m. dem Demokratieprinzip hergeleiteten Konzepts: Im Rahmen der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten obliege neben der Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen müsse und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren erforderlich sein muss.²

Freilich ist die Integrationsverantwortung nicht eigentlich neu. Sie ist verfassungsrechtlich bereits in den von Bundestag und Bundesrat im Laufe der Integration erkämpften Mitwirkungsrechten des Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG angelegt, auch wenn sie mit dem Urteil über existierenden Regelungen hinaus ausgeweitet wird. Sie korrespondiert darüber hinaus mit der im Vertrag von Lissabon neu eingeführten Subsidiaritätsverantwortung, der direkten Beteiligung der nationalen Par-

lamente im Kontext des sog. Frühwarnsystems von Subsidiaritätsrüge und -klage.

Die Integrationsverantwortung wird jedoch vom Zweiten Senat in besonderer Weise entfaltet, insbesondere im Zusammenhang mit den im Vertrag von Lissabon enthaltenen Elementen dynamischer Vertragsgestaltung. Als solche gelten nach der Definition des BVerfG Normen, die „eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union“³ ermöglichen und damit nach Ansicht des Gerichts in einer „verfassungsrechtlich bedeutsame[n] Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“⁴ stehen. Um der besonderen Integrationsverantwortung nachzukommen, sei von Verfassung wegen gefordert, dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter entweder nicht vertraglich zu vereinbaren oder – wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden könnten, die die nationale Integrationsverantwortung wahre – jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung derselben zu treffen. Das Zustimmungsgesetz und die innerstaatliche Begleitgesetzgebung müssten demnach so beschaffen sein, dass die euro-

päische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolge, ohne dass für die Europäische Union die Möglichkeit bestehe, sich der Kompetenz-Kompetenz zu bemächtigen oder die integrationsfeste Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, hier des Grundgesetzes, zu verletzen. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen müsse der deutsche Gesetzgeber mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sich hinreichend entfalten könne.⁵

Als primären Träger der auf die Eingrenzung dynamischer Vertragsgestaltung gerichteten Integrationsverantwortung nimmt das BVerfG zunächst also die Gesetzgebungsorgane in die Pflicht. Dementsprechend führt das Gericht aus, die Integrationsverantwortung sei darauf gerichtet, „bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.“⁶ Verpflichtet sind insoweit jedoch nicht nur Bundestag und Bundesrat, sondern alle deutschen Verfassungsorgane. In der Folge kann sich das BVerfG dann selbst die entscheidende Integrationsverantwortung zuweisen, im Zuge derer es mit einer in ihren Voraussetzungen unklaren „Ultra-Vires-Kontrolle“ und einer in ihrer Reichweite unbestimmten „Identitätskontrolle“ sowohl die tägliche Arbeit der EU als auch ihre Zukunft unter eine – zumindest potenziell – sehr weitreichende Aufsicht stellt.⁷

Insgesamt misst das BVerfG dem an und für sich klugen Begriff der Integrationsverantwortung ein eher defensives Verständnis bei. Es geht trotz aller im Urteil zu findenden (in seinem Gesamtkontext freilich eher rhetorisch wirkenden) Hinweise auf die „Europafreundlichkeit“ des Grundgesetzes zu-

vorerst um Abwehr durch das Parlament und – wenn dieses nicht hinreichend aktiv wird – durch das BVerfG. Ein Blick in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, mit dem die Bundesrepublik unter bestimmten Voraussetzungen zur Mitwirkung an einem vereinigten Europa verpflichtet wird, macht jedoch deutlich, dass der Begriff der Integrationsverantwortung keine Einbahnstraße darstellt, sondern notwendig auch eine aktive, auf konstruktive Kooperation angelegte Dimension enthalten muss. Dieser wird das BVerfG in der Zukunft ebenfalls gerecht werden müssen, die bislang etwas verloren dastehende Rede von der „Europafreundlichkeit“ mag insoweit eine Tür öffnen.

2. Das europäische Demokratieprinzip als Folie der Integrationsverantwortung

Der vom BVerfG angemahnten Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat korrespondiert eine – vom BVerfG im Urteil leider nur am Rande gewürdigte – Entwicklung auf europäischer Ebene, im Zuge derer neben dem Einfluss des europäischen Parlaments auch die Bedeutung der nationalen Parlamente kontinuierlich erhöht wurde.⁸

Hintergrund dieser Entwicklung ist die spezifische Struktur demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene, der das Lissabon-Urteil des BVerfG in Fortführung des Maastricht-Urteils allenfalls im Ansatz Rechnung trägt,⁹ insbesondere weil es die Rolle des Europäischen Parlaments unterbewertet. Das vom BVerfG nicht weiter aufgenommene spezifisch europäische Demokratiekonzept erklärt sich aus einem Verständnis, das die EU als föderativ organisierten Verbund,¹⁰ konkret als Staaten- und Verfassungsverbund begreift.¹¹ In diesen sind die Mitgliedstaaten, die sich als offene Verfassungsstaaten konstituiert haben, integriert.

In diesem Verbund erfährt auch das europäische Demokratieprinzip eine spezifische Ausgestaltung, indem es auf zwei einander ergänzenden Legitimationssträngen beruht: dem des Europäischen Parlaments sowie – vermittelt über die nationalen Parlamente – dem des Ministerrates. Das so skizzierte europäische Demokratiekonzept greift damit die duale Legitimation der EU auf und konstituiert sie damit zugleich als supranationale Organisationsform der Unionsbürger im Europäischen Parlament einerseits sowie der europäischen Staatsvölker im Tandem Rat und nationalen Parlamente andererseits.¹² Durch den Vertrag von Lissabon wird dieses für den Staaten- und Verfassungsverbund der Europäischen Union charakteristische Legitimationsmodell erstmals primärrechtlich verankert. Wörtlich heißt es im neu eingefügten Titel II („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) in Art. 10 Abs. 2 EUV n. F.:

„Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“

Die Aufnahme des doppelten Legitimationsmodells durch den Vertrag von Lissabon verdeutlicht, dass ein Abbau des viel kritisierten institutionellen Demokratiedefizits nur erreicht werden kann, wenn beide Legitimationsstränge in eine überzeugende Relation gebracht werden.¹³ Dies kann mit Blick auf die nationalen Parlamente auf verschiedenen, bereits im Umfeld des Verfassungskonvents intensiv diskutierten Wegen erreicht werden:¹⁴ So ist es denkbar, die im nationalen Recht existierenden parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Beteiligungsrechte in EU-Angelegenheiten auszubauen, wie es auch das BVerfG im Lissabon-Urteil fordert. Darauf wird sogleich zurückzukommen sein.

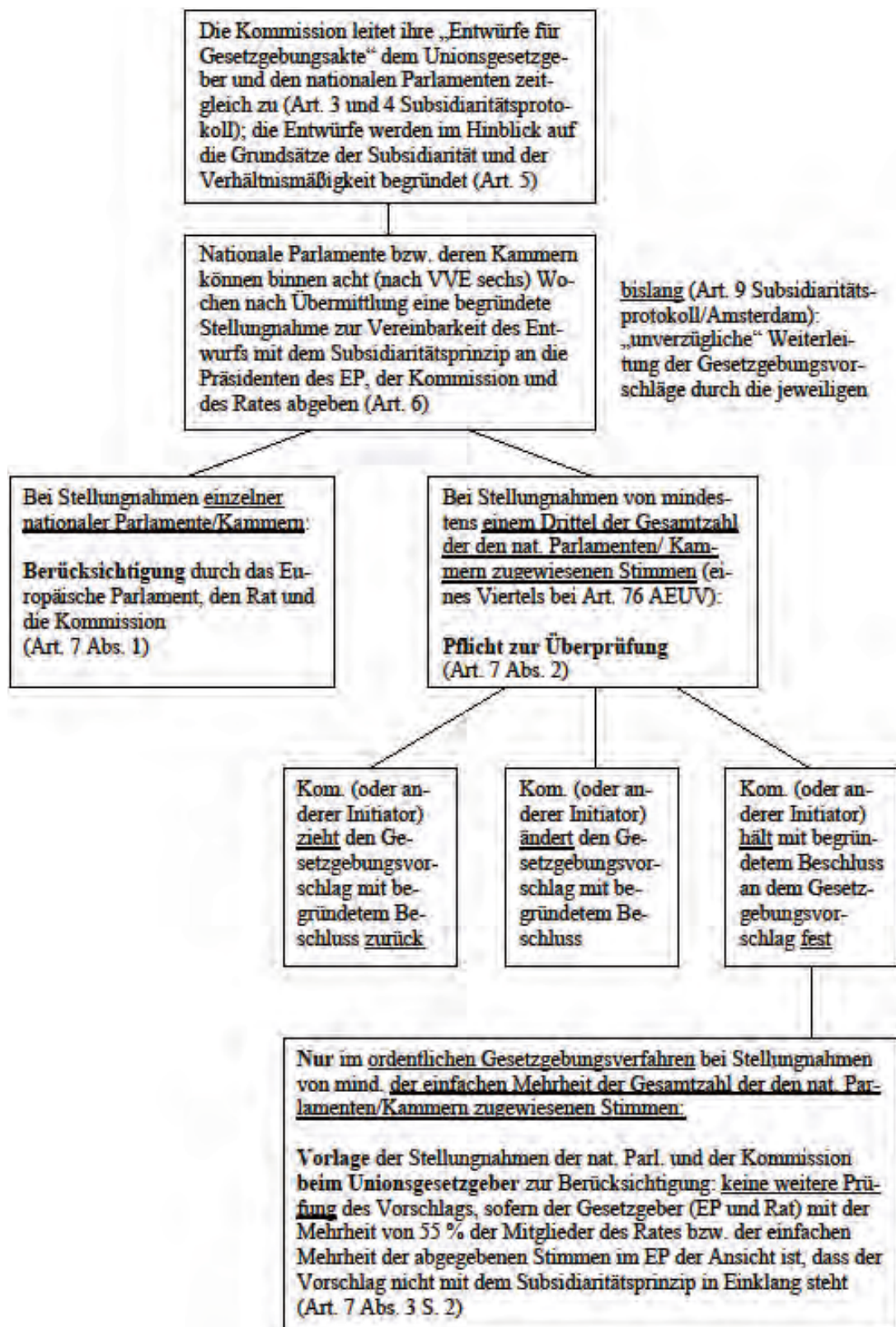
Eine weitere, über rein nationale Kontrollrechte hinausgehende Option besteht darin, den nationalen Parlamenten eine eigenständige Rolle auf der europäischen Ebene einzuräumen, sie also unmittelbar in den europäischen Entscheidungsprozess einzubinden.¹⁵ Der Vertrag von Lissabon hat diesen Gedanken aufgegriffen und Rechte und Pflichten der nationalen Parlamente erstmals explizit im Vertrag verankert. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass beide Wege zur Stärkung der mittelbaren demokratischen Legitimation durch den Vertrag von Lissabon und die dazu ergangene neue Begleitgesetzgebung beschränkt werden.

3. Die Subsidiaritätsverantwortung als europäische Dimension der Integrationsverantwortung

3.1 Einfügung der nationalen Parlamente in den EUV n. F.

Die gestärkte Rolle¹⁶ der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene zeigt sich zunächst einmal darin, dass diese im EUV n. F. elf Mal¹⁷ und im AEUV acht Mal¹⁸ Erwähnung finden, während sie in den Verträgen in der Fassung von Nizza – abgesehen von einem „Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (1997)“ – nicht genannt wurden. Besonders bemerkenswert ist die Tatsache, dass man sich bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon im Unterschied zum Verfassungsvertrag darauf verständigte, einen eigenständigen Artikel (Art. 12 EUV n. F.) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Union in den Vertrag einzufügen.¹⁹ Dieser enthält eine Zusammenfassung aller Beteiligungsformen der nationalen Parlamente, die durch zwei bereits im Vertrag von Nizza enthaltene, nun aber inhaltlich grundlegend geänderte Protokolle – das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“²⁰ sowie das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“²¹ – konkretisiert werden.

Schaubild 1: Das „Frühwarnsystem“ nach dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Vertrag von Lissabon



Gemäß Art. 12 lit. b) EUV n. F. sorgen die Parlamente dafür, „dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird.“ Dazu erhalten die nationalen Parlamente neben den Organen der Union eine eigene Kontrollmöglichkeit im Rahmen der europäischen Gesetzgebung,²² indem ihnen durch ein sog. Frühwarnsystems ex ante die Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge²³ sowie ex post die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem EuGH eröffnet wird.²⁴ Die nationalen Parlamente werden somit erstmals auf europäischer Ebene als eigenständiger Akteur mit Mitwirkungsrechten wahrgenommen und tragen künftig – so explizit Art. 12 EUV – aktiv zur Stärkung des europäischen Parlamentarismus und zum guten Funktionieren der EU bei:²⁵ Recht, Verantwortung und Pflicht zugleich.

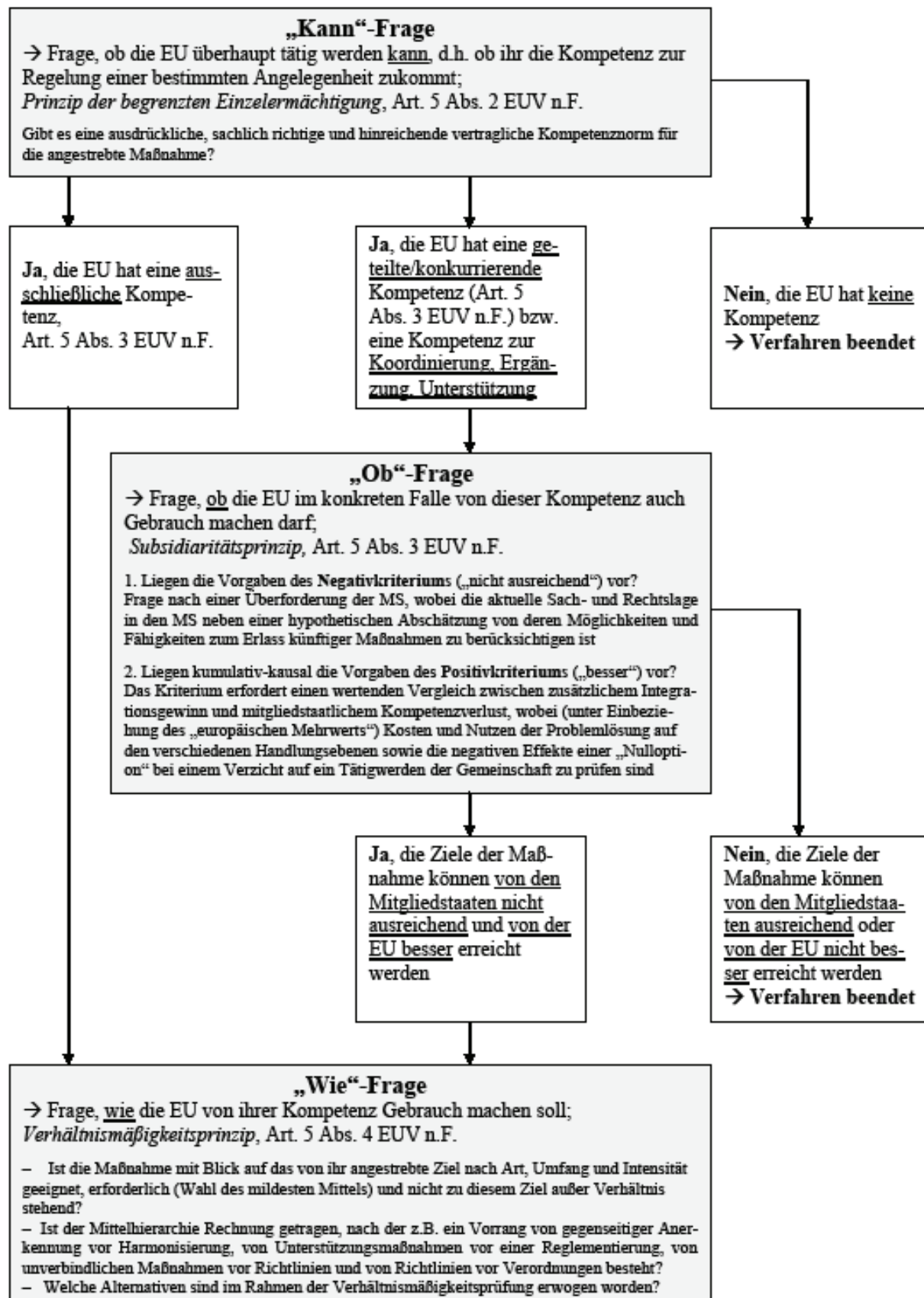
Schaubild 1 soll insoweit einen Überblick über das neue Verfahren der Subsidiaritätsrüge geben.

3.2 Subsidiaritätsklage

Ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen, wird das „Frühwarnsystem“ durch die Möglichkeit einer ex-post-Kontrolle beim Europäischen Gerichtshof ergänzt. Nach Art. 8 des neuen Subsidiaritätsprotokolls können Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV (Art. 230 EGV) wegen des vermeintlichen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht mehr nur von einem der Mitgliedstaaten, sondern zudem „gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments“ erhoben werden. Die Formulierung macht deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten bzw. ihren Kammern und den jeweiligen Regierungen dem innerstaatlichen Recht überlassen bleibt.²⁶ Offen ist freilich, wie der EuGH mit der neuen Klagemöglichkeit der nationalen Parlamente über ihre Regierungen umgehen wird.²⁷ Mit Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls hat jedenfalls die bisher in der Literatur kontrovers diskutierte Frage nach der Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips eine explizite Klärung gefunden.²⁸

Das Schaubild 2 auf der folgenden Seite soll die Subsidiaritätsprüfung strukturieren.

Schaubild 2: Die einzelnen Prüfschritte nach Artikel 5 EUV n.F.



3.3 Zwischenergebnis

Eine verbesserte demokratische Legitimation bewirkt nicht nur der Zuwachs an Kompetenzen für das Europäische Parlament,²⁹ sondern gerade auch die – vom BVerfG im Lissabon-Urteil nicht hinreichend gewürdigte – neue Rolle der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene. Die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente koppelt in geradezu genialer Weise die Demokratiefrage mit der Kompetenzfrage: Indem die nationalen Parlamente über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wachen, hüten sie zugleich ihre eigenen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und damit zugleich ein Stück weit die Demokratie auf der nationalen Ebene, um die sich das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil nicht zu Unrecht so sehr sorgt. Mit der Subsidiaritätsrüge besteht zugleich die Möglichkeit einer „Europäisierung der Debatten der nationalen Parlamente“,³⁰ die zum Entstehen einer – auch vom BVerfG vermissten – europäischen Öffentlichkeit beitragen könnte. In diesem Kontext ist allerdings ein gezielter Einsatz von Subsidiaritätsrüge und -klage durch die Parlamente erforderlich,³¹ im Zuge dessen sich die Rüge auf konkrete Bestimmungen des Rechtsetzungsvorschlages beziehen sollte.³²

4. Die nationale Dimension der Integrationsverantwortung

Wie bereits erwähnt, sind parlamentarische Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der EU ebenso wenig wie der Gedanke der Integrationsverantwortung eine Erfindung des Lissabon-Urteils des BVerfG. Sie sind notwendiger Bestandteil des skizzierten Demokratiekonzepts der dualen Legitimation, das für die EU als Staaten- und Verfassungsbund prägend ist. Ihre Tradition reicht nicht von ungefähr bis in die Anfänge der europäischen Integration zurück.³³ Im Umfeld des Vertrages von Maastricht wurden sie jedoch grundlegend ausgebaut und verfassungsrecht-

lich in Art. 23 GG verankert.³⁴ Ausgangspunkte der parlamentarischen Integrationsverantwortung sind seither – was das BVerfG in seinem Urteil nicht hinreichend berücksichtigt³⁵ – die Abs. 2 bis 7 des Art. 23 GG, die ein ausdifferenziertes System von Mitwirkungsrechten von Bundestag und Bundesrat etablieren. Sie wurden durch Ausführungsgesetze auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG für den Bundestag sowie Art. 23 Abs. 7 GG für den Bundesrat weiter konkretisiert. Diese Mitwirkungsrechte betreffen den „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung und blieben im Lissabon-Urteil insgesamt unbeanstandet.

Wie schon bei vorangegangenen Vertragsänderungen auf Ebene der Union mussten für den Vertrag von Lissabon einfaches Recht und diesmal – wie schon beim Vertrag von Maastricht – auch Verfassungsrecht an die neue Situation angepasst werden. In Deutschland sollte dies in erster Linie durch das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“³⁶ geschehen, das im Kern ein „Gesetz über die Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates aus dem Vertrag von Lissabon“ beinhaltete, in dem insbesondere die innerstaatlichen Bedingungen für die Ausübung der Subsidiaritätsrüge und -klage geregelt waren. Nach Diskussionen um die Verfassungsmäßigkeit dieses Begleitgesetzes zum Vertrag von Lissabon wurde zudem ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1a, 45 und 93)³⁷ verabschiedet.

Nachdem das BVerfG im Rahmen seines Lissabon-Urteils vom 30. Juni 2009 jedoch Teile des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union für verfassungswidrig erklärt und eine grundgesetzkonforme Neufassung vor Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde zum VvL gefordert hatte, stellt

sich das System der deutschen Begleitgesetzgebung nun recht komplex dar. Der eigens aus der parlamentarischen Sommerpause herbeiberufene Bundestag verabschiedete am 8. September 2009 insgesamt vier neu ausgestaltete Gesetze, die zum fortbestehenden Grundgesetzänderungsgesetz hinzutreten: Herzstück ist das neue, im Urteil unter C. II. 3. explizit und detailliert eingeforderte, vom Bundestag mit Blick auf das BVerfG dann als solches bezeichnete Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).³⁸ Dieses bezieht sich auf die im Vertrag von Lissabon enthaltenen und vom BVerfG so kritisch gesehenen „Brückenklauseln“, die kleine – und daher vertragsimmanente –, gleichwohl nicht unbedeutende Vertragsänderungen erlauben. Da die diesbezüglichen Kompetenznormen jedoch eher selten zur Anwendung gelangen werden, kann man das IntVG als „Sonntagsgesetz“ bezeichnen. Hinzu treten wiederum ein Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon³⁹ sowie Änderungen der Art. 23 GG konkretisierenden „Alltagsgesetze“, des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union⁴⁰ sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union.⁴¹

4.1 Die parlamentarische Integrationsverantwortung im „Alltag“

Im Rahmen der „Alltagsgesetze“ ist der Blick unter dem Aspekt der Integrationsverantwortung insbesondere auf die Bindungswirkung der Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat für den deutschen Regierungsvertreter im Rat zu richten. Zur besseren Verständlichkeit wird zuvor die Rechtslage unter dem Vertrag von Nizza kurz umrissen und mit den besonders weitgehenden Mitwirkungsrechten der Parlamente in Dänemark und Österreich verglichen.

4.1.1 Die bislang geltende Rechtslage als Ausgangspunkt

Die Grundnorm des Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union „mitwirken“. Dabei ist mit Blick auf die Beteiligungsrechte zwischen Bundestag und Bundesrat zu differenzieren.

Bundestag

Die Beteiligungsrechte des Bundestages an der Mitwirkung der Bundesregierung bei Rechtssetzungsakten der EU sind gemäß Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG auf eine „Gelegenheit zur Stellungnahme“ beschränkt, die die Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rat „berücksichtigt“. Vom Wortlaut her bedeutet „berücksichtigen“, die Argumente des Bundestages zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie in ihre Entscheidung mit einzubeziehen.⁴² Damit obliegt der Bundesregierung derzeit eine Befassungs-, Begründungs- und Sorgfaltspflicht, es besteht aber keine rechtliche Bindung an die Stellungnahme des Bundestages.⁴³

Aufbauend auf Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG wurde 1993 das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) erlassen.⁴⁴ Während der ganz überwiegende Teil der Regelungen des EUZBBG lediglich die grundgesetzlichen Vorschriften ausformt und konkretisiert, sieht § 5 S. 3 des Gesetzes abweichend vom Wortlaut des Art. 23 Abs. 3 GG vor, dass die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages „ihren Verhandlungen zugrunde legt“. Die Verfassungsmäßigkeit dieser inhaltlich weitergehenden Fassung, die eine über Art. 23 Abs. 3 GG hinausgehende Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages nahelegt, ist im Schrifttum seit jeher umstritten. Im Gesetzgebungsverfahren hat der Bundestag die abweichende

Formulierung damit gerechtfertigt, dass „berücksichtigen“ den gesamten Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene meine, „zugrundelegen“ hingegen nur dessen Anfang, sodass lediglich eine Verpflichtung der Bundesregierung anzunehmen sei, sich bei der Festlegung des Verhandlungsziels an der Stellungnahme zu orientieren.⁴⁵ Eine solche strengere Bindung im ersten Verhandlungsstadium, die ein Abweichen der Bundesregierung nur zulässt, wenn die Verhandlungen ein solches Verhalten nahelegen, erscheint in der Tat mit Art. 23 Abs. 3 GG vereinbar im Zweifel im Wege einer verfassungskonformen Auslegung.⁴⁶

Bundesrat

Die Beteiligung der Länder an der Willensbildung der Bundesregierung in Angelegenheiten der EU ist in Art. 23 Abs. 4 bis 6 GG geregelt.⁴⁷ Dabei wird der Grundtatbestand des Art. 23 Abs. 4 GG durch drei in den Absätzen 5 und 6 vorgesehene, nach dem Grad der jeweiligen Länderbetroffenheit differenzierende Stufen der Beteiligungsintensität ausgeformt: Sind im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen, reichen die Mitwirkungsrechte der Länder am weitesten, indem gemäß Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik auf einen vom Bundesrat zu ernennenden Vertreter der Länder übertragen wird.

Sind im Schwerpunkt Kompetenzen der Länder betroffen, ist die Auffassung des Bundesrates dagegen – unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes – nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich zu berücksichtigen“. Über Inhalt und Reichweite dieser Formulierung besteht im Schrifttum Uneinigkeit. Von weiten Teilen der Literatur wird diese Formulierung wohl zu Recht als Letztentscheidungsrecht des Bundesrates interpretiert.⁴⁸ Diese Auslegung wird

durch das die Mitwirkungsrechte des Bundesrates konkretisierende Ausführungsgesetz – das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union⁴⁹ – gestützt: § 5 Abs. 2 EUZBLG, der für den Fall divergierender Auffassungen das Verfahren zur Erzielung eines Einvernehmens zwischen Bundesregierung und Bundesrat regelt, sieht vor, dass die „Auffassung des Bundesrates maßgebend“ ist, sofern ein Einvernehmen nicht zustande kommt und der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt.

4.1.2 Rechtsvergleich zu Österreich

Die parlamentarischen Mitbestimmungsrechte im EU-Entscheidungsprozess in Österreich sind nach dem Vorbild des dänischen Folketing entwickelt worden und – zumindest in der Theorie – weitreichender als in Deutschland.⁵⁰ Gemäß Art. 23e und 23f des Bundes-Verfassungsgesetzes haben der Nationalrat und teilweise auch der Bundesrat die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu Gesetzgebungsakten der EU abzugeben, durch die der jeweils zuständige Fachminister im Rat der EU bei den Verhandlungen inhaltlich gebunden ist. Dieses Recht wird dabei nicht vom jeweiligen Plenum, sondern vom sog. Hauptausschuss des Nationalrats und dessen ständigem Unterausschuss in EU-Angelegenheiten bzw. vom EU-Ausschuss des Bundesrats ausgeübt. Von der Bindung darf der österreichische Vertreter im Rat nur unter der sehr eingeschränkten Voraussetzung der „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe“ bzw. nach Rücksprache mit dem Parlament abweichen. In der österreichischen politischen Praxis werden allerdings nur sehr selten bindende Stellungnahmen abgegeben, zudem ist der Verhandlungsspielraum auch in den seltenen Fällen einer Bindung in der Regel sehr weit gefasst.⁵¹ Um dem Regierungsvertreter bei den Verhandlungen des Rates die notwendige Flexibilität zu erhalten, geben die EU-

Ausschüsse vielmehr überwiegend sog. Ausschussfeststellungen ab, die rein empfehlenden Charakters sind. Diese seit dem Jahr 2004 geübte Praxis geht auf negative Erfahrungen mit einer bindenden Stellungnahme des Hauptausschusses für die Verhandlungen im Rat zurück, die die Verhandlungsposition des österreichischen Ministers in der Vergangenheit derart einschränkte, dass er während der Tagung des Rates der EU nicht mehr handlungsfähig erschien.

Von Bedeutung ist ferner, dass sowohl in Dänemark als auch in Österreich nicht das Parlament als Plenum, sondern aus Gründen der Effektivität jeweils lediglich die Europa-ausschüsse die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung wahrnehmen. Eine solche Möglichkeit für den Deutschen Bundestag sieht auch Art. 45 S. 2 GG vor. Von dieser bislang ungenutzten Option muss in der parlamentarischen Praxis künftig Gebrauch gemacht werden. Überdies wäre es sinnvoll, einen „Gemeinsamen Koordinierungsausschuss Europa“, der je zur Hälfte aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates unter alternierendem Vorsitz besteht, zu bilden.⁵² Er könnte konkrete Empfehlungen zu Rechtsakten der EU abgeben, auf deren Grundlage Bundestag und Bundesrat ihre Mitwirkungsrechte koordiniert wahrnehmen. Nur wenn das Mitwirkungsverfahren effektiviert wird,⁵³ werden Bundestag und Bundesrat in die Lage versetzt, ihre nationalen und europäischen Beteiligungsrechte wirksam zur Geltung zu bringen.

4.1.3 Rechtslage nach der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon

Mit Inkrafttreten der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon haben sowohl das Grundgesetz als auch EUZBBG und EUZBLG Änderungen erfahren. Während die Änderungen des Grundgesetzes insbesondere dazu dienen, einige Vorschriften des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesra-

tes in Angelegenheiten der Europäischen Union verfassungsrechtlich absichern und daher in diesem Zusammenhang behandelt werden sollen,⁵⁴ betreffen vor allem die Änderungen des EUZBBG auch unmittelbar die Frage der Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundestages für den zuständigen Regierungsvertreter im Rat.

Änderung des EUZBBG

Das Gesetz zur Änderung des EUZBBG überführt weitgehend die Regelungen der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU (BBV)⁵⁵ aus dem Jahr 2006 in neuer Systematik in das EUZBBG.⁵⁶ Eine solche Überführung in Gesetzesform war vom BVerfG zwar nicht unmittelbar gefordert, aber durch den kritischen Hinweis im Lissabon-Urteil auf die „nicht eindeutige Rechtsnatur“ der Vereinbarung angeregt worden.⁵⁷

Die Art. 23 Abs. 3 GG konkretisierenden Regelungen zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundestages finden sich nunmehr in § 9 EUZBBG n. F. Soweit dieser in Abs. 2 die frühere Formulierung des „Zugrundelegens“ aus § 5 S. 3 EUZBBG a. F. wortgleich aufnimmt, bestehen die selben über eine verfassungskonforme Auslegung zu lösenden Probleme wie bei der alten Fassung. Soweit in § 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG n. F. vorgesehen ist, dass die Bundesregierung im Falle einer nicht durchsetzbaren Stellungnahme des Bundestages einen Parlamentsvorbehalt im Rat einlegt, erscheint die Regelung mit Art. 23 Abs. 3 GG ohne Weiteres vereinbar. Denn ein solcher Vorbehalt bedeutet lediglich, dass sich die Bundesregierung in den Fällen, in denen die Auffassung des Bundestages nicht mit der Auffassung der Bundesregierung und der Mehrheitsauffassung im Rat in Einklang zu bringen ist, noch nicht auf eine verbindliche Position festlegen darf, sondern vor der abschließenden Entscheidung im Rat ein Einvernehmen mit dem

Bundestag anzustreben verpflichtet ist. Freilich bleibt offen, wie zu verfahren ist, wenn das Einvernehmen, um dessen Herstellung sich die Bundesregierung nach Satz 4 „bemüht“, nicht erzielt werden kann. Insoweit besteht eine Lücke, die durch Auslegung unter Berücksichtigung von Art. 23 Abs. 3 GG zu schließen ist. Versteht man § 9 Abs. 4 EUZBBG n. F. in Ausfüllung der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Integrationsverantwortung daher im Sinne eines konstruktiv-kritischen Dialogs zwischen Bundesregierung und Bundestag, dann erscheint eine prozedurale Lösung näherliegend, die es bei dem Bemühen um Einvernehmen belässt. Dementsprechend bezieht sich das Abweichungsrecht der Bundesregierung aus Satz 6 auf Satz 1 und bringt zum Ausdruck, dass die Bundesregierung aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen davon absehen kann, einen Parlamentsvorbehalt einzulegen.

Änderung des EUZBLG

Auch die 2008 ausgehandelte, aber noch nicht in Kraft getretene Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 EUZBLG (Bund-Länder-Vereinbarung, BLV)⁵⁸ ist im Zuge der Neufassung der Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon in Gesetzesform überführt worden. Sie findet sich nunmehr mit wenigen redaktionellen Anpassungen in der Anlage zu § 9 EUZBLG. Mit Blick auf die Bindungswirkung der Stellungnahmen des Bundesrates ist damit keine Änderung verbunden.

4.1.4 Bewertung

Auch nach Inkrafttreten der neuen Begleitgesetzgebung sind mit Blick auf die Bindungswirkung der Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des „Alltags“

der EU-Gesetzgebung nur geringfügige Änderungen zu verzeichnen. Dies liegt vor allem an der momentanen Ausgestaltung des Art. 23 GG, mit dem die Statuierung einer umfassenden Bindungswirkung nach österreichischem Vorbild nicht zu vereinbaren wäre. Eine Änderung des Grundgesetzes wiederum war, unabhängig vom Vorhandensein eines entsprechenden politischen Willens, im Rahmen der Neufassung der Begleitgesetzgebung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts schon aufgrund des knappen zur Verfügung stehenden Zeitrahmens nicht zu leisten. Die neue Regierung hat jedoch im Koalitionsvertrag angekündigt, im Verlauf der Legislaturperiode zu bewerten, ob die durch die Begleitgesetze eröffneten Möglichkeiten größerer parlamentarischer Kontrolle den Anforderungen der Praxis genügen wird und gegebenenfalls entsprechende Initiativen ergreifen.⁵⁹

4.2 Die parlamentarische Beteiligung für den „Sonntag“

Eine Vielzahl weiterer Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat findet sich zudem in dem am 22. September 2009 als Artikel 1 des neuen Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union verabschiedeten Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG). Nach langen politischen Diskussionen insbesondere zwischen den Unionsparteien⁶⁰ einigte man sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses darauf, sich ganz überwiegend auf eine saubere 1:1-Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben aus Teil C. II. 3. des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu beschränken.

Das IntVG wird wegen seiner Ausrichtung auf besondere Situationen dynamischer Vertragsentwicklungen, die im politischen Alltag der EU keine zentrale Rolle spielen werden,⁶¹ wahrscheinlich keine größere Bedeut-

samkeit entfalten. Eine bedeutsamere Rolle werden insoweit voraussichtlich nur die Regelungen über die Subsidiaritätsrüge (vgl. § 11) und die Regelung zur Nutzung der Vertragsabrundungsklausel des Art. 352 AEUV (vgl. § 8) spielen, die bislang jährlich (häufig in Kombination mit anderen, kompetenzrechtlich eindeutigen Rechtsgrundlagen) etwa 30 Mal genutzt wird.⁶²

4.2.1 Mitwirkungserfordernisse bei dynamischer Vertragsentwicklung

In Abschnitt C. II. 3. seines Lissabon-Urteils führt das BVerfG aus, dass die gesetzliche Ausgestaltung des ersten Ausweitungsgesetzes, das neben Regelungen für die Erhebung der Subsidiaritätsrüge und -klage lediglich Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat für die Nutzung der Passerelle des Art. 48 Abs. 7 EUV n. F. statuierte, zur Erfüllung der den nationalen Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung unzureichend sei. Aus einer Interpretation von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i. V. m. dem Demokratieprinzip folgert das BVerfG, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird, somit Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung also in sämtlichen Fällen, in denen Veränderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch Organe der EU herbeigeführt werden können, wahrnehmen müssen.

Dies bedeutet konkret, dass neben den ordentlichen Vertragsänderungsverfahren von Verfassung wegen auch primärrechtliche Veränderungen im vereinfachten Verfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV n. F. sowie die auf bestimmte Sachbereiche bezogenen, Art. 48 Abs. 6 EUV n. F. nachgebildeten besonderen vereinfachten Verfahren eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedürfen.⁶³ Die Vorgaben werden im IntVG in den §§ 2, 3 vollständig umgesetzt.

Die Forderung des Gerichts, auch im Rahmen des allgemeinen Brückenverfahrens des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV n. F. sowie der Brückenklausel im Familienrecht (Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV) dürfe der deutsche Vertreter einem Beschluss im Europäischen Rat bzw. im Rat nur zustimmen, wenn er zuvor ausdrücklich durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat durch ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG dazu ermächtigt worden ist, nimmt der Gesetzgeber in § 4 IntVG auf. Ein Schweigen dieser Verfassungsorgane wird dabei – anders als noch in Art. 1 § 4 Abs. 3 des ersten Ausweitungsgesetzes in Anlehnung an die europarechtliche Ausgestaltung geschehen – nicht mehr als Zustimmung gewertet; erforderlich ist vielmehr eine ausdrückliche gesetzliche Zustimmung. Die im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Normen stärker tatbestandlich eingegrenzten speziellen Brückenklauseln (Art. 31 Abs. 3 EUV n. F., Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 sowie Art. 333 Abs. 1 und 2 AEUV) erfordern dagegen gemäß den §§ 5, 6 IntVG zwar kein Gesetz, aber eine vorherige Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften durch einfachen Beschluss.

Ebenfalls ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG ist gemäß § 7 IntVG für eine Nutzung der Kompetenzerweiterungsklauseln der Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 oder Art. 86 Abs. 4 AEUV erforderlich. In Ergänzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gilt dieser Gesetzesvorbehalt gemäß § 7 Abs. 2 IntVG auch für Satzungsänderungen nach Art. 308 Abs. 3 AEUV.

Im Bereich der sogenannten Notbremseverfahren der Art. 48 UAbs. 2, 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV, bei denen die Mitgliedstaaten die Aussetzung von EU-Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Straf- und Sozialrechts veranlassen können, unterliegt die Bundesregierung zudem gemäß § 9 IntVG den Weisungen des Bundestages. Sie unterliegt des Weiteren auch den Weisungen des Bundesrates, wenn Gebiete betroffen sind,

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

Schließlich soll auch die Anwendung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV gemäß § 8 IntVG das vorherige Inkrafttreten eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG erfordern. Diese Sichtweise mag auf der Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser altbekannten Vertragsabrundungskompetenz beruhen, sie überschätzt die Bedeutung der Norm jedoch im Sinne einer – im Verfahren vor dem BVerfG immer wieder behaupteten – „Kompetenz-Kompetenz“. Diese Überschätzung hat historische Gründe, spiegelt aber nicht die europarechtliche Realität.⁶⁴

4.2.2 Bewertung

So begrüßenswert die Stärkung der Rolle des Bundestages durch die vom BVerfG aufgestellten und nun im IntVG umgesetzten Anforderungen an die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ist, so berechtigt ist gleichzeitig die Sorge, dass die Flexibilität, die mit der Vereinbarung dynamischer Vertragsvorschriften auf europäischer Ebene intendiert war, durch die verfassungsgerichtlichen Anforderungen vollkommen ausgeschaltet werden könne.⁶⁵ Hier und dort hat das BVerfG in seinem Urteil – und damit notgedrungen auch das IntVG – überzogen, etwa bei Art. 352 AEUV oder bei den zum Teil übertrieben hohen Anforderungen an Form und Verfahren der konkreten Zustimmung (vgl. z. B. §§ 4-6 IntVG). Warum soll es etwa nicht möglich sein, dass Bundestag und Bundesrat ihrer Integrationsverantwortung in der Weise nachkommen und dadurch ein „ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt“ schaffen, dass sie in verein-

fachte Vertragsänderungen durch das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon grundsätzlich einwilligen, sich aber – wie im Vertrag von Lissabon ja zum Teil vorgesehen – ein Ablehnungsrecht („Veto“) vorbehalten?⁶⁶

4.3 Subsidiaritätsrüge und -klage

Auch die Einführung der nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch im nationalen Recht neuen Subsidiaritätsrüge und -klage hat eine Anpassung des nationalen Rechts erforderlich gemacht. Diese Anpassung ist insbesondere durch das Integrationsverantwortungsgesetz als Kernstück des neuen Ausweitungsgesetzes vorgenommen worden, mit Blick auf die Subsidiaritätsklage zudem durch das am 8. Oktober 2008 verabschiedete, im Gesetzgebungsprozess anfangs nicht vorgesehene Grundgesetzänderungsgesetz, das dazu dient, die einfachgesetzlichen Vorschriften verfassungsrechtlich absichern.

4.3.1 Subsidiaritätsrüge

Nationale Vorschriften zur Subsidiaritätsrüge finden sich lediglich in § 11 IntVG, dessen Abs. 1 zufolge Bundestag und Bundesrat in ihren Geschäftsordnungen regeln können, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls herbeizuführen. Gemäß Abs. 2 übermittelt der Präsident des Bundestages oder der Präsident des Bundesrates die begründete Stellungnahme an die Präsidenten der zuständigen Organe der Europäischen Union und setzt die Bundesregierung darüber in Kenntnis. Beide Absätze werfen verfassungsrechtlich keine Probleme auf und erforderten daher keine Änderung des Grundgesetzes.

4.3.2 Subsidiaritätsklage

Komplizierter stellen sich die nationalen Bestimmungen zur Wahrnehmung des Rechtes

von Bundestag und Bundesrat zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage dar. Auf einfach-gesetzlicher Ebene finden sich die Regelungen zur Subsidiaritätsklage in § 12 Abs. 2 IntVG, der dem neu eingefügten Absatz 1a in Art. 23 GG korrespondiert:

„(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.“

Hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Norm als Minderheitenrecht bestand die Sorge, dass die Regelung zur „innenpolitische[n] Instrumentalisierung“⁶⁷ missbraucht werden könne. Mag die Ausgestaltung auch durch die Idee motiviert gewesen sein, auf diese Weise die Oppositionsfractionen für eine Zustimmung zum Begleitgesetz zu motivieren,⁶⁸ so bringt sie trotz der nicht unberechtigten Missbrauchssorge verschiedene positive Aspekte mit sich: Bereits die hohe politische Bedeutung der neuen Mitwirkungsrechte⁶⁹ spricht dafür, auch Minderheiten die Subsidiaritätsklage zu ermöglichen.⁷⁰ Für eine Ausgestaltung als Minderheitenrecht spricht zudem die Tatsache, dass für die Mehrheit im Parlament bereits über die Einflussnahme auf die von ihr getragene Bundesregierung die (mittelbare) Möglichkeit der Klage zum EuGH besteht,⁷¹ eine Regelung, die sich am Quorum einer einfachen Mehrheit orientiert, in praktischer Hinsicht also keine wesentlichen Änderungen zu Folge hätte. Insoweit ging der überwiegende Teil im rechtswissenschaftlichen Schrifttum im Ergebnis zu Recht davon aus, dass die Abweichung von der einfachen Mehrheit des Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG wie in allen anderen Fällen⁷² auch für die Erhebung der Subsidiaritätsklage im Grundgesetz selbst geregelt werden musste.⁷³

5. Die Integrationsverantwortung unter der Aufsicht des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht macht in seinem Lissabon-Urteil an verschiedenen Stellen deutlich, dass es sich selbst als letztverantwortlichen „Hüter“ der Integrationsverantwortung sieht.⁷⁴ Diese Perspektive spiegelt sich insbesondere in den beiden neuen etablierten Aufsichtsverfahren, der „Ultra-Vires-Kontrolle“ und der „Identitätskontrolle“.⁷⁵ Angesichts der Tatsache, dass die europäischen Akteure die Kompetenzordnung nicht immer ernst genug nehmen, sind die so bezeichneten Kontrollen von ihrem Ansatz her nachvollziehbar, gleichwohl sind sie in ihrer vom BVerfG nicht näher bestimmten Reichweite sowohl verfassungsrechtlich unter Aspekten der Gewaltenteilung, als auch europarechtlich mit Blick auf den Vorrang und die über diesen verbürgte einheitliche Anwendung des Europarechts problematisch.

Wenn das BVerfG im Rahmen einer am Kriterium der „ersichtlichen“ Kompetenzüberschreitung orientierten „Ultra-Vires-Kontrolle“ prüfen will, ob Rechtsakte der europäischen Organe sich unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten,⁷⁶ dann erscheint dies mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 GG nur dann vertretbar, wenn insoweit ähnliche Kriterien gelten, wie sie das BVerfG mit seiner „Solange II“-Rechtsprechung für den Grundrechtsschutz formuliert hat.⁷⁷ Insbesondere muss im Laufe des Verfahrens zunächst einmal der EuGH, im Zweifel durch eine Vorlage des BVerfG, ergebnislos mit dem Fall befasst worden sein.⁷⁸ Überdies muss sich erweisen, dass die Kompetenzordnung vom EuGH in einer Vielzahl von Fällen missachtet wurde, mithin der EuGH nicht willens und in der Lage ist, die Einhaltung der Kompetenzordnung effektiv zu gewährleisten. Erst dann darf das BVerfG von seiner „Auffangverantwortung“ Gebrauch machen.

Problematisch erscheint aber insbesondere die angestrebte Identitätskontrolle, mit der der Zweite Senat des BVerfG künftig darüber hinaus prüfen will, ob die „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes gewahrt ist.⁷⁹ Die Probleme resultieren ganz zentral daraus, dass sich das BVerfG deren Reichweite – was nicht immer gesehen wird⁸⁰ – offen hält. Insoweit gibt es zwei Interpretationsmöglichkeiten, die man im Ergebnis durchaus als zwei im Urteil angelegte Varianten der Identitätskontrolle bezeichnen kann:

Die erste Variante ist eine Identitätskontrolle, die sich eindeutig „nur“ auf den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Inhalt bezieht. Diese Form der Identitätskontrolle ist mit Blick auf Art. 6 Abs. 3 EUV, der durch Art. 4 Abs. 2 EUV-VvL in diesem Sinne noch einmal konkretisiert wurde, unproblematisch, wenn hier nicht mehr gefordert und geprüft wird als im Hinblick auf innerstaatlich veranlasste Verfassungsänderungen.

So richtig also daraus fließende Kontrollvorbehalte im Hinblick auf die Menschenwürde und die Beachtung der Kerngehalte der Verfassungsstrukturprinzipien des Art. 20 GG im europäischen Verbundsystem sind, so explosiv ist die zweite Variante der Identitätskontrolle, die im Urteil angelegt ist, aber nicht deutlich herausgearbeitet wird. Sie setzt an dem in Leitsatz 3 des Urteils zum Ausdruck gebrachten Anspruch an, die Grenzen der Integration verbindlich und im Detail bestimmen zu wollen. In ihrem Kontext weist sich das BVerfG selbst die entscheidende Integrationsverantwortung zu, wenn es die an Art. 79 Abs. 3 GG anknüpfende Identitätskontrolle mit den an anderer Stelle definierten nationalen Reservaten koppelt. So formuliert das Gericht, dass die „Vertragsunion souveräner Staaten“ nicht so verwirklicht werden dürfe, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.⁸¹ Dieser Gedanke ist an und für sich richtig und korrespondiert

sowohl mit Art. 6 Abs. 3 EUV bzw. Art. 4 Abs. 2 EUV-VvL als auch mit dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EGV/EUV-VvL.

Daran anschließend werden von den Richtern des Zweiten Senats jedoch konkrete Bereiche wie die Staatsbürgerschaft, das Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen einschließlich der Kreditaufnahme, das Strafrecht und kulturelle Fragen beispielhaft aufgezählt.⁸² Zwar bleibt das Urteil hinsichtlich der konkreten Reichweite dieser gekoppelten und eindeutig über Art. 79 Abs. 3 GG hinausreichenden Identitätskontrolle unklar: Auf den ersten Blick scheinen „nur“ künftige Vertragsänderungen erfasst. Schon das ist bedeutsam genug, weil damit sogar der verfassungsändernde Gesetzgeber, der europapolitisch aktiv wird, unter eine über Art. 79 Abs. 3 GG hinausgehende Aufsicht des BVerfG gerät. Jedoch prägt das Urteil in diesem Kontext auch den neuen Begriff der „Veränderung“.⁸³ Kombiniert man diesen mit dem Grundtenor des Urteils, so ist nicht auszuschließen, dass künftig alle Rechtsakte der EU, die einen der genannten Bereiche auch nur berühren, die Identitätskontrolle auslösen können. Dies ist deswegen so brisant, weil über die zugunsten der Bürger unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten, aber auch über die Unionsbürgerschaft im Zusammenwirken der Art. 12, 18 und 17 EGV⁸⁴ immer wieder Bereiche berührt werden, die nicht in die europäische Gesetzgebungszuständigkeit fallen und damit in der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit verbleiben sollen. Solche Berührungspunkte gab es schon in der Vergangenheit immer wieder im Bereich der Bildung, aber auch in Kernbereichen der Sozialstaatlichkeit,⁸⁵ sowie im Bereich der Staatsangehörigkeit.⁸⁶

Man kann diese Auseinandersetzung mit der von den Richtern des Zweiten Senats entworfenen Identitätskontrolle als „hysterische“ Kritik brandmarken,⁸⁷ jedoch greift die Urteilsbesprechung eines ehemaligen Mitarbeiters am BVerfG beim Berichtersteller

di Fabio⁸⁸ genau diesen Aspekt auf: „Die Identitätskontrolle wird in der Verfassungsrechtspraxis eine Bedeutung im Zusammenhang mit der Aufzählung notwendiger Staatsaufgaben erlangen.“

Nicht nur mit Blick auf die europäische Rechtseinheit ist ein so weitreichender nationaler Prüfvorbehalt, dessen Ausübung zu einer Unanwendbarkeit des Unionsrechts in Deutschland und damit zu einer Erosion des Anwendungsvorrangs führen kann, problematisch. Vielmehr fordert auch das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG die konstruktive Mitwirkung Deutschlands an der Fortentwicklung der EU. Es ermöglicht notwendige Anpassungen an europäische Vorgaben, formuliert freilich aber auch die vorstehend bereits erwähnten Grenzen. Diese Grenzen formulieren Vorgaben für die Ausgestaltung der EU und des vereinten Europas, an dem Deutschland mitwirken darf und soll. Sie formulieren aber keine „nationalen Zuständigkeitsvorbehalte“ – man könnte diese aus der defensiven Perspektive des BVerfG auch als „nationale Reservate“ be-

zeichnen. Im Ergebnis bedeutet dies: Erst wenn die absolute Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG durch Vertragsänderungen erreicht wird, kann die Identitätskontrolle einsetzen. Wann diese Grenze erreicht ist, bestimmt sich demnach allein nach den auch für innerstaatliche Verfassungsänderungen geltenden Kriterien des Art. 79 Abs. 3 GG. Mit anderen Worten kann hier nur ein und dieselbe, nicht aber eine unterschiedliche Grenze gelten. Sollte demgegenüber die an Art. 79 Abs. 3 GG anknüpfende Identitätskontrolle mit den an anderer Stelle definierten nationalen Zuständigkeitsvorbehalten (Staatsaufgaben) gekoppelt werden, so würde sich das BVerfG nicht nur auf einen Konfrontationskurs mit dem EuGH begeben, sondern sich darüber hinaus auch die maßstabssetzende Integrationsverantwortung selbst zuweisen. Rechtsstaatliche Gewaltenteilung, Demokratieprinzip und Art. 23 GG gebieten jedoch, dass die Integrationsverantwortung eine Primärverantwortung von Parlament und Regierung bleiben muss,⁸⁹ die das BVerfG maßvoll, im Sinne einer „Auffangverantwortung“, kontrollieren kann und muss.

Anmerkungen

* Für ihre Unterstützung beim Verfassen dieses Beitrags danke ich meiner Wiss. Mitarbeiterin Kathrin Dingemann.

¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 und 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, NJW 2009, S. 2267 ff. = EuGRZ 2009, S. 339 ff.; zum Urteil Ruffert, Matthias: An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in: DVBl. 2009, S. 1197 ff.; zum Vertrag von Lissabon und seinen Einwirkungen auf das deutsche Verfassungsrecht ausführlich Calliess, Christian: die neue EU nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010.

² Rn. 236.

³ Ebd.

⁴ Rn. 238.

⁵ Rn. 239.

⁶ Rn. 245.

⁷ Ausführlich dazu Calliess, Christian: Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ..., in: ZEuS 2009, S. 559, 565 ff.

⁸ Vertiefend Mellein, Christine: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, Baden-Baden 2007.

⁹ Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 und 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, in: NJW 2009, S. 2267 ff.; Lissabon, zuvor schon BVerfGE 89, S. 155, 184, 185 f. – Maastricht; Kaufmann, Marcel: Europäische Integration und Demokratieprinzip, Baden-Baden 1997, S. 482, die die Rolle des Europäischen Parlaments unterbewerten; vgl. demgegenüber die h. M. im Schrifttum Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/EGV, München, 3. Aufl., 2007, Art. 189 EGV, Rn. 6; Huber, Peter: Recht der Europäi-

- schen Integration, München, 2. Aufl., 2002, S. 69, Rn. 38; Calliess, Christian: Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Demokratie in Europa, hrsg. von Bauer, Huber und Sommermann, Tübingen 2005, S. 281, 282 ff.; v. Achenbach, Jelena: Theoretische Aspekte des dualen Konzepts demokratischer Legitimation für die Europäische Union, in: Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht, hrsg. von Silja Vöneky u. a., Berlin 2009, S. 191 ff.
- ¹⁰ Dazu Oeter, Stefan: Die EU – ein föderales Gemeinwesen, in: Europäisches Verfassungsrecht, hrsg. von Armin v. Bogdandy und Jürgen Bast, Berlin, 2. Aufl., 2009, S. 88, der von einem „unaufgelösten Formelkompromiss“ zwischen Staatensouveränität und Volkssouveränität spricht.
- ¹¹ Dazu Calliess, Christian: Zum Denken im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, in: Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, hrsg. von Dems., Tübingen 2007, S. 187 ff.
- ¹² Dazu Calliess, Christian: Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Demokratie in Europa, hrsg. von Harmut Bauer, Peter M. Huber und Karl-Peter Sommermann, Tübingen 2005, S. 281, 282 ff.; vertiefend v. Achenbach: Theoretische Aspekte des dualen Konzepts demokratischer Legitimation, S. 191 ff.
- ¹³ Ruffert, Matthias: Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung, in: EuR 2004, S. 165, 180.
- ¹⁴ Vgl. zum Folgenden Maurer, Andreas: Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, in: Integration 2002, S. 23; Magiera, Siegfried: Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und der Parlamentarismus, in: DÖV 2003, S. 578, 580 ff.
- ¹⁵ Vgl. dazu die Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. 1992 C 191/1; Erklärung Nr. 14 zur Konferenz der Parlamente, ABl. 1992 C 191/1; Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, ABl. 1997 C 340/1.
- ¹⁶ Weber, Albrecht: Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, S. 7, 11; Rabe, Hans-Jürgen: Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, in: NJW 2007, S. 3153, 3155; Streinz, Rudolf / Ohler, Christoph / Herrmann, Christoph: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, München, 2. Aufl., 2008, S. 60 ff.
- ¹⁷ Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2; Art. 10 Abs. 2 S. 2; Art. 12 (4x erwähnt); Art. 48 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 1 und Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 und S. 2; Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV n. F.
- ¹⁸ Art. 89, Art. 70, Art. 71, Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 und S. 2, Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 88 Abs. 2, Art. 352 Abs. 2 AEUV.
- ¹⁹ Hänsch, Klaus: Ende gut – alles gut? Anmerkungen zum Reformvertrag, in: Integration 2007, S. 499, 501.
- ²⁰ Protokoll Nr. 34, im Folgenden: Parlamenteprotokoll.
- ²¹ Protokoll Nr. 27, im Folgenden: Subsidiaritätsprotokoll.
- ²² Wuermeling, Joachim: Mehr Kraft zum Konflikt – Sieben Anmerkungen zur Zukunft des Europäischen Parlaments nach dem Verfassungsvertrag, in: EuGRZ 2004, S. 559, 560.
- ²³ Art. 6 Protokoll (Nr. 27) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden: Subsidiaritätsprotokoll). Zu der evtl. problematischen Praktikabilität des Frühwarnsystems vgl. Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union, München 2006, Art. I-11, Rn. 63 m.w.N.
- ²⁴ Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll.
- ²⁵ Papastamkos, Georgios / Schwab, Andreas: Der Vertrag von Lissabon – Stärkung der parlamentarischen Dimension der EU, in: EuZW 2008, S. 161.
- ²⁶ Calliess / Ruffert (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union, Art. I-11, Rn. 75; Uerpmann-Witzack, Robert: Frühwarnsystem und Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungssystem, in: EuGRZ 2009, S. 461, 462; Schwarze, Jürgen / Hatje, Armin: Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, in: EuR 2009, Beih. 1, S. 9, 19.
- ²⁷ Nach Hofmann, Andreas / Wessels, Wolfgang: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: Integration 2008, S. 3, 19, könnte der EuGH durch die geplante Subsidiaritätsklage zum „Partner“ nationaler Parlamente gegen die qualifizierte Mehrheit nationaler Regierungen und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden.
- ²⁸ Vgl. die ausführliche Darstellung hierzu von Calliess / Ruffert (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union, Art. I-11, Rn. 67 ff.; Davies, Gareth: The post-Laeken division of competences,

- in: ELR 5/2003, S. 686, 692; siehe auch Hofmann / Wessels: Der Vertrag von Lissabon, S. 3, 19: „Der Gerichtshof könnte so zum „Partner“ nationaler Parlamente [...] werden“.
- ²⁹ Schwarze / Hatje: Der Reformvertrag von Lissabon, S. 9 ff.
- ³⁰ Mellein: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, S. 244.
- ³¹ Hofmann, Andreas: Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat, in: ZG 2005, S. 66, 73.
- ³² Albin, Silke: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Anspruch und Rechtswirklichkeit, in: NVwZ 2006, S. 629, 635.
- ³³ Zum Ganzen Lang, Ruth: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2-7 GG, Berlin 1997, S. 31 ff.; Schmalenbach, Kirsten: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Berlin 1996, S. 104 ff, 141 ff.
- ³⁴ Zur Ratifizierung des Vertrags von Maastricht wurde nach längeren Diskussionen um die Reichweite des Art. 24 Abs. 1 GG ein neuer Art. 23 in das GG eingefügt. Hinzu kamen weitere Änderungen in den Art. 24, 28, 45, 50, 52, 88 und 115 e GG; Scholz, Rupert: Grundgesetz und europäische Einigung – Zu den reformpolitischen Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: NJW 1992, S. 2593 ff.; Schmalenbach, Kirsten: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, Berlin 1996.
- ³⁵ Ausführlich dazu Jestaedt, Matthias: Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah, in: Der Staat 2009, S. 497, 503 ff.
- ³⁶ BT-Drs. 16/8489, Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 11.3.2008 (sog. Ausweitungsgesetz).
- ³⁷ BGBl. 2008 I, S. 1926, im Folgenden: Grundgesetzänderungsgesetz.
- ³⁸ BGBl. 2009 I, S. 3022.
- ³⁹ BT-Drs. 16/13924.
- ⁴⁰ BGBl. 2009 I, S. 3026.
- ⁴¹ BGBl. 2009 I, S. 3031.
- ⁴² Vgl. zur gleichlautenden Formulierung des Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG Calliess, Christian: Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, hrsg. von Rudolf Hrbek, Baden-Baden 2000, S. 13, 15.
- ⁴³ Streinz, Rudolf, in: GG, hrsg. von Michael Sachs, München, 5. Aufl., 2009, Art. 23, Rn. 101; Classen, Claus Dieter, in: GG, hrsg. von Hermann v. Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck, München, 5. Aufl., 2005, Art. 23, Rn. 78.
- ⁴⁴ BGBl. 1993 I, S. 311.
- ⁴⁵ BT-Drucksache 12/3896, S. 19; ebenso Mellein: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, S. 288.
- ⁴⁶ So auch Rojahn, Ondolf, in: GG, hrsg. von Ingo v. Münch und Philip Kunig, München, 4./5. Aufl., 2001, Art. 23, Rn. 62; Streinz: GG, Art. 23, Rn. 101; Scholz, Rupert, in: GG, hrsg. von Theodor Maunz und Günter Dürig, München, 53. Aufl., 2009, Art. 23, Rn. 116; Für eine Verfassungswidrigkeit von § 5 EUZBBG Classen: GG, Art. 23, Rn. 78.
- ⁴⁷ Vgl. Calliess: Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer, S. 13 ff.; Lang, Ruth: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gem. Art. 23 Abs. 2-7 GG, Berlin 1997, S. 130 ff.
- ⁴⁸ Scholz, Rupert, in: GG. Loseblattkommentar, hrsg. von Theodor Maunz und Günter Dürig, Art. 23, Rn. 127; Kamann, Hans-Georg: Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, Frankfurt am Main / Berlin u.a. 1997, S. 89; Schede, Christian: Bundesrat und Europäische Union, Frankfurt am Main / Berlin u.a. 1994, S. 139; Lang: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages, S. 179 f.; Gegen ein Letztentscheidungsrecht des Bundesrates Streinz: GG, Art. 23, Rn. 110; Rojahn: GG, Art. 23, Rn. 92; Hilf, Meinhard: Europäische Union – Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: VVDStRL 53/1994, S. 7, 18.
- ⁴⁹ BGBl. 1993 I, S. 313.
- ⁵⁰ Zehnpfund, Olaf / Rhomberg, Aleksandra: Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union in Dänemark, Frankreich, Österreich, Polen, Tschechien und im Vereinigten Königreich, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag, Infobrief WD 11 – 3000 – 129/09, S. 12 unter Verweis auf Janowski, Cordula Agnes: Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien – Legitimationsgarant der EU?, Baden-Baden 2005, S. 97.

- ⁵¹ Österreichisches Parlament: Wie ist das österreichische Parlament in die EU-Gesetzgebung eingebunden?, http://www.parlament.gv.at/SK/BS/FAQ/show.psp?P_INF2=540
- ⁵² So der Vorschlag der Fachkommission Europa des Bundesarbeitskreises Christdemokratischer Juristen (BACDJ) in ihrem Beschluss vom 15.10.2009.
- ⁵³ Vgl. auch Huber, Peter M.: Wer das Sagen hat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 10.9.2009, S. 7, der ebenfalls vorschlägt, dass der Europa-Ausschuss in der Geschäftsordnung des Bundestages die Federführung für alle Vorhaben der EU erhalten und wegen seiner Querschnittsfunktion auch über ständige Mitglieder aller Fachausschüsse verfügen solle. Alternativ sei auch eine Ersetzung des Europa-Ausschusses des Bundestages und der Europakammer des Bundesrates durch einen gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat erwägenswert, in dem in unterschiedlichen Zusammensetzungen je 16 Mitglieder die Mitwirkungsrechte beider Kammern wahrnehmen könnten.
- ⁵⁴ Vgl. dazu unter Punkt C.III.2.
- ⁵⁵ Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung nach § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in der Fassung vom 28.9.2006, BGBl. I 2006, S. 2177.
- ⁵⁶ Dazu Baddenhausen, Heike / Schopp, Juliane / Steinrück, Catrin: Die neue Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, in: EuGRZ 2009, S. 534, 536; Schröder, Birgit / Hapel, Simone / Last, Christina: Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon, Aktueller Begriff, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 75/09, 10.9.2009, S. 2.
- ⁵⁷ Rn. 410.
- ⁵⁸ Vereinbarung vom 12.6.2008, <http://www.ministerpraesident.sachsen.de/download/BLVereinbarung.pdf>
- ⁵⁹ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 115.
- ⁶⁰ Die CSU strebte im Gegensatz zur CDU eine große Lösung, d. h. eine umfassende, über die konkreten Vorgaben des BVerfG hinausgehende Überarbeitung der bestehenden Beteiligungsrechte an, vgl. Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten, http://www.euractiv.de/fileadmin/images/CSU-Leitfaden_zu_Europa.pdf
- ⁶¹ Anders Kirchhof, Paul: Demokratie in Europa, in: FAZ, 4.7.2009, S.12: „Dieses Gesetz betrifft nicht Randfragen eines Integrationsverfahrens, über die eine Politik schnell zur europäischen Tagesordnung übergehen könnte, sondern justiert die Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Regierung, zwischen Europäischer Union und deutschem Mitgliedstaat neu.“
- ⁶² Vgl. Becker, Peter / Maurer, Andreas: Deutsche Integrationsbremsen, in: SWP-Aktuell 41, Juli 2009, S. 4 f.
- ⁶³ Rn. 412.
- ⁶⁴ Zum Diskussionstand historisch: Wohlfahrt, Ernst / Everling, Ulrich / Glaesner, Hans-Joachim u. a.: EWGV-Kommentar, München 1960, Art. 235 EWGV, Anm. 6, dagegen schon v. Meibom, Hanspeter: Lückenfüllung bei den Europäischen Gemeinschaftsverträgen, in: NJW 1968, S. 2165 ff.; aktuell Rossi, Matthias, in: EUV/EGV, hrsg. von Christian Callies und Matthias Ruffert, München, 3. Aufl., 2007, Art. 308 EGV, Rn. 10.
- ⁶⁵ Terhechte, Jörg Philipp: Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: EuZW 2009, S. 724, 727.
- ⁶⁶ Vgl. etwa Ruffert: An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts, S. 1197, 1201.
- ⁶⁷ Mellein: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, S. 385 m.w.N.
- ⁶⁸ Fichtner, Nikolai: Mehr Macht für Opposition im Bundestag, in: Financial Times Deutschland, 12.3.2008.
- ⁶⁹ BT-Drs. 16/8488, Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU / CSU, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 11.3.2008 für ein Gesetz zur Änderung des GG, S. 1, 5.
- ⁷⁰ Anders Uerpmann-Witzack, Robert / Edenharter, Andrea: Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitenrecht?, in: EuR 2009, S. 313 ff.
- ⁷¹ Mellein: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, S. 385; Silberhorn, Thomas: Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, http://www.thomas-silberhorn.de/pdf/publikationen/2005-05_eu-beteiligung_dt_bundes-tag.pdf, S. 9.
- ⁷² Vgl. zur Benennung der einzelnen Mehrheiten Magiera, Siegfried in: GG, hrsg. von Michael Sachs, München, 4. Aufl., 2007, Art. 42 Rn. 13;

- Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: GG, hrsg. von Hermann v. Mangoldt, Friedrich Klein und Christian Starck, Bd. 2, München, 5. Aufl., 2005, Art. 42 Abs. 2, Rn. 43.
- ⁷³ So auch Mellein: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, S. 386.
- ⁷⁴ Vgl. Nettesheim, Martin: Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, in: NJW 2009, S. 2867, 2868; Ruffert: An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts, S. 1197, 1205.
- ⁷⁵ Ausführlich dazu und den nachfolgenden Überlegungen Calliess: Das Ringen des Zweiten Senats, S. 559 ff.
- ⁷⁶ Rn. 339.
- ⁷⁷ Vgl. BVerfGE 73, S. 339, 366 ff.
- ⁷⁸ Ebenso Bergmann, Jan / Karpenstein, Ulrich: Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG, in: ZEuS 2009, S. 529.
- ⁷⁹ Rn. 240, 339.
- ⁸⁰ So insbesondere Hillgruber, Christian: Die besseren Europäer, in: FAZ, 10.9.2009, S. 8.
- ⁸¹ Rn. 249.
- ⁸² Zur Kritik an dieser Aufzählung vgl. hier nur Classen, Claus Dieter: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, in: JZ 2009, S. 881, 887.
- ⁸³ Rn. 236, 238, 243, 409.
- ⁸⁴ Dazu Calliess, Christian: Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik, in: Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, hrsg. von Armin Hatje und Peter M. Huber, in: EuR Beiheft 1/2007, S. 7 ff.
- ⁸⁵ Vgl. z. B. EuGH, Rs. C-147/03, Slg. 2005, I-5969 – Hochschulzugang; Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119 – Bidar, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – Grzelczyk; Rs. 293/83, Slg. 1985, 593 – Gravier.
- ⁸⁶ BVerwG, 5 C 13.07 – Beschluss vom 18.2.2008; vgl. jetzt aber die hin und her lavierenden Schlussanträge des Generalanwalts Poiras Maduro vom 30.9.2009, Rs. C-135/08 (Rottmann) sowie das diesbezügliche Urteil des EuGH vom 2.3.2010, die die Konfliktlage im Ergebnis zu entschärfen scheinen.
- ⁸⁷ So Hillgruber: „Die besseren Europäer“, S. 8, in Antwort auf meinen Beitrag „Unter Karlsruher Totalaufsicht“, in: FAZ, 27.8.2009, S. 8, mit dem er sich aber leider nur unter dem Aspekt der (von der FAZ formulierten) Überschrift, nicht aber inhaltlich auseinandersetzt.
- ⁸⁸ Schorkopf, Frank: Die Europäische Union im Lot – Karlsruher Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2009, S. 718, 722.
- ⁸⁹ Möllers, Thomas: Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter, in: FAZ, 16.7.2009, S. 27; Lenz, Carl Otto: Ausbrechender Rechtsakt, in: FAZ, 8.8.2009, S. 7, demzufolge Bundestag und Bundesrat als oberste Organe der Republik einen Anspruch darauf haben, die Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung selbst zu regeln; Nettesheim, Martin: Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, in: NJW 2009, S. 2867, 2868.

Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof – wer ist die oberste Instanz?

Klaus Ferdinand Gärditz

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Reformvertrag von Lissabon hat erneut bewusst gemacht, dass im an sich von Arbeitsteilung und Kooperation geprägten Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof künftig verstärkt auch Spannungen auftreten können. Das Bundesverfassungsgericht beansprucht gegenüber der Unionsgewalt eine Reserveverantwortung, um europäische Rechtsakte, die ultra vires ergangen sind, oder Übergriffe in die unaufgebbaren Verfassungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland gegebenenfalls unilateral abzuwehren. Dies provoziert die Frage: Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof – wer ist die oberste Instanz?

1. Einleitung

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und Europäischer Gerichtshof (EuGH) stehen in keinem instanziellen Hierarchieverhältnis zueinander. Es handelt sich um zwei selbstständige, jeweils für sich oberste Gerichte, die innerhalb ihres jeweiligen Bezugssystems Rechtsprechungsaufgaben erfüllen.¹ Auch der EuGH übt, soweit er die Einhaltung der Bindungen des Primärrechts, der funktionalen Verfassung der Union, überwacht, Funktionen einer Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Innerhalb der vielfältig verschränkten Rechtsordnungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten folgt auch die rechtsprechende Gewalt einem System der Arbeitsteilung,² was bisweilen – in Fortsetzung der Idee des Verfassungsverbundes³ – als Rechtsschutz- oder Kontrollverbund⁴ umschrieben wird.⁵ Die Verbundidee bringt hierbei nicht nur das Verbindende, sondern gleichermaßen auch die Differenz der verbundenen Glieder zum Ausdruck, die Grundlage einer Zusammenarbeit ohne strukturelle Identitätsverluste ist.⁶

Der Frage, welches Gericht „oberste Instanz“ ist, lässt sich vor diesem Hintergrund nur in einem untechnischen Sinne nachgehen: Wer behält im Fall eines europäischen Verfas-

sungskonflikts das letzte Wort? Hierzu muss man sich zunächst die unterschiedlichen Kontrollaufträge des EuGH einerseits und des BVerfG andererseits vergegenwärtigen.

2. Kontrollauftrag des Europäischen Gerichtshofs

Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV sichert der EuGH die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Recht in diesem Sinne umschließt das gesamte Primär- und Sekundärrecht nebst den daraus abgeleiteten allgemeinen Rechtsgrundsätzen.⁷ Der EuGH gewährleistet über die Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV), das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 f. AEUV) und die Vorlagepflicht nationaler Gerichte (Art. 267 AEUV) sowohl die unionsrechtsimmanente Normenhierarchie als auch gegenüber den Organen der Mitgliedstaaten den Anwendungsvorrang sowie die einheitliche Anwendung des Unionsrechts. Damit errichtet der Vertrag ein geschlossenes und kohärentes Rechtsschutzsystem,⁸ das eine grundsätzlich lückenlose Kontrolle bestehender Bindungen der Organe von Union und Mitgliedstaaten an das Unionsrecht ermöglicht. Die damit umfassend gewährleistete

Rechtsprechungshoheit ist der institutionelle Schlussstein der Union als Rechtsgemeinschaft.⁹

Bindende Entscheidungen des EuGH können nicht mehr mit Rechtsmitteln angegriffen werden.¹⁰ Dies gilt auch dann, wenn der EuGH sein rechtliches Dürfen überschreitet und Unionsrecht fehlerhaft auslegt.¹¹ Entscheidungen des EuGH dürfen daher aus unionsrechtlicher Sicht seitens der Mitgliedstaaten auch nicht mit der Begründung missachtet werden, der Gerichtshof habe das Unionsrecht falsch ausgelegt.¹² Insoweit gilt: In Fragen der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts hat der EuGH jedenfalls aus unionsrechtlicher Binnenperspektive das letzte Wort. Hierin unterscheidet er sich freilich nicht von obersten Gerichten der Mitgliedstaaten.

3. Kontrollauftrag des Bundesverfassungsgerichts

3.1 Kontrolle am Maßstab des Grundgesetzes

Der Kontrollmaßstab des BVerfG ist im Rahmen der sehr unterschiedlichen verfassungsprozessualen Rechtsbehelfe auf die Einhaltung der Bindungen der deutschen Staatsgewalt an das Grundgesetz beschränkt. Die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit prüft nicht die Vereinbarkeit deutscher Hoheitsakte mit dem Unionsrecht.¹³ Unionsrecht ist also kein Kontrollmaßstab. Dem BVerfG kommt auch nicht die Kompetenz zu, Handlungen von Organen der Europäischen Union für ungültig zu erklären. Der damit einhergehende Kontrollverlust gegenüber hoheitlicher Gewalt ist grundgesetzlich durch Art. 23 Abs. 1 GG sanktioniert, wonach die Bundesrepublik zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt und zu diesem Zweck durch Gesetz auch Hoheitsrechte übertragen kann. Insoweit kommt es also zu keinen Rechtsprechungskonflikten mit dem EuGH.¹⁴

Unionsrecht erlangt im Verfassungsprozess allenfalls als Vorfrage Bedeutung.¹⁵ Kommt es für die Beurteilung einer Verfassungsfrage auf Geltung oder Inhalt von Unionsrecht an,¹⁶ muss das BVerfG inzident zunächst die Vorgaben des Unionsrechts ermitteln,¹⁷ ist insoweit aber der von Art. 23 Abs. 1 GG abgedeckten Autorität des EuGH in europarechtlichen Auslegungsfragen unterworfen.¹⁸ Das BVerfG schützt sogar flankierend diese Stellung des EuGH als „oberste Instanz“ in Fragen der Auslegung des Unionsrechts, indem es eine willkürliche Verletzung der Vorlagepflicht durch deutsche Gerichte als Verletzung des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 1 GG) bewertet, die eine Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG) begründen kann.¹⁹

3.2 Kontrolle der Bindung des Gesetzgebers bei der Übertragung von Hoheitsgewalt

Der auf Verfassungsfragen beschränkte Kontrollmaßstab des BVerfG schließt freilich die Kompetenz ein, die Grundgesetzkonformität des vertragsändernden Zustimmungsgesetzes zu überprüfen. Jede gesetzliche Veränderung des in seinen Grundlagen völkervertragsrechtlichen Primärrechts unterliegt dem Vorbehalt, dass dem deutschen Gesetzgeber eine Kompetenzübertragung überhaupt gestattet war. Absolute inhaltliche Grenzen ergeben sich hierbei aus dem materiellen Identitätskern der Verfassung, wie er in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegt ist. Eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze – sprich: Menschenwürde, Demokratie, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatlichkeit – berührt werden, ist unzulässig. Dies gilt nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ausdrücklich auch, soweit Hoheitsrechte auf die Union übertragen werden. In diesem Kontrollrahmen ist das BVerfG aus staats-

rechtlicher Sicht in der Tat oberste Instanz.²⁰ Dies hat es den Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung auch bisweilen spüren lassen, zuletzt in seiner Entscheidung zum Lissabon-Vertrag.

Ist eine Kompetenzübertragung unzulässig, weil sie gegen den durch Art. 79 Abs. 3 GG markierten und insoweit unaufgebbaren Identitätskern verstößt, ist das fragliche Zustimmungsgesetz nichtig. Es kommt mithin aus staatsrechtlicher Sicht schon nicht zu einer wirksamen Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Union. Die Unwirksamkeit des Zustimmungsgesetzes nach innerstaatlichem Recht führt zwar aus sich heraus noch nicht dazu, dass auch die Übertragung von Hoheitsgewalt völkerrechtlich unwirksam wäre. Staatsrechtliche und unionsrechtliche Bindungen können hierdurch auseinanderdriften. Praktisch gesehen lässt sich ein solcher Verfassungskonflikt aber dadurch vermeiden, dass eine Ratifikation (wie bisher stets) erst erfolgt, wenn das (erfahrungsgemäß immer angerufene) BVerfG die Verfassungskonformität des Zustimmungsgesetzes festgestellt hat.

3.3 Reserveverantwortung gegenüber der Unionsgewalt

Hierbei hat es jedoch nicht sein Bewenden. Denn die Verfassungskonformität der abstrakten Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Union durch Zustimmungsgesetz beseitigt nicht die Gefahr, dass erst die konkrete Inanspruchnahme der eingeräumten Kompetenzen durch die Union im Wege der Sekundärrechtsetzung zu Konflikten mit deutschem Verfassungsrecht führt. Dies ist dann der Fall, wenn Handlungen von Organen der Union nach ihrem Inhalt oder ihrem Zustandekommen mit Strukturentscheidungen des deutschen Staatsrechts unvereinbar sind. Zwar ist der Vorrang des Unionsrechts und damit der Auslegungsprimat des EuGH im Grundsatz anerkannt und in der täglichen

Rechtspraxis insgesamt weitgehend konfliktfrei sichergestellt. Indes behält sich das BVerfG eine Reserveverantwortung gegenüber der Unionsgewalt vor.

Vorrangfragen sind in einem arbeitsteiligen Mehrebenensystem von vornherein komplex und vielschichtig; sie lassen sich nicht auf ein bloßes Hierarchieproblem reduzieren.²¹ Dem grundsätzlichen Vorrang stehen Restvorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber. Dass ein demokratischer Rechtsstaat Kompetenzen nicht bedingungslos entäußert, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit und im Übrigen keineswegs eine spezifische Erfindung des BVerfG.²² Bereits das dezidiert europafreundliche Grundgesetz macht solche Vorbehalte explizit sichtbar, da es keine beliebige Integration ermöglicht, sondern nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nur die Integration in eine Union, „die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“

Das Unionsrecht ist eine abgeleitete Rechtsordnung. Die Union verfügt also nur über Hoheitsgewalt, soweit ihr diese von den Mitgliedstaaten übertragen wurde.²³ Dies führt dazu, dass Inhalt und Grenzen unionsrechtlicher Kompetenzen auch von den Grenzen der innerstaatlichen Übertragungsermächtigung abhängig bleiben.²⁴ Dies gilt auch für die übertragene Rechtsprechungskompetenz des EuGH.²⁵ Eine Grenze der Anerkennung der Rechtsprechungskompetenz des EuGH bildet die willkürliche Auslegung des Unionsrechts, namentlich die Bestätigung von Rechtsakten, für die sich eine Kompetenz der Union nicht mehr *lege artis* begründen lässt (sog. „ausbrechender Rechtsakt“).²⁶ Überschreitungen der Integrationsermächtigung, die vom Grundgesetz nicht gedeckt sind, muss das BVerfG notfalls unilateral abwehren.²⁷ Der verfassungsrechtliche Kern des Problems besteht nicht darin, ob überhaupt eine Reserveverantwortung ge-

genüber der Unionsgewalt besteht, sondern wann die Schwelle überschritten ist, die den Prüfungsvorbehalt auslöst.²⁸ Dass es hierbei nicht um einen alltäglichen Kontrollmaßstab gehen kann,²⁹ liegt auf der Hand.

3.3.1 Die Entwicklung des Kontrollvorbehalts

Das BVerfG hat sich frühzeitig darum bemüht, im Bereich des anfänglich auf europäischer Ebene nur schwach ausgebildeten Grundrechtsschutzes eine Reserveverantwortung aufzubauen,³⁰ die es aber mit der Ausdifferenzierung eines im Großen und Ganzen wirksamen Grundrechtsschutzes auf Gemeinschafts- respektive Unionsebene zunehmend deaktiviert hat.³¹ Der schrittweise etablierte Grundrechtsschutz auf Unionsebene hat mit dem Inkrafttreten der EU-Grundrechtecharta durch den Lissabon-Vertrag (Art. 6 Abs. 1 EUV) nunmehr auch einen förmlichen Abschluss im System der Rechtsquellen gefunden, was Interventionsbedürfnisse hier jedenfalls vorerst unwahrscheinlich macht.³² Das BVerfG verzichtet heute prinzipiell auf eine Grundrechtskontrolle europäischer Hoheitsgewalt und überlässt diese dem EuGH, der seinerseits Unionsrechtsakte am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte zu prüfen hat.³³ Belässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten indes Umsetzungsspielräume, kontrolliert das BVerfG – wie die Entscheidungen zum Treibhausemissionshandel, zum Europäischen Haftbefehl und jüngst zur Vorratsdatenspeicherung unterstreichen³⁴ – vollumfänglich die nationalen Umsetzungsakte, soweit diese nicht unionsrechtlich determiniert sind. Seit dem Maastricht-Urteil überprüft das BVerfG zudem die grundsätzliche Demokratieverträglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft bzw. Union.³⁵ Das Gericht behielt sich schließlich die Kompetenz vor, punktuell ausbrechende Einzelakte für innerstaatlich unanwendbar zu erklären.³⁶

3.3.2 Ultra-vires- und Identitätskontrolle nach der Lissabon-Entscheidung

Den gegenwärtigen Stand der vom BVerfG gegenüber der Unionsgewalt in Anspruch genommenen Kontrollkompetenz markiert das Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009. Das BVerfG beansprucht in Fortentwicklung³⁷ seiner bisherigen Rechtsprechung³⁸ die Kompetenz, „die Integrationsverantwortung im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union [...] und zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Rahmen einer Identitätskontrolle einfordern zu können“.³⁹ Das Gericht etabliert damit gegenüber der Unionsgewalt ein duales Kontrollregime, das eine Ultra-vires- und eine Identitätskontrolle umfasst.

Die Ultra-vires-Kontrolle ist darauf gerichtet, Unionsrechtsakte abzuwehren, die aus dem vertraglich festgelegten Integrationsprogramm ausbrechen. Ein Rechtsakt ultra vires lässt sich also gegenüber der Bundesrepublik nicht mehr unter Berufung auf das deutsche Zustimmungsgesetz legitimieren.⁴⁰ Demgegenüber überprüft das BVerfG im Rahmen der Identitätskontrolle, ob die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Union die deutsche Verfassungsidentität, sprich: den nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V. mit Art. 79 Abs. 3 GG unaufgebbaren Verfassungskern, strukturellen Deformationen aussetzt. Beide Kontrollverfahren können sich überschneiden, da die Beantwortung der Frage, ob ein Hoheitsakt aus dem vertraglichen Integrationsprogramm ausbricht und damit ultra vires ergeht, auch davon abhängen kann, ob aus der Sicht des deutschen Staatsrechts gemessen an Art. 79 Abs. 3 GG überhaupt wirksam Hoheitsgewalt übertragen wurde. Der bisherige Vorbehalt einer Grundrechtskontrolle dürfte hierbei weitgehend von der Identitätskontrolle absorbiert werden.

3.3.3 Verfassungsprozessuale Durchsetzung de lege lata

Das BVerfG beansprucht für sich das Monopol, Unionsrecht aus den genannten Gründen in Deutschland für unanwendbar zu erklären. Es erklärt sich also im innerstaatlichen Verhältnis – gegenüber Instanzgerichten und wohl auch gegenüber Verwaltungsbehörden – selbst zur einzigen und damit obersten Instanz einer möglichen Ultra-vires- und Identitätskontrolle.⁴¹ In der Verfassung ist ein solches Monopol – anders als für die Verwerfung parlamentarischer Gesetze (Art. 100 Abs. 1 GG) – freilich an sich nicht vorgesehen; es ist eine im Kern integrationspolitisch und damit für ein Gericht denkbar schlecht begründete Erfindung des BVerfG.

Auch soweit sich das BVerfG eine Ultra-vires- und Identitätskontrolle vorbehält, entscheidet es nicht verbindlich über die Gültigkeit von Unionsrecht und kann auch keine Entscheidungen treffen, die die Organe der Union binden. Das Gericht kann lediglich über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Mitwirkung von deutschen Organen am europäischen Rechtsetzungsprozess entscheiden oder einen Akt unionaler Hoheitsgewalt in der Rechtsordnung der Bundesrepublik für unbeachtlich bzw. unanwendbar erklären.⁴² Schon insoweit ist die vom BVerfG in Anspruch genommene Entscheidungsmacht letztlich rein defensiv ausgerichtet. Zudem fixieren die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zunächst nur den materiellen Kontrollmaßstab. Ein Kontrollzugriff ist dem Gericht jedoch nur eröffnet, soweit überhaupt gemessen am geltenden Verfassungsprozessrecht der Weg zum BVerfG eröffnet ist. Das Gericht deutet hierzu zwar Rechtsschutzmöglichkeiten an, die aber teilweise prozessrechtlich eher fragil konzipiert und unausgegoren erscheinen.⁴³

Beeinträchtigungen der demokratischen Selbstbestimmung kann jeder wahlberechtigte Bürger – gestützt auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – im Wege der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) gel-

tend machen.⁴⁴ In Anbetracht der hohen Hürden, die das Gericht absehbar an die substantiierte Darlegung einer Verletzung anlegen wird,⁴⁵ dürfte das Eskalationsrisiko hier geringer ausfallen, als dies bisweilen angenommen wurde. Zudem ist das unbeschadet des proklamierten Verwerfungsmonopols des BVerfG fortbestehende Gebot der Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) zu beachten, das den Einzelnen zwingt, zunächst Fachgerichte um Rechtsschutz zu ersuchen, soweit dieser – wie namentlich beim mitgliedstaatlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts – eröffnet ist. Fachgerichte werden wiederum in die Pflicht genommen, den EuGH im Vorlageverfahren anzurufen.⁴⁶ Eine Richtervorlage entsprechend Art. 100 Abs. 1 GG scheint das BVerfG ebenfalls für zulässig zu erachten.⁴⁷ Zuvörderst muss sich freilich ein Instanzgericht schon aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Europafreundlichkeit um eine Aufhebung des fraglichen Sekundärrechtsakts durch Vorlage an den EuGH nach Art. 267 AEUV bemühen, sofern hierfür gemeinschaftsrechtliche Ansatzpunkte bestehen. Unterbleibt dies, ist eine Richtervorlage unzulässig, was einmal mehr den Auslegungsprimat des EuGH schützt.

Übergeht die Bundesregierung durch ihr Zustimmungsverhalten verfassungsrechtliche Kompetenzen des Bundestags oder des Bundesrats,⁴⁸ können sich diese Organe im Wege des Organstreits (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) hiergegen wenden. Antragsteller können als in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattete Organteile⁴⁹ auch einzelne Fraktionen sein, soweit sie im Wege der Prozesstandschaft (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) Rechte des Bundestags geltend machen. Ob darüber hinaus auch ein einzelner Abgeordneter, der als anderer Beteiligter im Organstreit parteifähig ist,⁵⁰ geltend machen kann, in seinem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG objektivierte Recht als Repräsentant des Deutschen Volkes durch Entzug parlamentarischer Mitwirkungsrechte verletzt zu sein, ist weiterhin offen, aber wohl zu bejahen.⁵¹

Auch ein Bund-Länder-Streit eines Bundeslandes gegen den Bund nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG wird in vielen Fallkonstellationen statthaft sein. Ein antragstellendes Bundesland müsste geltend machen können, in seinen bundesstaatsspezifischen verfassungsrechtlichen Kompetenzen verletzt zu sein.⁵² Allein die Verfassungsbindung der Legislative (Art. 20 Abs. 3 GG) erfüllt diese Voraussetzung nicht.⁵³ Allerdings ist ein Bund-Länder-Streit statthaft, wenn Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 Satz 1, Abs. 5, Abs. 6 GG) in Streite stehen.⁵⁴ Auch wenn der Bundesrat ein Bundesorgan ist, wirken die Länder „durch den Bundesrat“ (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG), sprich: qua organisationsrechtlicher Mediatisierung,⁵⁵ an der europäischen Integration mit. Insoweit geht es auch um organstreitfähige Länderkompetenzen. Darüber hinaus erscheint eine Ultra-vires- oder Identitätskontrolle qua Bund-Länder-Streit immer dann statthaft, wenn ein Bundesland geltend machen kann, das Zustimmungsverhalten eines Bundesorgans führe zu einer Bindung der Länder an demokratieinkompatibles Unionsrecht.⁵⁶ Eine Deformation der demokratischen Verfassungsidentität des Bundes würde qua Vorrang des Bundesrechts unmittelbar auf die demokratische Verfassung der Länder (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) durchschlagen.

Insgesamt besteht also eine Reihe an Möglichkeiten, sich Zugang zum BVerfG mit dem Ziel zu verschaffen, eine Ultra-vires- oder Identitätskontrolle gegenüber Rechtsakten der Union zu aktivieren.

3.3.4 Verfassungsprozessrechtliche Arrondierung de lege ferenda

Das BVerfG hat schließlich angedeutet, dass der Gesetzgeber auch ein besonderes Verfahren der Ultra-vires- und der Identitätskontrolle vorsehen könnte.⁵⁷ Zu begrüßen wäre dies allemal.⁵⁸ Denn zum einen beste-

hen erhebliche Unsicherheiten fort, welche Rechtsbehelfe unter welchen Voraussetzungen zulässig sind. Zum anderen ist bislang jedenfalls in der Regel nur eine Inzidentkontrolle des Unionsrechts möglich. Eine Tenorierung, die Unionsrecht innerstaatlich mit Wirkung erga omnes für unanwendbar erklärt, ist demgegenüber mit den hier thematisierten Rechtsbehelfen nicht möglich.⁵⁹ Streitgegenstand und Tenor bleiben daher hinter einer prinzipalen Ultra-vires- und Identitätskontrolle zurück. Das BVerfG müsste auf die Bindungswirkung tragender Entscheidungsgründe⁶⁰ verweisen, worunter nicht zuletzt die Rechtssicherheit und die (schon integrationspolitisch wünschenswerte) Transparenz der Konflikterledigung leiden würden. Dies spricht de lege ferenda für eine verfassungsprozessuale Arrondierung des Rechtsschutzsystems, die das BVerfG auf eindeutiger und parlamentarisch verantworteter Grundlage als oberste Kontrollinstanz gegenüber der Unionsgewalt im innerstaatlichen Raum bestätigt. Eine entsprechende Regelung, die neben die Verfassungsbeschwerde und die genannten staatsrechtlichen Verfahren träte, könnte in Anlehnung an die abstrakte Normenkontrolle (§§ 76 ff. BVerfGG) erfolgen und gezielt auf die Feststellung der Unanwendbarkeit eines Unionsrechtsakts gerichtet sein. Parallel hierzu könnte das vom BVerfG mit nicht ganz zweifelsfreier Begründung beanspruchte Verwerfungsmonopol einfach-gesetzlich in Entsprechung der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 80 ff. BVerfGG – auf der Grundlage des Art. 93 Abs. 3 GG – abgesichert werden.⁶¹

4. Konflikte und ihre Auflösung

Wenn bislang von einem – in der Lissabon-Entscheidung mit Augenmaß ausgebauten, vor allem aber gegenüber der Maastricht-Entscheidung konkretisierten – Kontrollvorbehalt des BVerfG die Rede war, so darf nicht übersehen werden, dass rechtliche

Wertungskonflikte mit dem EuGH allenfalls in seltenen Ausnahmesituationen derart eskalieren werden, dass eine Intervention aus Karlsruhe nötig erscheint. Tatsächlich funktioniert insgesamt die Kooperation zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH gut.⁶² Es besteht auch kein Anlass, an einem verantwortungsbewussten Umgang des BVerfG mit der von ihm in Anspruch genommenen Kontrollkompetenz zu zweifeln. Das Gericht wird wie bisher behutsam vorgehen und das gewachsene Kooperationsverhältnis mit dem EuGH⁶³ nicht gefährden.

Auch eine funktionierende Kooperation kann indes nicht verhindern, dass Konfliktfälle auftreten. Der vage deskriptive Begriff des Kooperationsverhältnisses entbindet nicht davon, normative Zuständigkeiten nach dogmatisch tragfähigen Kriterien voneinander abzugrenzen.⁶⁴ Anlässe für eine offene Auseinandersetzung mit der Methodik des EuGH hätte es schon bislang gegeben,⁶⁵ ohne dass diese vom BVerfG aufgegriffen worden wären. Das BVerfG wird aber, wenn es seine eigenen Aussagen aus der Lissabon-Entscheidung nicht desavouieren will, irgendwann die in Anspruch genommene Kontrollkompetenz ernst nehmen und „den Luxemburger Kollegen in die Parade“ fahren müssen.⁶⁶ Wie sehen aber künftige Konfliktszenarien aus, in denen es um die Behauptung als „oberste Instanz“ gehen könnte?

4.1 Ultra-vires-Kontrolle

Der erste Blick richtet sich zwangsläufig auf die Ultra-vires-Kontrolle. Die Ultra-vires-Kontrolle ist das verfassungsprozessuale Instrument, das für die Union konstitutive Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (unter Einbeziehung des Subsidiaritätsprinzips) innerstaatlich flankierend abzusichern. Die Frage, ob ein ausbrechender Rechtsakt vorliegt, beurteilt sich anhand des primären

Unionsrechts, das die von den Mitgliedstaaten übertragenen unionalen Hoheitsrechte inhaltlich festlegt und zugleich begrenzt. Das BVerfG kann diese Frage also nicht entscheiden, ohne zugleich Unionsrecht auszulegen.⁶⁷ Der AEUV sieht indes, wie eingangs dargelegt, ein umfängliches Rechtsschutzsystem vor, Kompetenzüberschreitungen der Unionsorgane abzuwehren. Die Ultra-vires-Kontrolle greift also erst, wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist.⁶⁸ Eine Kompetenzkontrolle durch das BVerfG wird daher nur nachrangig zum Tragen kommen, wenn der EuGH den fraglichen Rechtsakt – und sei es auf Vorlage des BVerfG – bereits bestätigt hat, die hierfür gegebene Begründung aber auf Grund erheblicher Zweifel an der methodischen Vertretbarkeit angreifbar ist.

Schon die Divergenz zwischen der fallrechtlichen Methode des EuGH und der deutschen Dogmatik⁶⁹ erfordert besondere Sorgfalt im Umgang mit Verdikten der europäischen Gerichtsbarkeit, die eine andere funktionsadäquate Methodik benötigt, das aus den Rechtsvorstellungen von 27 Mitgliedstaaten gespeiste Unionsrecht angemessen zu interpretieren.⁷⁰ Ob Organe der Union ultra vires handeln, also eine Handlung von keiner vertraglichen Kompetenz mehr gedeckt ist, ist letztlich immer eine Frage der Interpretation. Auch das BVerfG sieht daher, dass sich die verfassungsrechtlich gebotene Integrationsverantwortung nur dann wahren lässt, wenn eine kalkulierbare Auslegung von den oftmals offen formulierten Vertragskompetenzen möglich bleibt.⁷¹ Ist die Auslegung des Unionsrechts aber primär dem EuGH anvertraut, entscheiden auch dessen methodische Standards über die Reichweite der Kompetenzen aus unionsrechtlicher Sicht. Da der EuGH kaum explizit eine Kompetenzüberschreitung feststellen und billigen wird, kommt der bundesverfassungsgerichtlichen Ultra-vires-Kontrolle nur dann kritisches Potential zu, wenn das Gericht auch bereit ist, die Schlüsse des EuGH auf

eine Kompetenz in methodischer Hinsicht zu überprüfen. Es hätte also, anders gewendet, nahe gelegen, die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft ernst zu nehmen und die Wahrung methodischer Mindeststandards durch die europäische Rechtsprechung zu fordern, um die gesetzliche Kompetenzübertragung nach Inhalt und Umfang vorhersehbar sowie hierdurch beherrschbar zu halten.

Genau hier war indes das BVerfG in seiner Lissabon-Entscheidung nicht nur zurückhaltend, was im Hinblick auf das Kooperationsverhältnis zum EuGH noch verständlich gewesen wäre, sondern letztlich kontraproduktiv. Ausdrücklich billigt das Gericht als Teil des vom Grundgesetz gewollten Integrationsauftrages „eine Tendenz zur Besitzstandswahrung (acquis communautaire) und zur wirksamen Kompetenzauslegung im Sinne der US-amerikanischen implied powers-Doktrin“ oder, was mit Blick auf den EuGH besonders wichtig erscheint, „der Effet Utile-Regel des Völkervertragsrechts“. ⁷² Akzeptiert man aber sowohl ungeschriebene Kompetenzen als auch primär an der effektiven Verwirklichung des Integrationsauftrags ausgerichtete Auslegungsregeln ohne weiteren Vorbehalt, lässt sich einem Zerfließen der Kompetenzen und damit des staatsrechtlich unaufgebbaren Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung kaum mehr etwas entgegensetzen. ⁷³ Das BVerfG hat hier einen Blankoscheck erteilt und wird unter diesen Prämissen künftig letztlich (beinahe) jede Entscheidung des EuGH akzeptieren müssen, die sich zumindest irgendwie um eine rechtliche Begründung bemüht. Das BVerfG hat sich im Bereich der Ultra-vires-Kontrolle letztlich als oberstes Kompetenzgericht ohne substantielle Kontrollkompetenz inaugurieren lassen. Das Gericht hat der Ultra-vires-Kontrolle rein vorsorglich nicht nur den, sondern (beinahe) alle Zähne gezogen. Der Verdacht liegt daher nahe, dass dann auch von künftigen, noch ausstehenden Tigersprüngen des Gerichts nicht mehr als imposante Bettvorleger zu erwarten sind.

4.2 Identitätskontrolle

Im Rahmen der Identitätskontrolle prüft das BVerfG, ob der verfassungsrechtlich unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist. ⁷⁴ Hierbei geht es – anders als im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle – um originär staatsrechtliche Fragen, die sich nicht aus dem Unionsrecht, sondern nur aus dem Grundgesetz heraus beantworten lassen. Das BVerfG betont zwar, dass es bei der Ausübung seiner Kompetenz den ebenfalls verfassungsrechtlich radizierten Grundsatz der Europafreundlichkeit (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) und damit auch das Gebot loyaler Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon) achten werde. Ungeachtet dessen, und auch hieran lässt das Gericht keinen Zweifel, enden Europafreundlichkeit und Loyalität dort, wo die tragenden Strukturprinzipien der Verfassung (Art. 79 Abs. 3 GG) verletzt werden.

4.2.1 Vorlagepflicht?

Eine Vorlagepflicht an den EuGH nach Art. 267 AEUV besteht zwar grundsätzlich auch für das BVerfG. Die Pflicht aktualisiert sich aber nicht automatisch, da der rein verfassungsrechtliche Maßstab der Identitätskontrolle von dem des EuGH abweicht und sich insoweit keine entscheidungserheblichen gemeinschaftsrechtlichen Vorfragen stellen. ⁷⁵ Wenn freilich angegriffenes, vom EuGH noch nicht bestätigtes Sekundärrecht bereits wegen Unvereinbarkeit mit Primärrecht ungültig sein könnte und daher schon ein tauglicher Gegenstand einer Identitätskontrolle entfiel, wäre eine Vorlage des BVerfG an den EuGH statthaft und auch erforderlich. Gleiches gilt, wenn die Auslegung des Unionsrechts für die Frage der Identitätsverletzung vorgreiflich ist, etwa weil möglicherweise eine restriktive Interpretation durch den EuGH einen Identitätskonflikt vermeiden könnte.

4.2.2 Kontrollumfang

Man wird das BVerfG so verstehen dürfen, dass es zur impermeablen Verfassungsidentität im Sinne der Identitätskontrolle auch jene Vorbehaltsbereiche rechnet, die es kraft besonderer Demokratienähe, nämlich als Ausdruck vitaler Staatsfunktionen sowie kultureller Identität und als Substrat demokratischer Verständigung,⁷⁶ im Wesentlichen dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten hat.⁷⁷ Dies sind vor allem das Staatsangehörigkeitsrecht, der Kernbereich staatlicher Strafrechtspflege und „kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.“⁷⁸ Das Gericht stellt hier mehrmals den unmittelbaren Bezug zum Demokratieprinzip her⁷⁹ und will diese Themenbereiche daher offenbar an der integrationsfesten Armierung des Art. 79 Abs. 3 GG teilhaben lassen, was zugegeben zu einem potentiell sehr weiten bundesverfassungsgerichtlichen Kontrollumfang führt.⁸⁰

4.2.3 Europäischer Identitätsschutz

Am ehesten ließen sich Konfliktpotentiale dadurch entschärfen, dass sich der EuGH selbst verstärkt zum Wächter einer autonom von den Mitgliedstaaten auszufüllenden Verfassungsidentität macht. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV verpflichtet die Union nämlich darauf, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, wozu ausdrücklich auch die „grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen“ zählen. Insoweit wäre es dem EuGH durchaus möglich, Sekundärrecht der Union wegen einer Missachtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten zu verwerfen.⁸¹

5. Verbleibende Schwebelage

Wer ist nun aber oberste Instanz? Hat eines der Gerichte, der EuGH oder das BVerfG,

im Konfliktfall das letzte Wort? Eindeutig beantworten lässt sich die Frage nicht. Aus der Sicht des Unionsrechts kann sich kein mitgliedstaatliches Gericht zur Instanz über dem EuGH aufschwingen, was die Auslegung des Unionsrechts betrifft. Aus der Sicht des Grundgesetzes hat sich das BVerfG indes innerstaatlich als oberste Instanz auch über die Anwendung des Unionsrechts eingesetzt, soweit Unionsrecht mit elementaren Strukturvorbehalten des deutschen Verfassungsrechts unvereinbar ist. Da es sich beim Unionsrecht um eine lediglich abgeleitete Rechtsordnung handelt, ist es konsequent, dass die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte auch die Wächter über den Ableitungszusammenhang bleiben, also im Konfliktfall das letzte Wort behalten.

Tatsächlich muss das BVerfG aber, wenn es einmal Unionsrecht in der Bundesrepublik für unanwendbar erachtet, damit rechnen, dass es das letzte Wort nicht behält. Denn auch die bundesverfassungsgerichtlich initiierte Nichtanwendung von Unionsrecht stellt aus unionsrechtlicher Perspektive eine Vertragsverletzung dar, über die der EuGH gegebenenfalls zu entscheiden hat (Art. 258 f. AEUV). Ob der EuGH den Fehdehandschuh aus Karlsruhe aufgreifen und zur Eskalation eines Verfassungskonflikts beitragen würde, ist mangels staatspraktischen Anschauungsmaterials nicht absehbar. Arbeitsteilige Rechtsprechung im Mehrebenensystem ist angewiesen auf die gegenseitige Einsichts- und Kompromissfähigkeit der Akteure,⁸² an der es bislang eigentlich nicht gefehlt hat.⁸³

Jedenfalls die Frage nach der obersten Instanz verbleibt in der Schwebe.⁸⁴ Bereits die Möglichkeit, Verfassungskonflikte gerichtsförmig auszutragen, und sei es auch mit im Ergebnis gegenläufigen Urteilen, stabilisiert indes die Union als Rechtsgemeinschaft, schon weil ein möglicher Rechtsprechungskonflikt in seinen Folgen beherrschbar bliebe, mit rein rechtlichen Argumenten auszutragen wäre und die Verweigerung der Gefolgschaft in einer punktuellen Sachfrage nicht ernsthaft zu einem Auseinanderbrechen der

Union führen würde. Die unvermeidbar verbleibende Restunsicherheit sollte durchaus positiv bewertet werden. Durch den Verzicht darauf, die Letztentscheidungsbezugnis rechtlich eindeutig zu lokalisieren, wird ein System konkurrierender checks and balances etabliert,⁸⁵ das alle beteiligten Akteure zu Sorgfalt und Behutsamkeit anhält. Das Entscheidende am Kontrollvorbehalt des BVerfG ist also gar nicht die Häufigkeit oder Intensität seiner Aktualisierung, sondern eine latente Erinnerung daran, dass ein lebendiges Kooperationsverhältnis auf gegenseitiger Rücksichtnahme beruht, die auch die europäische Gerichtsbarkeit in die Pflicht nimmt. Am erfolgreichsten ist der bundesverfassungsgerichtliche Interventionsvorbehalt also dann, wenn das Gericht ihn nicht aktivieren muss. Bislang zeichnet sich auch das BVerfG keineswegs durch europarechtspolitische Hyperaktivität aus, wie ihm dies im Anschluss an die Lissabon-Entscheidung vielfach vorgehalten wurde.⁸⁶ Eher stellt sich die Frage, ob die bisherige

Zurückhaltung des Gerichts, aus seinen hehren Grundsätzen auch in konkreten Fällen einmal Konsequenzen zu ziehen, nicht den eigenen und sehr gut begründeten Kontrollvorbehalt untergräbt.

Wie dem auch sei: In der Lissabon-Entscheidung ging es dem BVerfG jedenfalls nicht um eine Renaissance überholter Leitbilder nationalstaatlicher Geschlossenheit, sondern vor allem um den Schutz von Demokratie und Selbstbestimmung.⁸⁷ Eine Rückbesinnung hierauf ergäbe indes ein wesentlich moderneres Leitbild einer auf Demokratie und Selbstbestimmung gründenden Europäischen Union (Art. 2, 6, 10 EUV) als das verbreitete und selbstgenügsame Beharren auf dem Funktionieren gewachsener Exekutivbürokratien. Demokratie kann eben auch unbequem sein. Das BVerfG ist und bleibt insoweit vor allem oberste Instanz der Bürger, die Rechtsschutz jedem versprochen hat, der seine demokratische Selbstbestimmung in Gefahr sieht.

Anmerkungen

- ¹ Siehe eingehend Huber, Peter Michael: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60/2001, S. 194, 211 ff.
- ² Oeter, Stefan: Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, in: VVDStRL 66/2007, S. 361, 365.
- ³ Pernice, Ingolf: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60/2001, S. 148, 163 ff.; kritisch Jestaedt, Matthias: Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation, in: Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa: Gedächtnisschrift für Wolfgang Blomeyer, hrsg. von Rüdiger Krause, Winfried Veelken und Klaus Vieweg, Berlin 2004, S. 638 ff.
- ⁴ Schmidt-Aßmann, Eberhard: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Berlin / Heidelberg, 2. Aufl. 2004, S. 232.
- ⁵ Eingehend für die Verkoppelung Pernice, Ingolf: Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsverbund, Berlin 2006, S. 17 ff.
- ⁶ Di Fabio, Udo: Das Recht offener Staaten, Berlin 1998, S. 99.
- ⁷ Wegener, Bernhard, in: EUV/EGV, hrsg. von Christian Calliess, Matthias Ruffert, München, 3. Aufl., 2007, Art. 220, Rn. 8.
- ⁸ Hierzu EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – C-294/83 (Les Verts), Slg. 1986, 1339, Rn. 23 ff.; Urt. v. 15.5.1986 – 222/84 (Johnston), Slg. 1986, 1651, Rn. 18; Urt. v. 15.10.1987 – 222/86 (Unectef), Slg. 1987, 4097, Rn. 14 ff.; Urt. v. 21.2.1991 – C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, Rn. 18; Urt. v. 25.7.2002 – C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores), Slg. 2002, I-6677, Rn. 39, Rn. 38 ff.; Urt. v. 13.3.2007 – C-432/05 (Unibet), Slg. 2007, I-2271 Rn. 37.
- ⁹ Vgl. hierzu EuGH, Urt. v. 25.7.2002 – C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores), Slg. 2002, I-6677, Rn. 38; Urt. v. 18. 1. 2007 – C-229/05 (Osman Ocalan u.a.), Slg. 2007, I-439, Rn. 109; Pernice, Ingolf: in: GG, Bd. II, hrsg. von Horst Dreier, Tübingen, 2. Aufl., 2006, Art. 23, Rn. 56; Streinz, Rudolf: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Rechtsstaat und Grundrechte: Festschrift für Detlef Merten, hrsg. von Ferdinand Kirchhof, Hans-Jürgen Papier und Heinz Schäffer, Heidelberg u. a. 2007, S. 395 ff.; Zuleeg, Manfred: Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, in: NJW 1994, S. 545 ff.; eingehend Mayer, Franz C.: Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Europawissenschaft, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice und Ulrich Haltern, Baden-Baden 2005, S. 429 ff.
- ¹⁰ Eingehend Germelmann, Claas Friedrich: Die Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen in der Europäischen Union, Tübingen 2009, S. 326 ff.
- ¹¹ Vgl. Huber, Peter Michael: Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof als Hüter der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung, in: AöR 116/1991, S. 210, 219.
- ¹² Siehe BVerfGE 73, S. 339, 366 ff.; 82, S. 159, 192 ff.; Huber, Peter Michael: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zu den nationalen Gerichten, in: Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/2, hrsg. von Detlef Merten, Hans-Jürgen Papier, Heidelberg 2009, § 172, Rn. 7.
- ¹³ Huber: Handbuch der Grundrechte, § 172, Rn. 15.
- ¹⁴ Siehe bereits BVerfGE 37, S. 271, 278.
- ¹⁵ Vgl. BVerfGE 92, S. 203, 241; 95, S. 173, 181; 113, S. 273, 300 f.
- ¹⁶ Siehe zu diesen Fällen Frowein, Jochen A.: Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, hrsg. von Christian Stark, Tübingen 1976, S. 187, 200.
- ¹⁷ Siehe im Einzelnen Huber: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs, § 172, Rn. 17 ff.
- ¹⁸ Schlaich, Klaus / Koriath, Stefan: Das Bundesverfassungsgericht, München, 7. Aufl., 2007, Rn. 23.
- ¹⁹ BVerfGE 73, S. 339, 366 ff.; 82, S. 159, 192 ff. Eingehend zum Diskussionsstand Roth, Wolfgang: Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Vorlagepflicht an den EuGH, in: NVwZ 2009, S. 345 ff.
- ²⁰ Vgl. auch Isensee, Josef: Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes – Das Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon, in: ZRP 2010, S. 33, 334: „Die Integrations Schritte stehen somit unter verfassungsrechtlichem Rechtfertigungszwang. Ob sie ihm standhalten, darüber entscheidet letztverbindlich das BVerfG.“
- ²¹ Oeter: Rechtsprechung zwischen nationalen Verfassungsgerichten, S. 264.

- 22 Siehe zu Vorbehalten anderer Mitgliedstaaten Huber: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs, § 172, Rn. 53; Ley, Isabelle: Brünn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts, in: JZ 2010, S. 165 ff.; Weber, Albrecht: Die Europäische Union unter Richtervorbehalt?, in: JZ 2010, S. 157 ff. Vgl. parallel gegenüber dem Völkerrecht EuGH, Urt. v. 3.9.2008 – C-402/05 P u. a. (Kadi), in: EuR 2009, S. 80, Rn. 281 ff. Grundlegend hierzu Mayer, Franz C.: Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, München 2000.
- 23 Vgl. BVerfGE 75, S. 223, 242; 89, S. 155, 190; BVerfG, NJW 2009, S. 2267, Rn. 231; Müller-Franken, Sebastian: Die demokratische Legitimation öffentlicher Gewalt in Zeiten der Globalisierung, in: AöR 134/2009, S. 542, 550.
- 24 Vgl. Wegener: EUV/EGV, Art. 220, Rn. 29.
- 25 Vgl. BVerfGE 75, S. 223, 242.
- 26 Huber: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs, § 172, Rn. 9.
- 27 So treffend für das Verhältnis zum EGMR Schilling, Jan Moritz: Deutscher Grundrechtsschutz zwischen staatlicher Souveränität und menschenrechtlicher Europäisierung, Tübingen 2010, S. 31 ff.
- 28 Wegener: EUV/EGV, Art. 220, Rn. 30.
- 29 Oeter: Rechtsprechung zwischen nationalen Verfassungsgerichten, S. 377; Scheuing, Dieter H.: Zur Europäisierung des deutschen Verfassungsrechts, in: Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, hrsg. von Karl F. Kreuzer, Dieter H. Scheuing und Ulrich Sieber, Baden-Baden 1997, S. 87, 105.
- 30 BVerfGE 37, S. 271 ff.; außerhalb des Gemeinschaftsrechts ferner BVerfGE 58, S. 1, 28.
- 31 BVerfGE 73, S. 339 ff.
- 32 Huber: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs, § 172, Rn. 95.
- 33 Siehe insbesondere BVerfGE 102, S. 147, 164.
- 34 BVerfGE 113, S. 273, 300; 118, S. 79, 98; BVerfG, Urt. v. 2.3.2010 – 1 BvR 256/08, Rn. 185 ff. Siehe auch Augsburg, Steffen: Von der Solange- zur Soweit-Rechtsprechung: Zum Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts bei richtlinienumsetzenden Gesetzen, in: DÖV 2010, S. 153 ff.
- 35 BVerfGE 89, S. 155, 182 ff., 207 ff.
- 36 BVerfGE 89, S. 155, 188, 195; siehe ferner etwa BVerfGE 75, S. 223, 242.
- 37 Hervorgehoben bei Jestaedt, Matthias: Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG, in: Der Staat 48/2009, S. 497, 500 f.
- 38 BVerfGE 75, S. 223, 242; 89, S. 155, 188; 113, S. 273, 296.
- 39 BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 240.
- 40 Grimm, Dieter: Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union – Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staat 48/2009, S. 475, 477 f.
- 41 BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 241.
- 42 Ebd., Rn. 240.
- 43 Ebd., Rn. 241. Kritisch daher Gärditz, Klaus Ferdinand / Hillgruber, Christian: Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, in: JZ 2009, S. 872, 874; Sauer, Heiko: Kompetenz- und Identitätskontrolle nach dem Lissabon-Urteil – Ein neues Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht?, in: ZRP 2009, S. 195, 197.
- 44 BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2238 f., Rn. 207 ff.; kritisch Pache, Eckard: Das Ende der europäischen Integration?, in: EuGRZ 2009, S. 285, 296.
- 45 Vgl. bereits BVerfG, Beschl. v. 22.9.2009 – 2 BvR 2136/09.
- 46 Möller, Johannes: Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof unter den Präsidenten Papier und Skouris, in: NVwZ 2010, S. 225, 227 f.
- 47 Sauer: Kompetenz- und Identitätskontrolle, S. 197.
- 48 Ein verfassungsunmittelbares Mitwirkungsrecht des Bundesrats nimmt das BVerfG offenbar an, vgl. BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 416.
- 49 Etwa BVerfGE 45, S. 1, 28; 67, S. 100, 124; 68, S. 1, 63.
- 50 Vgl. nur BVerfGE 60, S. 374, 378; Hillgruber, Christian / Goos, Christoph: Verfassungsprozessrecht, Heidelberg, 2. Aufl., 2006, Rn. 344; Pestalozza, Christian: Verfassungsprozeßrecht, München, 3. Aufl., 1991, § 7, Rn. 12; Schlaich / Koriath: Das Verfassungsgericht, Rn. 91.
- 51 Das BVerfG hatte im Lissabon-Urteil diese Option mit der wenig überzeugenden Begründung verworfen, es bestehe neben der Verfassungsbeschwerde kein Rechtsschutzbedürfnis für einen parallelen Organstreit. Siehe dort Rn. 199, insoweit nicht in NJW 2009, S. 2267 abge-

- druckt. Dies ebnet jedoch die – auch ansonsten vom Gericht betonten (siehe BVerfGE 32, S. 157, 162; 43, S. 142, 148 f.) – grundlegenden Unterschiede zwischen individueller Grundrechtsträgerschaft und Organstatus unzutreffend ein.
- ⁵² BVerfGE 81, S. 310, 329 f., 338; 104, S. 238, 246; Schlaich / Korith: Das Verfassungsgericht, Rn. 100; Wieland, Joachim, in: GG, Bd. III, hrsg. von Horst Dreier, Tübingen, 2. Aufl., 2008, Art. 93 Rn. 66; Voßkuhle, Andreas: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: NVwZ 2010, Rn. 143.
- ⁵³ BVerfGE 104, S. 238, 246; Schorkopf, Frank, in: BVerfGG: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, hrsg. von Dieter C. Umbach / Thomas Clemens / Franz-Wilhelm Dollinger, Heidelberg, 2. Aufl., 2005, §§ 68, 69, Rn. 12; Wieland: GG, Rn. 68.
- ⁵⁴ BVerfGE 92, S. 203, 227; Lechner, Hans / Zuck, Rüdiger: BVerfGG. Kommentar, München, 5. Aufl., 2006, vor § 68, Rn. 8.
- ⁵⁵ Kirchhof, Ferdinand: Zur indirekten Klagebefugnis eines deutschen Bundeslandes beim Europäischen Gerichtshof in Subsidiaritätsfragen über einen Antrag des Bundesrats, in: DÖV 2004, S. 893, 895 f.; Isensee, Josef: Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band II, hrsg. von Peter Badura und Horst Dreier, Tübingen 2001, S. 719, 763 ff.
- ⁵⁶ Gärditz / Hillgruber: Volkssouveränität und Demokratie, S. 874.
- ⁵⁷ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 241.
- ⁵⁸ In der Gesamtbilanz wie hier auch Wolff, Heinrich Amadeus: De lege ferenda: Das Integrationskontrollverfahren, in: DÖV 2010, S. 49 ff.; anders aber z. B. Lenz, Carl Otto: Brauchen wir ein neues Kontrollverfahren für das Recht der Europäischen Union vor dem BVerfG?, in: ZRP 2010, S. 22 ff.
- ⁵⁹ Gärditz / Hillgruber: Volkssouveränität und Demokratie, S. 874.
- ⁶⁰ Hierzu nur Benda, Ernst / Klein, Eckart: Verfassungsprozeßrecht. Ein Lehr- und Handbuch, Heidelberg, 2. Aufl., 2001, Rn. 1323 ff.; kritisch etwa Schulze-Fielitz, Helmuth: Wirkung und Befolgung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, hrsg. von Peter Badura und Horst Dreier, Tübingen 2001, S. 385, 390 f.
- ⁶¹ Vorbild wäre das einfach-gesetzliche Verwerfungsmonopol für Beschlüsse des Bundestags zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Vgl. § 36 Abs. 2 PUAG i.V. mit § 13 Nr. 11a, §§ 82a, S. 80 ff. BVerfGG.
- ⁶² Oeter: Rechtsprechung zwischen nationalen Verfassungsgerichten, S. 362.
- ⁶³ Vgl. hierzu etwa Büdenbender, Martin: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zum Bundesverfassungsgericht, Köln 2005, S. 137 ff.; Schwarze, Jürgen: Das „Kooperationsverhältnis“ des Bundesverfassungsgerichts mit dem Europäischen Gerichtshof, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band I, hrsg. von Peter Badura und Horst Dreier, Tübingen 2001, S. 223, 224 ff.; Wahl, Rainer: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, Frankfurt a. Main 2003, S. 254, 272 f.; Voßkuhle: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, S. 1 ff.
- ⁶⁴ Schlaich / Korith: Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 364.
- ⁶⁵ Etwa EuGH, Urt. v. 16.6.2005 – C-105/03 (Pupino), Slg 2005, I-5285; siehe zur Kritik im vorliegenden Kontext plakativ Hillgruber, Christian: Anmerkung, in: JZ 2005, S. 841 ff.
- ⁶⁶ Müller, Reinhard: in: FAZ, 9.9.2009, S. 10.
- ⁶⁷ Huber: Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs, § 172, Rn. 21.
- ⁶⁸ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 240.
- ⁶⁹ Siehe analytisch hierzu etwa Haltern, Ulrich: Verschiebungen im europäischen Rechtssystem, in: VerwArch 96/2005, S. 311, 324 ff.
- ⁷⁰ Hierzu Calliess, Christian: Rechtsprechung und Europarecht – Zum Richterrecht in der EG, in: Die Bedeutung der Rechtsprechung im System der Rechtsquellen: Europarecht und nationales Recht, hrsg. von Wilfried Erbguth und Johannes Masing, Stuttgart 2005, S. 155 ff.; Müller, Friedrich / Christensen, Ralph: Juristische Methodik, Bd. II: Europarecht, Berlin, 2. Aufl., 2007, Rn. 314 ff.; Pechstein, Matthias / Drechsler, Cordula: Die Auslegung und Fortbildung des Primärrechts, in: Europäische Methodenlehre, hrsg. von Karl Riesenhuber, Bochum 2006, § 8, Rn. 10 ff.; Konrad Walter: Rechtsfortbildung durch den EuGH: Eine rechtsmethodische Untersuchung ausgehend von der deutschen und französischen Methodenlehre, Berlin 2009; Wieland, Joachim: Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Rechtsanwendung und Rechtsgestaltung, in: NJW 2009, S. 1841 ff. Namentlich zur Rechtsvergleichung Colneric,

- Ninon: Die Rolle der Rechtsvergleichung in der Praxis des EuGH, in: Herausforderung von Grenzen: Festschrift für Roland Bieber, Zürich 2007, S. 316 ff.
- ⁷¹ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 239. Tendenziell großzügig bereits BVerfGE 75, S. 223, 242ff.
- ⁷² BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 237, ferner Rn. 242.
- ⁷³ Kritisch daher Gärditz / Hillgruber: Volkssouveränität und Demokratie, S. 877.
- ⁷⁴ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 240.
- ⁷⁵ Hillgruber / Goos: Verfassungsprozessrecht, Rn. 910 f.
- ⁷⁶ Vgl. im Einzelnen Gärditz / Hillgruber: Volkssouveränität und Demokratie, S. 879 f.
- ⁷⁷ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, Rn. 248 ff.
- ⁷⁸ Ebd., Rn. 249.
- ⁷⁹ Ebd., Rn. 249, 250, 251, 252.
- ⁸⁰ Wie hier Schorkopf, Frank: The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon, in: German Law Journal 10/2009, S. 1219, 1233; kritisch insoweit aber Ruffert, Matthias: An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in: DVBl. 2009, S. 1197, 1206.
- ⁸¹ Siehe allgemein Hillgruber / Goos: Verfassungsprozessrecht, Rn. 916; Pechstein, Matthias: in: EUV/EGV, hrsg. von Rudolf Streinz, München 2003, Art. 6 EUV Rn. 27.
- ⁸² Oeter: Rechtsprechung zwischen nationalen Verfassungsgerichten, S. 365.
- ⁸³ Hierauf wird es erst recht ankommen, wenn sich mit dem Beitritt der Union zur EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV) die schon bisher relevante Frage nach dem Verhältnis der nationalen Verfassungsgerichte und des EuGH zum EGMR unter veränderten Vorzeichen und verschärft stellt.
- ⁸⁴ Vgl. auch Grimm, Dieter: Souveränität – Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009, S. 115.
- ⁸⁵ Merli, Franz: Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, in: VVDStRL 66/2007, S. 392, 418.
- ⁸⁶ Aus der Wissenschaft etwa Jestaedt: Warum in die Ferne schweifen, S. 502 ff.
- ⁸⁷ So mit Recht jüngst betont durch Grimm: Souveränität – Herkunft und Zukunft, S. 122 f.; Müller, Reinhard: Woran wir glauben, in: FAZ, 19.2.2010, S. 1.

Stärkung der parlamentarischen Komponente in der EU und in den Nationalstaaten

Martin Seidel

Durch den Vertrag von Lissabon ist die Europäische Union, wie die Denkschrift der Bundesregierung betont, „demokratischer“ geworden. Das Europäische Parlament ist nunmehr im Großen und Ganzen gleichberechtigter Mitgesetzgeber neben dem Rat und auch als Haushaltsbehörde neben dem Rat diesem gleichgestellt. Auch seine politische Rolle hat der Vertrag von Lissabon insbesondere dadurch gestärkt, dass das Parlament nun den Präsidenten der Kommission wählt. Zur unerlässlichen stärkeren demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprozesses werden indes die nationalen Parlamente erstmalig mit eigenen Aufgaben und Obliegenheiten vertragsrechtlich in das Verfassungssystem der Europäischen Integration eingebunden.

1. Einleitung

Die Denkschrift der Bundesregierung zu dem Vertrag von Lissabon qualifiziert das Vertragswerk von Lissabon – mit einem kritischen Hinweis auf das angebliche Versagen des Vertrages von Nizza – dahin, dass die Europäische Union nunmehr “demokratischer, transparenter und effizienter“ geworden sei. Die Wissenschaft und die öffentliche Meinung sehen das nicht anders. Auch für sie hat der Vertrag von Lissabon die Demokratie und den Parlamentarismus in der Europäischen Union gestärkt. Auf der europäischen Ebene seien die Befugnisse des Europäischen Parlaments so weit ausgebaut worden, dass das Europäische Parlament fortan gleichberechtigter Mitgesetzgeber neben dem Rat sei. Auf der nationalen Ebene seien nunmehr die nationalen Parlamente in die politische Beschlussfassung der Europäischen Union einbezogen worden. „Gewinner“ des fast ein Jahrzehnt dauernden jüngsten Bemühens der Europäischen Union um ihre verfassungsrechtliche Verfestigung, die mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag begann und mit dem Vertragswerk von Lissabon seinen Abschluss gefunden hat, seien das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente.

Offen bleibt die Frage, ob die dem Vertrag von Lissabon zugeschriebene Stärkung der Demokratie und des Parlamentarismus so wesentlich ist, wie sie in offiziellen Erklärungen ausgegeben wird. Alle bisherigen Verträge zur Änderung der Gründungsverträge von Rom und Paris, angefangenen mit dem Vertrag von Luxemburg (Einheitliche Europäische Akte), über die Verträge von Maastricht und Amsterdam bis hin zum Vertrag von Nizza, haben für sich eine Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments in Anspruch genommen. Die Änderungsverträge von Amsterdam und Nizza haben außerdem auch bereits die nationalen Parlamente in die Verfassungsordnung der Europäischen Union einzubeziehen versucht. Klärungsbedürftig ist vor allem, ob die Stärkung der Demokratie und des Parlamentarismus auf der europäischen Ebene, die der Vertrag von Lissabon für sich in Anspruch nimmt, so umfassend ist, dass der Europäischen Union zumindest mittelfristig bei allen weiteren Ausbauschritten nicht mehr mangelnde oder unzureichende demokratische Legitimation entgegengehalten werden kann.

Die Übertragung zusätzlicher Befugnisse auf das Europäische Parlament durch den Vertrag von Lissabon wird der Zahl nach ver-

schiedentlich bis auf fünfzig hochgerechnet. Dass der zahlenmäßig beträchtliche Ausbau der Befugnisse des Europäischen Parlaments alle Handlungsbereiche erfasst, wird aber nicht behauptet. Dem grundlegenden Art. 14 des EU-Vertrages von Lissabon lässt sich eine allumfassende und hinreichende Stärkung des Europäischen Parlaments keineswegs entnehmen. Der Artikel lautet: „Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge aus. Es wählt den Präsidenten der Kommission.“ Für Kenner des Unionsrechts nimmt das Europäische Parlament, von der Wahl des Präsidenten der Kommission abgesehen, diese Aufgaben bereits seit dem Vertrag von Amsterdam wahr. Indem Art. 14 EUV einschränkend darauf hinweist, dass das Europäische Parlament die ihm zugewiesenen Aufgaben „nach Maßgabe der Verträge“, d. h. der folgenden vertraglichen Regelungen erfüllt, deutet er eher Lücken im System der Übertragung an. Die vom Vertrag von Lissabon betonte Einbindung der nationalen Parlamente in das Verfassungssystem der Europäischen Union deutet ebenfalls hinsichtlich der Stärkung des Europäischen Parlaments eher auf Nachholbedarf als auf Vollendung hin.

2. Stärkung des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon

2.1 Umstrukturierung des Europäischen Parlaments?

Zu einer überaus beträchtlichen Stärkung des Europäischen Parlaments hätte der Vertrag von Lissabon geführt, wenn die Regierungskonferenz das Europäische Parlament von seiner inneren zwischenstaatlichen Fesselung befreit hätte. Das Europäische Parlament hält von Anbeginn an einem Vergleich mit einem klassischen nationalen Parlament

nicht stand, weil es, was seine innere Struktur anbetrifft, bis zu einem gewissen Grade staatenbündisch organisiert ist. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments repräsentieren wie seit jeher auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht die Europäische Bürgerschaft als einen integrierten Wahlkörper. Die als Wahlkörper für ein Parlament erforderliche integrierte europäische Bürgerschaft ist nicht das gleiche wie eine Europäische Nation. Eine Europäische Nation braucht es für eine parlamentarische Repräsentation in Europa nicht zu geben. Ausreichend ist ein gesellschaftlicher und politischer Verbund aller Unionsbürger in dem Sinne, dass sich diese unter Aufgabe ihrer bislang vorrangigen Loyalität zu ihrem alten Nationalstaat als eine neue Willens- und Schicksalsgemeinschaft empfinden und der Europäischen Union die höchste Loyalität entgegenbringen.

Das Europäische Parlament repräsentiert nach seiner vertragsrechtlichen Definition und nach seiner inneren Organisationsstruktur keine diesbezügliche, aus den Unionsbürgern bestehende Willens- und Schicksalsgemeinschaft („*civitas europaea*“). Es ist in seinem Innern in Fragmente aufgeteilt und repräsentiert im Rahmen seiner Fragmentierung jeweils die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind Vertreter der Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaats, in dem sie gewählt werden. Die in Deutschland gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind ungeachtet einer sprachlichen Änderung ihres Status in dem Vertrag von Lissabon auch in Zukunft ausschließlich Repräsentanten der deutschen Bevölkerung, d. h. der deutschen Staatsbürger und der in Deutschland ansässigen und wahlberechtigten EU-Ausländer. Diese Einstufung, die sich bisher in allen bisherigen Verträgen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union expressis verbis fand, hat der Vertrag von Lissabon zwar verbaliter zurückgenommen. Er hat aber nicht die maßgeblichen Regelungen, aus denen

sich das Repräsentationssystem des Europäischen Parlaments ergibt und den Status der Abgeordneten bestimmt, durch die Umwandlung des Europäischen Parlaments in ein klassisches Parlament nationalen Zuschnitts aufzugeben.

Die Struktur der Repräsentation im Europäischen Parlament, die von der Struktur eines nationalen Parlaments wesentlich abweicht, beruht auf der Grundstruktur der Europäischen Union als Staatengemeinschaft. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament gilt ungeachtet des Umstandes, dass die Abgeordneten seit 1979 direkt gewählt werden, nicht die Gleichheit des Wahlrechts. Die Stimmen der Unionsbürger haben bei der Europawahl ein zum Teil beträchtlich voneinander abweichendes Gewicht. Die Wählerstimmen von Unionsbürgern besonders kleiner Mitgliedstaaten wie Luxemburg oder Malta zählen zehn bis elf Mal mehr als die Stimmen wahlberechtigter Unionsbürger, die in Frankreich oder in Deutschland ansässig sind. Die Ungleichheit ergibt sich daraus, dass auf die Mitgliedstaaten Abgeordnetenkontingente fallen, deren relative Größe mit zunehmender Bevölkerung abnimmt. In den größeren Mitgliedstaaten sind die Wahlkreise erheblich größer als in den kleineren und kleinen Mitgliedstaaten, sodass die im nationalen Rahmen gewählten Abgeordneten in den größeren Mitgliedstaaten weitaus mehr Unionsbürger repräsentieren als in den kleineren und kleinen Mitgliedstaaten. Die Gleichheit des Wahlrechts ist jedoch ein Strukturprinzip eines klassischen Parlaments und wie die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ein fundamentales Demokratieprinzip.

Durchbrechungen des Prinzips der Wahlrechtsgleichheit sind zwar auch auf nationaler Ebene bekannt. Sie haben sich aber, wie beispielsweise die Wirkungen der Überhangmandate im Deutschen Bundestag, als legitime Durchbrechungen auszuweisen und dürfen nicht wie die für das Europäische Parlament geltende Regelung schlechthin

zur Aufhebung der Wahlrechtsgleichheit als System führen. Im Völkerrecht, in dem die Struktur des Europäischen Parlaments historisch wurzelt, gilt anders als innerhalb der Staaten der Grundsatz der Gleichheit der Staaten unabhängig von der Größe ihrer Bevölkerung. Der völkerrechtliche Grundsatz der Gleichheit der Staaten ist mit dem staatsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts innerhalb eines Staatenverbandes bei nicht gleich großer Bevölkerung der Staaten schlechterdings nicht in Einklang zu bringen. Selbst dann, wenn der Grundsatz der Gleichheit der Staaten innerhalb eines Staatswesens abgestuft zur Geltung gelangt, ist er mit dem Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts der Bürger unvereinbar.

Der Vertrag von Lissabon begreift sich als Schlussbaustein einer, wenn auch weiter offenen Verfassungsentwicklung der Europäischen Union. Er enthält verschiedene, dem vertraglichen Unionsrecht bislang unbekannt, neue Regelungen. Diese ermöglichen eine dynamische innere Fortentwicklung des Verfassungssystems der Europäischen Union ohne Regierungskonferenzen und ohne Einschaltung der nationalen Parlamente. Der Vertrag von Lissabon sieht dagegen nicht vor, dass das Europäische Parlament zu einem echten Parlament umstrukturiert werden kann, ohne dass das klassische Verfahren der Einschaltung einer Regierungskonferenz durchgeführt und die Zustimmung aller 27 nationalen Parlamente eingeholt wird. Die Handlungsermächtigung des Rates gemäß Art. 14 Abs. 2 EUV, deren Ausübung nicht an eine Änderung des Vertrages gebunden ist, reicht für eine Umstrukturierung des Europäischen Parlaments mit dem Ziel der Einführung der Gleichheit des Wahlrechts und der Abschaffung der Abgeordnetenkontingente nicht aus. Sie bindet den Rat und das Parlament bei einer Umstrukturierung des Parlaments *expressis verbis* an die Grundsätze der degressiven Proportionalität und die Mindestanzahl von Sitzen im Parlament für die

kleinsten Mitgliedstaaten. Somit wird die zwischenstaatliche Grundstruktur des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon über die Regelungen früherer Verträge hinaus zementiert.

Die kleinen und kleineren Mitgliedstaaten sind durch die zwischenstaatliche Grundstruktur des Europäischen Parlaments begünstigt. Sie werden einer aus demokratisch/parlamentarischen Gründen zu gegebener Zeit erforderlichen Reform des Europäischen Parlaments wahrscheinlich so lange nicht zustimmen, wie nicht in einer Staatenkammer als einem gleichberechtigten zweiten Organ der Gesetzgebung zum Ausgleich ihres Verlustes an Einfluss infolge des Übergangs zur Wahlrechtsgleichheit ein Ausgleich geschaffen ist. Außerdem muss erst das Prinzip der abgestuften Gleichheit wie im Deutschen Bundesrat in der zweiten Kammer zum Tragen gelangen. Die Umstrukturierung des Europäischen Parlaments muss daher zu gegebener Zeit zwangsläufig mit der Einrichtung einer zweiten Gesetzgebungskammer einhergehen, in der die Mitgliedstaaten gleichberechtigt oder mit abgestuften Stimmrecht vertreten sind. Die durch den Vertrag von Lissabon nicht aufgehobene staatenbündische Fesselung des Europäischen Parlaments in seinem Innern mindert seine demokratische Legitimation und lässt das Europäische Parlament im Vergleich zu den klassischen nationalen Parlamenten als ein „unvollkommenes Parlament“ erscheinen.

Ein demokratisches Europäisches Parlament erfordert entgegen einer landläufigen Annahme nicht den Nachweis eines europäischen Volkes oder die Entstehung einer europäischen Nation. Die – zunächst fiktive – Konstituierung aller Bürger und Bürgerinnen der Union zu einer europäischen Bürgerschaft im Sinne einer Willens- und Schicksalsgemeinschaft reicht für ein echtes Parlament aus. Fraglich kann lediglich sein, ob nicht das Funktionieren eines echten europäischen Parlamentssystems unterhalb des umstrukturierten Europäischen Parlaments

bestimmte außerrechtliche Bedingungen und Institutionen voraussetzt. Diese sind in Form eines integrierten gesellschaftlichen Systems der Abklärung und des Ausgleichs von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Interessen – ein System für eine integrierte europäische öffentlichen Meinungsbildung und vor allem ein integriertes Parteiensystem – unerlässlich. Die sog. vorrechtlichen Funktionsbedingungen für ein effektives Wirken eines parlamentarischen Systems in Europa können weder vom Gesetzgeber der Europäischen Union dekretiert, noch durch Akte der Verfassungsgebung geschaffen werden. Sie können nur auf der Ebene der Gesellschaft durch einen politischen Diskurs und durch Aktivitäten der Zivilgesellschaft hervorgebracht werden. Der Unionsgesetzgeber und der Verfassungsgeber der Europäischen Union können aber, indem sie die Rechts- und Verfassungsordnung der Europäischen Union entsprechend ausgestalten, in mannigfacher Weise, insbesondere in Ausübung ihrer Befugnisse zur Rechtsetzung, beispielsweise durch die Liberalisierung der nach wie vor verkrusteten nationalen Kommunikationssysteme, dazu beitragen, dass sich die sog. vorrechtlichen Funktionsbedingungen unter erleichterten Bedingungen herausbilden.

2.2 Verstärkte Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments

Da das Europäische Parlament nicht umstrukturiert worden ist, musste sich der Vertrag von Lissabon darauf beschränken, die parlamentarische Komponente in der Europäischen Union ausschließlich durch den weiteren und möglichst abschließenden Ausbau der traditionellen Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung der Europäischen Union, in ihrem Haushaltsverfahren und bei ihrer politischen Beschlussfassung zu stärken. Nachstehend werden die Kompetenzen dargestellt, bei deren Ausübung das Europäische Parlament

neue oder zusätzliche Mitwirkungsrechte durch den Vertrag von Lissabon erlangt hat. Um den „Akt der Stärkung des Europäischen Parlaments“, den sich der Vertrag von Lissabon zuschreibt, gewichtend zu bewerten, wird aber auch nach Handlungsbereichen Ausschau gehalten, in denen das Europäische Parlament auch in Zukunft kein oder nur ein beschränktes Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung Europas hat, d. h. die parlamentarische Rolle des Europäischen Parlaments nach wie vor reformbedürftig ist.

2.2.1 Neue Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments

Die Einführung des sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch den Vertrag von Nizza hat für sich genommen nicht zu einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments geführt. Das sog. ordentliche Gesetzgebungsverfahren entspricht, abgesehen davon, dass der Rat demnächst statt bisher mit qualifizierter mit sog. doppelter Mehrheit entscheidet und das Vermittlungs-

verfahren zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament vereinfacht worden ist, dem bisherigen und bei zahlreichen Handlungskompetenzen zur Anwendung gelangenden Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union, das die „Mitwirkung“ des Europäischen Parlaments als eines gleichberechtigten ersten Gesetzgebungsorgans neben dem Rat vorsieht. Nicht der Vertrag von Lissabon, sondern bereits der Vertrag von Amsterdam hat das früher in diesem Verfahren geltende Letztentscheidungsrecht des Rates aufgehoben und die völlige Gleichberechtigung des Europäischen Parlaments konstituiert. Bei den im Vertrag von Lissabon genannten Handlungsermächtigungen, die unter Anwendung des sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wahrgenommen werden, liegt daher eine Stärkung des Europäischen Parlaments nur dann vor, wenn die Handlungsermächtigungen der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon neu übertragen wurden oder soweit bei ihrer Inanspruchnahme die Mitwirkung des Europäischen Parlaments bislang nicht vorgesehen war, das Europäische Parlament beispielsweise nur angehört zu werden brauchte.

Handlungsermächtigungen, bei denen in diesem Sinn von einer Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments gesprochen werden kann, sind:

Die Festlegung der Modalitäten des Bürgerbegehrens
(Art. 11 Abs. 4 EUV)

Die Festlegung der Grundsätze und Bedingungen der Daseinsvorsorge
(Art. 14 AEUV)

Die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die Gemeinsame Agrarpolitik
(Art. 42 Abs. 1, Art. 43 Abs. 2 AEUV)

Die Gesetzgebung im Bereich der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik
(Art. 43 Abs. 2 AEUV) – aber Einschränkung (Art. 43 Abs. 3 AEUV)

Die Maßnahmen der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer der Union und Selbstständige
(Art. 48 AEUV) – mit der Besonderheit eines „Notbremse-Mechanismus“ im Sinne einer Verweisung an den Europäischen Rat, der innerhalb von vier Monaten (einstimmig) zu entscheiden hat

Die Ausnahme bestimmter Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat aus dem Anwendungsbereich der Vorschriften über das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 45 Abs. 2, Art. 55 AEUV)
Die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Koordinierung der bestehenden gesetzlichen Grundsätze der Berufsordnung hinsichtlich Ausbildung / Bedingungen für den Zugang natürlicher Personen zum Beruf (Art. 53 Abs. 1 AEUV) – bislang zwar bereits Mitentscheidung, aber Einstimmigkeit im Rat
Die Anwendung der Vorschriften über die Erbringung von Dienstleistungen auch auf in der Union ansässige Drittstaatsangehörige (Art. 56 Abs. 2 AEUV)
Die Liberalisierung bestimmter Dienstleistungen (Art. 52 Abs. 1 AEUV)
Die Annahme sonstiger Maßnahmen für den Kapitalverkehr mit Drittstaaten (Art. 64 Abs. 2 AEUV)
Die restriktiven Maßnahmen im Kapitalbereich zur Terrorismusbekämpfung (Art. 75 EUV)
Die Personenkontrollen an den Grenzen (Art. 77 AEUV)
Die Einwanderung (Art. 79 AEUV)
Die Integrationsförderung (Art. 79 AEUV) – aber Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zahl der einreisenden Arbeitnehmer und Selbstständigen (Art. 79 Abs. 4)
Bestimmte Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 Abs. 2 Buchst. e, g, h AEUV)
Bestimmte Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82 AEUV), jedoch Einstimmigkeit für Beschlüsse nach Abs. 2 UAbs. 2 Buchst. D,) bei strafprozessualen Mindestvorschriften Besonderheit eines „Notbremse-Mechanismus“: Verweisung an Europäischen Rat möglich, der innerhalb von vier Monaten (einstimmig) entscheiden muss. Sofern keine Entscheidung erfolgt, gilt Verstärkte Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten als genehmigt (Abs. 3)
Die Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen im Bereich schwerer grenzüberschreitender Kriminalitätsformen und zur Bewehrung anderweitiger Unionsvorschriften (Art. 83 AEUV, jedoch Einstimmigkeit im Rat für Beschlüsse nach Abs. 1 UAbs. 3) und Besonderheit „Notbremse-Mechanismus“: Verweisung an Europäischen Rat möglich, der innerhalb von vier Monaten (einstimmig) entscheiden muss. Sofern keine Entscheidung erfolgt, gilt verstärkte Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten als genehmigt (Abs. 3) – bislang Beteiligung des Parlaments nach Art. 39 EUV alt
Die Maßnahmen zur Unterstützung der Kriminalprävention (Art. 84 AEUV)
Das Eurojust (Art. 85 AEUV) – bislang Beteiligung des Europäischen Parlaments (Art. 39 EUV alt)

Die Polizeiliche Zusammenarbeit (bestimmte Aspekte) (Art. 87 Abs. 2 AEUV) – bislang Beteiligung des Parlaments (Art. 39 EUV alt)
Das Europol (Art. 88 Abs. 2 AEUV) – bislang Beteiligung des Europäischen Parlaments (Art. 39 EUV alt)
Die „Bestimmten Verkehrsbereiche“ (Art. 91 Abs. 2 AEUV) – bislang Mitentscheidung, aber Einstimmigkeit im Rat für bestimmte Bereiche
Die Beseitigung von Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen (Art. 116 Abs. 2 AEUV)
Das geistige Eigentum (Art. 118 AEUV), bislang Art. 308 EGV Anhörung
Die Multilaterale Überwachung (Art. 121 Abs. 6 AEUV)
Die Änderung einiger Bestimmungen der Satzung des ESZB und der EZB (Art. 129 Abs. 3 AEUV)
Die Verwendung des Euro (Art. 133 AEUV)
Der Sport (Art. 165 AEUV)
Die Kultur (außer Empfehlungen) (Art. 167 AEUV)
Der Strukturfonds und Kohäsionsfonds (Art. 177 AEUV)
Das Gesundheitswesen (Art. [168 Abs. 4 Buchst. c und Abs. 5 AEUV)
Die Verwirklichung des Europäischen Raums der Forschung (Art. 182 Abs. 5 AEUV)
Die Programme im Bereich Weltraumforschung (Art. 189 AEUV)
Die Energie (Art. 194] Abs. 2 AEUV) aber nationaler Souveränitätsvorbehalt, (bisher Art. 308 EGV oder Art. 95 EGV)
Die Verwaltungszusammenarbeit (Art. 197 AEUV)
Die Handelspolitik – Umsetzungsmaßnahmen (Art. 207 Abs. 2 AEUV)
Die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 212 Abs. 2 AEUV)
Die humanitäre Hilfe (Art. 214 Abs. 3, 5 AEUV)
Die Einrichtung von Fachgerichten (Art. 257 AEUV) – bislang Anhörung des Parlaments
Die Änderung der Satzung des Gerichtshofs (außer Titel I) (Art. 281 AEUV) – bislang Anhörung des Parlaments

Die Modalitäten für die Kontrolle von Durchführungsbefugnissen (Art. 291 Abs. 3 AEUV) – bislang Stellungnahme des Parlaments
Die Europäische Verwaltung der EU (Art. 298 AEUV)
Die Festlegung der Finanzvorschriften (Art. 322 Abs. 1 AEUV)
Die Festlegung des Statuts der Beamten und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union (Art. 336 AEUV)

Von einer Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments ist ferner bei neuen sowie bei bereits bestehenden Handlungsermächtigungen der Europäischen Union auszugehen, bei denen das Europäische Parlament bei der Beschlussfassung der Europäischen Union in besonderer, d. h. vom Mitwir-

kungsverfahren abweichenderweise, insbesondere unter Anwendung des sog. besonderen Gesetzgebungsverfahrens, nur durch Anhörung, durch ein besonders ausgestaltetes Mitentscheidungsrecht oder in Form seiner Zustimmung zu Vorhaben der Europäischen Union mitwirkt.

Diesbezügliche Handlungsermächtigungen sind:¹
Der Beitritt zur EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV) Zustimmung des Parlaments, einstimmiger Ratsbeschluss, Ratifizierung
Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2)
Die Maßnahmen zur Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes (Art. 23 AEUV) – Anhörung des Parlaments
Das Abkommen über Austritt eines Mitgliedstaats (50 Abs. 2 Satz 2 EUV) – Zustimmung des Parlaments
Die Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse etc. (19 AEUV) – Zustimmung des Parlaments
Die Maßnahmen bzgl. Sozialer Sicherheit und sozialem Schutz (Art. 21 Abs. 3 AEUV; vgl. i. Ü. Art. 77 AEUV) Einstimmiger Beschluss des Rates nach besonderem Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Parlaments
Die Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft (Art. 25 AEUV) Einstimmigkeit im Rat, Besonderes Gesetzgebungsverfahren nach Zustimmung des Parlaments
Der Beschluss über Maßnahmen für den Kapitalverkehr mit Drittstaaten, die für den durch das Unionsrecht vorgesehenen Liberalisierungsprozess einen Rückschritt darstellen (Art. 64 Abs. 3 AEUV), Einstimmigkeit im Rat, Besonderes Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Parlaments

Die Regelungen für Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel (Art. 77 Abs. 3 AEUV) – Anhörung des Parlaments
Das Asyl, Notstandsklausel (Art. 63 [78] Abs. 3 AEUV) – Anhörung des Parlaments
Die Europäische Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV)
Die Diskriminierungen im Verkehrsbereich (Art. 95 AEUV) – Anhörung des Parlaments
Die Anwendung des Verbots von Kreditfazilitäten für öffentliche Einrichtungen (Art. 125 Abs. 2, Art. [123] AEUV) – Anhörung
Die Anwendung des Verbots eines bevorrechtigten Zugangs (Art. 125 Abs. 2, Art. 124 AEUV) – Anhörung des Parlaments
Die Umsetzung von Sozialpartnerabkommen (Art. 139 [155] Abs. 2 AEUV) – Unterrichtung des Parlaments
Die Modalitäten für die Anwendung der Solidaritätsklausel (Art. 222 Abs. 3 AEUV) – Unterrichtung des Parlaments
Die Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments (Art. 226 AEUV) – Beschluss des Parlaments nach Zustimmung des Rates und der Kommission
Die Ernennung der Mitglieder des Direktoriums der EZB (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) – nunmehr Anhörung des Parlaments
Die Rücknahme der Befugnisübertragung zum Erlass von delegierten Rechtsakten an die Kommission (Art. 290 AEUV) – Qualifizierte Mehrheit im Rat und Mehrheit der Mitglieder des Parlaments
Die Durchführungsmaßnahmen zum System der Eigenmittel der Union (Art. 311 Abs. 4 AEUV) – besonderes Gesetzgebungsverfahren des Rates nach Zustimmung des Parlaments
Der Mehrjährige Finanzrahmen (Art. 312 AEUV – Festlegung durch Parlament und Rat in einem besonderen Verfahren, Einstimmigkeit im Rat Zustimmung des Parlaments
Der Jährliche Haushaltsplan (Art. 314 AEUV) – besonderes, zu Gunsten des Parlaments geändertes Verfahren der Feststellung durch Rat und Parlament
Das Verfahren zur Bereitstellung von Haushaltsmitteln (Art. 322 Abs. 2 AEUV) – Anhörung des Parlaments
Die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) – einstimmige Ratsentscheidung nach Zustimmung des Parlaments

2.2.2 Wertung

Der Vertrag von Lissabon sieht bei einigen alten und neuen Handlungskompetenzen für das Europäische Parlament die gleichberechtigte Mitwirkung neben dem Rat vor. Ein Übergewicht des Rates liegt ferner in den Fällen vor, in denen – wie bei dem sog. Besonderen Gesetzgebungsverfahren in seiner zweiten Ausprägung² – bei einer Entscheidung des Rates mit qualifizierter Mehrheit ein Rekurs an den stets einstimmig entscheidenden Europäischen Rat vorgesehen ist oder in denen die Zustimmung des Parlaments der Entscheidung des Rates vorauszugehen hat.

Unzureichend stärkt der Vertrag von Lissabon das Mitwirkungsrecht des Europäischen Parlaments bei den klassischen Handlungsermächtigungen des Gemeinsamen Marktes. Der Gemeinsame Markt wird nicht nur durch den Abbau von Zöllen, Kontingenten und diskriminierenden nationalen Regelungen und Praktiken, sondern hauptsächlich durch Rechtsangleichung und Rechtsetzung verwirklicht. Das Verfahren der Rechtsangleichung und damit der Rechtsetzung zur Herstellung und Sicherung des Gemeinsamen Marktes des früheren Art. 100 EWG-Vertrag sah bei einstimmiger Beschlussfassung im Rat, ungeachtet des mit ihm verbundenen beträchtlichen Übergangs von Gesetzgebungshoheit von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, anfänglich nicht einmal die Anhörung des Europäischen Parlaments vor. Der Rechtsangleichung zur Beseitigung von Handelshemmnissen oder verzerrten Wettbewerbsbedingungen im Bereich des Gemeinsamen oder des Binnenmarktes unterliegen zahlreiche nationale Regelungen, die Kernbereiche staatlicher Aufgaben und Gesetzgebung sind. Beispiele sind das Recht der Produktsicherheit einschließlich der technischen Normen und Regelwerke der Wirtschaft, das technische Arbeitnehmerschutzrecht, das technische Verbraucherschutzrecht, das öffentliche Vergaberecht, das vertragliche

Verbraucherschutzrecht, das Versicherungsvertragsrecht, das Bankenaufsichtsrecht, das Versicherungsaufsichtsrecht, das Wertpapieraufsichtsrecht, das Tierschutzrecht, das Pflanzenschutzrecht, das Arzneimittelrecht, das Lebensmittelrecht, die gewerblichen Schutzrechte, das Urheberrecht, das Gesellschaftsrecht, das Berufszulassungsrecht für alle freien Berufe, für Handwerker und alle sonstigen selbstständigen Tätigkeiten, weite Bereiche des Arbeitsrechts sowie das Kapitalmarktrecht einschließlich des Börsenaufsichtsrechts.

Rechtsangleichung ist stets zugleich Gesetzgebung, nicht nur hinsichtlich zukünftiger Änderungen des angeglichenen Rechts, sondern bereits beim ersten Durchgang. Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes, die an sich Rechtsetzung ist, aber zugleich ein wirtschafts- und integrationspolitisches Anliegen verfolgt, führt infolge ihrer Unwiderruflichkeit nicht nur zu einem Übergang von Gesetzgebungshoheit von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union, d. h. nicht nur zu einer „Entstaatlichung“ nationaler Hoheitsbefugnisse. Sie hat zugleich, sofern das Europäische Parlament in den Rechtsangleichungs- und Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union nicht eingebunden ist, eine „Entparlamentarisierung“ der betreffenden staatlichen Kompetenzen zur Folge.

Die Verträge von Amsterdam und Nizza haben das Verfahren der Rechtsangleichung – unter Aufrechterhaltung der Einstimmigkeit im Rat – bereits dahin umgestaltet, dass an die Stelle der – später eingeführten – Anhörung des Europäischen Parlaments die Mitwirkung des Europäischen Parlaments nach dem Mitentscheidungsverfahren getreten ist. Es hätte nahegelegen, dass der Vertrag von Lissabon in diesem Kernbereich der Rechtsetzung der Europäischen Union das sog. Ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehen hätte. Statt dessen schreibt der

Vertrag von Lissabon – einer Rückbildung gleichkommend – lediglich vor, dass die unionseinheitliche Rechtsetzung – zur Beseitigung von Handelshemmnissen bzw. von Verfälschungen des Wettbewerbs – nunmehr „gemäß einem Besonderen Gesetzgebungsverfahren“ unter „Beteiligung des Europäischen Parlaments“ in der Weise erfolgt, dass der Rat nach wie vor einstimmig beschließt und seine Vorherrschaft über das Parlament beibehält (Art. 115 AEUV, früher Art. 94 EVG, ehemals Art. 100 EWG-Vertrag).

Die parlamentarische Komponente des Gesetzgebungsverfahrens in einem der bedeutendsten Handlungsbereiche der Europäischen Union bleibt reformbedürftig. Die Handlungskompetenz des Art. 115 AEUV ist keineswegs, wie der Vertragsgeber von Lissabon möglicherweise angenommen hat, durch die Schwesterkompetenz des Art. 114 AEUV (früher Art. 95 EGV, ehemals Art. 100 a EWG-Vertrag) obsolet geworden. Die als Schwesterkompetenz apostrophierte zweite Handlungsbefugnis der Europäischen Union zur Gestaltung des Binnenmarktes des alten Art. 100 a EWG-Vertrag (nunmehr Art. 114 AEUV, früher Art. 95 EGV), die der Vertragsgeber von Lissabon möglicherweise für ausreichend erachtet hat, ermöglicht zwar ebenfalls Rechtsangleichung zur Errichtung und Sicherung des Gemeinsamen Marktes und wird nach dem Vertrag von Lissabon vom Rat nunmehr eingebunden in das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren wahrgenommen. Indes können das Europäische Parlament und der Rat in Ausübung dieser Handlungsermächtigung gemäß Abs. 2 des Art. 114 AEUV keine Rechtsangleichungs- und Rechtsetzungsakte im Bereich der Steuern, der Freizügigkeit sowie der Rechte und Interessen der Arbeitnehmer erlassen. Somit bleibt für die Anwendung des Art. 115 AEUV, der anders als Art. 114 AEUV Rechtsangleichung und Rechtsetzungsakte in diesen Bereichen nicht ausschließt, – ohne gleichberechtigte Mitwirkung des Europäischen Parlaments – weiterhin Raum.³

Die bedeutsamen Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der Energiepolitik und der Umweltpolitik, die durch den Vertrag von Lissabon erweitert worden sind, werden vom Rat weitestgehend zu Lasten der gleichberechtigten Mitwirkung des Europäischen Parlaments einstimmig wahrgenommen. Für die Umweltpolitik ergibt sich die Vorherrschaft des Rates aus Art. 192 Abs. 2 AEUV, und für die Energiepolitik daraus, dass gemäß Art. 197 Abs. 2 AEUV bei allen nach welchem Verfahren auch immer vom Rat beschlossenen Maßnahmen das „Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieresourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen, unberührt bleibt“ und außerdem zusätzlich für steuerliche Maßnahmen der Energiepolitik in Art. 197 Abs. 3 AEUV die Einstimmigkeit als Verfahrensregelung *expressis verbis* festgelegt ist.

In allen Bereichen, in denen die Europäische Union nicht gesetzgeberisch tätig wird, der Rat vielmehr vertragliche oder gesetzliche Regelungen durchführt oder politisch zur Anwendung bringt, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion, wird das Europäische Parlament auch nach dem Vertrag von Lissabon wie bisher vor Beschlüssen des Rates nur angehört oder später über diese unterrichtet. Im Bereich der Agrarpolitik hat das Europäische Parlament zwar ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung, d. h. beim Erlass, der Änderung oder der Aufhebung der Agrarmarktorganisationen. Bei den alljährlichen, milliardenschweren Beschlüssen des Rates über die einkommenspolitisch höchst bedeutsame Durchführung der – für fast alle Agrarerzeugnisse bereits bestehenden und kaum änderungsbedürftigen Agrarmarktordnungen – wirkt das Europäische Parlament indes gemäß Art. 43 Abs. 3 AEUV, einer in der öffentlichen Diskussion zumeist übersehenen, von Art. 43 Abs. 2 AEUV abweichenden Sonderregelung, nicht einmal durch Anhörung mit.

Auch im Haushaltsverfahren, das nach der eingangs erwähnten grundlegenden Regelung des Vertrages vom Rat und Europäischen Parlament als Haushaltsbehörde der Europäischen Union „gemeinsam“ gestaltet wird, hat das Europäische Parlament kein absolut entscheidendes Mitwirkungsrecht neben dem Rat. Die generelle Vorherrschaft des Rates bei der Verabschiedung des Haushalts der Europäischen Union, die ersichtlich vielfach verkannt wird, ergibt sich einerseits daraus, dass das Europäische Parlament gleichermaßen wie der Rat sog. notwendige oder zwingende Ausgaben der Europäischen Union, d. h. alle Ausgaben, auf die Dritte oder die Mitgliedstaaten einen Rechtsanspruch haben, bereitzustellen verpflichtet ist, und dass andererseits über rechtliche Ansprüche Dritter oder der Mitgliedsstaaten auf Zahlungen aus dem Haushalt nicht im Haushaltsverfahren, sondern auf der Grundlage von Sachkompetenzen entschieden wird, bei denen, wie bei den jährlichen, milliardenschweren Ausgaben für die Landwirtschaft, nicht durchgängig die absolute gleichberechtigte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments vorgesehen ist. Lediglich bei den sog. nicht-obligatorischen oder nicht-zwingenden Ausgaben, deren Höhe indes wiederum durch den nicht zur alleinigen Disposition des Parlaments stehenden „Mehrjährigen Finanzplan“ begrenzt ist, hat das Parlament im Haushaltsverfahren letztendlich – wie bisher – das alleinige Sagen.⁴

Bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Aufsicht über die Haushaltslage der Mitgliedstaaten durch den Rat und die Kommission, d. h. bei zwei weiteren wesentlichen Handlungsbereichen der Europäischen Union, ist das Europäische Parlament auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht durch Mitwirkungsrechte, sondern nur durch das Recht auf Unterrichtung eingeschaltet. Gleiches gilt von der Gestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und teilweise auch von der Koordinierung der Innen- und Justizpolitik durch den Rat. In kaum einem der früheren und

der neuen wesentlichen Kompetenzbereiche der Europäischen Union hat das Europäische Parlament nach dem Vertrag von Lissabon ein Initiativrecht für Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union. Indes hat der Vertrag von Lissabon auch dem Rat nicht durchgängig ein allgemeines Initiativ- und Vorschlagsrecht für Gesetzgebungsvorhaben zugeteilt.

Nicht zu bestreiten ist, dass der Vertrag von Lissabon zu einer beträchtlichen Stärkung des Europäischen Parlaments dadurch geführt hat, dass der Präsident der Kommission nunmehr vom Parlament – auf Vorschlag des Rates – gewählt wird.

Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit durch den Vertrag von Lissabon das Europäische Parlament gestärkt wird, kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Europäische Parlament bei jeglichem Gesetzgebungsvorhaben, wenn es dieses nicht blockieren will, auf die Zustimmung einer ausreichenden Mehrheit seiner Abgeordneten angewiesen ist. Angesichts der Vielzahl der politischen Parteien und Gruppierungen kann das Europäische Parlament, ohne dass ihm eine Blockadepolitik angelastet wird, seine Funktion und Aufgabe nur erfüllen, wenn sich dauerhaft große Koalitionen unter den Parteien und politischen Gruppen bilden bzw. sich problemlos Koalitionen im Einzelfall bilden lassen. Dieser Zwang dürfte sich auf das öffentliche Ansehen, das Selbstverständnis und die Durchsetzungskraft des Europäischen Parlaments auswirken.

3. Stärkung der nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon geht, wie sich aus der Aufnahme der nationalen Parlamente in den erwähnten Eingangartikel des Vertragswerkes von Lissabon ergibt, davon aus, dass die Europäische Union zur demokratischen Legitimierung ihrer Gesetzgebung und administrativen Aufgaben auf die nationalen

Parlamente nicht verzichten kann. Frühere Verträge, insbesondere die Verträge von Paris und Rom, haben die Einschaltung der nationalen Parlamente in den Integrationsprozess den Mitgliedstaaten überlassen. Der Vertrag von Amsterdam (1996) hat mit einem ihm beigefügten Protokoll „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ und einem weiteren Protokoll „über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ einen ersten Versuch der Einbeziehung der nationalen Parlamente in das Organisationsgefüge der Europäischen Union unternommen. Der Vertrag von Lissabon stuft die nationalen Parlamente unter Zuweisung von Aufgaben und Funktionen im Rahmen der Organisation der Europäischen Union zu einer mit eigenen Befugnissen und Verantwortung ausgestatteten organähnlichen Institution auf. Durch im Einzelnen umschriebene Aufgaben, angefangen von ihrer Unterrichtung über Gesetzgebungsvorhaben durch die Kommission bis hin zur interparlamentarischen Zusammenarbeit untereinander und mit dem Europäischen Parlament, „leisten“ die nationalen Parlamente einen „Beitrag zur Arbeitsweise“ der Europäischen Union.⁵ Im Einzelnen regeln zwei dem Vertragswerk von Lissabon beigefügte Protokolle „über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ sowie „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, in welcher Weise die nationalen Parlamente in die Organisationsstruktur der Europäischen Union quasi als Teil ihres Verfassungsgefüges eingebunden sind.⁶

In Deutschland waren die Regelungen der beiden Protokolle bereits vor dem Vertrag von Lissabon geltendes nationales Recht bzw. ein eingeübtes Verfahren zwischen den Organen des Bundes sowie dem Bund und den Bundesländern. Das deutsche Zustimmungsgesetz zu den Verträgen von Rom sah vor, dass „die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemein-

schaft und der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten“ hatte, und dass die Unterrichtung in allen Fällen, in denen durch einen Beschluss des Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, „vor der Beschlussfassung“ des Rates erfolgen sollte. (Art. 6 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957).

Für Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof und für die Einschaltung in Vorabentscheidungsverfahren nationaler Gerichte vor dem Europäischen Gerichtshof, in denen alle Mitgliedstaaten nach dem Europäischen Gemeinschaftsrecht seit jeher ex officio ein Beteiligungsrecht haben, war allein die Bundesregierung zuständig, da diese Aufgaben der Außenpolitik zuzurechnen sind. Innerhalb der Bundesregierung war für die Wahrnehmung dieser Aufgabe seiner Zeit das Bundesministerium für Wirtschaft federführend zuständig. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Koordinierung aller ihrer Maßnahmen, die Klagen gegen Deutschland, Klagen für Deutschland, Beitritte zu Klagverfahren anderer Mitgliedstaaten, der Kommission oder des Rates oder die Einschaltung in Vorabentscheidungsverfahren deutscher oder nicht-deutscher Gerichte betrafen, nicht nur die Belange der einzelnen Bundesressorts, sondern stets die Belange der Bundesländer, des Bundesrates und des Bundestages, die umfassend informiert wurden, berücksichtigt. Da die Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof nach dessen Satzung durch persönliche Bevollmächtigte aufzutreten hatte, konnten je nach Lage der Interessen auch Verfahrensbevollmächtigte und Beistände bestellt werden, die von anderen Organen des Bundes, insbesondere vom Bundestag, dem Bundesrat oder von den Bundesländern benannt waren. Die Rechtsschutzbelange und politischen Interessen aller durch das Europäische Gemeinschaftsrecht betroffenen Institutionen waren bei diesem Verfahren gewahrt.

Durch die beiden Begleitgesetze Deutschlands im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht, nämlich durch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 111) und das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zu dessen Durchführung noch eine besondere Bund-Länder Vereinbarung getroffen wurde, wurde das bislang praktizierte Verfahren zwischen Bundesregierung, den beiden Gesetzgebungskörperschaften und den Bundesländern im Einzelnen weiter ausgestaltet und auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt.

Die Europäische Union ist – entgegen manchen Befürchtungen – auch nach dem Vertrag von Lissabon kein Bundesstaat, sondern bleibt weiterhin, unter anderem durch die Einbindung der nationalen Parlamente in ihre Verfassungsstruktur, eine Konföderation mit bestimmten supranationalen Ausprägungen. Sie wird in jüngster Zeit als ein „Verfassungsverbund“ im Sinne eines Systems von Mitgliedstaaten, die durch Verfassungen miteinander verbunden sind, eingestuft.

Der höhere Grad der Einbindung der nationalen Parlamente in das Organisationsgefüge der Europäischen Union und die dadurch verstärkte parlamentarische Legitimation ihrer Gesetzgebung durch die beiden Protokolle des Vertrages von Lissabon besteht als erstes darin, dass die Protokolle eine weit- aus umfassendere Verpflichtung der Organe der Europäischen Union, namentlich der Kommission, zur Unterrichtung und Konsultation der nationalen Parlamente, einschließlich der sog. zweiten Kammern über Gesetzgebungsvorhaben sowie über Weißbücher etc., und zwar zu einem sehr frühen Zeitpunkt, vorsehen.

Ein sog. Frühwarnmechanismus gibt als zweites den nationalen Parlamenten bei Ge-

setzungsvorhaben in Bereichen, die nicht ausschließlich in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, die Möglichkeit, innerhalb von acht Wochen zu den Vorhaben Stellung zu nehmen und Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität zu erheben. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität darf die Europäische Union – bzw. ihr Gesetzgeber, das Europäische Parlament und der Rat – in Bereichen nichtausschließlicher Zuständigkeiten nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der Maßnahmen von den Mitgliedstaaten selbst weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser verwirklicht werden sollten.

Weiter ergibt sich aus dem Protokoll, dass die nationalen Parlamente, wenn Bedenken gegen ein Gesetzgebungsvorhaben wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erhoben werden, diese gegenüber der Kommission zum Ausdruck bringen können. Die Stellungnahmen der nationalen Parlamente lösen nur bei einer gewissen Bündelung – jedes Parlament hat zwei Stimmen – den sog. Frühwarnmechanismus aus, der zu einer obligatorischen Überprüfung des Gesetzgebungsvorhabens durch die Kommission führt, sofern ein Drittel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, d. h. wenn die Parlamente von neun Mitgliedstaaten Bedenken geltend gemacht haben.⁷ Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente nicht überbewertet werden.

Die beiden Protokolle sehen weiterhin vor, dass der Europäische Gerichtshof für Klagen wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zuständig ist, die nach Maßgabe des Art. 230 AEUV von einem Mitgliedstaat oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments erhoben werden. Die Erhebung einer Anfechtungsklage gegen einen Rechtsakt der Europäischen Union

wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips war jedoch bereits nach bisherigem europäischem Recht zulässig, und ebenso konnte ein Mitgliedstaat, d. h. seine Regierung, sofern sie hierzu nach innerstaatlichem Recht verpflichtet war, ungeachtet ihrer eigenen Bedenken auf Weisung des Parlaments oder aus Gründen der politischen Rücksichtnahme für das Parlament – die Bundesregierung für den Bundestag oder den Bundesrat – Klage vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes erheben. Die einschlägige Regelung des Art. 8 des zweiten Protokolls weitet somit nicht die bestehenden Klagebefugnisse der Mitgliedstaaten, sondern lediglich innerstaatlich die Befugnis des nationalen Parlaments aus, sich in Fragen der Anrufung des Europäischen Gerichtshofes bei Meinungsverschiedenheiten gegenüber der eigenen Regierung durchzusetzen.

4. Das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts in diesem Zusammenhang

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 30. Juni 2009, wenn auch nur für Deutschland als Mitgliedstaat, die nationale parlamentarische Kontrolle der Gesetzgebung der Europäischen Union gestärkt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Vertrag von Lissabon nur nach Maßgabe der Gründe des Urteils für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Das Urteil hat zwar keine Gesetzeskraft, hat aber für alle Organe der Bundesrepublik, des Bundes und der Länder, rechtlich bindende Wirkung. Das Bundesverfassungsgericht hält an seiner bisherigen Rechtsprechung fest, dass es als höchstes deutsche Gericht befugt sei, Rechtsakte der Europäischen Union daraufhin zu überprüfen, ob der europäische Gesetzgeber oder der Europäische Gerichtshof die Grenzen seiner Zuständigkeit, also auch das Subsidiaritätsprinzip, eingehalten hat. Als Zweites ordnet das Bundesverfassungsgericht die innerstaatliche Zuständigkeit

für die Mitwirkung bei der Inanspruchnahme bestimmter Kompetenzen der Europäischen Union in der Weise für die Bundesregierung verbindlich neu, dass der Bundestag und der Bundesrat vorab durch Gesetz die Bundesregierung hinsichtlich ihrer Stimmabgabe bindet.

Die interne Stimmbindung der Bundesregierung an eine vorherige gesetzliche Ermächtigung des Parlaments steht nicht im Widerspruch zum Recht der Europäischen Union. Sie wird von anderen Mitgliedstaaten, wenn auch nicht in diesem Ausmaß, ebenfalls praktiziert und erschwert die Mitwirkung Deutschlands bei der Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses – entgegen manchen Befürchtungen – nicht. Die Stimmrechtsbindung betrifft das sog. vereinfachte Änderungsverfahren des Vertrages von Lissabon sowie die in ihm enthaltenen verschiedenen, sog. allgemeinen und besonderen Brückenklauseln sowie einige andere ähnlich strukturierte Ermächtigungen des Vertrages von Lissabon. Die interne Zuweisung der Befugnis zur Inanspruchnahme dieser Regelungen weg von der Bundesregierung an den Bundestag und gegebenenfalls zusätzlich an den Bundesrat stärkt die nationale parlamentarische Komponente der Kontrolle der Europäischen Union, ohne dass die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Union durch das Europäische Parlament dadurch eingeschränkt wird. Bei der Inanspruchnahme der Ermächtigung der sog. Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV (ehemals Art. 308 EGV, Art. 235 EWG-Vertrag) wirkt auf der Ebene der Europäischen Union das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber und auf der dezentralen Ebene hinter dem deutschen Mitglied im Rat der Bundestag, eventuell unter Mitwirkung des Bundesrates, als verantwortlicher Gestalter des Integrationsprozesses mit. Als Folge der doppelten parlamentarischen Kontrolle wird möglicherweise eine unionsweite öffentliche Debatte über das Vorhaben der Europäischen Union generiert, durch die der Integrationsprozess zusätzlich legitimiert wird.

Anmerkungen

- ¹ Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon, BT-Drucksache 16/8300, C Tabellen 1, 2 und 3, S. 142-161.
- ² Art. 290 Abs. 2 AEUV. Das besondere Gesetzgebungsverfahren ist nicht einheitlich definiert. Es kann je nach Kompetenz darin bestehen, dass der Rat eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss mit Beteiligung des Parlaments oder das Parlament einen Rechtsakt mit Beteiligung des Rates erlässt. Im zweiten Fall, der nicht die Regel ist, wird die parlamentarische Komponente des Gesetzgebungsverfahrens durch den Vertrag von Lissabon maßgeblich gestärkt.
- ³ Da auch in den verbleibenden Bereichen der Anwendung des Art. 114 AEUV die alte Regelung der früheren Art. 95 EGV beibehalten wird, nämlich dass die Mitgliedstaaten ungeachtet der bereits erfolgten Rechtsangleichung und selbst danach noch abweichende eigene Rechtsvorschriften – wenn auch eingebunden in ein besonders geregeltes Verfahren ihrer Überprüfung und Billigung durch die Kommission und den Europäischen Gerichtshof – unter Durchbrechung der Grundsätze des Gemeinsamen Marktes aufrechterhalten können (Art. 114 Abs. 4-10 AEUV), ohne dass das Europäische Parlament in das Verfahren der Überprüfung und Billigung einbezogen ist, kann von einer echten Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der Rechtsetzung der Europäischen Union im Rahmen der Rechtsangleichung gemäß Art. 114 AEUV ebenfalls nicht die Rede sein.
- ⁴ Siehe Seidel, Martin: „Auch nach dem Lissabonner Reformvertrag: Keine ausreichende Mitbestimmung des Parlaments bei der Agrarpolitik der EU“, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 1/2009, S. I.
- ⁵ Art. 12, ferner Sonderzuweisungen von Aufgaben an die nationalen Parlamente in Art. 69 AEUV und in Art. 352 AEUV.
- ⁶ Die Regelungen für Protokolle sind wie ihre beiden Vorgänger, nämlich die beiden ihnen entsprechenden dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokolle „über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ und „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit“, sog. primäres Unionsrecht. Sie haben rechtlich die gleiche Qualität wie vertragliches Unionsrecht und können nur wie dieses, das heißt nur einvernehmlich durch alle 27 Mitgliedstaaten und Ratifizierung durch die Parlamente aller 27 Mitgliedstaaten aufgehoben, geändert oder ergänzt werden.
- ⁷ Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren führt eine einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den Parlamenten zugewiesenen Stimmen zur Einleitung eines besonderen Prüfverfahrens, das unter bestimmten Bedingungen die Kommission sogar zur Aufgabe des Gesetzgebungsvorhabens verpflichtet, wenn der Gesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates und einer Mehrheit der im Europäischen Parlament abgegebenen Stimmen dies beschließt.

Lissabon – eine Chance für eine kriminalpolitisch unterlegte Harmonisierung des Strafrechts in Europa

Christian Schröder

Am 1. Dezember 2009 ist der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Auf den Gebieten des Straf- und Strafverfahrensrechts birgt der Vertrag neue Möglichkeiten einer Harmonisierung des Rechts. Die eigentliche Chance ruht jedoch in der Perspektive einer europaweiten Kriminalpolitik.

1. Einleitung

Das Vertragswerk von Lissabon¹ überführt den Bereich der polizeilichen und justiziel- len Zusammenarbeit in Strafsachen (Ex- Art. 29 ff. EUV) aus der sog. „dritten Säule“ in den AEUV, der mit dem EUV das Herz- stück des Primärrechts bildet. Mit diesem Schritt öffnet das Vertragswerk für bestimmte Erscheinungsformen von Kriminalität das Tor für eine unionsweite Strafgesetzgebung in mittelbarer Form. Mittelbar deshalb, weil die Harmonisierung durch EU-Richtlinien stattfinden wird, die ihrerseits noch durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Die Frage, ob die Europäische Gemein- schaft eine Kompetenz zur Setzung von supranationalen Strafnormen hatte, war zuvor bekanntlich höchst umstritten.² Bei dieser Diskussion wurde zu oft vernachlässigt, dass es sich bei dem europäischen Integrations- prozess um einen dynamischen Prozess han- delt. Die Kompetenzfrage konnte man nicht mit Ja oder Nein beantworten, sondern muss- te immer wieder den jeweiligen Stand des europäischen Primärrechts beachten, da dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung besondere Bedeutung zukommt. Man musste mit den jeweiligen Entwicklungsstufen des Primärrechts immer wieder neu fragen, wel- che Kompetenzen gegeben waren. Hinzu trat die integrationsfreundliche Rechtspre- chung des EuGH, der nicht zuletzt mit seiner zweifelhaften These der Annexkompetenz

auf dem Gebiet des Umweltstrafrechts für lebhafte Diskussionen sorgte.³

Unmittelbar anwendbares EU-Kriminal- strafrecht, also in Gestalt der EU-Verord- nung, wird es grundsätzlich auch weiterhin nicht geben. Bei der Harmonisierung des Strafrechts über EU-Richtlinien gibt es zwar einen Kompetenzzuwachs, doch bei genau- em Hinsehen behalten die Mitgliedstaaten großen Einfluss. Das empfindet freilich nur derjenige als Rückschritt, der zuvor von einer EU-Gesetzgebungskompetenz auf dem Ge- biet des Strafrechts ausgegangen ist. Lissa- bon geht den richtigen Weg und tastet sich an das Strafrecht heran. In diesem neuen Realismus liegt eine große Chance. Dort, wo es notwendig und primärrechtlich legiti- miert ist, können Schritte in Richtung eines materiellen Europäischen Strafrechts gesetzt werden.

2. Die wesentlichen Regelungen im EUV und AEUV im Überblick

2.1 Grundsätze der begrenzten Einzel- ermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Unterwirft man das Vertragswerk einer Ge- samtschau, so finden wir sowohl im EUV als auch im AEUV das Straf- und Strafver- fahrensrecht betreffende Regelungen. Den

Rahmen der europäischen Normgebung steckt Art. 5 Abs. 1 EUV ab, der bedeutsame Grundsätze für die Abgrenzung und Ausübung der Zuständigkeiten der Union benennt. Für die Abgrenzung von Zuständigkeiten der Union gilt nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Was darunter zu verstehen ist, erläutert Art. 5 Abs. 2 EUV. Nach diesem Grundsatz wird die Union nur innerhalb der Grenzen tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV betont für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die in Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV näher erläutert werden. Künftig haben die nationalen Parlamente nach Art. 12 lit. b) EUV über die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu wachen.⁴ Für den Bereich der Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 82 und 83 AEUV findet sich diese Überwachungspflicht noch einmal gesondert in Art. 69 AEUV erwähnt.

Es verdient Beifall, dass sich der Vertrag von Lissabon um eine klarere Grenzziehung bemüht, wenngleich man kein Prophet sein muss, um zu prognostizieren, dass wir immer wieder Fälle sehen werden, in denen man sich insbesondere um den Gesichtspunkt der Subsidiarität streiten kann. Das liegt einfach daran, dass wir im Europäischen Unionsrecht Kompetenzfragen sehr oft funktional und unter den Gesichtspunkten effektiver Zweckerreichung und Wirksamkeit des Unionsrechts deuten. Allerdings hat der EuGH mit Blick auf die funktionale Zweckerreichung bisweilen viel zu großzügig entschieden. Jedenfalls auf strafrechtlichem Gebiet dürfte das der Vergangenheit angehören.

2.2 Grundrechtsbindung auf strafrechtlichem Gebiet

Wer das Strafrecht harmonisieren will, muss für die Wahrung von Grundrechten und die

Sicherung eines rechtsstaatlichen Verfahrens Sorge tragen. Wir müssen diese Schutzstandards nicht komplett angleichen, aber strikt auf die Einhaltung von Mindeststandards achten. Die Freiheitsrechte des Einzelnen sind ein so überragendes Gut, dass sich jede Strafgesetzgebung an ihnen messen lassen muss.

An dieser Stelle ist aber noch aus einem zweiten Grund Fingerspitzengefühl gefragt. Die Europäisierung des Strafrechts wird nur gelingen, wenn sie in den Mitgliedstaaten auf Akzeptanz stößt. Wir wissen zwar, dass weite Teile der Bevölkerung das Strafrecht akzeptieren und bisweilen sogar einen strengeren Vollzug anmahnen. Niemand sollte aber glauben, dass diese Akzeptanz ohne Weiteres auch für die Harmonisierungsschritte der Union gelten wird. Es geht nämlich nicht um Straftatbestände wie den Totschlag oder die Brandstiftung, deren Unrecht sich gleichsam selbst erklärt und die den Bezugspunkt der Akzeptanz der Bürger bilden. Auf der europäischen Gesetzgebung liegt daher ein größerer Legitimationsdruck. Es gilt, die Funktion eines jeden Harmonisierungsschrittes zu erklären und zu verdeutlichen, dass diese Gesetzgebung einem sicheren und friedlichen Europa dienen soll. In diesem Sinne darf die Harmonisierung nicht zur bedrohlichen Kulisse werden.

Der Vertrag von Lissabon beweist in diesem Zusammenhang durchaus Gespür. Für die zukünftige Normgebung auf dem Gebiet des Strafrechts wird Art. 6 Abs. 1 EUV bedeutend. Nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Grundrechtscharta der Europäischen Union (GRCh) vom 7. Dezember 2000 niedergelegt sind.⁵ Nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV tritt die Union der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) bei. Art. 6 Abs. 3 EUV spricht etwas aus, das bisher bereits ähnlich in Ex-Art. 6 Abs. 2 EUV stand und wesentlicher Teil der Rechtsprechung des EuGH ist.⁶ Die Grundrechte

nach der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sind als allgemeine (Rechts-)Grundsätze Teil des Unionsrechts. Die Anerkennung der Rechte, Freiheiten und Grundsätze nach der GRCh mag auf den ersten Blick in der Sache nicht viel Neues bringen, weil insbesondere die justiziellen Rechte nach Art. 47 ff. GRCh von den Vorgaben der schon zu beachtenden EMRK und den sonstigen allgemeinen Rechtsgrundsätzen nur im Detail, aber nicht großflächig abweichen.⁷ Ich halte diesen Punkt aber dennoch für wichtig. Es verdient Zustimmung, dass die Europäische Union in dem Moment, in dem sie über den AEUV das Tor zu einer Strafgesetzgebung öffnet, sogleich explizit eine dem Unionsrecht selbst entspringende Grundrechtsbindung vorsieht. Es ist richtig, nicht nur auf das Recht der EMRK zu verweisen, sondern über die GRCh die Rechtsstaatlichkeit des zukünftigen Europäischen Unionsstrafrechts aus eigener Kraft und aus eigenen Rechtsquellen abzustützen. Mit der GRCh verfügt die Union nun über einen geschriebenen Grundrechtskatalog. Den bereits anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen wird – soweit sie in der GRCh niedergelegt sind – damit wohl keine eigenständige Bedeutung mehr zukommen.⁸ Künftig soll der EuGH jedoch über Art. 6 Abs. 3 EUV die Möglichkeit erhalten, zusätzliche Grundrechte anzuerkennen.⁹ In diesem Sinne erlangt Art. 6 EUV die Bedeutung einer Art Maßstabsnorm, die mit der Erwähnung der GRCh und der EMRK dem Unionsgesetzgeber zu beachtende Eckpunkte vorgibt. Somit war der mühsame und doch nicht erfolgreiche Weg zur Europäischen Verfassung an dieser Stelle nicht vergebens. Vielmehr formuliert unser Unionsrecht fortan aus eigener Kraft die rechtsstaatlichen Eckpunkte und Grundsätze seiner Strafrechtsangleichung.

Die Regelungen werden durch Art. 67 Abs. 1 AEUV begleitet, wonach die Europäische Union „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, indem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen

und -traditionen der Mitgliedstaaten beachtet werden“, bildet. Die Vorschrift ist mit Art. 6 EUV zusammenzulesen.¹⁰ Insgesamt wirken auf die Normgebung nach Art. 82, 83 AEUV also drei Grundrechtsquellen ein. Es handelt sich zuvorderst um die GRCh und die EMRK. Ergänzend treten über Art. 6 Abs. 3 EUV die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze hinzu, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK ergeben.¹¹ Zudem ist jenseits der strittigen Frage, ob man sie als Grundrechte einordnen sollte, immer auch an die Grundfreiheiten des Unionsrechts zu denken.¹² Hinzu kommt die von Art. 67 Abs. 1 AEUV genannte Pflicht zur Achtung der Grundrechte der Mitgliedsstaaten.

Das Ganze wirkt etwas ungeordnet, aber das Primärrecht ist nun einmal auch ein (Verhandlungs-)Ergebnis und damit Ausdruck politischer Kompromisse. So regeln die genannten Strömungen denn auch nicht jeweils Neues. Es handelt sich nicht um ein sich ergänzendes Baukastensystem der Grundrechte. Vielmehr finden wir große Schnittmengen. Interessant werden die Fälle, in denen ein Grundrechtssystem inhaltlich einen Überhang birgt, also das Schutzniveau der anderen übersteigt. An dieser Stelle könnte auch Art. 67 Abs. 1 AEUV, wonach auch die Grundrechte und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden, zu schwierigen Rechtsfragen führen. Man sollte das aber nicht kritisieren, weil grundrechtliche und speziell strafrechtliche Schutzstandards oder Besonderheiten oftmals etwas mit der Geschichte und damit der Identität eines Mitgliedstaats zu tun haben.

3. Die Kompetenznormen des AEUV

Der eigentliche Treibsatz für ein zukünftiges Europäisches Strafrecht findet sich in Art. 82, 83 AEUV. Vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung her betrachtet, steht in die-

sen Vorschriften das, was Gegenstand von Harmonisierungsschritten sein wird.

3.1 Gegenseitige Anerkennung nach Art. 82 AEUV

Die zur Strafnormgebung ermächtigenden Kompetenznormen werden von Art. 82 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV mit einem grundsätzlichen Vorspann versehen. Danach beruht die justizielle Zusammenarbeit auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften in den Bereichen, die Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 AEUV nennen. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erhält nicht nur nach Art. 82 Abs. 1 AEUV Gewicht, sondern ist auch in Art. 67 Abs. 3 AEUV mit Blick auf die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität nochmals gesondert angesprochen. Man könnte sich fragen, warum Art. 82 Abs. 1 AEUV nicht sogleich „zur Sache kommt“ und Vorgaben für die unionsweite Angleichung des Strafrechts formuliert. Die Botschaft dieses Vorspanns liegt gerade darin, dass dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung weiterhin große Bedeutung zukommen soll. Bei genauerem Hinsehen kann man hier von einer primärrechtlichen Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips sprechen.

Indes bildet der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung kein aliud zur europäischen Normgebung auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts. Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV sieht vielmehr vor, dass das Europäische Parlament und der Rat dieses Prinzip weiter auskleiden können, indem Regeln und Verfahren festgelegt werden, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen sichergestellt wird. Gleiches gilt für die Beilegung von Kompetenzkonflikten und die Zusammenarbeit von Justizbehörden, bis hin zur Weiterbildung des Justizpersonals.

Noch konkreter wird Art. 82 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV, wonach zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung durch EU-Richtlinien Mindestvorschriften festgelegt werden können. Hier wird deutlich, dass die Politik der gegenseitigen Anerkennung nicht (nur) heißt, die Entscheidungen der Gerichte anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen. Vielmehr kann die Union in den Grenzen des Art. 82 Abs. 2 AEUV das zugrunde liegende Recht harmonisieren, um die „Anerkennungsfähigkeit“ zu gewährleisten. Im Einzelnen kann es dabei nach Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV um Vorschriften gehen, die die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis regeln. Weiterhin soll es um die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren und auch um die Rechte der Opfer von Straftaten gehen. Eher offen ist Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d) AEUV formuliert. Danach können „sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens“, die vom Rat durch einstimmigen Beschluss mit Zustimmung des Parlaments bestimmt worden sind, harmonisiert werden.

Art. 82 Abs. 2 AEUV nähert sich diesen Themen mit Respekt vor den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Nach Art. 82 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV werden bei diesen Mindestvorschriften die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Art. 82 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, die nach Art. 82 Abs. 2 AEUV vorgeschriebenen Mindestvorschriften zu überschreiten und ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen. Das ist eine hehre Formulierung, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass zusätzliche Regelungen in den Mitgliedstaaten Konfliktpotenzial bergen können. Es ist nämlich so, dass ein mitgliedstaatlicher Überhang bei den Regelungen der Rechte des Einzelnen im Strafverfahren auf die Rechte des Opfers von Straftaten zurückwirken kann. Gleiches kann man auch umgekehrt formulieren, denn eine Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren kann auf die

Rechte eines Beschuldigten zurückwirken. Andererseits darf man das darin ruhende Konfliktpotenzial auch nicht überschätzen, weil die Formulierung von Mindestvorschriften nicht die Tiefe erreichen dürfte, dass derartige Kollisionslagen entstehen.

3.2 Harmonisierung des materiellen Rechts

Die Grundlage für zukünftige Harmonisierungsmöglichkeiten auf dem Gebiet des materiellen Rechts bildet Art. 83 AEUV.

3.2.1 Harmonisierungskompetenz für Bereiche besonders schwerer Kriminalität nach Art. 83 Abs. 1 AEUV

Nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV können der Rat und das Europäische Parlament gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen. Die in Rede stehende Kriminalität muss aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV benennt diese Kriminalitätsbereiche wie folgt: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Ausweislich des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV kann der Rat je nach Entwicklung der Kriminalität einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien (also die des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV) erfüllen. Dazu bedarf es eines einstimmigen Beschlusses nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Letztlich ruht in dieser

Formulierung die Möglichkeit einer verkappten Kompetenzerweiterung. Das BVerfG ist dem im Lissabon-Urteil mit überzeugenden Erwägungen entgegengetreten.¹³ Es verlangt für den Fall der Extension im Sinne des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, dass der deutsche Gesetzgeber nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG tätig wird. Das verdient Beifall. Schließlich ruht in dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Gedanke, dass einzelne Bereiche gesetzgeberischer Normgebung vom Nationalstaat auf die supranationale Ebene gehoben werden. Dieser Vorgang bedarf eines Zustimmungsgesetzes, mit dem das jeweilige Primärrecht innerstaatliche Akzeptanz findet. Die Übertragung kann in diesem Rahmen innerstaatlich diskutiert und damit demokratisch legitimiert werden. Wäre es möglich, dass die Europäische Union jenseits der explizit genannten Katalogtaten aus sich heraus weitere Kriminalitätsbereiche bestimmen könnte, wäre das Tor für eine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union auf dem Gebiet des Strafrechts geöffnet.

Das wäre trotz des nach Art. 83 Abs. 3 AEUV gegebenen Vetorechts und jenseits des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nach hier vertretener Ansicht verfassungswidrig.¹⁴ Die Europäische Union kann nach wie vor aus eigener Kraft einem Strafgesetz nicht die erforderliche demokratische Legitimation vermitteln, die für ein Strafgesetz aber unerlässlich ist. Die Beteiligung des Europäischen Parlaments ändert daran nichts. Würde man eine Kompetenz-Kompetenz annehmen, bestünde die Möglichkeit, dass auf EU-Ebene verbindliche Richtlinien verabschiedet werden könnten, mittels derer Strafgesetze geschaffen werden müssten, die im Deutschen Bundestag keine parlamentarische Mehrheit gefunden hätten. Das ist zwar ein theoretisch gebildeter Fall, hinter dem jedoch ein ernster Vorgang sichtbar wird. Deutsche Strafrichter würden in diesen Fällen fortan jedenfalls keine Urteile im Namen des Volkes verkünden.¹⁵ Es gibt nämlich kein europäisches Staatsvolk. Auch

eine federführende Rolle des Europaparlaments kann (noch) nicht das einlösen, was die nationalen Parlamente an Legitimation vermitteln. Der Identifikationsgrad mit Europa ist nach wie vor viel zu schwach, um Strafgesetze zu legitimieren. Das BVerfG verlangt daher völlig zu Recht, dass der Erweiterung des Katalogs ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG vorausgehen muss.¹⁶

Aber auch bei den genannten Katalogtaten handelt es sich in Wahrheit um eine eher großflächige Terminologie, denn unter den Begriffen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus oder der Korruption kann vieles verstanden werden. Daher verdient es Beifall, wenn das BVerfG in diesem Zusammenhang eine restriktive Auslegung und Handhabung dieser primärrechtlichen Ermächtigung anmahnt, und es ist auch richtig, das deutsche Mitglied im EU-Rat der Weisung des deutschen Gesetzgebers zu unterstellen.¹⁷

3.2.2 Anweisungskompetenz nach Art. 83 Abs. 2 AEUV

Eine weitere Kompetenzregelung findet sich in Art. 83 Abs. 2 AEUV. Die Vorschrift spricht Gebiete der Unionspolitik an, auf denen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind. Erweist sich auf einem solchen Gebiet der Harmonisierung eine „zusätzliche“ Angleichung von strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Unionspolitik, können für diesen Fall nach Art. 83 Abs. 2 S. 1 AEUV über Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Der kompetenzrechtliche Gehalt dieser Regelung ist geringer, als es scheint. Letztlich bildet Art. 83 Abs. 2 AEUV das ab, was man im Lichte der Rechtsprechung des EuGH schon als sog. „Annexkompetenz“ bezeichnet hat.¹⁸ In diesem Sinne zeichnet Art. 83 Abs. 2 AEUV also die Rechtsprechung des EuGH nach

und verleiht ihr ex post eine primärrechtliche Grundlage. Das ist zu begrüßen, weil die genannte Entscheidung an dem kratzt, was man als „Ultra-vires“-Rechtsprechung bezeichnen kann. Aufmerksamkeit verdient insbesondere, dass nach dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm eine entsprechende Harmonisierung „unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union“ sein muss. Von dieser Unerlässlichkeit wird im Normalfall nicht auszugehen sein. Das BVerfG verlangt eine restriktive Auslegung des Merkmals der Unerlässlichkeit. Es muss „nachweisbar feststehen, dass ein gravierendes Vollzugsdefizit tatsächlich besteht“.¹⁹ Ausnahmsweise können die Voraussetzungen des Art. 83 Abs. 2 AEUV vorliegen, wenn auf einem Gebiet europarechtlicher Harmonisierung ein Mitgliedstaat gleichsam die Lücke sucht, um daraus Vorteile zu ziehen. Zu erwähnen ist etwa das Gebiet des Kapitalmarktstrafrechts, das in weiten Teilen auf europäische Rechtsquellen zurückgeht. Soweit es ein Mitgliedstaat unterlassen hätte, die Bereiche des Insiderhandels und der Marktmanipulation unter Strafe zu stellen, könnte daraus im Sinne des Art. 83 Abs. 2 AEUV eine Gefährdung der entsprechenden Harmonisierungsvorhaben entstehen. Angesichts des Umstandes, dass der Wertpapierhandel heute ohne Weiteres über Grenzen hinweg vollzogen werden kann, könnte eine solche Lücke im Netz der europäischen Harmonisierung zur Begehung einschlägiger Straftaten genutzt werden. Allerdings muss man solche Fälle de lege lata fiktiv bilden, weil man keineswegs davon sprechen kann, dass in Europa auf entsprechende Pönalisierungen bewusst verzichtet worden wäre.

3.3 Das Vetorecht eines Mitgliedstaats nach Art. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV

Neu eingeführt wurde mit Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV eine Art „Notbremse“, wonach die Mitgliedstaaten ein Veto gegen den Entwurf einer Richtlinie einlegen können.²⁰

3.3.1 Voraussetzungen und Verfahren nach Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV

Die Einzelheiten regeln Art. 82 Abs. 3 AEUV für strafprozessuale Richtlinienentwürfe nach Art. 82 Abs. 2 AEUV, und Art. 83 Abs. 3 AEUV für Richtlinienentwürfe nach Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV wortgleich. Danach kann ein Mitglied des Rates, wenn es der Auffassung ist, dass der Entwurf einer Richtlinie grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt, beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. Für diesen Fall ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auszusetzen. Wird ein Einvernehmen erzielt, verweist der Europäische Rat den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, womit zugleich die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens endet.

Soweit kein Einvernehmen erzielt wird, aber mindestens neun Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des Richtlinienentwurfs anstreben, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen vier Monaten dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. Die nicht remonstrierenden Mitgliedstaaten können dann als Gruppe die angestrebte verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des Richtlinienentwurfs begründen. Damit kann der einzelne Mitgliedstaat das Vorhaben also nicht zu Fall bringen, aber sich gleichsam vom Anwendungsbereich abnabeln.

Zu beachten ist, dass das Vetorecht nach Art. 82 Abs. 3 AEUV nur die Harmonisierungsmöglichkeiten nach Art. 82 Abs. 2 AEUV anspricht, mithin auf den Bereich der gegenseitigen Anerkennung nicht anzuwenden ist. Dieser Unterschied findet seine Rechtfertigung darin, dass Harmonisierungsschritte nach Art. 82 Abs. 2 AEUV aus der Sicht der nationalen Rechtsordnung tiefere Einschnitte als die nach Art. 82 Abs. 1 AEUV verursachen können. Maßnahmen auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung

können Rechtsordnungen modifizieren, im Gedanken der Anerkennung ruht jedoch im Ausgangspunkt noch immer die Regelung in den jeweiligen Mitgliedstaaten.

Das BVerfG verfügt für das Vetorecht nach Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV eine Rückbindung an den deutschen Gesetzgeber, demzufolge der deutsche Vertreter im Rat das Vetorecht nur nach Weisung des Deutschen Bundestags ausüben darf.²¹ Dieser Forderung ist der Gesetzgeber mit dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) nachgekommen.²² Nach § 9 Abs. 1 IntVG darf der deutsche Vertreter im Rat nur dann ein Veto einlegen, wenn der Bundestag ihn hierzu durch einen Beschluss angewiesen hat. Die Weisung ist rechtlich bindend.²³ Daraus folgt dann aber auch, dass auch die Entscheidung darüber, kein Veto einzulegen, einer Rückbindung an den Bundestag bedarf. Andernfalls würde die parlamentarische Kontrolle, die durch die Einbindung des Bundestages erzielt werden soll,²⁴ leerlaufen.

3.3.2 Völkerrechtliche Elemente des Vetorechts

Das Vetorecht der Mitgliedstaaten verleiht den Kompetenzregeln völkerrechtliche Elemente. Wenn man das, was das Gemeinschaftsrecht bisher entscheidend geprägt hat, auf den Punkt bringen will, dann besteht das Besondere darin, dass die Mitgliedstaaten, in Deutschland im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, der Gemeinschaft Gesetzgebungskompetenzen übertragen haben. Kraft dieser Ermächtigung konnte die Gemeinschaft über Ex-Art. 249 EGV (jetzt Art. 288 AEUV) Normen setzen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sind (EG-Verordnungen) oder diese verpflichten (EG-Richtlinien). Darin lag die Anerkennung zukünftigen Rechts neben der nationalen Rechtsmasse.²⁵ Insbesondere galt diese vorausseilende Akzeptanz Normen, die im Zeitpunkt der mitgliedstaatlichen Ratifikation des Primärrechts noch nicht vorhanden waren. Rechtsakte

wurden in die Hände der Gemeinschaftsorgane gelegt, ohne zu wissen, was da kommt. Daraus erklärt sich auch die Notwendigkeit eines Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, den man mit Ipsen teleologisch aus dem Prinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ableiten kann.²⁶ Man kann das auch als Zwang zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht bezeichnen. Schließlich haben sich die Vertragsparteien darauf geeinigt, den Gemeinschaftsorganen ein Instrumentarium an die Hand zu geben, mit dem sie Normen setzen können, die in der Gemeinschaft unmittelbar und einheitlich gelten. Wenn sich diese Normen durch ein Gesetz eines Mitgliedstaats alsbald außer Kraft setzen oder verdrängen ließen, wäre das gesamte System gesprengt. Entgegenstehendes nationales Recht wird daher – in den Grenzen von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG – verdrängt. Als Beispiel kann eine abschließende Regelung in einer EG-Verordnung angeführt werden. Wenn ein Mitgliedstaat in einem späteren Rechtsakt ein Gesetz erlässt, das denselben Regelungsgegenstand abweichend kodifiziert, wird die EG-Verordnung durch den innerstaatlichen Rechtsakt nicht derogiert. Auch die EG-Richtlinie musste von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Nichtumsetzung wurde auf verschiedenen Wegen sanktioniert (Vertragsverletzungsverfahren, unmittelbare Wirkung von Richtlinien, gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch).

Das Vetorecht ermöglicht es den Mitgliedstaaten, bereits auf den Entwurf einer Richtlinie lenkend Einfluss zu nehmen und sich ggf. aus Gründen des innerstaatlichen Rechts aus dem Harmonisierungsvorhaben zu verabschieden. Insoweit führt das Vetorecht völkerrechtliche Strukturen ein. Man mag an dieser Stelle ein Erpressungspotenzial für einzelne Mitgliedstaaten erahnen, aber diese Bedenken werden nicht durchgreifen. Der Regelungsmechanismus ist geschickter als es scheint. Es genügt nämlich nicht, dass ein Mitgliedstaat nicht zustimmt. Er muss vielmehr ein Veto erheben. Dieses Veto

verlangt nach einer Begründung. Es muss substantiiert dargelegt werden, warum eine Umsetzung des Richtlinienentwurfs zu einer Berührung grundlegender Aspekte der jeweiligen Strafrechtsordnung führen würde. Dieser Begründungszwang stellt sicher, dass ein bloßes Kopfschütteln nicht genügt.

3.4 Strafrechtssetzungskompetenz nach Art. 325 AEUV

Art. 325 AEUV ermächtigt die Union zur Betrugsbekämpfung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Als strittig muss die Frage gelten, ob Art. 325 AEUV eine Rechtssetzungskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts verleiht. Grund hierfür bietet Art. 325 Abs. 4 AEUV, in den Ex-Art. 280 Abs. 4 EGV überführt wurde. Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union können danach das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten. Im Gegensatz zur Vorgängerregelung fehlt hier jedoch eine wichtige Einschränkung. Ex-Art. 280 Abs. 4 S. 2 EGV sah vor, dass die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege von diesen Maßnahmen unberührt bleiben. Aus diesem Satz war abzuleiten, dass eine Strafrechtssetzungskompetenz nicht verliehen werden sollte.²⁷ Dieser Vorbehalt wurde nicht übernommen. Daher wird vertreten, dass Art. 325 Abs. 4 AEUV die Union zur Setzung supranationaler Strafnormen ermächtigt.²⁸

Auch wenn man eine Sanktionskompetenz der Union nach Art. 325 Abs. 4 AEUV nicht kategorisch verneinen kann, dürfte sich diese Regelung einstweilen als Papiertiger erweisen. Über den Begriff der Maßnahmen wäre

im Einzelfall letztlich auch der Erlass von EU-Verordnungen denkbar. Allerdings wäre ein in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Kriminalstrafrecht weder im Lichte des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung noch unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation haltbar.²⁹ Auch ein Vergleich von Art. 325 AEUV mit Art. 82, 83 AEUV spricht gegen die Annahme, dass hier Gesetzgebungskompetenzen für unmittelbar anwendbares Strafrecht geschaffen werden sollten.³⁰ Art. 325 Abs. 4 AEUV verleiht also keine Kompetenz zur Setzung unmittelbar anwendbaren Kriminalstrafrechts. Jenseits dessen dürfte die Verfolgung entsprechender Taten ausweislich des Art. 86 Abs. 1 AEU in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Staatsanwaltschaft fallen.³¹ Das Unionsrecht scheint jedoch wegen des Einstimmigkeitserfordernisses nach Art. 68 Abs. 1 AEUV von der Schaffung einer nicht nur symbolischen, sondern tatsächlich auch ermittelnden europäischen Staatsanwaltschaft noch so weit entfernt zu sein, dass die Bedeutung des Art. 325 Abs. 4 AEUV eher blass bleiben dürfte.³² Im Übrigen ist festzustellen, dass dem Gleichbehandlungsgebot nach Art. 325 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV in den Mitgliedstaaten bereits genügt wurde.³³

4. Chancen einer europäischen Rechtsetzungskompetenz

Der Vertrag von Lissabon birgt also Möglichkeiten für eine Teilharmonisierung des Straf- und Strafverfahrensrechts. Für die Europäische Rechtspolitik ruht darin eine große Chance, aber auch ein gewisses Risiko. Denn die bisherigen Regelungen auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts, die auf EG-Richtlinien zurückgehen, lassen Skepsis aufkommen. Die Vorschriften sind oft zu lang und sprachlich verunglückt. Der Leser stößt auf verquaste Sätze, denen eine teilweise gedanklich schiefe Begriffsbildung zugrunde liegt. Diese These lässt sich am besten an konkreten Beispielen belegen.

4.1 Die Geldwäsche nach § 261 StGB als schlechtes Vorbild

Einen weitgehend europäisierten Straftatbestand bildet § 261 StGB, der zumindest auch auf EG-Recht beruht. Wer diese Vorschrift einmal zur Hand nimmt und liest, bekommt einen Eindruck davon, wie Gesetze nicht aussehen sollten. Die Sprache ist blass. Der Gesetzesaufbau ist missglückt, und der Anwendungsbereich wurde so weit gefasst, dass im deutschen Strafrecht die „leichtfertige Hehlerei“ durch die Hintertür Einzug gehalten hat.

4.2 Europäisiertes Wirtschaftsstrafrecht als schlechtes Beispiel

Noch schlimmer sieht es im Wirtschaftsstrafrecht aus. Es ist ja keineswegs so, dass es nicht längst eine Europäisierung des Strafrechts gäbe. Teile des Wirtschaftsstrafrechts sind hochgradig europäisiert, denn die Europäische Union war über viele Jahrzehnte das, was sie früher auch im Namen trug: eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die europäische Normgebung, einerlei ob es sich um EG-Richtlinien oder EG-Verordnungen handelte, fand vor allem auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts statt.

Die Verzahnung dieses EG-Wirtschaftsrechts mit dem Strafrecht ist auf einigen Rechtsgebieten sehr weit fortgeschritten. Wenn man sich die Struktur unseres Nebenstrafrechts anschaut, dann finden wir dort sog. Blankettstrafgesetze, die auf andere Regelungen des Gesetzes verweisen und Verstöße dagegen als Straftat oder Ordnungswidrigkeit einordnen. Diese blankettausfüllenden Verhaltensnormen, auf die das Blankettstrafgesetz verweist, wurden in weiten Teilen europäisiert.

So gibt es durchaus Blankettstrafgesetze, die auf EG-Verordnungen verweisen. Daneben haben wir es nur scheinbar mit nationalen Regelungen zu tun, die in Wahrheit aber auf

europäische Vorgaben in EG-Richtlinien zurückgehen. Man kann in diesem Zusammenhang das Kapitalmarktstrafrecht (Insiderstraftaten, Marktmanipulation) nennen, aber auch Bereiche wie das Urheberrecht, das Lebensmittelrecht und das Weinrecht sind so umfassend harmonisiert worden, dass die jeweiligen Strafnormen Verstöße gegen Geoder Verbote zur Straftat erheben, die europäischen Ursprungs sind. Auch diese Vorschriften sind oftmals missraten. So verbietet unser Recht in § 20 a Abs. 1 WpHG die Marktmanipulation, also die unlautere Beeinflussung von Börsenpreisen. Nach der Vorschrift darf man keine unrichtigen oder irreführenden Angaben über Umstände machen, die für die Bewertung eines Finanzinstruments erheblich sind. Der Begriff „Finanzinstrument“ ist eine blutleere Worthülse, die das Gesetz an anderer Stelle, nämlich in § 2 Abs. 2 b WpHG definiert. Ein Blick in diese Vorschrift lohnt sich, denn man stößt auf Formulierungen, die auch Karl Valentin gefallen hätten. Finanzinstrumente im Sinne des Gesetzes sind danach u. a. Wertpapiere und Geldmarktinstrumente(!). Der Leser erfährt also, dass Geldmarktinstrumente Finanzinstrumente sind. Derartige Leerformeln sind zwar nicht frei von einer gewissen Komik, aber Gesetze sollten lesbar und gedanklich klar formuliert sein. Der Begriff „Geldmarktinstrumente“ wird übrigens an anderer Stelle des Gesetzes (§ 2 Abs. 1 a WpHG) seinerseits definiert. Da liest man dann, dass Zahlungsinstrumente keine Geldmarktinstrumente sind. Eine solche Gesetzgebung ist nicht nur sprachlich verquast, sondern auch gedanklich schief. Sie schickt den Rechtsanwender durch ein chaotisches Gesetz, das einer effektiven Strafverfolgung abträglich und rechtsstaatlich bedenklich ist.

Dabei geht es nicht nur um Fragen rechtlicher und sprachlicher Ästhetik. Das europäisierte Kapitalmarktrecht mit seinen verschachtelten Regelungen verkörpert einen Fehlgriff europäischer Rechtspolitik. Die schwere Finanzkrise, die in den Jahren 2007 und 2008

an den internationalen Kapitalmärkten regelrecht wütete, hat gezeigt, dass eine Vereinheitlichung des Kapitalmarktrechts auch dazu führen kann, dass zahlreiche Rechtsordnungen ähnliche Schwachstellen aufweisen. Es ist gewiss kein Zufall, dass Staaten wie Kanada, die ihr Bankenaufsichtsrecht durchaus selbstbewusst gestaltet haben, die Krise vergleichsweise gut meistern konnten.

Wir sollten auch zur Kenntnis nehmen, dass sich mit der Krise am Neuen Markt nach der Jahrtausendwende und der verheerenden Krise der Jahre 2007 und 2008 in kurzer Abfolge gleich zwei schwere Finanzkrisen unter der Geltung des europäisierten Kapitalmarktrechts abgespielt haben. Die zahlreichen bußgeldrechtlichen und strafrechtlichen Regelungen des europäisierten KWG haben daran nichts geändert.³⁴ Auch die Unregelmäßigkeiten im Zuge des Beitritts Griechenlands zum Euro, die eine dritte Krise eingeleitet haben, fechten nicht für eine Fortsetzung europäischer Rechtspolitik *dieser Art*. Um es etwas provokativ zu sagen: Der bisher schwerste Angriff auf die finanziellen Interessen der EU (vgl. Art. 325 AEUV) kommt aus ihr selbst.

4.3 Zur Notwendigkeit einer kriminalpolitischen Diskussion

Eine große Schwäche der skizzierten Gesetzgebung war zudem, dass eine Strafbewehrung kriminalpolitisch oft nicht diskutiert wurde. Dadurch kam es auf dem Gebiet des Wirtschaftsstrafrechts zu einer Art Wucherung des Strafbaren.³⁵

Das neue Kompetenzgefüge in der Europäischen Gemeinschaft wird diesen Zustand nicht vollends beseitigen, birgt jedoch nunmehr die Chance zu dem, was man als einen kriminalpolitischen Willensbildungsprozess bezeichnet.³⁶ Soweit eine europäische Kriminalpolitik tatsächlich Einzug hält, besteht die große Chance, dass wir nicht mehr Gefahr laufen, europäisierte Blankettinhalte aus

Gründen vermeintlicher Gemeinschaftstreue (jetzt Unionstreue) in einer Art Aktionismus mit Strafgesetzen zu flankieren. Man sollte diese Chance ergreifen und dabei nicht vergessen, dass es weiterhin eine rege europäische Gesetzgebung auf Gebieten geben wird, bei denen wir und andere Mitgliedstaaten mittels der Blankettstrafgesetzgebung arbeiten. Wir müssen uns davon lösen, bei der Umsetzung einer europäischen Richtlinie ein Ge- oder Verbot in einer blankettausfüllenden Vorschrift gleichsam automatisch mit Strafe oder Buße zu bewehren. Es gilt, den Ultima-Ratio-Gedanken zu betonen. Freilich handelt es sich dabei einstweilen nur um einen Appell, da der Grundsatz zu wenige Kriterien vorhält, um die Überkriminalisierung scharf von der noch zulässigen Kriminalisierung zu trennen. Vielleicht ge-

nügt es aber auch schon, dass man sich wieder bewusst macht, dass das Strafrecht nicht ein beliebiges, sondern das letzte Mittel bei der Bekämpfung von sozial tadelswertem Verhalten sein sollte.

5. Zusammenfassung

Der Vertrag von Lissabon bietet die Chance für eine teilweise Harmonisierung des Strafrechts. Es wird eine Politik der kleinen Schritte geben, die mit Augenmaß betrieben werden sollte. Entscheidend wird sein, dass entsprechende EU-Richtlinien kriminalpolitisch diskutiert werden und sich der EU-Gesetzgeber schon auf der Ebene des EU-Rechts um sprachlich und gedanklich klar formulierte Vorschriften bemüht.

Anmerkungen

- ¹ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 306 vom 17.12.2007, S. 1 ff.; konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 1 ff.
- ² Diese Frage verneinend etwa Hecker, Bernd: Europäisches Strafrecht, Berlin / Heidelberg, 2. Aufl., 2007, § 4 Rn. 90 ff., 101; Satzger, Helmut: Die Europäisierung des Strafrechts, Köln / Berlin / Bonn u. a. 2001, S. 92 ff., 143 f.; Schröder, Christian: Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht, Berlin / New York 2002, S. 104 ff., 118 ff., 161; eine Strafrechtsetzungs-kompetenz angenommen hat etwa Böse, Martin: Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, Köln / Berlin / Bonn u. a. 1996, S. 56, 63 ff.
- ³ EuGH, Urteil vom 13.9.2005 – Rs. C-176/03, Kommission / Rat, Slg. 2005, I-7879 (Rn. 47 f.); EuGH, Urteil vom 23.10.2007 – Rs. C-440/05, Kommission/Rat, Slg. 2007, I-9097 (Rn. 66, 70 f.); kritisch statt vieler Fromm, Ingo E.: Urteilsanmerkung EuGH, Urteil vom 23.10.2007 – C-440/05, in: ZIS 2008, S. 168 ff., <http://www.zis-online.com>, Stand: 30.3.2010; Heger, Martin: Urteilsanmerkung EuGH, Urteil vom 13.9.2005 – C-176/03, in: JZ 2006, S. 310 ff.; Zimmermann, Frank: Mehr Fragen als Antworten: Die 2. EuGH-Entscheidung zur Strafrechtsharmonisierung mittels EG-Richtlinien (Rs. C-440/05), in: NStZ 2008, S. 662 ff.; die Urteile begrüßend etwa Böse, Martin: Die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für das Strafrecht. Zugleich Besprechung von EuGH, Urteil vom 13.9.2005, in: GA 2006, S. 211 ff.; Eisele, Jörg: Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 23.10.2007 – Rs. C-440/05, in: JZ 2008, S. 251 ff.; Hecker, Bernd: Sind die nationalen Grenzen des Strafrechts überwindbar? Die Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union, in: JA 2007, S. 521 ff.
- ⁴ Siehe zum Ablauf Art. 4 ff. des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Es handelt sich hierbei um ein sog. Frühwarnsystem zur stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente, BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2280 Rn. 305.
- ⁵ In der Fassung vom 12.12.2007, ABl. EU C 303 vom 14.12.2007, S. 1 ff. (ersetzt die GRCh in der Fassung vom 7.12.2000, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1 ff.).
- ⁶ Siehe z. B. zur Anerkennung des Gesetzlichkeitsprinzips als allgemeiner Rechtsgrundsatz EuGH, Urteil vom 12.12.1996 – Rs. C-74/95 und C-129/95, Telecom Italia, Slg. 1996, I-6609 Rn. 25.
- ⁷ Heger, Martin: Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon. Eine Durchsicht des (wohl) kommenden EU-Primärrechts vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils des BVerfG vom 30.6.2009, in: ZIS 2009, S. 406, 408, <http://www.zis-online.com>, Stand: 30.3.2010.
- ⁸ Kingreen, Thorsten: Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht, in: EuGRZ 2004, S. 570, 571.
- ⁹ Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent betreffend Entwurf der Art. 1-16 des Verfassungsvertrages vom 6.2.2003, CONV 528/03, S. 13.
- ¹⁰ Heger: Perspektiven des Europäischen Strafrechts, S. 406, 409.
- ¹¹ Europäischer Konvent, CONV 528/03, S. 13.
- ¹² Heger: Perspektiven des Europäischen Strafrechts, S. 406, 409; Zur strittigen Differenzierung zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten siehe nur Schulz, Alexander: Das Verhältnis von Gemeinschaftsgrundrechten und Grundfreiheiten des EGV, Berlin 2005, S. 67 ff., 106 ff. mit zahlreichen Nachweisen.
- ¹³ Siehe BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2289 Rn. 363.
- ¹⁴ Ausführlich BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2274 Rn. 252 f., 2287 Rn. 355 f.
- ¹⁵ Schröder: Europäische Richtlinien, S. 116, 125 ff., 130.
- ¹⁶ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2288 Rn. 363.
- ¹⁷ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2288 Rn. 363, 2289 Rn. 365.
- ¹⁸ Auf dem Gebiet des Umweltrechts hat der EuGH, Urteil vom 13.9.2005 – Rs. C-176/03, Kommission / Rat, Slg. 2005, I-7879, Rn. 47 f., diese Annexkompetenz bejaht und bereits bestätigt, siehe EuGH, Urteil vom 23.10.2007 – Rs. C-440/05, Kommission / Rat, Slg. 2007, I-9097, Rn. 66, 70 f.; kritisch BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2288 Rn. 361.
- ¹⁹ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2288 Rn. 362.
- ²⁰ Siehe Heger: Perspektiven des Europäischen Strafrechts, S. 406, 413 f.

- ²¹ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2289 Rn. 365.
- ²² Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.9.2009, BGBl. I 2009, S. 3022.
- ²³ BT-Drucks. 16/13923, S. 10.
- ²⁴ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2289 Rn. 365.
- ²⁵ Ipsen, Hans Peter: Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Europarechtliches Kolloquium 1964, Stuttgart 1965, S. 1, 26.
- ²⁶ Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, 10/36, 10/40 ff.; Ders.: Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften, S. 1, 17.
- ²⁷ Vgl. Schröder: Europäische Richtlinien, S. 143 ff.
- ²⁸ Siehe etwa Fromm, Ingo E.: Neue supranationale Strafrechtsordnung zum Schutz der finanziellen Interessen der EG? Wird durch den Lissabonner Vertrag eine partielle kriminalstrafrechtliche Rechtsetzungsbefugnis eingeführt?, in: StraFO 2008, S. 358 ff.; Satzger, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht, Baden-Baden, 3. Aufl., 2009, § 7 Rn. 41 f.m.w.N.; kritisch dagegen Heger: Perspektiven des Europäischen Strafrechts, S. 406, 415 f.
- ²⁹ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2274 Rn. 52 f., 2289 Rn. 365.
- ³⁰ Wie hier Böse, Martin: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und ihre Bedeutung für die Europäisierung des Strafrechts, in: ZIS 2010, S. 76, 87 f., <http://www.zis-online.com>, Stand: 9.6.2010.
- ³¹ Vgl. Heger: Perspektiven des Europäischen Strafrechts, S. 406, 416. Die Kommission hatte bereits in einem Grünbuch die Konzeption einer europäischen Staatsanwaltschaft entworfen, siehe Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2001) 715 endg.
- ³² Ebenso Heger: Perspektiven des Europäischen Strafrechts, S. 406, 416.
- ³³ Siehe in Deutschland z. B. § 264 StGB. In § 264 Abs. 7 Nr. 2 StGB wird der Subventionsbegriff auf Leistungen aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft erstreckt.
- ³⁴ Es ist sogar nachgewiesen, dass einzelne Regelungen des europäischen Kapitalmarktrechts deliktischen Angriffen auf das Anlegervermögen überhaupt erst eine Plattform geboten haben, siehe nur zu § 15 WpHG bei Schröder, Christian: Handbuch Kapitalmarktstrafrecht, Köln, 2. Aufl., 2010, Rn. 109 mwN aus der Rechtsprechung.
- ³⁵ Schröder: Europäische Richtlinien, S. 445 ff.
- ³⁶ Vgl. Satzger, Helmut: Der Mangel an Europäischer Kriminalpolitik. Anlass für das Manifest der internationalen Wissenschaftlergruppe „European Criminal Policy Initiative“, in: ZIS 2009, S. 691 ff., <http://www.zis-online.com>, Stand: 30.3.2010.

Verbessert der Lissabonner Vertrag die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU?

Christoph Herrmann

Die Reform der außenpolitischen Vorschriften des Rechts der Europäischen Union zum Zwecke der Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit war ein zentrales Ziel des Reformprozesses, der mit dem Vertrag von Lissabon seinen vorläufigen Abschluss gefunden hat. Die Änderungen der Verträge mit Bezug zum auswärtigen Handeln sind daher umfangreich. Besonders augenfällig ist die Neupositionierung des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die geplante Errichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes. Ungeachtet dieser und manch anderer Fortschritte bei der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Union bleibt abzuwarten, ob sich die Union in der außenpolitischen Praxis wirklich effektiver präsentieren kann.

1. Einführung

Die Neuordnung der Außenverfassung der Europäischen Union wurde durch die Erklärung von Laeken¹ auf die Reformagenda gesetzt und bildete einen der Arbeitsschwerpunkte des Konvents,² auf dessen Entwürfe die durch den Vertrag von Lissabon geänderten Vorschriften über das Auswärtige Handeln der Europäischen Union sowie über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Kern zurückgehen.³ Kaum ein anderer Bereich der Verträge ist durch den Vertrag von Lissabon ähnlich umfangreich reformiert worden, und die schiere Zahl der Änderungen macht es unmöglich, sie im vorliegenden Rahmen umfassend zu würdigen.⁴ Inwieweit die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union durch die zahlreichen Änderungen tatsächlich – so zumindest das ausdrückliche Ziel der Reform – gestärkt wird, wird sich in der Praxis erweisen müssen. Viel hängt insofern auch von den handelnden Akteuren, ihrem Selbstverständnis, ihrer Durchsetzungsstärke, ihrer Phantasie und ihrem Charisma ab, die sich derzeit noch nicht – und vor allem nicht aus der wissenschaftlichen Außenperspektive – beurteilen lassen. Nicht zuletzt werden es

die außenpolitischen Umstände, die mehr oder weniger gravierenden Krisen der kommenden Jahre sein, die maßgeblich darüber mitentscheiden werden, wie handlungsfähig sich die reformierte Europäische Union erweist – und erweisen muss. Vorliegend kann nur versucht werden, auf den ersten Blick rechtlich relevante Änderungen in den Verträgen aufzuzeigen, aus denen sich eine Stärkung – oder gegebenenfalls auch Schwächung – der Handlungsfähigkeit ergeben kann, aber wegen der genannten praktischen Aspekte nicht notwendig ergeben muss. Zudem lässt sich herausarbeiten, welche Unbestimmtheiten der Verträge in besonderer Weise der zukünftigen Ausfüllung durch die Praxis bedürfen.

2. Defizite der außenpolitischen Handlungsfähigkeit vor dem Vertrag von Lissabon

Keine Telefonnummer zu haben ist in der heutigen Zeit – sieht man von Terroristen, die darüber geortet werden können, ab – ein wahrlich schwerwiegendes Schicksal. Mit dem Henry Kissinger zugeschriebenen Zitat von der Telefonnummer Europas, die er nicht

kenne, an das er sich selbst jedoch nicht einmal erinnern kann, lässt sich ein wesentlicher Kritikpunkt an der bisherigen Struktur des auswärtigen Handelns der Europäischen Union zusammenfassen, wenngleich diese Kritik sehr differenziert ausfallen muss, je nachdem, über welches konkrete Politikfeld gesprochen wird. Oftmals wird übersehen, dass die Europäische Union unterhalb der „hohen Außenpolitik“, also der Fragen internationaler Sicherheit, Krieg und Frieden, bislang in einzelnen Themenfeldern international überaus erfolgreich agiert hat. An erster Stelle ist dabei die gemeinsame Handelspolitik und die auf ihr basierende Mitgliedschaft der Europäischen Union in der Welthandelsorganisation (WTO) zu nennen. Der Vergleich des „Erfolgsmodells“ Handelspolitik mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zeigt dabei auch deutlich die Defizite auf, die für den oftmals wenig effektiven Eindruck der Europäischen Union auf internationaler Ebene prägend sind: Während die gemeinsame Handelspolitik eine ausschließliche Zuständigkeit der Union (bislang der EG) darstellt, bei der Entscheidungen überwiegend mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden und bei deren Durchführung der Europäischen Kommission eine besonders ausgeprägte Rolle zukommt, wurde die GASP als intergouvernementale Politik der Mitgliedstaaten, getragen vom Grundsatz der Einstimmigkeit, ausgestaltet und in der Praxis durch die sog. „Troika“ vertreten,⁵ die so manchem Diplomaten oder Politiker im Ausland mitunter wie die drei Weisen aus dem Morgenland vorgekommen sein wird, die treu und geduldig den Sternstunden internationaler Politik entgegenziehen, aber kaum mehr als Geschenke bei sich führen. Der institutionelle Rahmen der GASP erlaubte es jedem Mitgliedstaat bislang, ohne Rücksicht auf die Auffassung der anderen Mitgliedstaaten, an seinen spezifischen Positionen festzuhalten und die Herausbildung einer eigenständigen „Unionsposition“ zu verhindern. Wo aber schon keine Formulierung einer gemeinsamen inhaltlichen Posi-

tion möglich ist, da scheidet eine effektive Politikdurchsetzung von vornherein aus, und zwar völlig ungeachtet des Vorhandenseins oder Fehlens der notwendigen außenpolitischen Instrumentarien bis hin zu schnell und flexibel einsetzbaren Streitkräften.

3. Änderungen der primärrechtlichen Grundlagen des außenpolitischen Handelns der Union durch den Vertrag von Lissabon im Überblick

3.1 Systematik der Vorschriften in den reformierten Verträgen; allgemeine Grundlagen des auswärtigen Handelns

Während der Vertrag über eine Verfassung für Europa die Vorschriften über das auswärtige Handeln der Europäischen Union noch fast vollständig in einem eigenständigen Titel zusammengeführt hatte,⁶ löst der Vertrag von Lissabon diesen Verbund aus bislang supranationalen „Gemeinschaftsausßenpolitiken“ und intergouvernementaler GASP im Rahmen der Aufgabe des „Verfassungskonzepts“ wieder auf und belässt die GASP im – allerdings grundlegend umstrukturierten und gewandelten – EUV. Dadurch wird auch nach außen sichtbar betont, dass – wie der Vertrag in Art. 24 Abs. 1 UABs. 2 Satz 1 EUV ausdrücklich klarstellt – die GASP „besonderen Bestimmungen und Verfahren“ unterworfen ist, was allerdings auch in der nach außen einheitlichen Struktur des Verfassungsvertrags gegolten hätte. So finden sich nunmehr in Art. 21 und 22 EUV die „Allgemeinen Bestimmungen über das Auswärtige Handeln“, die vor allem die in dieser Form so neuen und wohl auch verfassungsrechtlich einzigartigen⁷ Zielvorgaben für das auswärtige Handeln der Union festlegen. Unmittelbar daran schließen sich die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Art. 23 bis 41 EUV) einschließlich der Gemeinsamen

Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, Art. 42 bis 46 EUV) an. Die bisherigen Gemeinschaftsaußenpolitiken einschließlich der bislang in den Schlussbestimmungen des EGV zu findenden allgemeinen Regelungen über völkerrechtliche Verträge und Beziehungen zu internationalen Organisationen bilden nunmehr den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 205 bis 222 AEUV). Durch diese Zusammenfassung der bisher über den EGV verstreuten Vorschriften wird die Bedeutung und Eigenständigkeit des auswärtigen Handelns deutlich sichtbar hervorgehoben und die Lesbarkeit der Regelungen erleichtert, wengleich sich auch außerhalb des Fünften Teils Regelungen mit Bezügen zum auswärtigen Handeln finden, insbesondere Zuständigkeiten der Union zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge in den sonstigen Sachpolitikfeldern.

Eine wesentliche, die Effektivität des auswärtigen Handelns definitiv, wengleich nicht entscheidend erhöhende Änderung liegt in der Zusammenfassung von EU und EG in der neu gegründeten Europäischen Union, die nunmehr mit völkerrechtlicher Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist und die Rechtsnachfolge der EG antritt. Durch diese Neuerung wird sowohl der fruchtlose Streit um die Völkerrechtsfähigkeit der bisherigen EU, der in der Praxis schon seit Jahren zugunsten einer solchen entschieden war, als auch die absonderliche Notwendigkeit „gemischter gemeinsamer Abkommen“ von EU und EG in „säulenübergreifenden Bereichen“ obsolet. Insbesondere Letztere brachte wegen der Vertragsabgrenzungsklausel des Art. 47 EUV a. F. durchaus schwierige rechtliche Fragen im Zusammenhang mit einer immer stärker die vormalige Säulenkonstruktion überschreitenden „integrierten“ Außenpolitik mit sich.⁸ Für die Zukunft ist sichergestellt, dass die Europäische Union international nicht mehr mit unterschiedlichen – bzw. so wie in der Welthandelsorganisation (WTO) mit schizophoren⁹ – Persönlichkeiten auftreten muss.

3.2 „Säulenübergreifende“ Änderungen, insbesondere institutionelles Gefüge und Außenvertretung der Europäischen Union

Besonderes Augenmerk in der öffentlichen Debatte haben während des gesamten Reformprozesses stets die institutionellen Aspekte gefunden. Für den Bereich des auswärtigen Handelns hatte insbesondere die im Verfassungsvertrag noch vorgesehene Position des „Außenministers der Union“ einen hohen Symbolwert, der die Ambitionen der Union auf dem Feld der Außenpolitik deutlich nach außen kommuniziert und der Union damit vielleicht tatsächlich eine höhere Wahrnehmbarkeit gesichert hätte. Bekanntermaßen ist die Bezeichnung dem Scheitern des Verfassungsvertrags und der anschließenden Aufgabe des Verfassungskonzepts zum Opfer gefallen. An der Stellung des Amtes, das nunmehr wieder im weitgehenden Einklang mit der bisherigen Vertragslage als „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ bezeichnet wird, hat sich gegenüber dem Verfassungsvertrag jedoch kaum etwas geändert. Der Hohe Vertreter leitet die GASP, führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ und trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der GASP bei, die er selbst im Auftrag des Rates durchführt. Dazu gehört die Vertretung der Union im Bereich der GASP nach außen, d. h. insbesondere im politischen Dialog mit Dritten und in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Gleichzeitig ist der Hohe Vertreter im Rahmen der sog. „Doppelhutlösung“ als Vizepräsident der Kommission für „Außenbeziehungen“ sowie die „sonstigen Aspekte des auswärtigen Handelns“ zuständig, ohne dass die Verträge jedoch ein solches Ressort ausdrücklich vorschreiben. Vielmehr bleibt der genaue Ressortzuschnitt dem Kommissionspräsidenten vorbehalten (Art. 17 Abs. 6 EUV, Art. 248 AEUV). Zu denken ist zwar grundsätzlich an die im Fünften Teil des AEUV zusammengefassten Politiken des „Auswär-

tigen Handelns“, dabei ist jedoch ebenfalls klar, dass z. B. die Handelspolitik ebenso wenig in die Zuständigkeit des Hohen Vertreters fallen sollte wie die Entwicklungspolitik. Auch die Nachbarschaftspolitik und die Erweiterungsfragen gehören nicht zum „traditionellen“ Beritt eines EU-Außenkommissars (und sind auch in anderen Teilen der Verträge geregelt).

Bei seiner Tätigkeit soll sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) stützen, der aus Beamten der einschlägigen Generaldirektionen der Kommission, des Generalsekretariats des Rates sowie abgeordnetes Personal der mitgliedstaatlichen auswärtigen Dienste zusammensetzen soll. Der Europäische Rat hat bei seinen Ratstagungen im Oktober und Dezember 2009 den Bericht der Präsidentschaft vom 23. Oktober 2009¹⁰ über die vorbereitenden Arbeiten für den EAD angenommen und die neu ernannte Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, aufgefordert, bis April 2010 auf dieser Basis einen Rechtssetzungsvorschlag für die Errichtung des EAD vorzulegen (vgl. Art. 27 Abs. 3 S. 3 und S. 4 EUV).¹¹ Im März 2010 zeichnete sich allerdings eine intensive Auseinandersetzung zwischen der Hohen Vertreterin und den Mitgliedstaaten über die Details dieses Vorschlags – im Hinblick auf personellen Umfang, Finanzierung und Kontrolle des EAD – ab, sodass die baldige Errichtung des EAD bereits angezweifelt wurde.¹²

Ebenfalls neu eingeführt wurde mit dem Vertrag von Lissabon der Präsident des Europäischen Rates mit einer Amtszeit von zweieinhalb Jahren, der die EU in Angelegenheiten der GASP ebenfalls – vorbehaltlich der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters – nach außen vertritt (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV). Diese Zuständigkeit kann angesichts der Regelungen über den Hohen Vertreter aber nur die formelle Repräsentation meinen, ähnlich den Befugnissen, wie sie nicht-präsidenten zukommen.¹³

3.3 Änderungen im Bereich der vormaligen „Gemeinschaftsaußenpolitiken“

Auch im Bereich des auswärtigen Handelns der vormaligen EG bringt der Vertrag von Lissabon umfassende Änderungen mit sich. So wird der Versuch unternommen, in Art. 3 Abs. 2 und 216 Abs. 1 AEUV die sog. AETR-Rechtsprechung des EuGH zu den ungeschriebenen, impliziten Außenzuständigkeiten der EG zu kodifizieren.¹⁴ Zudem werden die Kompetenzen der Union im Bereich der Handelspolitik ausgeweitet. So wird aus der bisherigen geteilten Zuständigkeit der EG in Fragen des Dienstleistungshandels und des Schutzes des geistigen Eigentums eine ausschließliche Zuständigkeit der Union, und zudem kommt eine gänzlich neue, ebenfalls ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Bereich der „ausländischen Direktinvestitionen“ hinzu, die ihrerseits erhebliche Auslegungs- und Ausgestaltungsfragen aufwirft (Art. 3 Abs. 1 lit. e), 206, 207 AEUV).¹⁵ Weitere relativ umfangreiche Änderungen finden sich im Bereich des Verfahrens für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Art. 218, 219 AEUV). Die mit diesen Änderungen verbundene, weitgehende Flexibilisierung findet ihre Ursache in der Zusammenfassung von Materien, die vorher – wie die GASP – ganz eigenen Regelungen unterworfen waren. Spezifische Probleme hatten vor dem Vertrag von Lissabon überdies die Grundlage und der Rechtsschutz gegen individualgerichtete Sanktionsmaßnahmen bereitet (sog. „smart sanctions“), für die nunmehr ausdrückliche Regelungen vorgesehen sind (Art. 75, 215 Abs. 3 AEUV).¹⁶ Zudem begründet der AEUV nunmehr eine neue ausdrückliche Zuständigkeit der Union für Humanitäre Hilfe (Art. 214 AEUV).

3.4 Änderungen im Bereich der GASP, einschließlich der GSVP

Ebenfalls umfassend überarbeitet wurden die Regelungen über die GASP und die von der

GASP mit verfasste Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die nunmehr erstmalig ausführlich im Primärrecht geregelt wird (zuvor nur Art. 17 EUV a. F.). Die Vorschriften über die GASP finden sich wie zuvor auch im EUV wieder, wodurch der besondere Charakter der GASP besonders betont werden soll, wenngleich die vormalige „Säulenstruktur“ mit der klaren Unterscheidung zwischen supranationaler Erster Säule (EG) und intergouvernementaler Zweiter und Dritter Säule (GASP und PJZS) nunmehr durch die Verschmelzung von EU und EG zur neuen Europäischen Union weggefallen ist und mit der Europäischen Union ein klares Zurechnungsobjekt für die GASP besteht. Ungeachtet dessen wird die GASP nicht in die im AEUV beschriebenen Kompetenzkategorien eingeordnet, sondern diesen als eigenständige Kategorie zur Seite gestellt (Art. 4 AEUV). Zudem wird die GASP ausweislich Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV nach besonderen Bestimmungen und Verfahren gestaltet, wozu insbesondere die sehr eingeschränkten Mitwirkungs- bzw. Kontrollrechte von Kommission, Parlament und Gerichtshof der Europäischen Union gehören. Dies bringt zum Ausdruck, dass die GASP die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zu einer eigenständigen Außenpolitik nicht effektiv einschränken soll, d. h., dass der GASP nicht der supranationale Charakter des sonstigen Unionsrechts eignen soll. Dies haben die Mitgliedstaaten auch in den Erklärungen Nr. 13 und Nr. 14 zum Vertrag von Lissabon zum Ausdruck gebracht.

Trotz dieser Besonderheiten vereinheitlicht der Vertrag von Lissabon den Katalog der Handlungsformen auch im Hinblick auf die GASP. In deren Rahmen können allerdings keine Gesetzgebungsakte erlassen werden und es stehen lediglich Beschlüsse als Handlungsform zur Verfügung (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3, 25 EUV). Zur Beschreibung des möglichen Inhalts solcher Beschlüsse bedient sich der Vertrag von Lissabon zudem der bekannten Terminologie der alten

Bestimmungen (Art. 25 lit. b) EUV). Besondere Schwierigkeiten hatte in der jüngeren Vergangenheit die Kompetenzabgrenzung zwischen der Ersten Säule einerseits und der Zweiten oder Dritten Säule des Unionsrechts andererseits bereitet. Diese Schwierigkeit ergibt sich aus den vielfältigen Berührungspunkten zwischen traditionellen „Gemeinschaftsaußenpolitiken“ und der GASP (z. B. in den Feldern Entwicklungshilfe, Handel etc.). Der Vertrag von Lissabon reagiert hierauf in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist die Nachfolgebestimmung des vormaligen Art. 47 EUV a. F. – der neue Art. 41 EUV – nicht mehr einseitig zugunsten der „Gemeinschaftspolitiken“ gefasst, zum anderen ist die Nutzung der Vertragsabrundungskompetenz des Art. 352 AEUV (ex-Art. 308 EGV) für Ziele der GASP ausgeschlossen, ohne dass allerdings klar wäre, welche Ziele damit im Einzelnen gemeint sein sollen.¹⁷ Im Übrigen bleibt es innerhalb der GASP weitreichend beim Einstimmigkeitsgrundsatz.

Die Regelungen über die GSVP (Art. 42 bis 46 EUV) beinhalten im Wesentlichen eine Konsolidierung dessen, was sich als Praxis der EU in den letzten Jahren auf der Grundlage der sehr knappen vorherigen Bestimmungen herausgebildet hatte. Der Vertrag unterscheidet zwischen der Sicherheitspolitik, die auf internationale Einsätze bezogen ist (Art. 43 Abs. 1 EUV), und der gemeinsamen Verteidigung des Unionsgebiets, die nunmehr ein Ziel der Union bildet, welches aber noch der Verwirklichung bedarf (Art. 42 Abs. 2 EUV). Der Vertrag von Lissabon schafft für die bereits gegründete Europäische Verteidigungsagentur nunmehr ebenso eine primärrechtliche Grundlage wie für die ständige strukturierte Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten in Fragen der Sicherheitspolitik (Art. 42 Abs. 6, 46 EUV, Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit nach Art. 28a des Vertrags über die Europäische Union). Hinzu tritt zudem eine Beistandsverpflichtung der Mitgliedstaaten untereinander für den Fall eines bewaffneten Angriffs, die jedoch unter dem

Vorbehalt des besonderen Charakters einzelner mitgliedstaatlicher Verteidigungspolitiken steht (Art. 42 Abs. 7 EUV). Insbesondere angesichts dieser Beistandsverpflichtung ist das obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts in seiner Lissabon-Entscheidung, demzufolge die Union (noch) kein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i. S. v. Art. 24 Abs. 2 GG darstellt¹⁸ (und somit nicht den Streitkräfteeinsatz jenseits der Landesverteidigung i. S. v. Art. 87a Abs. 2 GG rechtfertigen kann), kaum nachvollziehbar. Zutreffend ist, dass der Streitkräfteeinsatz auch für Missionen im Rahmen der GASP ggfs. unter dem Vorbehalt der Zustimmung des deutschen Bundestages nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz steht.¹⁹

4. Schluss

Die Änderungen der „Außenverfassung“ der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon sind durchaus weitreichend und umfangreich. Viele Änderungen bergen durchaus das Potenzial für eine Stärkung der Handlungsfähigkeit, insbesondere die Neugestaltung des Amtes des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die beabsichtigte Errichtung des EAD, aber auch die Erweiterung der Zuständigkeiten der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik. Gleichzeitig ist die Außenverfassung mit der Aufspaltung in GASP/GSVP und sonstiges auswärtiges Handeln mit einer Sollbruchstelle ausgestattet, die weit über das sich aus den unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten innerhalb von Regierungen bekannte Maß an

Friktionspotenzial hinausgeht. Von der Frage „CFSP²⁰ or not CFSP“ hängen praktisch alle maßgeblichen Fragen mit verfassungsrechtlichem Charakter ab, die das Unionsrecht typischerweise aufwirft: Unionszuständigkeit oder mitgliedstaatliche Zuständigkeiten, supranational oder intergouvernemental, Kommissions- oder Ratszuständigkeit, Parlamentsbeteiligung, gerichtliche Kontrolle, mögliche Handlungsformen etc. Auch die „Doppelhut“-Lösung für den Hohen Vertreter verschleiert dieses Problem nur, weil dieser je nach Handlungsfeld unterschiedlichen Regeln unterliegt. Bereits die ersten Amtsmonate von Catherine Ashton haben zahlreiche Beispielsfälle zutage gefördert, in denen diese Abgrenzungsschwierigkeiten zu Streit Anlass gegeben haben. Es steht zu befürchten, dass der Gerichtshof auch in Zukunft in zahlreichen Verfahren mit der Abgrenzung zwischen GASP und sonstigem auswärtigen Handeln zu tun haben wird, da die Streitbereitschaft der Beteiligten in diesem Bereich auch in der Vergangenheit notorisch hoch war. Diese Streitigkeiten müssen einer effektiven Außenpolitik nicht zwingend im Wege stehen, binden aber jedenfalls Ressourcen, die anderweitig fehlen.²¹

Schlussendlich wird die zukünftige Effektivität des außenpolitischen Handelns der Europäischen Union vor allem von dem Willen ihrer Mitgliedstaaten abhängen, eine solche auch tatsächlich zu wollen, zu akzeptieren und zu fördern. Eine Politik, bei der jeder Mitgliedstaat sich eine Vetomöglichkeit vorbehält und von dieser auch mehr oder weniger regen Gebrauch macht, kann niemals eine echte „Gemeinsame“ Politik werden.

Anmerkungen

- ¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1, BullEU 12-2001, Teil 1, I; EU-Nachrichten, Dokumentation 3/2001, S. 16, 24 f.
- ² Siehe Streinz, Rudolf / Ohler, Christoph / Herrmann, Christoph: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, München 2010, S. 129 f.; eingehend Martenczuk, Bernd: Außenbeziehungen und Außenvertretung, in: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer, Baden-Baden 2007, S. 177, 178 ff.
- ³ Ebd., S. 130 f.
- ⁴ Zur Außenverfassung der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon siehe Streinz / Ohler / Herrmann: Der Vertrag von Lissabon, S. 129 ff.; Thym, Daniel: Außenverfassungsrecht nach dem Lissabonner Vertrag, in: Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, hrsg. von Ingolf Pernice, Baden-Baden 2008, S. 173 ff.; Vedder, Christoph: Außenbeziehungen und Außenvertretung, in: Der Vertrag von Lissabon, hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer, Baden-Baden 2009, S. 267 ff. Zu den Regelungen im Verfassungsvertrag siehe umfassend Metz, Andreas: Die Außenbeziehungen der Europäischen Union nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, Berlin 2007.
- ⁵ Siehe Vedder: Außenbeziehungen und Außenvertretung, S. 267, 288 ff.
- ⁶ Siehe dazu Streinz, Rudolf / Ohler, Christoph / Herrmann, Christoph: Die neue Verfassung für Europa, München 2005, S. 85 ff.; Martenczuk: Außenbeziehungen und Außenvertretung, S. 177, 183.
- ⁷ Vedder: Außenbeziehungen und Außenvertretung, S. 267, 282 ff.
- ⁸ Siehe dazu Streinz / Ohler / Herrmann: Der Vertrag von Lissabon, S. 138 ff.
- ⁹ Das WTO-Übereinkommen sieht in Art. XI:1 die ursprüngliche Mitgliedschaft der „Europäischen Gemeinschaften“ vor. Tatsächlich beigetreten ist der WTO aber nur die EG, keine der beiden anderen Gemeinschaften dieser Zeit (EGKS und EAG). In WTO-Dokumenten wird der Begriff der Europäischen Gemeinschaften daher regelmäßig mit einem Verb im Singular kombiniert, so wie es für die Vereinigten Staaten von Amerika grammatikalisch korrekt, für die Europäische Gemeinschaft(en) aber unzutreffend ist.
- ¹⁰ Rats-Dok. 14930/09, Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst. Siehe auch den Bericht des Europäischen Parlaments über institutionelle Aspekte der Errichtung des EAD (2009/2133 (INI)) vom 20.10.2009.
- ¹¹ Siehe Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft vom 11.12.2009, EUCO 6/09, Ziff. 3.
- ¹² Siehe Bonse, Eric: Ashtons EU-Prestigeprojekt steht auf der Kippe, in: Handelsblatt, 5.3.2010; siehe jedoch auch Busse, Nikolas: Erholung für die Rastlose, in: FAZ, 8.3.2010.
- ¹³ Vedder: Außenbeziehungen und Außenvertretung, S. 267, 282 f.
- ¹⁴ Streinz / Ohler / Herrmann: Der Vertrag von Lissabon, S. 133 f.
- ¹⁵ Eingehend dazu Bungenberg, Marc: Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon, in: EYIEL 1/2010, S. 123, 135 ff.; Johannsen, Sven Leif Erik: Die Kompetenz der Europäischen Union für ausländische Direktinvestitionen nach dem Vertrag von Lissabon, Halle 2009.
- ¹⁶ Streinz / Ohler / Herrmann: Der Vertrag von Lissabon, S. 145 f.
- ¹⁷ Ebd., S. 138 ff.
- ¹⁸ BVerfG, in: NJW 2009, S. 2267, 2274, 2292.
- ¹⁹ Ebd., S. 2267, 2274, 2291.
- ²⁰ Englisch „Common Foreign and Security Policy“ für GASP.
- ²¹ Siehe auch die kritische Beurteilung der Zersplitterung in GASP und andere Felder bei Hilz, Wolfram: Auswärtiges Handeln und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Der Vertrag von Lissabon, hrsg. von Andreas Marchetti und Claire Demesmay, Baden-Baden 2010, S. 235, 247 f.

Von der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur zukünftigen Erweiterung der EU*

Barbara Lippert

Die Aufnahme weiterer Mitglieder in den kommenden Jahren kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU-Erweiterung ein Auslaufmodell ist. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) hat allerdings in den Zielländern bisher keine mit der Beitrittsperspektive vergleichbare Hebelwirkung entfalten können. Unterhalb der Mitgliedschaft muss die EU ihre Beziehungen zu Drittstaaten deshalb stärker differenzieren und über neue Formen der Einbindung nachdenken.

1. Einführung: ENP als Vorstufe der Erweiterung?

Im Titel dieses Aufsatzes steckt die These, dass die ENP eine Vorstufe der Erweiterung der EU ist. Bekanntlich bezieht sich die ENP auf sechs Länder Osteuropas und des Südkaukasus und auf zehn im Mittelmeerraum.¹ Die EU hat für sich die Entscheidung getroffen, diese Länder in einem einheitlichen Politikrahmen, genannt ENP, und darin individuell, zu behandeln. Davon grenzt sie die Länder des Westbalkans und die Türkei sowie die EFTA-Länder ab, die eine explizite oder stillschweigende Beitrittsperspektive haben. Die EU verhält sich zur These der „ENP“ als Vorstufe zur Erweiterung agnostisch. Ein Beitritt wird für Länder, die die Anforderungen des Art. 49 EUV erfüllen, nicht ausgeschlossen, aber die EU betreibt gegenüber ENP-Ländern keine Beitrittspolitik. Dass das in der Praxis schwierig abzugrenzen und in der politischen Debatte kontrovers ist, macht den Reiz des Themas aus – konzeptionell wie praktisch.

Die ENP entwickelte sich seit ihren frühen Anfängen 2002/2003 als eine zusammengesetzte Politik. Sie umfasst Elemente der Außen- und Sicherheitspolitik,² der klassischen Entwicklungs- und Assoziierungspolitik sowie der Heranführungsstrategie der EU, wie sie seit Mitte der 1990er-Jahre ge-

genüber Bewerberländern, Transformationsstaaten und jungen Demokratien, aus Mittel- und Osteuropa und jüngst dem westlichen Balkan, entwickelt worden ist. Die Heranführungspolitik zielt auf Konvergenz mit dem EU-Acquis ab. Damit rückt die ENP konzeptionell in die Nähe der Erweiterungspolitik. Die hybride Natur der ENP war und ist oft Gegenstand der Kritik. Deshalb ist es sinnvoll, zunächst einige zentrale Sachverhalte zu ENP und Erweiterungspolitik in Erinnerung zu rufen.

2. Erweiterung als Auslaufmodell

Ausgangspunkt ist die vergleichsweise lange praktizierte und auf den vertraglichen Bestimmungen für die Aufnahme neuer Mitglieder (Art. 49 EUV) fußende Erweiterungspolitik der EU. Seit der ersten Beitrittsrunde 1973, als das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark der EG beitraten, ist diese Politik konzeptionell und nicht zuletzt verfahrensmäßig stark ausgebaut und differenziert worden. Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien vollendete die EU 2007 die sechste Erweiterungsrunde.

Dennoch ist die EU-Erweiterung ein Auslaufmodell. Zwar wird die EU auch in den nächsten Jahren neue Mitglieder aufnehmen, zunächst wohl Kroatien und Island. Das

südosteuropäische Land kann vielleicht Ende 2010 die technischen Verhandlungen abschließen. Island, ein Opfer der globalen Finanzkrise, will in kürzester Frist unter den Schutzschirm der EU schlüpfen. Und so mag es in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren mit anderen Ländern weitergehen, die in der EU einen sicheren Hafen suchen. Jedenfalls hat die EU die Beitrittsperspektive für Albanien, Montenegro, Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina (sowie später Kosovo) seit dem Gipfel in Thessaloniki 2003 immer wieder bekräftigt.

Erweiterung – kein EU-Großprojekt

Dennoch addieren sich die sechs bis zehn Länder des Westbalkans und der EFTA nicht zu einem neuen Großprojekt Erweiterung, vergleichbar dem der Osterweiterung von 2004/2007. Die EU hat sich vielmehr schon 2005 auf die drei K – **K**onsolidierung der Beitrittsversprechen (also keine neuen politischen Verpflichtungen), strikte Erfüllung der **K**onditionen für den Beitritt und **K**ommunikation mit und über die potenziellen Bewerberländer – zurückgezogen und drosselt das Erweiterungstempo.³ Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP vom Herbst 2009 lautet die entsprechende Formel „Erweiterung mit Augenmaß“, schon die große Koalition versprach in ihrem Koalitionsvertrag von 2005 eine „umsichtige Erweiterung“. Eurobarometer-Umfragen attestieren seit langem eine Erweiterungsmüdigkeit in der Bevölkerung der alten EU-15, von der im Winter 2009/2010 49 % gegen eine Fortsetzung der Erweiterung sind.⁴

Es wäre aber nicht klug, diese erweiterungs-skeptische Grundstimmung eins zu eins in praktische Politik zu übersetzen. Es geht für die EU nicht darum, nun an ihren Grenzen im Osten und Süden Stoppschilder aufzustellen und ihre Ambition aufzugeben, die wirtschaftliche Entwicklung und politische Ordnung in der Nachbarschaft der EU zu gestalten. Ganz im Gegenteil: Die Neuord-

nung Europas ist noch nicht abgeschlossen, und die EU bleibt das stärkste politische und wirtschaftliche Kraftfeld in Europa. Die große Osterweiterung von 2004 war eine ordnungspolitische Großtat der EU. Von dieser Erfolgsgemeinschaft wollen weitere Länder, zumal aus Osteuropa, profitieren. Sie behaupten allerdings, die EU-Beitrittsperspektive sei der ausschließliche Reform- und Modernisierungshebel und insistierten, wie etwa die Ukraine unter Juschtschenko, darauf, dass die EU ihnen den „Status“ des potenziellen Kandidaten bzw. Mitglieds zuspricht.

3. Optionen unterhalb der Mitgliedschaft

Für die EU stellt sich jedoch mit Blick auf die Ukraine, Moldova, Belarus und die Südkaukasus-Staaten nicht die Beitrittsfrage, sondern die Frage, wie sie wirkungsvoll zu Stabilität, Wohlstand und verantwortungsvoller Regierungsführung in diesen Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) beitragen kann. Dass dies nur gelingen könne, wenn sie sich heute politisch darauf festlege, irgendwann in ferner Zukunft die Ukraine oder Moldova aufzunehmen, verneint die EU, ohne jedoch jetzt die Tür für die Mitgliedschaft zuzuschlagen. In diesem Sinne stellt sie mit der ENP und der ÖP andere Optionen ins Zentrum der bilateralen Beziehungen.

Klassiker: Assoziierung

Damit knüpft die EU an die Vielfalt von Arrangements mit europäischen Drittstaaten an, die unterhalb der Mitgliedschaft liegen und eine funktionale Kooperation und Integration in ausgewählten Politikfeldern der EU ermöglichen. Dafür kommt in erster Linie der Rechtsrahmen der Assoziierung in Betracht, der in zahlreichen Varianten ausgeformt worden ist und in der Kooperationsbreite und -intensität auf individuelle Interessenlagen der Vertragsseiten zugeschnitten werden kann. Demnach reichen Assoziierungen von bloßen Freihandelsab-

kommen bis hin zur Teilhabe am Binnenmarkt mit allen vier Grundfreiheiten (wie im Europäischen Wirtschaftsraum, EWR) und weiteren Beteiligungsformen an zentralen Politiken der EU, wie im Falle der Schweiz und Norwegens (Schengen, Umwelt u. a.). Die Türkei ist seit 1963 mit der EG / EU assoziiert und seit 1996 zudem in einer Zollunion verbunden, was Ankara in eine exzeptionelle Stellung bringt.

Zu den allen Assoziierungsabkommen (AA) gemeinsamen Elementen zählen: die politische Substanz, die Dauerhaftigkeit der Beziehungen, die Bilateralität und Parität bei gegenseitigen Rechten und Pflichten sowie bei den gemeinsamen Assoziierungsinstitutionen das gemeinsame Vorgehen und die besonderen Verfahren. Die Integrationsgrenze ist jedoch scharf gezogen bei der Beteiligung an Entscheidungen und der Vertretung in den EU-Organen. Beides ist ausgeschlossen, möglich ist hingegen eine konsultative Beteiligung in der Vorbereitung und Implementierung von EU-Entscheidungen. Zum klassischen Programm der Assoziierung zählen: die Herstellung von Freizügigkeitsrechten vor allem für Güter, die Übernahme oder gegenseitige Anerkennung von Standards, die Einbindung von Assoziierten in Programme und Agenturen der EG bzw. EU sowie in gemeinschaftliche Politiken und andere Formen des Zusammenwirkens, wie den politischen Dialog zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik und die finanzielle und technische Unterstützung. Zu den Varianten gehörten die Europa-Abkommen (EA), die mit den unterdessen beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas in den 1990ern abgeschlossen worden waren und keine Selbstverpflichtung der EU zur Aufnahme der Länder enthielten. Für diese Länder war jedoch der Gipfel von Kopenhagen 1993 der Startschuss für die Vorbereitung auf den Beitritt. Auch die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die die EU inzwischen mit sechs Ländern des Westbalkan abgeschlossen hat, liegen auf dieser Linie.

4. Lissabon und der neue Artikel zu den Nachbarschaftsbeziehungen

Bislang gingen nur wenige Impulse von der Europäischen Nachbarschaftspolitik aus, die auf neue Arrangements der Anbindung von Drittstaaten unterhalb der Mitgliedschaft an die EU hindeuten. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon einen Artikel einfügt, der sich auf „Länder in der Nachbarschaft“ der EU bezieht. Der einschlägige Artikel ist prominent, aber eher unsystematisch im Art. 8 EUV platziert. Darin ist von „besonderen Beziehungen“ der Union zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft die Rede, mit der Zielsetzung, einen „Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet“. Es werden also besondere Beziehungen, eine Privilegierung von Ländern in der Nachbarschaft ausgewiesen, wobei die Nachbarschaft nicht näher bezeichnet wird, aber sich sowohl auf den Osten wie den Süden beziehen sollte, in einer weiten Interpretation sicherlich auch den Norden und Westen, also die EFTA-Länder, einschließt. Die Formel „Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft“ greift bekannte Formulierungen wie etwa „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auf, ohne sie allerdings in den Zielkatalog des Lissabonner Vertrags (EUV/AEUV) aufzunehmen. Die Wertbindung wird zudem nicht ausdrücklich auf den entsprechenden Art. 2 EUV wie im Erweiterungsartikel bezogen. Im „Nachbarn-Artikel“ kommt jedoch das Streben der EU um Ausdruck „werthaltungskonforme und sicherheitspolitisch relevante ‚strategische Vormauern‘ zu schaffen.“⁴⁵

Der zweite Absatz des Art. 8 bringt dann eine operative Note. Danach kann die Union „spezielle Übereinkünfte“ mit den betreffenden Nachbarstaaten schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglich-

keiten zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Damit werden Prinzipien der Assoziierung angedeutet. Der Begriff, das Konzept und die materiellen Grundlagen der Assoziierungspolitik, wie in den Verträgen (Art. 217 AEUV) verankert, wird aber nicht expliziert. Zur Durchführung dieser speziellen Übereinkünfte nach Art. 8 EUV finden regelmäßige Konsultationen statt. Das ist eine sehr offene Formulierung, die sowohl die bekannten und nicht immer formalisierten Dialogbeziehungen der EU mit Drittstaaten (bi- und multilateral) umfassen, aber auch bis hin zu gemeinsamen Institutionen im Rahmen von AA und anderen Abmachungen reichen können. Wichtig ist, dass in EUV und AEUV keinerlei neue materielle Grundlagen für einen neuen Typus der Assoziierung oder eines anderen Vertragswerks mit Drittstaaten gelegt werden. Insofern bleibt die EU im Kern zurückgeworfen auf den phantasievollen Umgang mit und den Ausbau der Assoziierungsbeziehungen. Hinzu kommt, dass die Verträge weiterhin keine Differenzierung bzw. Diskriminierung von Mitgliedstaaten in den EU-Organen und damit Formen abgestufter Mitgliedschaft („Juniormitgliedschaft“ oder ähnliches) vorsehen.

Immer engere Assoziierung? Pionier Ukraine

Die AA mit Ländern der ÖP sollen einen neuen Typus von Assoziierung schaffen, der sich aus diesem Angebot bedienen wird. Im Zentrum werden die umfassende und vertiefte Freihandelszone, der politische Dialog, die Fragen der Mobilität und die Energie-Zusammenarbeit stehen. Die Verhandlungen mit der Ukraine sollen noch 2010 abgeschlossen werden, und diesem Vorbild dürften bald Moldova und dann Georgien folgen. Diese bilateralen Vereinbarungen bilden auch das Rückgrat der ÖP, die zusätzlich Initiativen zur themenbezogenen multilateralen Zusammenarbeit der sechs osteuropäischen und südkaukasischen Staaten unter Mitwirkung der EU bietet.

Die Leitidee dieser neuen Generation von AA ist die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration beider Seiten. Systematisch müsste dieses Abkommen aus den Erfahrungen mit der Beitrittsassoziiierung der Türkei, den EA mehrerer Generationen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas und den SAA der jüngeren Zeit mit den Staaten des Westbalkan heraus entwickelt und politisch gestaltet werden. Eine vergleichende Analyse kann Mehrwert und Besonderheiten des neuen Assoziierungstyps herauschälen. Nach Inhalt, Umfang und Wirkung sind hier in erster Linie die seit den 1990er-Jahren entwickelten Varianten der Assoziierungsabkommen (EA und SAA) von Interesse. Ohne hier eine eingehende Analyse vornehmen zu können, lassen sich folgende Einsichten gewinnen:

- Sie haben einen umfassenden, stabilen und zugleich dynamischen Rahmen der Beziehungen geschaffen.
- Die paritätisch besetzten Assoziierungsinstitutionen haben zur Verstetigung des Austauschs, insbesondere auf Arbeitsebene (Assoziierungsausschuss), beigetragen und eine zentrale Aufgabe beim Monitoring und bei der Bewertung der Implementierung der Verpflichtungen gespielt. Sie tragen in Maßen zu einer Symmetrierung der Beziehungen bei.
- Für die Fortentwicklung der Beziehungen bedarf es aber besonderer Impulse auf höchster Ebene bzw. Außenministerbene.
- Die EA haben solche politischen Impulse und politischen Rückhalt durch das Kopenhagener Beitrittsversprechen von 1993, die SAA durch die Erklärung von Thessaloniki 2003 erhalten.
- Die Heranführungsstrategie (Europäischer Rat Essen 1994), die jetzt zum Standard gehört und in modifizierter und intensivierter Form auch im ENP-Kontext angewandt wird, ist die zentrale

- Innovation der EU zur externen Förderung der Beitrittsreife von assoziierten europäischen Staaten.
- Die EA / SAA werden in Fahrpläne für die Anpassung umgesetzt und strukturieren so zeitlich und inhaltlich die Reform- und Anpassungsprozesse von Assoziierten und Kandidaten. Dieses Instrument der Beitrittspartnerschaften bzw. Europäischen Partnerschaften wird bei den ENP-Ländern als Aktionsplan und jetzt bei der Ukraine durch die so genannte „Assoziierungsagenda“ angewendet.
 - Unter den SAA-Staaten liegt Kroatien bei der Annäherung an die EU vorne. Die Westbalkan-Staaten zeigen ein ähnliches Vorgehen wie bei den EAs. Noch vor dem vollständigen Inkrafttreten des Abkommens, also oft schon in der Phase der Interimsabkommen, stellen Aspiranten Beitrittsanträge und beschleunigen damit den politischen Prozess. Sie forcieren den Wechsel des Interaktionsrahmens mit der EU vom Integrations- zum Mitgliedschaftsmodell.

In allen Fällen galt und mit Blick auf den Westlichen Balkan gilt: Der Druck zur Dynamisierung und substanziellen Erweiterung und Vertiefung der Beziehungen geht von den Zielländern aus, nicht von der EU. Allerdings verwendet insbesondere die Kommission beträchtliche Energie darauf, die Partnerländer dazu zu befähigen, das Potenzial der bilateralen Abkommen und Unterstützungsinstrumente zu erkennen und das Beste daraus zu machen. Das funktioniert unabhängig von einer expliziten Beitrittsperspektive. Bekanntlich konnte sich die Ukraine bislang noch nicht durchsetzen, diese Formel oder eine Bezeichnung als „europäischer Staat“ und damit indirekt die Einordnung als Art. 49-Staat in die Präambel des AA aufzunehmen. Davon abgesehen dürfte aber diese neue Generation von AA mit Transformationsländern nach Umfang und Substanz über die EA und SAA hinausgehen.

Das weitgehend ausverhandelte AA mit der Ukraine wird durch die Präambel und Abschnitte zu den Zielen und allgemeinen Prinzipien der Beziehungen eröffnet. Dieser Teil enthält Regelungen zu den paritätischen Institutionen und dem politischen Dialog, zu Reformen, der so genannten „politischen Assoziierung“ sowie Kooperation und Konvergenz im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Der politische Dialog betrifft danach auch Reformen im Innern der Ukraine, darüber hinaus die regionale Stabilität, Konfliktprävention, Krisenmanagement und militärisch-technologische Kooperation, Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie Bekämpfung des Terrorismus. Unterdessen haben sich in den Verhandlungen jene Textstellen als schwierig herausgestellt, die sich auf die Prinzipien der Unabhängigkeit, Souveränität, territorialen Integrität und Unverletzlichkeit der Grenzen beziehen. Besonderes Gewicht kommt aus EU-Sicht dem Kapitel „Justiz, Freiheit, Sicherheit“ zu. Als schwierig sind in diesem Zusammenhang die Abschnitte zu Mobilitätsfragen im weitesten Sinne (illegale Beschäftigung, Visa-Freiheit) sowie Bekämpfung der organisierten Kriminalität und richterliche Kooperation in Zivilangelegenheiten einzustufen. Der Bereich wirtschaftliche und sektorale Kooperation umfasst mit 31 Kapiteln weite Teile des EU-Acquis von der ländlichen Entwicklung bis zu Tourismus und Verkehr. Die Verhandlungen zur Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) sind integraler Bestandteil des AA. Die EU ist unterdessen von dem vollmundigen Angebot der „Teilhabe am Binnenmarkt“ zurückgerudert und setzt nicht gleich bei allen vier Freiheiten an. Ziellinie ist maximal eine „Freihandelszone plus“ oder in längerer Sicht eine Wirtschaftsgemeinschaft (im Zuge einer Einbeziehung in die Regulierungspolitik). Das wäre weniger als der „EWR“. Vergleichbar mit Norwegen oder der Schweiz könnten jedoch bilaterale Vereinbarungen zur politischen Kooperation eine solche, aus heutiger Sicht sehr ambitionierte Wirtschaftsgemeinschaft flankieren.

In diesem Sinne könnten die Ukraine und weitere Länder „eingespart“ werden, in eine immer engere Assoziierung, wie sie jetzt mit dem neuen Abkommen angestrebt wird. Im Vordergrund stehen Verflechtungen zwischen der EU und der Ukraine durch funktionale und sektorale Integration. Dieses Vorgehen erlaubt ein selektives Vorgehen beider Seiten, wobei die EU in jedem Fall der dominante und standardsetzende Teil in dieser asymmetrischen Beziehung ist.

5. ENP – wenig Zugkraft

Trotz dieser breiten Angebote und großen Potenziale für die Gestaltung der Beziehungen mit östlichen ENP-Staaten hat die ENP bislang wenig Zugkraft entwickelt. Als Gründe sind Probleme auf beiden Seiten auszumachen.

Probleme der Zielländer

Mit Ausnahme der EFTA-Länder handelt es sich bei den europäischen Nachbarn der EU um dysfunktionale, allenfalls teildemokratisierte Staaten mit Konfliktbeziehungen im Innern und / oder zu Nachbarn, die sie häufig nur mit Hilfe von externen Akteuren regeln können. Sie benötigen noch viele Jahre, um sich den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Standards der EU anzunähern. Dafür erwarten sie von der EU eine Art Korsett aus Anforderungen und Belohnungen, wie es die EU schon mit der Heranführungsstrategie zur Unterstützung der MOE-Staaten entwickelt hat, damit diese die Beitrittskriterien von Kopenhagen erfüllen konnten. Die EU nutzt die zentralen Elemente der Heranführungsstrategie auch für die ÖP-Länder, um den Transfer von Regeln (Rechtsnormen, technische Normen und Standards etc.), die Verbreitung von Modellen (transnationale und regionale Kooperation, sektorale Kooperation) und die Sozialisierung von Eliten (in Politik, Verwaltung, Rechtswesen etc.) voranzubringen. Dazu

zählen: Das länderspezifische, schrittweise Vorgehen (Gradualismus), das an die Erfüllung von politischen und anderen Kriterien (Konditionalität) geknüpft ist und die jeweiligen Fortschritte im Lichte präziser Vorgaben (benchmarks) misst. Wie bei den Ländern des Westbalkan wird die EU Probleme haben, die positive Konditionalität durchzusetzen. Erst wenn die osteuropäischen Eliten ihre nationalen Reformprogramme mit den Angeboten und Gestaltungsmöglichkeiten für spezielle Beziehungen zur EU verknüpfen, sind die gewünschten Effekte zu erwarten.

Probleme der EU:

Hybride Natur und Inkonsistenzen

Anstöße zur ENP kamen zunächst 2002 kombiniert von Seiten der Kommission und des Rats.⁶ Sie deckte damit die Gesamtheit von auswärtigen Beziehungen im Sinne des heutigen Hohen Vertreters (HV) / Vizepräsidenten (VP) der Kommission nach Lissabon ab. Damals lag die weitere Entwicklung der Strategie zur Nachbarschaftspolitik dann bei der dienststellenübergreifenden, aber in der Generaldirektion (GD) „Erweiterung“ der Kommission angebundener „Wider Europe“-Gruppe und damit wesentlich in den Händen der Europäischen Kommission. Sie wurde somit inhaltlich wie personell vom Geist der Heranführungs- und Erweiterungspolitik geprägt. Die Kommission bestimmt bis heute sehr stark Inhalt und Instrumente der ENP. Das trifft in weiten Teilen auch auf die regionalen Versäulungen in Form der Union für den Mittelmeerraum (UfM) und die ÖP zu. Aus dieser hybriden Natur der ENP und den auch länderspezifisch unterschiedlich gewichteten Elementen ergeben sich unterschiedliche Maßstäbe, um die Leistungskraft der ENP zu beurteilen. Betrachtet man die ENP unter dem Gesichtspunkt der Außen- und Sicherheitspolitik, so hat sie bislang in den Bereichen der Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und der Intensivierung des politischen Dialogs

in bi- und multilateralen Formaten nicht überzeugen können. Betrachtet man sie als Vorstufe des Beitritts, so fällt die Bilanz auf den ersten Blick negativ aus. Ansätze für eine effektive Politik zeigen jedoch Annäherungen in Politiksektoren, und hier ergeben sich durchaus positive Anzeichen, die sowohl im Kontext von Heranführungspolitik wie auch entwicklungspolitischer Kooperation interessant sind.⁷ Insgesamt ergibt sich so ein Schub der ENP in Richtung von so genannter „External Governance“.

External Governance bezeichnet den Transfer und die Ausdehnung von internen Regeln und Politiken der EU auf Drittstaaten oder andere internationale Organisationen. Es geht also im Wesentlichen darum, die Normen und Standards, das Regelwerk der EU, auf Drittstaaten auszudehnen. Insofern kommt hier die Innen- und Außenanalogie als *Maxime* des auswärtigen Handelns der EU sehr stark zur Geltung (Art. 21 EUV). Insgesamt führt jedoch die Profilierung der External Governance Dimension der ENP zu einem Verzicht auf eine klare Interessendefinition der EU gegenüber den einzelnen ENP-Staaten. Der Stellenwert von GASP / GSVP (etwa in Bezug auf die Position Russlands und Konflikte in der Region) ist gering, z. B. wenn man es mit dem breiten Ansatz im Patten-Solana-Brief vergleicht.⁸

Die überraschende Entscheidung, die ENP nicht ins Portfolio der HV und damit des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zu nehmen, verstärkt diese Tendenzen. Denn so bleiben in der Kommission Barroso II insbesondere die zugehörigen Finanzinstrumente (also hier das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, ENPI) außerhalb des EAD und beim Kommissar mit doppelter Zuständigkeit für Erweiterung und ENP. Die Unterordnung unter die HV/VP hätte eine Verschiebung der Gewichte hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der außen- und sicherheitspolitischen Komponenten der ENP mit sich bringen können. Zwar ist die HV/VP in der

Kommission für die Koordination aller Bereiche des Außenhandelns der EU zuständig (Art. 18 (4) EUV) und kann damit die strategischen Fragen, wie von Catherine Ashton angekündigt, an sich ziehen. Aber die Grundüberlegung, Handlungsfähigkeit und Kohärenz durch das institutionelle Zusammenführen von Strategie und Diplomatie einerseits und Ressourcen und Programmen andererseits zu verbessern, wird damit zurückgestuft. Im Prinzip gibt es aber weiterhin die Option einer stärkeren programmatischen Anbindung an die Prioritäten der Europäischen Sicherheitsstrategie. Potenzial für eine bessere Kenntnis und Beurteilung der Lage im ENP-Land und die Umsetzung der ENP bietet die Unterstellung der neuen EU-Delegationen unter den EAD und damit die HV/VP einschließlich der Sonderbeauftragten, von denen es gegenwärtig vier in ENP-Ländern (Süd und Ost) gibt.⁹

Mit Blick auf die Neukonfiguration der Außenbeziehungen unter den Bedingungen des Lissabonner Vertrags ist auch die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates zu betrachten: Der Präsident kann, unterstützt vom EAD, auf Ebene der Staats- und Regierungschefs bei Gipfeltreffen und insbesondere im Rahmen der ÖP und UfM ins Spiel kommen und die EU vertreten.

Es ist noch zu früh, ein Urteil über die neue außen- und sicherheitspolitische Führungsstruktur der EU und ihre Implikationen für die ENP zu sprechen. Einstweilen sieht es so aus, dass die ENP keine Priorität der HV sein wird.

6. Ausblick: Lehren aus dem Sonderfall Türkei

Im Vergleich zu den (östlichen) ENP-Ländern ist die Türkei schon sehr viel umfassender und enger mit der EU verbunden. Sie zählt zu den Ländern, bei denen es der EU sicherlich nicht mehr gelingen wird, eine Alternative zur Mitgliedschaft anzubie-

ten, die den Rechten und Pflichten der Mitgliedschaft gleichkommen würde und von daher gleich attraktiv wäre. Unterhalb der Mitgliedschaft bedeutet die Anbindung immer weniger als die Vollmitgliedschaft, die nicht vollständig durch andere Formen simuliert werden kann. Insofern liegt es an der Türkei, eine Grundsatzentscheidung im Laufe eines Prozesses zu treffen, ob sie einen Status unterhalb der Mitgliedschaft als maßgeschneidert und attraktiv für sich akzeptiert. In diese Richtung gibt es erste Anzeichen für eine Öffnung der Diskussion, noch nicht zwischen EU und der Türkei, aber sicherlich innerhalb der Türkei und – Stichwort „Privilegierte Partnerschaft“ – seit Längerem innerhalb einzelner EU-Mitgliedstaaten. Auch die bereits diskutierten Neuerungen wie die Union für den Mittelmeerraum, mehr aber die Östliche Partnerschaft, bieten Extra-Arrangements, die im Wesentlichen eine ergänzende Funktion zu dem Rückgrat der Beziehungen haben, das jeweils durch bilaterale Vereinbarungen gekennzeichnet ist.

Aus dem Sonderfall Türkei lassen sich einige Lehren ableiten:

Es ist nicht sinnvoll, dass die EU mit einem Land über den Beitritt verhandelt, bei dem die EU für sich die Frage des Ob nicht eindeutig geklärt hat. Also: Eine Beitrittsperspektive muss politisch glaubwürdig sein.

Die Entscheidung darüber, ob ein Land eine Lösung unterhalb der Mitgliedschaft als Endstufe akzeptiert oder weiter auf den Beitritt drängt, hängt allein von ihm ab. Es wird der EU auch auf die phantasievollste Weise nicht gelingen, eine Alternative zurechtzuzimmern, die den Rechten und Pflichten der Mitgliedschaft gleichkäme.

Die EU wird trotz ihres mit der ENP geschaffenen einheitlichen Rahmens und der Rationalisierung der Beziehungen zu EFTA-Ländern durch den EWR mehr und mehr auf Speziallösungen für Drittstaaten

zielen müssen. Das bedeutet für die EU einen großen Gewinn an Handlungsspielraum gegenüber der Zwangsjacke der EU-Mitgliedschaft. Diese Lösungen unterhalb der Mitgliedschaft sind aber gewiss nicht ohne politische und finanzielle Kosten für die EU.

Es gibt keinen Rechtsanspruch von europäischen Staaten auf Mitgliedschaft. Weil die EU Nein sagen kann und weil Kandidaten abwägen, ob sie ihre Interessen und Potenziale am besten als Mitglied der EU oder aber außerhalb in einer „special relationship“ entfalten können, sind Optionen unterhalb der Mitgliedschaft für beide Seiten interessant. Gerade in der Türkei wird nun offener über die eigenen Handlungsspielräume und Interessen diskutiert, die nicht notwendigerweise an die EU-Mitgliedschaft geknüpft sind. Staatspräsident Gül sprach im Herbst 2009 davon, die Türkei könne den „Norwegischen Weg“ einschlagen. Das wollte er wohl als Warnung verstanden wissen, dass am Ende die Türkei, wie Norwegen 1972 und 1994, den Beitrittsvertrag nicht ratifizieren und die EU so düpieren könnte. Legt man den Akzent beim Fall „Norwegen-EU“ aber nicht auf das Nein, sondern auf die maßgeschneiderte sektorale Integration ohne Mitgliedschaft als Alternative, könnte dieser Perspektivwechsel neuen Schwung in die festgefahrene Erweiterungsdebatte bringen.

Die immerwährende Diskussion über die Notwendigkeit einer Beitrittsperspektive als *conditio sine qua non* für die Reformanstrengungen und als Rückhalt für die Reformeliten in Transformationsstaaten führt in eine Sackgasse. Andererseits ist die EU aus Sicht der ÖP-Länder nicht weit damit gekommen, ihre Lage „weniger ambivalent und abgesicherter“ zu machen.¹⁰ Wir sollten also darüber nachdenken, welche weiteren Möglichkeiten zur politischen Unterstützung und Einbindung die EU hat. Die EU könnte z. B., funktional ähnlich wie mit dem Beitrittsversprechen von Kopenhagen 1993 oder

der Thessaloniki-Erklärung von 2003, für die Länder der ÖP eine politische Erklärung (unterhalb der Mitgliedschaft) abgeben, die

ihre „West“-Orientierung im Sinne der Werte- und Interessengemeinschaft mit der EU bekräftigt.

Anmerkungen

* Der Vortragscharakter wurde für die schriftliche Fassung weitgehend beibehalten und nur wenige Anmerkungen eingefügt. Zur Vertiefung und für Nachweise siehe folgende wissenschaftliche Arbeiten und Beiträge der Autorin: Lippert, Barbara: EU-Erweiterungspolitik – Wege aus der Sackgasse, SWP-Aktuell 46, Berlin 2009; Dies.: Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden 2010, S. 229-240; Dies.: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden 2010, S. 447-456; Dies.: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses, in: Integration 4/2007, S. 422-439; Dies.: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin / Bonn 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf>; Dies. (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004.

¹ Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldova, Ukraine, Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die besetzten Palästinensischen Gebiete, Syrien, Tunesien.

² Vgl. Rat der Europäischen Union (Hrsg.): Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.3.2003.

³ Vgl. Europäische Kommission: Strategiepapier 2005 zur Erweiterung, KOM 561/2005, Brüssel, 9.11.2005; Rat der EU: 2.700 Tagung des RAAA, Ratsdokument 14960/05, Brüssel, 12.10.2005.

⁴ Vgl. Europäische Kommission: Eurobaromètre Standard 72. L'opinion publique dans l'union européenne, février 2010, S. 234.

⁵ Hummer, Waldemar: Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, in: Integration 3/2005, S. 233-245, hier S. 233.

⁶ Gemeinsamer Brief des EU-Kommissionsmitglieds Chris Patten und des Hohen Vertreters Javier Solana über das Größere Europa, 8.8.2002, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf. Darin heißt es: „Making their [der zukünftigen östlichen Nachbarn; B.L.] situation less ambivalent and more comfortable ... is probably the most immediate challenge for our neighbourhood policy.“

⁷ Vgl. Europäische Kommission: Sectoral Progress Report, SEC (2009) 522/2, Brüssel, 23.4.2009.

⁸ Siehe Fn. 6.

⁹ Die vier Länder / Regionen sind: Moldova, Georgien, Südkaukasus und der Nahe Osten.

¹⁰ Siehe Fn. 6.

Die Zukunft der EU

Rudolf Hrbek

Bei unseren Überlegungen zur Zukunft der EU geht es nicht um die Frage nach der Finalität: was also das Endziel des Integrationsprozesses sein, welche konstitutionelle Gestalt die dann „fertige“ EU haben und wie dieses Endziel erreicht werden soll. Nach dem Verlauf des Integrationsprozesses im letzten Jahrzehnt muss eine Finalitätsdebatte als verfehlt gelten.

Die nachfolgenden Überlegungen zur Zukunft der EU gelten vielmehr den folgenden ganz aktuellen Fragen: Stellt der Ende 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon einen stabilen und dauerhaften institutionellen Rahmen dar, der geeignet ist, die demokratische Legitimität der Union zu verbessern, ihre Effizienz zu erhöhen und die Kohärenz ihres Handelns zu optimieren? Welche zusätzlichen Faktoren könnten die Handlungsfähigkeit der EU beeinflussen? Vor welchen aktuellen Herausforderungen (in ausgewählten Politikfeldern und in Fragen der Erweiterung) steht die EU und welche Lösungsalternativen werden dabei diskutiert?

1. Der Vertrag von Lissabon – die neue Grundordnung der erweiterten EU

Um den Vertrag von Lissabon als einen weiteren Meilenstein bei der „konstitutionellen“ Ausgestaltung der Integrationsgemeinschaft angemessen zu würdigen, ist ein kurzer Rückblick auf seine Vorgeschichte nützlich und notwendig. Die beiden ersten umfassenderen Vertragsreformen – die Einheitliche Europäische Akte (1986) und der Vertrag von Maastricht (1992) – haben zum einen den Aufgabenbereich der Gemeinschaft (sie erhielt mit dem Vertrag von Maastricht die neue Bezeichnung „Union“) mit Aufnahme neuer, zusätzlicher Politikfelder erheblich erweitert und zum zweiten ihr Entscheidungsgefüge weiterentwickelt und ausdifferenziert. Mit beiden Verträgen war zudem jeweils ein herausragendes Politikprojekt verbunden: zunächst der Binnenmarkt, dann die Währungsunion.

Die Regierungskonferenz zur Vorbereitung des Vertrags von Amsterdam (1996) verfolgte drei Hauptziele: Die EU sollte, durch er-

höhte demokratische Legitimität, bürgernäher werden; institutionelle Reformen sollten ihre Effizienz verstärken und sie zur Aufnahme neuer Mitglieder (die Osterweiterung zeichnete sich ab) bereit machen. Nachdem weder der Vertrag von Amsterdam noch der darauffolgende Vertrag von Nizza (2000) diese Ziele erreichen konnten, beschlossen die Regierungen in Nizza die Abhaltung einer weiteren Regierungskonferenz im Jahr 2004, sowie 2001 zu ihrer Vorbereitung die Einsetzung eines Konvents. Er sollte inhaltliche Reformen beraten und erhielt dafür ein umfassendes Mandat (als Ziel wurde der „Weg zu einer Verfassung für die Bürger Europas“ genannt); es sollte also um die politische Grundordnung der künftigen, wesentlich erweiterten Union gehen.

Der „Verfassungs“-Konvent legte nach fast eineinhalb Jahren intensiver Beratungen im Juli 2003 den Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ zur weiteren Behandlung auf der Regierungskonferenz (Beginn im Oktober 2003) vor. Wegen etlicher strittiger Punkte dauerte es bis zum Oktober 2004, bis die Regierungen der mitt-

lerweile 25 Mitgliedstaaten Einvernehmen erzielten und den von ihnen noch veränderten Vertrag unterzeichneten. Im Anschluss an die beiden negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Frühsommer 2005 wurde der Ratifikationsprozess (in 18 EU-Mitgliedstaaten bereits erfolgreich) gestoppt: Das Projekt eines „Verfassungs-Vertrags“ war gescheitert.

1.1 „Reformvertrag“ statt „Verfassungsvertrag“: eine Kompromisslösung

In der dann einsetzenden „Reflexionsphase“ erhielt die deutsche Regierung 2006 den Auftrag, während ihrer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 einen Bericht über das weitere Vorgehen, gestützt auf Konsultationen mit den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten, vorzulegen. Es gelang der Bundeskanzlerin, Einvernehmen über einen Reformvertrag herbeizuführen, der – als Vertrag von Lissabon – im Dezember 2007 unterzeichnet wurde. Er ist, mit einigen wenigen Änderungen (z. B. wurden Formulierungen, die an Staatlichkeit erinnern, gestrichen; einzelnen Mitgliedstaaten – so Großbritannien und Polen – wurde die Möglichkeit des „Opt-out“ zu Einzelbestimmungen eingeräumt; institutionelle und prozedurale Fragen wurden mit Hilfe komplizierter Fristenregelungen kompromissfähig gemacht) mit dem Verfassungsvertrag identisch.

Das Ratifikationsverfahren erwies sich erneut als schwierig: So stimmten die irischen Wähler dem Vertrag erst nach Gewährung von Zugeständnissen (Sonderregelungen) in einem zweiten Referendum im Oktober 2009 zu. Das gegen den Vertrag angerufene Bundesverfassungsgericht entschied erst am 30. Juni 2009 über die Verfassungsmäßigkeit der deutschen Begleitgesetze. Schließlich unterzeichnete der tschechische Staatspräsident Klaus das Ratifikationsgesetz erst, nachdem auch Tschechien Opt-out-Rechte in einem ihm wichtigen Punkt eingeräumt worden waren.

Der Vertrag von Lissabon stellt also wie frühere Grundsatzentscheidungen einen Kompromiss, eine Paketlösung dar. Es ist ein weiteres Charakteristikum des Vertrags, dass er nicht mit einem einzelnen, ganz spezifischen Politikprojekt, von dem eine besondere Dynamik ausgeht, verknüpft wurde, sondern sich auf die Behandlung konstitutioneller Fragen – Kompetenzverteilung und institutionelle Architektur – konzentrierte. Nach Auffassung der Regierungen gibt der Vertrag der Union einen stabilen und dauerhaften institutionellen Rahmen. Nun ist der Umstand, dass nach jahrelangen Reformbemühungen, die mehrfach zu scheitern drohten, Einvernehmen über eine neue vertragliche Grundlage erreicht werden konnte, sicherlich als integrationspolitischer Erfolg zu werten. Ob die uneingeschränkt positive Bewertung seitens der Regierungen berechtigt ist, wird von vielen Beobachtern und Insidern bezweifelt und soll im Folgenden diskutiert werden.

Der Vertrag besteht aus zwei Teilen: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) mit 55 Artikeln und dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) mit 358 Artikeln; hinzu kommen 37 Protokolle und 65 Erklärungen, außerdem die Charta der Grundrechte der EU mit 54 Artikeln. Damit ist das Vertragswerk nicht nur überaus umfangreich, auch seine Struktur bleibt – trotz des Verzichts auf die bisherige „Pfeiler-Konstruktion“ – sehr komplex. Das immer wieder geforderte Ziel einer Vereinfachung und von mehr Transparenz der vertraglichen Grundlagen der Integrationsgemeinschaft ist nicht erreicht worden. Beides – Umfang und Detailliertheit der Regelungen sowie Komplexität der Gesamtstruktur – waren zwar Voraussetzungen für das Einvernehmen der Regierungen der mittlerweile 27 EU-Mitgliedstaaten. Identifikationsobjekt für die Bürgerinnen und Bürger der Union kann ein Vertrag mit diesen Merkmalen aber nicht sein.

1.2 Konstitutionelle Ambivalenzen als (unvermeidbare) Hypothek für die Zukunft

Auch in ganz grundsätzlichen „konstitutionellen“ Fragen weist der Vertrag Ambivalenzen auf, die den Integrationsprozess von Anfang an bestimmt haben.

In der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten unterscheidet der Vertrag zwischen verschiedenen Kompetenz-Kategorien der EU (sie hat auf einigen Gebieten ausschließliche, auf vielen anderen konkurrierende Kompetenzen; sie kann auf wieder anderen Gebieten nur ergänzend, koordinierend und unterstützend tätig werden, wobei die Möglichkeit zur Koordinierung ausdrücklich für die sehr wichtigen Gebiete der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik genannt wird). Der Katalog gemeinsamer Werte, Ziele und Aufgaben erinnert an Staatlichkeit. Auf der anderen Seite werden als Grundsätze der Kompetenzordnung sowohl das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als auch die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit genannt. Was letztere betrifft, enthält der Vertrag zudem sehr ausführliche – und in der beabsichtigten Wirkung auf die EU deutlich restriktive – neue Regeln zur Kontrolle der Anwendung und Einhaltung dieser Prinzipien. Er bietet Kriterien zur Beantwortung der Frage an, welche Ebene berechtigt sein soll zu handeln. Da diese ungenau sind, bleibt es beim Schwebezustand und damit bei der Notwendigkeit, diese Frage immer wieder an Hand konkreter Einzelfälle zu prüfen und zu entscheiden.

In der Frage der institutionellen Ausgestaltung stehen auf der einen Seite Bestimmungen, die die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Union stärken sollen wie insbesondere die Ausdehnung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat (gekoppelt mit dem Recht des Europäischen Parlaments auf Mitentscheidung) auf eine größere Zahl von Politiken. Dem stehen an-

dere Bestimmungen gegenüber, die einem einzelnen Mitgliedstaat die Möglichkeit geben, ein Veto einzulegen. Die Nutzung dieser „Notbremse“ durch einen einzelnen Mitgliedstaat gibt einer Gruppe von Mitgliedstaaten dann aber die Möglichkeit, eine sog. „Verstärkte Zusammenarbeit“ auf dem in Frage stehenden Politikfeld einzuleiten, was zu Differenzierungen zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten führen kann.

Welche Bedeutung der nationalen Souveränität zugeschrieben wird, zeigen die langen und überaus kontroversen Debatten über neue Regeln zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat. Neu ist die sog. „doppelte Mehrheit“: 55 % der Mitgliedstaaten, mindestens aber 15 Staaten sowie 65 % der Bevölkerung. Die zusätzliche Vorschrift, dass für eine Sperr-Minorität mindestens vier Mitgliedstaaten erforderlich sind, soll gewährleisten, dass nicht die drei größten Staaten allein eine Entscheidung verhindern können. Bis zum Inkrafttreten dieser neuen Regeln ab November 2014 gelten die Vorschriften des Vertrags von Nizza zur qualifizierten Mehrheit: die Mehrheit der Mitgliedstaaten, 255 der 345 gewogenen Stimmen (also etwa 74 %) und – auf besonderen Antrag – 62 % der Bevölkerung. Ein einzelner Staat kann verlangen, dass diese Vorschriften bis 2017 Anwendung finden, aber auch danach gibt es – auf Antrag eines einzigen Staates – die Möglichkeit eines suspensiven Vetos, was dann weitere Verhandlungen im Rat zur Folge hat.

Ambivalenzen finden sich schließlich auch in der Begründung der Legitimität: Handelt es sich um eine eigenständig-europäische, allein oder vor allem im Handeln der Unionsorgane – und hier vor allem der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs – wurzelnde Legitimität oder um eine nur abgeleitete, die der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedarf? Sowohl das starke Gewicht intergouvernementaler Verfahren als auch die Einbeziehung nationaler Parlamente in den

Kreis der institutionellen Akteure der EU stärken die zweite Begründung. Und auch hier bleibt abzuwarten, wie sich das Nebeneinander konkurrierender Vorstellungen und Leitbilder in der Praxis auswirken wird.

Angesichts der für alle vier Fragen konstatierten Ambivalenzen ist nicht abzusehen, in welche Richtung sich die EU entwickeln und welches konstitutionelle Profil sie annehmen wird. Die Handlungsfähigkeit der EU wird dadurch aber zunächst eher beeinträchtigt.

1.3 Institutionelle Neuerungen vor ihrer Erprobung und Bewährung

Der Vertrag von Lissabon enthält eine Reihe institutioneller Neuerungen, an die zum Teil große Erwartungen geknüpft werden, deren Auswirkungen aber noch völlig offen sind.

Da ist zum ersten die neu geschaffene Position des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, in die für eine zweieinhalbjährige Amtszeit (einmalige Wiederwahl ist möglich) als erster Amtsinhaber der Belgier Herman van Rompuy berufen wurde. Er soll den Arbeiten des Europäischen Rates Impulse geben, zusammen mit dem Präsidenten der Kommission und auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ (unter dem Vorsitz des Außenministers der weiterhin halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft) für ihre Vorbereitung und Kontinuität sorgen, sich um Zusammenhalt und Konsens des Gremiums bemühen und in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – „unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ – die Außenvertretung der Union wahrnehmen. Allen vier genannten Amtsträgern stellt sich die Aufgabe der sinnvollen Arbeitsteilung und Koordination.

Nicht ganz neu ist die Position des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – das im Vertrag von Amsterdam begründete Amt hatte jahrelang der Spanier Solana inne. Neu ist seine Doppelfunktion (sog. „Doppelhut“) als stellvertretender Kommissionspräsident und als Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“. Erste Amtsinhaberin ist die Britin Catherine Ashton. Für sie stellt sich die Aufgabe der Arbeitsteilung und Koordinierung auch mit Blick auf Mitglieder der Kommission, die für spezielle Felder der EU-Außenbeziehungen – wie etwa Entwicklungszusammenarbeit oder Nachbarschaftspolitik – zuständig sind.

Eine sehr wichtige Neuerung, an die hohe Erwartungen geknüpft werden, ist der Europäische Auswärtige Dienst, auf den sich der Hohe Vertreter bei der Erfüllung seiner Aufgaben stützen soll. Ihm sollen Beamte der Kommission und des Rates sowie Angehörige der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten angehören. Genaue Zusammensetzung, Organisation und Modalitäten der Arbeitsweise des neuen Dienstes waren Gegenstand kontroverser Beratungen zwischen dem Rat (also den Mitgliedstaaten), der Kommission und dem Europäischen Parlament. Dabei ging es um das Gewicht, also die mögliche Dominanz der Mitgliedstaaten und ihres Personals, um die Aufrechterhaltung des Eigengewichts der Kommission (sie hat bisher die insgesamt 137 EU-Außenvertretungen besetzt) und um den Anspruch des Parlaments, im Kontext seiner insgesamt gestärkten Stellung (vor allem durch erweiterte Haushaltsbefugnisse) auch im Bereich der allgemeinen Außenbeziehungen mitwirken zu können. Erst im Juni 2010 zeichnete sich eine Einigung der Institutionen ab, so dass der Dienst wohl spätestens im Februar 2011 seine Tätigkeit aufnehmen kann.

Neu ist sodann die Rolle, die die Parlamente der Mitgliedstaaten als weitere Legitimitätsquelle im Entscheidungssystem der EU,

genauer: bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, spielen sollen. Die nationalen Parlamente, mit dem Anspruch auf umfassende Information, sind die Hauptakteure im neuen sog. Frühwarnsystem der Subsidiaritätskontrolle. Jedes Parlament – sogar jede einzelne Kammer – kann innerhalb einer Frist von acht Wochen begründete Einwände vorbringen. Legten ein Drittel der nationalen Parlamente Einspruch ein, muss darauf – meist von der Kommission – reagiert werden. Bleiben Meinungsverschiedenheiten bestehen, kann jedes nationale Parlament den Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung über einen trotz der Einwände beschlossenen Rechtsakt anrufen. Um das Quorum eines Drittels der nationalen Parlamente zu erreichen, müssen diese funktionierende Kommunikations- und Koordinationsformen aufbauen, die es gegenwärtig allenfalls in Ansätzen gibt.

Eine weitere Neuerung ist die Europäische Bürgerinitiative. Mindestens eine Million Unionsbürger aus „einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ (die Kommission schlug im Frühjahr 2010 dazu die Zahl sieben vor) können danach „die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“ Es sind erhebliche Organisationsleistungen und eine Intensivierung der transnationalen Kommunikation erforderlich, um dieses Quorum zu erreichen. Vielleicht zielt die Vorschrift darauf ab, einen solchen Prozess anzustoßen, denn an Forderungen und Vorschlägen für Rechtsakte herrscht angesichts der Aktivitäten nationaler Regierungen und ihrer Verwaltungen, vor allem aber auch von Interessenverbänden und aus der Zivilgesellschaft, kein Mangel. Es bleibt abzuwarten, welche Akteure das neue Instrument nutzen werden und ob es zu einem Einfallstor für populistische Vorstöße wird.

Bei der Anwendung der Neuerungen wird sich zeigen, wie sie in das bereits etablierte institutionelle Gefüge passen: ob sie sich bewähren, ob sie nochmals angepasst und weiterentwickelt, ggf. auch rückgängig gemacht oder durch wieder andere institutionelle Vorkehrungen ersetzt werden müssen. Viel hängt bei der Erprobung von der Prägung ab, die eine neue Institution durch den ersten Amtsinhaber erfährt, ob Vorgehensweise und Stil von anderen Akteuren akzeptiert werden und wie diese ihrerseits die praktische Ausgestaltung einer Institution beeinflussen. Es geht dabei nicht nur um förmliche Regeln und Vertragsvorschriften, sondern auch um informelle Strukturen und Praktiken. Die institutionelle Architektur der EU hat mit den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon sicherlich nicht ihre abschließende und „fertige“ Form gefunden. Verfassungsentwicklung und Verfassungswandel – für die konstitutionelle Grundordnung von Staaten durchaus üblich und typisch – werden auch die weitere Konstitutionalisierung der EU prägen.

1.4 Interinstitutionelle Beziehungen: Dominanz der Regierungen und intergouvernementaler Verfahren?

Was das Verhältnis der EU-Institutionen zueinander angeht, geht es im Kern um die den Integrationsprozess von Anfang an prägende Frage, ob in der Grundordnung der EU die intergouvernementale oder die gemeinschaftliche Komponente dominieren bzw. wie die Balance zwischen diesen beiden Polen bestimmt werden soll.

Einmal mehr ist dieser Grundkonflikt durch einen bemerkenswerten Vorgang im Juni 2010 manifest geworden. Die Vorsitzenden von vier Fraktionen im Europäischen Parlament – der Christdemokraten / Konservativen (EVP), der Sozialdemokraten (S & D), der Liberalen (ALDE) und der Grünen, die mit zusammen fast 600 der insgesamt 736 Abgeordneten die Arbeit des

Parlaments prägen, – haben in einer gemeinsamen Erklärung die Staats- und Regierungschefs aufgefordert, das EP stärker in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Sie kritisieren, dass die Regierungen im Rahmen des Europäischen Rates wichtige Entscheidungen allein und hinter verschlossenen Türen getroffen und dabei nicht zuletzt auch das Haushaltsrecht des Parlaments – bei der Entscheidung über den Euro-Rettungsschirm nämlich – missachtet haben. Auch die Kommission sei an den Rand gedrängt worden. Der Vorstoß der Fraktionsvorsitzenden ist nicht zuletzt auch eine Reaktion auf die Ankündigung des Präsidenten des Europäischen Rates, Rompuy, er wolle die Staats- und Regierungschefs viel häufiger als bisher und zu jeweils speziellen Einzelthemen in Brüssel versammeln.

2. Künftige Erweiterungen der EU

Überlegungen zur Zukunft der EU müssen auch die Frage ihrer geographischen Ausdehnung, die Frage nach ihren Grenzen einbeziehen. Aus der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft ist durch mehrere Erweiterungs-Etappen die heute 27 Mitgliedstaaten umfassende EU geworden. Für jede dieser Etappen gab es besondere Gründe und Ziele. Die Aufnahme Dänemarks, Großbritanniens und Irlands sollte das Integrationsprojekt wirtschaftlich und politisch stärken und die Spaltung Westeuropas in zwei konkurrierende Projekte (EWG und EFTA) verhindern. Die Süderweiterung hatte vor allem die politische Funktion, den demokratischen Transformationsprozess von drei Staaten mit autoritären Regimen von unterschiedlich langer Dauer (Griechenland, Portugal und Spanien) zu unterstützen und dabei ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Die Norderweiterung mit der Aufnahme ehemals neutraler, aber ausnahmslos hoch entwickelter Demokratien (Österreich, Finnland und Schweden) sollte wiederum das Integrationsprojekt politisch und wirtschaftlich stärken. Mit jeder dieser Erweite-

rungen ist die Vielfalt der Gemeinschaft / der Union größer geworden. Jeder neue Mitgliedstaat hat besondere Merkmale, aber auch spezifische Probleme und Erwartungen eingebracht, die die Gemeinschaft geprägt und insgesamt verändert haben.

Das gilt in besonderem Maße für die Osterweiterung, die primär außen- und sicherheitspolitisch motiviert war: Die Abstützung der politischen Transformation ehemals kommunistischer in demokratische Regime und die Unterstützung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch Mitgliedschaft in der EU sollte dem über Jahrzehnte in zwei Blöcke geteilten europäischen Kontinent eine neue Architektur geben, die verlässlich Frieden, die Geltung grundlegender Werte (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung von Grund- und Menschenrechten) und möglichst stabile wirtschaftliche und soziale Verhältnisse gewährleistet. Auch wenn die EU mit den Kopenhagener Kriterien von 1993 Bedingungen für die Einleitung von Beitrittsverhandlungen bzw. für die Mitgliedschaft formuliert hatte, hat die Heterogenität der EU durch die Osterweiterung nochmals sehr stark zugenommen.

Das ist der Hintergrund für die gegenwärtige Erweiterungsperspektive, die sich auf den westlichen Balkan und die Türkei konzentriert. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien sind fast abgeschlossen, und nachdem Einwände Sloweniens wegen eines Territorialstreits weggefallen sind, wird die Aufnahme des Landes für 2011 / 2012 erwartet. Mazedonien ist seit 2005 offizieller Beitritts-Kandidat, Griechenland hat aber wegen des Sonderkonflikts über den Namen des Nachbarstaates den Beginn von Beitrittsverhandlungen bislang blockiert. Vergewagt man sich, dass Montenegro und Kosovo den Euro einseitig als (Fremd-) Währung übernommen haben, dass Albanien die EU-Mitgliedschaft anstrebt, dass sich Serbien, stärkster und wichtigster Balkanstaat, und die EU nach der Kooperation Serbiens mit dem Internationalen Strafge-

richtshof annähern, und dass das ethnisch und religiös gespaltene Bosnien-Herzegovina auf Dauer nicht sich selbst überlassen bleiben kann, wird klar, dass sich der EU-Erweiterungsprozess in diesem Teil Europas fortsetzen wird. Das Argument, damit wäre die EU überfordert („Überdehnung“), wird sich kaum durchsetzen können.

Anders liegen die Dinge mit der Türkei, die seit Ende der 90er-Jahre Beitrittskandidat ist, wofür aus Sicht der EU sicher in erster Linie strategische, also außen- und sicherheitspolitische Überlegungen und Interessen bestimmend waren. Die Beitrittsverhandlungen stocken vor allem aus politischen Gründen. Zum einen moniert die EU die unzureichenden Fortschritte der Türkei in Fragen der demokratischen Ordnung sowie der Einhaltung von Grund- und Menschenrechten einschließlich der Behandlung ethnischer und religiöser Minderheiten. Zum andern erweist sich die ungelöste Zypern-Frage als Hindernis, weil einerseits das EU-Mitglied Zypern, übrigens im Einvernehmen mit der internationalen Staatengemeinschaft, die von der Türkei geforderte Anerkennung des türkisch geprägten Nordens der Insel als eigenständiger Staat verweigert und weil andererseits die Türkei Verpflichtungen aus vertraglichen Vereinbarungen mit der EU über die Zollunion zugunsten Zyperns nicht erfüllt. Die durch traditionelle historische Hypothesen belasteten Gegensätze zwischen Griechenland und der Türkei sowie aktuelle Meinungsverschiedenheiten der beiden Staaten über Territorialfragen in der Ägäis sind zusätzliche Hindernisse. In der EU werden Zweifel geäußert, ob die Türkei wirklich ernsthaft an einer EU-Mitgliedschaft interessiert ist oder das Thema für innenpolitische Zwecke instrumentalisiert. Schließlich ist mehr als zweifelhaft, ob in absehbarer Zukunft alle EU-Mitgliedstaaten der Mitgliedschaft der Türkei zustimmen würden. Aktuell geht es um die Weiterentwicklung der Beziehungen – unterhalb der Schwelle zur Mitgliedschaft –, an der beide Seiten interessiert sind.

Ganz anders und im Vergleich viel einfacher liegen die Dinge im Fall Islands. Das Land hat, als unmittelbare Reaktion auf den Zusammenbruch seiner Banken, die Aufnahme in die EU beantragt, die Europäische Kommission hat im Februar 2010 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen, und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten befürworteten einen möglichst zügigen Aufnahmeprozess. Da das Land bereits dem Europäischen Wirtschaftsraum sowie dem Schengen-Raum angehört, ist es, was die Übernahme von EU-Recht angeht, gut vorbereitet. Zwei Probleme stellen einen raschen Verhandlungserfolg in Frage: erstens die von den isländischen Wählern in einem Referendum abgelehnte Entschädigung britischer und niederländischer Sparer als Leidtragende bei der Pleite einer isländischen Bank. Zweitens die für Island wirtschaftlich überaus wichtige Fischerei, weil sich das Land bislang weigert, seine Fischgründe in das EU-Meer einzubringen, also mit anderen zu teilen. Ausnahme- und Übergangsregeln, wie sie bisher in ähnlichen Fällen essenzieller nationaler Interessen im Rahmen von Beitrittsverhandlungen vereinbart wurden, könnten auch hier eine Verständigung ermöglichen.

3. Politische Rahmenbedingungen und die Zukunft der EU

Überlegungen zur Zukunft der EU dürfen bestimmte politische Rahmenbedingungen, die die Handlungsfähigkeit der EU und die Ausrichtung ihrer Politik beeinflussen können, nicht ignorieren. Im Folgenden sollen einige von ihnen kurz thematisiert werden.

Die Zustimmung zum Projekt der europäischen Integration und seiner Weiterentwicklung (Vertiefung und Erweiterung) sowie zur EU in ihrer aktuellen Erscheinungsform und ihrer Politik auf verschiedenen Politikfeldern ist in der Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten zurückgegangen. Das zeigen nicht nur die Ergebnisse von Referenden zu

Vertragsänderungen (1992 in Dänemark und Frankreich, 2005 in Frankreich und den Niederlanden, 2008 und 2009 in Irland) und die dazu im Vorfeld jeweils vorgebrachten Argumente. Ein weiterer Indikator ist die niedrige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen 2004 (45,5 %) und 2009 (43,1 %), wobei einzelne EU-Mitgliedstaaten sogar nur Werte unter 20 % aufweisen. Auch die in der ganzen Union durchgeführten Meinungsumfragen (in „Eurobarometer“ regelmäßig veröffentlicht) bestätigen – auch wenn die Aussagen zu Einzelfragen gelegentlich erkennbar widersprüchlich ausfallen –, dass die Zustimmungquote gegenüber früher zurückgegangen ist. Ein solches Meinungsklima wirkt sich auf Bemühungen zur Stärkung und Vertiefung der Union negativ aus.

Euroskeptische Auffassungen und Parolen, oftmals in sehr populistischer Manier, bestimmen die europapolitische Diskussion und damit das Meinungsklima in einer Reihe von Mitgliedstaaten viel stärker als früher. Dabei sind die Argumente ganz unterschiedlich: Sie können sich auf negative Wirkungen der Politik der EU in einzelnen Politikfeldern beziehen (die EU als Anwalt neoliberaler Wirtschaftspolitik; oder: die EU als Militärmacht), auf die ungleiche Nutzenverteilung der Politik der EU (es gibt Nettozahler und Nettoempfänger), auf die Verantwortung der EU und ihrer Politik für das Entstehen von Problemen (die EU als Sündenbock), auf die als Zumutung empfundene Einschränkung der staatlichen Souveränität oder auch auf die Furcht und die Warnung vor dem Verlust der eigenen nationalen Identität. Dabei werden euroskeptische Parolen oft auch für Zwecke der innenpolitischen Auseinandersetzung konkurrierender Parteien instrumentalisiert.

Gerade weil die Regierungen der Mitgliedstaaten im Entscheidungssystem der EU immer noch sehr bestimmend – manche würden sagen: dominierend – sind, kommt ihrer Stabilität und Handlungsfähigkeit besondere Bedeutung zu. Und hier häufen sich

in den letzten Jahren Fälle von Instabilität und deutlich verminderter Handlungsfähigkeit, was im Einzelnen ganz unterschiedliche Gründe hat, letztlich aber auf eine stärkere Fragmentierung der nationalen Parteienlandschaft – verursacht durch das Auftreten neuer, vielfach populistischer Parteien – und eine viel höhere Volatilität, also Wechselbereitschaft der Wählerschaft, zurückgeführt werden kann. Jüngstes Beispiel ist Belgien, wo nach dem Auseinanderbrechen der Regierungskoalition im Juni 2010 vorzeitige Neuwahlen durchgeführt wurden, die das Kräfteverhältnis in einem ohnehin traditionell zersplitterten Parteiensystem nochmals stark veränderten und die Bildung einer neuen Regierung erschweren werden – und das unmittelbar vor Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010. Auch in den Niederlanden zerfiel im Frühsommer 2010 die Koalitionsregierung, und die vorgezogenen Neuwahlen veränderten die Parteienlandschaft so stark, dass die Bildung einer neuen und handlungsfähigen Regierung überaus schwer werden wird. Und während der tschechischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2009 wurde die Prager Regierung durch ein Misstrauensvotum von den Oppositionsparteien gestürzt, ohne dass diese eine handlungsfähige neue Regierung bilden konnten und stattdessen eine Übergangsregierung mit einem parteilosen Ministerpräsidenten an der Spitze die Amtsgeschäfte übernehmen musste. Es gibt aber auch gegenläufige Trends. So führten die letzten Parlamentswahlen in Polen und in Ungarn zu einer Konsolidierung mit weniger Parteien und der Möglichkeit zur Bildung stabiler Regierungen.

Eine Rahmenbedingung ganz anderer Art, die dem Integrationsprozess Schubkraft geben kann, ist die Existenz und das Wirken von „Parteien auf europäischer Ebene“. Es handelt sich dabei um EU-weite Dachverbände von Parteien, denen nationale politische Parteien mit gleicher politisch-ideologischer Ausrichtung angehören. Die ersten drei dieser „Euro-Parteien“ entstanden in

den 70er-Jahren im Vorfeld der ersten Direktwahlen. 2003 wurde ein europäisches Parteienstatut beschlossen, das ihre Finanzierung durch Mittel aus dem EU-Haushalt erlaubt. Die Zahl von damals fünf Euro-Parteien verdoppelte sich umgehend. 2007 wurde das Statut geändert. Die wohl wichtigste Neuerung sah – erkennbar vom deutschen Vorbild inspiriert – die Bildung sog. Europäischer Stiftungen, die Euro-Parteien nahe stehen, vor; auch diese werden aus EU-Mitteln gefördert. Als Folge dieser besseren finanziellen Ausstattung kann eine Intensivierung der Aktivitäten der Euro-Parteien (und ihrer Stiftungen) erwartet werden, deren Aufgabe der Vertrag von Lissabon wie folgt definiert: „Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.“

Ähnliches kann vom Wirken von Interessenverbänden und von zivilgesellschaftlichen Organisationen gesagt werden. Ihre Lobby-Aktivitäten zielen darauf, dass die EU ihre ganz spezifischen Anliegen, Interessen und Forderungen aufgreift und in EU-Regelungen überführt.

Die Gesamtheit dieser Rahmenbedingungen stellt eine Gemengelage mit unterschiedlichen, dabei durchaus auch widersprüchlichen Einzelementen dar. Sie erlaubt keine klaren Schlussfolgerungen für die Zukunft der EU.

4. Politikfelder auf der aktuellen europäischen Agenda und die Zukunft der EU

Es kann im Rahmen dieses kurzen Aufsatzes nicht darum gehen, einen Überblick über wichtige Politikfelder der EU, die momentan an prominenter Stelle der europäischen Agenda stehen, zu geben und zu fragen, welche Perspektiven sich aus der Diskussion

über diese Themen und Probleme ergeben oder ergeben könnten. Im Folgenden soll lediglich an wenigen ausgewählten Beispielen erläutert werden, vor welchen Herausforderungen die EU steht und dass die ganz unterschiedlichen Antworten auf diese Fragen für das inhaltliche Profil und für Ausrichtung und Entwicklung der EU erhebliche Bedeutung haben.

4.1 Die Krise des internationalen Finanzsystems

Auch die EU und ihre Mitgliedstaaten sind von der Krise des internationalen Finanzsystems erheblich betroffen worden. Am Anfang stand der Zusammenbruch großer Banken und Finanzinstitute, zunächst in den USA mit der Folge einer (Welt-)Wirtschaftskrise, weil die für die Wirtschaft notwendige Versorgung mit Kapital ins Stocken geriet, denn auch Finanzgeschäfte der Banken untereinander kamen wegen der rasch um sich greifenden Unsicherheit, die sich zu gegenseitigem Misstrauen steigerte, weitgehend zum Stillstand. Wegen der starken Verflechtung und gegenseitigen Abhängigkeit von Banken und Finanzinstituten blieb die Krise nicht auf die USA beschränkt. Die Regierungen der USA und vieler großer europäischer Staaten sahen sich zu finanziellen Hilfsmaßnahmen zugunsten sog. „systemrelevanter“ Banken veranlasst. Darüber hinaus entschlossen sie sich zu teuren Maßnahmen zur Wiederankurbelung der Konjunktur. Das wiederum führte unmittelbar zu einem steilen Anstieg der ohnehin fast überall hohen Staatsverschuldung, mit der Folge, dass wiederum die Zinsen für Staatsanleihen derjenigen Staaten stiegen, deren Bonität in Frage stand.

Auf diesem Hintergrund sind die Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu sehen, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Wiederholung der Finanzkrise verhindern sollen.

Dabei geht es zum ersten um Maßnahmen zur Bankenaufsicht; grenzüberschreitende Finanzgeschäfte sollen schärfer überwacht werden. Strittig ist, ob und inwieweit ein neues europäisches Aufsichtssystem Durchgriffsrechte haben oder ob den einzelnen Staaten ein Vetorecht gewährt werden soll. Wenn sich die Entscheidung – für die vielleicht sogar ein Vermittlungsverfahren zwischen EP und Rat erforderlich werden könnte – verzögert, ist der für den Jahresanfang 2011 geplante Beginn der neuen Aufsicht gefährdet. Ein deutscher Alleingang zum Verbot sog. (hochspekulativer) Leerverkäufe im Mai 2010 war von anderen EU-Mitgliedstaaten kritisiert worden, weil letztlich globale Maßnahmen erforderlich seien.

Das gilt auch für das Vorhaben einer Finanzmarkttransaktionssteuer. Diese von der Bundesregierung vorgeschlagene und von den Staaten der Euro-Gruppe unterstützte Maßnahme wird von den USA abgelehnt. Ein allein europäisches Handeln wäre in seiner Wirkung angesichts der weltweiten Verflechtung der Finanzinstitute sehr beschränkt.

Eine dritte Maßnahme gilt einer verschärften zentralen europäischen Aufsicht über die (vor allem angelsächsischen) Rating-Agenturen, die die Kreditwürdigkeit von Schuldnern, also Kreditnehmern, prüfen und deren Voten Grundlage für das Handeln anderer Teilnehmer des internationalen Finanzsektors sind. Rating-Agenturen gelten als mitverantwortlich für die Zuspitzung der Finanz- und Wirtschaftskrise, weil sie hochspekulative Wertpapiere lange Zeit viel zu positiv bewertet und später die Bonität einzelner Staaten zurückgestuft haben, ohne bereits eingeleitete Reformmaßnahmen dieser Staaten zu berücksichtigen. Die geplante „European Securities and Markets Authority“ (ESMA) würde gegenüber den Agenturen weitgehende Kontrollrechte erhalten und auch Strafzahlungen verhängen dürfen.

Entscheidungen in diesen Fragen setzen zunächst EU- interne Übereinstimmung voraus, die gegenwärtig noch fehlt. Hinzu kommt angesichts der starken Verflechtung des internationalen Finanzsystems das Problem der Abhängigkeit der EU von Drittstaaten.

4.2 Die Krise des Euro-Raumes

Auslöser dieser Krise war die Ankündigung der im Oktober 2009 neu gewählten sozialistischen Regierung Griechenlands, sie müsse die von der konservativen Vorgängerregierung gemachten Angaben über das Haushaltsdefizit des Landes für 2009 von 3,7 auf 12-13 % des BIP korrigieren. Die im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, 1996 in Amsterdam beschlossen, für die Staaten der Euro-Gruppe hierfür festgelegte Obergrenze von 3 % war damit um ein Mehrfaches überschritten. Die Folgen waren: die Herabstufung der Bonität Griechenlands als Schuldner und Kreditnehmer; ein drastischer Anstieg der Zinsen für griechische Staatsanleihen und immer größere Schwierigkeiten, solche Anleihen überhaupt zu platzieren; schließlich die Gefahr einer Insolvenz des Landes.

Sachverständige Ökonomen haben als Lösung für die Insolvenz, also die Umschuldung des Landes – ähnlich wie vor Jahren im Fall Argentiniens – plädiert, was aber im Kreis der Euro-Staaten mit Blick auf den dann drohenden Imageschaden für die europäische Einheitswährung verworfen wurde. Eine Lösung, bei der Griechenland im Euro-Bereich verbleibt, war deshalb schwierig zu finden, weil die vertraglich festgeschriebene „No-Bail-Out“-Regel die Übernahme von Schulden eines Mitgliedstaats durch die anderen verbietet – die Währungsunion sollte keine Transferunion werden, vielmehr sollte jedes Mitglied für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin selbst verantwortlich sein und bei ihrer Verletzung ggf. Sanktionen zu tragen haben. Als Ausweg wurde im Mai 2010 ein Hilfspaket für den Fall beschlos-

sen, dass sich Griechenland nicht mehr über die Kapitalmärkte finanzieren kann. Das Paket für einen Zeitraum von drei Jahren sieht bilaterale Kredite der Partner (80 Milliarden Euro) sowie Kredite des IWF (30 Milliarden Euro) vor. Bedingung für die Gewährung dieser Kredite ist die Verpflichtung Griechenlands zu einem umfassenden Spar- und Reformprogramm, mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Gesundung des Landes, das über einen langen Zeitraum hinweg, unter der Verantwortung verschiedener Regierungen, weit über seine Verhältnisse gelebt und einen letztlich viel zu hohen Schuldenberg angehäuft hatte.

Damit war die Krise jedoch nicht gelöst. Andere Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe – allen voran Spanien und Portugal, aber auch Italien – drohten in dieselbe Schwierigkeit wie Griechenland zu kommen. Deshalb beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs Anfang Mai ein Notprogramm für die Stabilisierung des gesamten Euro-Raums. Es besteht, erstens, aus einem Rettungsschirm (der von einer in Luxemburg ansiedelnden Zweckgesellschaft verwaltet wird) mit einem Volumen von 750 Milliarden Euro: 60 Milliarden aus EU-Mitteln – wobei haushaltsrechtliche Probleme noch ungeklärt sind –, 440 Milliarden an Krediten bzw. Garantien der Euro-Staaten (auf Deutschland könnten bis zu 150 Milliarden entfallen), der Rest ist ein Beitrag des IWF. Zweitens wird die Europäische Zentralbank schlecht bewertete, also unsichere Staatsanleihen von Mitgliedsländern ankaufen. Darin sehen Beteiligte und Beobachter einen Verlust an Unabhängigkeit der EZB von Staaten und ihren Regierungen.

Parallel zu diesen ganz akuten Hilfsmaßnahmen hat eine intensive und sehr kontroverse Diskussion darüber begonnen, wie der Euro und die Euro-Zone dauerhaft stabilisiert werden können. Folgende Punkte stehen dabei auf der Tagesordnung:

Die Bestimmung der künftigen Rolle der europäischen Statistikbehörde Eurostat bei der Defizitkontrolle. Insbesondere Deutschland plädiert für die Stärkung der Behörde als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Sie soll auf alle relevanten Daten der Euro-Mitgliedstaaten direkten Zugriff haben und sogar eigene Inspektionen durchführen können. Damit soll gewährleistet werden, dass solche Daten von den Regierungen nicht geschönt, also letztlich gefälscht werden können, wie es beim Beitritt Griechenlands zur Euro-Zone der Fall war.

Die strikte Anwendung der Regeln des Stabilitätspaktes. Schon in den vergangenen Jahren hatten einzelne Staaten – darunter auch Deutschland und Frankreich – die Defizitgrenze von 3 % des BIP nicht eingehalten, ohne dass die im Pakt in solchen Fällen vorgesehenen Sanktionen ergriffen worden wären. Zum einen waren die im Pakt vorgesehenen Ausnahmebestimmungen sehr großzügig ausgelegt und angewandt worden; zum zweiten wäre für die Verhängung von Sanktionen ein Beschluss aller Regierungen der Euro-Staaten – also einschließlich der Defizit-„Sünder“ – erforderlich gewesen. Diskutiert werden deshalb eine Automatisierung von Sanktionen, falls Eurostat das Überschreiten der Defizitgrenze feststellt; weiterhin die gegenüber bisher stärkere Berücksichtigung eines zweiten Stabilitätskriteriums, nämlich der Obergrenze des gesamten Schuldenstandes in Höhe von 60 % der Wirtschaftsleistung.

Härtere Sanktionen bei Regelverletzungen. Deutschland hat dazu vorgeschlagen, Staaten, die Stabilitätskriterien gravierend verletzen, vorübergehend das Stimmrecht zu entziehen oder sie gar aus der Euro-Gruppe auszuschließen. Die Kommission denkt an die Kürzung oder Streichung von EU-Mitteln für andere Zwecke, wie z. B. Agrarhilfen oder Regionalförderung. Beides würde eine Vertragsänderung erfordern.

Ein weiterer Vorschlag zielt auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Entwurf ihres Haushaltsplans jährlich in Brüssel vorzulegen, bevor die Etatberatungen auf nationaler Ebene begonnen haben. Damit soll der Rechtfertigungsdruck auf die Mitgliedstaaten gesteigert, nicht aber das Haushaltsrecht nationaler Parlamente in Frage gestellt werden.

Von besonderer Brisanz ist die von Frankreich erhobene Forderung nach Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung, der insbesondere Deutschland widerspricht. Die Kontroverse geht um zwei letztlich unvereinbare Grundüberzeugungen. Für Frankreich ist die politisch verantwortliche Regierung eines Staates die oberste Instanz für Entscheidungen in makroökonomischen Fragen. Für eine unabhängige Zentralbank mit Entscheidungsrechten in bestimmten makroökonomischen Fragen ist in diesem Konzept kein Platz. Für Deutschland ist dagegen eine unabhängige Zentralbank Garant für einen der wirtschaftspolitischen Stabilität verpflichteten Kurs; diesen Status hatte die Bundesbank. Bei der Einführung der Währungsunion und des Euro musste Frankreich der Unabhängigkeit der neuen Europäischen Zentralbank (EZB) zustimmen. Paris versuchte aber immer wieder, diese Unabhängigkeit durch die Installierung einer – jetzt europäischen – Wirtschaftsregierung in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs, nicht etwa nur der Finanzminister, einzuschränken und auf längere Sicht zu beseitigen. Nach französischer Auffassung soll diese Wirtschaftsregierung erstens nicht nur ein Gegengewicht zur unabhängigen EZB, sondern ihr übergeordnet sein. Zweitens soll sie die Aufgabe haben, makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren und auszugleichen, also beispielsweise veranlassen, dass Vorteile eines Staates im internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb gegenüber wettbewerbschwächeren Staaten durch dirigistische Maßnahmen des Staates ausgeglichen, also eingebnet werden. Das wäre mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbar.

Schließlich gibt es einen ebenfalls ganz grundlegenden Dissens über Stellenwert, Ausgestaltung und Umfang einer dem Grundsatz und Ziel staatlicher Sparsamkeit verpflichteten Politik. Die nach langen und schwierigen Verhandlungen im Rahmen der Föderalismusreform II in Deutschland verfassungsmäßig festgeschriebene Schuldenbremse bzw. gar ein Schuldenverbot ist eine Antwort auf diese Frage. Strittig ist auch, wann die zur Bekämpfung der akuten Wirtschaftskrise in vielen europäischen Staaten, auch in Deutschland, durchgeführten staatlichen Konjunkturförderprogramme auslaufen und beendet werden sollen.

Im Kern geht es bei all diesen strittigen Punkten um die Frage, welche Grundregeln in der EU als einem politischen Verband gelten sollen und welchen Leitbildern sich die Beteiligten verpflichtet fühlen.

4.3 Der Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2014-2020

Entscheidungen über die finanzielle Vorausschau, also den Finanzrahmen für einen Zeitraum von jeweils sieben Jahren, waren für Politik und Weiterentwicklung der EU stets von großer Bedeutung. Sie bestimmen, wie viel jeder Mitgliedstaat in diesem Zeitraum an die EU zahlt und von ihr erhält. Sie legen zudem fest, welche Gesamtbeträge für die großen Aufgabenbereiche zur Verfügung stehen. Verhandlungen zur Vorbereitung dieser Verteilungsentscheidungen waren deshalb schwierig, haben lange gedauert und endeten in der Regel mit einem Kompromiss, der unterschiedlichen Interessen Rechnung tragen sollte und deshalb gelegentlich besonders strittige Punkte ausklammerte, also vertagte.

Es ist zu erwarten, dass auch die Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen, für den Zeitraum 2014-2020, schwierig werden. Das liegt auch daran, dass das letzte Mal die strittige Frage einer grundlegenden

Reform des EU-Budgets mit dem Vorsatz vertagt wurde, sie rechtzeitig vor den Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen zu lösen. Bislang ist allerdings nichts erfolgt. Die Kommission hat noch keinen Bericht zur Reform des Budgets vorgelegt. Ein kurzer Rückblick auf die letzte Verhandlungsrunde für den Finanzrahmen 2007-2013 soll erläutern, worum es bei der finanziellen Vorausschau im Einzelnen geht.

Die Kommission hatte 2004 ein Gesamtvolumen von knapp über einer Billion Euro (also 1,26 % des BIP) vorgesehen und sich für die Umstrukturierung der Ausgaben vor allem zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit, des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der externen Aufgaben der Union eingesetzt. Der Hauptanteil der Ausgaben sollte allerdings weiterhin für Landwirtschaft und die regionale Strukturförderung verwendet werden. Die Nettozahler unter den Mitgliedstaaten verlangten demgegenüber eine Reduzierung des Ausgabenvolumens auf 1,0 % des BIP. Der Kompromissvorschlag der Luxemburger Präsidentschaft vom Juni 2005 sah 1,06 % des BIP vor, wobei die Reduzierung der Ausgaben vorrangig zu Lasten von zukunftsgerichteten Aktivitäten gehen sollte. Eine Einigung scheiterte an der britischen Weigerung, einer Reduzierung des Großbritannien gewährten Rabatts zuzustimmen. Verschärft wurde der Haushaltsstreit noch durch die Forderung Londons, die bereits 2002 fest vereinbarten Ansätze für die Agrarausgaben – eine Priorität für Frankreich – deutlich zu senken. Der im Dezember 2005 schließlich erreichte Kompromiss sah ein Gesamtvolumen von 862 Milliarden Euro (also 1,045 % des BIP) vor. Die zu Lasten der Zukunftsaufgaben gehende Einigung wurde durch Zugeständnisse Großbritanniens (in der Rabattfrage) und Deutschlands (höherer Nettobeitrag) ermöglicht. Hinter den Auseinandersetzungen um die Haushaltsansätze für bestimmte Aufgaben stand der grundsätzliche Streit um die künftige Ausrichtung der Union und ihrer Politik.

Im Haushaltsjahr 2011 sollen von den insgesamt 142 Milliarden Euro 58 Milliarden für die Landwirtschaft und 55 Milliarden Euro für die regionale Strukturförderung verwendet werden; entsprechend wenig bleibt für andere Aufgaben, etwa in den Bereichen Forschung und Bildung. Und der Vertrag von Lissabon stellt neue Ansprüche an den Haushalt, etwa zur Finanzierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Da als Folge der Wirtschaftskrise und wegen der Notwendigkeit von Sparmaßnahmen in allen EU-Mitgliedstaaten keine Spielräume für eine Verbesserung der Einnahmenseite vorhanden sind und da die Nettoempfänger ihre Besitzstände, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft und regionale Strukturförderung, behalten wollen, ist Streit vorprogrammiert und nicht damit zu rechnen, dass der Haushalt der EU eine neue zukunftsorientierte Grundstruktur bekommt.

5. Schlussfolgerungen

Die hier angestellten Überlegungen zur Zukunft der EU ergeben, dass der Integrationsprozess im bisherigen Rhythmus verlaufen wird. Man kann das, wie manche Beobachter sagen, als „Muddling Through“ bezeichnen, sollte aber nicht vergessen, dass es gelungen ist, in unterschiedlich kleinen Schritten – gelegentlich auch mit einem größeren „Sprung“ (wie etwa Binnenmarkt, Währungsunion, Schengen-System, Stabilisierung im postkommunistischen Raum) – der Architektur Europas das heutige Format zu geben.

Auf welchen Gebieten künftig (also im nächsten Jahrzehnt) weitere kleine Schritte anstehen bzw. möglich sind, wurde in diesem Beitrag beispielhaft erläutert. Auf der Tagesordnung stehen außerdem: der schrittweise Auf- und Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ein ehrgeiziges Projekt, das dem des Aufbaus des Binnenmarkts ähnelt; einen Beitrag zur

Erreichung der anspruchsvollen Ziele der internationalen Klimapolitik zu leisten; zukunftsgerichteten Aktivitäten unter Einschluss der sozialen Dimension mehr Priorität zu geben; schließlich, die EU als eine Union nicht nur der Staaten, sondern auch ihrer Bürger als Wertegemeinschaft aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln.

Autorenverzeichnis

Calliess, Christian, Prof. Dr. LL.M.

Professor für Öffentliches Recht und Europarecht, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht, Inhaber der Jean Monnet Professur für Europäische Integration, Freie Universität, Berlin

Gärditz, Klaus Ferdinand, Prof. Dr.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Herrmann, Christoph, Prof. Dr. LL.M.

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht, Universität Passau

Hummer, Waldemar, o. Univ.-Prof. DDDr.

Institut für Europarecht und Völkerrecht, Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck

Hrbek, Rudolf, Prof. (em.) Dr.

Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen

Lippert, Barbara, Dr.

Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

Müller, Emilia

Bayerische Staatsministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten, München

Rill, Bernd

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Integrationspolitik und Dialog der Kulturen, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Sauer, Heiko, Dr.

Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

Schröder, Christian, Prof. Dr.

Lehrstuhl für Straf- und Strafprozessrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

Seidel, Martin, Prof. Dr.

langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, Mitglied der deutschen Delegation bei der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, Professor für Europarecht, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Streinz, Rudolf, Prof. Dr.

Institut für Politik und Öffentliches Recht, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Verantwortlich:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Herausgeber:

Bernd Rill

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Integrationspolitik und Dialog der Kulturen,
Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

„Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen“

Die „Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen“ werden ab Nr. 14 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort oder telefonisch unter 089/1258-263 kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten
- Nr. 2 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung
- Nr. 3 Start in die Zukunft – Das Future-Board
- Nr. 4 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben
- Nr. 5 „Stille Allianz“? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa
- Nr. 6 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas
- Nr. 7 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union
- Nr. 8 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 9 Sicherheit in Zentral- und Südasien – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa – Ausgewählte Fallstudien
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung – Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für Schulleitungen und Kollegien
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts

- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen für die Friedenssicherung
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Ausgewählte Aspekte
- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau?
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung
- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO
- Nr. 35 Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns

- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik
- Nr. 42 Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Nr. 43 Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur
- Nr. 44 Die Universalität der Menschenrechte
- Nr. 45 Reformfähigkeit und Reformstau – ein europäischer Vergleich
- Nr. 46 Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion
- Nr. 47 Die Zukunft der Demokratie – Politische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 48 Nachhaltige Zukunftsstrategien für Bayern – Zum Stellenwert von Ökonomie, Ethik und Bürgerengagement
- Nr. 49 Globalisierung und demografischer Wandel – Fakten und Konsequenzen zweier Megatrends
- Nr. 50 Islamistischer Terrorismus und Massenvernichtungsmittel
- Nr. 51 Rumänien und Bulgarien vor den Toren der EU
- Nr. 52 Bürgerschaftliches Engagement im Sozialstaat
- Nr. 53 Kinder philosophieren
- Nr. 54 Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum
- Nr. 55 Brasilien – Großmacht in Lateinamerika
- Nr. 56 Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus
- Nr. 57 Fröhlicher Patriotismus? Eine WM-Nachlese
- Nr. 58 Bildung in Bestform – Welche Schule braucht Bayern?
- Nr. 59 „Sie werden Euch hassen ...“ – Christenverfolgung weltweit
- Nr. 60 Vergangenheitsbewältigung im Osten – Russland, Polen, Rumänien
- Nr. 61 Die Ukraine – Partner der EU

- Nr. 62 Der Weg Pakistans – Rückblick und Ausblick
- Nr. 63 Von den Ideen zum Erfolg: Bildung im Wandel
- Nr. 64 Religionsunterricht in offener Gesellschaft
- Nr. 65 Vom christlichen Abendland zum christlichen Europa –
Perspektiven eines religiös geprägten Europabegriffs für das 21. Jahrhundert
- Nr. 66 Frankreichs Außenpolitik
- Nr. 67 Zum Schillerjahr 2009 – Schillers politische Dimension
- Nr. 68 Ist jede Beratung eine gute Beratung?
Qualität der staatlichen Schulberatung in Bayern
- Nr. 69 Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU