

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN **C**



Konstitutionelle Fragen	
Freiheit, Sicherheit und Justiz	
Gleichstellung der Geschlechter	
Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten	
Petitionen	

Europäische
Demokratie,
Verfassungsidentität
und Souveränität

Studie



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
POLICY DEPARTMENT C:
BÜRGERRECHTE UND VERFASSUNGSANGELEGENHEITEN

VERFASSUNGSANGELEGENHEITEN

Europäische Demokratie, Verfassungsidentität und Souveränität:

**Nachwirkungen des Lissabon-Urteils des deutschen
Bundesverfassungsgerichts
in der europäischen Verfassungslehre**

STUDIE

Zusammenfassung

Wie zu erwarten war, hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon eine lebhafte Debatte sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft ausgelöst. Die Studie stellt die akademischen Kommentare zum Urteilsspruch dar. Dabei konzentriert sie sich auf die drei Fragen, die im Urteil vorrangig angesprochen werden: Demokratie auf europäischer Ebene, Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten und politische Souveränität. Initiativen des Europäischen Parlaments und neue Bestimmungen des Vertrages von Lissabon werden im Lichte der in der konstitutionellen Debatte vorgebrachten Argumente bewertet.

Juni 2010

PE 425.618

DE

Diese Studie wurde vom Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlamentes angefordert.

AUTOR

Wilhelm Lehmann
Policy Department C - Bürgerrechte und Verfassungsangelegenheiten
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzt: DE, FR, IT, ES, PL

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Wenn Sie das Policy Department kontaktieren oder den Newsletter abonnieren möchten, schreiben Sie bitte an: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Das Manuskript wurde im Mai 2010 fertiggestellt.

© Europäisches Parlament, Brüssel 2010.

Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HINWEIS

Die in diesem Dokument enthaltenen Ansichten sind die des Autors und stellen nicht notwendigerweise die offizielle Position des Europäischen Parlamentes dar.

Reproduktion und Übersetzung für nichtkommerzielle Zwecke sind erlaubt, wenn die Quelle zitiert und der Urheber vorab eine Kopie der Veröffentlichung erhält.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
Politik und Judikatur: Gegenseitige Beaufsichtigung oder Stärkung?	1
Ein Urteil und sein Echo.....	2
2. Was ist neu im Lissabon-Urteil?	3
Maastricht zum Zweiten, aber auch mehr.....	3
Eine versöhnliche Botschaft?.....	4
3. Demokratie auf europäischer Ebene	6
Demokratie als Verfassungsprinzip?	6
Die Dualität der europäischen demokratischen Legitimation.....	7
Das Demokratiedefizit der EU.....	8
Eine neue Rolle für nationale Parlamente?.....	10
4. Verfassungsidentität und supranationale Integration	11
Identität in der allgemeinen Wahrnehmung und in der Sozialwissenschaft	11
Identität und Vielfalt	13
Die Identität in den Verträgen	14
5. Souveränität in Zeiten global vernetzter Systeme	17
Nationale Verfassungen, Kompetenz-Kompetenz und das Primat des Gemeinschaftsrechts.....	18
Die Frage der internationalen Souveränität	19
Souveränität und parlamentarische Rechte	21
Ein Katalog von Restzuständigkeiten	22
6. Abschließende Bemerkungen	23
Anhang 1: Drei Phasen der europäischen Demokratiedebatte	27
Anhang 2: Souveränität und nationale Verfassungsgerichte: einige Beispiele ..	28
Anhang 3: Völkerrecht, Staaten und die Europäische Union: ein utopisches Szenario?	30
Referenzen und Literaturhinweise	32

1. Einleitung

Niemand ist so naiv und erwartet, dass sich künftige Entwicklungen nach schriftlichen Klauseln und nicht nach denjenigen richten, die sie anwenden.

Schriftliche Klauseln geben jedoch diesen Entwicklungen die notwendige Untermauerung, weisen in bestimmte Richtungen und schließen andere aus. Der Vertrag von Lissabon verschließt der Zukunft eines dauerhaften europäischen Konstitutionalismus nicht die Tür, sondern bereitet ihm vielmehr den Weg.

Giuliano Amato

Politik und Judikatur: Gegenseitige Beaufsichtigung oder Stärkung?

Verfassungsdebatten beschränken sich selten auf einen Meinungs austausch unter Fachrichtern. Zunächst einmal ist es nicht unüblich, und das gilt zumindest für Deutschland im Zusammenhang mit der Kontrolle der Einhaltung der im Grundgesetz verankerten Verfassungsprinzipien, dass politische Akteure, wie z. B. Abgeordnete oder Fraktionen des Bundestags, Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVG) einreichen. Die Verfahren betreffen meist Fragen von hoher politischer Brisanz, so dass sie auf ein großes Medienecho stoßen. Vor allem sind diese Verfahren Gegenstand eines ständigen Dialogs zwischen dem Gesetzgeber und den gerichtlichen Kontrollorganen. Dabei nutzt jede Seite die Äußerungen der anderen für ihre eigene Agenda. Somit ist es nicht möglich, sich ein klares Bild von den Auswirkungen des Lissabon-Urteils des BVG zu verschaffen, ohne dessen politischen Folgen zu berücksichtigen.

In öffentlichen Erklärungen der Politik wird mehr auf die Umstände reagiert als in Entscheidungen des Verfassungsgerichts. Im Verlauf der Euro-Krise geriet Bundeskanzlerin Merkel – nicht ohne Grund – in den Verdacht, die Europapolitik zunehmend durch das nationale Auge zu betrachten. Bei einem Meinungs austausch mit Europaabgeordneten ihrer Partei, zu dem sie ins Kanzleramt geladen hatte, äußerte sie sich bei allen Anspielungen auf weitere EU-Initiativen sehr vorsichtig: Auf die Frage nach möglichen Schritten in Richtung auf eine europäische Armee schloss sie, wie es heißt¹, derartige kühne Pläne aus, da nach ihrer Ansicht das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Juni 2009² weiteren Integrationsschritten einen Riegel vorgeschoben habe. In ihrer Laudatio anlässlich der Verleihung des Karlspreises 2010 an den polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk erklärte sie dagegen, dass schon bald Anstrengungen für die Schaffung einer Europäischen Armee unternommen werden könnten. Sie verglich die EU mit einem unvollendeten Bauwerk und betonte, dass die derzeitige Situation nicht befriedigend sei und zu Angriffen auf die Festigkeit des Hauses einlade. Sie schloss sogar Änderungen des Vertrags in naher Zukunft nicht aus und bekundete damit ihre positive Einstellung zur europäischen Integration.³

Während der Tagung des Europäischen Rates am 8./9. Mai 2010, die einberufen wurde, um die kritische Lage des Euro-Wechselkurses und der Liquidität der Anleihemärkte mehrerer Mitgliedstaaten zu beraten, berichteten viele Medien von einer Art „Hotline“ zwischen Berlin und Brüssel, damit die Vereinbarkeit etwaiger Lösungsvorschläge mit dem deutschen Grundgesetz in Echtzeit abgeklopft werden konnte. Gleich nach der

¹ Der Spiegel vom 29. März 2010, S. 22.

² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

³ Vgl. Müller-Graff 2009, S. 358.

Veröffentlichung des Nothilfepakets wurden Verfassungsbeschwerden vor dem Karlsruher Gericht angekündigt. Sollte das Verfassungsgerichtsurteil vom 30. Juni 2009 tatsächlich ein Grund für die Verzögerungstaktik der Bundesregierung während der griechischen Staatsschuldenkrise gewesen sein und so das Paket (wie von den meisten Finanzexperten behauptet) teurer gemacht haben, wäre die Entscheidung des BVerfG von 2009 ein hoher Preis für die Sicherstellung der Wahrung der deutschen Verfassungsprinzipien. Es lohnt sich durchaus, darüber zu diskutieren, ob die politische Einflussnahme durch das oberste Gericht des größten Mitgliedstaates verfassungsrechtlich begründet und demokratisch legitimiert ist.

Ein Urteil und sein Echo

Wie nicht anders zu erwarten war, löste das Lissabon-Urteil ein gewaltiges Echo sowohl in der seriösen Tagespresse als auch in akademischen Kreisen aus. Mittlerweile sind mehrere Hundert Artikel zum Inhalt und zu den Auswirkungen der Entscheidung erschienen. Einigen Zeitschriftenredakteuren ist die intellektuelle Debatte zum Maastricht-Vertrag noch gut in Erinnerung. So seufzt einer von ihnen: „Ich hoffe nur, dass wir jetzt nicht zehn Jahre lang das Lissabon-Urteil diskutieren so wie damals das Maastricht-Urteil.“ Darauf ein anderer: „Aber das werden wir wohl. Am Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon führt einfach kein Weg vorbei.“⁴

Besonders heftig wird die öffentliche Debatte über das Lissabon-Urteil in Deutschland geführt. Die unmittelbaren Reaktionen in den Zeitungen waren recht positiv, wobei darauf verwiesen wurde, dass das Urteil eine notwendige und willkommene Verbesserung der Transparenz und Kontrolle des Entscheidungsprozesses der EU darstellt. Das ist völlig verständlich, war doch das offenkundigste Ergebnis des Urteils die Verpflichtung für das deutsche Parlament, seine Beteiligung an der künftigen EU-Rechtsetzung zu verstärken, vor allem in Bezug auf die Artikel des Vertrags, die es den EU-Organen ermöglichen, die Entscheidungsfindung rationeller zu gestalten oder Vertragsbestimmungen ohne Einschaltung einer Regierungskonferenz abzuändern.

Die akademische Welt meldete sich etwas später zu Wort. Mittlerweile können wir von zwei Wellen juristischer und politischer Kommentare in international renommierten Fachzeitschriften sprechen. Zwangsläufig greift jeder Autor unterschiedliche Aspekte eines Urteils heraus, das sich über 421 Ziffern erstreckt und mehr als 100 Seiten umfasst. Dennoch zeigte sich in theoretischer Hinsicht schnell, dass im Vergleich zur Maastricht-Entscheidung wenig wirklich innovative Punkte dargelegt wurden, so dass sich die Beiträge – und die Kritik – hauptsächlich auf eben diese Punkte richteten. Wie der Präsident des BVerfG unlängst in einer Veröffentlichung einräumte, kommen vonseiten der Rechtswissenschaft unterstützende und sehr kritische Analysen, wie im Gefolge des Maastricht-Urteils. Es kann nicht Aufgabe dieses Vermerks sein, ein umfassendes Bild von der Vielfalt der einzelnen Stellungnahmen und Bemerkungen zu vermitteln.⁵

⁴ Jan-Herman Reestman, Leonard F. M. Besselink, On the Lissabon-Urteil: democracy and a democratic paradox, *European Constitutional Law Review*, 5: 341-344, 2009.

⁵ Einige Beiträge sind jedoch besonders empfehlenswert. Eine sachliche und gewissenhafte Analyse findet sich in Peter-Christian Müller-Graff, Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen, *Integration* 4/09: 331-360, 2009, und Jacques Ziller, The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgment of the Bundesverfassungsgericht over the ratification of the Treaty of Lisbon, *European Public Law* 16 (1): 53-73, 2009. Heftige, aber mit guten Argumenten versehene Darlegungen kommen von Daniel Halberstam/Christoph Möllers, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“!, *German Law Journal* 10 (8) 1241-1257, 2009, und Roland Bieber, An association of sovereign

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt des Lissabon-Urteils ist sein Einfluss auf andere Verfassungsgerichte und natürlich auf den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Seit Jahren ist bekannt, dass sich Karlsruher Entscheidungen massiv auf die Rechtsprechung und Rechtsargumentation nationaler Verfassungsgerichte vor allem in den neuen Mitgliedstaaten auswirken, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich die deutsche Auffassung von Demokratie, Verfassungsidentität und Souveränität in der Rechtsargumentation anderer Rechtsordnungen niederschlägt.

Der vorliegende Vermerk vermittelt eine kurze Einschätzung traditioneller und neuer Richtungen der Verfassungslehre. Ihr besonderer Wert liegt in einer kompakten Beschreibung der Verfassungsprinzipien, auf die die innovativen Elemente des Lissabon-Urteils Bezug nehmen. Die Ausführungen sind im Zusammenhang mit einer umfassenden Analyse der Entscheidungen und Stellungnahmen einzelstaatlicher Verfassungsgerichte nach den Beitrittsverträgen von 2004 und dem Vertrag von Lissabon zu lesen.⁶ Nicht Gegenstand dieser Information ist die Auslegung dieser Rechtsprechung. Einige Verweise auf verfassungsgerichtliche Entscheidungen werden jedoch angebracht, weil sie die materielle Grundlage für einen Großteil der wissenschaftlichen Arbeiten auf diesem Gebiet darstellen.

2. Was ist neu im Lissabon-Urteil?

Maastricht zum Zweiten, aber auch mehr

Wie bereits festgestellt, hat das Lissabon-Urteil die erwartete Welle von Kommentaren und Kritiken ausgelöst. Einige Beobachter waren enttäuscht, dass ein Großteil der Rechtsargumentation in der Entscheidung einen Neuaufguss der Solange-I-III-Beschlüsse⁷ und des Maastricht-Urteils darstellt: für die Kontrolle des Grundrechtsschutzes und die Ultra-vires-Kontrolle der Rechtsakte der europäischen Organe ist das BVerfG im Rahmen seiner Pflicht zur Überwachung der Vereinbarkeit von EU-Rechtsakten mit dem deutschen Grundgesetz zuständig. Der in der Maastricht-Entscheidung geprägte Begriff „Staatenverbund“ erscheint erneut und wird näher erläutert.

In dem Urteil gibt es allerdings auch mehrere neue Argumentationsketten. So ist das Gericht sehr um die Darlegung bemüht, dass ein Staatenverbund eine Verbindung souverän bleibender Staaten darstellt, und die Bedingungen aufzuführen, unter denen ein Staat souverän bleibt. Besonderes Interesse erregte eine Aufzählung unveräußerlicher staatlicher Rechte, die niemals auf die europäische Gesetzgebung übertragen werden dürfen, wenn die Verfassungsidentität und Souveränität der Mitgliedstaaten geachtet werden sollen. Schönberger zufolge entspricht diese Aufzählung einer reinen politischen

states, *European Constitutional Law Review* 5: 391-406, 2009.

⁶ Wissenschaftlicher Vermerk des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments, Dok. SJ-0175-10.

⁷ Die Bananenmarkt-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 (BVerfGE 102, 147 (163)) wird von einigen Autoren auch als „Solange III“ bezeichnet, da es Verfassungsbeschwerden wegen Grundrechtsverletzungen weiter erschwert. Vgl. auch Jacques Ziller, Solange III, ovvero, La Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht: a proposito della sentenza della Corte costituzionale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona; in: *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* - 2009, n. 5, S. 973-995.

Zweckmäßigkeit – da das Gericht nahezu sämtliche Bereiche nennt, in denen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nach wie vor ausschließlich oder zumindest vorwiegend besteht – und nicht einer mit Grundsätzen versehenen verfassungsrechtlichen Auslegung.⁸ Andere Autoren schließen sich der Meinung an, dass es sich bei der Aufzählung um eine einfache Aufreihung und um den Schutz verbleibender einzelstaatlicher Befugnisse handelt.

Lange Passagen des Urteils sind zudem der Bedeutung der Demokratie als konstitutivem Element der Souveränität eines Mitgliedstaates, namentlich Deutschlands, gewidmet. In diesen Absätzen hält das BVG das Europäische Parlament für strukturell nicht in der Lage, jemals Quelle für direkte demokratische Legitimation zu werden. Hauptgrund dafür ist nach Auffassung des Gerichts die erhebliche Diskrepanz zwischen der Wahlwirkung der Bürger unterschiedlicher Mitgliedstaaten. Dies wird als nicht hinnehmbare Verletzung des Prinzips der Wahlgleichheit dargestellt, was zudem Ergebnis der Zuteilung von Sitzen im EP nach nationalen Quoten sei.

Außerdem fühlte sich das Gericht verpflichtet, im Gegensatz zur Maastricht-Entscheidung ausführlich darauf einzugehen, dass das Grundgesetz den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu einem etwaigen europäischen Bundesstaat verbietet. Nur die verfassungsgebende Gewalt selbst – das Volk – könnte eine derartige Entscheidung treffen. Das Bundesverfassungsgericht hütet sich jedoch, ein Referendum zu fordern, und erwähnt stattdessen lediglich die Vorrechte der verfassungsgebenden Gewalt; alternative Möglichkeiten für diese, ihren Willen zum Ausdruck zu bringen, bleiben denkbar, was auch an den Ursprung des Grundgesetzes denken lässt (das von einem Verfassungskonvent auf der Insel Herrenchiemsee ausgearbeitet wurde).

Einige Autoren waren beeindruckt von dem Widerspruch zwischen diesen abstrakten verfassungsrechtlichen Überlegungen und dem praktischen Ergebnis der Entscheidung, d. h. dass das Zustimmungsgesetz und die Begleitgesetze verfassungsgemäß sind, wenn sie nach den Vorschriften des Verfassungsgerichts abgeändert werden. Einige kritisieren, dass es sich bei großen Teilen des Textes um Obiter Dicta ohne unmittelbaren Bezug zur abschließenden Entscheidung handelt, den Vertrag von Lissabon als unter bestimmten Bedingungen vereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären. Daher spekulieren diese Autoren darüber, was das BVG bewogen hat, abstrakte Abhandlungen zu Staatstheorie, Demokratie, Souveränität und Verfassungsidentität aufzunehmen.

Eine versöhnliche Botschaft?

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts bemüht sich persönlich in mündlichen und schriftlichen Aussagen, das Urteil in einer zugänglicheren Sprache auszulegen.⁹ Erfahrene Beobachter in Karlsruhe könnten hier abweichende Anschauungen zwischen dem Präsidenten und dem zuständigen Berichterstatter des Zweiten Senats vermuten. In den Artikeln des Präsidenten wird der Schwerpunkt deutlich stärker auf den Mehrebenencharakter der EU-Verfassungsordnung gelegt, der zu einer der wichtigen neuen Theorien zum europäischen Konstitutionalismus geworden ist. Der Wandel der Aufgaben, der Stellung und der Wirkungsmöglichkeiten des BVG wird anerkannt und eindeutig der Rolle der Gerichte von Straßburg und Luxemburg zugewiesen. Die Einführung des Prinzips der Identitätskontrolle wird mit Bezügen auf das EU-Recht

⁸ Christian Schönberger, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's epigones at sea. *German Law Journal* 10: 1201-1218. 2009.

⁹ A. Voßkuhle, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 1, S. 1-8, 2010; --- ---., Weder Motor noch Bremser, FAZ, 22.04.2010, Nr. 93, S. 11.

begründet und als „Notbremse-Verfahren“ gekennzeichnet, bei denen das Verfassungsgericht in Anbetracht seiner Erfahrungen mit der Grundrechtskontrolle und „ausbrechenden“ (Ultra-vires-)Rechtsakten davon ausgeht, dass es nur unter wirklich außergewöhnlichen Umständen zur Anwendung gebracht wird. Die Unterscheidung zwischen internationalen und supranationalen Systemen trifft der Präsident weitaus transparenter, als im Urteil geschieht, und zwar sowohl in den Abschnittstiteln als auch im Text des Artikels. Außerdem wird das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 267 AEUV als „ausgesprochen erfolgreiches“ Instrument des Rechtsprechungsdialogs gelobt.

Der langjährigen Rechtsprechung des BVerfG folgend, beharrt der Präsident jedoch darauf, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts kein genuin gemeinschaftsrechtlicher, sondern ein verfassungsrechtlicher und damit auch verfassungsrechtlich begrenzter Vorrang ist. In Anbetracht der berühmten Fahrradtheorie Walter Hallsteins zur europäischen Integration könnte man etwas enttäuscht sein, wenn das Bundesverfassungsgericht von seinem Präsidenten als „weder Motor noch Bremser“ der europäischen Integration bezeichnet wird. Dennoch haben die persönlichen Beiträge des Präsidenten eindeutig die Absicht, die zum Teil aggressiven und polemischen akademischen Angriffe auf die Lissabon-Entscheidung zurechtzuweisen. Die Kritikpunkte beziehen sich, wie bereits erwähnt, auf die innovativen Aspekte des Urteils und seiner Begründung: Neuausrichtung auf die europäische demokratische Legitimation, das mit mehr Nachdruck bekräftigte Bestehen auf dem Schutz der nationalen Identität/Verfassungsidentität und die besondere Betonung der Souveränität der Mitgliedstaaten in quantitativer wie qualitativer Hinsicht.

3. Demokratie auf europäischer Ebene

Freie Institutionen sind in einem Land, das aus verschiedenen Nationalitäten besteht, nahezu unmöglich. Bei einem Volk ohne Zusammengehörigkeitsgefühl – vor allem, wenn es in unterschiedlichen Sprachen liest und schreibt – kann die geeinte öffentliche Meinung, die für das Funktionieren der repräsentativen Regierung nötig ist, nicht existieren.

John St. Mill, Betrachtungen über die repräsentative Regierung, 1861

Demokratie als Verfassungsprinzip?

Mehr als dreißig Jahre lang konzentrierte sich die die Rechtswissenschaft in Sachen europäische Integration nicht auf den Grundsatz der Demokratie, sondern vielmehr auf die Rechtsstaatlichkeit. Demokratie entwickelte sich langsam zu einer politischen Forderung politischer Akteure, wurde jedoch nicht als Rechtsprinzip betrachtet, das die Gemeinschaft einzuhalten hatte, um nach den Verfassungen ihrer Mitglieder als rechtmäßig zu gelten. Mit Artikel F des EU-Vertrags in der Fassung von Maastricht schließlich fand die Demokratie Eingang in die Verträge – jedoch zunächst nicht als Grundlage für die Union, sondern vielmehr mit Blick auf die Systeme der Mitgliedstaaten. Dieser Sprung erfolgte erst im Vertrag von Amsterdam, in dessen Artikel 6 EUV festgelegt war, dass der Grundsatz der Demokratie auch für die Union gilt. Untermauert wird diese internationale verfassungsrechtliche Entwicklung durch externe Bestimmungen, zum Beispiel durch nationale Bestimmungen wie den geänderten Artikel 23 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes.

Bei der Erörterung demokratischer Grundsätze ist jede Analogie zu nationalstaatlichen Institutionen mit Vorsicht zu behandeln. Auf europäischer Ebene muss die Bedeutung des Demokratieprinzips noch bestimmt werden. Im EUV und AEUV ist unter den Überschriften „Das demokratische Leben der Union“ bzw. „Bürgerrechte“ eine Reihe von scheinbar zusammenhangslosen Bestimmungen aufgereiht; einem Beobachter zufolge „bedarf es einer singulären intellektuellen Anstrengung, um diese zu einem sinnvollen Ganzen zusammenzufügen“.¹⁰

Nach der Maastricht-Entscheidung des BVG wurde häufig angemerkt, dass die Theorie, die Demokratie im Wesentlichen als Herrschaft „des Volkes“ begreift, nicht geeignet ist, um den demokratischen Charakter der Europäischen Union zu verstehen. Dem BVG im Lissabon-Urteil zufolge ist das Europäische Parlament „kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“, da es „nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist“. Einige Autoren haben darauf hingewiesen, dass dieses Bild der physischen Vertretung eine Fiktion ist, die auf die Tage der Französischen Revolution zurückgeht: die monarchische Souveränität wurde durch den Gedanken der Souveränität des Volkes abgelöst, wobei das Parlament die „gesamte Anatomie“ der Gesellschaft repräsentierte.¹¹ Diese Vorstellung war interessanterweise in anderen parlamentarischen Systemen, wie z. B. dem Westminster-Modell, niemals vorherrschend.

¹⁰ Armin von Bogdandy 2007.

¹¹ Martin Nettesheim, Wie der König ersetzt wird, FAZ Nr. 11, 14.1.2010, S. 8.

Andere schlagen vor, dass als Alternative die Möglichkeiten des Einzelnen für die Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess in den Mittelpunkt gestellt werden sollten. Diese Argumentation findet sich auch in einigen Kommentaren zum Lissabon-Urteil.¹² Dem Einzelnen eine hinreichend wirksame Gelegenheit zu geben, die grundlegenden europapolitischen Entscheidungen durch Verfahren auf Unionsebene und nationaler Ebene zu beeinflussen, wird als solide Basis für die demokratische Legitimation auf europäischer Ebene betrachtet. Dies wird als „Unionsprinzip der Demokratie“ bezeichnet.¹³

Das BVG definiert Demokratie unter zwei verschiedenen Blickwinkeln. Einerseits bestehe Demokratie aus dem „Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen“. Andererseits sei es „das Volk“, das in einer Demokratie „Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können“ muss. Dabei fehlt eine Definition dessen, was mit „Volk“ gemeint ist (z. B. Einwohner oder Bürger).

Die Dualität der europäischen demokratischen Legitimation

Das BVG erkennt allerdings an, dass der Vertrag von Lissabon den Charakter des Parlaments verändert, so dass es nicht mehr aus Vertretern „der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, sondern der „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ besteht. Es räumt diesem Umstand jedoch keine Bedeutung für seine Argumentation zur demokratischen Legitimierung auf europäischer Ebene ein. Dass bei den Europawahlen das passive und das aktive Wahlrecht in dem betreffenden Staat ausgeübt werden kann, basiert in keinem der beiden Fälle auf dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Staates. Nach Artikel 22 Absatz 2 AEUV besitzt nämlich jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem beliebigen Mitgliedstaat „in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“ Eines der Hauptmerkmale der Unionsbürgerschaft besteht darin, dass der Bürger sich unabhängig von der Staatsangehörigkeit und nicht in alleiniger Abhängigkeit vom Wohnsitz an Europa- und Kommunalwahlen beteiligen kann. Allein aus diesem Grund vertritt jedes Mitglied des Europäischen Parlaments nicht nur die Staatsangehörigen eines bestimmten Staates, sondern alle Bürger der Union.

Anstatt diese ersten Schritte in Richtung transnationale Demokratie ernst zu nehmen, konstruiert das Gericht eine verfassungsrechtliche Sackgasse: Es beschreibt eine bestimmte Vorstellung von einer egalitären und mehrheitlichen parlamentarischen Demokratie, die nur für bestimmte Zentralstaaten gelten kann; sie ist für föderale Staaten einschließlich Deutschland ungeeignet und lässt sich nicht der Verfassungsordnung der Europäischen Union anpassen. Die geltenden Verträge sprechen einerseits von den Völkern der Mitgliedstaaten und andererseits von den Unionsbürgern, sofern es um das Demokratieprinzip geht. Somit beruht die Union auf einer dualen Legitimationsstruktur: auf der Gesamtheit der Unionsbürger und auf den Völkern der EU, wie sie nach den jeweiligen Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten organisiert sind. Diese theoretische Position wurde vom Europäischen Parlament viele Male bekräftigt.¹⁴ Aus der

¹² Ulrich Hufeld, Die Legitimationskraft der europäischen Bürgerfreiheit. Vortrag in der Konrad-Adenauer-Stiftung, Budapest, 8. September 2009.

¹³ Armin von Bogdandy 2007.

¹⁴ Um nur einige exemplarische Entschlüsse zu nennen: Entschlüsse zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht, ABl. C 325 vom

Lissabon-Entscheidung geht jedoch hervor, dass das BVG dies nicht als gangbaren Weg ansieht, um im Laufe der Zeit die demokratische Legitimation der europäischen Organe und vor allem des Europäischen Parlaments zu erhöhen. Vielmehr beharrt es auf demokratischen Errungenschaften im staatlichen Kontext und nutzt diese sogar, um weitreichende Schlussfolgerungen zur Souveränität der Mitgliedstaaten zu ziehen (siehe Abschnitt 5).

Das Demokratiedefizit der EU

Im unvermeidlichen Diskurs über das „Demokratiedefizit“ wurde, um auf konkrete Dinge zu sprechen zu kommen, seit Jahren genau untersucht, wie die europäische Ebene der Regierungsführung das für ein wirksames und legitimes Regieren notwendige Vertrauen der Bevölkerung gewinnen kann. Im Mittelpunkt dieser Debatte stand die institutionelle Rolle des Europäischen Parlaments, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Mangelnde parlamentarische Kontrolle über die EU-Exekutive

Die Entstehung des EP als supranationaler Gesetzgeber wurde oft aus einer nationalen Perspektive heraus interpretiert. Natürlich unterscheidet sich die Kontrolle des EP über die Exekutivorgane der EU – die Kommission, den Rat und den Europäischen Rat – je nach Organ. Die wissenschaftliche Debatte konzentriert sich vor allem auf die Kontrolle der Kommission. So wurde häufig kritisiert, dass die Kommission nicht die politische Zusammensetzung des EP repräsentiert. Die im Zuge des Vertrags von Lissabon gestärkte Verknüpfung zwischen der Auswahl des Kommissionspräsidenten und dem Ergebnis der Europawahlen wird zwar als Fortschritt betrachtet, der jedoch nicht ausreicht.

Demokratische Repräsentation innerhalb des EP

Die Zusammensetzung des EP steht seit langem in der Kritik. Sie basiert auf einer recht unproportionalen Zuteilung unter den Mitgliedstaaten, die, nicht zuletzt vom BVG, als undemokratisch bezeichnet wurde. Die Organisation der Fraktionen im EP wird, was ihre fehlende Unabhängigkeit von nationalen Einflüssen betrifft, mit einiger Kritik beobachtet. Ähnliche Argumente wurden im Hinblick auf die europäischen Parteien angeführt.

Mangelnde Befugnisse des EP im Gesetzgebungsverfahren

Mit Blick auf die nationalen Parlamente und deren Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren bildete die Zeit nach dem Vertrag von Nizza einen Höhepunkt in der Debatte über mangelnde Einflussmöglichkeiten des EP im Bereich der zweiten und dritten Säule. Dies wurde als Legitimationsproblem ausgelegt, mit dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vermeiden, dass sie das übliche Gesetzgebungsverfahren auf nationaler Ebene durchschreiten müssen (zweistufiges System). In jüngster Zeit wurde das fehlende Initiativrecht des EP als ein großes Problem angesehen, das der umfassenden demokratischen Legitimation auf europäischer Ebene entgegensteht.

27.10.1997, S. 11-26; Entschließung zu der Konstitutionalisierung der Verträge, ABI. C 197 vom 12.7.2001, S. 186-190; Entschließung zum Vertrag von Lissabon, T6-0055/2008 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

Das BVG hat sich auch früher mit einer angeblichen Verletzung des Grundsatzes der Wahlgleichheit befasst.¹⁵ Dennoch kam es überraschend, dass es einen erheblichen Teil der Begründung des Lissabon-Urteils dem zweiten der oben genannten Aspekte widmete. In der Tat betrachtet das nationale Verfassungsrecht die politische Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger als ein Kernelement der Demokratie, das großen Einfluss auf den organisatorischen Aufbau hat. Zudem wird in einigen Richtungen der Verfassungslehre der Versuch unternommen, eine Verbindung zwischen der Vorrangstellung der nationalen Verfassungen und dem Demokratieprinzip zu konstruieren. So schrieb beispielsweise Schilling im Jahr 1996:

In Fragen der Zuständigkeiten der Gemeinschaft bzw. ihrer Mitgliedstaaten verteidige ich die Vorrangstellung nicht der „Souveränität des Staates“, sondern der nach der nationalen Verfassung konstituierten Gerichte über den EuGH, der nach internationalem Vertragsrecht errichtet wurde. Dies im derzeitigen Entwicklungsstadium der Gemeinschaft zu tun, hat mehr mit der Achtung der demokratischen Errungenschaften der betreffenden nationalen Verfassungen zu tun als mit dem Aspekt der Souveränität.¹⁶

Das Verfassungsgefüge der Union muss jedoch der Vielfalt ähnliche und maßgebliche Ausdrucksinstrumente verleihen. Ein Beispiel dafür kann der radikale Wandel in der Arbeitsweise des Ministerrates sein: Die künftige Anwendung der doppelten Mehrheit bei den Abstimmungen im Rat lässt sich als weitere Demokratisierung der EU-Rechtsetzung betrachten, da die Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten proportional berücksichtigt wird. Das BVG schenkt dem keine Beachtung, sondern beklagt stattdessen eine „Überföderalisierung“ des Rates. Es überrascht, dass das Verfassungsgericht eines Landes, in dem die Legitimierung der föderalen Hoheitsgewalt aus einem Gleichgewicht verschiedener Quellen resultiert, die die regionale Vielfalt widerspiegeln, sich kein ähnliches Konzept in der Europäischen Union vorstellen kann, insbesondere das Austarieren der Vielfalt.

Um auf das Europäische Parlament zurückzukommen, im Urteil des BVG fehlt auffallend jegliche Würdigung der Bemühungen des Parlaments um die Schaffung einer europäischen politischen Landschaft. Das bemerkenswerte Schweigen des Gerichts zu den außerinstitutionellen Bedingungen für eine sinnvolle Demokratie auf nationaler und europäischer Ebene kann daher auf eine inhaltliche Unschlüssigkeit hindeuten.¹⁷ Wie Wonka ausführte, bildet das Europäische Parlament ein institutionelles Forum, das die Funktion der Sensibilisierung für EU-Entscheidungen erfüllen könnte und dies in zunehmendem Maße auch tut.¹⁸ Gleichheit der Wahl ist keine notwendige Voraussetzung dafür, dass eine Institution wie das EP die EU-Politik öffentlich bekanntmachen kann und es so den Bürgern in verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglicht, etwas über die politischen Konzepte der EU zu erfahren, die ihr persönliches Wohlergehen berühren, und sie mit Mitteln auszustatten, mit denen sie von den Entscheidungsträgern auf EU-Ebene direkt Rechenschaft verlangen können. Indem das BVG dem Prinzip der Wahlgleichheit eine übertriebene Bedeutung zumisst, lässt es außer Acht, wie wichtig es ist, das geeignete politische Personal auszuwählen, das den Auftrag für das Regieren und das Erlassen von Gesetzen auf einer bestimmten Ebene erhält. Es besteht in der Tat ein

¹⁵ 2 BvR 635/95 vom 31. Mai 1995 (Beitrittsverträge mit Finnland, Österreich und Schweden).

¹⁶ Schilling, T., Weiler, J. H. H., und Haltern, U. Who in the law is the ultimate judicial umpire of European Community competences? The Schilling - Weiler/Haltern debate; Jean Monnet Working Paper Nr. 10, 1996.

¹⁷ Thym, D., In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment of the German constitutional court; *Common Market Law Review* 46: 1795-1822, S. 1817.

¹⁸ Wonka 2010.

schwacher Zusammenhang zwischen dem Stimmgewicht der EU-Bürger und dem politischen Mandat und dem Erfolg der Parlamentarier, von denen sie vertreten werden.

Darüber hinaus hat das Parlament EU-Instrumente zur Förderung der Entwicklung von Parteien und politischen Stiftungen auf europäischer Ebene geschaffen. Diese neuen Formationen dürften – zumindest auf längere Sicht – die politische Debatte auf europäischer Ebene autonomer und transparenter gestalten, auch wenn nach wie vor etliche ernsthafte Probleme zu lösen sind. Beispielsweise sollte die Mitgliedschaft einzelner Bürger ermöglicht werden. Das Parlament strebt außerdem trotz großer Schwierigkeiten innerhalb des Hauses eine Reform des Wahlakts von 1976 (in der Fassung von 2002) an. Im Zuge dieser Reform soll eine Reihe von Instrumenten geschaffen werden, die das Interesse der Wähler an den Europawahlen erhöhen und den europäischen Charakter des politischen Wettbewerbs symbolisieren würden, z. B. durch einen transnationalen Wahlkreis und transnationale Listen.¹⁹

Schließlich wird die durch den Lissaboner Vertrag eingeführte Europäische Bürgerinitiative die Gestaltungsmacht der Bürger im Hinblick auf die politische Agenda der EU deutlich stärken. Das Parlament bereitet derzeit seinen Standpunkt gegenüber dem Vorschlag der Kommission vor.²⁰ Die ersten Aussprachen im zuständigen Ausschuss haben bereits gezeigt, dass die MdEP dieses Instrument für extrem bedeutsam für die künftige Entwicklung der Demokratie auf europäischer Ebene halten.

Eine neue Rolle für nationale Parlamente?

Ein letzter Punkt betrifft die verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips (Verfahren der orangenen Karte). Dabei handelt es sich nicht nur um eine der wichtigsten praktischen Schlussfolgerungen des Karlsruher Gerichts, sondern auch um einen Schritt, der als eine der wichtigsten Errungenschaften während des Europäischen Konvents allgemein begrüßt wurde und inzwischen als ständiger Mechanismus Einzug in die europäische Rechtsetzung gehalten hat. Das Europäische Parlament hat schon vor Jahren damit begonnen, Initiativen wie die Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen zu ergreifen und so die parlamentarische Verantwortlichkeit und Transparenz zu erhöhen sowie seine Beziehungen zu den nationalen Parlamenten effizienter zu gestalten. Obgleich die meisten Mitglieder des Europäischen Parlaments und viele Wissenschaftler diese Innovation als angemessenen Ausdruck des bereits genannten Grundsatzes der dualen Legitimation betrachten, werden in einigen theoretischen und empirischen Studien Zweifel geäußert, ob die nationalen Parlamente (1) überhaupt in der Lage sind, sich kohärent zum gemeinsamen europäischen Interesse zu äußern, und (2) über das politische Mandat und das Fachwissen verfügen, um das Regieren auf europäischer Ebene wirksam zu überwachen.

Diesen Studien zufolge müssen die nationalen Parlamente in der Lage sein, zu einer anderen Auffassung zu gelangen als ihre Regierung, wenn sie die Befugnis haben wollen, sie zu kontrollieren, wie Gisela Stuart, „conventionelle“ 2002/03, feststellt. In vielen Mitgliedstaaten mit parlamentarischem System erscheint dies recht unwahrscheinlich. Außerdem hatten laut empirischen Untersuchungen in Deutschland bei den nationalen

¹⁹ Weitere Aspekte des Reformvorschlags siehe Entwurf eines Berichts vom 15. April 2010 über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Dok. PE440.210).

²⁰ KOM(2010)119 fin vom 31. März 2010. Die Berichterstatter des EP sind Zita Gurmai und Alain Lamassoure für den Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten und Gerald Häfner und Diana Wallis für den Petitionsausschuss.

Wahlen in den 1990er Jahren EU-Themen an den themenspezifischen Aussagen der Parteien einen Anteil von nur etwa 3 %. Nicht viel anders sieht es wahrscheinlich in anderen Mitgliedstaaten aus. Drittens könnte durch eine stärkere und erfolgreichere Beteiligung der nationalen Parlamente die Exekutive in höherem Maße gezwungen sein, ihr Handeln mit eng gefassten nationalen Interessen zu begründen. Somit könnten genau die Hindernisse, die als Grund für die Nichteinführung einer sinnvollen Wahlpolitik im Herzen des europäischen politischen Prozesses angeführt werden, fortbestehen. Einige Autoren meinen, dass eine scheinbare Vernarrtheit in den Sui-generis-Charakter der Europäischen Union – den konstitutionellen Sonderweg Europas, wie ihn Joseph Weiler treffend bezeichnet – dazu geführt hat, den Gedanken eines robusten europäischen Parlamentarismus als Anzeichen für intellektuelle Unbeweglichkeit zu stigmatisieren. Die Argumente gegen eine repräsentative Demokratie in Europa sind vielleicht nicht so stark wie es den Anschein hat, doch die Kosten für einen Verzicht darauf sind möglicherweise sehr hoch.²¹

Ein Vorschlag zur Verbesserung der europäischen Demokratie könnte die Abkehr vom Konzept der Demokratie als Selbstbestimmungsrecht eines Volkes sein. Das Demokratieprinzip – ob als Möglichkeit der Partizipation, als Kontrollmittel gegen staatliche Missstände oder als Selbstbestimmungsrecht der Bürger verstanden – stößt unter dem Organisationsaufbau der Union auf größere Herausforderungen als im nationalstaatlichen Kontext. Größere private Freiräume in der Union werden zwangsläufig auf Kosten von weniger demokratischer Selbstbestimmung der Länder erkaufte. Im Vergleich zum Nationalstaat gehören die schiere Größe und konstitutive Vielfalt der Union, die physische Ferne der zentralen Organe von den meisten Unionsbürgern und die Komplexität ihrer Verfassung zu den Faktoren, die der Realisierung des Demokratieprinzips im Wege der Wahl repräsentativer Organe größere Beschränkungen auferlegen.

4. Verfassungsidentität und supranationale Integration

Würden wir heute eine Bestandsaufnahme unseres geistigen Eigentums vornehmen, dann müssten wir feststellen, dass der größte Teil davon nicht aus unseren jeweiligen Heimatländern stammt, sondern aus unserem gemeinsamen europäischen Erbe. Bei uns allen ist der europäische Einfluss weitaus stärker ausgeprägt als der der Deutschen, der Spanier, der Franzosen.... . . vier Fünftel unserer eigenen Ressourcen sind gemeinsames europäisches Eigentum.
Jose Ortega y Gasset

Identität in der allgemeinen Wahrnehmung und in der Sozialwissenschaft

Ein kürzlich veröffentlichter Fragebogen, mit dem die Meinung französischer Bürger zu bestimmten Aspekten der französischen Identität untersucht werden sollte, enthielt die folgenden Punkte: „unsere Werte“, „unsere Universalität“, „unsere Geschichte“, „unsere Sprache“, „unsere Kultur“, „unsere Landschaft“, „unsere Landwirtschaft“, „unsere Kochkunst“, „unser Wein“, „unsere Lebensweise“, „unsere Architektur“, „unsere Industrie“, „unsere Hochtechnologie“. Wenn es in Reden um die „britische Wesensart“ geht, werden meist nur wenige konkrete Beispiele angeführt, die sich oftmals auf die

²¹ Mattias Kumm 2008, S. 136.

bürgerlichen Freiheiten oder die „britischen Ansichten von Flexibilität, Öffnung und Freihandel, deren Zeit gekommen ist“ bzw. auf das „besondere Verhältnis zu den USA“ beschränken. Einige britische Autoren sehen sogar im Euroskeptizismus einen Ausdruck der nationalen Identität.

Lutz Niethammer charakterisierte Identität als eines der „schwammigen semantischen Gebilde unserer Zeit, die alles und nichts bedeuten, aber wissenschaftlich klingen“. Max Weber betonte in seinen Schriften, dass nationale Identität keine „empirisch erworbene Qualität“ bedeute und auf keinen Fall mit einem Volk oder einer Sprachgemeinschaft gleichzusetzen sei.²² Laut Weber ist Nationalismus mit kulturellen „Massenprodukten“ verknüpft wie der Sprache oder religiösen Bekenntnissen, sozioökonomischen und ethnischen Elementen und gemeinsamen Erinnerungen an frühere Kämpfe, im Innern jedoch sei es eine wertebasierte utopische Vision, geprägt von speziellen Gefühlen der Solidarität und Prestigeinteressen. Diese Vision beruhe auf dem Mythos einer gemeinsamen Herkunft und solle zu einem politischen Projekt führen, zum Nationalstaat.

Webers strukturalistische Ansicht vom Nationalismus könnte gut auf das europäische Projekt übertragen werden. Wenn – obgleich langsam – gemeinsame Erfahrungen zu gemeinsamen Erinnerungen und gemeinsamen Werten werden, wäre es zwar immer noch schwierig, eine europäische Identität zu erlangen, jedoch keinesfalls unmöglich. Viele historische Beispiele könnten angeführt werden, die zeigen, wie eine intellektuelle Elite aus einem amorphen historischen Material eine Erzählung konstruierte und sie dann als einen gemeinsamen „Ursprung“ (oder „unsere Wurzeln“) für eine geplante, eine sich herausbildende oder eine bestehende Gruppe verwandte.

Ernest Renan, der im Allgemeinen als beispielhafter Verfechter der französischen republikanischen Identität angesehen wird, war davon überzeugt, dass das „falsche Verständnis der Geschichte zu einer Nation gehört“. Darüber hinaus prophezeite er in „Was ist eine Nation?“²³, dass Nationen nichts Ewiges sind. Sie hatten einen Anfang und sie werden ein Ende haben. An ihre Stelle wird aller Voraussicht nach eine europäische Konföderation treten. Doch das ist nicht die Gesetzmäßigkeit des Jahrhunderts, in dem wir leben.“ Allerdings besteht bezogen auf die europäische Ebene eine große Schwierigkeit, die Weber, Renan und andere Gelehrte, die sich mit der nationalen Identität befasst haben, nicht in Betracht ziehen mussten: die besonders starke Rolle, die die Komponenten spielen, aus denen die Europäische Union derzeit besteht, die Nationalstaaten mit ihren verfassungsrechtlichen, politischen und für den öffentlichen Diskurs geschaffenen Strukturen und dem Gedanken der Souveränität, in dem all dies kulminiert und mit dem sich der folgende Abschnitt befassen wird. Wie Schieman feststellte, hat sich das historische Bild des europäischen Nationalstaats von einer empirischen Tatsache, die das Leben in Europa ab dem Dreißigjährigen Krieg prägte, zu einem metaphysischen Gebilde mit eigener Seele und eigenem Willen gewandelt, das im politischen Diskurs als Hauptakteur für selbstverständlich gehalten wird.²⁴

Selbstverständlich gibt es viele historische Einflüsse und Erinnerungen, die zum Zusammengehörigkeitsgefühl beitragen, doch ist es äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich, einigermaßen objektiv zu definieren, was die relativ neue Pflicht der Union, die nationalen Identitäten ihrer Mitgliedstaaten zu achten, rechtlich bedeutet. In den vergangenen zehn Jahren hat das Konzept der Identität der Mitgliedstaaten sowohl in der Fachliteratur als auch im Verfassungsrecht an Bedeutung gewonnen. Unter dem Stichwort Vielfalt vertritt eine wachsende Strömung in der Polit- und Rechtswissenschaft die Meinung, dass eine legitimierte und angemessen gestaltete EU das Weiterbestehen

²² Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*.

²³ Rede an der Sorbonne, 11. März 1882.

²⁴ K. Schieman 2007, S. 477.

bestimmter Elemente der Staatlichkeit und der gesellschaftlichen Strukturen gewährleisten muss. Das Lissabon-Urteil bestätigt, dass Identität – ehemals die Domäne von Psychologen, Politikwissenschaftlern und Historikern – nunmehr zu einem notwendigen Studienobjekt für europäische Verfassungsrechtler geworden ist.

Identität und Vielfalt

Bevor die im EU-Vertrag verankerte Grundlage des Konzepts der Identität analysiert wird, soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass eine wachsende Strömung in der Sozialwissenschaft mit dem Gedanken der kulturellen Vielfalt und ihrem Schutz sympathisiert (um es mit den Worten von Michel Rosenfeld zu sagen, handelt es sich um die komplexe Verflechtung von Konvergenzen und Divergenzen über nationale Grenzen und kulturelle Unterschiede hinweg). Darüber hinaus haben die offensichtlichen sprachlichen und sonstigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, aber mitunter auch zwischen den Regionen, zu Vorschlägen eher defensiver Art geführt. Jan Erk bemerkte, um ein typisches Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit zu zitieren, dass „die dem europäischen Kontinent zugrunde liegende wahre Verfassung schließlich mit der vorgeschlagenen förmlichen Verfassung für die Europäische Union in Konflikt geraten ist“, und fügt ziemlich apodiktisch hinzu, dass „die öffentlichen Räume für demokratische Beratungen mit den Sprachgemeinschaften zusammenfallen“.²⁵

Erk zitiert andere Forscher, die die Auffassung vertreten, dass die einzigen Formen der politischen Teilhabe und Beratung, die wirklich öffentlich sind (d. h. für die Masse der Bürger leicht zugänglich), auch weiterhin an das jeweilige Land gebunden sind und in der/den nationalen Sprache(n) geführt werden. Politik scheint dann am stärksten partizipatorisch und demokratisch zu sein, wenn es sich um „in den Charakter des Landes eingebettete Politik“ handelt, die in der Sprache des Volkes geführt wird. Das entspricht haargenau einem britischen Diskurs über die Rolle der Eliten im europäischen Aufbauwerk. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, dass der europäische Integrationsprozess von einer Gruppe politischer Eliten vorangetrieben wurde und daher wenig zur Erhöhung der demokratischen Legitimität beiträgt. So erklärten Delanty und Rumford: „Obgleich die Euro-Eliten die Massen beschuldigen, sie verhielten sich gegenüber Europa nicht loyal, sind es in Wirklichkeit die Eliten, die jetzt unloyal auftreten“.²⁶

Es ist nur logisch, dass diese zweifelhaften Beobachtungen zu Vorschlägen führten, wie die Ablehnung des Verfassungsvertrags zu interpretieren sei und welche Konsequenzen daraus zu ziehen seien: Lösungen, die im Widerspruch zur Verfassung stehen, Übergehen der Verfassung mit Stillschweigen und Verzicht auf eindeutige Aussagen. Andere Autoren wiederum erklären, dass „bestimmte schwierige Beziehungen nur auf der Grundlage eines gegenseitigen Missverständnisses bestehen können“.²⁷ Aus dieser Sicht wäre es für die Europäische Union das Beste, die uneleganten und mehrdeutigen Kompromisse nachzuahmen, die multinationale Föderationen wie Kanada, Belgien und die Schweiz für sich als Verfassungen gewählt haben. Laut Erk sollte mit der europäischen Verfassung möglichst anerkannt werden, dass demokratische Überlegungen sprachlichen Grenzen

²⁵ J. Erk, Real constitution, formal constitution and democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 45(3): 633-652, 2007.

²⁶ Gerard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe*, Routledge, London 2005; S. 84. Siehe auch Max Haller, *European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* New York/London: Routledge 2008.

²⁷ R. Bauböck, *United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations*; Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Forschungsstelle für institutionellen Wandel; *Arbeitspapier zur europäischen Integration*, 2002.

folgen, womit anerkannt wird, dass die Grundlage der demokratischen Legitimität innerhalb der Mitgliedsnationen bleiben dürfte.

Wie Paul Taylor überzeugend dargelegt hat, gilt für die europäischen Wissenschaftler mehr oder weniger das gleiche „Auf und Ab“ wie für den Gegenstand ihrer Studien.²⁸ Diese Schwankungen in den Präferenzen und Projekten der wissenschaftlichen Arbeit spiegeln sich in politischen Erklärungen wider, die sich gelegentlich auf solche Quellen beziehen (siehe Anhang 1 für eine kurze Analyse der drei Phasen, die die Theorie der europäischen Demokratie durchlaufen hat). Ein Beispiel für einen unübersehbaren Meinungswandel ist Roman Herzog, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts und früherer Präsident der Bundesrepublik Deutschland. Während er in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 10. Oktober 1995 der vorstehenden Aussage von Ortega y Gasset über das gemeinsame europäische Erbe zustimmte, veröffentlichte er in letzter Zeit - und das wiederholt - Artikel in großen deutschen Zeitungen, in denen er den EuGH angriff und die Gefahr an die Wand malte, dass die deutsche Republik schon bald ihre Fähigkeit einbüßen werde, ihre verfassungsmäßig garantierten Grundrechte einzuhalten.²⁹ Eine Erklärung dieser Meinungsänderung könnte darin bestehen, dass es auf jeden Fall leichter ist, über das gemeinsame kulturelle und philosophische Erbe der Europäischen Union (und Europas im Allgemeinen) zu sprechen, als die praktischen Konsequenzen der unmittelbaren Auswirkungen und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts zu akzeptieren.

Die Identität in den Verträgen

Das erste Mal wurde Identität im Zusammenhang mit der EU offiziell im Dokument über die europäische Identität erwähnt³⁰. Im Maastricht-Vertrag wurde dann im ersten Absatz von Artikel F EUV (später Artikel 6 EUV) ein geheimnisvoller kleiner Satz mit folgendem Wortlaut eingefügt: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten.“ Dieser unspezifische Hinweis auf die nationale Identität könnte im Wesentlichen als Bezugnahme auf die nationalen Verfassungen und insbesondere darauf angesehen werden, was diese Verfassungen voneinander unterscheidet. Expliziten Ausdruck fand der implizite Bezug auf die Verfassungen in Gestalt der sogenannten Christophersen-Klausel³¹, des späteren Artikels I-5 des Verfassungsvertrags und von Artikel 4 Absatz 2 EUV in der Fassung von Lissabon³², die auf dem Text von Maastricht aufbaute. Der Begriff „Struktur“ umfasst somit unter anderem die folgenden Punkte, bei denen die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten anerkannt und gewährleistet ist: dies betrifft die Entscheidung zwischen schriftlich niedergelegter und ungeschriebener Verfassung, zwischen Monarchie und Republik, zwischen Präsidial- und parlamentarischem Regierungssystem, zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht sowie die etwaige

²⁸ P. G. Taylor, *The end of European integration: anti-Europeanism examined*, Routledge 2008.

²⁹ Roman Herzog, *Stoppt den EuGH*, FAZ vom 8. September 2008.

³⁰ Dokument über die europäische Identität, angenommen von den Außenministern der EG-Mitgliedstaaten am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen.

³¹ Diese Bezeichnung geht auf einen Beitrag von Henning Christophersen zurück, den Vertreter der dänischen Regierung im Europäischen Konvent, der während des Konvents einen Ratsvorsitz innehatte.

³² Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.

Festlegung der Verfassungsrevision durch die Gerichte und die Bestimmung der Staatsstruktur als einheitlich, regional oder föderal verfasstes Gemeinwesen.³³ Wie de Witte anmerkt, handelt es sich dabei nicht nur um eine Bestätigung der gegenwärtigen Situation, sondern auch um eine neue Beharrlichkeit bei der Forderung, dass bestimmte Funktionen im Wesentlichen bei den einzelnen Staaten verbleiben, da sie mit dem Schutz der nationalen nicht verfassungsrechtlichen Strukturen verknüpft seien. Das kann nur als eindeutige Bekräftigung der nicht föderalen Struktur der Europäischen Union verstanden werden.

Der neue Artikel über die Achtung der Identität der Mitgliedstaaten wurde von den nationalen Verfassungsgerichten, insbesondere dem deutschen, dem französischen und dem spanischen, dahingehend ausgelegt, dass er eine indirekte Begrenzung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts beinhaltet, wenn dieses Recht die nationalen Verfassungen oder zumindest deren grundlegende Strukturen (siehe Anhang 2) betrifft. So hat beispielsweise das französische Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) zum ersten Mal den Begriff der Identität benutzt, als es festlegte, dass die Anwendung des EU-Rechts im französischen Rechtssystem durch die *„règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France“* begrenzt wird.

Es steht außer Frage, dass sich die Prüfung der Einhaltung der Verfassungsgrundsätze durch die EU-Organen einschließlich des EuGH nach nationalen Traditionen und Praktiken richtet. Angesichts des sehr unterschiedlichen Charakters der Systeme in den Mitgliedstaaten können die folgenden Arten für die Unterscheidung der zwei Gruppen von Ländern, in denen die Verfassungsgerichte eine völlig andere Rolle spielen, besonders nützlich sein. Leonard Besselink unterscheidet „historische“ und „revolutionäre“ Verfassungen. Der erste Typ (z. B. im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden) weist eine schrittweise Entwicklung über einen langen Zeitraum auf, ist nicht formalistisch und von seiner Art her ebenso so politisch wie rechtlich. Im Gegensatz dazu haben revolutionäre Verfassungen ihren Ursprung gewöhnlich in einer politischen oder sozialen Katastrophe, die zum Ausgangspunkt für eine Verfassung wurde. Diese Verfassungen haben einen eindeutig rechtlichen Charakter und sind durch Verfassungsgerichte durchsetzbar. Dazu gehören die Verfassungen von Irland, Deutschland, Italien, Frankreich und den USA sowie die meisten Verfassungen der neuen Mitgliedstaaten. Diese haben betont, dass sie als Reaktion auf ihre Erfahrungen während des Kommunismus formale und rechtlich verbindliche Verfassungen annehmen. Die europäische Verfassung knüpfte an die „gute alte britische Verfassung“ an: sie ist historisch, vielschichtig und gut in der Praxis und in der geltenden Rechtsprechung eingebettet.³⁴

Nach wie vor gibt es einige bekannte Streitpunkte zwischen den nationalen Verfassungsgerichten und den Organen der Europäischen Union. (1) Die meisten Verfassungsgerichte haben eine eigene nationale Version der Auswirkungen und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts in ihrem nationalen Rechtssystem festgelegt, das auf der Auslegung der nationalen Verfassung beruht. (2) Mehrere Verfassungsgerichte haben angekündigt, dass sie den Umfang des Schutzes der Grundrechte in der EU und den vom EuGH gebotenen Schutz möglicherweise einer Prüfung unterziehen werden. Die Frage des unterschiedlichen Schutzgrades zwischen den nationalen Verfassungen und den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts kann gegenwärtig als geklärt angesehen werden. Und das Inkrafttreten der Grundrechtecharta dürfte die Situation noch weiter klären. (3) Der dritte Streitpunkt ist die Frage dahingehend, wer über die Grenzen der Zuständigkeiten entscheiden kann, die der EU übertragen wurden (**gerichtliche**

³³ Diez-Picazo 2004: 440.

³⁴ T. Eijsbouts, *The European way: history, form and substance*, EuConst 1: 5.

Kompetenz- Kompetenz)³⁵. In föderalen Systemen liegt die endgültige Befugnis, über solche Fragen zu entscheiden, in den Händen eines Gerichts auf föderaler Ebene. In der EU wurde der Anspruch des EuGH auf endgültige Befugnis jedoch von einigen nationalen Gerichten angefochten (darunter Deutschland, Dänemark und Polen). (4) Ein letzter Bereich, der sich zu einem Konfliktherd ausweiten könnte, vor allem nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, betrifft die Achtung der nationalen Verfassungswerte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Das wurde angesichts einer Reihe von Gerichtsentscheidungen zum Europäischen Haftbefehl deutlich.³⁶ Es ist zu hoffen, dass sich die Erfolgsgeschichte der gegenseitigen Duldung in der ersten Säule auch bei der dritten Säule wiederholt.

Schließlich ist noch ein letzter Aspekt der nationalen Identität zu nennen, der bereits während der Referendumskampagnen der Gegner des Verfassungsvertrags eine große Rolle gespielt hat. Sie kritisierten die Verfassung, weil sie Merkmale des liberalen Wirtschaftssystems, das von der Kommission durch ihr Festhalten am „ungezügelter Wettbewerb“ überwacht wird, „in Stein hauen“ würde. Während diese Denkschule als „sozialdemokratische“ Kritik des europäischen Konstitutionalismus bezeichnet werden könnte, wurde von einer zweiten Gruppe von eher konservativen Wissenschaftlern und Kommentatoren zwar ähnliches behauptet, doch diese bezogen sich auf die jüngste Rechtsprechung des EuGH. Der EuGH hatte einige heftig kritisierte Entscheidungen getroffen, durch die der Spielraum der Gewerkschaften in einigen Mitgliedstaaten eingeschränkt wurde. Im Zusammenhang mit der Kontrolle der Rolle des öffentlich-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens durch die Europäische Kommission bzw. der deutschen staatlichen Banken wurde die Auffassung vertreten, dass die Hürden, die für den Schutz der Staaten vor der Globalisierung erforderlich sind, abgesenkt werden. Darüber hinaus wird europäisches Recht in vielen Lehrplänen recht selektiv gelehrt: an irischen Universitäten wurden beispielsweise bis vor Kurzem nur die Aspekte des Gemeinschaftsrechts, die sich auf die Bestimmungen der Freizügigkeit beziehen, ausführlich behandelt.

Ferner wurden diese Urteile des EuGH als Hinweis darauf angesehen, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr in der Lage seien, einen wichtigen Bestandteil ihrer Verfassungsidentität zu verteidigen, nämlich den Schutz der nicht wirtschaftlichen Grundrechte vor dem neoliberalen Eingriff der EU-Organe. Dieter Grimm, ein wichtiger Verfechter dieser Kritik, sieht das wie folgt:

Die Kommission legt die Verträge zu Gunsten von Liberalisierung und Deregulierung aus. Damit nimmt sie den Mitgliedstaaten das Recht zu entscheiden, welche Tätigkeiten sie der Marktregulierung überlassen und welche sie dem öffentlichen Dienst vorbehalten. Natürlich besteht die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten die Kommission wegen einer unhaltbaren Auslegung der Verträge oder sogar wegen Überschreitung ihrer Befugnisse verklagen. In der Regel kann sich die Kommission jedoch auf die Unterstützung durch den EuGH verlassen. [...] Für die EU haben die vier wirtschaftlichen Freiheiten oberste Priorität, während im Grundgesetz und in den Verfassungen vieler anderer Mitgliedstaaten wirtschaftliche Rechte kaum eine Rolle spielen. Das Grundgesetz betrachtet die Menschenwürde als absolutes Recht,

³⁵ Im Gegensatz zur **verfassungsmäßigen Kompetenz-Kompetenz**, die Befugnis zur autonomen Selbstübertragung neuer Kompetenzen.

³⁶ Neben Verfassungsdebatten in einer Reihe von Mitgliedstaaten vor der Änderung der nationalen Verfassungen standen die Verfassungsgerichte Deutschlands, Polens und der Tschechischen Republik, sowie das Oberste Gericht Zyperns vor dieser Verfassungsfrage. Das polnische Gericht definierte in diesem Fall die Unionsbürgerschaft als ein „zufälliges und abhängiges“ Verhältnis und erklärte, der Europäische Haftbefehl sei mit der polnischen Verfassung unvereinbar und räumte 18 Monate für die Änderung der Verfassung ein.

und die persönlichen, kommunikativen und kulturellen Rechte stehen gewöhnlich über reinen wirtschaftlichen Interessen. Auf europäischer Ebene ist das ganz anders. [...] Der EuGH fordert sogar, dass die Menschenwürde gegen die unternehmerische Freiheit abgewogen wird. [...] Durch diese Hintertür sind die nationalen Verfassungen wie beispielsweise das Grundgesetz am stärksten gefährdet.³⁷

Andere Beobachter der konservativen Kritik am EuGH und am Lissabon-Urteil haben betont, dass das Urteil neben dem generellen Schutz der Kontrolle der Verfassungsidentität kein Element enthält, das als Tadel an der Liberalisierung der Rechtsprechung des EuGH ausgelegt werden könnte. Die Darlegungen zum Prinzip des „Sozialstaats“ sind sehr kurz gehalten, und in der Schlussfolgerung heißt es lediglich, dass es „keine Hinweise darauf gibt, die die Annahme rechtfertigen, dass die Mitgliedstaaten ihres Rechts und der praktischen Handlungsmöglichkeiten beraubt werden, konzeptionelle Entscheidungen zu den Systemen der sozialen Sicherheit und sonstige politische Entscheidungen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu treffen“. In krassem Gegensatz zum generell recht kritischen Tenor des Urteils führt das Bundesverfassungsgericht zustimmend die Entscheidungen des EuGH zur Unionsbürgerschaft und zum sozialen Bereich an, um seinen Standpunkt zu begründen.

5. Souveränität in Zeiten global vernetzter Systeme

Souveränität ist einer der Begriffe, die einen im Innersten berühren. Für jemanden, der in der Öffentlichkeit steht, ist es schwer, den Verlust der Souveränität zu akzeptieren, und noch schwerer, ihn zu verteidigen.

Konrad Schiemann

Der europäische Integrationsprozess, und insbesondere das Gemeinschaftsrecht, haben die nationalen Verfassungsordnungen von Anfang an ständig unter Druck gesetzt. De Witte führt aus, dass sich drei generelle und unverwechselbare Dimensionen dieses Drucks unterscheiden ließen: (1) Die Organe der Europäischen Gemeinschaft erhielten durch die Gemeinschaftsverträge (und damit auch durch den EU-Vertrag) Rechtsetzungsbefugnisse, was dazu führte, dass diese Befugnisse von ihrer „natürlichen“ Stelle, nämlich den Institutionen der Mitgliedstaaten, abgezogen wurden. (2) Die zweite Kampfansage bestand darin, im Rahmen der bestehenden konstitutionellen Hierarchie der Rechtsquellen, bei denen die Verfassung selbst „naturgemäß“ den höchsten Rang beansprucht, den Anspruch des Gemeinschaftsrechts, unmittelbar zu gelten und Vorrang zu haben, wenn das nationale Recht im Widerspruch dazu steht, durchzusetzen. (3) Die letzte Herausforderung ist weniger deutlich und wird in den meisten nationalen Verfassungstexten nicht offen anerkannt. Sie besteht in einer grundlegenden Neuordnung des internen institutionellen Gleichgewichts in jedem einzelnen Mitgliedstaat, die auf das Wirken der institutionellen Ordnung der EU sowie auf die Ausübung der Befugnisse der EU zurückzuführen ist. Diese Neuordnung erfolgte insbesondere zwischen den Gerichten und den politischen Institutionen sowie zwischen Regierung und Parlament (was in jedem Fall zum Vorteil der erstgenannten Institution ablief).³⁸

³⁷ Dieter Grimm, The Basic Law at 60 - Identity and Change; *German Law Journal* 11, 1, S. 33-46, 2009.

³⁸ Bruno de Witte 2009.

Wenn wir – um mit Tommaso Padoa-Schioppa zu sprechen – Souveränität als „Unabhängigkeit von einem fremden Willen“ verstehen, dann haben die vorgenannten Aspekte eindeutig die nationale Souveränität im engeren Sinne eingeschränkt. Die nationalen Verfassungsordnungen waren gezwungen, auf diesen Verlust zu reagieren. Im Großen und Ganzen haben sie versucht, unverändert weiterzubestehen; die Zahl der ausdrücklichen Anpassungen der Verfassungstexte an den europäischen Integrationsprozess war relativ gering, allerdings erfolgten viele flexible Anpassungen (ohne Überarbeitung der Verfassung) durch juristische Auslegung und die institutionelle Praxis, und gelegentlich wurde auf den Druck auch mit Widerstand reagiert. Im Rahmen der EU können die Probleme im Zusammenhang mit dem starken Gedanken der nationalen Souveränität aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden: internationales Recht, autonome Übertragung neuer Kompetenzen (Kompetenz-Kompetenz) und verbleibender Raum der Rechtsetzung, der für die Gewährleistung des Fortbestands (Identität) eines demokratischen Staates erforderlich ist. Vor der Behandlung dieser drei Aspekte wird kurz bewertet, wie die Mitgliedstaaten auf die Ausweitung der Befugnisse der EU und die Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts gegenüber der einzelstaatlichen Rechtsprechung im Verfassungsbereich reagiert haben.

Nationale Verfassungen, Kompetenz-Kompetenz und das Primat des Gemeinschaftsrechts

Das Problem einer zunehmenden Herausforderung, die die Politikgestaltung der EU für die nationalen Rechtsordnungen bedeutet, wurde bereits im vorhergehenden Abschnitt erwähnt. Meist bestand die Reaktion in dem Hinweis darauf, dass jede neue verfassungsmäßige Lösung, die es der EU ermöglicht, eigene Befugnisse zu schaffen, für die Herren der Verträge inakzeptabel gewesen sei, da dies die Rechte der nationalen Parlamente und der nationalen Regierungen grundlegend untergrabe. Ähnlich gehen die nationalen Verfassungsanwälte und –richter bei der Prüfung der Grenzen der EU-Befugnisse und möglicher Konflikte zwischen den gemeinschaftlichen Rechtsakten und den einzelstaatlichen Verfassungen vor. Dem könnte die Annahme zugrunde liegen, dass eine Union ohne legislative (oder verfassungsmäßige) Kompetenz-Kompetenz einen Gerichtshof mit gerichtlicher Kompetenz-Kompetenz nicht in Schach halten kann.³⁹

In den Nachkriegsverfassungen der drei größten Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Frankreich, Italien und Deutschland) fanden sich Bestimmungen, die Einschränkungen der Souveränität oder die Übertragung von Befugnissen auf internationale Organisationen durch einen Vertrag gestatteten. Alle anderen Mitgliedstaaten – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Finnlands - haben vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union ähnliche Verfassungsklauseln in Kraft gesetzt. Allerdings gibt es noch immer einige Verfassungen, in denen die Europäische Union nicht erwähnt wird (z. B. die niederländische und die dänische Verfassung)⁴⁰. Daher spricht de Witte von einem „europäischen Defizit“ in den nationalen Verfassungen, vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass sie angesichts der tatsächlichen Aufteilung der Zuständigkeiten allmählich in eine andere Rolle gelangen.

In jüngster Zeit hat sich von den 27 Mitgliedstaaten nur Frankreich entschieden, seine Verfassung im Hinblick auf die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zu ändern. Das war das Ergebnis einer Entscheidung des Verfassungsgerichts, in der bestimmte weitere

³⁹ Siehe Schilling, T., Weiler, J. H. H., und Haltern, U. (1996), a.a.O.

⁴⁰ In Artikel 15.2.1 der irischen Verfassung heißt es, dass die einzige und ausschließliche Befugnis der Rechtsetzung in den Händen der Oireachtas liegt: keine andere Rechtsetzungsbehörde ist befugt, Gesetze für den Staat zu erlassen.

Eingriffe in die „wesentlichen Bedingungen der Ausübung der nationalen Souveränität“ festgestellt wurden. Während die Frage in einigen Ländern in Erwägung gezogen wurde, erachteten beispielsweise die entsprechenden Institutionen in Spanien, Finnland und Estland eine Änderung nicht für notwendig, obwohl in Finnland das besondere Verfahren der „außergewöhnlichen Änderung“ zur Anwendung kam, das die Ratifizierung von Verträgen ermöglicht, die mit der Verfassung in Konflikt stehen. Einige Länder, darunter Spanien und Estland, erwägen ebenfalls längerfristig die Einführung eines Pakets von EU-Änderungen.

In Spanien und Frankreich stellten die Verfassungsgerichte fest, dass die Vorrang-Klausel in Erklärung 17 im Anhang zum Vertrag von Lissabon die Stellung der jeweiligen einzelstaatlichen Verfassungen nicht verändert, die weiterhin an der Spitze der nationalen Rechtsordnungen stehen. Wichtig ist die Unterscheidung des spanischen Verfassungsgerichts zwischen „supremacía“ und „primacía“, wobei „primacía“ des Gemeinschaftsrechts auf die Ausübung der Zuständigkeiten begrenzt ist, die der EU übertragen wurden, während „supremacía“ in der spanischen Verfassung, die die grundlegende Gültigkeitsquelle bleibt, implizit enthalten ist. Diese Unterscheidung ist auch in mehreren anderen Mitgliedstaaten zu finden. Die Verwendung des Wortes „primacy“ anstelle von „supremacy“ im Vertrag von Lissabon zeigt, dass eine solche Unterscheidung auf EU-Ebene anerkannt wird. Einige Autoren weisen darauf hin, dass eine Gesamtbetrachtung der verschiedenen Artikel des Vertrags von Lissabon eine Vorrangfassung des Gemeinschaftsrechts nahelegt, die die nationale Rechtsprechung zum sogenannten „controlimiti“ bestätigt und der nationalen Verfassungsidentität besser Rechnung trägt, als es vorher der Fall war (siehe Anhang 2 zu weiteren Beispielen von Reaktionen nationaler Verfassungsgerichte).

Britische Rechtsgelehrte verweisen auf den zu Artikel 1 EUV durch den Vertrag von Lissabon⁴¹ hinzugefügten Satz und bemerken, dass „dies das Primat der Mitgliedstaaten auf zweierlei Weise bekräftigt: sie sind die Quelle der Kompetenzen der Union, und die Union gibt es, um sie zu befähigen, gemeinsame Ziele zu verwirklichen.“ Andere äußern die Vermutung, dass „diese Bestimmungen zweifelsohne eher dazu gedacht sind, Signale, die bestimmte symbolische Botschaften über die europäische Integration enthalten, an wichtige nationale Interessen zu senden“.⁴²

Die Frage der internationalen Souveränität

Der Begriff der gemeinsamen oder der zusammengelegten Souveränität, der von Verfechtern einer europäischen Verfassung seit langem empfohlen wird, hat für die Öffentlichkeit, die bei solchen Dingen stets Klarheit bevorzugt hat, keine große Attraktivität. Das Konzept des „Zusammenlegens der Souveränität“ ist möglicherweise ein politischer Schachzug, der den Anschein erweckt, man würde das Unvereinbare miteinander in Einklang bringen. Zieht man die völkerrechtlichen Quellen der EU in Betracht, so wird klar, dass nach dem Völkerrecht der kritische Maßstab für die Abgrenzung der Staaten die Selbstbestimmung ist. Das Völkerrecht bietet keine dritte Alternative zu internationalen Organisationen und Bundesstaaten. Die Rechtsfähigkeit nach dem Völkerrecht bleibt offensichtlich für die Mitgliedstaaten weiterhin äußerst

⁴¹ Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE UNION (im Folgenden „Union“), ***der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.***

⁴² Professoren Dashwood und Shaw, mündliche Aussage, in: European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution. Report with Evidence, 6. Bericht der Sitzung 2007-08 (HL Paper 84). 28. März 2008.

wichtig und stellt eines der wertvollsten Zeichen ihrer Staatlichkeit und Souveränität dar, um auf der internationalen Ebene tätig werden zu können. Souveränität bleibt nach wie vor der entscheidende Aspekt einer Einheit, die Vollmitglied der internationalen Gemeinschaft ist. Die innere Struktur der EU mit ihren unbestreitbaren Besonderheiten darf nicht mit der Bedeutung verwechselt werden, die die Staatlichkeit gegenüber der übrigen Welt besitzt. Sie kann allerdings als Entwicklungsschritt in Richtung auf ein neues System der Zusammenarbeit angesehen werden, das über das Völkerrecht hinausgeht (siehe Anhang 3).

Wie das Parlament in seiner EntschlieÙung vom 2. Oktober 1997 festgestellt hat, besteht seit Langem die Forderung nach einer klaren Lösung des Verhältnisses des Völkerrechts zum Europarecht, was bedeutet, dass das Völkerrecht nicht unmittelbar gilt, sondern nur nach der Erklärung seiner Anwendbarkeit durch einen inneren Rechtsakt der EG oder nach der Transformation seines Inhalts in Rechtssatzformen des EG-Rechts. Außerdem verlangte das Parlament, dass das Verhältnis zum Völkerrecht langfristig auch für die zweite und dritte Säule, also für die EU als Ganzes, entsprechend der für die erste Säule zu entwickelnden Lösungen geregelt wird.⁴³ Ein solcher Ansatz könnte durch die Einführung der Rechtspersönlichkeit der EU nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anwendbar werden. Laut Griller ziehen es die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union allerdings vor, an dem Gedanken festzuhalten, dass die EU eine Gemeinschaft auf der Grundlage des Völkerrechts ist, was ihre rechtliche Eigenschaft als Staaten nach internationalem Recht unberührt lässt.⁴⁴

Laut Verfassungsvertrag hätte es eine Möglichkeit gegeben, das Primat von EU-Rechtsakten zumindest auf einige Teile der GASP auszudehnen (vor allem im Hinblick auf internationale Abkommen). Allerdings scheint die kurze Bemerkung in Artikel 24 EUV nach Lissabon darauf hinzuweisen, dass diese Politik ihren zwischenstaatlichen Charakter beibehalten wird. Somit wird das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem Erhalt der Eigenschaft der Mitgliedstaaten als Staat und der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fortbestehen. Die für die Organisation und institutionelle Stellung des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes gefundenen Lösungen werden ein erster Hinweis auf künftige Tendenzen auf diesem Gebiet sein.

Eine abschließende Bemerkung führt uns zurück zu einem zentralen Konzept, das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu Maastricht geprägt wurde und das es in seinem Lissabon-Urteil beträchtlich ausweitete; in diesem Urteil entzaubert es nämlich den Begriff des Staatenverbunds, der ursprünglich als möglicher Mittelweg zwischen Staatenbund und Bundesstaat eingeführt wurde. Durch die Reaktivierung der Option einer europäischen Staatlichkeit als alternatives Modell wird klar, dass der Staatenverbund – als ein Zusammenschluss souveräner Staaten – die Dichotomie des internationalen Rechts nicht überwindet.

⁴³ EntschlieÙung zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten, Ziffer 14 und 15; ABI. C 325 vom 27.10.1997, S. 11-26.

⁴⁴ Stefan Griller, *Is this a constitution? Remarks on a contested concept*; in: Griller, S.; Ziller, J. (Herausg.), *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Springer: Wien, 2008, S. 21-56.

Souveränität und parlamentarische Rechte

Staatliche Macht ist nach dem Völkerrecht ein entscheidendes Kriterium bei der Bewertung der Selbstverwaltung unter souveränen Staaten, jedoch nicht bei der Bewertung des konkreten Niveaus der Zentralisierung innerhalb eines Staates. Was den notwendigen Grad der Zentralisierung beispielsweise bezüglich einer angemessenen Gesetzgebungstätigkeit betrifft, so sehen weder das Völkerrecht noch die Rechtstheorie eine exakte Trennlinie vor - nicht für einen Bundesstaat und auch nicht für die Europäische Union. Daher werden zusätzliche Argumente benötigt, um die traditionellen Ansichten zu staatlicher Souveränität im Rahmen der europäischen Integration zu verteidigen.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag taucht der Begriff Souveränität über 40 Mal auf. Damit wird die ausschlaggebende Rolle, die das Gericht den souveränen Mitgliedstaaten zuspricht, die auch weiterhin die Herren der Verträge bleiben, deutlich belegt. Nach Auffassung des Gerichts sind Souveränität – und ihr Zwilling, die Selbstbestimmung – die grundlegende Voraussetzung für den demokratischen Charakter der Mitgliedstaaten der EU. Einige Kommentatoren bezeichnen die Aussage des Gerichts, dass das Demokratieprinzip nur dann gewahrt werden kann, wenn der Wähler einen bedeutsamen „Rest“ an Entscheidungsbefugnis auf nationaler Ebene beeinflussen kann, als „überladene“ Auslegung der Wahlrechte. Damit findet das Gericht neben den in Abschnitt 3 untersuchten Argumenten einen zweiten Blickwinkel, unter dem es zu dem Schluss kommt, dass die europäische Demokratie fragil bleibt: der delegierte Charakter der europäischen Zuständigkeiten und ihre Abhängigkeit von der souveränen Befugnis der Mitgliedstaaten.

Weil es vielleicht erkannt hat, dass der Zusammenhang zwischen formalen Aspekten von Wahlrecht und Souveränität etwas heikel ist, zählt das Bundesverfassungsgericht alle Politikbereiche auf, die unter nationaler Kontrolle bleiben müssen. In einer etwas überraschenden Nebeneinanderstellung gibt das Gericht zuerst zu, dass Souveränität für sich genommen nicht bedeutet, dass eine Reihe von Hoheitsrechten „in der Hand des Staates bleiben müssten“, sondern dass diese auch eine politische Union umfassen können („gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums“). Im nächsten Abschnitt definiert das Gericht jedoch den Umfang der wesentlichen Bereiche, die die Mitgliedstaaten benötigen, damit „ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse bleibt“, darunter Staatsbürgerschaft, das staatliche Gewaltmonopol, finanzielle Entscheidungen, Strafrechtspflege, Kultur und Bildung, Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, Religion und Sozialleistungen.

Aus britischer Sicht ist es interessant festzustellen, dass die meisten Wissenschaftler behaupten, der Vertrag von Lissabon stelle für die Theorie der parlamentarischen Vorrangstellung keine Gefahr dar, sondern ergänze sie durch die Bestimmungen zur verstärkten Einbeziehung der nationalen Parlamente eigentlich noch. Das überrascht nicht, da nach der britischen Verfassungstheorie das englische Parlament jederzeit den European Communities Act von 1972 widerrufen kann. Die Haltung der britischen Regierung in dieser Frage besagt, dass der Grundsatz des Primats des Gemeinschaftsrechts – ob dies nun förmlich festgestellt wird oder nicht – auf die Souveränität des Parlaments keine Auswirkungen hat.

Ein Katalog von Restzuständigkeiten

Die vorstehende Aufzählung gehört zu den am stärksten kritisierten Innovationen des Urteils zum Lissabon-Vertrag. Die meisten Kommentatoren kamen zu dem Schluss, dass damit scheinbar versucht werde, Möglichkeiten für eine eventuelle zukünftige Übertragung von weiteren Kompetenzen an die EU auszuschließen, vor allem wenn man die Sorgfalt betrachtet, mit der das Gericht alle Brückenklauseln im Vertrag aufgezählt hat, die es den EU-Organen ermöglichen, entweder ihre Rechtsprechung zu vereinfachen oder neue Kompetenzen zu erlangen, ohne eine Regierungskonferenz oder einen Konvent einzuberufen. In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, dass der Vertrag von Lissabon das Kriterium der Subsidiarität bereits mit einem strafferen Kontrollmechanismus ausstattet, und zwar (1) einem sogenannten Frühwarnsystem, das gemeinsam mit weiteren Verfahrensänderungen eine effektive politische Ex-ante-Kontrolle darstellt, und (2) einer neuen Art der Klageerhebung beim EuGH, der Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip, um eine nachträgliche Überprüfung der Verfahrensweisen zu ermöglichen.

Da die vom Gericht aufgestellte Aufzählung der Zuständigkeiten mit der sogenannten Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes (Artikel 79) verknüpft ist, erhält sie den Charakter einer „Kern“- oder „wesentlichen“ Struktur der Verfassungsordnung, die auf die unterschiedlichste Art und Weise in den Urteilen mehrerer nationaler Verfassungsgerichte wieder auftaucht. Auf dieser Grundlage könnte laut Jacques Ziller das Bundesverfassungsgericht zumindest theoretisch entscheiden, ob ein Widerspruch zwischen einer Norm der EU und dem Kern des Grundgesetzes besteht, der durch die Ewigkeitsklausel und die genannte Liste der Befugnisse geschützt ist. Folglich könnte das Gericht die deutsche Regierung beauftragen, von den Organen der Union eine Änderung der Norm oder im Extremfall die Einleitung des Austrittsverfahrens aus der Union gemäß Artikel 50 EUV zu verlangen. Diese Position wird auch vom polnischen Verfassungsgericht in seinem Urteil zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags vertreten.

Bezüglich des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche Lesart gewiss hypothetisch, könnte allerdings aus den zahlreichen Verweisen auf das Recht auf Austritt abgeleitet werden, die in der Urteilsbegründung des Gerichts enthalten sind. Jedenfalls besteht eine deutliche Ähnlichkeit zwischen dieser rechtlichen Begründung und den jüngsten politischen Erklärungen. Der neue britische Außenminister William Hague nannte beispielsweise in einer viel beachteten Erklärung mit dem Titel „How to promote our National Interest in an open and democratic Europe“ (Wie wir unsere nationalen Interessen in einem offenen und demokratischen Europa sichern) drei Prioritäten der neuen konservativen Regierung: „Jede Änderung des Vertrags, durch die Kompetenzen oder Befugnisse übertragen werden, erfordert ein Referendum, ein sovereignty bill (Souveränitätsgesetz) sowie verstärkte parlamentarische Kontrollen zur Anwendung der Sperrklauseln“.

In einem Kommentar zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts erklärt Roland Bieber, dass jedes Gerede von „Souveränität“ – ob altmodisch oder „modern“ – die Grundlagen der europäischen Integration in Frage stelle. Daher sei nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen Nutzen die Verwendung eines so vagen Begriffs im Vergleich zu „Kompetenzen“ oder „Befugnissen“ bringen könne. Es sei höchstwahrscheinlich die ihm innewohnende historische und politische Botschaft von einer Art Autonomie jenseits rechtlicher Beschränkungen, die die Befürworter beflügele – und das genau sei der Grund, weshalb man seine Verwendung im Kontext der europäischen Integration vermeiden sollte.⁴⁵ Wer realistisch an die Frage herangeht, muss anerkennen, dass für

⁴⁵ Roland Bieber, An association of sovereign states; *European Constitutional Law Review*, 5: 391-

verschiedene Verfassungsgerichte und viele Verfassungsrechtler der Gedanke, das Gemeinschaftsrecht könne seine Vorrangstellung im Rahmen der nationalen Rechtsordnungen aufgrund seiner Autorität durchsetzen, so unglaublich zu sein scheint wie die Behauptung von Baron von Münchhausen, er habe sich samt Pferd am eigenen Schopf aus dem Sumpf gezogen. Die einzelstaatlichen Gerichte sind der Auffassung, dass die innerstaatliche Autorität des Gemeinschaftsrechts in ihrer eigenen Verfassung begründet ist und suchen nach einem „souveränen“ Fundament für die Vorrangstellung und die direkte Wirkung des Gemeinschaftsrechts in dieser Verfassung.

Langfristig müssen sich Rechtstheoretiker auch mit der Frage der Souveränität und ihrer Auslegung befassen.⁴⁶ Das Problem besteht darin, dass die Rechtstheorie schon zu lange das einzelstaatliche Recht über alle anderen Formen des Rechts setzt. Kelsens Grundnorm scheint genauso veraltet zu sein wie Austins Theorie von Recht und Staat, die auf der These beruht, Souveränität sei gewohnheitsmäßiger Gehorsam gegenüber sanktionierten Befehlen. Allerdings wird diese Denkweise traditionell von den nationalen Verfassungsgerichten unterstützt.

Es wäre notwendig, dem Verfassungsfetischismus eine Absage zu erteilen, der das Potenzial des Verfassungsdiskurses überbetont und von anderen Mechanismen ablenkt, durch die effektiv Macht und Einfluss ausgeübt werden (wie beispielsweise durch politischen Wettstreit) und durch die die politische Gemeinschaft gestaltet wird. Verfassungsgerichte machen ihre Hausaufgaben im Rahmen der bestehenden theoretischen Rahmenbedingungen, aber die Neudefinierung der staatlichen Terminologie von Recht und Konstitutionalismus sollte weiterhin auf der Tagesordnung stehen.

6. Abschließende Bemerkungen

Ist die Souveränität wie ein Gut, das man nur aufgeben kann, wenn einer Anderer es übernimmt? Oder ist sie vielmehr wie die Jungfräulichkeit, die man nur verlieren, ohne dass ein Anderer etwas gewinnt, deren Verlust aber im richtigen Moment Anlass zur Freude bieten kann?

Neil MacCormick

In der vorliegenden Informationsnotiz sollten in kurzer Form einige der im Lissabon-Urteil des BVG behandelten Aspekte des europäischen Konstitutionalismus näher beleuchtet werden. Wie sich gezeigt hat, haben sowohl die Wissenschaft als auch die Politik völlig unterschiedlich auf dieses Urteil reagiert. Es ist unwahrscheinlich, dass das Europäische Parlament in dieser Debatte die Rolle eines neutralen Zuschauers einnehmen wird. In der Mehrzahl der politischen Familien besteht nach wie vor ein starkes Interesse daran, dass sich die Europäische Union weiterentwickelt, wirksamere Rechtsetzungsbefugnisse erhält und mit den nötigen Rechts- und Finanzmitteln ausgestattet wird, um ihren Verwaltungs- und Regulierungsaufgaben gerecht zu werden.

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass es angesichts des wachsenden Einflusses der EU-Rechtsetzung auf alle Aspekte des nationalen Wirtschaftslebens und der Änderungen, die sich daraus für

406, 2009, S. 399.

⁴⁶ Siehe Peter Schiffauer, Versuch über die Transformation des Staates in der Europäischen Union, in: Häberle P./Morlok M./Skouris V. (Hg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, S. 592-608.

bestimmte nationale institutionelle Regelungen im Bereich der Finanz- und Währungspolitik, des Sozialstaats und der Außenpolitik ergeben, der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten klar geworden ist, dass die Europäische Union nicht mehr als *Instrument* betrachtet werden kann, sondern sich zu einem *regierenden Organ* entwickelt hat, das einer zusätzlichen Legitimation unabhängig von der der einzelstaatlichen Regierungen bedarf. Dies ist schlussendlich auch der Grund, warum die Frage der europäischen Demokratie und des Demokratiedefizits unter europäischen Wissenschaftlern inzwischen für besonders lebhaftes Diskussionsmaterial sorgt.

Gleichzeitig ruft die Entwicklung der Europäischen Union auch Skeptiker auf den Plan, die diese in intellektueller, rechtlicher und politischer Hinsicht hinterfragen. In vielen Mitgliedstaaten und nicht nur in Deutschland wird der Wandel der Union hin zu einem „regierenden Organ“ als Einmischung in altbewährte Traditionen und die rechtliche Selbstbestimmung wahrgenommen: die einzelstaatliche Verfassung wird ihrem Anspruch, Akte staatlicher Gewalt im Inland umfassend zu regeln, nicht mehr gerecht. Wenn ein Staat Befugnisse an die Europäische Union überträgt, kommt die nationale Verfassung noch zur Anwendung, doch sobald diese Befugnisse übertragen sind, wird ihre Ausübung nicht mehr durch die nationale Verfassung vermittelt (Dieter Grimm).

Neben der Frage, wer die öffentliche Gewalt ausübt, wird inzwischen zunehmend darüber nachgedacht, wie mit der kulturellen und rechtlichen Vielfalt umzugehen sei. Bei der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten geht es nicht nur um ihre diachrone Identität oder, wie Maduro es bezeichnet hat, ihre fortbestehende „politische Existenz“, sondern auch um ihre synchronische Identität, ihre autonome Individualität eigener Ausprägung, die unter anderem territorial begründet ist, aber auch durch ihre jeweiligen Machtverhältnisse, die schriftlich oder in anderer Form durch die Verfassung geregelt sind. Die Union selbst hat durch Änderungen, die sie an den Verträgen vorgenommen hat, neue Fassungen des Wortlauts eingeführt, die die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten auf eine mögliche Dimension justizieller Kontrolle erweitert hat, die mit der Prüfung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vergleichbar werden könnte. Vor diesem Hintergrund mag das neuerliche Interesse des BVerfG an Restkompetenzen und staatlicher Identität zwar plausibel erscheinen, birgt aber umfassende Risiken. Im Gegensatz zur Ultra-vires-Kontrolle setzt die Achtung der nationalen Verfassungsidentität einen eigenständigen, länderspezifischen Standard voraus, der inhaltlich durch die nationalen Verfassungen bestimmt wird und damit das Gespenst mehrerer nationaler Identitätsprüfungen an die Wand malt.

Der ebenfalls umstrittene Begriff des „demos“ als verfassungsgebende Gewalt einer Politik, der sich hauptsächlich auf die staatliche und/oder nationale Ebene bezieht, stellt zweifellos den Schwachpunkt der europäischen Integration dar. Doch vielleicht sollte bedacht werden, dass die Verfassungslehre in vielen Fällen die Existenz dessen, was sie schafft, voraussetzt, nämlich das Volk, von dem verlangt wird zu akzeptieren, dass die Verfassung - rechtlich gesehen - durch die Verfassung überhaupt erst geschaffen wird⁴⁷. Nähert man sich der Frage der verfassungsgebenden Gewalt aus diesem Blickwinkel, drängt sich die politische Frage, wie es weitergehen soll, förmlich auf. Sollen wir hinnehmen, dass die bestehenden Unterschiede ein dauerhaftes Integrationshemmnis darstellen, und sollen wir daher vor allem, wie Sile de Valera es ausgedrückt hat, das Vorgehen der Europäischen Union wachsamer verfolgen und häufiger hinterfragen und mit mehr Nachdruck für die irischen Interessen eintreten? Oder sollen wir auch weiterhin in kleinen Schritten unsere Verbundenheit zum Ausdruck bringen, beispielsweise durch Vertiefung der Bindungen in der politischen Arena der Gemeinschaft?

⁴⁷ Joseph Weiler, *Federalism without constitutionalism: Europe's Sonderweg*; In: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (eds.), *The federal vision: legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press 2001.

Das BVG hat zwar betont, dass die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ bleiben, diesen Begriff jedoch an keiner Stelle mit der nötigen Einschränkung „sofern und wenn sie gemeinsam handeln“ versehen. Auf diese Weise ist der Eindruck entstanden, dass jeder Staat – und insbesondere Deutschland – für sich ein solcher Herr und demnach über der Union stehen könne. Diese Auslassung beruht auf einer falschen Prämisse. Das Konzept der europäischen Integration, das nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt wurde, fußt nicht auf hierarchischen Strukturen, sondern auf dem konsequenten Streben, einen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten zu schaffen.⁴⁸ Wie Maduro betont hat, ist es ein Fehler, in einer Welt, in der Probleme und Interessen keine Grenzen kennen, die letztendliche Entscheidungsbefugnis und das Rechtsmonopol in eine einzige Hand zu legen.

Das Europäische Parlament wird sich vermutlich auch weiterhin für eine einfache und lesbare (ungeschriebene) europäische Verfassung und die Formulierung allgemein verständlicher politischer und rechtlicher Grundsätze einsetzen. Gleichzeitig ist es das Organ „par Excellence“, das in der Lage ist, die grundlegenden politischen Interessen der beiden Hauptakteure der „Unionsdemokratie“, der Mitgliedstaaten und der Bürger, zu wahren. Sein langfristiges Ziel ist eine nach außen offene, demokratische und bürgernahe politische Union.⁴⁹

Nach einer Reihe von Rückschlägen bei der Ausarbeitung einer Verfassung verfolgte das Parlament - unter Berücksichtigung der bestehenden Verträge und sofern die politische Situation dies zuließ - eine Strategie der kleinen Schritte. In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass der formale und der pragmatische Ansatz einander ergänzen: so wurde beispielsweise der Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1984 nicht angenommen, hat aber einen Prozess in Gang gesetzt, der dann in die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte mündete. In die Akte wurden zahlreiche der Vorschläge übernommen, die in dem vom Parlament verabschiedeten und auf der Grundlage des Berichts von Altiero Spinelli erstellten Text enthalten waren. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden ebenfalls mehrere weit reichende Verfassungsgrundsätze (Unionsbürgerschaft, Mitentscheidung und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) eingeführt.

In der gegenwärtigen europäischen Verfassungslehre gibt es einen von vielen geteilten Grundsatz: wenn die Europäische Union nicht an Dynamik verlieren soll, dann muss die Möglichkeit separater und autonomer Organe der öffentlichen Gewalt (Hoheitsgewalt) in Betracht gezogen werden. Im gesamten Spektrum vom „mundartlich geführten“ öffentlichen Diskurs bis hin zu Verfassungsentscheidungen sollte die Einsicht an Boden gewinnen, dass die Union ein Mosaik unterschiedlicher Anwendungsbereiche der verschiedenen Quellen politischer Macht ist. Instinktiv könnte man vermuten, dass mit abnehmender Größe des Gemeinwesens die Wahrscheinlichkeit wächst, dass die Interessen des Einzelnen gewahrt werden. Doch auf Europa angewendet könnte die These von Madison (je größer das Gemeinwesen, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass eine Mehrheit der Mehrheit des Ganzen ein gemeinsames Motiv hat, die Rechte anderer Bürger zu verletzen) zu der Ansicht verleiten, dass der Integrationsprozess ein Plus an Demokratie mit sich bringt.

Nach Meinung von Mattias Kumm ist die Tatsache, dass sich die Debatte über die Zukunft Europas im Kreis bewegt, nicht zwangsläufig auf das Fehlen einer ausgeprägten

⁴⁸ Roland Bieber, a. a. O.

⁴⁹ Begründung des Berichts des Europäischen Parlaments zu der Konstitutionalisierung der Verträge (Berichtersteller: Olivier Duhamel); die Entschließung findet sich im ABl. C 197 vom 12.7.2001, S. 111.

unabhängigen europäischen Identität zurückzuführen; vielmehr bestehe die Möglichkeit, dass der Mangel an einer starken europäischen Identität darauf zurückzuführen ist, dass aufgrund der bestehenden Rechenschaftsstrukturen Debatten endlos weitergeführt werden, die letzten Endes die Kluft Einzelstaat-Europa weiter vertiefen und damit die Entwicklung einer solchen Identität verhindern. Es ist zu hoffen, dass mit dem vorliegenden Dokument zumindest andeutungsweise ein Bild des komplizierten Charakters der Vielgestaltigkeit in der Europäischen Union gezeichnet werden konnte.⁵⁰ Allerdings sollte man sich auch jederzeit der Tatsache bewusst sein, dass mächtige internationale Akteure sowie ihre bevorzugten Informanten sich nicht unbedingt die Mühe machen, mit diesen Feinheiten vertraut zu werden:

Genau hier liegt das große Problem: Die EZB verfügt kraft der sie konstituierenden Verträge nicht über dieselben Befugnisse wie die amerikanische Zentralbank Fed. Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs hat deutsches Recht Vorrang vor Gemeinschaftsrecht. Es besteht also die Gefahr, dass Deutschland der EU den Rücken kehrt, wenn die EZB versucht, die öffentlichen Schulden zu monetarisieren. Daraus ergibt sich eine unhaltbare Situation: entweder das europäische Finanzsystem würde zugrunde gehen, weil alle Banken Staatsanleihen als zusätzliche Sicherheit nutzen, oder der Euro. (Adam Fisher, Commonwealth Opportunity Capital Fund)⁵¹

Wenn sich die Europäische Union ernsthaft einer solchen vereinfachenden und gefährlichen Kritik einflussreicher Personen und Medien stellen will, dann muss sie ihre „konstitutionelle Erschöpfung“ („constitutional exhaustion“, Beneyto) überwinden und ihren Einsatz erhöhen, indem sie die politische Willenskraft an den Tag legt, den Acquis zu verteidigen, und langfristig die Entwicklung einer handlungsfähigen Europäischen Union sicherstellt, die die Bürger verstehen und die für sie vertrauenswürdig ist. Zu viele gegenseitige Kontrollen führen zu Ungleichgewicht und Handlungsunfähigkeit. Der Schwerpunkt der Verfassung sollte daher auf den europäischen Entscheidungsprozess und damit auf die Frage gelegt werden, ob dieser Prozess den Interessen und Erwartungen der Unionsbürger langfristig gerecht werden kann.

⁵⁰ Jacques Ziller schlägt den Begriff „intertwined constitutionalism“ vor, ein Konzept, das im Vergleich zum von Ingolf Pernice geprägten „multi-level constitutionalism“ (Mehrebenen-Konstitutionalismus) den Vorteil hat, dass er das Fehlen einer absoluten Hierarchie zwischen der EU und den einzelstaatlichen politischen Verfassungsorganen besser verdeutlicht (was im Deutschen mit dem Begriff „Politikverflechtung“ relativ gut wiedergegeben wird).

⁵¹ Barron's, 10. Mai 2010, S. 53.

Anhang 1: Drei Phasen der europäischen Demokratiedebatte

Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bis in die frühen 1990er Jahre galt die Stärkung der Rolle des EP als einzige für den Demokratisierungsprozess notwendige institutionelle Änderung. Die Reformvorschläge dienten zweifellos vorrangig dem Zweck, den europäischen Integrationsprozess voranzubringen und schrittweise zu beschleunigen, doch speisten sich diese Vorgänge nicht aus Zweifeln an der Legitimität der Europäischen Gemeinschaften. Niemand ging davon aus, dass die liberale Demokratietheorie, die sich zu Zeiten der Gründung der alten Nationalstaaten entwickelt hatte, in Zukunft einmal überholt sein könnte. Die erforderliche Stand der Demokratie galt als dann erfüllt, sobald das Europäische Parlament - gemessen an den nationalen Standards - bei der Ausübung seiner Legislativbefugnisse grundlegende Normen befolgte. Aus diesem Grund stand das EP in den 1970er Jahren im Mittelpunkt der institutionellen Reformen, und die Einführung direkter Wahlen wurde als wichtiger Fortschritt gewertet.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und der Einführung des Säulensystems schlug der theoretische Diskurs eine neue Richtung ein. In der Wissenschaft kam zunehmend die Frage auf, ob die EU nicht vielleicht bereits ein wenig zu weit fortgeschritten sei. Im Zentrum der Debatte stand die Frage, wie das Machtungleichgewicht zugunsten der Exekutive nicht nur durch eine Stärkung der Rolle des EP, sondern auch durch eine Korrektur der interinstitutionellen Beziehungen innerhalb der Gemeinschaften begrenzt werden könnte. Klassische nationalstaatliche Modelle wurden auf die EU angewandt und schlugen sich in institutionellen Änderungsvorschlägen nieder. Am bekanntesten ist der Satz von Claus Offe: Wenn die Europäische Union ein Staat wäre, so wäre sie wegen des mangelnden demokratischen Gehalts ihrer Verfassung nicht dazu qualifiziert, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Der Diskurs über das „Demokratiedefizit“ und die Demokratisierung der EU war eng mit dem Konzept der Konstitutionalisierung und mit Aspekten einer „verantwortungsvollen Regierungsführung“ in der EU verbunden.

Ende der 1990er Jahre trat die Debatte in ihre dritte Phase ein. In der Wissenschaft setzte sich die Erkenntnis durch, dass sich herkömmliche Demokratiemodelle nicht auf die komplexe Struktur der EU anwenden ließen. Gründe hierfür waren eine Ausweitung der Befugnisse der Gemeinschaft und ihre schrittweise Entwicklung hin zu einer politischen Organisation. Die Debatte wurde weniger vom Begriff des Demokratiedefizits als vielmehr von den Defiziten klassischer Demokratietheorien bestimmt. Man ging von der Annahme aus, dass Demokratie, Legitimität und Konstitutionalismus an die Gegebenheiten einer postnationalen Realität angepasst werden müssten. Martin Nettesheim beispielsweise bezeichnete den Einfluss des Integrationsprozesses auf die Demokratietheorien als einen der Hauptaspekte in der gegenwärtigen Entwicklungsphase der EU.

Anhang 2: Souveränität und nationale Verfassungsgerichte: einige Beispiele

Im Falle des **französischen** Conseil d'Etat (höchstes französisches Verwaltungsgericht) hat es etwa 20 Jahre gedauert, bis es seine „splendid isolation“ von anderen obersten Gerichten in Frankreich aufgegeben hat. Zusammengefasst lautet der französische Standpunkt, dass die Souveränität Frankreichs zwar eingeschränkt ist, aber eine Übertragung von Hoheitsrechten nicht stattgefunden habe. Etwaige Einschränkungen müssen mit der französischen Verfassung vereinbar sein und dürfen die Grundvoraussetzungen für die Ausübung der nationalen Hoheitsrechte nicht beeinträchtigen. Diese Begründung stützt sich auf Artikel 88-1 der französischen Verfassung, laut dem die Republik an der EU mitwirkt.

Seit den 1970er Jahren hat das **italienische** Verfassungsgericht wiederholt bestätigt, dass die Verfassung gewisse Einschränkungen der Hoheitsrechte zulässt, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die „*principi fondamentali*“ der Verfassungsordnung oder der Grundrechte nicht verletzt werden. Das Gericht ist befugt, eine verfassungsgerichtliche Prüfung von Vertragsbestimmungen vorzunehmen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen. Darüber hinaus verfügt das Gericht über die letztendliche Kompetenz-Kompetenz, die Übereinstimmung aller EU-Regeln mit der Verfassung mittels einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des italienischen Gesetzes zur Umsetzung des EU-Vertrags zu kontrollieren. Das italienische Gericht hat angeführt, dass EU-Recht über italienischem Recht steht, und zwar nicht im Hinblick auf die Normenhierarchie, was zu Souveränitätsproblemen führen könnte, sondern bezüglich der Kompetenzverteilung. Das italienische Gericht sah es daher als seine Aufgabe an, eine Entscheidung nicht nur in Fällen zu treffen, in denen spezifische EU-Maßnahmen mit grundlegenden italienischen verfassungsmäßigen Rechten kollidieren, sondern auch mit Blick auf Grundfragen der Kompetenzverteilung zwischen nationalem und EU-Recht.

Das **lettische** Verfassungsgericht ist bei seiner Auslegung der nationalen Verfassung zu dem Ergebnis gekommen, dass aufgrund der EU-Mitgliedschaft Lettlands die Rechtsvorschriften des Landes in Übereinstimmung mit seinen Verpflichtungen in der Europäischen Union auszulegen sind, ausgenommen in Fällen, in denen in der nationalen Verfassung verankerte wesentliche Grundsätze berührt werden. Der Standpunkt des lettischen Gerichts ist mit dem des **spanischen** Gerichts vergleichbar, nämlich dass die EU-Mitgliedschaft gewisse Einschränkungen mit sich bringt. Allerdings darf diese Mitgliedschaft nicht zur Beeinträchtigung der nationalen Souveränität, tragender Verfassungsstrukturen, von Werten sowie in der Verfassung verankerten Grundsätzen führen. Dies wurde auch vom Obersten Gerichtshof in **Dänemark** bestätigt, der festgestellt hat, dass ein Vorrang nur bei übertragenen Kompetenzen zum Tragen kommt.

Die polnischen Gerichte betrachten sich selbst als Inhaber der letztendlichen Kompetenz-Kompetenz (Craig und de Burca 2008: 373). Das **polnische** Verfassungsgericht schlussfolgerte, dass mit Blick auf die polnische Souveränität der Vorrang der Verfassung gegenüber der gesamten Rechtsordnung durch den EU-Beitritt Polens nicht eingeschränkt worden ist. Dementsprechend hat es in seinem Urteil K18/04 vom 11. Mai 2005 festgestellt: „Die Behauptung, die Gemeinschaften und die EU seien ‚supranationale Organisationen‘ – eine Kategorie, die durch die Verfassung nicht vorgesehen sei, da in deren Vorschriften lediglich von ‚internationalen Organisationen‘ die Rede ist –, ist nicht ausreichend begründet.“ Das Verfassungsgericht von **Litauen** hat ähnlich befunden und betont, dass die vorrangige Anwendung europäischer Rechtsakte mit der durch nationale Rechtsakte begründeten litauischen Rechtsordnung konkurriert, mit Ausnahme der Verfassung selbst.

In einer dritten Kategorie hat das **österreichische** Verfassungsgericht in zwei Fällen entschieden, dass weder die Verfassung noch das Verfassungsrecht zur Anwendung kommen können, da dies zu Konflikten mit unmittelbar geltenden EU-Rechtsvorschriften führen könnte. Eine Kammer des **estnischen** Obersten Gerichtshofs kam ebenfalls zu dem Schluss, dass die Verfassung in ihrer Gesamtheit materiell-rechtlich in einem Maße geändert worden ist, dass sie mit dem EU-Recht nicht vereinbar ist. Diejenigen Bestimmungen der Verfassung, die nicht mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union vereinbar und damit unanwendbar sind, werden ausgesetzt. Dies führt dazu, dass bei Konflikten zwischen EU-Recht und estnischen Rechtsvorschriften einschließlich der Verfassung die EU-Rechtsakte zur Anwendung kommen.

Quelle: Kristine Kruma 2009

Anhang 3: Völkerrecht, Staaten und die Europäische Union: ein utopisches Szenario?

Bisherige Lösungsansätze für die Schaffung autonomer EU-Befugnisse - nach dem Vorbild des bereits erwähnten Baron von Münchhausen - kranken oftmals daran, dass mit Grundbegriffen operiert wird, die aus Zeiten stammen, als Organisationen von einer Beschaffenheit, Ausdehnung und Regelungsdichte der heutigen EU unvorstellbar waren.

Einer der gemeinsamen Ausgangspunkte, demzufolge Gewohnheit und Überzeugung Völkerrecht schaffen, ist so angelegt, dass die Rolle neu entstehender oder wachsender Organisationen (wie der EU) systematisch behindert wird, sind es doch gemäß dem Gewohnheitsrecht die Staaten (die ohne überzeugende Begründung allein als primäre Völkerrechtssubjekte bezeichnet werden), die Völkerrecht schaffen können. Somit wird das Völkerrecht von Anfang an in den Dienst der Staaten gestellt. Dies ist eine fundamentale Weichenstellung. Rechtlich gesehen findet sich aber keinerlei Begründung dafür, die Fähigkeit der Schöpfung von Gewohnheitsrecht auf Staaten zu beschränken. Eine solche Beschränkung ist willkürlich und ideologisch motiviert; sie prädeterniniert wesentliche Ergebnisse des Verhältnisses der verschiedenen Schichten des Rechts zueinander.

Es gibt kleine, ohnmächtige Staaten genauso wie große, allmächtige; kulturell uneinheitliche treten neben homogene; vielsprachige neben einsprachige; zentralisierte neben dezentrale. Wo soll in dieser Flut von Unterschiedlichkeiten ein gemeinsamer Nenner für eine soziologisch überzeugende abstrakte Definition ausgemacht werden? Man gewinnt den Eindruck, dass gemeinhin unter „Staat“ nur das verstanden werden soll, was sich als solcher bezeichnet, und der im Hintergrund wirkende Faktor für ein solches Vorgehen ist - bewusst oder unbewusst -, dass die Existenz von bestimmten Staaten perpetuiert werden soll.

Ein neuer Ansatz

Es sollte nicht in der alleinigen Zuständigkeit der Staaten liegen, primär Völkerrecht zu schaffen. Vielmehr sollen auch die größtmöglichen soziologischen Verbände, die über einen universellen Tätigkeitsbereich (d. h. über einen Tätigkeitsbereich mit universeller Berufung) verfügen, mit dieser Zuständigkeit ausgestattet sein. Damit werden auch Einrichtungen wie die EU gleichberechtigte Akteure bei der Schaffung derjenigen Rechtssphäre, von der in Folge alles andere Recht abhängt: dem Völkerrecht. Insbesondere könnten auch diejenigen Grundsätze auf die EU anwendbar werden, die bisher nur auf Staaten zutrafen, dass nämlich die EU selbst für die Regelung der Geltung des Völkerrechts in ihrem Machtbereich zuständig ist und dass ihr selbst die Ausgestaltung ihres Machtbereiches nach innen zusteht, einschließlich des ausschließlichen Rechts der Lösung der Rangfrage zwischen ihrem Recht und dem ihrer Mitgliedstaaten. Beim derzeitigen Stand des Europarechts werden diese Fragen durch Richterrecht geregelt.

Vielleicht sollte darin erinnert werden, dass es in der Geschichte der Menschheit schon öfter Übergänge zu einer nächstgrößeren Einheit gegeben haben muss, denn auch die Familie und die Sippe als rechtsgeschichtliche Frühphänomene mussten ihre Rolle an den nächstgrößeren Verband abgeben, d. h. den Nationalstaat. Erwähnt werden könnte auch das Beispiel Nationalstaaten, deren Bestandteile - nennen wir sie der Einfachheit halber Länder - bereits vor dem Entstehen des eigentlichen Nationalstaats existierten. Hier

hatten Staatswissenschaftler und Völkerrechtler offenbar kein Problem, zur nächstgrößeren Einheit überzugehen.

Quelle: Begründung von Siegbert Alber (Berichterstatter) zum Bericht zu den Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht, a.a.O., 1997.

Referenzen und Literaturhinweise

- A. Albi & J. Ziller (Hrsg.) (2007) *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond*, *European Monographs*, Vol. 54; Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- A. Albi (2007). *The European Constitution and national constitutions in the context of 'post-national constitutionalism'*, in: A. Albi, J. Ziller 2007, S. 1–14.
- N. T. Aroney, (2005). *Federal Constitutionalism: European Constitutionalism in Comparative Perspective*, in: Paul Zoontjens and Hans Peters (Ed.), *Getuigend Staatsrecht: Liber Amicorum A. K. Koekkoek*, 1 ed., Tilburg, The Netherlands: Wolf Legal Publishers; pp. 229-251.
- L. Besselink (2007). *The Dutch constitution, the European constitution and the referendum in the Netherlands*, in: A. Albi, J. Ziller 2007, S. 113–124.
- R. Bieber (2009). *An association of sovereign states*. *European Constitutional Law Review* 5: 391–406.
- M. Blauberger (2010). *Reinforcing the asymmetries of European integration*, in: A. Fischer-Lescano et al. (Hrsg.) (2010), S. 47–53.
- A. Bogdandy (2005). *The European constitution and European identity: text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe*. *International Journal of Constitutional Law* 3 (2, 3): 295–315.
- A. Bogdandy (2007). *A disputed idea becomes law: remarks on European democracy as a legal principle*, in: B. Kohler-Koch, B. Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield, Lanham, S. 33–45.
- C. Closa (ed.) (2009). *The Lisbon Treaty and national constitutions: Europeanisation and democratic implications*, ARENA Report, Vol. 3/09. University of Oslo, Oslo.
- H. Dreier (2002). *Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung*. *Öffentliche Verwaltung* 55 (13): 537–547.
- Editorial (2009). *On the Lisbon-Urteil: democracy and a democratic paradox*. *European Constitutional Law Review* 5: 341–344.
- Editorial (2009). *The Czech Constitutional Court's Second Decision on the Lisbon Treaty of 3 November 2009*. *European Constitutional Law Review* 5: 345–352.
- J. Erk (2007). *Real constitution, formal constitution and democracy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies* 45 (3): 633–652.
- A. Fischer-Lescano (2010). *Judicial sovereignty unlimited? A critique of the German Federal Constitutional Court's ruling on the Lisbon Treaty*, in: A. Fischer-Lescano, et al. (Hrsg.) (2010), S. 63–70.
- A. Fischer-Lescano et al. (Hrsg.) (2010) *The German Constitutional Court's Lisbon ruling: legal and political science perspectives*, Diskussionspapier 1, ZERP Bremen.
- S. Ganghof (2010). *Resiliente Demokratietypen. Eine vergleichende Analyse*. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4 (1): 5–27.
- S. Griller (2008). *Is this a constitution? Remarks on a contested concept*; in: S. Griller, J. Ziller, *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Springer, Wien, S. 21–56.
- D. Grimm (2009). *The Basic Law at 60 - Identity and Change*. *German Law Journal* 11 (1): 33–46.
- V. Gvozden (2008). *Some remarks on the relationship between European identity and the European Union*, in: K. Hanshew, *EU=Europe? Euroskepticism and European Identity*, forst Arbeitspapier Nr. 45, S. 9-17.

- D. Halberstam & C. Möllers (2009). The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland!“. *German Law Journal* **10** (8): 1241–1257.
- L. Hoffmann (2009). Don't let the sun go down on me: the German Constitutional Court and its Lisbon Judgment. *Journal of Contemporary European Research* **5** (3): 480–488.
- C. Joerges (2010). The Lisbon judgment, Germany's *Sozialstaat*, the ECJ's labour-law jurisprudence, and the reconceptualisation of European law as a new type of conflicts law; in: A. Fischer-Lescano 2010, S. 27–40.
- J. Kokott (2009). The Basic Law at 60 - from 1949 to 2009: The Basic Law and supranational integration. *German Law Journal* **11** (1): 99–114.
- K. Kruma (2009). Constitutional Courts in the Europeanisation of national Constitutions, in: C. Closa 2009, S. 143–166.
- M. Kumm (2008). Why Europeans will not embrace constitutional patriotism. *International Journal of Constitutional Law* **6** (1): 117–136.
- U. Liebert (2010). More democracy in the European Union? ! Mixed messages from the German Lisbon Ruling, , in: A. Fischer-Lescano 2010, S. 71–81.
- T. Lock (2009). Why the European Union is not a state: some critical remarks. *European Constitutional Law Review* **5**: 407–420.
- N. MacCormick (1999). Questioning sovereignty : law, state, and nation in the European Commonwealth. Oxford: Oxford University Press.
- A. J. Menéndez (2009). The European democratic challenge: the forging of a supranational *volonté générale*. *European Law Journal* **15** (3): 277–308.
- P.-C. Müller-Graff (2009). Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen. *Integration* **32** (4): 331–360.
- J.-H. Reestman (2009). The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity. *European Constitutional Law Review* **5**: 374–390.
- K. Schiemann (2007). Europe and the loss of sovereignty. *International and Comparative Law Quarterly* **56**: 475–490.
- C. Schönberger (2009). Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's epigones at sea. *German Law Journal* **10** (8): 1201–1218.
- A. Stone Sweet & J. Mathews (2008). Proportionality balancing and global constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law* **47**: 74-165.
- D. Thym (2009). In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment of the German constitutional court. *Common Market Law Review* **46**: 1795–1822.
- J. H. H. Weiler (2005). On the power of the word: Europe's constitutional iconography. *International Journal of Constitutional Law* **3** (2, 3): 173–190.
- B. de Witte (2009). The Lisbon Treaty and national constitutions: more or less Europeanisation? in: C. Closa 2009, S. 25–48.
- A. Wonka (2010). Accountability without politics? in: A. Fischer-Lescano 2010, S. 55–62.
- J. Ziller (2007). Conclusions, in: A. Albi, J. Ziller 2009, S. 287-296.
- J. Ziller (2009). The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgment of Bundesverfassungsgericht over the ratification of the Treaty of Lisbon. *European Public Law* **16** (1): 53–73.

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **C** BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

- Konstitutionelle Fragen
- Freiheit, Sicherheit und Justiz
- Gleichstellung der Geschlechter
- Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten
- Petitionen

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.

