



A K A D E M I E F Ü R P O L I T I S C H E B I L D U N G T U T Z I N G

AKADEMIE-KURZANALYSE

1/2009

Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon

Dr. Gero Kellermann

Juli 2009

Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität – Das Urteil des Bundes- verfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon

Die politische Integration Europas soll durch den Vertrag von Lissabon auf eine höhere Stufe gehoben werden. Noch ist er nicht in Kraft, da unter anderem ein zweites Referendum in Irland noch aussteht. Ende Juni 2009 blickte Europa auf das deutsche Bundesverfassungsgericht. Die Argumente der Kläger gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag wogen schwer. Das Ergebnis ist ein Urteil, mit dem Karlsruhe die Verfassung auf europafreundliche, Demokratie betonende Weise hütet.

Zeus wäre mit dem Urteil nicht zufrieden gewesen. Um die schöne Königstochter Europa zu gewinnen, hatte er seine eifersüchtige Gattin ausgetrickst und sich mit Europa gen Kreta in die Wellen gestürzt – und das alles ohne große Worte, sondern als schnaubender weißer Stier. Das Bundesverfassungsgericht lässt sich auf keine Tricks ein, steht auf festem Verfassungsgrund und findet dabei Worte, mit denen man womöglich auch bei Europa hätte landen können.

Zum Tenor der Entscheidung

Karlsruhe erklärt das Zustimmungsgesetz zum Vertrag für Lissabon für verfassungsgemäß. Der Problemfall ist das Begleitgesetz, welches gemäß seinem Titel¹ die Rechte des Bundestages und des Bundesra-

tes hinsichtlich des Europarechts ausweiten und stärken soll. Hier sind laut Gericht die Rechte dieser beiden Gesetzgebungsorgane aber gerade nicht vollständig gewahrt. Es geht dabei um das sogenannte „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“. Dieses besagt, dass der Erlass von europäischen Rechtsnormen auf einer Ermächtigung der zugrunde liegenden völkerrechtlichen Gemeinschaftsverträge (Primärrecht) beruhen muss. Der EU darf also keine „Kompetenz-Kompetenz“ eingeräumt werden, also die Möglichkeit, über die in den Verträgen geregelt und zugewiesenen Zuständigkeiten hinauszugehen.

Karlsruhe erscheint es möglich, dass mit dem Vertrag von Lissabon europäische Organe das Primärrecht verändern oder erweiternd auslegen können. Natürlich könne ein zur europäischen Integration ermächtigendes Gesetz wie das Zustimmungsgesetz „immer nur ein Programm umreißen, in dessen Grenzen dann eine politische Entwicklung stattfindet, die nicht in jedem Punkt vorherbestimmt sein kann.“ (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 237)². Das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus könne von Verfassungs wegen jedoch nicht unbegrenzt sein (Anr. 238). Für den Fall der möglichen Veränderung des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung: die „Integrationsverantwortung“ (Anr. 236).

¹ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union.

² Im Internet unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html - Im Folgenden werden nur die Absatznummern zitiert.

Grundlagencharakter des Vertrags von Lissabon

Das Bundesverfassungsgericht vergleicht den 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon in seiner Bedeutung mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union aus dem Jahr 1992 (Anr. 2). Der Maastricht-Vertrag war ein wichtiger Schritt zur Stärkung der über das Wirtschaftliche hinausgehenden politischen Integration Europas. Es wurde ein Drei-Säulen-Modell geschaffen, bestehend aus den Europäischen Gemeinschaften³, der Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI). Durch den Maastricht-Vertrag wurde zudem die Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt, die Unionsbürgerschaft begründet und die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt.

Laut Präambel des Lissabonner Vertrages soll neben der Effizienz auch die demokratische Legitimität der Union erhöht werden – dies ist ein Novum in den niedergelegten Zielvorgaben Europäischer Verträge (Anr. 32). Dabei löst der Vertrag die Säulenstruktur der EU zugunsten einer einheitlichen Struktur auf und verleiht der Union formell Rechtspersönlichkeit (Anr. 2).⁴

Es finden sich grundlegende Reformen der Institutionen und Verfahren⁵: die Befugnisse des Europäischen Parlaments, das gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig ist, werden ausgebaut. Der Europäi-

sche Rat wird zu einem Organ verrechtlicht,⁶ so dass seine Entscheidungen nicht mehr – um im Bild zu bleiben – „wie vom Olymp auf Europa herabsegeln“.⁷ Außerdem wird das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt, der Impulse setzen und die EU in seinem Zuständigkeitsbereich vertreten soll. Darüber hinaus sieht der Vertrag qualifizierte Mehrheiten im Rat als Regelfall vor⁸. Zu den Vorkehrungen des Lissabonner Vertrages gehören zudem Neuregelungen der exekutiven Gesetzgebung der Kommission (eigene Rechtsform der „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“, Anr. 47).

Die intendierte Intensitätssteigerung der politischen Integration Europas zeigt sich auch am Ausbau von Zuständigkeiten der EU: der Begründung neuer Kompetenzen (z.B. in den Bereichen Energie und Daseinsvorsorge), der Ausweitung von bestehenden Zuständigkeiten (z.B. Handelspolitik) sowie Supranationalisierung von vormals zwischenstaatlich geregelten Sachbereichen, insbesondere Justiz und Inneres (vgl. Anr. 59 ff.).

Klägerargumente

In der Ausweitung der politischen Gestaltungsmacht der EU durch den Lissabonner Vertrag sahen die Kläger eine Grenzüberschreitung. Der in der Präambel proklamierten demokratischen Zweckverfolgung zum Trotz war der zentrale Anknüpfungspunkt das Demokratieprinzip, eingekleidet in dem Wahlrecht aus Art. 38 I GG. „Das Recht der Bürger in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt perso-

³ Der EG (vormals EWG), der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie die Europäische Atomgemeinschaft.

⁴ Der Vertrag übernimmt wesentliche Elemente des 2004 unterzeichneten, aber aufgrund der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Verfassungsvertrages für Europa. Die Bezeichnung „Verfassung“ wird im Vertragstext vermieden, auch finden sich diesmal keine verfassungstypischen Vorschriften über Hymne und Flagge.

⁵ Zu den Einzelheiten, s. Koepl, Stefan: Der Vertrag von Lissabon und das irische Nein – Die Europäische Union in der Krise?; Akademie-Kurzanalyse 4/2008, Akademie für Politische Bildung Tutzing Juni 2008, S. 2f.

⁶ Bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem (neuen) Präsidenten des Europäischen Rates und dem Kommissionspräsidenten.

⁷ Hans-Peter Folz am 12. Mai 2009 auf der Tagung „Europa vor der Wahl“ in der Akademie für Politische Bildung Tutzing.

⁸ Mit einer für die Zeit ab 2014 geplanten doppelten statt der dreifachen Mehrheit (dazu Koepl, a.a.O. S. 2f.).

nell und sachlich zu bestimmen“, so formulierte es das Bundesverfassungsgericht dann später, „ist in der Würde des Menschen verankert und elementarer Bestandteil des Demokratieprinzips“ (Pressemitteilung Nr. 72/2009 vom 30. Juni 2009, S. 2)⁹.

In der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU durch den Lissabonner Vertrag sahen die Kläger einen Eingriff in dieses Recht: damit entziehe sich die Mitwirkung an der Legitimation und der Ausübung von Staatsgewalt ihrem Einfluss (Anr. 100). Das durch die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes gesicherte, „unantastbare“ Demokratieprinzip (Art. 79 III GG in Verbindung mit Art. 20 I und II GG) werde verletzt - und zwar durch die Aufzehrung der Kompetenzen des Bundestags und die mangelnde demokratische Legitimation der EU. Der Lissabonner Vertrag bedeute den „Ausverkauf ureigenster staatlicher Befugnisse“ wie der Außen- und Sicherheitspolitik. Die demokratische Legitimitätskette zu den nationalen Parlamenten würde abgebrochen durch das regelhafte Mehrheitsprinzip und die Übernahme von Aufgaben in allen politisch relevanten Lebensbereichen (s. Anr. 101 ff.).

Staatenverbund Europa

Das Bundesverfassungsgericht blickt in seinem Urteil zunächst auf die staatsrechtliche Grundstruktur der EU. Faktisch ist die politische Gestaltungsmacht der Union stetig und erheblich gewachsen. Man könne, so das Gericht, sogar davon sprechen, dass die Union in einigen Bereichen einem Bundesstaat entsprechend ausgestaltet ist. Mit dem Zustimmungsgesetz werde jedoch nicht auf die im Grundgesetz versicherte souveräne Staatlichkeit verzichtet, um zu

einem europäischen Bundesstaat beizutreten. „Die Europäische Union stellt weiterhin einen völkerrechtlich begründeten Herrschaftsverband dar, der dauerhaft vom Vertragswillen souverän bleibender Staaten getragen wird“ (s. Pressemitteilung, S. 1).

Die EU ist also als „Staatenverbund“ konzipiert. Das BVerfG definiert dies im zweiten Satz des ersten Leitsatzes wie folgt: „Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“

Integrationsverantwortung

Und nun bedient sich das Gericht in seiner Rechtsfindung eines ethischen Begriffs: er lautet „Integrationsverantwortung“. Verantwortung meint im Grundsatz eine dreistellige Beziehung: sie besteht aus einem Verantwortungssubjekt, den Gegenstand der Verantwortung und eine richtende Instanz.¹⁰

Das *Verantwortungssubjekt* sind bei der Integrationsverantwortung primär die Verfassungsorgane, die gemäß Art. 20 II S. 2 GG die vom Volke ausgehende Staatsgewalt ausüben. Das Europäische Parlament kommt für diese Rolle nicht in Frage: Zwar

⁹ Die Pressemitteilung im Internet: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilung/bvg09-072>; Im Folgenden als „Pressemitteilung“ zitiert.

¹⁰ Zu den philosophischen Grundlagen des Verantwortungsbegriffs s. Höffe, Otfried: Artikel Verantwortung; in: ders. (Hrsg.): Lexikon der Ethik, 4. Aufl. 1992, S. 288f.; Hoyningen-Huene, Paul: Zum Problem der Verantwortung des Wissenschaftlers, unter besonderer Berücksichtigung der Äußerungen Hermann Lübbes hierzu; in G. Kohler / H. Klegler (Hrsg.): Diskurs und Dezi- sion, Wien 1990, S. 185 (186). Zu der Renaissance des Verantwortungsbegriffs im Umweltrecht, s. Sommermann, Karl-Peter: Ethisierung des öffentlichen Diskurses und Verstaatlichung der Ethik; in Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 2003, S. 75 (80).

könne durch den Ausbau der Kompetenzen des Europäischen Parlaments die Lücke zwischen Unionsorganen und der demokratischen Wirkmacht der Bürger verringert werden, geschlossen werden könne sie dadurch jedoch nicht (s. Pressemitteilung, S. 2). „Das Europäische Parlament ist nämlich kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern ein supranationales Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten...“ (Pressemitteilung, S. 4). Das Parlament sei nicht „hinreichend gerüstet, repräsentative und zurechenbare Mehrheitsentscheidungen als einheitliche politische Leitentscheidungen zu treffen. Es ist gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen nicht gleichheitsgerecht gewählt“¹¹ (Pressemitteilung, S. 2).

Verantwortungsgegenstand der Integrationsverantwortung ist die Sicherung der „kontrollierten Einzelermächtigung“ (s. o.) und ferner die Erhaltung der Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten. Diese Freiheitsräume tragen insbesondere dazu bei, dass die staatlichen Vertretungsorgane ihre Integrationsverantwortung überhaupt wahrnehmen können (Pressemitteilung, S. 1f.). Das Gericht konkretisiert sie: Es geht um die Gestaltung der „wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen“ Lebensverhältnisse, um Sachbereiche, „die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen“ (Anr. 249). Ausdrücklich meint das Gericht zudem solche politischen 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“. Wesentlich seien auch „die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahmen“ sowie Eingriffstatbestände wie Freiheitsentzug und Unterbringungsmaßnahmen. Zu den Gestaltungsspielräumen, die im Gegenstandsbereich der Integrationsverantwortung liegen, gehören 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“ (Anr. 249).

Wer *richtende Instanz* über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung ist, daran werden keine Zweifel gelassen: „Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips... in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten...“ (die sog. „Ultra-vires-Kontrolle“, Leitsatz 4, 1. Satz). Damit ist die im Urteil geäußerte, selbstvergewissernde Rollenbestimmung des Bundesverfassungsgerichts im Prozess der Europäischen Integration jedoch nicht erschöpft.

Verfassungsidentität

Das Gericht führt wiederum einen Begriff mit philosophischer Geschichte ein: Identität, hier „die Verfassungsidentität“: „Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 I Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 III GG gewahrt ist“ (Leitsatz 4, 2. Satz). Fixpunkt der „Identitätskontrolle“ sind also die von der Ewigkeitsgarantie des

¹¹ „Nicht gleichheitsgerecht“ deshalb, weil die Repräsentation im Europäischen Parlament nicht an die Gleichheit der Unionsbürger, sondern an die Staatsangehörigkeit anknüpft (Anr. 287). Die Gleichheit aller Staatsbürger ist gemäß der freiheitlich-demokratischen staatlichen Grundordnung des Grundgesetzes wesentliche Grundlage der Staatsordnung (Anr. 282).

Art. 79 III GG geschützten Verfassungsgrundsätze¹². Die Ewigkeitsgarantie war eine Reaktion auf die historischen Erfahrungen „einer schleichenden oder auch abrupten Aushöhlung der freiheitlichen Substanz einer demokratischen Rechtsordnung“ (Anr. 218). Das Grundgesetz „macht aber auch deutlich, dass die Verfassung der Deutschen in Übereinstimmung mit der internationalen Entwicklung gerade auch seit Bestehen der Vereinten Nationen einen universellen Grund besitzt, der durch positives Recht nicht veränderbar sein soll“ (Anr. 218).

Für das, worum es dem Gericht hierbei geht, reicht ihm also eine schlichte Aufzählung von Verfassungsgütern oder gar eine Paragrafenkette nicht aus. Es verwendet mit „Identität“ einen Begriff, welcher zeigt, dass es hier um eine unzerstörbare Substanz geht: um die Substanz, die aus der obersten Stufe der Hierarchie der Wertordnung des Grundgesetzes besteht und auf der am Haus Europa weitergebaut werden muss.

Klarheit und Spannung

Das Urteil vertreibt den Nebel um den europäischen Götterhügel. Es bringt zum einen Klarheit über den staatsrechtlichen Charakter der EU. Bei aller Staatsähnlichkeit bleibt sie ein Verbund souveräner Einzelstaaten. Dieser Verbund kann mit dem Vertrag von Lissabon seine politische Integration vorantreiben. In dem Maße, in dem dies geschieht, müssen jedoch Sicherungen greifen, die dafür sorgen, dass die Völker der Mitgliedstaaten ihre Staatsgewalt ausüben können. Eine dieser Sicherungen besteht in einer entsprechenden

Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat.

Weiter klärt das Urteil über die Rolle Karlsruhes als Hüter der Verfassung im europäischen Zusammenhang auf. Das Gericht wacht über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung der staatlichen Organe, also über Kompetenzwahrnehmung und Gewährleistung von politischen Gestaltungsspielräumen. Außerdem macht es deutlich, dass die Europäische Einigung sich nur auf einem Wertfundament, nämlich der Verfassungsidentität, entfalten kann. Diesen vom Bundesverfassungsgericht zu prüfenden Kerngehalt machen im Falle Deutschlands die Werte aus, denen das Grundgesetz den höchsten Rang verleiht (Art. 79 III GG). Sie machen die Verfassung, zu dem, was sie ist, und sind daher „unverfügbar“ (Anr. 219) und „integrationsfest“ (Anr. 239).

Das Urteil erzeugt auch Spannung. Es wird sich zeigen müssen, welche konkreten Auswirkungen es auf den politischen Prozess haben wird, insbesondere, ob Europa tatsächlich stärker in der innenpolitischen Auseinandersetzung in Bundestag und Bundesrat präsent sein wird und sich die öffentliche Wahrnehmung von europäischer Politik dadurch erhöht. Darüber hinaus wird es interessant sein, wie sich das Zusammenspiel zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof hinsichtlich der Kompetenzwahrnehmung zukünftig austariert. Karlsruhe und Luxemburg können diesbezüglich bereits auf eine eigene Rechtsgeschichte zurückblicken.¹³

Mit den Begriffen „Integrationsverantwortung“ und „Verfassungsidentität“ überführt das Bundesverfassungsgericht ethische

¹² Gemäß Art. 79 III GG i. V. m. Art. 1 GG und 20 GG: der Schutz der Menschenwürde, der Grundsatz der Gewaltenteilung, der Grundsatz der Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung sowie der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, der Charakter Deutschlands als Republik und demokratischer und sozialer Bundesstaat.

¹³ S. BVerfGE 37, 271 (Solange I); BVerfGE 73, 339 (Solange II); BVerfGE 89, 155 (Maastricht); Bananenmarktentscheidung Az 2 BvL 1/97.

Großbegriffe in den juristischen Raum. Solch ein Vorgehen birgt grundsätzlich Gefahren. Durch den Rekurs auf einen moralischen Kontext wird der Fundus für die juristische Inhaltsbestimmung vergrößert, was sich ungünstig auf den Grundsatz der Rechtssicherheit auswirken kann. Jedoch erklärt das Gericht in seiner Entscheidung genau, was im Einzelnen darunter zu verstehen ist. Das Begriffspaar drückt also eine dezidierte normative Entscheidung aus. Es verleiht dem Urteil aber auch eine gewisse Feierlichkeit, die einem Grundsatzurteil dieser Tragweite angemessen ist.

Dr. Gero Kellermann
Akademie für Politische Bildung
82323 Tutzing
08158/256-33
g.kellermann@apb-tutzing.de
www.apb-tutzing.de