

# Übungsfall: Streit um den Vertrag von Lissabon

Von **Patricia Sarah Stöbener**, LL.M. (King's College London) und **Mattias Wendel**, Maîtr. en droit (Paris I), Berlin\*

## Sachverhalt

Nach langjährigen Debatten über eine Reform der Europäischen Union (EU) und dem Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) einigen sich die Mitgliedstaaten auf eine umfassende Änderung der bestehenden europäischen Verträge, die am 13.12.2007 in Gestalt eines Reformvertrages von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon unterzeichnet wird.

Der EG-Vertrag wird zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Säulenstruktur wird aufgehoben und die EU erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Es bleibt aber dem Inhalt nach bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Mit der ausdrücklichen Aufnahme eines Austrittsrechts (Art. 50 AEUV n.F.) wird die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in der EU unterstrichen.

Es wird ein Katalog eingeführt, der die bisherigen Kompetenzen ordnet. Vereinzelt werden die Kompetenzen auch zugunsten der EU erweitert, z.B. im Bereich Inneres, Außenhandel mit Dienstleistungen, Energie, sowie durch Unterstützungskompetenzen in den Bereichen Raumfahrt, Tourismus, Sport und Katastrophenschutz. Insbesondere können zur besseren Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 83 AEUV nunmehr Mindestvorschriften im materiellen Strafrecht für Straftaten in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension erlassen werden. Überdies können in Anlehnung an die EuGH-Rechtsprechung auch Harmonisierungsmaßnahmen in anderen Politikbereichen Strafvorschriften enthalten (sog. Annexzuständigkeit).

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann die Union militärische Missionen im Ausland beschließen. Es wird eine Beistandsklausel eingeführt, die aber den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt (Art. 42 Abs. 1, 4 bzw. 7 EUV).

Was das Normgebungsverfahren auf europäischer Ebene anbelangt, werden im Rat die Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet und zudem ein System der doppelten Mehrheit eingeführt. Damit ist für eine erfolgreiche Abstimmung im Rat nicht nur eine Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, sondern zugleich von 65% der Bevölkerung erforderlich. Auch werden die Rechte des Europäischen Parlaments (EP) gestärkt, indem dieses nun in der Regel jedem Rechtsakt zustimmen muss. Die Sitzverteilung erfolgt jedoch weiterhin degressiv proportional, sodass die Sitze nicht exakt entsprechend der Bevölkerungsverteilung auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Durch den Lissabonner Vertrag werden zudem die nationalen Parlamente aufgewertet und in die Kon-

trolle der Einhaltung der Kompetenzausübungsvorschriften und damit in die europäische Rechtsetzung einbezogen. Dies reicht bis zu einem Klagerecht der nationalen Parlamente vor dem EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV, Art. 12 lit. b), Art. 7 des Subsidiaritätsprotokolls).

In einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) können durch Beschluss des Europäischen Rates mit Zustimmung des EP die Vorschriften zu den Politikbereichen im AEUV geändert werden, soweit dies nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union führt. Ein solcher Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Überdies kann im sog. Brückenverfahren (Art. 48 Abs. 7 EUV) von der Einstimmigkeit im Rat zur qualifizierten Mehrheit übergegangen werden. Die nationalen Parlamente haben dabei ein sechsmonatiges Vetorecht. Daneben wird die sog. Vertragsabrundungskompetenz (ehemals Art. 308 EG, jetzt Art. 352 AEUV) über den Gemeinsamen Markt hinaus auf alle Ziele des Vertrags ausgedehnt, sodass ein Tätigwerden der Union auch ohne spezielle Zuständigkeit erlaubt ist, wenn dies erforderlich ist, um ein Ziel der Union zu erreichen. Neben der Einstimmigkeit im Rat ist hierfür nunmehr auch die Zustimmung des EP erforderlich. Eine Harmonisierung ist jedoch nicht erlaubt. Ebenso wenig darf die Vorschrift als Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich der GASP dienen.

In Deutschland wird zur Ratifikation des Vertragswerks der Entwurf eines *Zustimmungsgesetzes* nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG in das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet.

Darüber hinaus soll ein *Begleitgesetz* über die Rechte des Bundestags und Bundesrats deren Beteiligung vor allem im Rahmen des Brückenverfahrens im Einzelnen festlegen. Dieses beschränkt sich auf eine Pflicht der Bundesregierung zur frühzeitigen Information von Bundestag und Bundesrat und gestaltet zudem das Vetorecht im Fall der Brückenklauseln und die Klagemöglichkeit bei der Subsidiaritätskontrolle aus.

Der Bundestag beschließt das Zustimmungsgesetz mit 515 von 574 abgegebenen Stimmen. Nur die 53 Abgeordneten der L-Fraktion sowie einzelne Abgeordnete wie der Abgeordnete G stimmen gegen das Gesetz. Auch der Bundesrat stimmt mit Zweidrittelmehrheit zu. Das Begleitgesetz wird ebenfalls formell verfassungsgemäß verabschiedet. Die Gesetze werden an den Bundespräsidenten zur Ausfertigung weitergeleitet.

Der *Abgeordnete G* hält den Reformvertrag für verfassungswidrig und legt sowohl gegen das Zustimmungsgesetz als auch gegen das Begleitgesetz Verfassungsbeschwerde ein. Er meint, der Verlust an Entscheidungskompetenzen des Bundestags, das Demokratiedefizit der EU und die Entwicklung zu einem europäischen Bundesstaat verletzen ihn – ganz unabhängig von seinem Abgeordnetenstatus – als deutschen Staatsbürger in seinem Recht zur Wahl des Bundestages, sodass er sich auch individuell dagegen wehren könne.

\* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice. Für wertvolle Anregungen und Hinweise danken wir unserem Kollegen Lars S. Otto.

Der Reformvertrag überschreite den Rahmen der nach Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG zulässigen Integration. Die seit Beginn der Integration äußerst zahlreichen Kompetenzübertragungen an die EU führten dazu, dass das deutsche Volk den Einfluss auf die Rechtsetzung verliere, zumal die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von Mehrheitsentscheidungen überstimmt werden könne. Jedenfalls mit der Kompetenz der Union, materielle Strafrechtsvorschriften zu erlassen und damit sozioethische Grundentscheidungen zu treffen, die die persönliche Freiheit des Einzelnen beschränken, würden zentrale staatliche Befugnisse abgegeben. Durch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren sowie die Vertragsabrundungsklausel in ihrer Neufassung werde der Union faktisch die Möglichkeit gegeben, sich künftig selbst Kompetenzen zu schaffen. Diese Kompetenz-Kompetenz umgehe die nationalen Parlamente und beende die Stellung der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge.

Letztlich werde mit dem Vertrag von Lissabon ein europäischer Bundesstaat geschaffen und die Bundesrepublik Deutschland im Gegenzug entstaatlicht, was jedoch allenfalls durch eine neue Verfassung nach Art. 146 GG geschehen dürfe. Die Aushöhlung der Befugnisse des Bundestages könne nicht durch die Einbindung bei der Subsidiaritätskontrolle ausgeglichen werden und verletze das über Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Demokratiegebot und damit zugleich die souveräne Staatlichkeit Deutschlands. Die Stärkung des EP durch die Ausweitung seiner Mitentscheidungsrechte könne dieses Legitimationsdefizit keinesfalls ausgleichen. Zudem sei das EP selbst undemokratisch, weil der Zählwert einer Stimme von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variere. Der Umstand, dass eine maltesische Stimme bei den Wahlen zum EP hinsichtlich des Zählwertes annähernd zwölf mal so viel wert ist wie eine deutsche, zeige, dass das EP letztlich keine echte Volksvertretung sei. Die Stärkung des EP schwäche damit sogar die demokratische Legitimation der EU durch die nationalen Regierungen im Rat, die wiederum von den nationalen Parlamenten kontrolliert werden. Ohnehin fehle es der EU an einer hinreichenden öffentlichen Meinung. Schließlich werde durch die EU-Militärmissionen und die Beistandspflicht der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt verletzt.

Das Zustimmungsgesetz sei daher verfassungswidrig. Ebenso verhalte es sich mit dem Begleitgesetz, das für vereinfachte Vertragsänderungen, die Anwendung der Brückenklauseln und der Flexibilitätsklausel ein Zustimmungserfordernis seitens des Bundestags vorsehen müsse.

Der *Deutsche Bundestag* und die *Bundesregierung* vertreten hingegen die Ansicht, dass die Verfassungsbeschwerde einer Einzelperson gegen ein Vertragsgesetz bereits unzulässig sei. Es könne nicht angehen, dass potenziell allen Wahlberechtigten in Deutschland eine Klage gegen das Zustimmungsgesetz mit dem Argument offen stehe, sie seien in ihrem Wahlrecht verletzt. Würde die Klage für zulässig erklärt, bedeutete dies eine gänzliche Umgehung des enumerativen Klagekatalogs und der jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzungen in Art. 93 GG. Zudem könne nicht über das Einfallstor des Wahlrechts eine objektive Prüfung des Demokratieprinzips einschließlich eines – so im Grundgesetz gar nicht

verankerten, geschweige denn über Art. 79 Abs. 3 GG geschützten – Prinzips der „souveränen Staatlichkeit“ erfolgen.

Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Die EU werde gerade kein europäischer Bundesstaat. Das zeige nicht nur das Austrittsrecht. Es komme ferner zu keiner wesentlichen Übertragung neuer Hoheitsrechte an die EU. Vielmehr würden hauptsächlich bestehende Kompetenzen klarer festgelegt. Außerdem handle es sich bei der Konzeption des Grundgesetzes gerade um eine „offene Staatlichkeit“, die nicht nur die Übertragung von Hoheitsrechten erlaube, sondern die Mitwirkung an Europa sogar als Verfassungsziel festschreibe. Zudem erweitere die EU die Handlungsmöglichkeiten Deutschlands in einer globalisierten Welt und beschränke sie nicht. Was die Möglichkeit vereinfachter Vertragsänderungen anbelangt, so weist der Bundestag darauf hin, dass diese bereits nach dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 6 EUV nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union führen dürften und die Brückenklauseln bereits begriffslgisch nur auf bereits übertragende Kompetenzen anwendbar seien. Auch die Vertragsabrundungskompetenz könne keinesfalls eine Kompetenz-Kompetenz begründen, da sie an enge inhaltliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen, wie die Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des EP, geknüpft sei. Die Kompetenzen im Bereich des Strafrechts seien zudem durch die Beschränkung auf wenige schwere Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension hinreichend begrenzt.

Was die demokratische Legitimation der supranationalen Hoheitsgewalt angehe, so sei zu berücksichtigen, dass auf die supranationale Ebene nicht einfach ungefiltert der Maßstab staatlicher Verwirklichungsformen von Demokratie angelegt werden dürfe. Auch wenn das EP in einigen Punkten von nationalen Parlamenten abweiche, so sei es in seiner spezifischen Struktur doch gerade auf eine supranationale Union ausgelegt. Seine Stärkung erhöhe die Legitimität der europäischen Rechtssetzung. Dass der Zählwert der Stimmen von Land zu Land nicht gleich ist, folge aus der Tatsache, dass die kleineren Mitgliedstaaten andernfalls nur wenige, bzw. nur einen einzigen Abgeordneten entsenden könnten, was aber nicht die politische Meinungsbildung im jeweiligen Staat ausdrücken könne. Zudem sei im Gegenzug gerade die Berücksichtigung der Bevölkerungsmehrheit im Rat ein Zugewinn an Legitimation. EP und Rat enthielten als europäischer Gesetzgeber also beide jeweils ein Bürger- und ein föderales Staatenelement. Darüber hinaus seien partizipatorische und deliberative Elemente (Bürgerbegehren, repräsentative Verbände im Wirtschafts- und Sozialausschuss) sowie die Einbindung der nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle zu berücksichtigen. Das Zustimmungsgesetz sei daher mit den grundgesetzlichen Vorgaben vereinbar.

Hinsichtlich der Begleitgesetze seien keine weiteren konstitutiven Zustimmungspflichten des Bundestages für Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene notwendig. In Bezug auf die Brückenklauseln antizipierten Bundestag und Bundesrat durch die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon ja gerade, dass in diesen Bereichen durch Ratsbeschluss zur qualifizierten Mehrheit bzw. zum ordentlichen Gesetzge-

bungsverfahren übergegangen werden dürfte. In Bezug auf die Vertragsabrundungskompetenz sei eine parlamentarische Legitimation nicht nur mittelbar durch die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns, sondern nach der Neufassung nunmehr auch unmittelbar durch das EP gegeben. Auch das Begleitgesetz sei daher mit dem Grundgesetz vereinbar.

Hat die Verfassungsbeschwerde Aussicht auf Erfolg?

### Abwandlung

Auch die L-Partei möchte vor das BVerfG ziehen. Ihre Bundestagsfraktion strengt daraufhin einen Organstreit gegen den Bundestag an.

Prüfen Sie die Zulässigkeit des Antrags.

### Lösung<sup>1</sup>

#### A. Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde des G wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

#### I. Zulässigkeit

##### 1. Zuständigkeit

Das BVerfG ist für Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG zuständig.

##### 2. Beschwerdeführer

Gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG kann „jedermann“ Verfassungsbeschwerde erheben. G beruft sich nicht als Abgeordnete

ter auf seinen verfassungsrechtlichen Status, sondern als „einfacher“ Bürger auf sein Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und ist damit zulässiger Beschwerdeführer.

##### 3. Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand kann gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt sein. Dies umfasst auch Akte der Gesetzgebung und damit sowohl das Zustimmungsgesetz als auch das Begleitgesetz. Allerdings sind diese noch nicht vom Bundespräsidenten verkündet worden und damit noch nicht in Kraft getreten. Die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Vertrags von Lissabon für die Bundesrepublik hängt jedoch nur noch davon ab, dass der Bundespräsident die Ratifikationsurkunde ausfertigt und beim Depositär hinterlegt. Um die völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik an ein verfassungswidriges Gesetz zu verhindern, können Zustimmungsgesetze daher ausnahmsweise schon vor ihrem Inkrafttreten Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein<sup>2</sup>. Entsprechendes gilt für die Begleitgesetzgebung, deren Inkrafttreten an das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gekoppelt ist<sup>3</sup>. Damit ist ein tauglicher Beschwerdegegenstand gegeben.

##### 4. Beschwerdebefugnis

###### a) Möglichkeit einer Rechtsverletzung

Nach § 90 BVerfGG muss der Beschwerdeführer behaupten und hinreichend substantiiert darlegen, in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte selbst, unmittelbar und gegenwärtig verletzt zu sein. Eine Rechtsverletzung muss also zumindest als möglich erscheinen.

In Betracht kommt eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, dessen Verletzung ebenfalls nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG gerügt werden kann. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG enthält in erster Linie das subjektive Recht, an der Wahl der Bundestagsabgeordneten teilzunehmen, welche wiederum den Wahlrechtsgrundsätzen genügen muss. Fraglich ist daher, ob aus dem Wahlrecht – wie der Beschwerdeführer G behauptet – auch ein mit der Verfassungsbeschwerde rügbarer Anspruch folgt, dass die gewählten Organe demokratischen Grundsätzen entsprechen und über hinreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen müssen.

Dagegen spricht, dass Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zwar die gleichberechtigte und freie Teilhabe des Einzelnen an der Ausübung der Staatsgewalt sicher stellt, das Demokratieprinzip selbst jedoch ein Verfassungsgrundsatz, ein Staatsstrukturprinzip und damit gerade kein Recht des Einzelnen ist. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG werden auch nicht als rügefähige Rechte in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG genannt. Vielmehr belegt die Nennung des Widerstandsrechts des Art. 20 Abs. 4 GG, dass nur, soweit dessen Voraussetzungen erfüllt sind, ein Einzelner die Verletzung der demokratischen Ordnung vor dem BVerfG geltend machen kann. Eine weite Auslegung

<sup>1</sup> Anmerkung: Die vorliegende Lösung ist darum bemüht, das vielschichtige Urteil des BVerfG vom 30.6.2009 (Az. 2 BvE 2/08 u.a., im Internet abrufbar unter:

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)) in didaktischer Weise aufzubereiten. Sie ist primär darauf angelegt, Studierenden des Fachs Rechtswissenschaft anhand eines vergleichsweise ausführlichen Gutachtens den Zugang zu den zentralen Aspekten dieser wegweisenden, aber überaus komplexen Leitentscheidung zu erleichtern. Die Lösung orientiert sich daher nicht an persönlichen Auffassungen der Autoren, sondern, soweit dies im Rahmen einer Falllösung möglich ist, an den Entscheidungsgründen des BVerfG, ohne freilich Gegenpositionen im Rahmen des Gutachtens auszusparen. Indessen wird selbstredend kein Anspruch auf wissenschaftliche Umfänglichkeit oder Vertiefung erhoben. Teilbereiche des vorliegenden Übungsfalles könnten als Klausur im ersten und zweiten juristischen Staatsexamen gestellt oder in der mündlichen Prüfung abgefragt werden. Eine Klausur wiese aufgrund der Komplexität der Materie einen hohen Schwierigkeitsgrad auf. In der Bearbeitung kommt es weniger darauf an, dem BVerfG in der rechtlichen Würdigung und hinsichtlich des Aufbaus zu folgen, als vielmehr, eine stringente, überzeugende Argumentationsführung zu präsentieren, die sich durch einen souveränen Umgang mit den bewusst ausführlich gehaltenen Argumentationslinien der Parteien im Sachverhalt auszeichnet.

<sup>2</sup> BVerfGE 108, 370 (385).

<sup>3</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 170 – Lissabon-Vertrag.

des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG käme der Kreation eines Grundrechts auf substantielle Demokratie gleich.

Überdies entspräche ein solches rügefähiges Grundrecht auf Demokratie nicht dem Sinn und Zweck der Verfassungsbeschwerde. Diese dient dem Schutz individueller Rechtspositionen, nicht aber der Einhaltung objektiver Verfassungsgrundsätze durch jeden Einzelnen. Die Gewährleistung des Demokratieprinzips im Rahmen der Verfassungsbeschwerde würde diese zu einer Popularklage mit 60 Millionen potentiellen Beschwerdeführern fortentwickeln. Dies würde eine Umgehung des enumerativen Verfahrenskatalogs und der jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzungen in Art. 93 GG bedeuten. Materiell begehrt der Beschwerdeführer G die objektive Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon, welche jedoch nur im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle erfolgen kann. Diese kann allerdings allein von einem Drittel (mit den Änderungen im Zuge des Lissabon-Vertrags von einem Viertel) der Bundestagsabgeordneten, der Bundesregierung und den Landesregierungen eingeleitet werden. Damit widerspricht die Geltendmachung der Verletzung der Demokratie über Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG insoweit auch dem Repräsentationsprinzip<sup>4</sup>.

Für einen aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG folgenden Anspruch auf Beachtung des Demokratieprinzips spricht jedoch, dass der Wahlakt seinen demokratischen Gehalt und Sinn verlöre, wenn der zu wählende Bundestag nicht mehr über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügte. Die durch die Wahl nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung darf nicht durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages auf die europäische Ebene so entleert werden, dass das Demokratieprinzip verletzt wird<sup>5</sup>. Zugleich ergibt sich aus dieser Überlegung, dass, soweit Hoheitsgewalt übertragen wird, auch deren Ausübung durch die europäischen Organe demokratisch legitimiert sein muss. Insofern entsteht im Zusammenspiel von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG mit Art. 20 Abs. 1 und 2, 79 Abs. 3 GG sowie Art. 23 Abs. 1 GG ein subjektiver Anspruch des Einzelnen auf Beachtung des Demokratieprinzips auf nationaler und europäischer Ebene<sup>6</sup>. Eine Verletzung dieses Anspruchs kann im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden. (a.A. gut vertretbar).

Die weiteren Kompetenzübertragungen durch den Lissabon-Vertrag etwa im Bereich des Strafrechts sowie die vereinfachte Vertragsänderung lassen es jedenfalls nicht von vornherein als gänzlich ausgeschlossen erscheinen, dass ein derartiger Verlust substantieller Befugnisse des Bundestags gegeben ist. Auch die degressive Proportionalität bei der

Sitzverteilung im EP lässt eine Verletzung des Demokratieprinzips zumindest als möglich erscheinen.

Eine weitere Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG könnte in Verbindung mit Art. 146 GG bestehen, wenn die Übertragung der Kompetenzen einer „Entstaatlichung“ gleich käme. Spricht man dem Einzelnen ein Teilhaberecht an dem vorverfassungsrechtlichen Recht zu, sich eine Verfassung zu geben, so bedürfte es der Zustimmung des Staatsvolks, wenn durch den Lissabon-Vertrag faktisch eine neue Verfassung begründet würde<sup>7</sup>.

Neben dem Zustimmungsgesetz könnte G auch durch das Begleitgesetz in seinen Rechten verletzt sein. Zum einen stellen beide Gesetze eine verfassungsprozessuale Einheit dar, zum anderen betreffen auch gerade die Beteiligungsrechte des Bundestags das Demokratieprinzip<sup>8</sup>.

Folglich besteht die Möglichkeit einer Verletzung des Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 1, 2; 23 Abs. 1; 79 Abs. 3 GG und damit des Art. 38 Abs. 1 GG (a.A. vertretbar)<sup>9</sup>.

#### b) *Selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen*

G müsste zudem selbst, unmittelbar und gegenwärtig in seinen Rechten betroffen sein. G ist selbst in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG betroffen. Hinsichtlich der Unmittelbarkeit der Rechtsverletzung ist zudem festzustellen, dass die Kompetenzübertragung bereits unmittelbar durch den Vertrag von Lissabon eintritt und Unmittelbarkeit damit gegeben ist. Eine gegenwärtige Beschwer ist bei internationalen Verträgen, auch wenn der Vertrag noch nicht in Kraft getreten ist, zur Vermeidung eines Widerspruchs zwischen völkerrechtlicher Bindung und verfassungsrechtlichen Vorgaben ausnahmsweise schon vor Inkrafttreten anzunehmen.

#### c) *Zwischenergebnis*

G ist daher beschwerdebefugt.

### 5. *Rechtswegerschöpfung und Rechtsschutzbedürfnis*

Gegen ein verfassungsänderndes Bundesgesetz gibt es keine andere prozessuale Möglichkeit als den Gang vor das BVerfG. Der Rechtsweg ist daher erschöpft. Die Grundrechtsverletzung kann auch auf keinerlei andere Weise beseitigt werden (Subsidiarität). Damit ist ein Rechtsschutzbedürfnis zu bejahen.

<sup>4</sup> Zur Kritik siehe *Tomuschat*, EuGRZ 1993, 489; *Meesen*, NJW 1994, 549 (550 f.); *Gassner*, Der Staat 1995, 429; *Klein*, GS Grabitz, München 1995, S. 271 ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 89, 155 (172) – Maastricht; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 175 – Lissabon-Vertrag.

<sup>6</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 177 – Lissabon-Vertrag. Dies und die Mobilisierung des Bürgers zur Kontrolle der Einhaltung des Rechts unterstützend u.a. *Gär-ditz/Hillgruber*, JZ 2009, 872.

<sup>7</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 179 f. – Lissabon-Vertrag; in der Tendenz noch anders BVerfGE 89, 155 (180) – Maastricht.

<sup>8</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 193 – Lissabon-Vertrag.

<sup>9</sup> Die Herleitung eines Rechts auf Beachtung des Demokratieprinzips aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG könnte ebenso gut im Rahmen der Zulässigkeit nur kurz angesprochen werden und ausführlich in der Begründetheit erfolgen. Hier wie das BVerfG.

### 6. Form und Frist

Von der Beachtung der Form nach § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG und der Jahresfrist gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG ist auszugehen.

### 7. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist daher zulässig (a.A. vertretbar).

## II. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn G in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2; 79 Abs. 3 und 23 Abs. 1 GG verletzt ist, also durch den Lissabon-Vertrag das Demokratieprinzip verletzt wird<sup>10</sup>. Eine Verletzung könnte zum einen dann bestehen, wenn die europäische Integration nach dem Lissabonner Vertragswerk zu einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führt oder zum anderen wenn die supranationale öffentliche Gewalt nach Lissabon für sich genommen grundlegende demokratische Anforderungen verfehlt, sodass die Bürger in Deutschland dem Zugriff einer nicht hinreichend legitimierten Hoheitsgewalt ausgesetzt wären<sup>11</sup>.

### 1. Beachtung des demokratischen Prinzips auf EU-Ebene

Die EU könnte in ihrer Ausgestaltung hinreichenden demokratischen Grundsätzen entbehren.

#### a) Anforderungen des Demokratieprinzips

Hierbei kommt es entscheidend darauf an, welcher konkrete Maßstab an die Ausgestaltung des Demokratieprinzips auf Ebene der Union überhaupt anzulegen ist.

Nach dem Demokratieverständnis des *Grundgesetzes* geht alle Staatsgewalt vom Volke aus, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Demokratie ist die „durch Wahlen und Abstimmungen betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip“, die „in einem Raum öffentlicher freier Meinungsbildung und im organisierten Wettbewerb politischer Kräfte im Verhältnis zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition“ wirkt. Entscheidendes Kriterium ist dabei, dass das Volk Gesetzgebung und Regierung in freier und gleicher Wahl bestimmen kann und dabei mit Mehrheit entschieden wird, die wiederum einem künftigen Wechsel offen steht<sup>12</sup>. Legte man diesen Maßstab an die EU an, stellte eine vom staatsanalogen Modell abweichende Ausgestaltung der Demokratie auf EU-Ebene bereits a priori einen Verstoß gegen das Grundgesetz dar.

Gegen eine derart strikte Orientierung am staatlichen Ordnungsrahmen spricht jedoch die Offenheit des Grundgesetzes für die EU. Es strebt die europäische Integration ausdrücklich

an und ermächtigt den Gesetzgeber dafür zur Übertragung von Hoheitsrechten. Die Präambel betont zudem nachdrücklich den Willen, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Daraus folgt ein „Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ und der „Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit“<sup>13</sup>. Die europäische Integration ist selbst Teil der staatlichen Identität Deutschlands<sup>14</sup>.

Diese normative Ausrichtung des Grundgesetzes an der supranationalen Verwirklichung der europäischen Einigung muss für den an die Union anzulegenden Maßstab demokratischer Verwirklichung konkrete Rückwirkungen haben. Die Gestalt politischer Herrschaft in der EU kann insoweit nicht schematisch an den für einen klassischen Staat geltenden konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips zu messen sein. Abweichungen von den Organisationsprinzipien innerstaatlicher Demokratie, die durch die Erfordernisse einer auf dem Prinzip der Staatengleichheit gründenden und völkervertraglich ausgehandelten EU bedingt sind, müssen grundsätzlich erlaubt sein<sup>15</sup>. Das Grundgesetz fordert daher insbesondere in seiner Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG gerade keine gänzliche Übereinstimmung bzw. „strukturelle Kongruenz“ mit der Ausformung des Demokratieprinzips auf staatlicher Ebene. Vielmehr fordert es eine „dem Status und der Funktion der Union angemessene demokratische Ausgestaltung“<sup>16</sup>. Die konkreten Anforderungen hängen jeweils vom Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und vom Grad der Verselbständigung europäischer Entscheidungsverfahren ab.

#### b) Grundstruktur der EU

Dagegen, dass bereits die Grundstruktur der EU nach dem Vertrag von Lissabon gegen diese Anforderungen verstößt, spricht zunächst, dass die EU den Demokratiegrundsatz als gemeineuropäische Verfassungstradition anerkennt, Art. 2 EUV n.F.<sup>17</sup>. Vor allem aber ist der doppelte Legitimationsstrang europäischer Hoheitsgewalt zu berücksichtigen, der einerseits über die nationalen Parlamente und die von ihnen getragenen Regierungen und andererseits über das unmittelbar gewählte EP läuft<sup>18</sup>. Dieser Verbund mit dem demokrati-

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 208, 210 – Lissabon-Vertrag. Vgl. dazu auch bereits oben die Ausführungen im Rahmen der Beschwerdebefugnis.

<sup>11</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 244, vgl. auch Rn. 273 – Lissabon-Vertrag.

<sup>12</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 213, 270 – Lissabon-Vertrag.

<sup>13</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 222, 225 – Lissabon-Vertrag.

<sup>14</sup> *Pernice*, Stellungnahme des Deutschen Bundestags zum Verfahren über den Vertrag von Lissabon, S. 97 (Veröffentlichung demnächst).

<sup>15</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 219, 227 – Lissabon-Vertrag.

<sup>16</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 261, 266 m.w.N., 272 – Lissabon-Vertrag.

<sup>17</sup> Auch das BVerfG hat bereits im Maastricht-Urteil grundsätzlich anerkannt, dass die EU demokratischen Grundsätzen genügt, auch wenn demokratische Legitimation in dieser Staatengemeinschaft anders als in einem Staat hergestellt wird, vgl. BVerfGE, 89, 155 (182 ff.) – Maastricht.

<sup>18</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 262 f. – Lissabon-Vertrag, unter Verweis auf BVerfGE 89, 155 (184)

schen Leben in den Mitgliedstaaten<sup>19</sup> wird durch den Vertrag von Lissabon gerade weiter gestärkt, insbesondere durch die Anerkennung der Rolle der nationalen Parlamente und ihre Einbindung in die Subsidiaritätskontrolle auf europäischer Ebene<sup>20</sup>.

#### c) Doppelte Mehrheit im Rat

Eine wesentliche Änderung im institutionellen Gefüge der EU sieht der Vertrag von Lissabon auch hinsichtlich der Einführung der doppelten Mehrheit im Rat vor. Fraglich ist, ob dies einen Verstoß gegen die grundgesetzlich geforderten Mindestvoraussetzungen des Demokratieprinzips auf EU-Ebene begründen kann. Dass jeder Staat im Rahmen der neuen Stimmverhältnisse im Rat unabhängig von seiner Größe nur noch eine Stimme hat, ist nicht per se undemokratisch, sondern entspricht vielmehr der Funktion des Rates, der das Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten darstellt und dementsprechend nicht proportional repräsentativ, sondern nach dem Bild der Staatengleichheit verfasst ist<sup>21</sup>. Zudem wurde im Rahmen der „doppelten Mehrheit“ als zweiter Punkt neben einer Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten gerade eine Mehrheit der Bevölkerung von 65% eingeführt, welche sicherstellt, dass die größeren Mitgliedstaaten auch im Rat ein stärkeres Gewicht haben. Die doppelte Mehrheit im Rat verstößt bei Berücksichtigung der supranationalen Architektur der EU daher nicht gegen den Demokratiegrundsatz.

#### d) Stärkung des EP

Auch die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des EP könnte einen Verstoß gegen die grundgesetzlich geforderten demokratischen Mindeststandards begründen. In Betracht kommt, dass die stärkere Beteiligung des EP die von den Völkern der Mitgliedstaaten ausgehende Legitimation im Rat schwächt, während das EP selbst wegen des Verstoßes gegen die Wahlgleichheit durch die degressiv proportionale Sitzverteilung undemokratisch sein könnte.

#### aa) Eingriff in den Grundsatz der Wahlgleichheit

Fraglich ist daher, ob die Sitzverteilung im EP einen solchen Verstoß gegen die Wahlgleichheit darstellt. Die Gleichheit der Wahl ist wesentlicher Bestandteil einer Demokratie. Jedem Staatsangehörigen steht ein gleicher Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt zu. Deshalb muss in einem

– Maastricht. Diesen Aspekt sieht *Müller-Graff*, *Integration* 2009, 331 (344), vom BVerfG zu wenig berücksichtigt.

<sup>19</sup> *Wahl*, in: FS Hasso Hofmann, Berlin 2005, S. 139 (147).

<sup>20</sup> Überdies ist in struktureller Hinsicht zu berücksichtigen, dass die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene klassischerweise mehr auf inter-institutioneller Zusammenarbeit, Konsens und Kompromissbereitschaft, als auf Mehrheitsentscheidungen und Politikgegensätzen beruht, vgl. *Mayer*, *Stellungnahme des Deutschen Bundestags zum Verfahren über den Vertrag von Lissabon*, S. 55 (Veröffentlichung demnächst).

<sup>21</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 271 – Lissabon-Vertrag.

parlamentarischen System eine Mehrheitsentscheidung im Parlament zugleich die Mehrheitsentscheidung des Volkes repräsentieren. Eine repräsentative Parlamentsherrschaft wird dabei insoweit erreicht, dass der Wählerwille in der Sitzverteilung möglichst proportional abgebildet wird<sup>22</sup>.

Die Verteilung der Sitze im EP auf die einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt jedoch nicht proportional zum Anteil an der EU-Bevölkerung, sondern nur gemäß dem Prinzip der degressiven Proportionalität (Art. 14 Abs. 2 UA 1 S. 3 EUV). Danach würde ein in Deutschland oder Frankreich gewählter Abgeordneter etwa zwölfmal so viele Unionsbürger vertreten wie ein maltesischer, und immerhin doppelt so viele wie ein schwedischer Abgeordneter<sup>23</sup>. Damit bedeutet eine Mehrheit im EP nicht zwingend eine Mehrheit der Wahlbevölkerung, sodass die Repräsentationsfunktion einer Volksvertretung unter Umständen eingeschränkt sein kann, auch bei der Wahl der Kommission. Solche Ungleichgewichte im Parlament kollidieren jedenfalls mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit im idealtypischen Sinne und könnten daher einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip begründen.

#### bb) Rechtfertigung

Allerdings könnte die Abweichung vom Grundsatz der idealtypischen Wahlgleichheit gerechtfertigt sein.

Die Erhöhung der Abgeordnetenzahl kleiner Länder ist eine – selbst in föderalen Gebilden wie den USA übliche<sup>24</sup> – Form des Ausgleichs zwischen Demokratieprinzip und Staatengleichheit, weil das Gewicht kleiner Staaten auf der Ebene des Parlaments sonst ganz wegfiel<sup>25</sup>. Der Einfluss der größeren Staaten bleibt trotz der fehlenden Proportionalität gleichwohl bestehen. Insofern kann das EP weniger als das Repräsentationsorgan eines europäischen Volk, sondern – insoweit äquivalent zum Rat – als eine Repräsentation der in ihren Staaten organisierten Völker Europas gesehen werden<sup>26</sup>.

Zudem wird der nationale Legitimationsstrang europäischer Hoheitsgewalt durch das Verfahren der doppelten Mehrheit durch das Erfordernis der Repräsentation von mindestens 65% der Bevölkerung der Union stärker an die Mehrheitsverhältnisse der vertretenen Bevölkerung rückgekoppelt,

<sup>22</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 214 – Lissabon-Vertrag.

<sup>23</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 285 – Lissabon-Vertrag.

<sup>24</sup> Vgl. *Tomuschat*, GLJ 2009, 1259 (1260); *Schönberger*, GLJ 2009, 1201 (1215 f.).

<sup>25</sup> Entweder es gäbe nur einen Abgeordneten pro Land, was eine effektive Vertretung der Interessen seiner Landsleute unmöglich machen und auch nicht die Mehrheitsverhältnisse im Land widerspiegeln würde, oder aber die großen Staaten bekämen so viele Sitze, dass das EP zu groß und damit arbeitsunfähig würde.

<sup>26</sup> So jedenfalls BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 286 – Lissabon-Vertrag. An dieser Auffassung bestehen jedoch begründete Zweifel. Jedenfalls zahlreiche Abgeordnete des EP sehen das EP im Ansatz des BVerfG nicht angemessen dargestellt.

wenngleich der Bezug auf die von der Hoheitsgewalt Betroffenen die Wahlgleichheit beim Wahlakt nicht gänzlich ersetzen kann<sup>27</sup>. Auch die Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene wird gestärkt<sup>28</sup>.

Hinzu kommen Elemente partizipatorischer Demokratie. Insbesondere die Möglichkeit für Unionsbürger und repräsentative Verbände, in geeigneter Weise ihre Ansichten einzubringen (etwa im Wirtschafts- und Sozialausschuss) sowie Formen assoziativer und direkter Demokratie schaffen neue Wege der demokratischen Beteiligung, selbst wenn man ihnen nur eine ergänzende und keine tragende Funktion bei der Legitimation europäischer Hoheitsgewalt zumisst<sup>29</sup>.

Kann der Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit somit zwar nicht vollumfänglich durch die genannten Ausgleichsmechanismen ausbalanciert werden (a.A. vertretbar), so ist gleichwohl festzuhalten, dass die EU jedenfalls den geringeren, weil gerade nicht staatsanalogen Anforderungen an Demokratie genügt. Eine staatsanaloge Ausgestaltung ist jedenfalls solange entbehrlich, wie die europäische Zuständigkeitsordnung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in kooperativ ausgestalteten Entscheidungsverfahren und unter Wahrung hinreichender staatlicher Integrationsverantwortung besteht<sup>30</sup>.

Das EP kann dabei als unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker der Mitgliedstaaten auf supranationaler Ebene verstanden werden und muss insoweit nicht ein europäisches Volk als Ganzes repräsentieren. Es ist eine eigenständige, allerdings neben der staatlichen eine lediglich ergänzende Quelle für demokratische Legitimation<sup>31</sup>. Die Sitzverteilung nach dem Grundsatz der degressiven Proportionalität ist unter diesen Rahmenbedingungen somit zulässig. Auch die Stärkung der Rechte des EP verstößt insoweit nicht gegen das Demokratieprinzip<sup>32</sup>.

#### e) Ergebnis

Die EU selbst erfüllt also hinreichende, wenngleich nicht staatsanaloge, demokratische Anforderungen; ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG scheidet insoweit aus. Aller-

dings muss eine ausreichende demokratische Rückbindung durch die Mitgliedstaaten gegeben sein.

#### 2. Verstoß gegen das Demokratieprinzip auf nationaler Ebene

Indes könnte das demokratische Herrschaftssystem des Mitgliedstaates Deutschland gerade durch das Lissabonner Vertragswerk ausgehöhlt werden.

##### a) Grenze souveräner Staatlichkeit und Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane

Absolute Grenzen sind der deutschen Integrationsgewalt durch Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG dort gezogen, wo der änderungsfeste Identitätskern des Grundgesetzes beginnt. Fraglich ist allerdings, wo genau die durch die Kernbereiche des Demokratieprinzips gezogene Grenze verläuft und ob, wie G vorträgt, die souveräne Staatlichkeit Deutschlands von diesem Schutz umfasst ist.

Führte man die Legitimation der Unionsgewalt unmittelbar auf die einzelnen Unionsbürger zurück<sup>33</sup>, so ergäbe sich ein spezifischer Schutz „souveräner Staatlichkeit“ Deutschlands oder gar das Verbot der Teilnahme der durch das Grundgesetz verfassten Bundesrepublik an einem europäischen Bundesstaat jedenfalls nicht aus Art. 79 Abs. 3 GG<sup>34</sup>.

Geht man demgegenüber davon aus, dass die Quelle der verfassten Unionsgewalt letztlich die in ihren Staaten verfassten Völker Europas sind und der genuin europäische Legitimationsstrang lediglich ergänzende Funktion hat, so folgt daraus, dass es sich bei der Unionsrechtsordnung um eine lediglich „abgeleitete Grundordnung“ handelt<sup>35</sup>. Für die Annahme eines solchen Ableitungszusammenhangs spricht neben dem (freilich bloß empirischen) Umstand, dass eine nicht unbeachtliche Zahl mitgliedstaatlicher Höchst- und Verfassungsgerichte von einer solchen Konstruktion ausgeht, mittlerweile auch der Wortlaut der Art. 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 5 Abs. 2 EUV n.F., worin nicht nur das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bekräftigt, sondern, anders als im VVE, die Mitgliedstaaten als Ausgangspunkt der Kompetenzübertragung verhandelt werden. Nach diesem Verständnis verbleiben die Mitgliedstaaten weiterhin „Herren der Verträge“.

Gerade auch weil der genuin europäische Legitimationsstrang für sich genommen den staatsanalogen Anforderungen an Demokratie nicht genügt (s.o.), muss die Struktur der

<sup>27</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 292 – Lissabon-Vertrag.

<sup>28</sup> Hier könnte man einwenden, dass die Schaffung von Beteiligungsrechten im EP den Verlust politischer Selbstbestimmungsrechte der Mitgliedstaaten durch die Verminderung von Einstimmigkeitsentscheidungen und die Supranationalisierung der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht völlig ausgleichen kann, BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 293 – Lissabon-Vertrag.

<sup>29</sup> So BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 295 – Lissabon-Vertrag.

<sup>30</sup> So BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 272 – Lissabon-Vertrag.

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 271 f. – Lissabon-Vertrag; vgl. BVerfGE 89, 155 (184 f.).

<sup>32</sup> Vgl. auch *Di Fabio*, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Tübingen 2001, S. 89.

<sup>33</sup> In diesem Sinne *Pernice*, VVDStRL 60, 148 (166).

<sup>34</sup> Vgl. *Pernice*, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 92; *Kirchner/Haas*, JZ 1993, 760 (762); *Sommermann*, Offene Staatlichkeit in: *Ius Publicum Europaeum* Bd. 2, 2008, § 14 Deutschland, Rn. 36. Die Möglichkeit des Beitritts zu einem europäischen Bundesstaat noch offen lassend BVerfGE 89, 150 (188) – Maastricht.

<sup>35</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 231 – Lissabon-Vertrag. Dies unterstützen etwa *Gärditz/Hillgruber*, JZ 2009, 872 (875), die den souveränen Staat des deutschen Volkes als eine die Identität des Grundgesetzes prägende Grundentscheidung ansehen.

supranationalen Rechtsordnung bereits *von Verfassung wegen* – und nicht erst aufgrund des Unionsrechts – nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung<sup>36</sup> und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten erfolgen. Demnach darf Deutschland als Mitgliedstaat der EU nach dem Grundgesetz jedenfalls seine Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren. Die Übertragung von Hoheitsrechten steht insoweit unter der Bedingung, dass die „souveräne Staatlichkeit“ gewahrt bleibt<sup>37</sup> (a.A. in Bezug auf die Souveränitätskonzeption gut vertretbar).

Aus alledem folgt spiegelbildlich eine „Integrationsverantwortung“ der deutschen Verfassungsorgane. Diese müssen insbesondere bei der Übertragung von Hoheitsrechten dafür Sorge tragen, dass das politische System der Bundesrepublik Deutschland weiterhin demokratischen Grundsätzen entspricht. Dabei müssen auch geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Integrationsverantwortung getroffen werden<sup>38</sup>.

#### b) Fortbestand souveräner Staatlichkeit

Fraglich ist zunächst, ob durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon noch die souveräne Staatlichkeit Deutschlands im soeben umrissenen Sinne gewahrt bleibt. Dazu müssten drei Elemente erfüllt bleiben: ein Staatsvolk, das auf einem Staatsgebiet einer Staatsgewalt unterliegt<sup>39</sup>.

Das Staatsgebiet wird durch den Vertrag von Lissabon nicht berührt. Der räumliche Anwendungsbereich des EU-Rechts ist akzessorisch zum Staatsgebiet der Mitgliedstaaten. Auch das deutsche Staatsvolk besteht weiter fort. Wie bereits festgestellt tritt kein Unionsvolk als neues Legitimationssubjekt an die Stelle der Völker der Mitgliedstaaten. Auch die Unionsbürgerschaft bleibt akzessorisch zur nationalen Staatsangehörigkeit<sup>40</sup>. Problematisch ist hingegen, ob die Bundesrepublik nach Inkrafttreten des Reformvertrages noch souveräne Staatsgewalt ausüben kann. Die Wahrung der souveränen Staatlichkeit und die Integrationsverantwortung der nationalen Verfassungsorgane untersagt gerade, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die EU im Sinne einer „Kompetenz-Kompetenz“<sup>41</sup> begründet werden können<sup>42</sup>. Die Begründung von Kompetenzen muss insoweit voraussehbar

und durch den Übertragungsakt sachlich begrenzt und hinreichend bestimmt sein<sup>43</sup>.

#### aa) Begrenzte Übertragung von Hoheitsrechten und Subsidiarität

Fraglich ist, ob das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Schutzmechanismus zur Erhaltung mitgliedstaatlicher Verantwortung nach dem Regelwerk des Reformvertrages noch hinreichend gewährleistet ist.

Durch diesen werden die Kompetenzen der EU weiter ausgedehnt. Allerdings wird gerade das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung im Vertrag von Lissabon beibehalten und in systematischer Hinsicht sogar stärker betont. Der neue Kompetenzkatalog erhöht zudem die Transparenz. Überdies werden materiellrechtliche Ausübungsschranken ausgebaut. Die nationale Identität der Mitgliedstaaten, der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werden bestätigt oder sogar textlich präzisiert. Der Subsidiaritätsgrundsatz wird durch die Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Kontrolle seiner Einhaltung im Rahmen des sog. Frühwarnsystems und ihr Klagerecht vor dem EuGH gestärkt<sup>44</sup>. Damit wird erstmals den Organen, die durch die Ausübung europäischer Kompetenzen in ihrem Gestaltungsfreiraum beschränkt werden, ein Kontrollrecht eingeräumt. Auch wenn es selten zu einem Verfahren vor dem EuGH kommen sollte, so wird doch die verbesserte Information der nationalen Parlamente und Möglichkeit einer Klage zu einer intensiveren politischen Debatte im Vorfeld und damit zu einer stärkeren Beachtung der Kompetenzvorschriften durch die europäischen Rechtssetzungsorgane führen, welche die föderale Balance zwischen innerstaatlicher Zuständigkeit und Handlungsbefugnissen der Union sichert<sup>45</sup>. Damit bleibt es auch unter dem Lissabon-Vertrag grundsätzlich bei der begrenzten Übertragung von Hoheitsrechten.

#### bb) Vereinfachte Vertragsänderung

Allerdings könnten das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, das Brückenverfahren und die Ausweitung der Flexibilitätsklausel als „Blankettermächtigungen“ zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die EU führen und damit die Souveränität Deutschlands und das Demokratieprinzip verletzen.

#### (1) Art. 48 Abs. 6 EUV

Mit dem vereinfachten Änderungsverfahren wird eine Veränderung des Primärrechts möglich, die – wenngleich einstimmig – maßgeblich durch Organe der Union erfolgt. Zwar darf dies nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union führen. Die konkreten Änderungen, die alle Politikberei-

<sup>36</sup> Vgl. bereits BVerfGE 89, 155 (191 f.) – Maastricht; nun BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 234, 301 – Lissabon-Vertrag.

<sup>37</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 226 – Lissabon-Vertrag.

<sup>38</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 236 ff., 245 ff. – Lissabon-Vertrag.

<sup>39</sup> Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1905, S. 381 ff.

<sup>40</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 344 ff. – Lissabon-Vertrag.

<sup>41</sup> Vgl. schon BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199) – Maastricht.

<sup>42</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 231, 233, 239 – Lissabon-Vertrag.

<sup>43</sup> BVerfGE 89, 155 (187 f.) – Maastricht; BVerfGE 104, 151 (Rn. 117 f.) – NATO-Konzept; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 236 – Lissabon-Vertrag.

<sup>44</sup> Art. 5 Abs. 3 EUV, Art. 12 lit. b), Art. 7 des Subsidiaritätsprotokolls; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 304 f. – Lissabon-Vertrag.

<sup>45</sup> Pernice, Stellungnahme (Fn. 14), S. 90 f.



che des AEUV betreffen können, sind jedoch jetzt noch nicht hinreichend bestimmbar und vorhersehbar. Neben der Bundesregierung, die im Rat oder Europäischen Rat beteiligt ist, kommt hierbei vor allem den gesetzgebenden Körperschaften eine Integrationsverantwortung zu. Ihre Mitwirkung muss innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG genügen, wonach Hoheitsrechte nur *durch Gesetz* und mit Zustimmung des Bundesrates übertragen werden können. Soll der Schutzzweck dieses Gesetzesvorbehaltes nicht unterlaufen werden, so muss konsequent jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts darunter fallen. Auch im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren ist daher stets ein Gesetz erforderlich<sup>46</sup>. Art. 48 Abs. 6 EUV nimmt jedoch auf die jeweiligen mitgliedstaatlichen Besonderheiten bei den Erfordernissen für weitere Integrations Schritte Bezug, indem es die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften verlangt. Es lässt also auch den Gesetzesvorbehalt nach Art. 23 Abs. 1 2 und 3 GG unberührt. Damit sind der Vertrag von Lissabon und das entsprechende Zustimmungsgesetz insofern verfassungsgemäß.

#### (2) Art. 48 Abs. 7 EUV

Hinsichtlich des allgemeinen Brückenverfahrens ist festzustellen, dass der Wechsel von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit zwar den europäischen Organen keinen Gestaltungsspielraum wie die vereinfachte Vertragsänderung verleiht, jedoch der Einfluss des deutschen Regierungsvertreters abnimmt. Dies betrifft vor allem Bereiche der ehemaligen 3. Säule aus der Rechts- und Innenpolitik, die besonders grundrechtsrelevant sind. Die Vereinbarung der Brückenklausel im Lissabon-Vertrag trifft bereits die Grundsatzentscheidung über den Übergang zur qualifizierten Mehrheit, auch wenn sie noch von der Bedingung einer Einigung im Europäischen Rat abhängt und durch ein Veto eines nationalen Parlaments verhindert werden kann, sodass eine Legitimation durch den deutschen Gesetzgeber mit dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und mit dem Kontrollrecht des Gesetzgebers im Einzelfall an sich gegeben ist<sup>47</sup>. Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat und die für eine Vertragsänderung erforderliche demokratische Legitimation verlangen jedoch, dass bei der Vereinbarung solcher Mechanismen auch für Einzelfälle das Ausmaß des Verlusts des deutschen Einflusses vorhersehbar und hinreichend bestimmt ist. Dies kann jedoch zum Zeitpunkt der Ratifikation nicht der Fall sein. Deshalb müssen Bundestag und Bundesrat jeweils im Einzelfall entscheiden, ob nach dem Verlust der Einstimmigkeit noch ein ausreichendes Legitimationsniveau besteht. Das bloße Ablehnungsrecht der gesetzgebenden Körperschaften ist unter Gesichtspunkten der demokratischen Legitimation insoweit kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt. Daher ist

<sup>46</sup> Dies bedarf sogar der Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern, wenn das GG seinem Inhalt nach geändert wird; BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 243 f., 311 f. – Lissabon-Vertrag.

<sup>47</sup> *Classen*, JZ 2009, 881 (885).

auch innerstaatlich ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 und ggf. S. 3 GG erforderlich<sup>48</sup>. Der Vertrag von Lissabon schließt solche stärkere Anforderungen allerdings nicht ausdrücklich aus<sup>49</sup> und ist daher nicht verfassungswidrig.

#### (3) Art. 352 AEUV

Problematisch könnte auch die neugefasste Vertragsabrundungskompetenz sein. Die Vorschrift kann nunmehr nicht mehr nur im Rahmen des Gemeinsamen Marktes, sondern nahezu im gesamten Anwendungsbereich des Primärrechts eine Zuständigkeit schaffen, die ein Handeln auf europäischer Ebene ermöglicht. Allerdings wird die große Reichweite teilweise durch verfahrensrechtliche Absicherungen kompensiert. So setzt der Gebrauch einen einstimmigen Beschluss des Rates voraus, dem nun auch das EP zustimmen muss. Außerdem findet die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente Anwendung (Abs. 2). Ein Rechtsakt darf überdies nicht mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften harmonisieren, wenn die Verträge im Übrigen eine solche Harmonisierung ausschließen (Abs. 3). Sowohl das BVerfG<sup>50</sup> als auch der EuGH<sup>51</sup> haben festgestellt, dass die Auslegung des Art. 308 EG a.F. nicht einer „Vertragserweiterung“ gleichkommen dürfe.

Gleichwohl könnte Art. 352 AEUV bei uferloser Auslegung rein theoretisch die Gefahr einer Blankettermächtigung begründen, die eine substantielle Änderung der Vertragsgrundlagen ohne Zustimmung der nationalen Parlamente erlaubte und damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung lockerte. Auch wenn es sich formell nur um die Ausübung einer Kompetenz und nicht die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz handelt, erfordert ihre Inanspruchnahme deshalb in Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle verfassungsrechtlich – anders als bisher – ein Gesetz<sup>52</sup> (a.A. mit Blick auf die bisherige unbeanstandete Rechtslage sehr gut vertretbar).

#### (4) Rechtsfolge in Bezug auf das Begleitgesetz

Auch wenn der Vertrag von Lissabon selbst den innerstaatlichen Gesetzesvorbehalt nicht berührt und daher verfassungsgemäß ist, stellt sich jedoch die Frage, ob diese für die verfassungsmäßige Anwendung des Reformvertrags in Deutschland notwendigen Verfahrensmodi nicht gesetzlich festgehalten werden müssten. Das Begleitgesetz über die Rechte des Bundestags und Bundesrats, welches das Verfahren im Einzelnen festlegt und nur ein Ablehnungsrecht vorsieht, enthält jedenfalls keine entsprechenden Gesetzesvorbehalte. Damit nutzt es den durch den Reformvertrag belassenen Spielraum

<sup>48</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 317 ff. – Lissabon-Vertrag.

<sup>49</sup> *Classen*, JZ 2009, 881 (886), meint jedoch, dem Sinn und Zweck des Vetorechts werde so widersprochen.

<sup>50</sup> BVerfGE 89, 155 (210) – Maastricht.

<sup>51</sup> EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759, Rn. 29 ff. – EMRK-Beitritt.

<sup>52</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 326-328, 417 – Lissabon-Vertrag.

nicht hinreichend aus, um seine verfassungsgemäße Anwendung in Deutschland zu gewährleisten. Daher ist das Begleitgesetz insofern verfassungswidrig<sup>53</sup>.

#### cc) Austrittsrecht

Der Grundsatz souveräner Staatlichkeit verlangt auch, dass Integrationsschritte prinzipiell widerruflich sein müssen (a.A. vertretbar). Dies ist durch das Recht zum Austritt nach Art. 50 EU gesichert, das unabhängig vom Abschluss eines Abkommens über die Einzelheiten nach zwei Jahren wirksam wird und damit nicht von anderen Mitgliedstaaten oder der autonomen Unionsgewalt unterbunden werden kann. Der Bundestag kann also, wenn er seine Aufgaben und Befugnisse substantiell bedroht sieht, den Austritt der Bundesrepublik beschließen. Dieses Recht wird insbesondere durch seine bloße Existenz eine kompetenzsichernde Wirkung haben<sup>54</sup>. Das Austrittsrecht unterstreicht damit jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt die Souveränität der Mitgliedstaaten<sup>55</sup>.

#### dd) Kontrolle und Letztentscheidungsrecht des BVerfG

Darüber hinaus ist fraglich, ob die Einhaltung der Grenzen der Integrationsermächtigung allein den europäischen Organen obliegen darf. Zwar ist nach Art. 263 und 267 AEUV (ex-Art. 230 und 234 EG) grundsätzlich der EuGH zuständig für die Kontrolle der Beachtung der Verträge. Eine solche zentrale Kontrollinstanz ist in der europäischen Rechtsgemeinschaft für die einheitliche Anwendung des EU-Rechts und die Sicherung des Vorrangprinzips erforderlich. Ein alleiniges Letztentscheidungsrecht des EuGH über die Auslegung des Integrationsprogramms würde ihm jedoch die Verfügungsbefugnis über das Vertragsrecht geben und damit die Souveränität der Mitgliedstaaten untergraben. Daher könnte im Fall von „ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union“ (sog. Ultra-vires-Akte) und „zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“ die Notwendigkeit einer Kontrolle des BVerfG bestehen<sup>56</sup>.

Der erste Fall der Ultra-vires-Kontrolle bzw. ausbrechenden Rechtsakte wurde bereits durch den Kloppenburg-Beschluss<sup>57</sup> und das Maastricht-Urteil<sup>58</sup> vorgezeichnet und

betrifft die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und des Subsidiaritätsprinzips. Zu prüfen wäre demnach, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aber eine vertragsausdehnende Auslegung der Verträge durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit vorliegt, die einer unzulässigen autonomen Vertragsänderung gleichkommt<sup>59</sup>. Daneben könnte zudem ein Prüfungsvorbehalt dahingehend verlangt werden, dass der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt bleibt<sup>60</sup>. Ein solches Letztentscheidungsrecht könnte freilich gegen das vom EG-Vertrag vorgesehene Streitbeilegungsverfahren vor dem EuGH sowie den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts verstoßen<sup>61</sup>. Dieser besteht nach Auffassung des EuGH uneingeschränkt auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht<sup>62</sup>.

Aus Sicht vieler nationaler Verfassungsgerichte, insbesondere des BVerfG, gilt der Vorrang indessen nur kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung und daher auch nur soweit wie der Rechtsanwendungsbefehl der Mitgliedstaaten reicht<sup>63</sup>. Mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten kann nach diesem Verständnis nicht die Verantwortung für die Grenzen ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung und der Wahrung der unverfügbaren Verfassungsidentität genommen werden. Die von Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten seien bei fortschreitender Integration anders nicht zu wahren<sup>64</sup>. Jedenfalls unter Annahme dieses Sicherungsmechanismus ergibt sich aus dem Lissabon-Vertrag *kein Verstoß* gegen den Fortbestand der souveränen Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland<sup>65</sup>.

<sup>58</sup> BVerfG, 89, 155 (188) – Maastricht.

<sup>59</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 338 – Lissabon-Vertrag, unter Verweis auf BVerfGE 58, 1 (30 f.); 75, 223 (235, 242); 89, 155 (188, 210).

<sup>60</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 240, 339 – Lissabon-Vertrag; vgl. BVerfGE 113, 273 (296). Beides könne nach dem BVerfG in den bestehenden Verfahren oder einem neu zu schaffenden speziellen Verfahren geprüft werden (BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 241 – Lissabon-Vertrag). Dies unterstützend *Gärditz/Hillgruber*, JZ 2009, 872 (874).

<sup>61</sup> So unter vielen z.B. *Classen*, JZ 2009, 881 (888).

<sup>62</sup> Vgl. EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (1269 f.) – *Costa/ENEL*; EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (Rn. 3 f.) – *Internationale Handelsgesellschaft*; EuGH, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629 (Rn. 17 ff.) – *Simmenthal II*.

<sup>63</sup> Aus rechtsvergleichender Perspektive *Wendel*, *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*, Kapitel 10 und 11 (in Vorbereitung).

<sup>64</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 240 – Lissabon-Vertrag, a.A. gut vertretbar.

<sup>65</sup> Allerdings sollte Europarecht nur dann vom BVerfG für in der deutschen Rechtsordnung unanwendbar erklärt werden, wenn Rechtsschutz auf der europäischen Ebene nicht erlangt wurde. Das BVerfG sollte daher zuvor die Rechtsfrage dem

<sup>53</sup> BVerfG, Lissabon, Rn. 406 ff., a.A. mit dem Argument gut vertretbar, dass entsprechende Verfahrensmodi unmittelbar einer entsprechenden Auslegung von Art. 23 Abs. 1 GG entnommen werden könnten. Aufbautechnisch könnte die Prüfung des Begleitgesetzes auch getrennt erfolgen (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 406 ff. – Lissabon-Vertrag). Allerdings ergibt sich die Rechtsfolge aus den Überlegungen zum innerstaatlichen Gesetzesvorbehalt. Eine Verknüpfung erscheint daher sinnvoll.

<sup>54</sup> *Mayer* (Fn. 20), S. 149.

<sup>55</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 233, 329 f. – Lissabon-Vertrag.

<sup>56</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 240 f. – Lissabon-Vertrag.

<sup>57</sup> BVerfG, 75, 223 (235, 242) – Kloppenburg.

*ee) Ergebnis*

Die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik wird durch den Vertrag von Lissabon nach dieser Auslegung nicht beeinträchtigt. Allerdings ist im Rahmen der Begleitgesetzgebung der Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG hinsichtlich der vereinfachten Vertragsänderung, des Brückenverfahrens und der Vertragsabrundungsklausel zu beachten.

*c) Fortbestand von Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht*

Die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch das Volk erfüllt nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG im Übrigen nur dann ihre tragende Rolle, wenn der Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen hinreichenden gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in der Bundesrepublik behalten. Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn der Bundestag eigene Zuständigkeiten „von substantiellem politischem Gewicht“ entweder behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung weiterhin maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren ausüben kann<sup>66</sup>. Zwar ist das Ausmaß der Integration eine politische Frage, die grundsätzlich durch die politischen Institutionen zu entscheiden ist<sup>67</sup>, aus dem Grundgesetz folgt jedoch eine Grenze, deren Beachtung vom BVerfG kontrolliert wird.

Diese Grenze könnte vorliegend überschritten sein. Dabei kann zwar nicht verlangt werden, dass eine von vornherein bestimmbare Summe von Hoheitsrechten in der Hand des Staates verbleiben müsste. Allerdings lässt sich aus der Forderung nach einer hinreichenden Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch die Verfassungsorgane ableiten, dass insbesondere Themen, die spezifisch vom national und kulturell geprägten Diskurs leben, angesichts einer noch begrenzten europaweiten öffentlichen Meinungsbildung auf mitgliedstaatlicher Ebene zu regeln sind und die Möglichkeit der Übertragung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen deshalb begrenzt ist. Darunter können zum einen Sachbereiche gefasst werden, welche den von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit der Bürger prägen. Zum anderen können solche politische Entscheidungen darunter gefasst werden, die in besonderer Weise auf

kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind<sup>68</sup>.

Die Übertragung weiterer Kompetenzen könnte gegen das Demokratieprinzip und die souveräne Staatlichkeit verstoßen, wenn sie sich in exzessiver Weise auf einen oder mehrere der genannten Bereiche erstreckt.

*aa) Strafrecht*

Problematisch erscheint insbesondere die EU-Zuständigkeit für Strafvorschriften. Die Sicherung des Rechtsfriedens durch das Strafrecht ist eine zentrale Aufgabe staatlicher Gewalt und stellt einen der intensivsten Eingriffe in die individuelle Freiheit dar. Jede Strafnorm enthält ein soziales Unwerturteil, das maßgeblich durch kulturelle, historisch gewachsene, ggf. auch sprachlich geprägte Vorverständnisse geprägt ist und insoweit nur in begrenztem Umfang aus europaweit geteilten Werten und sittlichen Prämissen normativ ableitbar ist<sup>69</sup>.

Andererseits sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, überstaatliches Recht im eigenen Verantwortungsbereich zur Geltung zu bringen, auch gegenüber Einzelnen und soweit erforderlich auch durch Strafvorschriften. Eine Übertragung von Hoheitsrechten an die EU muss daher jedenfalls insoweit zulässig sein, als sie speziell auf grenzüberschreitende Sachverhalte abzielt. Allerdings muss eine solche Angleichung restriktiv gehandhabt werden und den Mitgliedstaaten grundsätzlich substantielle Handlungsfreiräume belassen.

Daraus folgt, dass die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Übertragung an das Erfordernis einer verfassungskonformen, d.h. engen Auslegung der Kompetenzgrundlagen geknüpft sein muss<sup>70</sup>. Diese kann etwa dahingehend konkretisiert werden, dass nur die grenzüberschreitende Dimension, hingegen nicht der vollständige Deliktbereich geregelt werden darf. Zudem kann mit Blick auf die Ausübung der Annexzuständigkeit der Nachweis gefordert werden, dass ein gravierendes Vollzugsdefizit vorliegt, das nur durch die Strafandrohung beseitigt werden kann<sup>71</sup>. Unter Beachtung entsprechender Grenzen ist die Kompetenzübertragung verfassungsgemäß (a.A. vertretbar).

EuGH im Wege der Vorabentscheidung vorlegen und ihm die Möglichkeit einer Korrektur geben. So ein Aufruf namhafter Europarechtler, abrufbar unter [http://www.europa-union.de/fileadmin/files\\_eud/Appell\\_Vorlagepflicht\\_BVerfG.pdf](http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/Appell_Vorlagepflicht_BVerfG.pdf)

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (207) – Maastricht sowie BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 246 – Lissabon-Vertrag.

<sup>67</sup> Vgl. überzeugend Schönberger, GLJ 2009, 1201 (1210); Classen, JZ 2009, 881 (887); Müller-Graff, integration 2009, 331 (341): Die Grenzen der europäischen Union könnten nicht durch die Judikative verfassungsänderungsfest festgestellt werden kann.

<sup>68</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 249 – Lissabon-Vertrag. Zu diesen wesentlichen Bereichen rechnet das BVerfG die demokratische Gestaltung der Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie intensive Grundrechtseingriffe wie der Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege, 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 (ebd. Rn. 249 ff.).

<sup>69</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 253, 355 – Lissabon-Vertrag.

<sup>70</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 253, 357 ff. – Lissabon-Vertrag.

<sup>71</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 362 f. – Lissabon-Vertrag.

*bb) Weitere Kompetenzbereiche*

Die weiteren Kompetenzerweiterungen etwa in den Bereichen Energie, Handel mit Dienstleistungen, Raumfahrt, Tourismus, Sport und Katastrophenschutz betreffen nicht die o.g. zentralen Kompetenzbereiche. Im Gegenteil bleiben die für die Bürger relevantesten Themen wie Arbeitsmarktpolitik, Sozialsysteme, Gesundheit und Steuern weiterhin in nationaler Zuständigkeit und auch in der inneren und äußeren Sicherheit werden nur begrenzt Zuständigkeiten übertragen, die gerade bei der Außen- und Verteidigungspolitik intergouvernementaler Natur bleiben.

Überdies führen die neuen „geteilten“ Zuständigkeiten nicht zu einem automatischen Zuständigkeitsverlust der Mitgliedstaaten. Zum einen darf die EU von diesen Kompetenzen nur unter der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips Gebrauch machen, sodass die Union nur dort handelt, wo die Mitgliedstaaten selbst die gemeinsamen Ziele nicht effektiv erreichen können. Zum anderen treten Einschränkungen der gesetzgeberischen Handlungsfreiheit erst und nur soweit auf, wie die Union ihre Zuständigkeit ausübt. Die europäischen Regelungen sind aber nur selten abschließend und damit die Mitgliedstaaten berechtigt, die europäischen Vorgaben ebenso wie eigene Gestaltungsspielräume auszufüllen<sup>72</sup>. Auch handelt es sich zumeist um bloße Koordinierungs-, Ergänzungs- und Unterstützungskompetenzen, die neben die nationalen Kompetenzen der Mitgliedstaaten treten und deren Handlungsmöglichkeiten erweitern aber kaum die nationalen Spielräume beeinträchtigen. Die weiteren Kompetenzübertragungen sind daher nicht verfassungswidrig<sup>73</sup>.

*cc) Einsätze der Bundeswehr*

Problematisch könnten aber die Ermächtigung der Union zu militärischen Missionen außerhalb der Union sowie die Beistandspflicht im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sein. Der Auslandseinsatz der Bundeswehr ist von der Zustimmung des Deutschen Bundestags konstitutiv abhängig<sup>74</sup>. Wegen des Friedens- und Demokratiegebots des Grundgesetzes ist eine Supranationalisierung dieser Entscheidung daher ausgeschlossen.

Auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon besteht der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Streitkräfte jedoch fort. Der Vertrag von Lissabon überträgt der EU keine Zuständigkeit, auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten ohne Zustimmung des jeweils betroffenen Mitgliedstaates oder seines Parlaments zurückzugreifen. Es bedarf eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates, und der Vertrag von Lissabon verweist ausdrücklich auf die verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten. Die Beistandspflicht lässt den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Art des

Beistands und lässt etwa die Neutralität einiger Mitgliedstaaten unberührt. Der Vertrag von Lissabon ändert also nichts an der Erforderlichkeit der Zustimmung des Bundestags und verstößt daher nicht gegen den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt<sup>75</sup>.

*dd) Ergebnis*

Damit verbleiben dem Bundestag substantielle eigene Kompetenzen.

*3. Ergebnis*

Der Vertrag von Lissabon und das Zustimmungsgesetz sind verfassungsgemäß. Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU entspricht dagegen nicht den Anforderungen aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG, verletzt den GG also in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und muss deshalb vor Ratifizierung des Vertrags in verfassungsgemäßer Weise neu gefasst werden<sup>76</sup>.

**B. Zulässigkeit des Organstreits der L-Fraktion****I. Zuständigkeit**

Der Antrag richtet sich auf einen Organstreit, für den das BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG zuständig ist.

**II. Beteiligtenfähigkeit***1. Antragssteller*

Die L-Fraktion müsste parteifähig sein. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG können nur oberste Bundesorgane oder andere Beteiligte, die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen der obersten Bundesorgane mit eigenen Rechten ausgestattet sind, Antragsteller oder Antragsgegner sein. Fraktionen sind Teile des Bundestags und gem. §§ 10 ff. GOBT, §§ 45 ff. AbgG mit eigenen Rechten ausgestattet<sup>77</sup>. Somit ist die L-Fraktion aktiv parteifähig.

*2. Antragsgegner*

Antragsgegner ist der Bundestag, der als oberstes Staatsorgan passiv parteifähig ist.

**III. Antragsgegenstand**

Es müsste eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners Bundestag gerügt werden, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon hat rechtserhebliche Folgen und ist daher zulässiger Antragsgegenstand nach § 64 Abs. 1 BVerfGG. Wegen der

<sup>72</sup> Mayer (Fn. 20), S. 123.

<sup>73</sup> Die Problematik der Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der Handelspolitik wird hier aus Platzgründen nicht behandelt, s. dazu BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 367 ff., 370 ff. – Lissabon-Vertrag.

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (381 ff.).

<sup>75</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 254 f., 381 ff. – Lissabon-Vertrag.

<sup>76</sup> Vgl. nunmehr das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG), BT-Drs. 16/13923.

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 1, 351 (359).

andernfalls bestehenden völkerrechtlichen Verbindlichkeit kann es bereits vor seinem Inkrafttreten gerügt werden.

#### IV. Antragsbefugnis

Zu prüfen ist ferner, ob die L-Fraktion antragsbefugt ist. Dafür müsste sie geltend machen, dass sie oder das Organ, dem sie angehört – der Bundestag – durch den Antragsgegenstand in seinen durch das Grundgesetz übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist, § 64 Abs. 1 BVerfGG, d.h. es müsste die Möglichkeit einer Verletzung dieser Rechte bestehen. Zwischen Antragsteller und Antragsgegner müsste also ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis bestehen, aus dem sich die geltend gemachten Rechte und Pflichten ergeben, die verletzt worden sein könnten<sup>78</sup>.

Die Verletzung von *eigenen* Rechten der L-Fraktion durch das Zustimmungsgesetz ist nicht ersichtlich. Es geht nicht um Statusfragen und die Fraktion hat auch kein subjektives Recht auf ein rechtmäßiges Handeln des Bundestags<sup>79</sup>, was sich auch daraus ergibt, dass die Fraktion als solche nicht zu den Antragsberechtigten in der abstrakten Normenkontrolle gehört.

Jedoch könnten Rechte des Bundestages verletzt sein, die die L-Fraktion als Minderheit für den Bundestag prozessstandschaftlich rügen könnte. Dieses Vorgehen ist anerkannt bei Klagen gegen andere Organe<sup>80</sup>. Ein Organstreit einer Fraktion *gegen den Bundestag selbst* und damit die Geltendmachung der Rechte gegen den Rechtsinhaber erscheint jedoch fraglich<sup>81</sup>. Der Minderheitenschutz, dem die Geltendmachung von Rechten des Bundestags gegenüber anderen Organen dient, kann nicht dazu führen, dass eine Minderheit, die sich politisch nicht durchsetzen konnte, dem Bundestag durch einen Verfassungsprozess ihren Willen aufzwingt und damit eine faktische Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag verursacht<sup>82</sup>. Allerdings wird hier die Verletzung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts geltend gemacht. Es geht damit gerade um die Kontrolle der die Bundesregierung tragenden Bundestagsmehrheit durch die Parlamentsminderheit, sodass ein Inanspruchnahme zulässig sein muss. Die L-Fraktion ist daher insofern antragsbefugt<sup>83</sup> (a.A. gut vertretbar).

Hinsichtlich der Verletzung des Demokratieprinzips dagegen fehlt ein subjektives Recht des Bundestags. Der Organstreit dient nicht der Kontrolle der abstrakten Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes<sup>84</sup>.

#### VI. Rechtsschutzbedürfnis

Problematisch ist im Übrigen auch das Rechtsschutzbedürfnis der L-Fraktion. Der Sache nach begehrt sie eine objektive Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes. Dafür steht grundsätzlich das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zur Verfügung. Der Organstreit dagegen dient der Abgrenzung von Kompetenzen von Verfassungsorganen, dem Schutz ihrer Rechte im Verhältnis zueinander, nicht aber der objektiven Verfassungsmäßigkeitskontrolle eines Organhandelns<sup>85</sup>. Die L-Fraktion erreicht für einen Normenkontrollantrag mit ihren nur 53 Abgeordneten aber nicht die erforderliche Zahl von früher einem Drittel (nunmehr einem Viertel) der Mitglieder des Bundestags, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Der hier angestrebte Organstreit dient folglich der Umgehung der Voraussetzungen der Antragsberechtigung für die abstrakte Normenkontrolle. Aus diesem Grund ist an sich das Rechtsschutzbedürfnis nicht gegeben. Speziell hinsichtlich der Frage der Umgehung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts geht es jedoch auch um den Schutz der oppositionellen Minderheit gegenüber der die Bundesregierung tragenden Bundestagsmehrheit, sodass insofern das Rechtsschutzbedürfnis besteht.

#### V. Ordnungsgemäßer Antrag und Frist

Von der Einreichung eines schriftlichen und begründeten Antrags nach § 23 Abs. 1 BVerfGG entsprechend der Formvorgaben des § 64 Abs. 2 BVerfGG innerhalb der sechsmonatigen Frist gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG ist auszugehen.

#### VII. Ergebnis

Der Antrag ist hinsichtlich der Frage eines Verstoßes des Art. 42 Abs. 4 EUV gegen den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts zulässig, im Übrigen aber unzulässig.

<sup>78</sup> BVerfGE 2, 143 (152); 84, 290 (297 ff.).

<sup>79</sup> BVerfGE 2, 143 (167).

<sup>80</sup> Seit BVerfGE 1, 351 (359).

<sup>81</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 93 Rn. 11; vgl. BVerfGE 100, 266 (269).

<sup>82</sup> Vgl. die Argumentation des Bundestags in der Stellungnahme v. 22.8.2008, S. 14.

<sup>83</sup> So BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 204 f. – Lissabon-Vertrag

<sup>84</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 206 – Lissabon-Vertrag.

<sup>85</sup> BVerfGE 68, 1 (73); 100, 266 (268); 104, 151 (194).