Humanistische Union

Kissenschlacht im Glashaus

Mit seinem Lissabon-Urteil hat das BVerfG weder die Stellung des Parlamentes noch die eigene gestärkt,

aus: vorgänge Nr. 194, Heft 2/2011, S. 119-127

Glaubt man der überwiegenden Wahrnehmung, dann hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit dem sog. „Lissabon-Urteil" vom 30. Juni 2009[1] auf 148 Seiten und mit 421 Randziffern der künftigen Europäischen Integration strikte Vorgaben gemacht und zugleich einem weiteren Souveränitätstransfer enge Schranken gesetzt. Würde das Gericht nicht nur „bellen", sondern auch „beißen", so befürchten nicht Wenige, dann wären die politischen, destabilisierenden Folgen sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene kaum absehbar. Diese Atteste erstaunen, hatte der Zweite Senat des BVerfG in seinem mit Spannung erwarteten und mit Erleichterung aufgenommenen Urteil zu mehreren Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Lissabon doch erwartungsgemäß die grundsätzliche Vereinbarkeit des neuen EU-Reformvertrags (bzw. des deutschen *Zustimmungsgesetzes*[2] sowie des *Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes*[3]) mit dem deutschen Grundgesetz bestätigt. Es hatte grundsätzlich den Weg für die Ratifizierung des im Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichneten Vertrags durch den Bundespräsidenten frei gemacht. Das Urteil sei dementsprechend „ein eindeutiges Ja zum Lissabon-Vertrag und eine Stärkung des deutschen Parlaments", so der Präsident des BVerfG, Andreas Vosskuhle[4].

Allerdings hatte das Gericht dem Gesetzgeber integrationspolitische Warnungen mit auf den Weg gegeben sowie die Gelegenheit genutzt, grundlegende und von ihm selbst gestellte Fragen zur Integration zu beantworten. Zugleich zwang es Bundestag und Bundesrat zu substantiellen Nachbesserungen des ursprünglichen *Begleitgesetzes* über die Rolle und Beteiligungsrechte der beiden deutschen Legislativorgane in EU-Fragen, denn dieses hatte, nach Ansicht der Richter, in Ermangelung hinreichender Beteiligungsrechte gegen die Verfassung verstoßen. Ohne die Aufsicht der nationalen Parlamente, so der Grundtenor des Gerichtsurteils, fehlt der Integration (noch) das demokratische Fundament. Das Gericht schien, so der Konsens im Bundestag, die deutsche, wenn nicht die europäischen Demokratie(n) errettet, zumindest jedoch eine Parlamentarisierung des Integrationsprozesses sichergestellt zu haben: vom Bild des „Stoppsignal[s] für alle Exekutiven, sei es in Brüssel, sei es in Berlin, die der Auffassung sind, dass der Parlamentarismus bzw. seine Stärkung Sand im Getriebe des europäischen Räderwerks sind" (Roth, SPD) bis zum vom Abgeordneten Löning (FDP) konstatierten „neuen Rollenverständnis des Bundestages" (229.Sitzung des Bundestages vom 01.07.2009).

Wir argumentieren dagegen, dass das Urteil, das getränkt ist von einem Misstrauen gegen die ungezügelte Dynamik des Integrationsprozesses und einem skeptischen Hoffen auf die mitwirkende und integrationsgestaltende, im Kern jedoch kontrollierende und integrationszügelnde Verantwortlichkeit von Bundestag und Bundesrat, kaum substantielle Auswirkungen sowohl auf das innerstaatliche Macht- und Institutionengefüge als auch auf die europäische Integration zeitigen wird.

Europäische Integration unter Verfassungsvorbehalt

In seiner Urteilsbegründung zeigte das Gericht – sehr verkürzt ausgedrückt[5] – weitreichende politische und rechtliche Integrationsbedingungen und Schranken der Integration *für die Bundesrepublik* auf und wagte

sich damit auf innenpolitisch weitgehend dethematisiertes und integrationspolitisch zugleich heikles Gelände vor. Mit dem Ziel vor Augen, die Bundesrepublik vor der Aufgabe ihrer eigenen souveränen Staatlichkeit zu (be-)schützen, zeigten die Karlsruher Richter aus ihrer Sicht nicht nur die *verfassungsrechtlichen* Grenzen des europäischen Integrationsprozesses auf, sondern auch *sachliche* Integrationsgrenzen, indem das Gericht einen konkreten und verbindlichen, wenngleich nicht abschließenden Katalog integrationsfester Politikbereiche im Sinne einer Aufzählung von verfassungsidentitären Staatsaufgaben, gleichsam vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts ausgenommenen „nationalen Reservaten"[6], formulierte. Durch die Selbstinthronisierung des BVerfG als ultimative Prüfbastion bei der Kompetenzausübung der EU und der Kompetenzübertragung auf diese sind Bundestag und Bundesrat nun in einer Art auf Dauer gestellter „Probezeit" in Europafragen: Wenn sie ihrer Integrationsverantworiung, und das meint primär ihrer Verantwortung gegenüber dem Grundgesetz und der Staatlichkeit der Bundesrepublik, nicht angemessen nach-kommen, droht ihre punktuelle „Abmahnung" - unter Angabe von Gründen, die das Gericht zu liefern weiß.

Folgerichtig verstieß nach Ansicht des Gerichts das projektierte *Begleitgesetz*[7]zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon in deutsches Recht teilweise gegen das Grundgesetz (Art. 38 Abs. 1 i. V. mit Art. 23 Abs. 1): Die Legislative wurde aufgefordert, ein neues Begleitgesetz zu beschließen, in dem die *Beteiligungsrechte* und *Beteiligungspflichten* von Bundestag und Bundesrat weitaus stärker als (zuvor von beiden Legislativorganen selbst) vorgesehen ausgebaut und auf diesem Wege sowohl das Demokratie-als auch das Prinzip der Gewaltenteilung substantiell gestärkt werden sollten. Dass es sich zugleich um ein für die parlamentarische Demokratie vermutlich weitgehend folgenlose Politik handelt, wird ersichtlich, wenn man sowohl auf die vom Gericht formulierte neue Rollenzuschreibung an das Parlament als auch und v. a. auf die Selbstadressierung und Stellenbeschreibung des Gerichts im deutschen Institutionengefüge blickt.

Elastische Zügel: Das Verhältnis von Parlament und Regierung

Das BVerfG hatte den Finger in die Wunde der innerstaatlichen Gewaltenteilung und Demokratie gelegt: Es hat den deutschen Gesetzgeber, d. h. Bundestag und Bundesrat, an seine Integrationsverantwortung, mehr noch: an seine demokratische Mitwirkungspflicht in Europafragen im Allgemeinen und im Besonderen an seine demokratische Kontrollfunktion gegenüber der in Brüssel relativ ungebunden und aus den „Fesseln" der innerstaatlichen Machtverschränkung weitgehend herausgelöst handelnden Bundesregierung erinnert. Die Selbstmarginalisierung des Bundestags nicht nur im Ratifikations- und Umsetzungsprozess des Lissabon Vertrags war, unabhängig von den damit vom Gericht verfolgten Motiven und Absichten, *ein* Grund für das Gericht, diesen an seine Rechte und Pflichten im Integrationsprozess und gegenüber dem Grundgesetz zu erinnern. Die vom Gericht erzwungene Revision der Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag hatte daher das Ziel, den Prozess der schleichenden Selbstentwertung und Selbstentpflichtung des Parlaments zu unterbrechen und das Parlament zur Reflexion über Rolle und Rechte zu zwingen.

In seinem Urteil gab das Bundesverfassungsgericht daher den Klagen statt und er-klärte das im April 2008 beschlossene Begleitgesetz für verfassungswidrig. Die Verfassungswidrigkeit ergab sich aus den prozeduralen, institutionellen Regelungen des Vertrages von Lissabon, auf die hier nicht weiter eingegangen wird (verstärkte Übertragung von Zuständigkeiten, Verselbständigung der Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene). Die Mitgliedstaaten müssen für das Gericht Herren der Verträge bleiben (Rn 231), die „Verselbstständigung politischer Herrschaft für die europäische Union"[8] an die „Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes" rückgebunden werden, Integrationsschritte somit „sachlich begrenzt und prinzipiell widerruflich"[9] (Rn 239) sein (begrenzte Einzelermächtigung). Die Anforderungen an den Gesetzgeber werden dahingehend präzisiert, dass für die Zustimmung der deutschen Regierung zu einem vereinfachten Änderungsverfahren bzw. durch die Brückenklausel nicht nur die Tolerierung durch den Bundestag, sondern eine explizite Ermächtigung durch einen Parlamentsbeschluss (nach Art. 23 Abs. 1 GG) notwendig ist. Vereinfacht gesagt: Weitere Schritte der EU zu vertiefter Integration sind damit nicht ohne

ausdrückliche Zustimmung von Bundestag und Bundesrat möglich. Hier schimmert die Karlsruher Vorstellung eines Europas der nationalen Europaparlamente durch. All dies wurde noch vor der Bundestagswahl sowie dem zweiten Referendum über die Annahme des Lissabon Vertrags in Irland auch so in die im September 2009 verabschiedeten neuen Begleitgesetze übernommen.[10] Nach der „schallenden Ohrfeige für den Gesetzgeber"[11] im Lissabon-Urteil verlief das Gesetzgebungsverfahren für diese Nachbesserung in Bundestag und Bundesrat recht geräuschlos und, getragen von einer großen Sachkoalition aus CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, sehr zügig ab.[12]

Sind nun die (Rollen-)Erwartungen, die das Gericht an das Parlament, dieses jedoch in Gestalt der Begleitgesetze auch an sich selbst adressiert hat, realistisch? Welche Folgen hat dieses „court-ordered strengthening of the national legislature", dass die Bundesregierung zu „procedurally one of the most tightly controlled in the EU"[13] machen könnte, *tatsächlich* für das Verhältnis von Parlament und Regierung?

Es spricht viel dafür, dass wir davon ausgehen können, dass die den deutschen Regierungsvertretern tatsächlich vom Parlament angelegten europapolitischen Zügel „elastisch" ausfallen werden. Denn die enge Verschränkung von Exekutive und Legislative im bundesrepublikanischen Parlamentarismus lässt eben unter der Bedingung stabiler Mehrheiten keine enge Kontrolle erwarten. Der vom Gericht formulierte Handlungsauftrag an das Parlament, seinen Gestaltungsspielraum zu wahren und auszuüben, könnte sich vor diesem Hintergrund als eine Art „symbolische Parlamentarisierung" erweisen. Diese „symbolische Parlamentarisierung", so kann vermutet werden, wird sich in einer neuen parlamentarischen Debattenkultur, d. h. einer zaghaften Politisierung sowie Parteipolitisierung europäischer Integrationspolitik im Bundestag nebst gesteigertem Rechtfertigungsbedarf seitens der Bundesregierung erschöpfen, jedoch wohl keine substanzielle Veränderung im deutschen europapolitischen Prozessen hervorbringen.

Aus dieser These spricht keine Geringschätzung des Parlaments. Denn das BVerfG hat zwar Handlungs- und Politisierungsgelegenheiten geschaffen, deren Inanspruchnahme ist im deutschen parlamentarischen Regierungssystem jedoch äußerst voraussetzungsvoll. Wir können daher sicher nicht ohne weiteres unterstellen, dass sich der Selbstbehauptungswille des Bundestags tatsächlich im Versuch äußert, sich selbst wie-der in sein doppeltes Recht einzusetzen: nämlich der Kontrolle der Bundesregierung und der stärkeren Teilhabe an der (europäischen) Gesetzgebung. Dabei sind mindestens sechs Aspekte zu bedenken: Erstens ist die europapolitische Debattenkultur im Bundestag von einer tiefen Moralisierung des Integrationsdiskurses und von einem fundamentalen Bekenntnis zur Integration als solcher geprägt. Dieser „Geist" des permissiven Konsenses gegenüber dem Projekt Europa, das als alternativlos richtig dem demokratischen Streit weitestgehend zu entziehen sei, und gegenüber dem europapolitischen Handeln der Regierung lässt wenig Raum für grundlegende Dissense. Zweitens ist die Befürchtung, dass aus der stärkeren Beteiligung des Parlaments ein kaum politisch akzeptabler, geringerer zeitlicher und politischer Manövrierraum (sowie eine geringere Flexibilität) der deutschen Vertreter im Minister- und Europäischen Rat erfolgen kann, ein gewichtiges, das Verhalten des Parlaments beeinflussendes Gegenargument. Denn bei der supranationalen Entscheidungsproduktion und Rechtsetzung schlägt die Stunde der Exekutive. Die Bundesregierung hat in der ohnehin überkomplexen deutschen Europapolitik daher kein gesteigertes Interesse an härteren Zügeln. Sodann wird drittens das integrationspolitische Tagesgeschäft durch die neuen Rechte der Legislative kaum berührt. Da es sich um Mitwirkungsrechte bei strategischen und grundlegenderen Fragen der künftigen Integration handelt, die einer Zustimmung der Legislative bedürfen, dürfte der zuvor genannte Grund noch stärker ins Gewicht fallen. Viertens hat sich der Bundestag in Fragen institutioneller Aneignung dargebotener neuer Handlungsmöglichkeiten stets sehr defensiv verhalten. Der Eindruck äußerer „Zumutungen" durch das BVerfG, die zu einer nachholenden politischen und institutionellen „Mündigkeit" führen, mag sich da durchaus aufdrängen. Dies hat nicht zuletzt fünftens etwas mit den spezifischen Konsensbeziehungen und Bindungswirkungen parlamentarischer Regierungssysteme im Allgemeinen sowie der spezifischen Exekutivdominanz europapolitischer Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik im Besonderen zu tun. Regierungsmehrheit und Regierung befinden sich in einer „funktionalen Handlungseinheit" oder gar „Schicksalsgemeinschaft"[14]. Und sechstens sind Kontrolle oder gar „Schicksalsgemeinschaft"[14]. Und sechstens sind Kontrolle und Politisierung sehr stark von der (partei-)politischen Spaltungslinie zwischen Regierung und Legislative abhängig. Da sich die Konfliktbereitschaft der Regierungsfraktionen gegenüber der Bundesregierung in der Regel in engen Grenzen halten wird und die

Oppositionsparteien bislang wenig Interesse an einer auf den Wählermarkt gerichteten öffentlichen Politisierung der Europapolitik gezeigt haben, wendet dies den Blick zuvörderst auf den Bundesrat, der insbesondere dann, wenn die Opposition im Bundestag in der Länderkammer über die Mehrheit der Stimmen verfügt, in eine europapolitische Schlüsselposition geraten kann. Ob es tatsächlich zu einem Konflikt zwischen dem Bundesrat auf der einen und Bundesregierung und/oder Bundestag auf der anderen Seite kommt, hängt im wesentlichen auch von der Frage ab, ob es einen grundlegenden Dissens zwischen den Parteien in beiden Häusern gibt bzw. ob es sich lohnt, einen solchen glaubhaft öffentlich zu mobilisieren.

Die Frage, inwieweit es die Regierungsfraktionen überhaupt als opportun ansehen, inhaltliche Kontroversen mit der eigenen Regierung voranzutreiben oder gar dezidiert ein bestimmtes Abstimmungsverhalten vorzuschreiben und damit der Regierung die Hände zu binden, ist daher die Achillesferse der ldee, das Parlament als Ort und Hort der Entscheidungsfindung stärker zu verpflichten. Angesichts der vom Gericht formulierten Erwartungen an das Parlament und mit Blick auf das komplexe Verhältnis von Bundestag und Regierung sollten wir von einer Erwartungsüberlastung und einer institutionellen Überforderung ausgehen. Die Rolle des Parlaments ist vom Selbstverständnis her die eines Mehrheitsbeschaffers der Regierung, der die inhaltliche und politische Verantwortung an die Regierung delegiert hat. Nimmt man dieses Primat der Regierung in der „Außenpolitik", die ritualisierte Berufung auf Sachzwänge bei europäischen Entscheidungsvorlagen sowie die Orientierung des Bundestags an die politische Zweckmäßigkeit, dann wird die Selbstentpflichtung des Bundestags in Fragen der europäischen Integration verständlicher. Dies hatte sich sehr deutlich beim Europäischen Haftbefehl gezeigt, der vom BVerfG als rechtsstaatswidrig gestoppt, vom Bundestag jedoch zuvor umstandslos verabschiedet worden war. Dies zeigte sich bei der Verabschiedung des Begleitgesetzes zum Lissabon Vertrag, aber auch im Gefolge des „Euro-Rettungsschirms". Diese Hilfszusage an Griechenland, die später in einen neuen europäischen Haftungs- und Transferverbund der Euro-Staaten münden sollte, war zuvor von der Bundesregierung auf mehreren EU-Krisengipfeln zugesagt worden — und damit politisch für die Bundesrepublik bindend, bevor das zuvor umgangene Parlament dies auch formell in einem der schnellsten Eilverfahren in der Geschichte des Bundestags unter hohem Zeitdruck und ohne Kenntnis von Details und Folgen bewilligen sollte. Hier-durch wurden, im Sinne einer Krisen getriebenen Selbstermächtigung der EU, die vertraglichen Grundlagen der Union (Haftungsausschluss) ohne Vertragsveränderungsverfahren verändert. Das im Mai 2010 vom Bundestag (und zeitgleich vom Bundesrat) beschlossene Bürgschafts- und Garantiepaket,[15] fand vor dem Hintergrund einer massiven Druck- und Drohkulisse der Bundesregierung die Zustimmung der Koalitionsfraktionen sowie von Bündnis 90/Die Grünen. Das von Bundesfinanzminister Schäuble erwartungsgemäß als „alternativlos" bezeichnete Vorhaben, bei dem es nach Kanzlerin Merkel „um nicht mehr und nicht weniger als um die Zukunft Europas"[16] bzw. „um nicht mehr und nicht weniger als um die Bewahrung und Bewährung der europäischen Idee"[17] gehe, führt zu einer deutlichen Beschneidung des Handlungs- und Entscheidungsraums der nationalen Parlamente und einer Aufwertung der Exekutive auf EU-und nationaler Ebene, die nunmehr über die europäische Kontrolle nationaler Finanzen in Kernbereiche parlamentarischer Entscheidungen eingreifen können. Die Entscheidungsverfahren der Staats- und Regierungschefs, dies zeigte die Griechenland- bzw. Euro-Krise jedenfalls deutlich, lassen kaum mehr Platz für parlamentarische Debatte und Gestaltung — geschweige denn für die parlamentarische Rolle als Aufpasser über den schleichenden Abfluss nationaler Souveränität. Oppositionsführer Steinmeier (SPD) rügte daher folgerichtig, dass „ein Verfahren wie dieses am Selbstverständnis des Parlaments rührt".[18]

Nehmen wir beide Punkte zusammen — nämlich die Verschränkung von Exekutive und Legislative und die reklamierte Handlungsfähigkeit seitens der Bundesregierung — dann könnten wir von einer symbolischen Parlamentarisierung sprechen. Dies ist sozusagen der spezifisch bundesdeutsche, gleichermaßen europa- wie exekutiv freundliche „permissive consensus" zwischen Bundestag und Bundesregierung. Allerdings, blickt man auf die Möglichkeit dissentierender Klagen vor dem BVerfG und schaut man zu-dem auf die Funktion, die sich das BVerfG im Weiteren des Integrationsprozesses zu-gedacht hat, dann könnte die Rolle Karlsruhes wichtiger werden. Denn den Abgeordneten ist bewusst, dass sich das BVerfG mehr denn je als Einwechselspieler auf der „Ausputzerposition" angeboten hat. Damit ist der parlamentarische Spielraum zugleich erweitert und eingeschränkt worden. Auch dies lässt eher an eine symbolische Parlamentarisierung

denken.

Karlsruhe Kontinuität in der Europapolitik

Neben dem neu eingeführten Parlamentsvorbehalt in Fragen europäischer Integration reaktiviert das Gericht ältere Rechtssprechungslinien, indem es explizit auf die zukünftige Anwendung der Rechtsprinzipien der ultra-vires- und Identitätskontrolle hinweist[19] (Rn 240). Es macht sich somit zum Hüter der Grenzen europäischer Integration, indem es sich die Überwachung der Integration als begrenzter Einzelermächtigung (ultra vires) und etwaiger Verletzungen der Verfassungsidentität des Grundgesetzes durch kommen-de Integrationsschritte vorbehält und implizit zu Klagen auffordert.

Wir sehen daher nicht nur eine symbolische Parlamentarisierung, sondern eine symbolische Parlamentarisierung *im Schatten des Gerichts*, denn das Verfassungsgericht hat Einladungen verteilt und sich zumindest verbal auf der politischen Bühne zurückgemeldet und die „Integrationsverantwortung"[20] für sich reklamiert. Unsere zweite These greift den Gedanken, dass sich im bundesdeutschen institutionellen Gefüge europapolitischer Politikgestaltung wenig ändern wird, mit Blick auf die Rolle des Gerichts noch einmal auf. Die explizit eröffnete Möglichkeit der Politisierung der europäischen Integration durch Klagen passt sich zum einen in das bundesrepublikanische, durch Verfassungssouveränität bestimmte Institutionengefüge ein.[21] Zum anderen steht die vom Gericht ausgesprochene Ermunterung zur Kontestierung auch in der Tradition der Auslagerung staatsrechtlicher Grundfragen der Integration nebst folgerichtiger richterlicher Selbstzuschreibung von Verantwortlichkeit. Beides ist damit zunächst nichts Neues und beides sollte aus der Sicht der Integrationsbefürworter auch nichts Beunruhigendes zu sein.

Zugleich wird der Status der *gerichtlichen* Integrationsverantwortung von der Anwendung der im Lissabon-Urteil re-formulierten staatsrechtlichen Konzepte in der zu-künftigen Rechtsprechung abhängen. Auch nach dem Maastricht-Urteil, in dem die ultavires-Kontrolle schon festgelegt worden war, zeigte sich, dass das BVerfG in der folgenden Rechtsprechung eine integrationsfreundliche Position einnahm. Besonders in dem Bananenmarkt Urteil vom 07. Juni 2000, das zwar nicht Identitäts- oder ultra-vires-Kontrolle, sondern den europäischen Grundrechtschutz zum Gegenstand hatte, schlug das BVerfG einen Weg ein, der den darin angelegten Konflikt mit europäischen Institutionen, insbesondere mit dem Europäischen Gerichtshof vermied.[22] Für eine erste Bewertung der juridischen Folgen des Lissabon-Urteils können zwei 2010 gefällte Urteile herangezogen werden. In dem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung[23] befasste sich das Gericht mit der Frage, ob die europäische Richtlinie zur anlasslosen Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten und deren Umsetzung in deutsches Recht gegen das Grundgesetz verstößt. Es kommt zu dem Urteil, dass zwar die Umsetzung gegen Art. 10 GG verstößt, die europäische Richtlinie jedoch weder die durch die europäischen Verträge bestimmten Kompetenzen übersteigt, noch die Grundrechte des Grundgesetzes verletzt. Von Bedeutung ist hier, dass es die Verfassungsbeschwerde nicht dem Europäischen Gerichtshof zur Überprüfung des Grundrechtsschutzes vorgelegt und sich so die letztinstanzliche Überprüfungskompetenz vorbehalten hat (Rn 185-187).

Auch in dem so genannten Honeywell-Urtei1[24] nahm das Gericht eine Position der *integrationsfreundlichen Integrationsverantwortung* ein. In diesem Fall wurde gegen die vom Bundesarbeitsgericht angewandte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH C144/4) Verfassungsbeschwerde eingelegt, die deutsches Recht mit Verweis auf die Direktwirkung einer noch nicht umgesetzten europäischen Richtlinie für unwirksam erklärt hatte. Das BVerfG bestätigte das Urteil des Europäischen Gerichtshofes und setzte zugleich unter Rückgriff auf das Lissabon-Urteil der ultra-vires-Kontrolle enge Grenzen. So reiche nicht allein ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelfallermächtigung als Maßstab der ultra-vires-Kontrolle, er müsse vielmehr dahingehend „hinreichend qualifiziert"(Rn 71) sein, dass eine „strukturwirksame Kompetenzverschiebung angenommen werden müsste"(Rn 76): „Die ultra-vires-Kontrolle darf nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden” (Rn 58).

Damit hat das BVerfG die im Lissabon formulierte Integrationsverantwortung zwar bestätigt, sich zugleich jedoch auf eine konfliktminimierende, integrationsfreundliche Rechtsprechung verpflichtet. Dass sich das Gericht der Rücknahme der strengen Vorgaben des Lissabon-Urteils bewusst war, zeigt sich in der abweichenden Meinung des Richters Landau: „Die Senatsmehrheit über-spannt die Anforderungen an die Feststellung eines Ultra-vires-Handelns der Gemeinschafts- oder Unionsorgane durch das BVerfG und weicht insofern ohne überzeugende Gründe von dem Senatsurteil zum Vertrag von Lissabon ab" (Rn 95).

Indem das Gericht sich im Lissabon-Urteil zum Vormund und Advokaten des sich selbst immer mehr aus der Verantwortung entlassenden Parlaments emporgeschwungen und zugleich Grundfragen der Integration angesprochen hat, bestätigte es sowohl seine Position im bundesrepublikanischen politischen System als Ort der Kompetenz-Kompetenz und brachte sich zugleich als integrationsfreundlicher Akteur gegen den Europäischen Gerichtshof in Stellung. Die die politischen Akteure irritierende und von ihnen nicht gewollte nachholende *zweifache* Politisierung — der Möglichkeiten und Grenzen der Integration *und* der Funktion und Stellung von Bundestag und Bundesrat — fand daher nicht zufällig und keinesfalls untypisch in einer unpolitischen Arena statt, deren Kompetenz und Autorität mitnichten bestritten, deren Angemessenheit als Verhandlungsbühne solch hochpolitischer Fragen indes in Frage gestellt werden kann. Von letzterem Punkt einmal abgesehen, hat der Zweite Senat mit dem Lissabon-Urteil auf früheren Entscheidungen aufgebaut und hier eine Rechtsprechungslinie fortgeführt, aber diese auch vorsichtig weiterentwickelt, wie sich in der dem Lissabon-Urteil folgenden Rechtsprechung zeigt. Bislang scheinen sich das Lissabon - und die darauf folgenden Urteile in die Geschichte der die europäische Integration betreffende Rechtsprechung einzupassen, die seit Solange I von Wellenbewegungen getragen wird und die punktuell die Grenzen der europäischen Integration in starken Worten markiert, diese dann jedoch in der folgenden Rechtsprechung nicht ebenso strikt zur Anwendung bringt.

Ausblick

Stellt das Lissabon-Urteil als einstimmig beschlossenes Grundsatzurteil, das in ungeahnter Deutlichkeit das politische Europa-, Integrations-, Staats- und Demokratieverständnis des BVerfG enthüllt, tatsächlich „einen Wendepunkt in der europäischen Integrationsgeschichte"[25] dar? Denn, wie der Präsident des BVerfG Andreas Voßkuhle angesichts der Kritik am Lissabon-Urteil erwiderte: „Verfassungsrichter schreckt wenig".[26] All dies darf trotz der bisweilen martialischen Rhetorik bezweifelt werden. Blickt man auf das deutsche Regierungssystem, dann steht zu vermuten, dass sich weder an den Handlungsspielräumen des Parlaments in Europafragen etwas ändern wird noch an der Stellung des Gerichts. Dies hat zweifelsohne mit der Konfliktscheu sowohl des Parlaments als auch des Verfassungsgerichts in den grundlegenden Fragen der Integration zu tun. Dass die Politisierung der Integration vor dem und durch das Verfassungsgericht erfolgt, ist wenig überraschend und wohl auch weniger folgenreich als vermutet. Das im Gericht verankerte Prinzip der Verfassungssouveränität lässt sich ebenso als Verantwortung für die nationalstaatliche Verfassungsordnung als auch für die Entwicklung des europäischen Rechtsgefüges ausbuchstabieren, ohne dass damit eine genuin integrationshemmende Rechtsprechung vorgezeichnet wäre.

[1] BVerfG, Urteil vom 30.06.2009, Aktenzeichen: 2 BvE 2/08, Absatz-Nr. 1-421.

[2] Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300).

[3] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/8488).

[4] „Waffengeklirre im Hintergrund", in: „Der Spiegel" 11/2010, S. 39.

[5] Ausführlich zu Struktur und Inhalt des Gesetzes: Roland Lhotta und Jörn Ketelhut, Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: Das Bundesverfassungsgericht als Agent des

,verfassten politischen Primäiraums'?, in: „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 4/2009, S. 864 -888.

[6] Christian Callies, Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ..., in: „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 4/2009, S. 571.

[7] Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU (BT-Drs. 16/8489).

[8] BVerfG, 2 BvE 2/08.

[9] BVerfG, 2 BvE 2/08.

[10] BT-Drs. 16/13923, BT-Drs. 16/13924, BT-Drs. 16/13925, BT-Drs. 16/13926.

[11] Christoph Schnell, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, in: „RV aktuell” 2/2010, S. 63.

[12] Tobias Auberger und Wolfram Lamping, Die richtige Aufführung auf der falschen Bühne? Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der europäischen Integration, in: „der moderne staat (dms)” 2/2009, S. 279-299.

[13] Philipp Kiiver, The Lisbon Judgement of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthenign of the National Legislature in the EU, in: European Law Journal" 5/2010, S. 578.

[14] Stefan Marschall, Das politische System Deutschlands. Konstanz 2007, S. 154.

[15] Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (BT-Drs. 17/1544; 17/1561).

[16] 39. Sitzung des Bundestages vom 5.5.2010.

[17] 42. Sitzung des Bundestages vom 19.5.2010.

[18] 42. Sitzung des Bundestages vom 19.5.20 10.

[19] BVerfG, 2 BvE 2/08.

[20] Vgl. Lhotta und Ketelhut, Integrationsverantwortung.

[21]Vgl. Heidrun Abromeit, Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legimitation staatlichen Handelns. in: Politische Vierteljahresschrift 26, 1995, S. 49-66.

[22] BVerfG 2 BvL 1/97; vgl. Roland Lhotta und Jörn Ketelhut, Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration), in: Robert Chr. van Ooyen und Martin H. W. Möllers (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System. Wiesbaden: VS Verlag 2006, S. 465 -476.

[23] BVerfG, 1 BvR 256/08.

[24] BVerfG, 2BvR 2661/06.

[25] Jörg Philipp Terhechte, Souveränität, Dynamik und Integration — making up the rules as we go along? Anmerkungen zum Lissabon Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 20/2009, S. 725.

[26] Süddeutsche Zeitung vom 8./9.8.2009, S. 6.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/194-vorgaenge/publikation/kissenschlacht-im-glashaus/
Abgerufen am: 28.11.2026