

---

# Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremsen der europäischen Integration?

## Kritische Anmerkungen zum „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009

Jörg Ukrow\*

### Inhalt

I. Vorbemerkungen	717
II. Die Legende von der Militarisierung der EU	719
III. Der „Staatenverbund“ als Grenze einer grundgesetzkonformen Fortentwicklung der europäischen Integration?	720
IV. Die Vision des europäischen Bundesstaates – für Deutschland ausgeträumt?	724
V. Das Europäische Parlament – Papiertiger bei der Vermittlung demokratischer Legitimation?	727
VI. Bundesverfassungsgericht und EuGH – von der „Kooperation“ zur Konfrontation?	728
VII. Ausblick	729

### I. Vorbemerkungen

Kaum hatte der Vorsitzende des 2. Senats, Professor *Voßkuhle*, am 30. Juni 2009 das Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon<sup>1</sup> und des damit verbundenen Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008<sup>2</sup> sowie zur Verfassungswidrigkeit des Begleitgesetzes,<sup>3</sup> soweit Bundestag und Bundesrat keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wur-

---

\* Dr. Jörg Ukrow LL.M.Eur., Stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Gesetz v. 8.10.2008 zum Vertrag von Lissabon v. 13.12.2007, BGBl. 2008 II, 1038.

<sup>2</sup> BGBl. 2008 I, 1926.

<sup>3</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BT-Drs. 16/8489.

den, verlesen,<sup>4</sup> schon waren sich alle Verfahrensbeteiligten einig: Sieger unter sich. Die Antragsteller, die Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag<sup>5</sup> und der CSU-Bundestagsabgeordnete *Gauweiler*,<sup>6</sup> begrüßten, dass mit dem Urteil parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Fortentwicklung der europäischen Integration gestärkt würden. Bundesregierung<sup>7</sup> und die Bundestagsmehrheit begrüßten, dass das Urteil den Weg für eine Ratifizierung des Lissabonner Vertrags durch Deutschland ebne. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Urteil war dies erkennbar weniger als die Befriedigung des Wunsches nach einer schnellen Schlagzeile in den Medien. Europa, aber auch die Karlsruher Richter, haben mehr verdient als solche Oberflächlichkeit.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Urteil setzte erst allmählich ein<sup>8</sup> und je länger der Urteilsspruch zurück liegt, um so besorgter werden die Reaktionen<sup>9</sup> – nicht nur in Deutschland selbst<sup>10</sup> – zu Recht: Mit dem Urteil droht das Bundes-

---

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 v. 30.6.2009, NJW 2009, S. 2267 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Pressemitteilung v. 30.6.2009, [www.linksfraktion.de/pressemitteilung.php?artikel=1210537108](http://www.linksfraktion.de/pressemitteilung.php?artikel=1210537108) (25.11.2009).

<sup>6</sup> Vgl. Pressemitteilung v. 1.7.2009, [www.peter-gauweiler.de/pdf/PM%20Urteil%20des%20BVerfGs.pdf](http://www.peter-gauweiler.de/pdf/PM%20Urteil%20des%20BVerfGs.pdf) (25.11.2009).

<sup>7</sup> Vgl. Pressestatement von Bundeskanzlerin *Merkel* v. 30.6.2009, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2009/06/2009-06-30-merkel-urteil.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2009/06/2009-06-30-merkel-urteil.html) (25.11.2009).

<sup>8</sup> Vgl. *Classen*, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, JZ 2009, S. 881 ff.; *Gärditz/Hillgruber*, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen, JZ 2009, S. 872 ff.; *Gerken/Rieble/Roth/Stein/Streinz*, „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, 2009, S. 48 ff.; *Halberstam/Möllers*, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“, GLJ 2009, S. 1241 ff.; *Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit?, Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, S. 2867 ff.; *Niedobitek*, The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective, GLJ 2009, S. 1267 ff.; *Oppermann*, Den Musterknaben ins Bremserhäuschen! – Bundesverfassungsgericht und Lissabon-Vertrag, EuZW 2009, S. 473; *Pache*, Das Ende der europäischen Integration?, EuGRZ 2009, S. 285 ff.; *Schönberger*, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea, GLJ 2009, S. 1201 ff.; *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot, EuZW 2009, S. 718 ff.; *Tomuschat*, The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, GLJ 2009, S. 1259 ff.; *Wohlfahrt*, The Lisbon Case: A Critical Summary, GLJ 2009, S. 1279 ff.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. *Bieber*, Autistisch und selbstgerecht, Süddeutsche Zeitung v. 20.7.2009, S. 2; *Calliess*, Unter Karlsruher Totalaufsicht, FAZ v. 27.8.2009, S. 8; *Lenz*, Ausbrechender Rechtsakt, FAZ v. 8.8.2009, S. 7; *Möllers*, Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter, FAZ v. 16.7.2009, S. 27; *Terbechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along?, EuZW 2009, S. 724 ff.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. *Grosser*, Deutschland auf dem Sonderweg, Süddeutsche Zeitung v. 11./12.7.2009, S. 2; *Leibfried/van Elderen*, „And they shall Beat their Swords into Plowshares“ – The Dutch Genesis of a European Icon and the German Fate of the Treaty of Lisbon, GLJ 2009, S. 1297 ff.

verfassungsgericht die Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik innerhalb der Europäischen Union nachhaltig zu beschädigen. Dies geschieht zudem zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Unverzichtbarkeit weiterer Schritte der europäischen Vertiefung in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht mit Blick auf die globalen Herausforderungen zumindest jenseits der Karlsruher Gerichtsmauern ebenso aufdrängt wie der nachhaltige Bedarf nach einem deutschen Beitrag zu einer solchen verstärkten Integration.

## II. Die Legende von der Militarisierung der EU

Wie wenig mancher Schnellschuss bei der Urteilscommentierung mit den Fakten der Karlsruher Entscheidung zu tun hat, belegt exemplarisch die fortdauernde Kritik der Fraktion DIE LINKE an einer vermeintlichen militaristischen Ausrichtung des Vertrags von Lissabon.<sup>11</sup>

Denn das Urteil vom 30. Juni 2009 bestätigt zum einen den konstitutiven Parlamentsvorbehalt für jedweden Auslandseinsatz der Bundeswehr.<sup>12</sup> Es unterstreicht, dass die Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Lissabon nicht verpflichtet werden, nationale Streitkräfte für militärische Einsätze der EU bereitzustellen – auch nicht durch (a) Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EU n.F., der erstmals eine kollektive Beistandspflicht der Mitgliedstaaten einführt,<sup>13</sup> oder (b) Art. 43 Abs. 1 und 2 EU n.F., durch den der Rat zu Beschlüssen über Missionen ermächtigt wird, „bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann“.<sup>14</sup> Zugleich verdeutlicht der Ratifikationsvorbehalt in Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EU n.F. nach zutreffender Auslegung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Schwelle zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit durch die geltende Fassung des Primärrechts und durch die Rechtslage nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon seitens der EU noch nicht überschritten ist. Sollte der Europäische Rat eine gemeinsame Verteidigung einstimmig beschließen, würde die im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Art. 31 Abs. 1 und 4 sowie Art. 42 Abs. 4 EU n.F. geltende Einstimmigkeitsregel gewährleisten, dass kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen zu einer Beteiligung an einer militärischen Operation der Europäischen Union verpflichtet werden könnte.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. Pressemitteilung, (Fn. 5).

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnrn. 255, 381 ff. unter Bezugnahme auf BVerfGE 90, 286 (381 ff., 388 ff.); BVerfGE 121, 135 (153 ff.).

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 384 ff.

<sup>14</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 387.

<sup>15</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 390 f.

Zum anderen stellt das Bundesverfassungsgericht allerdings auch fest, dass das Grundgesetz einer technischen Integration eines europäischen Streitkräfteeinsatzes über gemeinsame Führungsstäbe, einer Bildung gemeinsamer Streitkräftedispositive sowie einer Abstimmung und Koordinierung gemeinsamer europäischer Rüstungsbeschaffungen nicht entgegensteht.<sup>16</sup> Mit einer Militarisierung der Politik hat dies erkennbar weniger zu tun als mit dem Bemühen, eine fortdauernde Dominanz der USA innerhalb der NATO nicht auch noch durch ein grundgesetzliches Postulat von Zusammenarbeitsverboten für die EU-Mitgliedstaaten auf militärischem Gebiet verfassungsfest zu machen. Dabei bleibt es im Übrigen auch bei der Wertegebundenheit sämtlichen außen- und sicherheitspolitischen Handelns der EU<sup>17</sup> – auch dies eine rechtliche Schranke gegen eine etwaige Militarisierung der EU.

### III. Der „Staatenverbund“ als Grenze einer grundgesetzkonformen Fortentwicklung der europäischen Integration?

Die Beschränkung der deutschen Handlungsmöglichkeiten bei einer Vertiefung der europäischen Integration setzt in der Karlsruher Entscheidung vom 30. Juni 2009 bereits dort an, wo bislang eigentlich der deutsche verfassungsrechtliche Aufruf für eine stärkere europäische Integration gesehen werden konnte: bei Art. 23 Abs. 1 GG. Nach dieser Bestimmung wirkt die Bundesrepublik Deutschland „zur Verwirklichung eines vereinten Europas [...] bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.“

Aus dieser Bestimmung schließt das Bundesverfassungsgericht, das Grundgesetz ermächtige nur zur Beteiligung an und Entwicklung einer als „Staatenverbund“ konzipierten Europäischen Union. Den Begriff des „Staatenverbundes“, der seitens des deutschen Verfassungsgebers bislang noch zu keinem Zeitpunkt der Änderungen des Grundgesetzes anlässlich der Vertiefung der europäischen Integration aufgegriffen worden ist, hatte das Bundesverfassungsgericht erstmalig in seinem „Maastricht“-Urteil vom 12. Oktober 1993 zur Kennzeichnung der Europäischen

---

<sup>16</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 255.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu schon *Ukrow*, Grundrechte und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Bröhmer (Hrsg.), *Der Grundrechtsschutz in Europa*, 2002, S. 144 f.

Union benutzt. Dort betonte das Bundesverfassungsgericht, der Vertrag von Maastricht begründe einen „europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet“; der Vertrag betreffe „die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat“.<sup>18</sup> Zur näheren Kennzeichnung dieser neuen Rechtsfigur hob das Bundesverfassungsgericht hervor, dass „im Staatenverbund der Europäischen Union [...] demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten (erfolge); hinzu(trete) – im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament.“<sup>19</sup> „Entscheidend [sei], dass die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt“.<sup>20</sup>

Diesen Ansatz entwickelt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon in mehrfacher Hinsicht in einer integrationshemmenden Weise fort:

- (1) Die Karlsruher Richter definieren erstmalig den Begriff des (Staaten-)„Verbundes“. Er erfasse „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“.<sup>21</sup> Bemerkenswert ist, dass das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang die Integrationsmöglichkeiten nach Art. 23 und 24 GG auf eine Stufe stellt. Die EU ist indessen in ihrem Integrationsauftrag nach eigenem Organisations- wie nach deutschem Verfassungsrecht erkennbar etwas anderes als die NATO.
- (2) Das Bundesverfassungsgericht äußert erstmalig eine Sperre für eine bundesstaatliche Fortentwicklung der EU unter der Ägide des Grundgesetzes: „Das

---

<sup>18</sup> BVerfGE 89, 155 (181).

<sup>19</sup> BVerfGE 89, 155 (185 f.).

<sup>20</sup> Zur Bedeutung der Einordnung der EU als Staatenverbund einschließlich seiner Entwicklungsperspektiven mit Blick auf die im europäischen Integrationsverlauf begründete „Union der Bürger“, vgl. z.B. *Kirchhof*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2. Aufl. 2009, S. 893 ff.; *Mayer*, Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *ibid.*, S. 267 f.; *Pernice*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Weg der Konsolidierung, *JöR* 48 (2000), S. 208 ff.; *Schröter*, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 2002, S. 166 ff.; sowie die Beiträge in Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 229.

Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben.“<sup>22</sup> Die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Bundesstaatsstruktur für die EU hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner „Maastricht“-Entscheidung demgegenüber noch bewusst offengelassen.<sup>23</sup> Mit dieser Fortentwicklung in einer in der Literatur sehr strittigen Fragestellung<sup>24</sup> bezieht das Bundesverfassungsgericht letztlich ohne Not zu einem Zeitpunkt Stellung, in dem, wie das Gericht im Übrigen betont, eine bundesstaatliche Qualität der EU durch den Vertrag von Lissabon erkennbar noch nicht absehbar ist.

- (3) Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich in seiner jüngsten Entscheidung nicht mehr darauf, die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ zu bezeichnen – und dies „dauerhaft“.<sup>25</sup> Es betont auch nicht mehr bloß das grundgesetzliche Verbot einer Übertragung der Kompetenz-Kompetenz.<sup>26</sup> Das Bundesverfassungsgericht baut vielmehr in Ergänzung hierzu eine neue Hürde für die Vertiefung der europäischen Integration auf: „Auch eine weitgehende Verselbständigung politischer Herrschaft für die Europäische Union durch die Einräumung stetig vermehrter Zuständigkeiten und eine allmähliche Überwindung noch bestehender Einstimmigkeitserfordernisse oder bislang prägender Regularien der Staatengleichheit kann aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts allein aus der Handlungsfreiheit des selbstbestimm-

<sup>22</sup> Ibid., Rdnr. 228.

<sup>23</sup> BVerfGE 89, 155 (188): „Wohin ein europäischer Integrationsprozess nach weiteren Vertragsänderungen letztlich führen soll, mag in der Chiffre der ‚Europäischen Union‘ zwar im Anliegen einer weiteren Integration angedeutet sein, bleibt im gemeinten Ziel letztlich jedoch offen (Delors, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1/93, S. 3 [4]). Jedenfalls ist eine Gründung ‚Vereinigter Staaten von Europa‘, die der Staatswerdung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar wäre, derzeit nicht beabsichtigt (vgl. Rede des Bundeskanzlers am 6. Mai 1993 in Köln, BullBReg. Nr. 39 v. 17. Mai 1993, S. 341 [343 f.]).“

<sup>24</sup> Vgl. für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Bundesstaatsperspektive z.B. *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 GG, Rdnr. 49a; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2009, Art. 23 GG, Rdnr. 29; *König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes, 2000, S. 508 ff., 530 ff.; *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 2. Aufl. 2007, Art. 20 GG, Rdnr. 29, Art. 23 GG, Rdnr. 98; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 23 GG, Rdnr. 63; gegen eine solche Zulässigkeit z.B. *Di Fabio*, Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes, Der Staat 32 (1993), S. 200 ff., 214; *Rojahn*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 23 GG, Rdnr. 15; *Streinz*, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 23 GG, Rdnr. 84.

<sup>25</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 231.

<sup>26</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 233 unter Hinweis auf die „Maastricht“-Entscheidung, BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199).

ten Volkes heraus geschehen.“<sup>27</sup> Mit dieser Hürde bewegt das Bundesverfassungsgericht die vertiefende Fortentwicklung der europäischen Integration in eine Sackgasse, wenn es an anderer Stelle seines jüngsten Urteils gerade den bisherigen Verzicht auf eine Überwindung am Prinzip der Staatengleichheit orientierter Regelungen der Wahlen zum Europäischen Parlament als demokratisches Defizit der EU nachhaltig bemängelt.<sup>28</sup>

Mit der so missglückt fortentwickelten Zielperspektive des „Staatenverbundes“ für die EU schränkt das Bundesverfassungsgericht erkennbar die zulässigen Optionen einer Fortentwicklung der europäischen Integration ein. Es bedient sich dabei im Ergebnis eines Souveränitätsverständnisses, das stark von Kategorien nationalstaatlichen Denkens vor der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges geprägt scheint. „Der Staat ist weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft“<sup>29</sup> – ein solcher Satz in einem Urteil am Beginn des 21. Jahrhunderts blendet letztlich all das aus, was sich seit 1945 an Europäisierung und Globalisierung der Verwirklichung von Staatszwecken<sup>30</sup> einschließlich neuer Erscheinungsformen gemeinschaftlichen Zusammenlebens nicht nur in Europa mit EU und Europarat entwickelt hat. Auch die Entwicklungen zum Beispiel in Amerika mit der Organisation Amerikanischer Staaten<sup>31</sup> sowie dem MERCOSUR<sup>32</sup> und in Afrika mit der Afrikanischen Union<sup>33</sup> – jeweils einschließlich der Entwicklung eines internationalen organisierten Menschenrechtsschutzes über den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>34</sup> und den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker<sup>35</sup> – sprechen gegen ein solches strikt staatenfixiertes Verständnis der Organisation von Zweckerreichung für politische Gemeinschaften.

---

<sup>27</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 233.

<sup>28</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 276 ff.

<sup>29</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 224.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu bereits *Ress*, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), S. 79 ff.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu z.B. *Sheinin*, The Organization of American States, 1995.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu z.B. *Fuders*, Die Wirtschaftsverfassung des Mercosur – eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der Europäischen Union, 2008.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu z.B. *Nzisabira*, Von der Organisation der Afrikanischen Einheit zur Afrikanischen Union: Ansätze zu einer afrikanischen Lösung der Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungsprobleme Afrikas, 2006.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu z.B. *Seifert*, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung, 2008.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu z.B. *Magliveras/Naldi*, The African Court of Justice, ZaöRV 66 (2006), S. 187 ff.

Ein modernes Souveränitätsverständnis, das den Herausforderungen der Globalisierung Rechnung tragen will, wird von den Karlsruher Richtern zwar unter Hinweis auf die Offenheit des Grundgesetzes für die europäische Integration und für völkerrechtliche Bindungen im Ansatz anerkannt.<sup>36</sup> Allerdings dürfen – so die gleichen Richter – die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.<sup>37</sup> Diese im Urteil neu entwickelte Schranke eines möglichen Souveränitätsverzichts lässt sich kaum anders verstehen denn als Abkehr von der zuvor betonten Völker- und Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Und diese neue Schranke genießt aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts in den Grenzen des Grundgesetzes Ewigkeitsgarantie(!).

Dass das Bundesverfassungsgericht zur entsprechenden Eingrenzung von europäischen Integrationsambitionen Art. 79 Abs. 3 GG heranzieht, muss zumindest aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive befremden. Denn diese Verfassungsnorm sollte neuen totalitären Versuchungen einen verfassungsfesten Kern entgegenstellen. Artikel 79 Abs. 3 GG zum einen, die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes zum anderen – das waren in der bisherigen Verfassungstradition zwei Seiten der gleichen Medaille des „Nie wieder“ antidemokratischer Ausrichtung deutscher Politik.<sup>38</sup> Dass dieser Kern deutscher Staatsräson von der Westintegration *Adenauers*, *Brandts* und *Schmidts* über die europäische Einbindung der deutschen Wiedervereinigung durch *Kohl* bis zur Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union in den Kanzlerschaften von *Schröder* und *Merkel* nunmehr aufgespalten wird und Art. 79 Abs. 3 GG zu einem nicht nur potentiellen, sondern aktuellen Integrationsprüfstein umfunktioniert wird, mutet im 60. Jahr des Bestehens des Grundgesetzes als spezifischer Ausdruck neuen verfassungsgerichtlichen Selbstbewusstseins, ja von Karlsruher Selbstgerechtigkeit an.

#### IV. Die Vision des europäischen Bundesstaates – für Deutschland ausgeträumt?

Zwar ist auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Entwicklung zu einem europäischen Bundesstaat theoretisch nicht ausgeschlossen. Praktisch stehen ihr nach diesem Urteil allerdings kaum überwindbare Hindernisse entgegen.

Erstens setzt das Überschreiten der Schwelle zum Bundesstaat nach diesem Urteil „in Deutschland eine freie Entscheidung des Volkes jenseits der gegenwärtigen

---

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 219 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 249.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu z.B. *Winkler*, Deutschland, Europa und der Westen: Versuch einer Standortbestimmung, 2004, S. 17 f.

Geltungskraft des Grundgesetzes“<sup>39</sup> – mithin eine Volksabstimmung voraus. Bei allem Verständnis für die Stärkung direkter Demokratie im politischen Prozess erscheint es – auch mit Blick auf die Erfahrungen mit den bisherigen Referenden zu Fragen der EU in deren Mitgliedstaaten – höchst zweifelhaft, ob ein europäischer Bundesstaat einen verfassungspolitisch überzeugenden Gegenstand von Volksabstimmungen darstellt. Denn Volksabstimmungen zur EU waren in der Vergangenheit regelmäßig mindestens auch Abstimmungen über die Zufriedenheit mit der jeweiligen nationalen Regierung – also im engeren Sinne vom Ergebnis her „unsachlich“ motiviert. Zudem darf verfassungsgeschichtlich wie -rechtlich daran erinnert werden, dass das Grundgesetz weder 1949 noch 1990 Gegenstand einer Volksabstimmung war.

Zweitens müssten „demokratische Anforderungen auf einem Niveau eingehalten werden, das den Anforderungen an die demokratische Legitimation eines staatlich organisierten Herrschaftsverbandes vollständig entspräche“.<sup>40</sup> Im Lichte der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur fehlenden Wahlrechtsgleichheit in der EU<sup>41</sup> spricht vieles dafür, dass ein solches Niveau unter Zugrundelegung der Karlsruher Anforderungen nur um den Preis einer imposanten Ausdehnung der Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments oder einer Nichtberücksichtigung bisheriger Mitgliedstaaten wie Luxemburg oder Malta in der zukünftigen Volksvertretung erkaufte werden könnte – beides Preise, die offenkundig nicht alle Mitgliedstaaten der EU als Herren einer solchen Integrationsperspektive zu zahlen bereit wären.

Verfassungspolitisch bedeutsamer ist vielleicht sogar drittens, dass der Weg zu einem solchen europäischen Bundesstaat von vornherein durch die Schranken versperrt sein dürfte, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil erstmalig für weitere Integrationsschritte aufstellt: „Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf [...] nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten“.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 263.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 284 ff.

<sup>42</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnr. 249.

Die Schranken, die die Karlsruher Richter einer Vergemeinschaftung im Bereich des Medienwesens setzen, wirken dabei zum einen willkürlich, zum anderen dürfen sie dauerhaft die Fortentwicklung einer demokratischen Öffentlichkeit<sup>43</sup> hemmen, ohne die ein Übergang zu einem europäischen Bundesstaat nicht vorstellbar ist. Willkürlich wirken diese Schranken deshalb, weil zwar der bereits erreichte *acquis communautaire* im Bereich des Rundfunkwesens und beim Internet nicht in Frage gestellt wird,<sup>44</sup> demgegenüber aber darauf abgestellt wird, dass demokratische Selbstbestimmung auf die Möglichkeit, sich im eigenen Kulturraum verwirklichen zu können, besonders angewiesen sei bei Entscheidungen, wie sie insbesondere „in Teilbereichen der Medienordnung“ getroffen werden. Die damit im Ergebnis aufleuchtende Integrationsbarriere im Bereich der Presse mutet mit Blick auf die Konvergenz der Medien<sup>45</sup> technisch vor-digital und rechtlich ohne innere Legitimation an.

Problematischer ist indessen, dass damit eine Integrationsbarriere gerade in einem Bereich aufgestellt wird, der für die Entwicklung einer europäischen demokratischen Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung ist. Diesen Zusammenhang hatte das Bundesverfassungsgericht noch in seiner „Maastricht“-Entscheidung anerkannt. Dort hatte es betont, dass „Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig [sei], wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen verformt. [...] Derartige tatsächliche Bedingungen können sich, soweit sie noch nicht bestehen, im Verlauf der Zeit im institutionellen Rahmen der Europäischen Union entwickeln. Eine solche Entwicklung hängt nicht zuletzt davon ab, dass die Ziele der Gemeinschaftsorgane und die Abläufe ihrer Entscheidungen in die Nationen vermittelt werden. Parteien, Verbände, Presse und Rundfunk sind sowohl Medium als auch Faktor dieses Vermittlungsprozesses, aus dem heraus sich eine öffentliche Meinung in Europa zu bilden vermag“.<sup>46</sup> Diese Passage greift Karlsruhe in seiner „Lissabon“-Entscheidung offenbar bewusst nicht

---

<sup>43</sup> Vgl. Europäische Kommission, Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion, KOM (2005) 494 endg.; dies., Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, KOM (2006) 35 endg.; sowie z.B. *Brantner/Langenbucher*, Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel: Herausforderungen für die Kommunikationswissenschaft, in: *Langenbucher/Latzer* (Hrsg.), *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel*, 2006, S. 402 ff.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu *Ress/Ukrow*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 37. EL 2008, Art. 151 EG, Rdnr. 195 ff.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu *Ukrow*, Das Medienrecht auf dem Weg von technischer zu regulatorischer Konvergenz bei Wahrung kultureller Vielfalt, in: *Bröhmer et al.* (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*, Fs. *Ress*, 2005, S. 1305 ff.

<sup>46</sup> BVerfGE 89, 155 (185).

mehr auf – ein klares und fragwürdiges Signal gegen die Förderung der vorrechtlichen Voraussetzungen<sup>47</sup> für einen immer engeren Zusammenschluss innerhalb der EU.

## V. Das Europäische Parlament – Papiertiger bei der Vermittlung demokratischer Legitimation?

Wäre die Entscheidung zum Vertrag von Lissabon nicht erst am 30. Juni 2009, sondern vor dem Wahltag 7. Juni 2009 veröffentlicht worden – die Beteiligung der Bevölkerung an den Wahlen zum Europäischen Parlament wäre möglicherweise noch schwächer gewesen. Denn die Karlsruher Richter bemühen sich in ihrer Entscheidung zwar im Ansatz um eine sachgerechte Analyse der steten Verbesserungen, die die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung der EG seit den Römischen Verträgen erfahren hat und nunmehr durch den Vertrag von Lissabon erfahren soll.<sup>48</sup> Entscheidungsleitend ist demgegenüber aber ein Verständnis des Grundsatzes *One Man, One Vote*,<sup>49</sup> um die demokratische Legitimationsfähigkeit des Europäischen Parlaments zu negieren, das rechtsvergleichend, wie ein Blick zum Beispiel auf den US-Senat belegt, selbst im angelsächsischen Ursprungsbereich dieses Grundsatzes keineswegs selbstverständlich ist.

Das Europäische Parlament muss daher als einer der Verlierer der Karlsruher Entscheidung benannt werden: Es verliert an verfassungsgerichtlicher Akzeptanz in dem größten Mitgliedstaat der EU – ein Vorgang mit noch nicht absehbaren Folgewirkungen auch für sein Binnenleben. Denn wenn das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle des Urteils die Bedeutung des Gegenübers von Regierung und Opposition für die demokratische Verfasstheit eines Gemeinwesens betont,<sup>50</sup> dann ist es naheliegend, mit Blick auf das demokratische Verständnis auch des Europäischen Parlaments die „technische Kooperation“ kritisch zu hinterfragen, die es bislang zwischen den beiden größten Fraktionen des Europäischen Parlaments insbesondere bei Personalfragen gab. Denn eine „organisierte politische Opposition“ lässt sich mit der faktisch seit langem bestehenden großen Koalition zwischen EVP und SPE im Europäischen Parlament nur schwer in Deckung bringen.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. hierzu z.B. *Haack*, Verlust der Staatlichkeit, 2007, S. 303 ff.

<sup>48</sup> Vgl. BVerfG, (Fn. 4), Rdnr. 288.

<sup>49</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnrn. 279, 289 ff.

<sup>50</sup> Vgl. *ibid.*, Rdnrn. 268, 270.

<sup>51</sup> Vgl. zu dieser Koalition z.B. *Hänsch*, Europa hat gewählt – was nun?, Erfahrungen des ehemaligen EP-Präsidenten 1994-1997, [www.uni-hildesheim.de/de/39777.htm](http://www.uni-hildesheim.de/de/39777.htm) (25.11.2009).

## VI. Bundesverfassungsgericht und EuGH – von der „Kooperation“ zur Konfrontation?

Wie sehr die Entscheidung vom 30. Juni 2009 einen Rückschritt bei der verfassungsgerichtlichen Offenheit für eine Vertiefung der europäischen Integration darstellt, unterstreicht nicht zuletzt die stillschweigende Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung zu einem Kooperationsverhältnis zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht. In seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 zum Vertrag von Maastricht hatte das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Frage, wer letztlich darüber entscheidet, ob sich die Herrschaftsgewalt der EG noch im Rahmen des Integrationsprogramms des EG-Vertrags bewegt oder dieses überschreitet, auf eine eigene Letztentscheidung, namentlich im Bereich des Grundrechtsschutzes, verzichtet. Stattdessen betonte es das „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH beim Grundrechtsschutz, in dem der EuGH den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiere und das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken könne.<sup>52</sup>

Von diesem „Kooperations“-Ansatz, den das Bundesverfassungsgericht seit 1993 betonte<sup>53</sup> und den jüngst auch Generalanwältin *Kokott* in Schlussanträgen für den EuGH unterstrich,<sup>54</sup> findet sich in der Entscheidung vom 30. Juni 2009 kein Wort mehr. Dies muss um so mehr überraschen, als gerade in jüngerer Zeit einige Urteile des EuGH die Grenzen des Integrationsprogramms der EG unterstrichen und Rechtsakte der EG wie beispielsweise deren erste Tabakwerberichtlinie<sup>55</sup> oder die Anti-Terror-Verordnungen<sup>56</sup> deshalb für nichtig erklärten.

In klarer Abgrenzung zur bisherigen Judikatur betont das Bundesverfassungsgericht nunmehr, dass „zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung [...] die europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Rechtsgedankens [verlange], dass sowohl eine Ultra-vires-Feststellung wie auch die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität nur dem Bundesverfassungsgericht obliegt“. Eine Konfrontation mit dem EuGH scheint hier vorprogrammiert. Es bleibt abzuwarten, ob dieses konfrontative Szenario durch die anstehende Entscheidung im Fall *Honeywell* weiter zugespitzt wird.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> BVerfGE 89, 155 (174).

<sup>53</sup> Vgl. BVerfGE 102, 147 (163).

<sup>54</sup> Vgl. Schlussanträge GAin *Kokott* zu EuGH, Rs. C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri/ Regione autonoma della Sardegna*, noch nicht in amtl. Slg., Nr. 21.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-376/98, *Deutschland/Europäisches Parlament und Rat*, Slg. 2000, I-8419; dazu z.B. *Stein*, Keine Europäische „Verbots“-Gemeinschaft, EWS 2001, S. 12.

<sup>56</sup> EuGH, verb. Rs. C-402/05 und C-415/05, *Kadi*, Slg. 2008, I-6351; dazu z.B. *Ress/Ukrow*, (Fn. 44), Art. 60 EG, Rdnr. 50 ff.

## VII. Ausblick

In der politischen Debatte der Bundesrepublik Deutschland wurde bislang immer wieder als Zielperspektive der europäischen Einigung ein demokratischer und handlungsfähiger europäischer Bundesstaat benannt. Es war europapolitisches Allgemeinut, dass die Europäische Union mehr sein muss als ein großer Binnenmarkt – eine Schicksalsgemeinschaft, Wertegemeinschaft, Lebensgemeinschaft, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft und zugleich Verantwortungsgemeinschaft. Diese Ziele zu erreichen wird durch das Karlsruher Urteil innerhalb Deutschlands erkennbar nicht leichter. Zugleich müssen bei unseren europäischen Partnern die Zweifel am Willen Deutschlands wachsen, das europäische Projekt weiter zu befördern. Im Zeichen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist dies leider ein völlig falsches verfassungsrechtliches und europapolitisches Signal.

---

<sup>57</sup> Vgl. hierzu *Gerken/Rieble/Roth/Stein/Streinz*, (Fn. 8), S. 41 ff.

