MICHAEL ABELS

Das Bundesverfassungsgericht und die Integration Europas

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen untersucht am Karlsruher Lissabon-Urteil

AVM

Das Bundesverfassungsgericht und die Integration Europas

Michael Abels

Das Bundesverfassungsgericht und die Integration Europas

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen
untersucht am Karlsruher Lissabon-Urteil

AVM

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

AVM – Akademische Verlagsgemeinschaft München 2011
© Thomas Martin Verlagsgesellschaft, München

Umschlagabbildung: © Gina Sanders – Fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urhebergesetzes ohne schriftliche Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Nachdruck, auch auszugsweise, Reproduktion, Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie Digitalisierung oder Einspeicherung und Verarbeitung auf Tonträgern und in elektronischen Systemen aller Art.

Alle Informationen in diesem Buch wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und geprüft. Weder Autoren noch Verlag können jedoch für Schäden haftbar gemacht werden, die in Zusammenhang mit der Verwendung dieses Buches stehen.

e-ISBN (ePDF) 978-3-96091-210-1
ISBN (Print) 978-3-86306-708-3

Verlagsverzeichnis schickt gern:
AVM – Akademische Verlagsgemeinschaft München
Schwanthalerstr. 81
D-80336 München

www.avm-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 3

2. Rechtsprechung zur europäischen Integration 8
2.1 Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 8
2.1.1 Übersicht 8
2.1.2 Zulässigkeit 9
2.1.3 Prüfmaßstab 10
2.1.4 Europarechtsfreundlichkeit und Schranken des Grundgesetzes 11
2.1.5 Subsumtion des Zustimmungsgesetzes 13
2.1.6 Begleitgesetze und Integrationsverantwortung des Bundestages 15
2.1.7 Aufsicht über zukünftige Integration 19
2.1.8 Deutsche Ratifikation des Lissabon-Vertrages 21
2.2 Bisherige Rechtsprechung zur europäischen Integration 21
2.3 Das Urteil in der Kritik 24
2.4 Lissabon-Vertrag im europäischen Verfassungsgerichtsverbund 26

3. Left-overs aus dem Verfassungsvertrag 31
3.1 Der Verfassungsbegriff 32
3.2 Symbole, Außenminister und der Gesetzesbegriff 34
3.3 Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union 37
3.4 Der Vorrang des Europarechtes 39

4. Ansätze vertiefter Integration in der Literatur 41
4.1 Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit vs. Verfassungsidentität 41
4.2 Übertragung weiterer Kompetenzen 44
4.2.1 Verfassungsrechtliche Grenzen der Übertragung 44
4.2.2 Erhebung europäischer Steuern 47
4.2.3 Schulangelegenheiten 49
4.2.4 Europäisierung der Sozialsysteme 50
4.2.5 Europäische Staatsanwaltschaft, europäisches Betrugsstrafrecht 51
4.3 Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren 57
4.3.1 Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes 58
4.3.2 Die qualifizierte Mehrheit als ausschließliches Abstimmungsverfahren im Rat 60
4.3.3 Mehrheitsabstimmungen in der europäischen Außenpolitik 65
4.3.4 Europäische Verteidigungspolitik, europäische Armee 68
4.4 Initiativrecht für das Europäische Parlament 72

4.5 Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission ... 73
4.5.1 Wahl aus der Mitte des Parlamentes ... 73
4.5.2 Direktwahl durch die Unionsbürger ... 75
4.6 Verbindliche Referenden ... 76
4.7 Vorlageverpflichtung zum EuGH ... 78

5. Verbesserung der demokratischen Legitimation ... 84
5.1 Eintritt in den Bundesstaat ... 84
5.2 Gleichheit der Wahl zum Europäischen Parlament ... 87
5.3 Einheitliches Wahlrecht, europäische Parteien ... 91
5.4 Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit ... 93
5.5 Verstärkte Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente ... 97

6. Fazit ... 100

Abkürzungsverzeichnis ... 105

Literaturverzeichnis ... 108

1. Einleitung

„Europa endet nicht in Lissabon.
Von dort aus brachen einst Seefahrer auf, um neue Welten zu entdecken.“[1]

Am 01.12.2009 ist der Vertrag von Lissabon[2] nach zähem Ringen in Kraft getreten. Als letztes Land hat Tschechien den Vertrag durch Hinterlegung der Urkunde bei der italienischen Regierung ratifiziert, nachdem der tschechische Präsident Vaclav Klaus die Unterzeichnung zunächst verzögert hatte.[3] Auch in Polen stand die Unterschrift des Präsidenten Lech Kaczynski trotz Billigung des Vertrages durch das Parlament lange aus.[4] In Irland, dem einzigen Mitgliedstaat, der ein Referendum zur Ratifizierung durchgeführt hat, wurde er zunächst abgelehnt und dem Volk nach Zugeständnissen[5] erneut vorgelegt. Diesmal sprach sich eine deutliche Mehrheit (67,1 %) für den Reformvertrag aus.[6]

In Deutschland, Frankreich, Lettland, Österreich und Tschechien wurde der Vertrag den Verfassungsgerichten zur Entscheidung über die Frage vorgelegt, ob er mit den nationalen Verfassungen übereinstimmt. Die verfassungsgerichtlichen Verfahren waren die Hauptursache für das um fast ein Jahr verspätete Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages, das ursprünglich bereits Ende 2008 erfolgen sollte. Die Verzögerung war insbesondere durch das irische Referendum, einer Forderung aus einer Entscheidung des Irish Supreme Courts des Jahres 1987,[7] hervorgerufen, in der dieser entschied, dass alle

---

[1] *Kornelius*: Aufbruch in eine neue Welt, SZ, Onlineausgabe v. 31.10.2009, www.sueddeutsche.de/politik/587/492939/text (Stand: 05.01.10).

[2] Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 2007/C 306/1. Ursprünglich meist als „Reformvertrag“ bezeichnet, seit Unterzeichnung zunehmend als „Vertrag von Lissabon“, *Oppermann*, DVBl 2008, 473 (473). Vgl. zum Inhalt des Vertrags bspw. *Weber*, EuZW 2008, 7 m. w. N.

[3] Vgl. SZ: Präsident Klaus lenkt ein. Onlineausgabe v. 18.10.2009, http://www.sueddeutsche.de/politik/60/491426/text/ (Stand: 27.11.09).

[4] Vgl. SZ: Polens Präsident hat unterzeichnet. Onlineausgabe v. 10.10.2009, http://www.sueddeutsche.de/politik/176/490551/text/ (Stand: 27.11.09).

[5] Vgl. Presidency Conclusions of the Brussels European Council 18/19 June 2009 (11225/09).

[6] Vgl. SZ: Iren stimmen Vertrag von Lissabon zu, Onlineausgabe v. 03.10.2009, http:/www.sueddeutsche.de/pollitik/429/489812/text/ (Stand: 27.11.09).

[7] Vgl. *Krämer*, ZERP Discussion Paper 1/2010, 11 (11).

wesentlichen Änderungen der europäischen Verträge eine Verfassungsänderung erfordern, die wiederum erst nach einem Referendum erfolgen kann.[8]

Bereits im Jahr 2005 scheiterte ein Versuch der Reform der Europäischen Union; der Vertrag über eine Verfassung von Europa vom 29. Oktober 2004 (EVV)[9] wurde in Referenden in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt. Nach einer „Reflexionsphase" wurde aufgrund des Mandates der Regierungskonferenz vom 26.06.2007[10] der Reformvertrag ausgehandelt und von den Staats- und Regierungschefs am 13.12.2007 in Lissabon verabschiedet.

Aus dem Scheitern des Verfassungsvertrages und dem Beinahe-Scheitern des Lissabon-Vertrages wird in der Literatur geschlossen, dass auf längere Zeit keine größeren Integrationsschritte[11] möglich sein werden.[12] Der Vertrag wird darüber hinaus auch von politischer Seite als vorläufiger Schlussstein der Integration angesehen, was bereits während der Vertragsverhandlungen hervorgehoben wurde.[13] Dieses Buch geht von einem optimistischeren Ansatz aus: zwar werden die Mitgliedstaaten aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre in der nächsten Zeit vermutlich keine „großen Sprünge" wagen, mittelfristig werden aber zumindest kleinere Fortschritte erfolgen und sind möglicherweise auch unausweichlich.[14] Längerfristig wird die europäische Integration auch wieder in größeren Schritten voranschreiten.[15] Die seit Beginn der

---

[8] Crotty vs. An Taoiseach [1987] 1 LR 713, Urteil in englischer Fassung abrufbar unter http://www.supremecourt.ie (Stand: 06.05.10).

[9] ABl. 2004/C 310/1.

[10] Mandat für die Regierungskonferenz 2007 (11218/07).

[11] Integration wird definiert als „friedliche und freiwillige Annäherung bzw. Zusammenführung von Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften über bislang bestehende Grenzen hinweg", *Giering/Metz*, in: *Weidenfeld/Wessels* (Hrsg.): Europa von A bis Z, S. 285 (285). Eine politische Integration wird angenommen, wenn „politische Komptenzen von der nationalstaatlichen auf eine supranationale Ebene übertragen und damit der exklusiven Souveränität des Staates entzogen werden", *Rittberger/Schimmelpfennig*, in: *Holzinger/Knill/Peters* u. a. (Hrsg.): Die Europäische Union, S. 19 (20). Die Präambel des AEUV geht von einem „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker" aus.

[12] So bspw. *Hänsch*, integration 2007, 499 (500); *Oppelland*, in: *Leiße* (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 92; *Selmayr*, ZEuS 2009, 637 (638).

[13] Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 14.12.2007 (16616/1/07), S. 2; *Terhechte*, EuR 2008, 148 (188).

[14] Vgl. *Cromme*: Die Zukunft des Lissabon-Vertrages, S. 104; *Weidenfeld*, in: *ders.* (Hrsg.): Lissabon in der Analyse, S. 13 (25).

[15] So auch *J. Fischer*: Ein nationaler Riegel, Die Zeit 29/2009, Onlineausgabe, http://www.zeit.de/2009/29/Lissabon (Stand: 03.02.10); *Lammert*, FCE 12/09, S. 2.

Integration diskutierte Finalitätsfrage bleibt weiterhin offen.[16] Dass der Lissabon-Vertrag entgegen der vorstehenden Prognosen nicht der Schlussstein der Integration sein wird, zeigt schon der Änderungsvorschlag des deutschen Finanzministers Schäuble im Rahmen der Schuldenkrise der Währungsreform nur ein halbes Jahr nach seinem Inkrafttreten – auch wenn dieser letztlich abgelehnt wurde.[17] Ein aktuelles Beispiel für eine voranschreitende Integration ohne das Erfordernis einer Vertragsänderung ist die verstärkte Zusammenarbeit in der Harmonisierung des europäischen Ehescheidungsrechtes.[18]

Alle zukünftigen Änderungen müssen mit dem Grundgesetz vereinbar sein, da davon ausgegangen werden kann, dass sich die Verfassungsbeschwerden gegen weitere Integrationsschritte häufen werden,[19] möglicherweise sogar die Billigung des BVerfG zur Regelvoraussetzung zukünftiger Integration wird.[20] Durch die im Lissabon-Urteil weit ausgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen über das Wahlrecht des Art. 38 GG lädt das BVerfG förmlich zu Klagen ein.[21] Dies führte zum Vorwurf der Eröffnung von Popularklagen, die jede Verfassungsbeschwerde gegen zukünftige Integrationsschritte zulässig werden lasse, in denen ein Zusammenhang zum Wahlrecht konstruiert werden könne.[22]

Das vorliegende Werk greift die in der Literatur diskutierten Ansätze weiterer Integration auf, stellt ihre Vorzüge (und ggf. Nachteile) dar und untersucht diese auf ihre Kompatibilität mit dem Grundgesetz bzw. der Rechtsprechung

---

[16] Vgl. *Calliess*, in: *ders*. (Hrsg.): Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, S. 187 (187 f).

[17] Vgl. Der Spiegel: EU-Gipfelchef lehnt deutsche Vorschläge ab, Onlineausgabe v. 21.05.2010, http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,696145,00.html (Stand: 22.05.10).

[18] Vgl. *Leutheusser-Schnarrenberger*: In der EU kreativ bleiben – neue Wege beschreiten, FAZ, Onlineausgabe v. 01.06.2010, http://www.faz.net/-00og3e (Stand: 08.06.10); *Wagner*, NJW 2010, 1707 (1709).

[19] Als Indiz hierfür können die kürzlich eingereichten Verfassungsbeschwerden zu den Griechenland-Hilfen vom 07.05.2010 und zum Euro-Rettungsschirm vom 21.05.2010 dienen – im übrigen von den gleichen Klägern, die bereits Verfassungsbeschwerde gegen den Lissabon-Vertrag eingelegt hatten (Schachtschneider / Starbatty bzw. Gauweiler/Murswiek), vgl. zu den Erfolgsaussichten *Knopp*, NJW 2010, 1777 (1777 ff).

[20] Vgl. *Pache*, EuGRZ 2009, 285 (287, 296).

[21] Vgl. *Terhechte*, EuZW 2009, 724 (726).

[22] Vgl. *Haratsch*, ZJS 2010, 122 (124); *Hilf/Salomon*, BLJ 2009, 74 (75); *Kokott*, GLJ 2010, 99 (113); *Selmayr*, ZEuS 2009, 637 (668 ff).

des BVerfG, wobei der Schwerpunkt naturgemäß auf dem aktuellsten Urteil, dem sogenannten Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009[23], liegt.

Zum Lissabon-Urteil ist schon nach kurzer Zeit eine große Zahl von wissenschaftlichen Abhandlungen erschienen und auch jetzt – mehr als ein Jahr danach – werden weitere Auseinandersetzungen mit dem Urteil herausgegeben.[24] Die absolut überwiegende Anzahl liefert eine Zusammenfassung oder eine kritische Betrachtung des Urteiles als Ganzes oder hinsichtlich bestimmter Aspekte (hierzu Ziff. 2.3). Dieses Buch verfolgt mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit zukünftiger Integrationsschritte einen Ansatz, der in der vorhandenen Literatur kaum systematisch untersucht wird, sondern allenfalls in pauschalen und nicht näher begründeten Prognosen einer „vollständigen Versteinerung"[25] zukünftiger Integration abgehandelt wird.

Das Urteil geht mit seinen „grundlegende[n] Aussagen zu den Fundamenten der europäischen Integration aus staatsrechtlicher Sicht"[26] weit über eine bloße Entscheidung über das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag hinaus und bietet sich daher für eine Beurteilung zukünftiger Integrationsschritte an. Die Wahrscheinlichkeit der praktischen Umsetzung der Vorschläge, die vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängt und in der Literatur größeren Raum einnimmt, sollen hier nur am Rande erwähnt werden. Da die Vorgaben des BVerfG mitunter sehr abstrakt sind und auf Begrifflichkeiten aufbauen, die das Grundgesetz nicht kennt,[27] führt das Ableiten konkreter Prognosen trotz sachlicher Begründung teilweise unweigerlich „in das Reich von Spekulationen"[28].

Im (nach der Einleitung) zweiten Teil des Buches erfolgt als Hintergrund, auf dem die Untersuchung aufbaut, eine Darstellung des Lissabon-Urteiles. Dieses kann jedoch nicht alleine betrachtet werden, sondern muss im Kontext

---

[23] 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267.

[24] Speziell zum Lissabon-Urteil bspw. *Hatje/Terhechte* (Hrsg.): Grundgesetz und europäische Integration, EuR-Beiheft 1/2010, erscheint voraussichtlich im September 2010.

[25] *Schönberger*, GLJ 2009, 1201 (1209); so auch *Oppermann* mit der nicht beantworteten Frage, „ob der europäische Verfassungsverbund in der Hydra des 30. Juni überhaupt Luft zum Atmen behält", EuZW 2009, 473.

[26] *Gärditz/Hillgruber*, JZ 2009, 872 (872).

[27] Vgl. *Müller-Graff*, APuZ 18/2010, 22 (25).

[28] *Müller-Graff*, integration 2009, 331 (351).

der in vier Jahrzehnten ergangenen Rechtsprechung des BVerfG zum Europarecht gesehen werden. Die im „europäischen Verfassungsgerichtsverbund“[29] ergangenen Beschlüsse anderer Verfassungsgerichte werden ebenfalls berücksichtigt, soweit sie mit der Rechtsprechung des BVerfG übereinstimmen oder ihr widersprechen.
Anders als seine Vorgänger, insbesondere den Verträgen von Amsterdam und Nizza, enthält der Vertrag von Lissabon keine offenkundigen left-overs.[30] Im dritten Teil werden zunächst die weitergehenden Integrationsschritte des Verfassungsvertrages herausgearbeitet und auf deren Verfassungsmäßigkeit hin untersucht. Der vierte Teil behandelt sonstige in der Literatur diskutierte Möglichkeiten vertiefter Integration. Im fünften Teil werden Lösungsansätze zu dem vom BVerfG festgestellten und in der Literatur weitgehend unbestrittenen Demokratiedefizit erarbeitet. Eine Reduzierung dieses Defizits und damit verbunden eine stärkere Legitimation der Europäischen Union könnte dazu führen, dass weitere Integrationsschritte verfassungsrechtlich zulässig werden. Der sechste Teil schließt das Buch mit einem Fazit ab.

[29] Zum Begriff *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1 (1).
[30] Vgl. *Schoo*, in: *Schwarze/Hajte* (Hrsg.): Der Reformvertrag von Lissabon, S. 51 (68); *Seeger*, in: *Weidenfeld* (Hrsg.): Lissabon in der Analyse, S. 63 (94).

2. Rechtsprechung zur europäischen Integration

2.1 Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes

2.1.1 Übersicht

Nach Unterzeichnung des Änderungsvertrages durch die Vertreter der Mitgliedstaaten gem. Art. 48 Abs. 4 EUV[31] kann der Vertrag in Kraft treten, nachdem er nach Art. 54 Abs. 1 (ehem. Art. 52) EUV nach den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert wurde. In Deutschland wird die Ratifikationsurkunde nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, die gem. Art. 23 Abs. 1 i. V. m. 79 Abs. 2 GG jeweils mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder entscheiden, durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und anschließend bei der italienischen Regierung hinterlegt.

Das Zustimmungsgesetz wurde vom Deutschen Bundestag am 24.04.2008 mit 515 von 574 abgegebenen Stimmen beschlossen, der Bundesrat stimmte am 23.05.2008 zu. Es wurde am 08.10.2008 durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet[32] und trat am Tag danach in Kraft. Gleichzeitig wurde das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) beschlossen und verkündet,[33] dieses hätte jedoch erst nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages in Kraft treten können. Außerdem wurde das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union beschlossen[34], jedoch noch nicht ausgefertigt, da es das verfassungsändernde Gesetz inhaltlich voraussetzt.[35]

Gegen die Gesetze[36] wurden zwei Organstreitverfahren des CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler und der Bundestagsfraktion Die Linke angestrengt sowie vier Verfassungsbeschwerden von Peter Gauweiler, dem Vorsitzenden der Ökologisch Demokratischen Partei, Klaus Buchner,

---

[31] Jeweils in der Fassung des Vertrages von Lissabon, soweit nicht anders gekennzeichnet.
[32] BGBl. 2008 II, S. 1038 ff.
[33] BGBl. 2008 I, S. 1926 ff.
[34] BT Drs. 16/8489.
[35] Vgl. *Baumgart*, NJ 2009, 309 (311 f).
[36] Und nicht etwa gegen den Lissabon-Vertrag selbst, insofern ist die Aussage „Das Grundgesetz sagt ja zum Vertrag von Lissabon" des BVerfG-Präsidenten Voßkuhle in der Urteilsbegründung zumindest missverständlich, vgl. *Jestaedt*, Der Staat 2009, 497 (499).

den Fraktionsmitgliedern der Fraktion Die Linke sowie vier Einzelpersonen (Joachim Starbatty, Franz Ludwig Graf von Stauffenberg, Dieter Spethmann, Markus Kerber) eingelegt, die zu einer gemeinsamen Entscheidung verbunden wurden. Nach mündlicher Verhandlung am 10. und 11.02.2009 hat der Zweite Senat am 30. Juni 2009[37] entschieden, dass das Ausweitungsgesetz gegen Art. 38 Abs. 1 i. V. m. 23 Abs. 1 GG verstößt. Hinsichtlich des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon sowie des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes wurden die Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden, sofern sie zulässig waren, als unbegründet zurückgewiesen.

Das in der Entscheidungssammlung des BVerfG 147 Seiten umfassende Urteil besteht aus 421 Randnummern. Der Schwerpunkt der Analyse in diesem Buch liegt naturgemäß auf der Begründung des Urteils (Rn 207 – 421).
Struktur des Urteiles:

Rn 1 – 31	Historie des Integrationsprozesses
Rn 32 – 98	Inhalt von Lissabon-Vertrag, Zustimmungsgesetz und Begleitgesetzen
Rn 99 – 135	Inhalt von Organstreitanträgen und Verfassungsbeschwerden
Rn 136 – 166	Stellungnahmen von Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, Landtag Baden-Württemberg
Rn 167 – 206	Zulässigkeit
Rn 207 – 272	Prüfmaßstab, Anforderungen des GG an die Integration
Rn 273 – 400	Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag
Rn 401 – 405	Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes
Rn 406 – 419	Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union

2.1.2 Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig, sofern über das Wahlrecht des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG eine Verletzung des Demokratieprinzips aufgrund fehlender Legitimation der EU, der Verlust souveräner Staatlichkeit der Bun-

[37] 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267.