

Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und  
Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Roland Lhotta · Jörn Ketelhut  
Helmar Schöne *Hrsg.*

# Das Lissabon-Urteil

Staat, Demokratie und europäische  
Integration im „verfassten politischen  
Primärraum“



Springer VS

---

# **Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland**

Weitere Bände in dieser Reihe  
<http://www.springer.com/series/12285>

---

Roland Lhotta • Jörn Ketelhut  
Helmar Schöne (Hrsg.)

# Das Lissabon-Urteil

Staat, Demokratie und europäische  
Integration im „verfassten politischen  
Primärraum“

*Herausgeber*

Dr. Roland Lhotta  
Helmut Schmidt Universität Hamburg  
Deutschland

Dr. Helmar Schöne  
Pädagogische Hochschule  
Schwäbisch Gmünd  
Deutschland

Dr. Jörn Ketelhut  
Helmut Schmidt Universität Hamburg  
Deutschland

Der vorige Band der Reihe ist 2008 unter altem Reihentitel „Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft“ erschienen.

ISBN 978-3-531-17925-4  
DOI 10.1007/978-3-531-94044-1

ISBN 978-3-531-94044-1 (eBook)

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.springer-vs.de](http://www.springer-vs.de)

# Inhalt

<i>Helmar Schöne, Roland Lhotta, Jörn Ketelhut</i> Einleitung.....	7
<i>Jörn Ketelhut</i> Das Bundesverfassungsgericht und die konstitutionelle Dimension der europäischen Integration.....	15
<i>Marcus Höreth</i> Die Demokratieverflechtungsfälle – Warum die EU nach dem Lissabon-Urteil demokratisch defizitär bleiben muss .....	37
<i>Roland Lhotta</i> Integrationsverantwortung und parlamentarische Repräsentation: Ein Rückzugsgefecht – und ein Rettungsversuch.....	67
<i>Tobias Auberger und Wolfram Lamping</i> Zwischen Scheinparlamentarisierung, Selbstbehauptung und strategischer Ressource: Das Urteil des Bundesverfassungs- gerichts zum Vertrag von Lissabon .....	89
<i>Lazaros Miliopoulos</i> Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Staatstheoretische und rechtsdogmatische Einordnung.....	107
<i>Hartmut Aden</i> Die EU-Innen- und Strafjustizpolitik auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts: Grundrechtsschutz, ausgeblendete Exekutivdominanz und Wettbewerb zwischen Gerichten.....	137

*Verena Schäfer*

Die Politikgestaltungsfähigkeit des Nationalstaates nach dem  
Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ..... 159

*Ulrich Hufeld*

Das Lissabon-Urteil und die Folgerechtsprechung: Bewährungs-  
proben und Rückwirkung auf die operative Europapolitik..... 191

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren..... 217

# Einleitung

*Helmar Schöne, Roland Lhotta, Jörn Ketelhut*

Im Jahr 2005 wurde durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden das Projekt einer gemeinsamen europäischen Verfassung zu Fall gebracht. In beiden Ländern fand sich keine Bevölkerungsmehrheit für den Entwurf eines EU-Verfassungsvertrags, der 2003 vom Europäischen Konvent erarbeitet und im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Rom feierlich unterzeichnet worden war. Um die Reform des europäischen Primärrechts dennoch voranzutreiben und die im Post-Nizza-Prozess verabredeten Änderungen im europäischen Vertragswerk zu retten, verständigten sich die europäischen Staats- und Regierungschef 2007 auf den Vertrag von Lissabon.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Spagat versucht, einerseits viele inhaltliche Neuerungen des Verfassungsvertrages zu erhalten und ihn andererseits so zu gestalten, dass eine Zustimmung auch in jenen Mitgliedstaaten, welche den Verfassungsentwurf abgelehnt hatten, erreicht werden konnte. Um das zu ermöglichen, wurden im Ratifikationsprozess des Lissabonner Reformvertrages immer wieder die bei den Mitgliedsstaaten verbleibenden Kompetenzen hervorgehoben, wie umgekehrt vermieden wurde, der Europäischen Union eine wie auch immer geartete Staatsqualität zuzusprechen. Es galt, jeden Eindruck von der Finalität des europäischen Integrationsprojektes zu vermeiden, um die Ratifikation nicht zu gefährden.

Die zwischen den europäischen Staats- und Regierungschefs im Vertrag von Lissabon vereinbarten Änderungen zielten unter anderem auf die rechtliche Fusion von Europäischer Union und Europäischer Gemeinschaft, auf die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, auf die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente bei der europäischen Gesetzgebung, auf die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative, auf die Schaffung des neuen Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates, auf die Kompetenzerweiterung des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta der Europäischen Union.

Diese Reform-Maßnahmen fanden zwar in allen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten die notwendigen Mehrheiten, konnten aber nicht die Bevölkerung in dem einzigen EU-Mitgliedsland überzeugen, in welchem ein Parlamentsbeschluss nicht genügte, sondern eine Volksabstimmung erforderlich war,

um den Lissabonner Vertrag anzunehmen: in Irland. Die Iren ließen den Vertrag im Juni 2008 im ersten Anlauf scheitern, um ihn bei einer Wiederholung des Referendums 2009 dann aber doch in Kraft treten zu lassen.

In die Zeitspanne unmittelbar nach dem ablehnenden irischen Referendum fiel das sogenannte Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009. In dem viel beachteten Urteil hat sich das bundesdeutsche Verfassungsgericht zum Fortgang der Europäischen Integration sowie zur unantastbaren Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland geäußert. Die äußerst grundsätzliche Art und Weise der Einlassungen der Verfassungsrichter haben zu einer umfangreichen Rezeption des Urteils geführt, die sowohl hinsichtlich seiner inhaltlichen Aussagen als auch hinsichtlich der künftigen deutschen Performanz im Integrationsprozess höchst divergent ausgefallen ist.

## Entscheidungsprozess in Deutschland

In Deutschland erfolgte die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon mit deutlichen Mehrheiten: Der Bundestag billigte den Vertrag im April 2008 mit 515 Ja-Stimmen. 58 Parlamentarier votierten dagegen, ein Abgeordneter enthielt sich der Stimme. Im Mai ratifizierte auch der Bundesrat den EU-Vertrag: 15 Bundesländer stimmten zu. Nur das Land Berlin enthielt sich auf Drängen der dort mitregierenden Partei Die Linken, die später auch die Klage gegen das Gesetz zum Lissabon-Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht unterstützt hat.

Neben der Bundestagsfraktion der Linken reichten der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, weitere einzelne Abgeordnete sowie der Vorsitzende der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp), Klaus Buchner, Klage beim Bundesverfassungsgericht ein.<sup>1</sup> Auf Bitten des Bundesverfassungsgerichts unterzeichnete Bundespräsident Horst Köhler die Ratifikationsurkunde zum Lissabon-Abkommen solange nicht, bis das Gericht über die einstweiligen Anordnungen entschieden hatte. Die Kläger machten geltend, dass das im Bundestag verabschiedete Gesetz zum Vertrag von Lissabon gegen Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2, Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz verstoße und die Abgeordneten in ihren Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz verletze. Außerdem würde der Deutsche Bundestag in seinen Rechten als legislatives Organ verletzt. Die mündliche Verhandlung vor dem zweiten Senat<sup>2</sup> fand im Februar 2009 statt.

---

1 Klagebevollmächtigte des MdB Gauweiler waren die Professoren Murswiek und Bub, Bevollmächtigter der Bundestagsfraktion der Linken war Prof. Fisahn,

2 Beteiligte Richter waren Voßkuhle, Broß, Osterloh, Di Fabio, Mellingerhoff, Lübke-Wolff, Gerhardt, Landau.

Am 30. Juni 2009 verkündete das Bundesverfassungsgericht seine einstimmige Entscheidung: Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Dagegen verstößt das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union gegen Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG, weil dem Bundestag und dem Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden. Das Verfassungsgericht verfügte, dass die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon solange nicht hinterlegt werden durfte, wie die von Verfassungs wegen erforderliche gesetzliche Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungsrechte nicht in Kraft getreten war.<sup>3</sup>

Obwohl das Bundesverfassungsgericht dem Vertrag von Lissabon attestiert, dass er grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar sei, sind seine Ausführungen zur souveränen Staatlichkeit, zur Demokratie, zu den Grundrechten und den Kernbereichen staatlicher Tätigkeit von einem Misstrauen in den Integrationsprozess sowie die adäquate Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durchtränkt, das sich nicht nur mit etatistischen Abwehrreflexen und institutionellen Eigeninteressen erklären lässt. Betrachtet man die publizistischen und fachwissenschaftlichen Reaktionen auf das Urteil, so finden sich einesteils ganz unterschiedliche Interpretationen der inhaltlichen Botschaften des Urteils und anderenteils unterschiedliche Einschätzungen der Folgen des Urteils für die zukünftige Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses. Diese Divergenz ist nicht zuletzt auf den Umfang des Urteils zurückzuführen, das mit 421 Absätzen einen geradezu enzyklopädischen Charakter hat und das in manchen Teilen einer ausführlichen wissenschaftlichen Arbeit ähnlicher ist als einem verfassungsrechtlichen Urteil.

Die durch das Urteil erzwungene Revision der Begleitgesetzgebung zum Lissabon-Vertrag, also des Integrationsverantwortungsgesetzes und des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie die vom 10. Juni 2010 datierende neue Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU, haben zudem die Parameter für die Governance im europäischen Mehrebenensystem und für die deutsche Europapolitik neu justiert.<sup>4</sup>

---

3 Pressemitteilung des BVerfG, Nr. 72/2009 vom 30. Juni 2009 und BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

4 Vgl. dazu Arnauld, Andreas von/Hufeld, Ulrich (Hrsg.) (2011): Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen. IntVG/EUZBBG/EUZBLG. Handkommentar, Baden-Baden: Nomos. Das BVerfG hat im übrigen die im Lissabon-Urteil eingeschlagene Linie einer parlamentarischen Rückbindung der Integrationsverantwortung im Bereich der europäischen

## Zu den Beiträgen dieses Bandes

Reichlich Gründe also, eine detaillierte Bestandsaufnahme des Verfassungsgerichtsurteils zum Vertrag von Lissabon vorzunehmen. Das geschah auf einer Tagung der Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), die am 8. und 9. April 2010 an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg stattfand. Initiiert und inhaltlich vorbereitet wurde die Tagung von *Roland Lhotta* und *Jörn Ketelhut*. Dieser Band umfasst die in Hamburg präsentierten Beiträge in aktualisierter Form sowie die Aufsätze zweier weiterer Autoren. Die Inspektion des Lissabon-Urteils ist von grundsätzlicher Bedeutung, weil sie einen Blick auf das Staats- und Demokratieverständnis des höchsten deutschen Gerichts bietet, eine Einschätzung des Verhältnisses der deutschen Verfassungsorgane im europäischen Integrationsprozess ermöglicht und Diskussionsbeiträge zum Fortgang der Integration der Europäischen Union liefert. Damit richtet sich das vorliegende Buch sowohl an Politik- und Sozialwissenschaftler als auch an Rechtswissenschaftler.

Der Band wird eröffnet durch einen Beitrag von *Jörn Ketelhut*, der die institutionellen Eigeninteressen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs untersucht. Dem Weg, den die europäische Rechtsprechung des deutschen Verfassungsgerichts genommen hat, stellt Ketelhut die Bemühungen des höchsten europäischen Gerichts gegenüber, dem supranationalen Recht konstitutionelle Konturen zu geben. Während der Europäische Gerichtshof durch eine extensiv betriebene Subjektivierung von Rechtspositionen seinen Aktionsradius erweitert hat, versucht das Bundesverfassungsgericht dem Eindringen des europäischen Rechts Schranken zu setzen. Der Beitrag zeigt, dass Höchst- und Verfassungsgerichte nicht als politisch neutrale Schiedsrichter in Erscheinung treten, sondern in ihrer Rechtsprechung handfeste institutionelle Eigeninteressen verfolgen. Um diese zu erkennen, bedarf es kontextsensibler, nicht nur von juristischem, sondern auch von politikwissenschaftlichem Sachverstand geprägter Analysen der höchstrichterlichen Dogmatik.

*Marcus Höreth* beschäftigt sich mit dem im Lissabon-Urteil zum Ausdruck kommenden Demokratieverständnis des höchsten deutschen Gerichts. Zum einen attestiert er dem Verfassungsgericht ein widersprüchliches Demokratieverständnis: Das Urteil entscheidet sich nicht zwischen verschiedenen Leitbildern, dem der Parlamentsouveränität und dem der Verfassungssouveränität.

---

Governance eindrucksvoll weitergeführt in den Urteilen zum Organstreit über die Beteiligungsrechte des Bundestages an der EFSF – 2 BvE 8/11 vom 28. Februar 2012 sowie über die (erfolglosen) Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10 und 2 BvR 1099/10 vom 7. September 2011.

Auf der einen Seite verfolgt das Gericht das Leitbild der Parlamentsouveränität, indem es die Rolle des Bundestages als Träger der Integrationsverantwortung betont. Auf der anderen Seite ist das Leitbild der Verfassungssouveränität unübersehbar, als deren Hüter das Bundesverfassungsgericht selbst agiert, das so zum Letztentscheider über weitere europäische Integrations Schritte wird. Zum anderen wirft Höreth dem Verfassungsgericht vor mit einem nationalstaatlichen Denken verhafteten Modell demokratischer Legitimität der zukünftigen Ausgestaltung einer europäischen Demokratie im Wege zu stehen, weil es das Ideal einer parlamentarischen Mehrheitsherrschaft verfolgt, das nicht zu modernen Verhandlungsdemokratien passt und zu einem europäischen Bundesstaat schon gar nicht.

Im Kontext repräsentations- und parlamentarismustheoretischer Reflexionen wird das Lissabon-Urteil von *Roland Lhotta* diskutiert. Dafür bietet er unterschiedliche Lesarten des Urteils an. Einerseits könne man die Argumentation des Verfassungsgerichts als widersprüchlich verstehen. Schließlich betone das Gericht den alten konstitutionellen Dualismus von Parlament und Regierung, indem es den Bundestag zum Zentrum souveräner staatlicher Politik erklärt, um ihm gleichzeitig, an der adäquaten Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung zweifelnd, in ein dichtes Netz von Kontrollen einzubetten, was dem Bild der Parlamentsouveränität widerspricht. Wenn man aber die klassischen Parlamentsfunktionen wie Repräsentation und Gesetzgebung nicht als genuine Parlamentsfunktionen denke, sondern sie als komplexe Prozesse eines „separation-of-powers-game“ betrachte, dann lasse sich das Urteil andererseits als Beitrag des Verfassungsgerichts zur Kontextualisierung eines modernen parlamentarischen Systems komplexer Demokratie in der Mehrebenen-Governance verstehen.

Das Autorenduo *Tobias Auberger* und *Wolfram Lamping* wirbt für eine Beruhigung der zum Teil erregten Diskussionen des Lissabon-Urteils. Die Autoren legen dar, dass sich durch das Urteil weder an den Handlungsspielräumen des Parlaments in Europafragen noch an der Stellung des deutschen Verfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess etwas ändern wird. Vielmehr ist das Urteil als ein symbolischer Akt der Selbstvergewisserung des höchsten deutschen Gerichts zu lesen, den die Autoren als „symbolischen Optionenerhalt“ bezeichnen. Ferner sprechen sie von einer „symbolischen Parlamentarisierung“, weil davon auszugehen ist, dass die Rollenerwartungen, die das Verfassungsgericht an das Parlament gestellt hat, den Praxistest kaum überstehen werden und die Zügel, die den deutschen Regierungsvertretern vom Parlament angelegt werden, auch zukünftig elastisch ausfallen dürften.

Eine komplexe staatstheoretische und rechtsdogmatische Beurteilung des Lissabon-Urteils nimmt *Lazaros Miliopoulos* vor. In den Mittelpunkt seiner

Einordnung stellt er insbesondere das neue Instrument der „Identitätskontrolle“, mit der überprüft wird, ob im europäischen Integrationsprozess ein unantastbarer Kerngehalt der Verfassungsidentität des deutschen Grundgesetzes gewahrt bleibt. Miliopoulos sieht das Lissabon-Urteil in der Tradition des Staatsverständnisses von Hermann Heller, weil sowohl das Verfassungsgericht als auch Heller betonen, dass sich der Staat als Organisationsform nur erhalten kann, wenn er ein Letztentscheidungsrecht für sich zu beanspruchen in der Lage ist. Im Ergebnis erachtet der Autor den an das Verfassungsgericht adressierten Vorwurf, die nationale Souveränität Deutschlands zu extensiv ausgelegt zu haben, als unzutreffend. Vielmehr sollte das Urteil als demokratietheoretische Bekräftigung des Subsidiaritätsprinzips gelesen werden.

Auf die demokratietheoretische und staatsrechtliche Einordnung des Lissabon-Urteils folgen drei Beiträge, die sich mit seinen Folgen für die Politikgestaltung in konkreten Anwendungsfeldern beschäftigen: Thematisiert werden die EU-Innen- und Strafjustizpolitik, die Anwendung der sogenannten Flexibilitätsklausel sowie die Folgerechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Themen Vorratsdatenspeicherung, Diskriminierungsschutz und Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes.

*Hartmut Aden* analysiert aus einer interdisziplinären Perspektive, die politik- und rechtswissenschaftliche Betrachtungsweisen miteinander verbindet, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur EU-Innen- und Strafjustizpolitik. Grundlage seiner Untersuchung sind neben dem Lissabon-Urteil auch andere höchstrichterliche Urteile – einesteils zum Europäischen Haftbefehl und anderenteils zur Vorratsdatenspeicherung. Aden sieht die Lissabon-Entscheidung ganz in der Tradition der vorsichtig lavierenden Europarechtsprechung des Verfassungsgerichts in den letzten Jahren. Kritisch merkt er an, dass die staatsrechtliche Verortung der Innen- und Strafjustizpolitik in der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Lissabon-Vertrag nicht überzeugt: Das Gericht nimmt eine enge formal-demokratietheoretische Perspektive ein und blendet Fragen nach der politischen Entscheidungsfindung auf dem Feld der EU-Innen- und Justizpolitik aus, die durch eine Exekutivdominanz der europäischen Kooperationsprojekte geprägt wird. Dieser verfassungsdogmatische Zugang führt dazu, dass das Gericht die Frage nach einer effektiven Gestaltung des Grund- und Menschenrechtsschutzes im europäischen Mehrebenensystem nicht beantworten kann.

Auch *Verena Schäfer* betont, dass das Lissabon-Urteil im Kontext der bisherigen Europa-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betrachtet werden muss, die sie durch Kontinuität geprägt sieht. In den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellt sie die sogenannte Flexibilitätsklausel im Art. 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Klausel ermöglicht es den

EU-Institutionen auch in Handlungsfeldern tätig zu werden, die von den Mitgliedstaaten bislang nicht an die Europäische Union übertragen worden sind. Schäfer zeigt, dass die Flexibilitätsklausel in der Praxis nicht zu einer entgrenzten europäischen Kompetenzerweiterung geführt hat, sondern ein Instrument zur Erhaltung der nationalstaatlichen Politikgestaltungsfähigkeit ist. Durch den im Lissabon-Urteil geschaffenen Kontrollvorbehalt sei aber zu befürchten, dass die Klausel an Bedeutung verliert und damit droht ein wichtiges dynamisches Handlungselement bei der Lösung europäischer Probleme verloren zu gehen.

In seinem den Band abschließenden Beitrag untersucht *Ulrich Hufeld* die Folgerechtsprechung des Lissabon-Urteils. Bestätigt sich in Urteilen zur Vorratsdatenspeicherung, zum Diskriminierungsschutz und zur Finanzstabilität des Euro-Raums die Vorbehaltsdogmatik, die sich im Verfassungsgerichtsurteil über den Lissabon-Vertrag findet? Hinsichtlich der Identitätskontrolle kommt Hufeld zu dem Schluss, dass der Identitätsvorbehalt des Bundesverfassungsgerichts nicht auf eine judikative Zurückdrängung der deutschen Integrationsbereitschaft zielt, sondern auf eine Sicherung der grundgesetzlich festgeschriebenen Identität deutscher Politik, auf die sich die EU weiter verlassen können soll. Bezüglich der Ultra-vires-Kontrolle meint Hufeld, dass das Bundesverfassungsgericht den Kontrollvorbehalt nicht aufgeben, aber im Zeichen der Europarechtsfreundlichkeit präzisiert hat.

## Dank

Sehr herzlich bedanken wir uns bei allen, die zum Gelingen dieses Buches beigetragen haben. Dazu gehören zuerst die Autoren, die geduldig auf sein Erscheinen gewartet haben. Ein großes Dankeschön geht an Christiane Traub, welche die Fertigstellung des Bandes mit viel Aufwand und Sorgfalt unterstützt hat. Für die Aufnahme des Sammelbandes in die Reihe der Sektion danken wir erneut dem VS-Verlag und dem diese Ausgabe betreuenden Team.

# Das Bundesverfassungsgericht und die konstitutionelle Dimension der europäischen Integration\*

Jörn Ketelhut

## 1. Einleitung

Mit dem Urteil zum Lissabon-Vertrag hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 30. Juni 2009 zum Stand und zum Fortgang der europäischen Integration Stellung bezogen. Seine Äußerungen tragen betont kritische Züge. Sie verkünden keine guten Nachrichten, jedenfalls nicht aus Perspektive des Europarechts. Zwar lautet die zentrale Botschaft des Urteils, dass das Grundgesetz (GG) einer Ratifikation des EU-Reformvertrages nicht im Wege steht. Dies ändert freilich nichts an dem Umstand, dass die Richter des Zweiten Senats ihr Plazet nur unter Vorbehalt erteilt haben. Sie sind in diesem Zusammenhang nicht davor zurückgeschreckt, Teile der deutschen Begleitgesetzgebung mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu belegen und somit konkrete „Nachbesserungen“ einzufordern. Zudem zeigt das BVerfG in den 421 mit Randziffern versehenen Absätzen des Urteils deutlicher als bisher die *Grenzen* auf, denen der Integrationsprozess im Geltungsbereich des GG unterworfen ist. Diese dürfen fortan nicht überschritten werden. Die Karlsruher Richter gehen bei der Vermessung des „integrationsfesten“ Kerns der deutschen (Verfassungs-)Rechtsordnung geradezu enzyklopädisch vor. Ihre Überlegungen kommen in der Gestalt eines „Komplettkompendiums“ (Terhechte 2009: 725) daher, das sich an fast allen Fragen der supranationalen Integration systematisch abarbeitet. Noch nie hat sich das BVerfG in einer einzelnen Entscheidung derart umfassend mit diesem Problemkreis auseinandergesetzt. Was weiterhin auffällt, ist der bisweilen scharfe Ton, den das BVerfG anschlägt, um seine Positionen zu untermauern. Seit der seinerzeit sehr kontrovers diskutierten Maastricht-

---

\* Eine frühere Version dieses Beitrags ist unter dem Titel „Konstitutionelles Denken als ‚Motor‘ und ‚Bremse‘ der europäischen Integration: Ein Vergleich der Argumentationsstrategien von EuGH und BVerfG“ auf dem Workshop „Die Macht der Verfassung“, 26. und 27. November 2010, Universität Augsburg, präsentiert worden. Für Zuspruch und Ermunterung bei der Fertigstellung der vorliegenden Fassung möchte ich mich bei Berit Bliesemann de Guevara recht herzlich bedanken.

Entscheidung (BVerfGE 89, 155) hat man derartiges nicht mehr vom BVerfG gehört.

Im Hinblick auf seinen Umfang erscheint das Lissabon-Urteil fast wie eine „habilitationsgleiche Leistung“ (Häberle 2010: 321). Ein näherer Blick zeigt jedoch, dass die Karlsruher Verfassungsrichter sich davor hüten, wissenschaftliches Neuland zu betreten. Zwar nehmen sie den aktuellen Diskurs über Recht und Politik im EU-Mehrebenensystem zur Kenntnis, aber Auswirkungen auf ihre Argumentation hat er nicht. Stattdessen feiern mittlerweile längst tot geglaubte Souveränitätsvorstellungen Wiederauferstehung (Leibfried 2010: 329). Da ist er wieder: der souveräne Nationalstaat des neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhunderts – und die Karlsruher Richter sind angetreten, seine Lehre hinaus in die Welt zu tragen. Das BVerfG leitet damit eine Zeitenwende ganz eigener Art ein. Während andere versuchen, z. B. unter dem Stichwort „Governance“ angemessene Konzepte für die komplexen Formen des „Regierens“ in inter- und transnationalen Räumen zu finden oder sich der Herausforderung stellen, über Modelle rechtlich gebundener und demokratisch legitimer politischer Herrschaft zu reflektieren, die den staatlichen Kontext nicht mehr zwingend voraussetzen, beschreiten die Karlsruher Richter im Lissabon-Urteil einen rückwärtsgewandten Weg: Sie versagen sich konsequent dem zeitgenössischen Diskurs. Stattdessen erheben sie einen demokratie- und staatsrechtlich aufgeladenen Souveränitätsbegriff zum Dreh- und Angelpunkt ihrer Argumentation. Stand und Entwicklungspotenziale der europäischen Integration erscheinen dadurch in einem ganz anderen Licht – einem Licht, das bisweilen bizarre Schatten wirft.

Die Ansichten, die das BVerfG im Lissabon-Urteil vertritt, lassen sich mit denen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) kaum in Einklang bringen. Beide Positionen geben völlig disparate Antworten auf die Frage, in welchem Verhältnis das mitgliedstaatliche und das supranationale Recht zueinander stehen (vgl. Wahl 2009: 591 ff.). Während das BVerfG theoretischen Konzepten und analytischen Kategorien anhängt, die sich allesamt im Spektrum des etatistisch-völkerrechtlichen Denkens bewegen, stützt der EuGH seine Argumentation auf die Autonomie und den konstitutionellen Charakter des europäischen Gemeinschaftsrechts. Für den EuGH sind die Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten schon seit geraumer Zeit in normhierarchische Strukturen eingebunden, die denen eines bundesstaatlich verfassten Systems entsprechen (Scharpf 2005: 728; Stone Sweet 2000: 160; Dehousse 1998: 67). Deshalb räumt der EuGH dem europäischen Recht höheren Rang als dem nationalen ein. Es fällt allerdings auf, dass der EuGH kaum rechts- oder verfassungstheoretische Argumente präsentiert, um seine Sicht der Dinge zu untermauern (Schroeder 2002: 112).