W

Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon

Mit Urteil vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden, dass das deutsche **Gesetz** zum **Vertrag von Lissabon** (Zustimmungsgesetz) mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Auch gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 45 und 93) bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Hingegen ist das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (sog. **Begleitgesetz**) **verfassungswidrig**, insoweit es Bundestag und Bundesrat keine hinreichenden Beteiligungsrechte im europäischen Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren einräumt. Die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon darf erst nach Änderung und Inkrafttreten des Begleitgesetzes erfolgen.

Anlass der Entscheidung waren Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren gegen das Zustimmungsgesetz, das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und das Begleitgesetz. **Beschwerdeführer** der Verfassungsbeschwerden sind Dr. Peter Gauweiler, MdB, die Mitglieder der Bundestagsfraktion DIE LINKE., der Bundesvorsitzende der ödp, Prof. Dr. Klaus Buchner, und vier Einzelpersonen, zu denen auch das ehemalige Mitglied des Europäischen Parlaments (EP), Franz Ludwig Graf von Stauffenberg, zählt. Dr. Peter Gauweiler, MdB, und die Bundestagsfraktion DIE LINKE. haben zusätzlich Anträge im Organstreitverfahren gestellt. **Antragsgegner** in den Organstreitverfahren sind sowohl der Deutsche Bundestag als auch die Bundesregierung. Die Beschwerdeführer bescheinigen der EU ein anhaltendes Demokratiedefizit, welches auch durch eine Stärkung des EP im Vertrag von Lissabon nicht behoben werde. Befürchtet wird auch ein Verlust der staatlichen Souveränität aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU.

Das BVerfG entwickelt den Maßstab seiner Prüfung – anknüpfend an die Entscheidung zum Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1993 – auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 GG, dem Wahlrecht, das einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung garantiere. Dieses Recht sei elementarer Bestandteil des Demokratieprinzips. Es könne verletzt sein, wenn die Organisation der Staatsgewalt so geändert werde, dass z. B. dem Deutschen Bundestag als dem Organ, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen sei, keine Aufgaben von substantiellem politischem Gewicht blieben. Das Grundgesetz ermögliche es aber, Deutschland in eine internationale, insbesondere auch eine europäische Friedensordnung einzufügen; das BVerfG prägt hier den **Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit**. Voraussetzung für eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU sei jedoch, dass das **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** beachtet werde. Hiernach dürfen der EU nur sachlich begrenzte Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten übertragen werden, die eigenständige Schaffung neuer Zuständigkeiten durch die EU muss ausgeschlossen sein. Die Mitgliedstaaten müssten die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebensverhältnisse noch politisch gestalten können. Die europäische Integration dürfe gemäß Art. 23 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führen. Betont wird die dauerhafte **Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane**, insbesondere auch die des Bundestages. Gleichzeitig fordere das Grundgesetz, dass die Ausgestaltung der EU selbst demokratischen

Nr. 54/09 (01. Juli 2009)

Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.

Grundsätzen entsprechen müsse. Die jeweils geforderte Reichweite der demokratischen Legitimation hänge dabei vom Ausmaß der Integration ab. Die über die mitgliedstaatlichen Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der EU, abgestützt durch das EP, reiche aus, soweit u. a. das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt bleibe.

Gemessen an diesem Maßstab hält das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon nach Ansicht des BVerfG den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an die EU stellt, im Grundsatz stand. Die **EU** sei zwar nach dem Vertrag von Lissabon weit integriert, doch werde **kein Bundesstaat** geschaffen, es handele sich bei der EU um einen Verbund souveräner Staaten. Pointiert beschreibt das BVerfG hierbei die Gestalt des EP: Dieses sei eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten, nicht der Bürger, auf die der Grundsatz der Wahlgleichheit keine Anwendung finde. Diese Beschränkung der europäischen Hoheitsgewalt könne auch durch andere Regelungen des Vertrags, z. B. durch die Mitwirkungsrechte nationaler Parlamente, nicht behoben werden. Deutschland bleibe ein souveräner Staat. Die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung könne jedenfalls dann hinreichend kontrolliert werden, wenn die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat gestärkt würden, wie das Gericht bei der Würdigung des Begleitgesetzes näher darstellt. Dem Bundestag blieben trotz der neu begründeten Zuständigkeiten der EU Aufgaben von substantiellem Gewicht. Unter anderem seien zwar im Bereich der Strafrechtspflege die Zuständigkeiten der EU erheblich erweitert, dies sei jedoch unter der Voraussetzung einer engen Auslegung und einer besonderen Rechtfertigung mit dem Grundgesetz vereinbar. Gleiches gelte für die neuen Zuständigkeiten im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Streitkräfte bestehe fort. Auch blieben dem Bundestag in hinreichendem Umfang sozialpolitische Gestaltungsräume.

Hingegen verstoße das Begleitgesetz in Teilen gegen Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 GG und müsse daher verfassungskonform geändert werden. Während das BVerfG die im Begleitgesetz geregelte Ausübung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle nicht kritisiert, sieht es insbesondere Defizite bei der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in den unterschiedlichen Fällen der Vertragsänderung des Vertrags von Lissabon. Bisher nicht berücksichtigt im Begleitgesetz sei unter anderem das **vereinfachte Änderungsverfahren** gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV. Diese Norm eröffne den Regierungsvertretern im Europäischen Rat einen weiten, für den deutschen Gesetzgeber kaum vorhersehbaren Handlungsspielraum für Änderungen des Primärrechts. Jede Änderung im vereinfachten Verfahren bedürfe daher eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 bzw. Satz 3 GG. Des Weiteren sehe der Vertrag von Lissabon eine **allgemeine Brückenklausel** in Art. 48 Abs. 7 EUV vor, durch welche die Abstimmungsmodalitäten im Rat und das anzuwendende Gesetzgebungsverfahren geändert werden können. Auch hierbei handele es sich um eine primärrechtliche Änderung der Verträge, eine Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat erfordere daher ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 bzw. Satz 3 GG. Das vom Vertrag von Lissabon in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV eingeräumte Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente sei kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt. Zudem müsse dem Bundestag die Ausübung des Ablehnungsrechts unabhängig von einer Entscheidung des Bundesrates eingeräumt werden. Auch soweit die EU von der **Flexibilitätsklausel** des Art. 352 AEUV Gebrauch machen wolle, um die bestehenden Zuständigkeiten zielgebunden abzurunden, setze dies wegen der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle ein Gesetz auf der Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 bzw. Satz 3 GG voraus.

Der **Bundestag** plant die Verabschiedung des gemäß den Vorgaben des BVerfG überarbeiteten Begleitgesetzes noch in dieser Legislaturperiode. Anvisiert ist eine **Sondersitzung am 26. August 2009** für die erste Lesung. Die abschließende dritte Lesung soll in einer **Sondersitzung am 8. September 2009** stattfinden. Der Bundesrat könnte dann am 18. September 2009 zustimmen. Bevor der Vertrag von Lissabon in Kraft treten kann, muss aber noch das irische Volk in einem zweiten Referendum voraussichtlich im Oktober 2009 sich mehrheitlich für den Vertrag aussprechen. Außerdem stehen die Unterzeichnung der Ratifikationsurkunden durch den tschechischen Staatspräsidenten Václav Klaus und den polnischen Staatspräsidenten Lech Kaczyński noch aus.

Quelle: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08.

Verfasser/in: RDn Dr. Birgit Schröder, Fachbereich WD 3, Verfassung und Verwaltung
Tel.: (030) 227-32325, Email: vorzimmer.wd3@bundestag.de
RRn Dr. Christina Last, Fachbereich WD 11, Europa
Tel.: (303) 227-33614, Email: vorzimmer.wd11@bundestag.de