

Verfassungsrecht I

§ 19. Europäische Integration

Im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands entfiel der die Wiedervereinigung im Wege des Beitritts der DDR ermöglichende Art. 23 a.F. und wurde 1992 durch den neuen Art. 23 GG ersetzt, der die Mitwirkung Deutschlands im Prozess der europäischen Integration verfassungsrechtlich ermöglicht und sie sogleich an die in Art. 23 Abs. 1 GG niedergelegten Voraussetzungen betreffend die Struktur des künftigen Europa bindet. Art. 23 GG wird heute als Integrationsermächtigungsklausel oder auch als „Integrationshebel“ bezeichnet und ist maßgebliche Grundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.

Gemäß Art. 23 I S. 1. GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union „zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ mit. Im Hinblick auf den gleichfalls im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (1990) neu gefassten Text der Präambel wird man von einem Staatsziel „Europäische Integration“ sprechen können. Da nach dem Demokratieprinzip alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen muss, enthält Art. 23 GG zwar die Ermächtigung, Hoheitsbefugnisse auf die Europäische Gemeinschaft zu übertragen, statuiert aber gleichzeitig die Beachtung von Art. 79 GG, wonach die grundlegenden Verfassungsgrundsätze als auch im Wege der Verfassungsänderung als unveränderbar festgehalten werden. Grenzen dieses Prozesses ergeben sich also nicht nur aus Art. 23 Abs. 1 GG, sondern auch aus Art. 79 Abs. 3 GG:

Ein „Aufgehen“ Deutschlands in Europa, der endgültige Verlust seiner Qualität als staatliches Völkerrechtssubjekt, wäre hiernach nicht möglich und bedürfte m.E. der Billigung in einer Volksabstimmung.

Betont sei jedoch, dass der im Jahre 2004 angenommene Vertrag für eine Verfassung für Europa diese Folge ganz zweifelsfrei nicht bedingt hätte. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre daher die Durchführung einer entsprechenden Volksabstimmung – zusätzlich zur Annahme des Zustimmungsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat (jeweils mit 2/3-Mehrheit, vgl. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) – nicht geboten gewesen; aus legitimationspolitischen Gründen wäre sie jedoch sicher sinnvoll gewesen. Durch eine Zustimmung des pouvoir constituant im Rahmen eines außerhalb der Verfassung stehenden Plebiszits könnte demnach ein Aufgehen der Ordnung des Grundgesetzes in einer europäischen Verfassungsordnung erfolgen. Es läge dann ein Fall des Art. 146 GG vor. . Einer „europäischen Verfassung im Sinne der Begründung eines europäischen Bundesstaates zuzustimmen, ist also von Art. 23 GG nicht gedeckt, da die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik insoweit gewahrt bleiben muss. Daraus ergibt sich weiterhin, dass der Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Rat der EU, welche der Vertrag von Lissabon vorsieht, verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Diese verfassungsrechtlichen Grenzen ergeben sich sowohl aus Art. 23 I 3 GG, welcher wie bereits dargelegt eine absolute Grenze der Übertragung von Hoheitsrechten statuiert, als auch aus Art. 23 I 1 GG, welcher Grundsätze nennt, welche eine Europäische Union einhalten muss, an der die Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz zu einer Mitarbeit befugt, aber auch verpflichtet ist. Im Falle eines Überschreitens bzw. einer Verletzung der in Art. 23 I 1 GG genannten Schranken durch die Europäische Union verstieße eine Übertragung von Hoheitsrechten gegen das Grundgesetz.

Bei dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union; der Vertrag wird auch als EU-Grundlagenvertrag oder EU-Reformvertrag bezeichnet. Er tritt nach Art. 54 II EU-Vertrag in der Fassung Lissabon „am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats“ in Kraft. Das im Oktober 2009 in Irland abgehaltene

Referendum war damit von grundlegender Bedeutung, da am 23. Oktober damit 26 der 27 Staaten die Ratifikationsurkunden hinterlegt hatten.

Am 3. November unterzeichnete der tschechische Präsident die letzte fehlende Ratifikationsurkunde, so dass der Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte.

Der Vertrag änderte und ergänzte die bereits bestehenden Vertragsgrundlagen des EG-Vertrags und des EU-Vertrags, er stellt jedoch keine europäische Verfassung dar. Grundlegend war die Änderung des Vertragswerks dahingehend, dass die EU Rechtspersönlichkeit erhielt, zudem kommt der EU-Grundrechtecharta nunmehr Rechtsverbindlichkeit zu, sie steht nun im Rang des Primärrechts neben AEUV und EUV. Weitere Änderungen betrafen die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments, die stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess sowie die Ausweitung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit.

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive war die Ratifikation des Vertrags von Lissabon mit Hürden verbunden, da sowohl im Organstreitverfahren als auch durch die Erhebung von mehreren Verfassungsbeschwerden die Unvereinbarkeit des Gesetzes vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (BGBl. 2008 II, 1038), die Unvereinbarkeit des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008 (BGBl. 2008 I, 1926) und die Unvereinbarkeit des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheit der Europäischen Union (BT-Drucksache 16/8489) mit dem Grundgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht wurden. Gegenstand der zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfahren war vor allem das Zustimmungsgesetz zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007 (Abl. Nr. C-306/1). In den Verfahren wurden Verletzungen der Art. 20 I, II (v.a. eine Verletzung des Demokratieprinzips und des Sozialstaatsprinzips), 23 I, 79 III GG, eine Verletzung der Rechte des Bundestages als legislatives Organ sowie eine Verletzung von Art. 38 I GG (Wahlrecht als grundrechtsgleiches Recht) gerügt. In seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfG, 2 BvE 2/08) prüfte das Bundesverfassungsgericht also im Kern, ob das Grundgesetz über Art. 23 GG zum Beitritt zu einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union ermächtigt. Das Urteil befasst sich demzufolge in erster Linie mit dem Zusammenhang zwischen dem vom Grundgesetz vorgeschriebenen demokratischen System auf Bundesebene und dem erreichten Niveau selbstständiger Herrschaftsausübung auf europäischer Ebene; das der Europäischen Union inhärente Strukturproblem, welches in der völkerrechtsanalogen Ausgestaltung ihrer Ernennungs- und Entscheidungsverfahren entsprechend einer Internationalen Organisation zum einen und in der erheblich gewachsenen, staatsanalogen politischen Gestaltungsmacht andererseits gründet, bildet das Zentrum der verfassungsrechtlichen Prüfung des Urteils. In seiner Entscheidung stellte das Gericht die teilweise Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union fest, während gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestanden. Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union ergab sich daraus, dass Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden; dies begründet eine Verletzung von Art. 38 I GG in Verbindung mit Art. 23 I GG. Das Gericht ging demnach vom Vorliegen einer Ermächtigung zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon auf der Grundlage von Art. 23 I GG aus, stellte aber fest, dass die staatsangehörigen Bürger dabei Subjekte demokratischer Legitimation bleiben müssen; zudem müsse das Integrationsprogramm der Europäischen Union hinreichend bestimmt und verantwortbar sein. Die Lücken, welche sich aus dem strukturellen Defizit der Europäischen Union ergeben, konnten durch die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments zwar

verringert, aber nicht geschlossen werden, so dass einheitliche und repräsentative Leitentscheidungen der politischen Willensbildung auf dieser Grundlage nicht getroffen werden können. Weiterhin erfordert eine Verwirklichung der europäischen Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten, dass den Mitgliedstaaten ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensverhältnisse erhalten bliebe. Sowohl der Bundesregierung als auch dem Bundestag wies das Gericht eine Integrationsverantwortung zu, welche die Bundesregierung im Hinblick auf die Mitwirkung Deutschlands beim europäischen Integrationsprozess auszuüben verpflichtet sei; dieser Integrationsverantwortung trage die Neufassung des Art. 23 GG Rechnung. Der Vertrag von Lissabon ersetze ferner nicht den Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) vom 29. Oktober 2004 (Abl. C 310/01), im Gegenteil, der Vertrag von Lissabon verzichte nach dem Mandat der Regierungskonferenz gerade ausdrücklich auf ein Verfassungskonzept; eine Kompetenz- Kompetenz enthält der Vertrag nicht und eine Übertragung der Kompetenz- Kompetenz ist zudem verfassungsrechtlich untersagt. Die Bundesrepublik Deutschland bleibt demnach ein souveräner Staat und auch die deutsche Staatsgewalt bleibt in ihrer Substanz bestehen. Die Entscheidung betonte zudem die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und ihre Bedeutung bei der Prüfung von Rechtsakten der Europäischen Organe im Hinblick auf die Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 I 1, III EUV, und führte hierzu aus, dass sich aus diesem Verfassungsauftrag zudem ergibt, dass eine Beteiligung am europäischen Integrationsprozess nicht im politischen Belieben der Verfassungsorgane steht.

Eine Begrenzung bildet Art. 79 III GG in Verbindung mit Art. 23 I (3) GG und die darauf fußende Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Diese Verfassungsidentität konkretisierte das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil durch die Aufstellung eines Kataloges materieller integrationsfester Bereiche, in denen eine weitere Übertragung von Hoheitsrechten und damit eine Fortführung der Europäischen Integration aus verfassungsrechtlicher Sicht unter dem derzeitigen Grundgesetz nicht möglich ist. Zur Prüfung dieses integrationsfesten Kerns gelangte das Bundesverfassungsgericht über eine Konstruktion der Beschwerdebefugnis über Art. 38 I GG des einzelnen Bürgers, dessen Recht zur Wahl des Deutschen Bundestages in dem Falle ausgehöhlt würde, in dem der Bundestag seiner substantiellen Entscheidungsbefugnisse durch eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU beraubt würde. Auf dieser Grundlage sei es notwendig, die Verfassungsidentität und die grundlegenden Befugnisse des Bundestages zu erhalten.

Ein Widerspruch zur Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 II (1) EUV bestehe deswegen nicht, weil gerade durch die Ausübung dieser Prüfungskompetenz die in Art. 4 II (1) EUV-Lissabon verankerten politischen und verfassungsmäßigen Strukturen der souveränen Mitgliedstaaten gewahrt werden würden, denn die Europäische Union erreicht beim gegenwärtigen Integrationsstand noch keine Ausgestaltung, die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bundesverfassungsgericht den Vertrag von Lissabon grundsätzlich, aber durch die Anmahnung der Ausweitung der Kompetenzen von Bundestag und Bundesrat auf der Grundlage einer gewissen Zurückhaltung billigte.

Im Zuge einiger Verfassungsbeschwerden gegen den sogenannten „Euro-Rettungsschirm“, die Maßnahmen zur Griechenlandhilfe und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), entschied das Bundesverfassungsgericht im September 2011 bereits (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011), dass diese Maßnahmen keinen Verstoß gegen Art. 38 I GG darstellen, da sie keinen Haftungsautomatismus begründeten, welcher dazu führt, dass die Bundesrepublik Deutschland zu unbegrenzten Haftungsübernahmen verpflichtet wird. Die Haushaltsautonomie des Bundestages war durch die völkerrechtliche Verpflichtung daher nicht ausgehöhlt, sodass ein Verstoß gegen Art. 38 I iVm Art. 20 I, II, Art. 79 III GG nicht vorlag. Diese Auffassung wiederholte das Bundesverfassungsgericht auch im September 2012 im Verfahren der

einstweiligen Anordnung für den endgültigen Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) (BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012). Die autonome Entscheidungsmöglichkeit des Deutschen Bundestages über Einnahmen und Ausgaben als grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit sei zwar grundsätzlich über Art. 38 I GG iVm Art. 20 I, II GG geschützt und darüber auch von der Ewigkeitsklausel nach Art. 79 III GG erfasst, sie sei aber weder durch das deutsche Zustimmungsgesetz zum ESM noch durch die Einführung des Art. 136 III AEUV verletzt, weil der Deutsche Bundestag mit dem Zustimmungsgesetz noch keine haushaltspolitischen Kompetenzen auf Organe der Europäischen Union oder in ihrem Zusammenhang errichtete Einrichtungen übertrage. Art. 136 Abs. 3 AEUV selbst installiere keinen Stabilisierungsmechanismus, sondern eröffne den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, einen entsprechenden Mechanismus auf völkervertraglicher Grundlage zu errichten. Das Ratifikationserfordernis für die Einrichtung des Stabilitätsmechanismus setze stets in jedem Einzelfall eine Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates vor dessen Inkrafttreten voraus.

Grundsätzlich entschied das Bundesverfassungsgericht im Februar 2012, dass im Bezug auf die Haftungsübernahmen völkervertraglicher Natur, die haushaltspolitische Entscheidungen darstellten, nicht ein Ausschuss aus wenigen Mitgliedern des Bundestages entscheidend tätig werden dürfe, sondern dass hier grundsätzlich die Zuständigkeit des Plenums begründet sei. (BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012). Des Weiteren erging eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der dieses feststellte, dass es sich bei den Verträgen zum Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) trotz der völkerrechtlichen Natur der Verträge um eine Angelegenheit der Europäischen Union handele, wenn die Verträge in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Wann ein solches Verhältnis vorliegt, lasse sich nicht anhand eines einzelnen abschließenden und zugleich trennscharfen Merkmals bestimmen, maßgebend sei vielmehr eine Gesamtbetrachtung der Umstände (2 BvE 4/11 vom 19.6.2012). In der Konsequenz dieser Einordnung ist eine Anwendung des Art. 23 GG geboten, sodass die darin festgeschriebenen Mitwirkungserfordernisse und Beteiligungsrechte des Bundestages relevant werden, wenn es um Entscheidungen zum ESM geht. Das Bundesverfassungsgericht stellte damit eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten des ESM fest.