

Es gilt das gesprochene Wort!

Verfassungsgerichtsbarkeit und europäische Integration

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Festvortrag

anlässlich des

Festaktes zum Österreichischen Verfassungstag am 1. Oktober 2012

A. Einleitung

B. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess

- I. Wahrung der nationalen Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht
 1. Kein europäischer Bundesstaat
 2. Europafester Identitätskern des Grundgesetzes
- II. Die demokratische Rückanbindung des Integrationsprozesses
 1. Dem Bundestag vorbehaltene Entscheidungen
 2. Das „Wie“ der parlamentarischen Mitwirkung
 3. Informationspflichten der Bundesregierung
- III. Das Bundesverfassungsgericht als Mittler zwischen Grundgesetz und europäischer Rechtsordnung
 1. Die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes
 2. Die verfassungsgerichtliche Durchsetzung der Vorlageverpflichtung

Es gilt das gesprochene Wort!

- IV. Integrationsverantwortung als Aufhebung des vermeintlichen Gegensatzes zwischen Identitätswahrung und Integrationsförderung
- V. Zu den Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts
 - 1. *Solange II* – Rechtsprechung
 - 2. *Ultra-vires* – Kontrolle
 - 3. Identitätskontrolle

C. Die europäische Staatsschuldenkrise als Herausforderung für die Verfassungsgerichte der EU-Mitgliedstaaten

- I. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 zur Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalpakts
- II. Urteil des estnischen Verfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des ESM-Vertrags
- III. Vorabentscheidungsersuchen des irischen *Supreme Court* in dem Verfahren *Pringle*

D. Die Rolle anderer Verfassungsgerichte im europäischen Integrationsprozess am Beispiel Tschechiens und Polens

- I. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Tschechischen Republik
- II. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Republik Polen

E. Ausblick

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
sehr geehrter Herr Präsident Holzinger,
sehr verehrte Damen und Herren,

Es ist mir eine große Ehre und gleichzeitig eine große Freude, vor Ihnen sprechen zu dürfen.

A. Einleitung

Der 92. Jahrestag der Verabschiedung des Bundes-Verfassungsgesetzes bietet einen hervorragenden Anlass, um über die Rolle der nationalen Verfassungsgerichte in dem Prozess der europäischen Integration nachzudenken. Wien ist als Veranstaltungsort geradezu prädestiniert für diese Thematik. So befinden wir uns hier nicht nur an der Wiege der modernen Verfassungsgerichtsbarkeit und an der Wirkungsstätte ihres Architekten *Hans Kelsen*. Der hier beheimatete Verfassungsgerichtshof hat sich auch als besonders fortschrittlicher Akteur in dem Verbund europäischer Verfassungsgerichte erwiesen. So ist der Verfassungsgerichtshof bereits 1999, also nur wenige Jahre nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, in einen aktiven Rechtsprechungsdialog mit dem Europäischen Gerichtshof eingetreten und richtet regelmäßig Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof.¹ Richtungsweisend dürfte auch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 14. März dieses Jahres sein. In diesem Beschluss hat das Gericht auf der Grundlage des unionsrechtlichen Äquivalenzgrundsatzes angenommen, dass die von der Grundrechts-Charta der Union garantierten Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte in Beschwerdeverfahren gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden einschließlich der Verwaltungssenate² und des Asylgerichtshofs³ geltend gemacht werden können und einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle⁴ bilden.⁵

Es gilt das gesprochene Wort!

Doch mit welcher Haltung begleiten die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten den Prozess der europäischen Einigung? Was sind die wesentlichen Leitlinien ihrer Rechtsprechung? Wie weit reicht ihr Kontrollauftrag? Und gibt es hier vielleicht Gemeinsamkeiten? Diese Fragen möchte ich am Beispiel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ausgewählter Entscheidungen anderer europäischer Verfassungsgerichte in den Blick nehmen.

B. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess

Lassen Sie mich zunächst die Rolle des Bundesverfassungsgerichts im Prozess der europäischen Integration betrachten.

Handlungsanleitung des Bundesverfassungsgerichts ist das Grundgesetz und am Anfang des Grundgesetzes steht Europa. Aus der Präambel und Art. 23 Abs. 1 GG folgt der Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas. In der Präambel heißt es ausdrücklich, dass sich das Deutsche Volk dieses Grundgesetz – ich zitiere – „von dem Willen beseelt“ gegeben hat, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Das Grundgesetz will eine internationale Friedensordnung und es will eine europäische Integration. Doch nimmt das Bundesverfassungsgericht den Auftrag des Grundgesetzes wahr oder agiert es nicht doch – wie gern behauptet – als „Bremsse“ der Integration?⁶

I. Wahrung der nationalen Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht

Tatsächlich zeigt das Bundesverfassungsgericht bisweilen die Grenzen der Integration auf.

Es gilt das gesprochene Wort!

1. Kein europäischer Bundesstaat

So hat der Zweite Senat in der *Lissabon*-Entscheidung aus dem Jahre 2009 festgestellt, dass das Grundgesetz nicht den Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat erlaubt. Für einen solchen Akt wäre in Deutschland eine Verfassungsneuschöpfung notwendig, mit der ein erklärter Verzicht auf die vom Grundgesetz gesicherte souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik einherginge.⁷ Der Vertrag von Lissabon ist auch nicht als verdeckter Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat zu qualifizieren, sondern hält im Grundsatz an der Konzeption der Europäischen Union als supranationale Organisation und völkerrechtlich begründeter Herrschaftsverband fest, der dauerhaft vom Vertragswillen souverän bleibender Staaten getragen wird. Die primäre Integrationsverantwortung liegt weiterhin in der Hand der für die Völker handelnden nationalen Verfassungsorgane. Sie, die Völker, das heißt die staatsangehörigen Bürger der Mitgliedstaaten, bleiben die Subjekte demokratischer Legitimation.⁸

2. Europafester Identitätskern des Grundgesetzes

Die grundgesetzliche Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union findet eine zweite Grenze in dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten materiellen Identitätskern der Verfassung. Neben den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, also dem Demokratieprinzip, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, der Republik und der Bundesstaatlichkeit, umfasst dieser Identitätskern auch die für die Achtung der Menschenwürde unentbehrliche Substanz elementarer Grundrechte. Hier gilt: Was für den verfassungsändernden Gesetzgeber unverfügbar ist, muss auch weiterhin integrationsfest sein.⁹

Es gilt das gesprochene Wort!

II. Die demokratische Rückanbindung des Integrationsprozesses

In seiner zweiten großen Rechtsprechungslinie geht es dem Bundesverfassungsgericht um die Gewährleistung der demokratischen Rückanbindung des Integrationsprozesses.

1. Dem Bundestag vorbehaltene Entscheidungen

In der Entscheidung vom 7. September 2011 zum Euro-Rettungsschirm und zum Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz hat das Bundesverfassungsgericht den Identitätskern des Grundgesetzes näher beschrieben und dabei aufgezeigt, welche Entscheidungen das Grundgesetz dem Bundestag zuweist. Demnach stellt die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einen grundlegenden Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat dar.¹⁰ Auch in einem System intergouvernementalen Regierens muss der Haushaltsgesetzgeber Herr seiner Entschlüsse bleiben.

Dies bedeutet: der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.¹¹

Diese Anforderungen sah der Zweite Senat in seiner Entscheidung zum Euro-Rettungsschirm und zum Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz als noch gewahrt an.

Es gilt das gesprochene Wort!

2. Das „Wie“ der parlamentarischen Mitwirkung

In einer am 28. Februar dieses Jahres verkündeten Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht zu der Frage Stellung genommen, wie das Parlament seine haushaltspolitische Verantwortung wahrzunehmen hat. Das Verfahren betraf die Frage der Verfassungsmäßigkeit des sogenannten Sondergremiums. Diesem Gremium war die Befugnis übertragen worden, in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität die Beteiligungsrechte des Bundestags wahrzunehmen. Es setzte sich aus neun Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Bundestags zusammen. In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht präzisiert, dass der Bundestag bei der Ausübung des Budgetrechts die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss. Dies ergibt sich aus dem Demokratieprinzip. Allerdings kommt dem Bundestag ein weiter Gestaltungsspielraum dabei zu, über Regeln zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs zu entscheiden. Dazu gehört es auch, Ausschüsse und Untergremien zu bilden. Überträgt der Bundestag einem solchen Gremium einzelne der vom Bundestag zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, so darf die Beschränkung der Statusrechte des Abgeordneten nicht weiter als unbedingt erforderlich reichen. Die Ausschüsse und Untergremien müssen nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Verhältnis zum Plenum eingerichtet werden. Auch dürfen Informations- und Unterrichtungsmöglichkeiten für die nicht beteiligten Abgeordneten nicht über das unabwendbar notwendige Maß hinaus beschränkt werden. In dem konkreten Fall sah das Bundesverfassungsgericht den Ausschluss der antragstellenden Abgeordneten von wesentlichen Entscheidungen nicht durch hinreichend gewichtige, an der Funktionsfähigkeit des Parlaments orientierte Gründe gerechtfertigt an.¹²

Es gilt das gesprochene Wort!

3. Informationspflichten der Bundesregierung

Nur knapp vier Monate nach der Entscheidung zum Sondergremium fügte das Bundesverfassungsgericht am 19. Juni 2012 seiner Judikatur zur Stärkung der Rolle des nationalen Parlaments im Prozess der europäischen Integration einen weiteren wichtigen Baustein hinzu. Eine Fraktion des deutschen Bundestages hatte im Wege des Organstreitverfahrens gerügt, über die Verhandlungen um den dauerhaften Euro-Rettungsfonds ESM und den sogenannten Euro-Plus-Pakt nicht ausreichend informiert worden zu sein. Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass Art. 23 GG dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union weitreichende Mitwirkungs- und Informationsrechte einräumt. Die stärkere Einbindung des Parlaments in den europäischen Integrationsprozess dient dem Ausgleich der mit der Europäisierung verbundenen Kompetenzverschiebungen im nationalen Gewaltengefüge zugunsten der mitgliedstaatlichen Regierungen. Dabei muss die Unterrichtung in der Weise erfolgen, dass der Bundestag frühzeitig und effektiv auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss nehmen kann und nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät. Gegen diese Vorgaben hatte die Bundesregierung verstoßen, indem sie es unterlassen hatte, den Bundestag etwa durch die Weiterleitung von Vertragsentwürfen umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über der Einrichtung des ESM und des Euro-Plus-Paktes zu unterrichten.¹³ [Nur am Rande sei erwähnt, dass die öffentliche Verhandlung des Falles auch die besondere Freundschaft zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland offenbarte: Zentrale Vertragsentwürfe zum ESM bekamen die deutschen Parlamentarier nicht etwa von der Bundesregierung, sondern von ihren österreichischen Kollegen zur Verfügung gestellt]

Es gilt das gesprochene Wort!

III. Das Bundesverfassungsgericht als Mittler zwischen Grundgesetz und europäischer Rechtsordnung

Meine Damen und Herren,

die soeben entwickelten rechtlichen Vorgaben müssen – wie alle nationalen Rechtsakte – immer wieder mit der Gemeinschaftsrechtsordnung abgestimmt werden. Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht versucht, die Handlungsanleitungen des Grundgesetzes zu konkretisieren.

1. Die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes

In seinem *Lissabon*-Urteil hob es den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit aus der Taufe.¹⁴ Danach gebietet das Grundgesetz – das Zitat aus der Präambel hat es verdeutlicht – die Mitwirkung an der europäischen Integration und der internationalen Friedensordnung. In diesem Dienst stehen alle Verfassungsorgane einschließlich des Bundesverfassungsgerichts.

Wie viel Direktionskraft dem Postulat der Europarechtsfreundlichkeit im Einzelfall innewohnt, lässt sich heute noch nicht ganz absehen. Jedenfalls widerspricht dieser Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit z.B. all jenen, die es für angemessen halten, das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof mit martialischem Vokabular als ein angeblich höchst spannungsgeladenes und intrikates zu beschreiben. Im Verhältnis zwischen Europäischem Gerichtshof und nationalen Verfassungsgerichten geht es nicht um eine Über- oder Unterordnung, sondern um eine angemessene Verantwortungsteilung und Zuordnung in einem komplexen Mehrebenenverbund.¹⁵ Dies zu gewährleisten, ist schon wegen des unterschiedlichen Rechtsprechungsauftrags beider Gerichtsbarkeiten keine leichte Aufgabe. Während das Bundesverfassungsgericht etwa den europäischen Integrationsprozess aus verfassungsrechtlicher Sicht begleitet, nimmt der Europäische Gerichtshof seine Prüfung allein am Maßstab des Unionsrechts vor, ohne Fragen der Auslegung nationalen Rechts zu beantworten. Angesichts dieser unterschiedlichen Zuständigkeiten und Prüfungsmaßstäbe sind

Es gilt das gesprochene Wort!

auch die theoretischen Grundannahmen der beiden Gerichte zur Verzahnung der nationalen mit der europäischen Rechtsordnung bis heute nicht deckungsgleich.¹⁶

2. Die verfassungsgerichtliche Durchsetzung der Vorlageverpflichtung

Ein wesentliches Einflusselement des Europarechts auf das nationale Recht stellt der Vorrang des Unionsrechts dar. Die Verpflichtung der (nationalen) Fachgerichte, dem Unionsrecht Vorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht einzuräumen, wird prozedural durch das ausgesprochen erfolgreiche Vorlageverfahren gemäß Art. 267 AEUV abgesichert, das dem Gerichtshof der Europäischen Union die Wahrung der einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts ermöglicht. Das Bundesverfassungsgericht steht in diesem fruchtbaren und intensiven Jurisdiktionszusammenspiel nicht abseits, sondern sorgt dafür, dass die Einhaltung der Vorlagepflicht einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt. Verletzt ein deutsches Gericht seine Vorlagepflicht in offensichtlich unhaltbarer Weise, verstößt es (auch) gegen deutsches Verfassungsrecht, weil den Verfahrensbeteiligten der von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte gesetzliche Richter vorenthalten wird. Dieser Grundrechtsverstoß kann mittels der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden.¹⁷

IV. Integrationsverantwortung als Aufhebung des vermeintlichen Gegensatzes zwischen Identitätswahrung und Integrationsförderung

Wir haben nun betrachtet, wie das Bundesverfassungsgericht die europäische Einigung durch Identitätswahrung auf der einen und Integrationsförderung auf der anderen Seite begleitet. Wie kommen diese – scheinbar – gegensätzlichen Konzepte zum Ausgleich?

Der Ausgleich findet sich in einem Prozess, der sowohl Identitätswahrung als auch Integrationsförderung belebt. Kernelement dafür ist die Integrationsverantwortung. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Schlüsselbegriff der Integrationsverantwortung zum ersten Mal 2009 im *Lissabon-Urteil* verwendet.¹⁸ Das

Es gilt das gesprochene Wort!

Konzept der Integrationsverantwortung trägt dem Befund Rechnung, dass völkerrechtliche Verträge ein dynamisches Regelungssystem in Gang setzen können. Dadurch werden Vertragsorgane zur sekundären Rechtsetzung ermächtigt bzw. verpflichtet. Auch wird dadurch eine evolutive Auslegung des Vertragstextes legitimiert. Durch die fortdauernde Einbindung des Parlaments in diesen Entwicklungsprozess soll die mangelnde Vorhersehbarkeit derartiger Vertragsentwicklungen zum Zeitpunkt der Ratifikation aufgewogen und eine demokratische Absicherung gewährleistet werden – nur so bleibt die Integration dem einzelnen Bürger auch zurechenbar.

Integrationsverantwortung bedeutet danach die dauerhafte und nachhaltige Übernahme von Verantwortung im Rahmen der europäischen Integration, also zunächst bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren¹⁹, des Weiteren aber auch bei der dynamischen Vertragsentwicklung bzw. dem weiteren Verwaltungsvollzug²⁰.

Das „Lissabonner“ Konzept der Integrationsverantwortung soll das Spannungsverhältnis zwischen den verfassungsrechtlichen Anliegen der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess einerseits und des Schutzes der nationalen Verfassungsidentität andererseits bewältigen. Dabei sollte die Integrationsverantwortung keinesfalls als Einbahnstraße – hin zu mehr oder weniger Integration – begriffen werden²¹, sondern als **zweispuriges Konzept**, bei dem die wohlwollende Begleitung des europäischen Integrationsprozesses und seine rückkoppelnde, identitätswahrende Komponente ineinandergreifen.

V. Zu den Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts

Was bedeutet dies für die Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts?

Es gilt das gesprochene Wort!

1. *Solange II* – Rechtsprechung

Im Bereich des Grundrechtsschutzes übt das Bundesverfassungsgericht seit der *Solange II*-Entscheidung aus dem Jahr 1986 in ständiger Rechtsprechung seine Gerichtsbarkeit dann – aber auch nur dann – aus, wenn nicht mehr sichergestellt ist, dass im Hoheitsbereich der Europäischen Union ein dem Standard des Grundgesetzes im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist.²² Angesichts des erreichten Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union erscheint es unwahrscheinlich, dass diese Zulässigkeitshürde je genommen werden könnte.

2. *Ultra-vires*-Kontrolle

Im *Maastricht*-Urteil behielt sich das Gericht die Prüfung vor, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.²³ Die *Ultra-vires*-Kontrolle darf – worauf das Bundesverfassungsgericht im *Lissabon*-Urteil hingewiesen hat – nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden.²⁴ In der *Honeywell*-Entscheidung vom 6. Juli 2010 hat das Bundesverfassungsgericht das Gebot der Europarechtsfreundlichkeit präzisiert. Die Europarechtsfreundlichkeit drückt sich demnach zum einen darin aus, dass vor der Annahme eines *Ultra-vires*-Akts dem Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben ist. Zum anderen kommt eine *Ultra-vires*-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe offensichtlich ist und zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten führt.²⁵

Es gilt das gesprochene Wort!

3. Identitätskontrolle

Eine weitere Prüfungskompetenz nimmt das Bundesverfassungsgericht schließlich im Wege der Identitätskontrolle wahr, die ich vor wenigen Minuten angesprochen habe. Sie stellt das prozessuale Gegenstück zum Schutz der Verfassungsidentität des Grundgesetzes dar.

C. Die europäische Staatsschuldenkrise als Herausforderung für die Verfassungsgerichte der EU-Mitgliedstaaten

Meine Damen und Herren,
wie nachhaltig Verfassungsgerichte im staatlichen Institutionengefüge abgesichert sind und wie robust die von ihnen entwickelte juristische Dogmatik ist, zeigt sich vor allem in der Krise. Deshalb stellt die Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalpaktes eine besondere Herausforderung dar.

I. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 zur Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalpakts

Vor knapp drei Wochen verkündete das Bundesverfassungsgericht das mit Spannung erwartete Urteil über mehrere Anträge, die darauf gerichtet waren, dem Bundespräsidenten im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, die Zustimmungsgesetze zum ESM-Vertrag und zum Fiskalvertrag auszufertigen. Das Bundesverfassungsgericht lehnte die Anträge aufgrund einer summarischen Prüfung im Wesentlichen als unbegründet ab. Dabei knüpfte es an seine Entscheidungen zum Euro-Rettungsschirm, zum Sondergremium und zu den Informationsrechten des Bundestags im Zusammenhang mit dem ESM an.

Das Zustimmungsgesetz zum ESM-Vertrag trägt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages im Wesentlichen Rechnung. Eine Ratifikation darf aber nur un-

Es gilt das gesprochene Wort!

ter zwei Voraussetzungen erfolgen. Erstens muss völkerrechtlich sichergestellt sein, dass durch die im ESM-Vertrag normierte Haftungsbeschränkung²⁶ sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag der Höhe nach auf ihren Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM (190.024.800.000 Euro) begrenzt sind und keine Vorschrift des Vertrages so ausgelegt werden darf, dass für die Bundesrepublik Deutschland ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden.²⁷ Damit wird der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die haushaltsmäßigen Belastungen klar und abschließend festzulegen, genügt. Und zweitens ist völkerrechtlich sicherzustellen, dass die Regelungen über die Unverletzlichkeit der Unterlagen des ESM und die berufliche Schweigepflicht der Organmitglieder des ESM einer umfassenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates nicht entgegenstehen.²⁸ Die Bundesrepublik muss deutlich zum Ausdruck bringen, dass sie an den Vertrag zur Einrichtung eines europäischen Stabilitätsmechanismus insgesamt nicht gebunden sein kann, falls sich der von ihr geltend gemachte Vorbehalt als unwirksam erweisen sollte. Soweit einige Beschwerdeführer gegen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank zur Euro-Rettung, insbesondere den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt, einwenden, diese überschritten als sog. ausbrechende Rechtsakte den Ermächtigungsrahmen der deutschen Zustimmungsgesetze zu den Unionsverträgen, bleibt ihr Feststellungsantrag einer Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten.²⁹

II. Urteil des estnischen Verfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des ESM-Vertrags

Neben dem Bundesverfassungsgericht hat sich bisher nur das estnische Verfassungsgericht zur Verfassungsmäßigkeit des ESM-Vertrags geäußert. Das estnische Verfassungsgericht befasste sich in seinem Urteil vom 12. Juli 2012 mit Art. 4 Abs. 4 des ESM-Vertrags, wonach in dringlichen Fällen Beschlüsse über die Gewährung von Finanzhilfen durch den Gouverneursrat und das Direktorium des ESM mit einer qualifizierten Mehrheit von 85 % der Stimmen gefasst werden

Es gilt das gesprochene Wort!

können. Zwar beeinträchtigt diese Bestimmung das Haushaltsrecht des estnischen Parlaments, da aufgrund des Stimmanteils Estlands im Gouverneursrat und im Direktorium Beschlüsse ohne Mitwirkung des parlamentarisch verantwortlichen estnischen Vertreters getroffen werden können. Dies ist aber aus Sicht des Gerichts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil der ESM die Sicherstellung wirtschaftlicher und finanzieller Stabilität im Euro-Raum und damit auch in Estland bezweckt. Nur in einem stabilen wirtschaftlichen und finanziellen Umfeld können die grundlegenden Werte der estnischen Verfassung einschließlich der Grundrechte gewährleistet werden. Unter diesen Umständen erschien dem estnischen Verfassungsgericht ein Eingriff in das Haushaltsrecht des Parlaments gerechtfertigt.³⁰

III. Vorabentscheidungsersuchen des irischen *Supreme Court* in dem Verfahren *Pringle*

Der irische *Supreme Court* hat nun auch den Europäischen Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens in dem Verfahren *Pringle* mit dem ESM-Vertrag befasst, indem er dem EuGH am 31. Juli dieses Jahres zwei Fragen vorlegte. Eine Frage betrifft die Gültigkeit eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Ergänzung des Art. 136 AEUV um eine Vorschrift, die die Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus ermöglicht. Mit der zweiten Frage will der *Supreme Court* wissen, ob ein Mitgliedstaat befugt ist, einem Abkommen wie dem ESM-Vertrag beizutreten und ob diese Befugnis von der Gültigkeit des oben genannten Beschlusses des Europäischen Rat abhängt. Der Kläger des Ausgangsverfahrens hatte unter anderem gerügt, die Beschlussfassung habe nicht im Wege des vereinfachten Veränderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 AEUV erfolgen dürfen. Außerdem beanstandete der Kläger, der Beschluss verstoße inhaltlich gegen Unionsrecht, weil er z.B. mit dem in Art. 125 AEUV verankerten Verbot der Haftungsübernahme eines Mitgliedstaates für einen anderen Mitgliedstaat (sog. *Bail-out-Verbot*) unvereinbar sei.³¹ Wir dürfen daher gespannt sein, ob und wie der EuGH die Gelegenheit nutzen wird, sich in dieser Entscheidung in einer

Es gilt das gesprochene Wort!

institutionellen Frage auf europäischer Ebene als Hüter der Verträge zu profilieren.

D. Die Rolle anderer Verfassungsgerichte im europäischen Integrationsprozess am Beispiel Tschechiens und Polens

Im Rahmen der „Osterweiterung“ der Europäischen Union wurde der Verbund der europäischen Verfassungsgerichte um weitere Akteure bereichert. Auch sie haben den Integrationsprozess aufmerksam und produktiv begleitet.

I. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Tschechischen Republik

Richten wir zunächst unseren Blick in die Tschechische Republik. Der dortige Verfassungsgerichtshof hat in seinen beiden Entscheidungen zum Lissabon-Vertrag zu der Frage der Identitätswahrung und Integrationsförderung eine ähnliche Position eingenommen wie das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages bejaht. In der *Lissabon I*-Entscheidung vom 26. November 2008 betonte das Verfassungsgericht, dass es an seiner Rechtsprechung zum Vorrang des Unionsrechts festhält.³² Gleichzeitig behält sich das tschechische Verfassungsgericht unter Bezugnahme auf die *Maastricht*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vor, Akte der Organe der Europäischen Union daraufhin zu überprüfen, ob sie von der Kompetenzordnung der Union gedeckt sind bzw. ob sie mit der Werteidentität der tschechischen Verfassung unvereinbar sind.³³ Das tschechische Verfassungsgericht verzichtet darauf, die materiellen Grenzen der Kompetenzübertragung zu ziehen und verweist insoweit auf die Zuständigkeit des nationalen Gesetzgebers.³⁴ Die Prüfungskompetenz des tschechischen Verfassungsgerichts ist gegenüber den Kontrollmechanismen des Unionsrechts subsidiär und greift nur als *ultima ratio* ein.³⁵

Es gilt das gesprochene Wort!

Gut vier Monate nach der *Lissabon*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überprüfte das tschechische Verfassungsgericht erneut die Vereinbarkeit des *Lissabon*-Vertrages mit der tschechischen Verfassung und verzichtete wiederum darauf, einen nicht-übertragbaren Kerngehalt der Verfassung zu definieren und damit die Grenzen der europäischen Integration für die Zukunft festzulegen.³⁶ Dass das tschechische Verfassungsgericht den Integrationsprozess gleichwohl kritisch begleiten will, verdeutlichte es in einem Urteil vom 31. Januar dieses Jahres, das die Berechnung von Altersrenten betraf. Darin stufte es die aus seiner Sicht fehlerhafte Auslegung und Anwendung einer EU-Verordnung durch den Europäischen Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsverfahren als *Ultra-vires*-Akt ein.³⁷

II. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Republik Polen

Wenn wir uns die Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofs zu Fragen der europäischen Integration anschauen, fällt der Blick zunächst auf das Urteil vom 11. Mai 2005 zur Verfassungsmäßigkeit des EU-Beitritts Polens. In dieser Entscheidung hat das Gericht erstmals ausführlich einen Anwendungs- und Geltungsvorrang der polnischen Verfassung vor dem Gemeinschaftsrecht (heute Unionsrecht) postuliert.³⁸ Außerdem hat es den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, zu beurteilen, ob die Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaften (heute der Union) beim Erlass der jeweiligen Rechtsvorschriften in den Grenzen der ihnen erteilten Befugnisse handeln und ob sie dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachten.³⁹ Damit stellte das polnische Verfassungsgericht zu Beginn seiner europarechtlichen Judikatur den Aspekt der Identitätswahrung in den Vordergrund.

In seinem Urteil vom 18. Dezember 2009 zur Verfassungsmäßigkeit des *Lissabon*-Vertrags hielt der Verfassungsgerichtshof an dem Grundsatz des Vorrangs der nationalen Verfassung fest.⁴⁰ Außerdem hat das Gericht in dieser Entscheidung einen Katalog von Kompetenzen aufgestellt, die nicht auf die Europäische Union übertragen werden dürfen. Dazu zählen z.B. Entscheidungen über die

Es gilt das gesprochene Wort!

Rechte des Einzelnen, insbesondere des Schutzes der menschlichen Würde, sowie Entscheidungen in Bezug auf die Prinzipien der demokratischen Regierungsform, der Rechtsstaatlichkeit und des Verbots der Übertragung der Kompetenz-Kompetenz.⁴¹

Ein integrationsförderndes Element in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs stellt die Anerkennung eines verfassungsmäßigen Prinzips der „wohlwollenden Haltung gegenüber dem Prozess der europäischen Integration und Kooperation zwischen den Staaten“ dar.⁴² Praktisch relevant wurde dieses Prinzip in einer aktuellen Entscheidung vom 16. November 2011, in der das polnische Verfassungsgericht sich erstmals mit der Frage beschäftigte, in welchem Umfang Akte des sekundären Unionsrechts am Maßstab des nationalen Verfassungsrechts überprüft werden können. Unter Verweis auf das obige Verfassungsprinzip und das hohe Niveau des Grundrechtsschutzes in der Union führte der Verfassungsgerichtshof aus, dass Akte des sekundären Unionsrechts nur ausnahmsweise auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden. So muss der Beschwerdeführer einer Verfassungsbeschwerde darlegen, dass der Unionsakt ihn erheblich in seinen Rechten verletzt und zu einem Absinken des Grundrechtsschutzes gegenüber dem durch die Verfassung gewährten Niveau führt.⁴³ Wie in Deutschland ist angesichts des in der Union erreichten Niveaus des Grundrechtsschutzes zweifelhaft, ob diese Zulässigkeitsvoraussetzung erfüllt werden kann.

E. Ausblick

Ich komme zum Schluss: Wir haben gesehen, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte Tschechiens und Polens sowohl Elemente der Bewahrung der nationalen Verfassungsidentität als auch der Förderung des europäischen Integrationsprozesses enthält. Das Konzept aus Integration und Identitätswahrung ist dabei kein abwehrendes und retardierendes Element im Integrationsprozess. Vielmehr stellt es eine positive Erfolgsbedingung, ja eine tragende Säule im großen europäischen Haus dar. Denn: Solange ein europäischer Bundesstaat politisch nicht gewollt ist, sichert erst die

Es gilt das gesprochene Wort!

produktive Rückkoppelung über die unterschiedlichen nationalen Rechtssysteme die dauerhafte Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses in den Mitgliedstaaten, die bis auf weiteres das Fundament der Europäischen Union bilden. Integration und Identität bedingen sich also gegenseitig. Sie sind zwei Seiten derselben Medaille, zwei verfassungs- und unionsrechtlich zu schützende Werte, deren Bewahrung und Förderung ineinandergreifen.

Die Aufgabe der Verfassungsgerichte besteht in diesem Prozess allein darin, die Verfassung zu schützen. Sie gibt auch in der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise den Handlungsrahmen vor. Zu den Errungenschaften des modernen demokratischen Verfassungsstaates, zu dessen globalem Siegeszug die Verabschiedung des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes vor 92 Jahren einen maßgeblichen Beitrag geleistet hat, gehört die Einsicht, dass politische Machtentfaltung zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger der Bindung an grundlegende Spielregeln in Form einer Verfassung bedarf, und dass die Einhaltung dieser Regeln am besten über die Kontrolle durch ein unabhängiges Gericht gewährleistet werden kann. Mag auch unklar sein, wie der Integrationsprozess in den nächsten Jahren genau verläuft, ist eines jedoch gewiss: Nur als demokratische legitimierte Rechtsgemeinschaft hat Europa eine Zukunft!

Es gilt das gesprochene Wort!

- ¹ Vgl. EuGH Rs. C-143/99 (Adria-Wien Pipeline GmbH und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH gegen Finanzlandesdirektion für Kärnten), Slg. 2001, I-08365; weitere Urteile des EuGH aufgrund von Vorabentscheidungsersuchen des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs ergingen in Rs. C-171/01 (Wählergruppe Gemeinsam), Slg. 2003, I-4301 und Rs. C-465/00, C-138/01 und 139/01 (Österreichischer Rundfunk), Slg. 2003, I-4989
- ² Vgl. Art. 144 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)
- ³ Vgl. Art. 144 a B-VG
- ⁴ Vgl. Art. 139 und 140 B-VG
- ⁵ Vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Österreich vom 14. März 2012, U 466/11-18 u.a., Rn. 35, abgerufen unter <http://www.vfgh.gv.at> am 17. September 2012
- ⁶ Vgl. *T. Oppermann*, Die Musterknaben ins Bremserhäuschen – Bundesverfassungsgericht und Lissabon Vertrag, EuZW 2009, S. 472
- ⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267 <364>
- ⁸ Vgl. BVerfG a.a.O. S. 348
- ⁹ Vgl. BVerfG a.a.O. S. 348
- ¹⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10 u. a. -, NJW 2011, 2946 <2948>
- ¹¹ Zum Ganzen: BVerfG a.a.O. S. 2951
- ¹² Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 <501 ff.>
- ¹³ Vgl. zum Ganzen: BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012 - 2 BvE 4/11-, NVwZ 2012, 954 <956 ff.>
- ¹⁴ Vgl. BVerfGE 123, 267 <346 f.>
- ¹⁵ *F. Kirchhof*, in: M. Herdegen/H.H. Klein/H.-J. Papier/R. Scholz (Hrsg.), Festschrift Herzog, 2009, S. 155 ff.
- ¹⁶ Überblick bei *R. Streinz*, Europarecht, 8. Aufl. 2008, Rdn. 190 ff.
- ¹⁷ Näher dazu statt vieler *C. Degenhart*, in Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 101, Rdn. 19 m.w.N.
- ¹⁸ BVerfGE 123, 267 – Leitsatz 2
- ¹⁹ BVerfG a.a.O. S. 356
- ²⁰ BVerfG a.a.O. S. 435
- ²¹ In der Literatur wird in diesem Zusammenhang ein „integrationsorientierter Impetus“ der Integrationsverantwortung angemahnt, vgl. *M. Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, S. 1197 <1200>; vgl. des Weiteren *M. Kottmann/C. Wohlfahrt*, Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil, ZaöRV 69 (2009), S. 443 <455>
- ²² BVerfGE 73, 339 <376, 387> – *Solange II*; fortgeführt in: BVerfGE 89, 155 <174 f.> – *Maastricht*; BVerfGE 102, 147 <167> – *Bananenmarktordnung*; BVerfGE 123, 267 <335> - *Lissabon-Vertrag*
- ²³ BVerfGE 89, 155 <188, 209 f.>; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Februar 2000 – 2 BvR 1210/98 –, NJW 2000, S. 2015 <2016> – *Alcan*; aus den vielen kritischen

Es gilt das gesprochene Wort!

-
- Stimmen in der Literatur exemplarisch *M. Zuleeg*, Die Rolle der rechtsprechenden Gewalt in der Europäischen Integration, JZ 1994, S. 1 <3 ff.>
- 24 BVerfGE 123, 267 <354>
- 25 BVerfGE 126, 286 <303 ff.>
- 26 Art. 8 Abs. 5 Satz 1 des ESM-Vertrages
- 27 Vgl. BVerfG, Urteil des Zweitens Senats vom 12. September 2012 - 2 BvE 6/12 u.a., Rn. 253-, juris
- 28 Vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 288
- 29 Vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 202
- 30 Vgl. Estnisches Verfassungsgericht, Urteil vom 12. Juli 2012, Az.: 3-4-1-6-12, Rn. 208, abgerufen unter <http://www.riigikohus.ee> am 17. September 2012
- 31 Vgl. zum Ganzen: *Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and Attorney General* (2012) IESC 47
- 32 Vgl. Tschechischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. November 2008 (*Treaty of Lisbon I*), PI. ÚS 19/08, Rn. 113, abgerufen unter <http://www.concourt.cz> am 17. September 2012; so bereits: Tschechischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 8. März 2006 (*Sugar Quotes III*), PI.ÚS 50/04, abgerufen unter <http://www.concourt.cz> am 17. September 2012
- 33 Vgl. Tschechischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. November 2008, a.a.O. Rn. 119
- 34 Vgl. Tschechischer Verfassungsgerichtshof a.a.O. Rn. 109
- 35 Vgl. Tschechischer Verfassungsgerichtshof a.a.O. Rn. 120 und 139
- 36 Vgl. Tschechischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 3. November 2009 (*Treaty of Lisbon II*), PI. ÚS 29/09, EuGRZ 2009, 209 <222 f.>
- 37 Vgl. Tschechischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 31. Januar 2012, PI.ÚS 5/12, abgerufen unter <http://www.concourt.cz> am 17. September 2012
- 38 Vgl. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 11. Mai 2005, K 18/04, Rn. 11, abgerufen unter <http://www.trybunal.gov.pl> am 17. September 2012; vgl. zur diesbezüglichen Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichts näher: *Biernat*, in: A. v. Bogdandy/P. Cruz Villalón/P.M. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II, 2008, § 21 Rn. 41 ff.
- 39 Vgl. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs a.a.O. Rn. 15
- 40 Vgl. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 18. Dezember 2009, K 32/09, EuGRZ 2012, 172 <185 f.>
- 41 Vgl. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs a.a.O. S. 179
- 42 Vgl. Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 11. Mai 2005, K 18/04, Rn. 25, abgerufen unter <http://www.trybunal.gov.pl> am 17. September 2012; Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 18. Dezember 2009, K 32/09, EuGRZ 2012, 172 <180>
- 43 Vgl. zum Ganzen zusammenfassend: Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 16. November 2011, K 45/09, S. 50, abgerufen unter: <http://www.trybunal.gov.pl> am 17. September 2012