

BVerfG, Lütticke – 2 BvR 225/69 – Beschluß vom 9. Juni 1971; BVerfGE 31, S. 145

Thema: Verteilung der Prüfungskompetenzen zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten – Vorrang des Unionsrechts

Rechts- und Verständnisfragen:

- 1) Welche Rechtsnatur hat die Unionsrechtsordnung? (Rn. 87)
- 2) Welche Regeln des Unionsrechts müssen durch nationale Gerichte angewendet werden? (Rn. 88)
- 3) Welche Konsequenz hat die Kollision zwischen einer Norm des deutschen Rechts, die im Rang unter der Verfassung steht, und einer entgegenstehenden Norm des Unionsrechts? (Rn. 86, 87, 90)
- 4) Welche Gerichte entscheiden die Frage, ob eine innerstaatliche Norm des einfachen Rechts mit einer vorrangigen Bestimmung des Europäischen Unionsrechts unvereinbar und deshalb im Einzelfall ganz oder teilweise nicht anwendbar ist? (Rn. 89)

Sachverhalt und Verfahren:

Die Firma Alfons Lütticke GmbH führte im Oktober 1963 Vollmilchpulver aus Luxemburg nach Deutschland ein und wurde hierfür zu einer Umsatzausgleichssteuer von 4% herangezogen. Dagegen erhob die Firma Klage beim Finanzgericht des Saarlandes. Sie machte geltend, die geforderte Umsatzausgleichssteuer verletze ihre Rechte aus dem in Art. 95 EWGV festgelegten Diskriminierungsverbot, weil inländisches Milchpulver seit 1. Februar 1956 und das Vorprodukt Milch seit 1. Juli 1961 von der Umsatzsteuer befreit seien. Art. 95 EWGV (= Art. 110 AEUV) untersage den Mitgliedstaaten, auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten höhere inländische Abgaben gleich welcher Art zu erheben als auf gleichartige inländische Waren.

Nachdem das FG eine Vorabentscheidung des EuGH zur Auslegung des Art. 95 EWGV eingeholt hatte (Rs. 57/65, Lütticke [= Fall 2]), hob es die Entscheidung des HZA Saarlouis und den ihr zugrundeliegenden Steuerbescheid auf. Das HZA legte gegen das Urteil des FG Revision ein. Durch Urteil vom 15. Juli 1969 hob der Bundesfinanzhof das Urteil des FG auf und setzte die Umsatzausgleichssteuer unter Abänderung der Einspruchsentscheidung und des Steuerbescheides auf 3% herab, weil dieser Steuerersatz den Anforderungen der Art. 95, 97 EWGV genüge.

Gegen das Revisionsurteil des BFH wandte sich Lütticke mit einer Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG. Die Firma brachte vor, durch das angefochtene Urteil in ihren Rechten auf den gesetzlichen Richter und auf rechtliches Gehör verletzt zu sein, da der BFH wegen Art. 177 Abs. 3 EWGV (= Art. 267 Abs. 3 AEUV) allenfalls nach erneuter Vorlage an den EuGH das Urteil des FG hätte ändern dürfen. Das angefochtene Urteil greife außerdem unter Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit Lüttickes ein, weil der BFH anstelle des Gesetzgebers selbst über den mit Art. 95, 97 EWGV zu vereinbarenden Steuersatz entschieden habe.

Aus den Entscheidungsgründen:

[86] 3. a) Die von der Beschwerdeführerin erhobene Rüge, sie sei ohne einer der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechende Rechtsgrundlage zur Zahlung von Ausgleichssteuer verurteilt worden, weil der Bundesfinanzhof unter Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung anstelle des Gesetzgebers selbst über die zulässige Höhe des Steuersatzes entschieden habe, ist unbegründet. Die im angefochtenen Urteil vorgenommene Ermäßigung der Ausgleichsteuer (vgl. § 100 Abs. 2 Satz 1 FGO) steht mit Art. 20 Abs. 2 und 3 GG im Einklang: Der Bundesfinanzhof hat hierdurch nicht das durch Art. 2 Abs. 1 GG als Ausfluß der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit geschützte Recht der Beschwerdeführerin verletzt, nur aufgrund einer formell und inhaltlich mit der Verfassung im Einklang stehenden Rechtsgrundlage zu einer Abgabe herangezogen zu werden [...]. Das Urteil ist weder aufgrund einer ungültigen Norm ergangen noch beruht es auf einer Überschreitung der Grenzen richterlicher Gesetzesauslegung [...]. Der Bundesfinanzhof hat vielmehr nur die notwendigen Folgerungen daraus gezogen, daß der gesetzliche Steuersatz von 4 v.H. nach seiner Auffassung wegen Verletzung des vorrangigen Art. 95 EWGV teilweise, nämlich in Höhe von 1 v.H., nicht angewendet werden durfte.

[87] Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, daß der Bundesfinanzhof dem Art. 95 EWGV auf der Grundlage der gemäß Art. 177 EWGV eingeholten Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Juni 1966 den Vorrang vor entgegenstehendem deutschem Steuerrecht eingeräumt hat, bestehen nicht. Denn durch die Ratifizierung des EWG-Vertrages [...] ist in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 1 GG eine eigenständige Rechtsordnung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entstanden, die in die innerstaatliche Rechtsordnung hineinwirkt und von den deutschen Gerichten anzuwenden ist [...]. Die im Rahmen seiner Kompetenz nach Art. 177 EWGV ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung des Art. 95 EWGV war für den Bundesfinanzhof verbindlich. Art. 24 Abs. 1 GG besagt bei sachgerechter Auslegung nicht nur, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen überhaupt zulässig ist, sondern auch, daß die Hoheitsakte ihrer Organe, wie hier das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, vom ursprünglich ausschließlichen Hoheitsträger anzuerkennen sind.

[88] Von dieser Rechtsgrundlage ausgehend müssen seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Markts die deutschen Gerichte auch solche Rechtsvorschriften anwenden, die zwar einer eigenständigen außerstaatlichen Hoheitsgewalt zuzurechnen sind, aber dennoch aufgrund ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof im innerstaatlichen Raum unmittelbare Wirkung entfalten und entgegenstehendes nationales Recht

überlagern und verdrängen; denn nur so können die den Bürgern des Gemeinsamen Markts eingeräumten subjektiven Rechte verwirklicht werden.

[89] Nach der Regelung, die das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung im Grundgesetz gefunden hat, gehört es zu den Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt, jede im Einzelfall anzuwendende Norm zuvor auf ihre Gültigkeit zu prüfen [...]. Steht eine Vorschrift im Widerspruch zu einer höherrangigen Bestimmung, so darf sie das Gericht auf den von ihm zu entscheidenden Fall nicht anwenden. Dies gilt nur insoweit nicht, als die Verwerfungskompetenz bei Unvereinbarkeit formellen nachkonstitutionellen Rechts mit dem Grundgesetz gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist. Zur Entscheidung der Frage, ob eine innerstaatliche Norm des einfachen Rechts mit einer vorrangigen Bestimmung des Europäischen Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist und ob ihr deshalb die Geltung versagt werden muß, ist das Bundesverfassungsgericht nicht zuständig; die Lösung dieses Normenkonflikts ist daher der umfassenden Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der zuständigen Gerichte überlassen.

[90] Im Rahmen dieser Kompetenz durfte der Bundesfinanzhof dem auf den Streitfall anzuwendenden § 7 Abs. 4 UStG die Gültigkeit für eine Einfuhr aus einem Mitgliedsland der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft insoweit aberkennen, als diese Norm nach seiner Überzeugung Art. 95 EWGV widersprach. Damit vollzog er lediglich diejenige auf den Einzelfall bezogene Korrektur des innerstaatlichen Rechts, die erforderlich war, um der unmittelbaren Wirkung des Art. 95 EWGV für den einzelnen Bürger und dem Vorrang dieser Norm vor entgegenstehendem nationalen Recht Geltung zu verschaffen.

[91] Diese Kompetenz hat der Bundesfinanzhof nicht überschritten: Mit der Ermäßigung des rechnerisch teilbaren Ausgleichsteuersatzes von 4 v.H. auf 3 v.H. hat er sich streng an den Berechnungen der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und an der vom Gesetzgeber daraufhin im Sechzehnten Umsatzsteueränderungsgesetz für einen späteren Zeitraum getroffenen Entscheidung orientiert. Dies schließt die Annahme aus, er habe sich an die Stelle des Gesetzgebers gesetzt und eine diesem vorbehaltene Entscheidung nach eigenem Ermessen vorweggenommen [...]. Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz oder andere verfassungsrechtliche Prinzipien liegt mithin nicht vor. [...]

Weitere wichtige Entscheidungen:

* **BVerfG, Solange I** – 2 BvL 52/71 – Beschluß vom 29. Mai 1974; BVerfGE 37, S. 271

Leitsatz:

Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 des Vertrags geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.

* **BVerfG, Vielleicht** – 2 BvL 6/77 – Beschluß vom 25. Juli 1979; BVerfGE 52, S. 187

Aus den Entscheidungsgründen:

3. Der Senat läßt offen, ob und gegebenenfalls inwieweit – etwa angesichts mittlerweile eingetretener politischer und rechtlicher Entwicklungen im europäischen Bereich – für künftige Vorlagen von Normen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts die Grundsätze des Beschlusses vom 29. Mai 1974 [Solange I-Beschluß] weiterhin uneingeschränkt Geltung beanspruchen können. [...]

* **BVerfG, Solange II** – 2 BvR 197/83 – Beschluß vom 22. Oktober 1986; BVerfGE 73, S. 339

Amtliche Leitsätze:

2) Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder

Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig.

(24) **BVerfG, Vertrag von Maastricht** – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92 – Urteil vom 12. Oktober 1993; BVerfGE 89, S. 155

Thema: Die Vereinbarkeit des Vertragswerkes von Maastricht mit dem Demokratieprinzip des GG

Rechts- und Verständnisfragen:

- 1) Was ist der unantastbare Gehalt des Demokratieprinzips? (Rn. 35 ff.)
- 2) Was bewirken die Präambel und Art. 23, 24 GG für die deutsche Rechtsordnung? (Rn. 37)
- 3) Welche Wirkungen hat das Zustimmungsgesetz? (Rn. 37)
- 4) Wie beschreibt das BVerfG die Europäische Union? (Rn. 36, 37, 39, 41, 43, 46, 51 ff.)
- 5) Welche Funktion hat das EP unter dem Demokratieprinzip? (Rn. 40, 43)
- 6) Wie charakterisiert das BVerfG die Unionsbürgerschaft? (Rn. 40)
- 7) In welchem Verhältnis stehen demokratische Legitimation durch das EP und durch die nationalen Parlamente? (Rn. 43)
- 8) Was bedeutet das demokratische Prinzip gegenwärtig für die Befugnisse der Gemeinschaft? (Rn. 44)
- 9) Was folgt aus dem Demokratieprinzip für die „Gewaltenteilung“ in der EU? (Rn. 46)
- 10) Welche Anforderungen stellt das BVerfG an das Integrationsprogramm? (Rn. 48 f.)

Sachverhalt und Verfahren:

Die Mitgliedstaaten unterzeichneten am 7. Februar 1992 in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union. Durch diesen Vertrag gründeten die Mitgliedstaaten die Europäische Union und ändern zugleich die Gründungsverträge der drei Europäischen Gemeinschaften. Insbesondere wurde der bisherige EWG-Vertrag – nunmehr EG-Vertrag genannt – erheblich geändert.

Aus Anlass des Maastrichter Vertrages wurde das GG durch Gesetz vom 21. Dezember 1992 geändert (BGBl. 1992 I, 2086) und der neue „Europaartikel“ 23 GG eingeführt und in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG die verfassungsrechtliche Basis für das Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer gelegt. Die in Art. 50 GG normierte Aufgabe des Bundesrates wurde erweitert und in Art. 88 GG die für die Schaffung einer Europäischen Zentralbank notwendigen verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen. Das Zustimmungsgesetz ist am 31. Dezember 1992 in Kraft getreten (BGBl. 1992 II, S. 1251 ff.), nachdem das verfassungsändernde Gesetz zuvor am 25. Dezember 1992 in Kraft getreten war.

Nachdem verschiedene Beschwerdeführer Klage gegen das Zustimmungsgesetz erhoben und Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnung gestellt hatten, erklärte sich der Bundespräsident auf Bitte des BVerfG bereit, die Ratifikationsurkunde erst nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache zu unterzeichnen. Die Bundesregierung erklärte sich bereit, die Ratifikationsurkunde erst danach in Rom zu hinterlegen.

Aus den Entscheidungsgründen:¹

[33] C. Soweit die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu I. zulässig ist, ist sie unbegründet. Das Bundesverfassungsgericht kann die Einräumung von Hoheitsbefugnissen an die Europäische Union und die ihr zugehörigen Gemeinschaften hier nur am Maßstab des Gewährleistungsinhalts des Art. 38 GG (darüber unter I.) prüfen. Dieser Gewährleistungsinhalt wird durch das Zustimmungsgesetz, wie sich aus dem Inhalt des Vertrags ergibt, nicht verletzt: Der Vertrag begründet einen europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet; er betrifft die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat (II.1). Die Aufgaben der Europäischen Union und die zu ihrer Wahrnehmung eingeräumten Befugnisse werden dadurch in einer hinreichend voraussehbaren Weise normiert, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eingehalten, keine Kompetenz-Kompetenz für die Europäische Union begründet und die Inanspruchnahme weiterer Aufgaben und Befugnisse durch Europäische Union und Europäische Gemeinschaften von Vertragsergänzungen und Vertragsänderungen abhängig gemacht, mithin der zustimmenden Entscheidung der nationalen Parlamente vorbehalten wird (II. 2). Durch den Umfang der eingeräumten Aufgaben und Befugnisse und die im Vertrag geregelte Form der Willensbildung in der Europäischen Union und den Organen der Europäischen Gemeinschaften werden die Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeiten des Deutschen Bundestages noch nicht in einer Weise entleert, die das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt, verletzt (II.3).

[34] I.1. Das durch Art. 38 gewährleistete Recht, durch die Wahl an der Legitimation von Staatsgewalt teilzunehmen und auf deren Ausübung Einfluß zu gewinnen, schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, dieses Recht durch Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird (vgl. oben B.1.a).

[35] 2. Zu dem gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht antastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört, daß die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser notwendige Zurechnungszusammenhang läßt sich auf verschiedene Weise, nicht nur in einer bestimmten Form, herstellen. Entscheidend ist, daß ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht wird (vgl. BVerfGE 83, 60 [72]).

[36] a. Wird die Bundesrepublik Deutschland Mitglied einer zu eigenem hoheitlichen Handeln befähigten Staatengemeinschaft und wird dieser Staatengemeinschaft die Wahrnehmung eigenständiger Hoheitsbefug-

¹ Rn. und Fußnoten von den Verf.

nisse eingeräumt – beides wird durch das Grundgesetz für die Verwirklichung eines vereinten Europas ausdrücklich zugelassen (Art. 23 Abs. 1 GG) –, kann insoweit demokratische Legitimation nicht in gleicher Form hergestellt werden wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung. Werden supranationalen Organisationen Hoheitsrechte eingeräumt, verliert das vom Volk gewählte Repräsentationsorgan, der Deutsche Bundestag, und mit ihm der wahlberechtigte Bürger notwendig an Einfluß auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Jeder Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft hat zur Folge, daß das Mitglied einer solchen Gemeinschaft an deren Entscheidungen gebunden ist. Der Mitgliedstaat – und mit ihm seine Bürger – gewinnt freilich auch Einflußmöglichkeiten durch die Beteiligung an einer Willensbildung der Gemeinschaft zur Verfolgung gemeinsamer – und damit auch eigener – Zwecke, deren Ergebnis für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist und deshalb auch die Anerkennung der eigenen Bindung voraussetzt.

[37] Diese Offenheit für Bindungen in der Völkerrechtsgemeinschaft und in dem engeren Rechtsverbund einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft ist in einem demokratischen Staat angelegt, der – wie es die Präambel des Grundgesetzes voraussetzt und die Art. 23 und 24 GG ausdrücklich regeln – als gleichberechtigtes Glied in zwischenstaatlichen Einrichtungen und insbesondere bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirken will. Die Mitgliedstaaten sind an der Willensbildung des Staatenverbundes nach dessen Organisations- und Verfahrensrecht beteiligt, dann aber an die Ergebnisse dieser Willensbildung gebunden, unabhängig davon, ob sich diese Ergebnisse gerade auf ihre eigene Beteiligung zurückführen lassen oder nicht. Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen hat zur Folge, daß deren Wahrnehmung nicht mehr stets vom Willen eines Mitgliedstaates allein abhängt. Hierin eine Verletzung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips zu sehen, widerspräche nicht nur der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes, die der Verfassungsgeber des Jahres 1949 gewollt und zum Ausdruck gebracht hat; es legte auch eine Vorstellung von Demokratie zugrunde, die jeden demokratischen Staat jenseits des Einstimmigkeitsprinzips integrationsunfähig machte. Die Einstimmigkeit als durchgängiges Erfordernis setzte zwangsläufig den partikularen Willen über den der zwischenstaatlichen Gemeinschaft selbst und stellte eine solche Gemeinschaft damit schon strukturell in Frage. Ein solches Ergebnis ist nach Wortlaut und Sinn in Art. 23 und 24 GG nicht angelegt. Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen, zu der die genannten Artikel ermächtigen, setzt einen Gesetzesbeschluß voraus; das Erfordernis eines Gesetzes (Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 24 Abs. 1 GG) weist die politische Verantwortung für die Einräumung von Hoheitsrechten dem Bundestag – zusammen mit dem Bundesrat – als der nationalen Repräsentativkörperschaft zu; er hat die mit einer solchen Zustimmung verbundenen weittragenden Folgen, nicht zuletzt auch für die Kompetenzen des Bundestages selbst, zu erörtern und über sie zu entscheiden. Im Zustimmungsgesetz zum Beitritt zu einer Staatengemeinschaft ruht die demokratische Legitimation sowohl der Existenz der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten binden. Allerdings findet das Mehrheitsprinzip gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme eine Grenze in den Verfassungsprinzipien und elementaren Interessen der Mitgliedstaaten.

[38] b) Das Demokratieprinzip hindert mithin die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer – supranational organisierten – zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist.

[39] b 1) Die Europäische Union ist nach ihrem Selbstverständnis als Union der Völker Europas (Art. A Abs. 2 EUV) ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter (vgl. etwa Art. B Abs. 1 letzter Gedankenstrich; Art. C Abs. 1 EUV) Verbund demokratischer Staaten; nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben.

[40] Indessen wächst mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft die Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgeht. Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes rechtliches Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht (vgl. insbesondere Art. 8 b Abs. 1 und 2 EGV). Die von den Unionsbürgern ausgehende Einflußnahme kann in dem Maße in eine demokratische Legitimation der europäischen Institutionen münden, in dem bei den Völkern der Europäischen Union die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

[41] Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln (vgl. BVerfGE 5, 85 [135, 198, 205]; 69, 315 [344 ff.]) und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen vorformt. Dazu gehört auch, daß die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, und ebenso, daß der wahlberechtigte Bürger mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache kommunizieren kann.

[42] Derartige tatsächliche Bedingungen können sich, soweit sie noch nicht bestehen, im Verlauf der Zeit im institutionellen Rahmen der Europäischen Union entwickeln. Eine solche Entwicklung hängt nicht zuletzt davon ab, daß die Ziele der Gemeinschaftsorgane und die Abläufe ihrer Entscheidungen in die Nationen vermittelt werden. Parteien, Verbände, Presse und Rundfunk sind sowohl Medium als auch Faktor dieses Vermittlungsprozesses, aus dem heraus sich eine öffentliche Meinung in Europa zu bilden vermag (vgl. Art. 138 a EGV). Auch der Europäische Rat ist um mehr Offenheit und Transparenz der europäischen Entscheidungsprozesse bemüht (vgl. Erklärung von Birmingham: Eine bürgernahe Gemeinschaft, Ziffer 2, 3 BullBReg Nr. 115 vom 23. Oktober 1992 S. 1058; Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Edinburgh [11. und 12. Dezember 1992], Teil A Abschnitt 7 und Anlage 3, BullBReg Nr. 140 vom 28. Dezember 1992 S. 1278, 1284 f.).

[43] b 2) Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt mithin demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten²; hinzutritt – im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament. Bereits in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung kommt der Legitimation durch das Europäische Parlament eine stützende Funktion zu, die sich verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV gewählt würde und sein Einfluß auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse. Entscheidend ist, daß die demokratischen Grundlagen der Union schritt haltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt. Ein Übergewicht von Aufgaben und Befugnissen in der Verantwortung des europäischen Staatenverbundes würde die Demokratie auf staatlicher Ebene nachhaltig schwächen, so daß die mitgliedstaatlichen Parlamente die Legitimation der von der Union wahrgenommenen Hoheitsgewalt nicht mehr ausreichend vermitteln könnten.

[44] Vermitteln die Staatsvölker – wie gegenwärtig – über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es – relativ homogen – geistig, sozial und politisch verbindet [...], rechtlichen Ausdruck zu geben. wordeng

[45] Aus alledem folgt, daß dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen.

[46] c) Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch einen Staatenverbund wie die Europäische Union gründet sich auf Ermächtigungen souverän bleibender Staaten, die im zwischenstaatlichen Bereich regelmäßig durch ihre Regierungen handeln und dadurch die Integration steuern. Sie ist daher primär gouvernemental bestimmt. Soll eine solche Gemeinschaftsgewalt auf der von dem je einzelnen Volk vermittelten, insofern demokratischen Willensbildung beruhen, setzt das voraus, daß sie von einem Organ ausgeübt wird, das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschiedt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen. Auch der Erlaß europäischer Rechtsnormen darf – unbeschadet der Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle deshalb der Regierungen – in größerem Umfang bei einem von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, also exekutiv besetzten Organ, liegen, als dies im staatlichen Bereich verfassungsrechtlich hinnehmbar wäre.

[47] 3. Weil der wahlberechtigte Deutsche sein Recht auf Teilnahme an der demokratischen Legitimation der mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betrauten Einrichtungen und Organe wesentlich durch die Wahl des Deutschen Bundestages wahrnimmt, muß der Bundestag auch über die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung bestimmen.

[48] Art. 38 GG wird demnach verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der – supranationalen – Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]). Steht nicht fest, in welchem Umfang und Ausmaß der deutsche Gesetzgeber der Verlagerung der Ausübung von Hoheitsrechten zugestimmt hat, so wird die Inanspruchnahme nicht benannter Aufgaben und Befugnisse durch die Europäischen Gemeinschaften ermöglicht. Dies käme einer Generalermächtigung gleich und wäre damit eine Entäußerung, gegen die Art. 38 GG schützt.

[49] Mit Rücksicht darauf, daß der Text eines völkerrechtlichen Vertrages mit den Vertragsparteien ausgehandelt werden muß, können allerdings an die Bestimmtheit und Dichte der Vertragsregelungen nicht Anforderungen gestellt werden, wie sie der Parlamentsvorbehalt sonst für ein Gesetz vorgibt (vgl. BVerfGE 77, 170 [231 f.]). Entscheidend ist, daß die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland und die daraus sich ergebenden Rechte und Pflichten – insbesondere auch das rechtsverbindliche unmittelbare Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Rechtsraum – für den Gesetzgeber voraussehbar im Vertrag umschrieben und durch ihn im Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmbar normiert worden

2 Vgl. Kirchhof, Paul, Der europäische Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 1992, S. 855, Rn. 61.

sind (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]; 68, 1 [98 f.]). Das bedeutet zugleich, daß spätere wesentliche Änderungen des im Unions-Vertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind (vgl. schon BVerfGE 58, 1 [37]; BVerfGE 68, 1 [98 f.]; Mosler, in: Handbuch des Staatsrechts, Band VII [1992], § 175 Rdnr. 60). Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrundeliegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen (vgl. BVerfGE 58, 1 [30 f.]; 75, 223).

BVerfG, Honeywell (Mangold) – 2 BvR 2661/06 – Beschluss vom 6.7.2010; BVerfGE 126, S. 286

Thema: Ultra-vires Kontrolle

Sachverhalt und Verfahren:

Das Automobilzulieferunternehmen Honeywell schloss im Frühjahr 2003 sachgrundlos befristete Arbeitsverträge mit zuvor erwerbslosen, meistens älteren Arbeitnehmern wie dem späteren Kläger. Grundlage hierfür war § 14 Abs. 3 S. 4 TzBfG (in seiner damals gültigen Fassung), wodurch den Arbeitnehmern die Möglichkeit der Entfristungsklage genommen wurde. Nach Ansicht des Klägers, war § 14 Abs. 3 S. 4 TzBfG unvereinbar mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht, namentlich den RLen 1999/70/EG und 2000/78/EG. Unter Berücksichtigung der Rs. C-144/04, Mangold [= Fall 43] teilte das Bundesarbeitsgericht (BAG) die Auffassung des Klägers. Eine nochmalige Vorlage an den EuGH lehnte das BAG ab, obwohl die streitige Befristungsabrede zeitlich bereits vor dem Urteil des EuGH getroffen wurde.

Hiergegen erhob Honeywell Verfassungsbeschwerde, insbesondere wurde eine Verletzung der Vertragsfreiheit und des Rechts auf einen gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) gerügt. Zur Begründung wurde u. a. herangezogen, dass der EuGH in „Mangold“ seine Auslegungskompetenzen überschritten habe und dass eine Vorlage aus Gründen des unionsrechtlichen oder nationalen Vertrauensschutzes heraus geboten gewesen sei.

Rechts- und Verständnisfragen:

- 1) Besteht ein Anwendungsvorrang für das Unionsrecht? (Rn. 53)
- 2) Wovon ist der Anwendungsvorrang abhängig? (Rn. 54 ff.)
- 3) Wie darf die ultra-vires-Kontrolle ausgeübt werden? (Rn. 58 ff.)
- 4) Darf der EuGH das Recht fortbilden? (Rn. 62 ff.)
- 5) Hat das BAG die Tragweite der Vertragsfreiheit verkannt? (Rn. 67 ff.)

Aus den Entscheidungsgründen:

[49] Die Beschwerdeführerin ist nicht deswegen in ihrer Vertragsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verletzt, weil das angegriffene Urteil des Bundesarbeitsgerichts auf einer unzulässigen Rechtsfortbildung des Gerichtshofs beruht.

[50] 1. a) Sowohl die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete Privatautonomie als auch die Garantie der freien Berufsausübung nach Art. 12 Abs. 1 GG schließen das Recht ein, Arbeitsverhältnisse durch die Abgabe übereinstimmender Willenserklärungen zu begründen, auszugestalten und zu befristen [...]. Die Vertragsfreiheit als wesentlicher Ausdruck der Privatautonomie wird allgemein durch das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützt [...]. Geht es um die Handlungsfreiheit gerade im Bereich der beruflichen Betätigung, die ihre spezielle Gewährleistung in Art. 12 Abs. 1 GG findet, scheidet die gegenüber anderen Freiheitsrechten subsidiäre allgemeine Handlungsfreiheit als Prüfungsmaßstab allerdings aus [...]. Dies gilt insbesondere im Bereich des Individualarbeitsvertragsrechts [...].

[51] Die Privatrechtsordnung ist gesetzlich gestaltet. Gesetze regeln die Ausübung der Vertragsfreiheit nicht nur zu ihrem institutionellen Schutz, sondern auch um soziale Belange strukturell schwächerer Marktteilnehmer zu wahren. Aus diesem Grund wird der Abschluss befristeter Arbeitsverträge nicht vollständig in die Dispositionsfreiheit der Vertragsparteien gelegt, sondern traditionell an Voraussetzungen gebunden, die die Arbeitnehmer schützen sollen. Denn für Arbeitnehmer ist die Erwerbsarbeit regelmäßig alleinige Existenzgrundlage. Durch Befristung wird zwar den Flexibilitätsbedürfnissen rentabler Unternehmensführung entsprochen. Für die davon betroffenen Arbeitnehmer bedeutet ein befristetes Arbeitsverhältnis aber nicht nur die Chance auf Erwerbsarbeit, sondern ist auch mit Unsicherheit über den Fortbestand des Erwerbseinkommens verbunden. Der insoweit schützende staatliche Eingriff in die Privatautonomie bei der Ausgestaltung befristeter Arbeitsverhältnisse bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die sich ihrerseits als verfassungsgemäß erweisen muss.

[52] Die für das Verfassungsbeschwerdeverfahren maßgebliche Vorschrift des einfachen Rechts ist § 14 TzBfG in der vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Fassung. Von dem Grundsatz, dass es zur Begründung befristeter Arbeitsverhältnisse eines sachlichen Grundes bedarf, konnte nach § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG abgewichen werden, wenn der Arbeitnehmer bei Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses

das 52. Lebensjahr vollendet hat. Diese Ausnahmeregelung hat indes zum Nachteil der Beschwerdeführerin unangewendet zu bleiben, wenn sie gegen Gemeinschaftsrecht (jetzt Unionsrecht) verstößt.

[53] b) Das Recht der Europäischen Union kann sich nur wirksam entfalten, wenn es entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht verdrängt. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts führt zwar nicht dazu, dass entgegenstehendes nationales Recht nichtig wäre. Mitgliedstaatliches Recht kann vielmehr weiter seine Geltung entfalten, wenn und soweit es jenseits des Anwendungsbereichs einschlägigen Unionsrechts einen sachlichen Regelungsbereich behält. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts dagegen ist entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht grundsätzlich unanwendbar. Der Anwendungsvorrang folgt aus dem Unionsrecht, weil die Union als Rechtsgemeinschaft nicht bestehen könnte, wenn die einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten nicht gewährleistet wäre (vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, S. 1251 Rn. 12 [= Fall 15]). Der Anwendungsvorrang entspricht auch der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG, wonach Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden können (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>; 123, 267 <402>). Art. 23 Abs. 1 GG erlaubt mit der Übertragung von Hoheitsrechten – soweit vertraglich vorgesehen und gefordert – zugleich deren unmittelbare Ausübung innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Er enthält somit ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen, dem der unionsrechtliche Anwendungsvorrang entspricht.

[54] c) aa) Anders als ein bundesstaatlicher Geltungsvorrang, wie ihn Art. 31 GG für die deutsche Rechtsordnung vorsieht, kann der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht umfassend sein (vgl. BVerfGE 73, 339 <375> s.o. S. 57; 123, 267 <398> [= Fall 26]).

[55] Das Unionsrecht bleibt als autonomes Recht von der vertraglichen Übertragung und Ermächtigung abhängig. Die Unionsorgane bleiben für die Erweiterung ihrer Befugnisse auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden (vgl. BVerfGE 75, 223 <242>; 89, 155 <187 f., 192, 199>; 123, 267 <349>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 68, 1 <102>; 77, 170 <231>; 104, 151 <195>; 118, 244 <260>). Es gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Das Bundesverfassungsgericht ist deshalb berechtigt und verpflichtet, Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen darauf zu überprüfen, ob sie aufgrund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen oder aufgrund von Kompetenzausübungen im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und Art. 20 GG) erfolgen (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 113, 273 <296>; 123, 267 <353 f.>), und gegebenenfalls die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.

[56] bb) Die Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, substantiierten Rügen eines Ultra-vires-Handelns der europäischen Organe und Einrichtungen nachzugehen, ist mit der vertraglich dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 267 AEUV).

[57] Wenn jeder Mitgliedstaat ohne weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden aber andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzausweitung hinausliefe. Dass in den – wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten – seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Unionsorgane die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonisieren, ist dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde (vgl. BVerfGE 123, 267 <370 f.> [= Fall 26]). Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen.

[58] cc) Die Ultra-vires-Kontrolle darf nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>).

[59] (1) Die Union versteht sich als Rechtsgemeinschaft; sie ist insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Grundrechte gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 EUV). Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts anzuerkennen und zu gewährleisten, dass die dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kontrollbefugnisse nur zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt werden.

[60] Das bedeutet für die vorliegend in Rede stehende Ultra-vires-Kontrolle, dass das Bundesverfassungsgericht die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten hat. Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der europäischen Organe und Einrichtungen ist deshalb dem Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrecht-

lichen Fragen zu entscheiden, darf das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>).

[61] Eine Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht kommt darüber hinaus nur in Betracht, wenn ersichtlich ist, dass Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen außerhalb der übertragenen Kompetenzen ergangen sind (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 400>). Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die europäischen Organe und Einrichtungen die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist (vgl. zur Formulierung „hinreichend qualifiziert“ als Tatbestandsmerkmal im unionsrechtlichen Haftungsrecht etwa EuGH, Urteil vom 10. Juli 2003, Rs. C-472/00 P, Fresh Marine, Slg. 2003, S. I-7541 Rn. 26 f.). Dies bedeutet, dass das kompetenzwidrige Handeln der Union offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt (vgl. Kokott, Deutschland im Rahmen der Europäischen Union – zum Vertrag von Maastricht, AöR 1994, S. 207 <220>: „erhebliche Kompetenzüberschreitungen“ und <233>: „drastische“ Ultra-vires-Akte; Ukrow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, S. 238 für eine Evidenzkontrolle; Isensee, Vorrang des Europarechts und deutsche Verfassungsvorbehalte – offener Dissens, in: Festschrift Stern, 1997, S. 1239 <1255>: „im Falle krasser und evidenter Kompetenzüberschreitung“; Pernice, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Bd. II, Art. 23 Rn. 32: „schwerwiegend, evident und generell“; Oeter, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 2007, S. 361 <377>: Rechtsprechung des Gerichtshofs sei verbindlich, „sofern sie sich nicht völlig von den vertraglichen Grundlagen ablöst“; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rn. 40 <Oktober 2009>: „offensichtlich, anhaltend und schwerwiegend“).

[62] (2) Der Auftrag, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV), beschränkt den Gerichtshof nicht darauf, über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu wachen. Dem Gerichtshof ist auch die Rechtsfortbildung im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung nicht verwehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Befugnis stets ausdrücklich anerkannt (vgl. BVerfGE 75, 223 <242 f.>; BVerfGE 123, 267 <351 f.>). Ihr stehen insbesondere das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Struktur des unionalen Staatenverbundes nicht entgegen. Vielmehr kann die – in den ihr gesetzten Grenzen wahrgenommene – Rechtsfortbildung gerade auch im supranationalen Verbund zu einer der grundlegenden Verantwortung der Mitgliedstaaten über die Verträge gerecht werdenden Kompetenzabgrenzung zu den Regelungsbefugnissen des Unionsgesetzgebers beitragen.

[63] Das Primärrecht sieht an einzelnen Stellen ausdrücklich vor, dass die Unionsorgane auf der Grundlage allgemeiner Grundsätze handeln sollen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind (Art. 6 Abs. 3 EUV; Art. 340 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV). Zur Aufgabe des Gerichtshofs gehört es insoweit, die Rechtllichkeit der Union im Sinne der gemeinsamen europäischen Verfassungstraditionen zu sichern. Maßstab ist sowohl das geschriebene Primär- und Sekundärrecht als auch die ungeschriebenen allgemeinen Grundsätze, wie sie aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten unter ergänzender Heranziehung der völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten abgeleitet werden [...]. Bereits die unter anderem vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Notwendigkeit, einen dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz auszubilden (vgl. BVerfGE 37, 271 <285>), war seit den 1970er Jahren nur rechtsfortbildend über die Methode der wertenden Rechtsvergleichung möglich (vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1970, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, S. 1125 Rn. 4 [= Fall 16]; EuGH, Urteil vom 14. Mai 1974, Rs. 4/73, Nold/Kommission, Slg. 1974, S. 491 Rn. 13 [= Fall 100]).

[64] Rechtsfortbildung ist allerdings keine Rechtsetzung mit politischen Gestaltungsfreiräumen, sondern folgt den gesetzlich oder völkervertraglich festgelegten Vorgaben. Sie findet hier Gründe und Grenzen. Anlass zu richterlicher Rechtsfortbildung besteht insbesondere dort, wo Programme ausgefüllt, Lücken geschlossen, Wertungswidersprüche aufgelöst werden oder besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird. Rechtsfortbildung überschreitet diese Grenzen, wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte (vertrags-)gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft. Dies ist vor allem dort unzulässig, wo Rechtsprechung über den Einzelfall hinaus politische Grundentscheidungen trifft oder durch die Rechtsfortbildung strukturelle Verschiebungen im System konstitutioneller Macht- und Einflussverteilung stattfinden.

[65] Eine wesentliche Grenze richterlicher Rechtsfortbildung auf Unionsebene ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Es gewinnt seine Bedeutung vor dem Hintergrund der stark föderalisierten und kooperativen Organisationsstruktur der Europäischen Union, die in vielen Bereichen sowohl im Umfang der Kompetenzen als auch in der Organisationsstruktur und den Verfahren zwar staatsanalog, aber nicht bundesstaatlich geprägt ist. Die Mitgliedstaaten haben nur jeweils begrenzte Hoheitsrechte übertragen. Generalermächtigungen und die Kompetenz, sich weitere Kompetenzen zu verschaffen, widersprechen diesem Prinzip und würden die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung der Mitgliedstaaten untergraben (vgl. BVerfGE 123, 267 <352 f.>). Dies gilt nicht nur, wenn sich eigenmächtige Kompetenzerweiterungen auf Sachbereiche erstrecken, die zur verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten rechnen oder besonders vom demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten

abhängen (vgl. BVerfGE 123, 267 <357 f.>), allerdings wiegen hier Kompetenzüberschreitungen besonders schwer.

[66] (3) Soll das supranationale Integrationsprinzip nicht Schaden nehmen, muss die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zurückhaltend ausgeübt werden. Da es in jedem Fall einer Ultra-vires-Rüge auch über eine Rechtsauffassung des Gerichtshofs zu befinden hat, sind Aufgabe und Stellung der unabhängigen überstaatlichen Rechtsprechung zu wahren. Dies bedeutet zum einen, dass die unionseigenen Methoden der Rechtsfindung, an die sich der Gerichtshof gebunden sieht und die der „Eigenart“ der Verträge und den ihnen eigenen Zielen Rechnung tragen (vgl. EuGH, Gutachten 1/91, EWR-Abkommen, Slg. 1991, S. I-6079 Rn. 51 [= Fall 128]), zu respektieren sind. Zum anderen hat der Gerichtshof Anspruch auf Fehlertoleranz. Daher ist es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen des Unionsrechts, die bei methodischer Gesetzesauslegung im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen. Hinzunehmen sind auch Interpretationen der vertraglichen Grundlagen, die sich ohne gewichtige Verschiebung im Kompetenzgefüge auf Einzelfälle beschränken und belastende Wirkungen auf Grundrechte entweder nicht entstehen lassen oder einem innerstaatlichen Ausgleich solcher Belastungen nicht entgegenstehen.

[67] 2. Gemessen an diesen Maßstäben hat das Bundesarbeitsgericht die Tragweite der Vertragsfreiheit der Beschwerdeführerin nach Art. 12 Abs. 1 GG nicht verkannt. Das angegriffene Urteil erweist sich als verfassungsgemäß, soweit es die Unanwendbarkeit von § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG angenommen hat.

[68] Im Hinblick auf die zugrundegelegte Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Rechtsfortbildung ultra vires, die zur – allein vom Bundesverfassungsgericht feststellbaren (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>) – Unanwendbarkeit der betreffenden Rechtsgrundsätze in Deutschland führen müsste, nicht ersichtlich. Es kann dahinstehen, ob sich das in der Mangold-Entscheidung gefundene Ergebnis durch anerkannte juristische Auslegungsmethoden noch gewinnen lässt und ob gegebenenfalls bestehende Mängel offenkundig wären. Jedenfalls handelt es sich um keine das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in offensichtlicher und strukturwirksamer Weise verletzende Überschreitung der durch Zustimmungsgesetz auf die Europäische Union übertragenen Hoheitsrechte.

[69] a) Der Gerichtshof kam in der Mangold-Entscheidung zu dem Ergebnis, eine nationale Regelung wie § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG verstoße gegen Gemeinschaftsrecht und müsse unangewendet bleiben (EuGH, Urteil vom 22. November 2005, Rs. C-144/04, Slg. 2005, S. I-9981 Rn. 77 f.). Diese Aussage wurde mit zwei Argumenten begründet, deren Beziehung zueinander unklar bleibt [...]. Die Regelung stehe sowohl im Widerspruch zu Art. 6 der Richtlinie 2000/78/EG als auch zu einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der Diskriminierungen aus Gründen des Alters untersage.

[70] Während eine Stelle in der englischen und französischen Sprachfassung der Mangold-Entscheidung darauf hindeutet, dass sich der Gerichtshof insbesondere auf das allgemeine Diskriminierungsverbot zu stützen scheint (vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2005, a.a.O., Rn. 74: „[z]weitens“ <deutsche Sprachfassung>, „[i]n the second place and above all“ <englische Sprachfassung>, „[e]n second lieu et surtout“ <französische Sprachfassung>), könnte eine andere Stelle für das Gegenteil sprechen (EuGH, Urteil vom 22. November 2005, a.a.O., Rn. 78: „insbesondere Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2000/78“). Dem entspricht die Vermutung, dass die Mangold-Entscheidung, obwohl die Richtlinie 2000/78/EG für Deutschland innerhalb der noch laufenden Umsetzungsfrist noch nicht anwendbar war, die deutsche Befristungsregel am Maßstab dieser Richtlinie prüfte, weil die Richtlinie nur das konkretisierte, was durch den allgemeinen Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung ohnehin und unabhängig von der Richtlinie gelte (vgl. Skouris, Methoden der Grundrechtsgewinnung in der EU, in: Merten/Papier, HGR, Bd. VI/1, 2010, § 157 Rn. 24).

[71] b) Ein hinreichend qualifizierter Verstoß des Gerichtshofs gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung lässt sich nicht feststellen. Weder die Öffnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2000/78/EG auf Fälle, die gerade einer beruflichen Eingliederung von älteren Langzeitarbeitslosen dienen sollten (aa), noch die vom Gerichtshof angenommene Vorwirkung der in Deutschland noch umzusetzenden Richtlinie 2000/78/EG (bb) noch die Herleitung eines allgemeinen Grundsatzes des Verbots der Altersdiskriminierung (cc) hat zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen geführt.

[72] aa) Der Gerichtshof hielt den allgemeinen Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung in der Rechtssache Mangold für anwendbar, weil der Sachverhalt grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG falle (EuGH, Urteil vom 22. November 2005, a.a.O., Rn. 51, 64, 75). Diese Weichenstellung war die Voraussetzung dafür, dass eine nationale Regelung wie § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG überhaupt am Gemeinschaftsrecht – und also auch an dessen allgemeinen Grundsätzen – gemessen werden konnte. Die Beschwerdeführerin hat dagegen vorgetragen, dass die einschlägige Vorschrift des Teilzeit- und Befristungsgesetzes der Beschäftigungspolitik gedient habe, welche weiterhin in der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit liege.

[73] Ob eine bestimmte Maßnahme eines Mitgliedstaates in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, bestimmt der Gerichtshof jeweils im Einzelfall nach der inhaltlichen Tragweite der Maßnahme in Bezug auf die Sachmaterie und die beteiligten Personen. Auch eine Richtlinie kann den Anwendungsbereich der Verträge eröffnen und so dazu führen, dass die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts in das mitgliedstaatliche Recht einwirken [...]. Ob eine Richtlinie den Anwendungsbereich der Verträge eröffnet, wird nach ihren Zielen bestimmt [...]. Dagegen kann der nationale Gesetzgeber nicht den sachlichen Anwendungsbereich

des Unionsrechts ausschließen, indem er mit einer Maßnahme auch Ziele – wie etwa die Beschäftigungspolitik (vgl. die beschränkten Handlungskompetenzen nach Art. 145 bis Art. 150 AEUV) – verfolgt, zu deren Regelung die Union nicht befugt ist [...]. Der Gerichtshof rechtfertigt dies mit dem Hinweis, dass die Mitgliedstaaten andernfalls durch unterschiedliche Zielsetzungen die einheitliche Wirkung des Unionsrechts beeinträchtigen könnten.

[74] Im konkreten Fall begründete der Gerichtshof die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts und damit des allgemeinen Verbots der Altersdiskriminierung damit, dass mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz ursprünglich die Richtlinie 1999/70/EG habe umgesetzt werden sollen (EuGH, Urteil vom 22. November 2005, a.a.O., Rn. 75). Dagegen kann eingewendet werden, dass nur der ursprüngliche Erlass des Teilzeit- und Befristungsgesetzes im Jahr 2000 der Umsetzung der Richtlinie 1999/70/EG diene, nicht aber das Änderungsgesetz, mit dem Satz 4 in den bestehenden § 14 Abs. 3 TzBfG eingefügt wurde (vgl. zum fehlenden Verweis auf das Gemeinschaftsrecht BTDrucks 15/25, S. 40). Entscheidende Erwägung, die aus der Binnenlogik des Unionsrechts heraus nicht vollständig zurückgewiesen werden kann, ist jedoch die sachliche Reichweite der Richtlinie 1999/70/EG, insbesondere deren Verschlechterungsverbot (§ 8 Abs. 3 der Richtlinie 1999/70/EG). Sie ist das maßgebende Argument, nicht die jeweilige Zielsetzung des nationalen Gesetzgebers.

[75] bb) Eine im Hinblick auf das Ersichtlichkeitskriterium gravierende, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzende Rechtsfortbildung durch die Mangold-Entscheidung des Gerichtshofs ist auch nicht wegen der vom Gerichtshof angenommenen Vorwirkung der in Deutschland noch umzusetzenden Richtlinie 2000/78/EG gegeben.

[76] Der Gerichtshof ging davon aus, dass einem Verstoß einer nationalen Regelung wie § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG gegen Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG nicht entgegenstehe, dass deren Umsetzungsfrist zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht abgelaufen gewesen sei (EuGH, Urteil vom 22. November 2005, a.a.O., Rn. 70 ff.). Der während der Umsetzungsfrist bestehende Handlungs- und Konkretisierungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland wurde dadurch jedoch nicht so verkürzt, dass eine strukturwirksame Kompetenzverschiebung angenommen werden müsste. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist einer in Kraft getretenen Richtlinie keine Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernsthaft in Frage zu stellen (vgl. EuGH, Urteil vom 18. Dezember 1997, Rs. C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Slg. 1997, S. I-7411 Rn. 45 [s.o. S. 31] [...]).

[77] Die Mangold-Entscheidung lässt sich in die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs zur innerstaatlichen Wirkung von Richtlinien einordnen. Obwohl der Gerichtshof mehrfach entschieden hat, dass eine Richtlinie „nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen kann, so dass ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche nicht möglich ist“ (vgl. EuGH, Urteil vom 14. Juli 1994, Rs. C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, S. I-3325 Rn. 19 ff. [s.o. S. 14]; EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2004, verb. Rs. C-397-403/01, Pfeiffer, Slg. 2004, S. I-8835 Rn. 108 [s.o. S. 32]), hat der Gerichtshof anerkannt, dass richtlinienwidrig erlassene innerstaatliche Normen in einem Rechtsstreit zwischen Privaten unangewendet bleiben müssen (vgl. etwa [...] EuGH, Urteil vom 26. September 2000, Rs. C-443/98, Unilever, Slg. 2000, S. I-7535 Rn. 49 ff.). Mit der in der Mangold-Entscheidung angenommenen Vorwirkung von Richtlinien schafft der Gerichtshof eine weitere Fallgruppe für die sogenannte „negative“ Wirkung von Richtlinien. Diese dient wie die Rechtsprechung zur „negativen“ Wirkung von Richtlinien insgesamt lediglich der Effektivierung bestehender Rechtspflichten der Mitgliedstaaten, schafft aber keine neuen, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzenden Pflichten der Mitgliedstaaten.

[78] cc) Es kann dahinstehen, ob sich ein allgemeiner Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten ableiten ließe, obwohl nur zwei der zum Zeitpunkt der Mangold-Entscheidung 15 Verfassungen der Mitgliedstaaten ein besonderes Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters zu entnehmen war [...] und auch die völkerrechtlichen Verträge, auf die sich der Gerichtshof mit seinem Hinweis auf die Erwägungsgründe der Richtlinie 2000/78/EG bezogen hatte, kein spezielles Diskriminierungsverbot enthielten. Denn zu einem ersichtlichen Verstoß im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung würde auch eine unterstellte, rechtsmethodisch nicht mehr vertretbare Rechtsfortbildung des Gerichtshofs erst dann, wenn sie auch praktisch kompetenzbegründend wirkte. Mit dem in der Ableitung aus den gemeinsamen mitgliedstaatlichen Verfassungstraditionen umstrittenen allgemeinen Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung wurde aber weder ein neuer Kompetenzbereich für die Union zulasten der Mitgliedstaaten begründet noch eine bestehende Kompetenz mit dem Gewicht einer Neubegründung ausgedehnt. Dies wäre nur dann der Fall, wenn ohne den Erlass eines – hier als vorwirkend angesehenen – Sekundärrechtsaktes nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten von Bürgern durch Rechtsfortbildung begründet würden, die sich sowohl als Grundrechtseingriffe als auch als Kompetenzverschiebung zulasten der Mitgliedstaaten erweisen würden. Allgemeine Grundsätze dürfen, auch wenn sie den Grundrechtsschutz auf Unionsebene gewährleisten, nicht den Gestaltungsbereich des Unionsrechts über die eingeräumten Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnen oder gar neue Aufgaben und Zuständigkeiten begründen (vgl. Art. 51 Abs. 2 GRCh).

[79] Hier liegt der Fall jedoch anders, weil die an der auf Art. 13 Abs. 1 EGV (jetzt Art. 19 Abs. 1 AEUV) gestützten Rechtsetzung beteiligten Organe unter Einschluss des Rates und des deutschen Vertreters im Rat – und nicht Richter im Zuge der Rechtsfortbildung – den Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung für

arbeitsvertragsrechtliche Rechtsbeziehungen verbindlich gemacht und damit auch den Raum für gerichtliche Rechtsinterpretation eröffnet haben [...].

[80] Die Beschwerdeführerin ist auch nicht dadurch in ihrer Vertragsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG verletzt, dass das angegriffene Urteil keinen Vertrauensschutz gewährt hat.

[81] 1. a) Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips zählt die Rechtssicherheit. Der rechtsunterworfenen Bürger soll nicht durch die rückwirkende Beseitigung erworbener Rechte in seinem Vertrauen auf die Verlässlichkeit der Rechtsordnung enttäuscht werden (vgl. BVerfGE 45, 142 <167>; 72, 175 <196>; 88, 384 <403>; 105, 48 <57>).

[82] Das Vertrauen in den Fortbestand eines Gesetzes kann nicht nur durch die rückwirkende Feststellung seiner Nichtigkeit durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 99, 341 <359 f.>), sondern auch durch die rückwirkende Feststellung seiner Nichtanwendbarkeit durch den Gerichtshof berührt werden. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in ein unionsrechtswidriges Gesetz bestimmt sich insbesondere danach, inwieweit vorhersehbar war, dass der Gerichtshof eine derartige Regelung als unionsrechtswidrig einordnet. Es ist ferner von Belang, dass eine Disposition im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage vorgenommen, das Vertrauen mit anderen Worten betätigt wurde (vgl. BVerfGE 13, 261 <271>).

[83] b) Die Möglichkeiten mitgliedstaatlicher Gerichte zur Gewährung von Vertrauensschutz sind unionsrechtlich vorgeprägt und begrenzt. Entscheidungen des Gerichtshofs im Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV wirken grundsätzlich ex tunc. Die Auslegung des Unionsrechts durch den Gerichtshof ist deshalb von den mitgliedstaatlichen Gerichten auch auf Rechtsverhältnisse anzuwenden, die vor Erlass der Vorabentscheidung begründet wurden. Der Gerichtshof schränkt nur ausnahmsweise in Anbetracht der erheblichen Schwierigkeiten, die seine Entscheidung bei in gutem Glauben begründeten Rechtsverhältnissen für die Vergangenheit hervorrufen kann, die Rückwirkungen seiner Entscheidung ein [...].

[84] Vertrauensschutz kann von den mitgliedstaatlichen Gerichten demnach nicht dadurch gewährt werden, dass sie die Wirkung einer Vorabentscheidung zeitlich beschränken, indem sie die nationale Regelung, deren Unvereinbarkeit mit Unionsrecht festgestellt wurde, für die Zeit vor Erlass der Vorabentscheidung anwenden. Eine solche primärwirksame Wirkung des Vertrauensschutzes lässt der Gerichtshof regelmäßig nicht zu, da er im Hinblick auf die einheitliche Geltung des Unionsrechts davon ausgeht, dass nur er selbst die Wirkung der in seinen Entscheidungen vorgenommenen Auslegung zeitlich beschränken könne [...]. In der Rechtsprechung des Gerichtshofs finden sich hingegen keine Anhaltspunkte dafür, dass es den mitgliedstaatlichen Gerichten verwehrt wäre, sekundären Vertrauensschutz durch Ersatz des Vertrauensschadens zu gewähren.

[85] c) Es ist danach möglich, zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes in Konstellationen der rückwirkenden Nichtanwendbarkeit eines Gesetzes infolge einer Entscheidung des Gerichtshofs innerstaatlich eine Entschädigung dafür zu gewähren, dass ein Betroffener auf die gesetzliche Regelung vertraut und in diesem Vertrauen Dispositionen getroffen hat. Auch das unionsrechtliche Haftungsrecht weist dem Mitgliedstaat die Verantwortung für ein unionsrechtswidriges Gesetz zu und entlastet insoweit den Bürger. Es kann offen bleiben, ob ein entsprechender Anspruch bereits im bestehenden Staatshaftungssystem angelegt ist.

[86] 2. Das Bundesarbeitsgericht hat die Tragweite eines nach Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG zu gewährenden Vertrauensschutzes nicht verkannt. Wegen des gemeinschafts- beziehungsweise unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs durfte sich das Bundesarbeitsgericht außer Stande sehen, Vertrauensschutz dadurch zu gewähren, dass es die zugunsten der Beschwerdeführerin ergangenen Entscheidungen der Vorinstanzen bestätigt. Ein ohne Verstoß gegen den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang möglicher Anspruch auf Entschädigung gegen die Bundesrepublik Deutschland für Vermögenseinbußen, die die Beschwerdeführerin durch die Entfristung des Arbeitsverhältnisses erlitten hat, war nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Bundesarbeitsgericht. [...]

[87] Das angegriffene Urteil verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Anspruch auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

BVerfG, Vertrag von Lissabon – 2 BvE 2/08 – 2 BvE 5/08 – 2 BvR 1010/08 – 2 BvR 1022/08 – 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09 – Urteil vom 30. Juni 2009; BVerfGE 123, S. 267

Thema: Die Vereinbarkeit des Vertragswerkes von Lissabon mit Art. 23 GG

Rechts- und Verständnisfragen:

- 1) Wonach bestimmt sich der Prüfungsmaßstab für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon? (Rn. 208 ff.)
- 2) Was ist der Inhalt des Demokratieprinzips? (Rn. 219 ff.)
- 3) Entspricht die Ausgestaltung der EU den demokratischen Grundsätzen der Art. 23 Abs. 1, 20 Abs. 1, 2 und 79 Abs. 3 GG? (Rn. 244 ff.)
- 4) Ist das Zustimmungsgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar? (Rn. 274 ff.)
- 5) Welche Aspekte sind dabei besonders problematisch? (Rn. 276 ff., 298 ff., 351 ff.)

Sachverhalt und Verfahren:

Am 24.8.2008 beschloss der Bundestag das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon, der die bisherige Struktur der EU grundlegend ändert. Der Begriff der „Gemeinschaft“ (nunmehr wird einheitlich von „Union“ gesprochen) wird ebenso wie die bisher bestehende Säulenstruktur aufgehoben. Der EGV wird in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt und inhaltlich zum Teil deutlich geändert. Der EURATOM besteht neben EUV und AEUV separat weiter. Der EU wird ausdrücklich Rechtspersönlichkeit übertragen und sie ist die Rechtsnachfolgerin der EG.

Mehrere Abgeordnete und eine Bundestagsfraktion greifen den Vertrag im Organstreitverfahren an; zahlreiche Abgeordnete und Bürger haben zudem Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag erhoben. Nach Ansicht des BVerfG sind die Verfassungsbeschwerden zulässig, soweit sie auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG beruhen und mögliche Verletzungen des Demokratieprinzips, des Sozialstaatsprinzips und des Verlusts der Eigenstaatlichkeit der Bundesrepublik rügen. Das Organstreitverfahren ist bezüglich der Rüge der Verletzung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts zulässig. Die anderen Klagen sind unzulässig.

Aus den Entscheidungsgründen:

[208] 1. Der Prüfungsmaßstab für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon bestimmt sich durch das Wahlrecht als grundrechtsgleiches Recht (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG). Das Wahlrecht begründet einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Die Prüfung einer Verletzung des Wahlrechts umfasst in der hier gegebenen prozessualen Konstellation auch Eingriffe in die Grundsätze, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung (vgl. BVerfGE 37, 271 <279>; 73, 339 <375>) festschreibt. [...]

[219] 2. Die grundgesetzliche Ausgestaltung des Demokratieprinzips ist offen für das Ziel, Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einzufügen. Die dadurch ermöglichte neue Gestalt politischer Herrschaft unterliegt nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsstaatlichen Anforderungen und darf deshalb nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden. Die Ermächtigung zur europäischen Integration erlaubt eine andere Gestaltung politischer Willensbildung, als sie das Grundgesetz für die deutsche Verfassungsordnung bestimmt. Dies gilt bis zur Grenze der unverfügbaren Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG). Der Grundsatz der demokratischen Selbstbestimmung und der gleichheitsgerechten Teilhabe an der öffentlichen Gewalt bleibt auch durch den Friedens- und Integrationsauftrag des Grundgesetzes sowie den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit (vgl. BVerfGE 31, 58 <75 f.>; 111, 307 <317>; 112, 1 <26>; BVerfGK 9, 174 <186>) unangetastet.

[220] a) Die deutsche Verfassung ist auf Öffnung der staatlichen Herrschaftsordnung für das friedliche Zusammenwirken der Nationen und die europäische Integration gerichtet. Weder die gleichberechtigte Integration in die Europäische Union noch die Einfügung in friedenserhaltende Systeme wie die Vereinten Nationen bedeuten eine Unterwerfung unter fremde Mächte. Es handelt sich vielmehr um freiwillige, gegenseitige und gleichberechtigte Bindung, die den Frieden sichert und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch gemeinsames koordiniertes Handeln stärkt. Das Grundgesetz schützt individuelle Freiheit – als Selbstbestimmung des Einzelnen – nicht mit dem Ziel, bindungslose Selbstherrlichkeit und rücksichtslose Interessendurchsetzung zu fördern. Gleiches gilt für das souveräne Selbstbestimmungsrecht der politischen Gemeinschaft.

[221] Der Verfassungsstaat bindet sich mit anderen Staaten, die auf demselben Wertefundament der Freiheit und Gleichberechtigung stehen und die wie er die Würde des Menschen und die Prinzipien gleich zustehender personaler Freiheit in den Mittelpunkt der Rechtsordnung stellen. Gestaltenden Einfluss auf eine zunehmend mobile und grenzüberschreitend vernetzte Gesellschaft können demokratische Verfassungsstaaten nur gewinnen durch sinnvolles, ihr Eigeninteresse wie ihr Gemeininteresse wahrendes Zusammenwirken. Nur wer sich aus Einsicht in die Notwendigkeit friedlichen Interessenausgleichs und in die Möglichkeiten gemeinsamer Gestaltung bindet, gewinnt das erforderliche Maß an Handlungsmöglichkeiten, um die Bedingungen einer freien Gesellschaft auch künftig verantwortlich gestalten zu können. Dem trägt das Grundgesetz mit seiner Offenheit für die europäische Integration und für völkerrechtliche Bindungen Rechnung.

[222] b) Die Präambel des Grundgesetzes betont nach den Erfahrungen verheerender Kriege, gerade auch unter den europäischen Völkern, nicht nur die sittliche Grundlage verantworteter Selbstbestimmung, sondern auch den Willen, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Dies wird konkretisiert durch die Ermächtigungen zur Integration in die Europäische Union (Art. 23 Abs. 1 GG), zur Beteiligung an zwischenstaatlichen Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 GG) und zur Einfügung in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG) sowie durch das Verbot von Angriffskriegen (Art. 26 GG). Das Grundgesetz will die Mitwirkung Deutschlands an internationalen Organisationen, eine zwischen den Staaten hergestellte Ordnung des wechselseitigen friedlichen Interessenausgleichs und ein organisiertes Miteinander in Europa.

[223] In den Zielen der Präambel wird dieses Souveränitätsverständnis sichtbar. Das Grundgesetz löst sich von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit und kehrt zu einer Sicht auf die Einzelstaatsgewalt zurück, die Souveränität als „völkerrechtlich geordnete und gebundene

Freiheit“ auffasst [...]. Es bricht mit allen Formen des politischen Machiavellismus und einer rigiden Souveränitätsvorstellung, die noch bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Recht zur Kriegsführung – auch als Angriffskrieg – für ein selbstverständliches Recht des souveränen Staates hielt [...], wengleich mit den auf der Haager Friedenskonferenz am 29. Juli 1899 unterzeichneten Abkommen noch unter Bekräftigung des *ius ad bellum* eine allmähliche Ächtung der Gewalt zwischen Staaten einsetzte.

[224] Das Grundgesetz schreibt demgegenüber die Friedenswahrung und die Überwindung des zerstörerischen europäischen Staatenantagonismus als überragende politische Ziele der Bundesrepublik fest. Souveräne Staatlichkeit steht danach für einen befriedeten Raum und die darin gewährleisteteste Ordnung auf der Grundlage individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung. Der Staat ist weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft.

[225] Der aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas [...] bedeutet insbesondere für die deutschen Verfassungsorgane, dass es nicht in ihrem politischen Belieben steht, sich an der europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gilt deshalb nicht nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.

[226] c) Das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber zwar zu einer weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union. Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.

[227] aa) Das dem Deutschen Volk von der Präambel und von Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes vorgegebene Integrationsziel sagt nichts über den endgültigen Charakter der politischen Verfasstheit Europas. Das Grundgesetz ermächtigt mit Art. 23 GG zur Beteiligung an einer friedensförderlichen supranationalen Kooperationsordnung. Dies schließt nicht die Verpflichtung ein, demokratische Selbstbestimmung auf der supranationalen Ebene uneingeschränkt in den Formen zu verwirklichen, die das Grundgesetz innerstaatlich für den Bund und über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder vorschreibt, sondern erlaubt Abweichungen von den Organisationsprinzipien innerstaatlicher Demokratie, die durch die Erfordernisse einer auf dem Prinzip der Staatengleichheit gründenden und völkervertraglich ausgehandelten Europäischen Union bedingt sind.

[228] Integration setzt den Willen zur gemeinsamen Gestaltung und die Akzeptanz einer autonomen gemeinschaftlichen Willensbildung voraus. Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft verlangt aber weder eine der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung noch den Verzicht auf die eigene Identität. Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten.

[229] bb) Die geltende Verfassung weist einen anderen Weg: Sie erstrebt die gleichberechtigte Eingliederung Deutschlands in Staatensysteme gegenseitiger Sicherheit wie das der Vereinten Nationen oder der Nordatlantikkorganisation (NATO) und die Beteiligung an der europäischen Vereinigung. Art. 23 Abs. 1 GG unterstreicht ebenso wie Art. 24 Abs. 1 GG, dass die Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union mitwirkt, auf die Hoheitsrechte übertragen werden. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.

[230] Dieser Zusammenhang wird durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verdeutlicht, der für die Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union verbindliche Strukturvorgaben trifft. Das Grundgesetz kann nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG an die Entwicklung der Europäischen Union angepasst werden; zugleich wird dieser Möglichkeit durch Art. 79 Abs. 3 GG, auf den die Norm verweist, eine absolute Grenze gesetzt. Der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Mindeststandard darf auch durch die Einbindung Deutschlands in überstaatliche Strukturen nicht unterschritten werden.

[231] cc) Die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere zwischenstaatliche Einrichtungen erlaubt eine Verlagerung von politischer Herrschaft auf internationale Organisationen. Die Ermächtigung, supranationale Zuständigkeiten auszuüben, stammt allerdings von den Mitgliedstaaten einer solchen Einrichtung. Sie bleiben deshalb dauerhaft die Herren der Verträge. Die Quelle der Gemeinschaftsgewalt und der sie konstituierenden europäischen Verfassung im funktionellen Sinne sind die in ihren Staaten demokratisch verfassten Völker Europas. Die „Verfassung Europas“, das Völkervertrags- oder Primärrecht, bleibt eine abgeleitete Grundordnung. Sie begründet eine im politischen Alltag durchaus weitreichende, aber immer sachlich begrenzte überstaatliche Autonomie. Autonomie kann hier nur – wie im Recht der Selbstverwaltung gebräuchlich – als eine zwar selbständige, aber abgeleitete, das heißt von anderen Rechtssubjekten eingeräumte Herrschaftsgewalt verstanden werden. Dagegen beansprucht die völ-

ker- und staatsrechtliche Souveränität gerade für ihre konstitutionellen Grundlagen die Unabhängigkeit von fremdem Willen [...].

[232] Nach Maßgabe der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Präambel, Art. 20, Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG kann es für die europäische Unionsgewalt kein eigenständiges Legitimationssubjekt geben, das sich unabgeleitet von fremdem Willen und damit aus eigenem Recht gleichsam auf höherer Ebene verfassen könnte.

[233] d) Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192, 199> [...]). Auch eine weitgehende Verselbständigung politischer Herrschaft für die Europäische Union durch die Einräumung stetig vermehrter Zuständigkeiten und eine allmähliche Überwindung noch bestehender Einstimmigkeitserfordernisse oder bislang prägender Regularien der Staatengleichheit kann aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts allein aus der Handlungsfreiheit des selbstbestimmten Volkes heraus geschehen. Solche Integrationsschritte müssen von Verfassungen wegen durch den Übertragungsakt sachlich begrenzt und prinzipiell widerruflich sein. Aus diesem Grund darf – ungeachtet einer vertraglich unbefristeten Bindung – der Austritt aus dem europäischen Integrationsverband nicht von anderen Mitgliedstaaten oder der autonomen Unionsgewalt unterbunden werden. Es handelt sich nicht um eine – völkerrechtlich problematische – Sezession aus einem Staatsverband [...], sondern lediglich um den Austritt aus einem auf dem Prinzip der umkehrbaren Selbstbindung beruhenden Staatenverbund.

[234] Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist deshalb nicht nur ein europarechtlicher Grundsatz (Art. 5 Abs. 1 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV-Lissabon [...]), sondern nimmt – ebenso wie die Pflicht der Europäischen Union, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten (Art. 6 Abs. 3 EUV; Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon) – mitgliedstaatliche Verfassungsprinzipien auf. Das europarechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die europarechtliche Pflicht zur Identitätsachtung sind insoweit vertraglicher Ausdruck der staatsverfassungsrechtlichen Grundlegung der Unionsgewalt.

[235] Der unübertragbaren und insoweit integrationsfesten Identität der Verfassung (Art. 79 Abs. 3 GG) entspricht die europarechtliche Pflicht, die verfassungsgebende Gewalt der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge zu achten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen seiner Zuständigkeit gegebenenfalls zu prüfen, ob diese Prinzipien gewahrt sind.

[236] e) Das Integrationsprogramm der Europäischen Union muss hinreichend bestimmt sein. Soweit nicht das Volk unmittelbar selbst zur Entscheidung berufen ist, ist demokratisch legitimiert nur, was parlamentarisch verantwortet werden kann (vgl. BVerfGE 89, 155 <212>). Eine Blankettermächtigung zur Ausübung öffentlicher Gewalt, zumal mit unmittelbarer Bindungswirkung in der innerstaatlichen Rechtsordnung, dürfen die deutschen Verfassungsorgane nicht erteilen (vgl. BVerfGE [...] 89, 155 <183 f., 187>). Sofern die Mitgliedstaaten das Vertragsrecht so ausgestalten, dass unter grundsätzlicher Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in eine Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union – wenngleich unter dem Einstimmigkeitserfordernis – herbeigeführt werden kann, obliegt neben der Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung) und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert werden kann.

[237] aa) Jede Einfügung in friedenserhaltende Systeme, in internationale oder supranationale Organisationen eröffnet die Möglichkeit, dass sich die geschaffenen Einrichtungen, auch und gerade wenn deren Organe auftragsgemäß handeln, selbständig entwickeln und dabei eine Tendenz zu ihrer politischen Selbstverstärkung aufweisen. Ein zur Integration ermächtigendes Gesetz – wie das Zustimmungsgesetz – kann daher trotz des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung immer nur ein Programm umreißen, in dessen Grenzen dann eine politische Entwicklung stattfindet, die nicht in jedem Punkt vorherbestimmt sein kann. Wer auf Integration baut, muss mit der eigenständigen Willensbildung der Unionsorgane rechnen. Hinzunehmen ist daher eine Tendenz zur Besitzstandswahrung (*acquis communautaire*) und zur wirksamen Kompetenzauslegung im Sinne der US-amerikanischen *implied powers*-Doktrin [...] oder der *effet utile*-Regel des Völkervertragsrechts [...]. Dies ist Teil des vom Grundgesetz gewollten Integrationsauftrags.

[238] bb) Das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus kann allerdings von Verfassungen wegen nicht unbegrenzt sein. Wenn im europäischen Integrationsprozess das Primärrecht durch Organe verändert oder erweiternd ausgelegt wird, entsteht eine verfassungsrechtlich bedeutsame Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zur verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung des einzelnen Mitgliedstaates. Wenn Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeiten nur unbestimmt oder zur dynamischen Fortentwicklung übertragen werden oder wenn die Organe Zuständigkeiten neu begründen, erweiternd abrunden oder sachlich ausdehnen dürfen, laufen sie Gefahr, das vorherbestimmte Integrationsprogramm zu überschreiten und außerhalb ihrer Ermächtigung zu handeln. Sie bewegen sich auf einem Pfad, an dessen Ende die Verfügungsgewalt über ihre vertraglichen Grundlagen steht, das heißt die Kompetenz, über ihre Kompetenzen zu disponieren. Eine Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung droht, wenn Organe der Europäischen Union unbeschränkt, ohne eine – sei es auch nur sehr zurückgenommene und sich als exzeptionell verstehende – äußere Kontrolle darüber entscheiden können, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird.

[239] Es ist deshalb von Verfassungen wegen gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die nationale Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen. Das Zustimmungsgesetz und die innerstaatliche Begleitgesetzgebung müssen demnach so beschaffen sein, dass die europäische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung erfolgt, ohne dass für die Europäische Union die Möglichkeit besteht, sich der Kompetenz-Kompetenz zu bemächtigen oder die integrationsfeste Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, hier des Grundgesetzes, zu verletzen. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen muss der deutsche Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sich hinreichend entfalten kann.

[240] Innerhalb der deutschen Jurisdiktion muss es zudem möglich sein, die Integrationsverantwortung im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union [...] und zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Rahmen einer Identitätskontrolle einfordern zu können (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 113, 273 <296>). Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür bereits den Weg der Ultra-vires-Kontrolle eröffnet, die im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und Unionsorgane greift. Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelmächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten (vgl. BVerfGE 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; dort zum sogenannten ausbrechenden Rechtsakt). Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>). Die Ausübung dieser verfassungsrechtlich radizierten Prüfungskompetenz folgt dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, und sie widerspricht deshalb auch nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon); anders können die von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden. Insoweit gehen die verfassungs- und die unionsrechtliche Gewährleistung der nationalen Verfassungsidentität im europäischen Rechtsraum Hand in Hand. Die Identitätskontrolle ermöglicht die Prüfung, ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt.

[241] Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung verlangt die europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Rechtsgedankens, dass sowohl eine Ultra-vires-Feststellung wie auch die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität nur dem Bundesverfassungsgericht obliegt. In welchen Verfahren das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen mit dieser Kontrolle befasst werden kann, braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. In Betracht kommt die Inanspruchnahme bereits jetzt vorgesehener Verfahren, mithin die abstrakte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) und konkrete (Art. 100 Abs. 1 GG) Normenkontrolle, der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), der Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) und die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG). Denkbar ist aber auch die Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen.

[242] Wenn das Vertragsrecht die Kompetenzen der Europäischen Union zwar in grundsätzlich zustimmungsfähiger Weise bestimmt, diese aber über jene Möglichkeiten hinaus fortentwickelt werden können, die eine Auslegung nach dem Prinzip des *effet utile* oder eine implizite Abrundung der übertragenen Zuständigkeiten bieten, wenn also Kompetenztitel erst durch besondere Rechtsakte auf der Unionsebene mit klarem Inhalt versehen werden und Entscheidungsverfahren dort eigenständig verändert werden können, darf sich Deutschland daran nur beteiligen, wenn innerstaatlich sichergestellt ist, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Mit der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen, die politische Beziehungen des Bundes regeln (Art. 59 Abs. 2 GG), wird die verfassungsrechtlich gebotene Beteiligung der Gesetzgebungsorgane an der auswärtigen Gewalt allgemein gewährleistet (vgl. BVerfGE 104, 151 <194>) und der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl für das von der Exekutive vereinbarte Vertragsrecht erteilt (vgl. BVerfGE 99, 145 <158> [...]).

[243] Für die europäische Integration gilt der besondere Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach Hoheitsrechte nur durch Gesetz und mit Zustimmung des Bundesrates übertragen werden können. Dieser Gesetzesvorbehalt ist zur Wahrung der Integrationsverantwortung und zum Schutz des Verfassungsgefüges so auszulegen, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes betätigen somit auch bei vereinfachten Änderungsverfah-

ren oder Vertragsabrundungen, bei bereits angelegten, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftigen Zuständigkeitsveränderungen und bei Änderung der Vorschriften, die Entscheidungsverfahren betreffen, ihre dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung. Dabei bleibt ein der Ratifikationslage entsprechender Rechtsschutz gewahrt.

[244] 3. Die Ausgestaltung der Europäischen Union muss sowohl in Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten als auch in der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der autonom handelnden Unionsgewalt demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 23 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG). Weder darf die europäische Integration zu einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führen (a) noch darf die supranationale öffentliche Gewalt für sich genommen grundlegende demokratische Anforderungen verfehlen (b).

[245] a) Den deutschen Verfassungsorganen obliegt eine dauerhafte Integrationsverantwortung. Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.

[246] Die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch das Volk erfüllt nur dann ihre tragende Rolle im System föderaler und supranationaler Herrschaftsverflechtung, wenn der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behalten. Das ist dann der Fall, wenn der Deutsche Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag (vgl. BVerfGE 89, 155 <207>).

[247] aa) Föderalisierung nach innen und Supranationalisierung nach außen können neue bürgerschaftliche Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen. Aus ihnen wachsen ein gesteigerter Zusammenhalt kleinerer oder größerer Einheiten und bessere Chancen zum friedlichen Interessenausgleich zwischen Regionen und Staaten. Föderale oder supranationale Verflechtungen schaffen Handlungsmöglichkeiten, die sonst für praktische oder territoriale Grenzen stießen, und erleichtern den friedlichen Interessenausgleich. Sie erschweren aber zugleich die Bildung eines durchsetzungsfähigen Mehrheitswillens, der unmittelbar auf das Volk zurückgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Zuordnung von Entscheidungen zu bestimmten verantwortlich Handelnden verliert an Transparenz mit der Folge, dass die Bürger sich bei ihrem Votum kaum an greifbaren Verantwortungszusammenhängen orientieren können. Das Demokratieprinzip setzt deshalb der Übertragung von Hoheitsrechten inhaltliche Grenzen, die nicht bereits aus der Unverfügbarkeit der verfassungsgebenden Gewalt und der staatlichen Souveränität folgen.

[248] bb) Die vom Demokratieprinzip im geltenden Verfassungssystem geforderte Wahrung der Souveränität im vom Grundgesetz angeordneten integrationsoffenen und völkerrechtsfreundlichen Sinne, bedeutet für sich genommen nicht, dass eine von vornherein bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates bleiben müssten. Die von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG erlaubte Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Europäischen Union umfasst neben der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft auch eine politische Union. Politische Union meint die gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums. Dies ist in der europäischen Friedens- und Einigungsidee insbesondere dort angelegt, wo es um die Koordinierung grenzüberschreitender Lebenssachverhalte geht und um die Gewährleistung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraumes, in dem sich Unionsbürger frei entfalten können (Art. 3 Abs. 2 EUV-Lissabon).

[249] cc) Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.

[250] dd) Demokratie bedeutet nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien (vgl. BVerfGE 89, 155 <185>) und nicht allein eine korporative Einbindung von Interessengruppen. Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert. Diese öffentliche Meinung macht für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar und ruft diese auch für einzelne Sachentscheidungen fortlaufend in Erinnerung, damit die politische

Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleiben. Art. 38 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG schützen insoweit auch den Zusammenhang von politischer Sachentscheidung mit dem wahlkonstituierten Mehrheitswillen und dem daraus abgeleiteten Regierungs-Opportunisten-Dualismus in einem System konkurrierender Parteienvielfalt und beobachtender, kontrollierender öffentlicher Meinungsbildung.

[251] Auch wenn durch die großen Erfolge der europäischen Integration eine gemeinsame und miteinander im thematischen Zusammenwirken stehende europäische Öffentlichkeit in ihren jeweiligen staatlichen Resonanzräumen ersichtlich wächst (vgl. dazu bereits BVerfGE 89, 155 <185> [...]), so ist doch nicht zu übersehen, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibt. Sowohl das Demokratieprinzip als auch das ebenfalls von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG strukturell geforderte Subsidiaritätsprinzip verlangen deshalb, gerade in zentralen politischen Bereichen des Raumes persönlicher Entfaltung und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse, die Übertragung und die Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union in vorhersehbarer Weise sachlich zu begrenzen. In diesen Bereichen bietet es sich in besonderem Maße an, die Grenzlinie dort zu ziehen, wo die Koordinierung grenzüberschreitender Sachverhalte sachlich notwendig ist. [...]

[261] b) Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG begrenzt das in der Staatszielbestimmung angesprochene Mitwirkungsziel auf eine Europäische Union, die in ihren elementaren Strukturen den durch Art. 79 Abs. 3 GG auch vor Veränderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützten Kernprinzipien entspricht. Die Ausgestaltung der Europäischen Union im Hinblick auf übertragene Hoheitsrechte, Organe und Entscheidungsverfahren muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Die konkreten Anforderungen an die demokratischen Grundsätze hängen vom Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und vom Grad der Verselbständigung europäischer Entscheidungsverfahren ab.

[262] aa) Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratieprinzips an die Organisationsstruktur und die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union hängen davon ab, in welchem Umfang hoheitliche Aufgaben auf die Union übertragen werden und wie hoch der Grad der politischen Verselbständigung bei der Wahrnehmung der übertragenen Hoheitsrechte ist. Eine Verstärkung der Integration kann verfassungswidrig sein, wenn das demokratische Legitimationsniveau mit dem Umfang und dem Gewicht supranationaler Herrschaftsmacht nicht Schritt hält. Solange und soweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in einem Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit gewahrt bleibt, reicht grundsätzlich die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten aus, die ergänzt und abgestützt wird durch das unmittelbar gewählte Europäische Parlament (vgl. BVerfGE 89, 155 <184>).

[263] Wenn dagegen die Schwelle zum Bundesstaat und zum nationalen Souveränitätsverzicht überschritten wäre, was in Deutschland eine freie Entscheidung des Volkes jenseits der gegenwärtigen Geltungskraft des Grundgesetzes voraussetzt, müssten demokratische Anforderungen auf einem Niveau eingehalten werden, das den Anforderungen an die demokratische Legitimation eines staatlich organisierten Herrschaftsverbandes vollständig entspräche. Dieses Legitimationsniveau könnte dann nicht mehr von nationalen Verfassungsordnungen vorgeschrieben sein.

[264] Ein nach Art. 23 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht hinnehmbares strukturelles Demokratiedefizit läge vor, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes (staatsanaloges) Niveau erreichte, weil etwa die für die demokratische Selbstbestimmung wesentlichen Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene ausgeübt würden. Wenn sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellt, obliegt es der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Integrationsverantwortung, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern.

[265] bb) Zur Wahrung demokratischer Grundsätze kann es geboten sein, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in den Verträgen und bei ihrer Anwendung und Auslegung deutlich hervorzuheben, um das Gleichgewicht der politischen Kräfte Europas zwischen den Mitgliedstaaten und der Unionsebene als Voraussetzung der Verteilung von Hoheitsrechten im Verbund zu erhalten.

[266] Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt allerdings im Hinblick auf die Einhaltung demokratischer Grundsätze durch die Europäische Union keine „strukturelle Kongruenz“ [...] oder gar Übereinstimmung der institutionellen Ordnung der Europäischen Union mit der Ordnung, die das Demokratieprinzip des Grundgesetzes für die innerstaatliche Ebene vorgibt. Geboten ist jedoch eine dem Status und der Funktion der Union angemessene demokratische Ausgestaltung [...]. Aus dem Sinn und Zweck der Struktursicherungsklausel folgt, dass das Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht in gleicher Weise auf europäischer Ebene verwirklicht werden muss, wie es noch in den 1950er und frühen 1960er Jahren für zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG gefordert worden war [...].

[267] Das Demokratieprinzip ist grundsätzlich für die Erfordernisse einer supranationalen Organisation offen, nicht um sich in seinem normativen Regelungsgehalt der jeweiligen Faktizität politischer Herrschaftsorganisation anzupassen, sondern um gleichbleibende Wirksamkeit unter geänderten Umständen zu bewahren (vgl. BVerfGE 107, 59 <91>). Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG geht somit davon aus, dass die demokratischen

Grundsätze in der Europäischen Union nicht in gleicher Weise wie im Grundgesetz verwirklicht werden können (vgl. BTDrucks 12/3338, S. 6).

[268] cc) In modernen Territorialstaaten verwirklicht sich die Selbstbestimmung eines Volkes hauptsächlich in der Wahl von Organen eines Herrschaftsverbandes, die die öffentliche Gewalt ausüben. Die Organe müssen durch Mehrheitsentscheidung der Bürger gebildet werden, die wiederkehrend Einfluss auf die politische Grundausrichtung – personell und sachlich – nehmen können. Eine freie öffentliche Meinung und eine politische Opposition müssen fähig sein, den Entscheidungsprozess in seinen wesentlichen Zügen kritisch zu beobachten und Verantwortlichen – das heißt in der Regel einer Regierung – sinnvoll zuzurechnen (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG; BVerfGE 89, 155 <185> [...]).

[269] Die praktischen Ausprägungen der Demokratie konkretisieren diese Vorgaben unter Beachtung der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl entweder nur in einem parlamentarischen Repräsentationsorgan mit der dann dort wahrgenommenen Aufgabe der Regierungsbildung – wie etwa in Großbritannien, Deutschland, Belgien, Österreich und Spanien – oder in einem Präsidialsystem mit einer zusätzlich unmittelbar gewählten Exekutivspitze – wie etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich, Polen und Bulgarien -. Der unmittelbare Volkswille kann sich sowohl durch die Wahl einer (parlamentarischen) Volksvertretung oder durch die Wahl einer herausgehobenen Exekutivspitze (Präsident) artikulieren als auch durch die Mehrheitsentscheidung bei Volksabstimmungen in Sachfragen. Präsidialsysteme wie in den Vereinigten Staaten von Amerika oder in Frankreich sind dual verfasste Repräsentativdemokratien, während Großbritannien oder Deutschland für parlamentsmonistische Repräsentativsysteme stehen. In der Schweiz wiederum wird der Parlamentsmonismus durch starke plebiszitäre Elemente ergänzt, die auch Teile der Aufgaben einer parlamentarischen Opposition erfüllen [...].

[270] In einer Demokratie muss das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können. Dieser Kernbestand kann ergänzt sein durch plebiszitäre Abstimmungen in Sachfragen, die auch in Deutschland durch Änderung des Grundgesetzes ermöglicht werden könnten. Im Zentrum politischer Machtbildung und Machtbehauptung steht in der Demokratie die Entscheidung des Volkes: Jede demokratische Regierung kennt die Furcht vor dem Machtverlust durch Abwahl. Das Bundesverfassungsgericht hat Demokratie in seinem Urteil zum Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands im Jahr 1956 als den verfahrensrechtlich geregelten „Kampf um die politische Macht“ beschrieben, der um die Erringung der Mehrheit geführt wird. Es gehe dabei um den Willen der tatsächlichen Mehrheit des Volkes, der in sorgfältig geregelten Verfahren ermittelt werde und dem eine freie Diskussion vorausgehe. Dass die Mehrheit „immer wechseln kann“, dass ein Mehrparteiensystem und das Recht „auf organisierte politische Opposition“ bestehen, wurde als konstitutiv für die demokratische Organisation von Staatsgewalt angesehen (vgl. BVerfGE 5, 85 <198 f.>).

[271] Die Europäische Union selbst erkennt diesen demokratischen Kerngedanken als gemeineuropäische Verfassungstradition an (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952 <1. EMRK-Zusatzprotokoll> <BGBl 2002 II S. 1072>; KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, EuGRZ 1990, S. 239 ff., Rn. 7), indem sie entsprechende Strukturanforderungen an die Mitgliedstaaten stellt und deren tatsächliches Fortwirken zu einer Voraussetzung für die Mitwirkung an der europäischen Integration erklärt (Art. 6 Abs. 1 EUV; Art. 2 EUV-Lissabon [...]). Da und soweit sie aber selbst nur abgeleitete öffentliche Gewalt ausübt, braucht die Europäische Union den Anforderungen nicht vollständig zu genügen. Auf der europäischen Ebene ist der Rat anders als im Bundesstaat keine zweite Kammer, sondern das Vertretungsorgan der Herren der Verträge und dementsprechend nicht proportional repräsentativ, sondern nach dem Bild der Staatengleichheit verfasst. Das Europäische Parlament ist als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker eine eigenständige zusätzliche Quelle für demokratische Legitimation (vgl. BVerfGE 89, 155 <184 f.>). Als Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen und als solche von begrenztem Einheitswillen geprägten Gemeinschaft kann und muss es in seiner Zusammensetzung nicht den Anforderungen entsprechen, die sich auf der staatlichen Ebene aus dem gleichen politischen Wahlrecht aller Bürger ergeben. Die Kommission muss als ein supranationales, besonderes Organ ebenfalls nicht umfänglich den Bedingungen einer entweder dem Parlament oder der Mehrheitsentscheidung der Wähler voll verantwortlichen Regierung genügen, weil sie selbst nicht in vergleichbarer Weise dem Wählerwillen verpflichtet ist.

[272] Solange die europäische Zuständigkeitsordnung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung in kooperativ ausgestalteten Entscheidungsverfahren unter Wahrung der staatlichen Integrationsverantwortung besteht und solange eine ausgewogene Balance der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten erhalten bleibt, kann und muss die Demokratie der Europäischen Union nicht staatsanalog ausgestaltet sein. Vielmehr steht es der Europäischen Union frei, mit zusätzlichen neueren Formen transparenter oder partizipativ angelegter politischer Entscheidungsverfahren nach eigenen Wegen demokratischer Ergänzungen zu suchen. Zwar kann die bloß deliberative Teilhabe der Bürger und ihrer gesellschaftlichen Organisationen an politischer Herrschaft – ihre unmittelbare Einbeziehung in die Erörterungen der für die verbindlichen politischen Entscheidungen zuständigen Organe –, den auf Wahlen und Abstimmungen zurückgehenden Legitimationszusammenhang nicht ersetzen. Solche Elemente partizipatorischer Demokratie können aber ergänzende Funktion bei der Legitimation europäischer Hoheitsgewalt übernehmen. Dies erfasst insbesondere Legitimationsformen, in denen bürgerschaftliches Engagement unmittelbarer, spezialisierter und vertieft sachbezogen eingebracht werden kann, indem etwa den Unionsbürgern und den gesell-

schaftlich relevanten Verbänden (Art. 11 Abs. 2 EUV-Lissabon: „repräsentative Verbände“) in geeigneter Weise die Möglichkeit zur Artikulation ihrer Ansichten gegeben wird. Derartige Formen dezentraler, arbeitsteiliger Partizipation mit legitimitätssteigerndem Potential tragen ihrerseits zur Effektivierung des primären repräsentativ-demokratischen Legitimationszusammenhangs bei. [...]

[275] Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren noch verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird (a). Mit dem Vertrag von Lissabon wird weder die für die Verfassungsorgane unverfügbare verfassungsgebende Gewalt übertragen noch die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben (b). Dem Deutschen Bundestag verbleiben noch eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem Gewicht (c).

[276] a) Die Europäische Union erreicht beim gegenwärtigen Integrationsstand auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch keine Ausgestaltung, die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspricht.

[277] Nicht nur aus der Sicht des Grundgesetzes handelt es sich bei der Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union indes nicht um die Übertragung eines Bundesstaatsmodells auf die europäische Ebene, sondern um die Erweiterung des verfassungsrechtlichen Föderalmodells um eine überstaatlich kooperative Dimension. Auch der Vertrag von Lissabon hat sich gegen das Konzept einer europäischen Bundesverfassung entschieden, in dem ein europäisches Parlament als Repräsentationsorgan eines damit konstitutionell verfassten neuen Bundesvolkes in den Mittelpunkt träte. Ein auf Staatsgründung zielender Wille ist nicht feststellbar. Auch gemessen an den Grundsätzen der freien und gleichen Wahl und den Erfordernissen einer gestaltungskräftigen Mehrheitsherrschaft entspricht die Europäische Union nicht der Bundesebene im Bundesstaat. Der Vertrag von Lissabon ändert demnach nichts daran, dass der Bundestag als Repräsentationsorgan des Deutschen Volkes im Mittelpunkt eines verflochtenen demokratischen Systems steht.

[278] Die Europäische Union entspricht demokratischen Grundsätzen, weil sie bei qualitativer Betrachtung ihrer Aufgaben- und Herrschaftsorganisation gerade nicht staatsanalog aufgebaut ist. Die mit den Antrags- und Beschwerdeschriften vorgetragene, im Mittelpunkt der Angriffe stehende Behauptung, mit dem Vertrag von Lissabon werde das demokratische Legitimationssubjekt ausgetauscht, ist unzutreffend. Die Europäische Union bleibt auch als Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit das Werk souveräner demokratischer Staaten. Es ist deshalb beim gegenwärtigen Integrationsstand nicht geboten, das europäische Institutionensystem demokratisch in einer staatsanalogen Weise auszugestalten. Angesichts der fortbestehenden Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung und bei einer wortlautgemäßen, sinn- und zweckentsprechenden Auslegung der durch den Vertrag von Lissabon neu eingeräumten Zuständigkeiten muss die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten verzichtet wird.

[279] aa) Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit („one man, one vote“) gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, das – wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft – eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt.

[280] Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann. Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist.

[281] Auch in der Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon erwächst aus den Zuständigkeiten der Europäischen Union keine eigenständige Volkssouveränität der Gesamtheit der Unionsbürger. Bei knapper Entscheidung zwischen politischen Richtungen im Europäischen Parlament besteht keine Gewähr dafür, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentiert. Deshalb wäre insbesondere die Bildung einer eigenständigen und mit den in Staaten üblichen Machtbefugnissen ausgestatteten Regierung aus dem Parlament heraus grundlegenden Einwänden ausgesetzt. Es könnte möglicherweise eine nach Maßgabe des Repräsentationsverhältnisses bestehende zahlenmäßige Bürgerminderheit durch eine Mehrheit der Abgeordneten gegen den politischen Willen einer oppositionellen Mehrheit der Unionsbürger regieren, die sich als Mehrheit nicht abgebildet findet. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sichert zwar nur unter den Bedingungen einer strengen Verhältniswahl eine möglichst exakte Repräsentation des Volkswillens. Aber auch in Systemen der Mehrheitswahl besteht jedenfalls für den Zählwert und die Erfolgchance eine ausreichende Gleichheitsgewähr der Wählerstimmen, während diese bei jeder nicht nur unerheblichen Kontingentierung der Sitze verfehlt wird.

[282] bb) Für eine freiheitlich-demokratische staatliche Grundordnung, wie das Grundgesetz sie geschaffen hat, ist die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>; [...]121, 266 <295 f.>).

[283] Die Wahlgleichheit ist keine Besonderheit der deutschen Rechtsordnung. Sie gehört zu den für alle europäischen Staaten verbindlichen Rechtsgrundsätzen. Art. 3 des 1. EMRK-Zusatzprotokolls gewährleistet das Recht, an den Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften eines Konventionsstaates teilzunehmen, das heißt, selbst zu wählen und für Mandate zu kandidieren. Zwar haben die Konventionsstaaten einen weiten Beurteilungsraum, wie sie ihr Wahlrecht auch mit Blick auf nationale Besonderheiten und die historische Entwicklung im Einzelnen ausgestalten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zieht aus der Tatsache, dass Wahlen die „freie Äußerung der Meinung des Volkes“ gewährleisten sollen, jedoch den Schluss, dass dazu im Wesentlichen das Prinzip der Gleichbehandlung aller Bürger bei der Ausübung des Wahlrechts gehöre. In diese Gleichbehandlung bezieht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Zählwert der Stimmen ausdrücklich ein, während er für die Erfolgswertgleichheit und die gleichen Siegchancen der Kandidaten Ausnahmen zulässt [...].

[284] cc) Das Europäische Parlament bleibt vor diesem Hintergrund in der Sache wegen der mitgliedstaatlichen Kontingentierung der Sitze eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Die degressiv proportionale Zusammensetzung, die Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon für das Europäische Parlament vorschreibt, steht zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit und dem staatlichen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit. Nach den primärrechtlichen Regelungen, die den Grundsatz der degressiven Proportionalität ansatzweise konkretisieren, beträgt die Höchstzahl der Abgeordneten 750 (zuzüglich des Präsidenten); kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze und keiner weniger als sechs Sitze (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 bis Satz 4 EUV-Lissabon). Das führt dazu, dass das Gewicht der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsschwachen Mitgliedstaates etwa das Zwölffache des Gewichts der Stimme des Staatsangehörigen eines bevölkerungsstarken Mitgliedstaates betragen kann.

[285] Das Europäische Parlament hat am 11. Oktober 2007 einen die Geltung des Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV-Lissabon bereits vorwegnehmenden Beschlussentwurf unterbreitet (Entschließung des Europäischen Parlaments zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl. 2008 C 227 E/132, Anlage 1). Dieser Beschlussentwurf wurde durch die Regierungskonferenz gebilligt (vgl. Erklärung Nr. 5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments). Er kann erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vom Europäischen Rat angenommen werden. Nach dem Beschlussentwurf soll das Prinzip der degressiven Proportionalität dergestalt angewendet werden, dass die Mindest- und Höchstgröße der Mandatskontingente voll ausgenutzt wird, die Anzahl der Mandatskontingente eines Mitgliedstaates im ungefähren Verhältnis zur Größe seiner Bevölkerung steht und die Anzahl der Einwohner, die durch ein Mandat vertreten werden, in Mitgliedstaaten mit einer größeren Bevölkerung höher ist (Art. 1 des Beschlussentwurfs). Der Bundesrepublik Deutschland werden 96 Sitze zugesprochen (Art. 2 des Beschlussentwurfs). Nach dem Beschlussentwurf würde ein in Frankreich gewählter Abgeordneter etwa 857.000 Unionsbürger vertreten und damit soviel wie ein in Deutschland gewählter mit ebenfalls etwa 857.000. Ein in Luxemburg gewählter Abgeordneter würde demgegenüber aber mit etwa 83.000 Luxemburger Unionsbürgern nur ein Zehntel davon vertreten, bei Malta wäre es mit etwa 67.000 sogar nur etwa ein Zwölftel davon; bei einem mittelgroßen Staat wie Schweden würde jeder gewählte Abgeordnete etwa 455.000 Unionsbürger aus seinem Land im Europäischen Parlament vertreten [...].

[286] Derartig ausgeprägte Ungleichgewichte werden in föderalen Staaten regelmäßig nur für die zweite Kammer neben dem Parlament – in Deutschland und Österreich entspricht dieser zweiten Kammer der Bundesrat, in Australien, Belgien und den Vereinigten Staaten von Amerika der Senat – toleriert. Sie werden aber nicht in der Volksvertretung selbst hingenommen, weil diese sonst das Volk nicht in einer vom personalen Freiheitsprinzip ausgehenden gleichheitsgerechten Weise repräsentieren kann. Die Ausgestaltung des Wahlrechts in der Europäischen Union muss aber kein Widerspruch zu Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon sein, wonach die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der repräsentativen Demokratie beruht; denn die Demokratien der Mitgliedstaaten mit ihren Mehrheitsverhältnissen und Richtungsentscheidungen werden auf europäischer Organebene im Rat und eben auch im Parlament repräsentiert. Es handelt sich dabei also um eine nur vermittelte Repräsentation der politischen Machtlagen der Mitgliedstaaten. Dies ist ein maßgeblicher Grund dafür, dass es als unzureichend wahrgenommen würde, wenn ein kleiner Mitgliedstaat im Europäischen Parlament bei stärkerer Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl etwa mit nur einem Abgeordneten vertreten wäre. Die repräsentative Abbildung der nationalen Mehrheitsverhältnisse wäre sonst, so wird von betroffenen Staaten eingewandt, auf europäischer Ebene nicht mehr möglich. Repräsentiert im Sinne des Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon wird schon aus dieser Erwägung heraus deshalb nicht das europäische Volk, sondern die in ihren Staaten organisierten Völker Europas mit ihren jeweiligen durch demokratische gleichheitsgerechte Wahl zustandekommenen parteipolitisch präformierten Kräfteverhältnissen.

[287] Diese Erwägung macht zugleich verständlich, warum die Repräsentation im Europäischen Parlament nicht an die Gleichheit der Unionsbürger (Art. 9 EUV-Lissabon), sondern an die Staatsangehörigkeit anknüpft; ein Kriterium, das an sich für die Europäische Union ein absolutes Unterscheidungsverbot ist. Damit politische Projekte wie die Wirtschaftsunion gelingen können, ist eine zentrale Idee des europäischen Integrationsverbandes seit seiner Gründung, Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu

verboten oder zu beschränken ([...] Art. 18, Art. 21 AEUV). Die Konzeption des Binnenmarkts beruht auf der Überzeugung, dass es keinen Unterschied macht, aus welchem Mitgliedstaat eine Ware oder eine Dienstleistung stammt, woher ein Arbeitnehmer oder Unternehmer kommt und welcher Herkunft Investitionen sind. Doch eben dieses Kriterium der Staatsangehörigkeit soll gemäß Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon entscheidend sein, wenn die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Europäischen Union zugemessen werden. Damit befindet sich die Europäische Union in einem Wertungswiderspruch zu der Grundlage ihres Selbstverständnisses als Bürgerunion, der nur mit dem Charakter der Europäischen Union als Verbund souveräner Staaten erklärt werden kann.

[288] Die Demokratie der Europäischen Union ist zwar föderalisierten Staatsmodellen angenähert; gemessen am Grundsatz der repräsentativen Demokratie wäre sie aber erheblich überföderalisiert. Der Grundsatz der Staatengleichheit bleibt bei der personellen Zusammensetzung des Europäischen Rates, des Rates, der Kommission und des Gerichtshofs der Europäischen Union an prinzipiell gleiche nationale Bestimmungsrechte gekoppelt. Selbst für ein gleichheitsgerecht gewähltes Europäisches Parlament wäre diese Struktur ein erhebliches Hindernis bei der personellen und sachlichen Durchsetzung eines repräsentativen parlamentarischen Mehrheitswillens. Der Gerichtshof muss auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beispielsweise immer nach dem Grundsatz „ein Staat, ein Richter“ und unter bestimmendem Einfluss der Staaten unabhängig von der Zahl ihrer Einwohner personell besetzt werden. Die Arbeitsweise der Europäischen Union ist weiterhin durch den Einfluss der verhandelnden Regierungen sowie die fachliche Verwaltungs- und Gestaltungskompetenz der Kommission geprägt, auch wenn die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments insgesamt gestärkt wurden. Der parlamentarische Einfluss ist innerhalb dieses Systems mit der Einräumung des Vetorechts auf zentralen Gesetzgebungsgebieten folgerichtig fortentwickelt worden. Durch den Vertrag von Lissabon wird mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren das zur Regel, was unter gegenwärtiger Rechtsgeltung bereits sachlich in vielen Feldern prägend ist: Im Verfahren der Mitentscheidung kann eine Richtlinie oder eine Verordnung nicht gegen den Willen des Europäischen Parlaments zustandekommen.

[289] dd) Das – gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen – bestehende Defizit der europäischen Hoheitsgewalt kann durch andere Regelungen des Vertrags von Lissabon nicht aufgewogen und insoweit nicht gerechtfertigt werden.

[290] (1) Die Europäische Union versucht, die bestehende erhebliche Überföderalisierung auszugleichen, vor allem durch die Stärkung der auf Beteiligung und auf Transparenz zielenden Rechte, sowohl der Bürger wie der Verbände, als auch durch eine Aufwertung der nationalen Parlamente und der Regionen. Der Vertrag von Lissabon stärkt diese auf verfahrensrechtliche Beteiligung gerichteten partizipativen Demokratiegehalte. Neben den Elementen ergänzend partizipativer Demokratie, wie dem Gebot, den Unionsbürgern und „repräsentativen“ Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten zu kommunizieren, sieht der Vertrag von Lissabon auch Elemente assoziativer und direkter Demokratie vor (Art. 11 EUV-Lissabon). Hierzu zählen der Dialog der Unionsorgane mit „repräsentativen“ Verbänden und der Zivilgesellschaft sowie die europäische Bürgerinitiative. Sie ermöglicht es, die Kommission unverbindlich aufzufordern, zu politischen Themen geeignete Regelungsvorschläge zu unterbreiten. Eine solche Aufforderung unterliegt einem Quorum von mindestens einer Million Unionsbürgern, die aus einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ stammen müssen (Art. 11 Abs. 4 EUV-Lissabon). Die Bürgerinitiative ist auf Gegenstände im Rahmen der Zuständigkeit der Kommission begrenzt und bedarf der sekundärrechtlichen Ausgestaltung durch eine Verordnung (Art. 24 Abs. 1 AEUV). [...]

[291] (2) Als Rechtfertigung für die Ungleichheit der Wahl zum Europäischen Parlament wird [...] auf den anderen Legitimationsstrang der europäischen Hoheitsgewalt verwiesen: Die Beteiligung des Rates im Rechtssetzungsverfahren, der bei Mehrheitsentscheidungen mit gewogenen Stimmen handelt. Die sogenannte doppelt-qualifizierte Mehrheit soll eine Majorisierung der Einwohnermehrheit im Rat vermeiden. Bei einer Abstimmungsmehrheit im Rat müsste demnach nicht nur eine Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten, sondern zusätzlich eine Mehrheit von 65 % der „Bevölkerung der Union“ erreicht werden (Art. 16 Abs. 4 EUV-Lissabon). Das geltende System der Stimmengewichtung, die den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Stimmen je nach ihrer Größe zuweist, soll nach einer Übergangszeit entfallen.

[292] Mit diesem Ansatz des Vertrags von Lissabon nimmt die Europäische Union den klassischen völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit – ein Staat eine Stimme – zwar wieder auf. Das neue Korrektiv der Bevölkerungsmehrheit schaltet jedoch ein weiteres Zurechnungsobjekt ein, das aus den Völkern der Mitgliedstaaten der Union besteht, wobei nicht auf die Unionsbürger als Subjekte politischer Herrschaft, sondern auf die Einwohner der Mitgliedstaaten als Ausdruck der Vertretungsmächtigkeit des Ratsvertreters des betreffenden Mitgliedstaates Bezug genommen wird. Hinter einer Entscheidung des Rates soll in Zukunft eine numerische Mehrheit der in der Europäischen Union lebenden Menschen stehen. Mit dieser einwohnerzahlabhängigen Gewichtung wird der Überföderalisierung zwar entgegengewirkt, ohne indes damit das demokratische Wahlgleichheitsgebot zu erfüllen. Die demokratische Legitimation politischer Herrschaft wird bei der Wahlgleichheit und dem unmittelbaren parlamentarischen Repräsentationsmechanismus auch in Parteiendemokratien in der Kategorie des Wahlakts des Individuums gedacht und nicht am Maßstab der Summe Betroffener beurteilt.

[293] (3) Auch die institutionelle Anerkennung der Parlamente der Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Lissabon kann das Defizit im unmittelbaren, durch die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments begründeten Legitimationsstrang der europäischen Hoheitsgewalt nicht aufwiegen. Die Stellung nationaler

Parlamente wird durch die Verminderung von Einstimmigkeitsentscheidungen und die Supranationalisierung der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erheblich gemindert. Die vom Vertrag vorgesehene Kompensation durch die verfahrensrechtliche Stärkung der Subsidiarität verlagert – dies wurde in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend hervorgehoben – bestehende politische Selbstbestimmungsrechte auf verfahrensrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten und juristisch verfolgbare Beteiligungsansprüche.

[294] (4) Weder die zusätzlichen und in den Wirkungen der vielen Handlungsebenen und angesichts der Vielzahl von mitgliedstaatlichen Parlamenten stark verschachtelten Beteiligungsrechte noch assoziativ und direkt wirkende Petitionsrechte gegenüber der Kommission sind geeignet, die durch Wahl begründete Herrschaft der Mehrheit zu ersetzen. Sie sollen und können allerdings unter den Bedingungen eines in den Aufgaben begrenzten Staatenverbundes das Legitimationsniveau in der Summe gleichwohl erhöhen.

[295] Die bloße Teilhabe der Bürger an politischer Herrschaft, die an die Stelle einer repräsentativen Selbstregierung des Volkes träte, kann den Legitimationszusammenhang von auf Wahlen und Abstimmungen und sich darauf stützender Regierung nicht ersetzen: Der Vertrag von Lissabon führt nicht auf eine neue Entwicklungsstufe der Demokratie. Die Elemente partizipatorischer Demokratie, wie das Gebot, den Unionsbürgern und „repräsentativen“ Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten einzubringen, sowie die Elemente assoziativer und direkter Demokratie, können nur eine ergänzende und keine tragende Funktion bei der Legitimation europäischer Hoheitsgewalt haben. Beschreibungen und Forderungen nach einem „Europa der Bürger“ oder nach der „Stärkung des Europäischen Parlaments“ können die europäische Ebene politisch vermitteln und einen Beitrag leisten, die Akzeptanz für „Europa“ zu erhöhen, seine Institutionen und Prozesse zu erklären. Werden sie jedoch – wie teilweise durch den Vertrag von Lissabon – in normative Aussagen überführt, ohne mit einer gleichheitsgerechten Ausgestaltung der Institutionen verbunden zu sein, sind sie nicht geeignet, ihrerseits auf der Ebene des Rechts ein grundlegend neues Leitbild zu setzen.

[296] ee) Die Entwicklung der Organarchitektur durch den Vertrag von Lissabon enthält nicht nur eine Stärkung von Beteiligungsrechten und verbessert nicht nur die Durchschaubarkeit des Entscheidens etwa bei der Gesetzgebungstätigkeit des Rates. Sie enthält auch Widersprüche, weil die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag dem Baumuster des Bundesstaates folgen, ohne die vertragliche und demokratische Grundlage dafür in der gleichen Wahl einer allein auf die Legitimationskraft eines Unionsvolks gestützten repräsentativen Volksvertretung und einer parlamentarischen europäischen Regierung schaffen zu können.

[297] Die Europäische Kommission ist bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts in die Funktion einer – mit Rat und Europäischem Rat geteilten – europäischen Regierung hineingewachsen. Es ist nicht ersichtlich, wie dieser Prozess der politischen Verselbständigung noch weiter gefördert werden könnte ohne die unmittelbare Rückbindung an eine gleichheitsgerechte Wahl durch den Demos, die die Abwahlmöglichkeit einschließt und dadurch politisch wirksam wird. Wenn sich die Verlagerung des Schwerpunkts politischer Gestaltung hin zur Kommission fortsetzte, wie es in konzeptionellen Vorschlägen für die Zukunft der Europäischen Union angestrebt wird, und die Wahl des Präsidenten der Kommission rechtlich wie faktisch allein durch das Europäische Parlament erfolgte (vgl. Art. 17 Abs. 7 EUV-Lissabon), würde mit der Wahl der Abgeordneten zugleich – über das heute bereits geregelte Maß hinaus – über eine europäische Regierung entschieden. Für den Rechtszustand nach dem Vertrag von Lissabon bestätigt diese Erwägung, dass das Handeln der Europäischen Union ohne demokratische Rückbindung in den Mitgliedstaaten einer hinreichenden Legitimationsgrundlage entbehrt.

[298] b) Als supranationale Organisation muss die Europäische Union in ihrer Kompetenzausstattung und Kompetenzausübung unverändert dem Prinzip der begrenzten und kontrolliert ausgeübten Einzelermächtigung genügen. Gerade nach dem Scheitern des europäischen Verfassungsprojekts ist mit dem Vertrag von Lissabon hinreichend deutlich geworden, dass dieses Verbundprinzip weiter gilt. Die Mitgliedstaaten bleiben die Herren der Verträge. Trotz einer weiteren Kompetenzausdehnung bleibt es bei dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Vertragsbestimmungen lassen sich so auslegen, dass sowohl die verfassungsrechtliche und politische Identität der volldemokratisch organisierten Mitgliedstaaten gewahrt bleibt als auch ihre Verantwortung für die grundlegende Richtung und Ausgestaltung der Unionspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland bleibt auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein souveräner Staat und damit Rechtssubjekt des Völkerrechts. Die deutsche Staatsgewalt einschließlich der verfassungsgebenden Gewalt ist in ihrer Substanz geschützt (aa), das deutsche Staatsgebiet bleibt allein der Bundesrepublik Deutschland als Rechtssubjekt zugewiesen (bb), am Fortbestand des deutschen Staatsvolks bestehen keine Zweifel (cc).

[299] aa) Die souveräne Staatsgewalt bleibt nach den Regeln über die Zuständigkeitsverteilung und -abgrenzung gewahrt (1). Die neuen primärrechtlichen Regelungen über Vertragsänderungen stehen dem nicht entgegen (2). Der Fortbestand souveräner Staatsgewalt zeigt sich auch in dem Recht zum Austritt aus der Europäischen Union (3) und wird durch das dem Bundesverfassungsgericht zustehende Letztentscheidungsrecht (4) geschützt.

[300] (1) Die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten der Europäischen Union von denen der Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (a) und weiteren, auf konkrete Zuständigkeiten bezogenen Schutzmechanismen (b).

[301] (a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist ein Schutzmechanismus zur Erhaltung mitgliedstaatlicher Verantwortung. Die Europäische Union ist nur insoweit für einen Sachverhalt zuständig, wie sie diese Zuständigkeit von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen hat. Die Mitgliedstaaten sind danach

verfasster politischer Primärraum ihrer jeweiligen Gemeinwesen, die Europäische Union trägt sekundäre, das heißt delegierte Verantwortung für die ihr übertragenen Aufgaben. Der Vertrag von Lissabon bestätigt das bereits geltende Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ausdrücklich: „Die Union wird nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“ (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV-Lissabon [...]).

[302] Ein formal ansetzender Schutzmechanismus ist die erstmalig vorgenommene Kategorisierung und Klassifizierung der Zuständigkeiten der Europäischen Union in ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten sowie Zuständigkeiten für Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen [...] [304] (b) Darüber hinaus sollen materiell-rechtliche Schutzmechanismen, insbesondere Zuständigkeitsausübungsregeln, gewährleisten, dass die auf europäischer Ebene bestehenden Einzelermächtigungen in einer die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten schonenden Weise wahrgenommen werden. Zu den Zuständigkeitsausübungsregeln zählen das Gebot, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten (Art. 4 Abs. 2 EUV-Lissabon), der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon), der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV-Lissabon). Diese Grundsätze werden durch den Vertrag von Lissabon bestätigt und teilweise inhaltlich präzisiert.

[305] Der Subsidiaritätsgrundsatz wird zudem durch das Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll) verfahrensmäßig verstärkt. Dies geschieht, indem die nationalen Parlamente durch ein sogenanntes Frühwarnsystem (Art. 12 Buchstabe b EUV-Lissabon, Art. 4 ff. des Subsidiaritätsprotokolls) in die Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes eingebunden werden, und durch eine entsprechende, die nationalen Parlamente und den Ausschuss der Regionen einschließende Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten für eine Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Die Effektivität dieses Mechanismus hängt davon ab, inwieweit sich die nationalen Parlamente organisatorisch darauf einrichten können, den Mechanismus innerhalb der kurzen Frist von acht Wochen sinnvoll zu nutzen [...]. Es wird auch darauf ankommen, ob das Klagerecht der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen auf die der Überprüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgelagerte Frage erstreckt wird, ob die Europäische Union über eine Zuständigkeit für das konkrete Rechtssetzungsvorhaben verfügt [...].

[306] (2) Die verfassungsrechtlich allein mögliche kontrollierte und verantwortbare Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union wird auch durch einzelne Vorschriften des Vertrags von Lissabon nicht in Frage gestellt. Die Organe der Europäischen Union dürfen weder im Rahmen des ordentlichen (a) und vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens (b) noch über die sogenannten Brückenklauseln (c) oder die Flexibilitätsklausel (d) selbsttätig die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und die Zuständigkeitsordnung gegenüber den Mitgliedstaaten ändern.

[307] (a) Das ordentliche Änderungsverfahren für die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon) entspricht dem klassischen Änderungsverfahren vergleichbarer multilateraler Vertragswerke. Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die vom Präsidenten des Rates einberufen wird, ist zuständig, Vertragsänderungen zu vereinbaren. Diese Änderungen treten aber nur in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten [...] ratifiziert worden sind (Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV-Lissabon). Der Vertrag von Lissabon stellt klar, dass solche Vertragsänderungen eine Ausdehnung oder eine Verringerung der in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten der Europäischen Union zum Ziel haben können (Art. 48 Abs. 2 Satz 2 EUV-Lissabon). [...]

[309] (b) (aa) Der Vertrag von Lissabon führt zusätzlich ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren ein (Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon). Während Vertragsänderungen im ordentlichen Verfahren – gegebenenfalls nach Einsetzung des Konvents – durch eine Regierungskonferenz vereinbart werden müssen und die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfordern, sieht das vereinfachte Änderungsverfahren lediglich einen Beschluss des Europäischen Rates vor, der nach „Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in Kraft tritt (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 EUV-Lissabon). Ausdrücklich wird klargestellt, dass der Beschluss des Europäischen Rates nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen darf (Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon). Die Differenzierung nach ordentlichem und vereinfachtem Vertragsänderungsverfahren zeigt, dass grundlegende Änderungen dem ordentlichen Verfahren vorbehalten sind, weil mit der als Regelfall vorgesehenen Konventsmethode ein höherer Legitimationsgrad erreicht werden soll. [...]

[313] (bb) Den Verträgen werden durch den Vertrag von Lissabon weitere Bestimmungen eingefügt, die Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon nachgebildet sind, aber auf einen bestimmten Sachbereich begrenzt und durch den Vertrag von Lissabon erweitert werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon – Einführung einer Gemeinsamen Verteidigung; Art. 25 Abs. 2 AEUV – Erweiterung der Rechte der Unionsbürger [...]).

[314] Die verfassungsrechtlichen Erwägungen zum vereinfachten Änderungsverfahren gelten auch für diese in einzelnen Vertragsbestimmungen enthaltenen Vertragsänderungsverfahren, soweit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ohnehin bereits deshalb anwendbar ist, weil die Änderungsvorschriften kein Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Lissabon entsprechendes Verbot enthalten, die im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten der Europäischen Union auszudehnen.

[315] (c) Neben dem ordentlichen und dem vereinfachten Änderungsverfahren sieht der Vertrag von Lissabon als weiteres Vertragsänderungsverfahren das sogenannte allgemeine Brückenverfahren vor (Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon). Darüber hinaus enthält der Vertrag von Lissabon in einzelnen Vertragsbestimmungen

spezielle Brückenklauseln (vgl. Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon [...]). Mit dem Brückenverfahren können die Abstimmungsmodalitäten im Rat und das anzuwendende Gesetzgebungsverfahren geändert werden. [...]

[318] Der mit der Ausübung der allgemeinen und speziellen Brückenklauseln einhergehende Verlust des deutschen Einflusses im Rat muss in dem Zeitpunkt der Ratifikation des Vertrags von Lissabon durch den deutschen Gesetzgeber auch für Einzelfälle vorhersehbar sein. Nur in diesem Fall ist die vorverlagerte Zustimmung des Mitgliedstaates zu einer späteren Vertragsänderung ausreichend demokratisch legitimiert. Die in den Brückenklauseln für die Änderung der Verfahrensvorschriften vorausgesetzte Einstimmigkeit im Europäischen Rat oder Rat bietet hierfür keine ausreichende Gewähr, weil für die mitgliedstaatlichen Vertreter im Europäischen Rat oder Rat womöglich nicht immer hinreichend erkennbar ist, in welchem Umfang dadurch für zukünftige Fälle auf die mitgliedstaatliche Vetomöglichkeit im Rat verzichtet wird. Über das Erfordernis der Einstimmigkeit im Europäischen Rat oder Rat hinaus stellen die Brückenklauseln unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen. Im Gegensatz zu der allgemeinen Brückenklausele in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon sehen die speziellen Brückenklauseln – mit Ausnahme von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV – kein Ablehnungsrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente vor.

[319] Soweit die allgemeine Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum qualifizierten Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates oder den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglicht, handelt es sich um eine nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu beurteilende primärrechtliche Änderung der Verträge. Bereits in dem Urteil zum Vertrag von Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht gegenüber der dort erhobenen „Entstaatlichungsrüge“ in dem für den Grundrechtsträger zentralen Bereich der Innen- und Rechtspolitik darauf hingewiesen, dass in der „Dritten Säule“ nur einstimmig entschieden und durch diese Beschlüsse kein in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares und Vorrang beanspruchendes Recht gesetzt werde (vgl. BVerfGE 89, 155 <176>). Der Vertrag von Lissabon überführt nun aber genau diesen Bereich in die supranationale Unionsgewalt, indem er vorsieht, dass durch Beschluss des Europäischen Rates im allgemeinen Brückenverfahren zwar mit einem Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente, jedoch ohne mitgliedstaatlichen Ratifikationsvorbehalt Sachbereiche von der Einstimmigkeit in den qualifizierten Mehrheitsentscheid oder vom besonderen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren übertragen werden können. Damit wird die zitierte rechtfertigende Argumentation aus dem Urteil zum Vertrag von Maastricht im Kern berührt. Das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon) ist kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt; eine Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Europäischen Rat erfordert deshalb in Deutschland jeweils ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG. Erst auf diese Weise betätigen die deutschen Gesetzgebungsorgane jeweils ihre Integrationsverantwortung und entscheiden auch über die Frage, ob das demokratische Legitimationsniveau jeweils noch ausreichend hoch ist, um die Mehrheitsentscheidung zu akzeptieren. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer Vertragsänderung durch Anwendung der allgemeinen Brückenklausele nur zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben. Dies gilt ebenso für den Fall, dass von der speziellen Brückenklausele nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV Gebrauch gemacht wird.

[320] Ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht erforderlich, soweit spezielle Brückenklauseln sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind. Auch in diesen Fällen obliegt es allerdings dem Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, dem Bundesrat die Integrationsverantwortung in anderer geeigneter Weise wahrzunehmen. Das Vetorecht im Rat darf auch bei sachlich in den Verträgen bereits bestimmten Gegenständen nicht ohne Beteiligung der zuständigen Gesetzgebungsorgane aufgegeben werden. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Rat darf deshalb einer Änderung des Primärrechts durch Anwendung einer der speziellen Brückenklauseln nur dann für die Bundesrepublik Deutschland zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ihre Zustimmung zu diesem Beschluss erteilt haben [...]. Mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer parlamentarischen Entscheidung wäre es unvereinbar, wenn die konkrete Ausgestaltung des Fristenerfordernisses ein mögliches Schweigen der gesetzgebenden Körperschaften als Zustimmung verstehen würde. Unter Einhaltung dieser Voraussetzung können die entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in Deutschland angewendet werden.

[321] Diese verfassungsrechtliche Anforderung gilt für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 1 AEUV, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erlauben. Sie ist aber auch auf die Vertragsbestimmungen zu erstrecken, die wie Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 2 AEUV den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Gegenstand haben, da auch in diesen Fällen der Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (vgl. Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 Abs. 8 und Abs. 13 AEUV).

[322] (d) Der Vertrag von Lissabon stattet die Europäische Union schließlich nicht mit Vorschriften aus, die dem europäischen Integrationsverband die Kompetenz-Kompetenz verschaffen. Sowohl Art. 311 Abs. 1 AEUV (aa) als auch Art. 352 AEUV (bb) können in einer Weise ausgelegt werden, dass das in den

Vorschriften in Aussicht genommene Integrationsprogramm durch die deutschen Gesetzgebungsorgane noch vorhersehbar und bestimmbar ist. [...]

[325] (bb) Eine rechtliche Regelungswirkung hat hingegen Art. 352 AEUV, der die bestehenden Zuständigkeiten der Europäischen Union zielgebunden abrunden soll (vgl. zum früheren Art. 235 EWGV BVerfGE 89, 155 <210>). Der Vertrag von Lissabon übernimmt diese Vorschrift – mit Änderungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen – aus dem bestehenden Primärrecht (jetzt Art. 308 EGV).

[326] Art. 352 AEUV begründet nicht nur eine Handlungszuständigkeit für die Europäische Union, sondern lockert zugleich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Denn ein Tätigwerden der Europäischen Union soll in einem vertraglich festgelegten Politikbereich auch dann möglich sein, wenn eine konkrete Zuständigkeit nicht vorhanden, ein Tätigwerden der Europäischen Union aber erforderlich ist, um die Ziele der Verträge zu erreichen (Art. 352 Abs. 1 AEUV).

[327] Nach der bisherigen Rechtslage erschien Art. 308 EGV als „Vertragsabrundungskompetenz“ (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>), die eine „vertragsimmanente Fortentwicklung“ des Unionsrechts „unterhalb der förmlichen Vertragsänderung“ ermöglichte [...]. Die durch den Vertrag von Lissabon bewirkten Änderungen müssen zu einer Neubewertung der Vorschrift führen. Art. 352 AEUV ist nicht mehr auf die Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes beschränkt, sondern nimmt nunmehr auf die „in den Verträgen festgelegten Politikbereiche“ (Art. 352 Abs. 1 AEUV) mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 352 Abs. 4 AEUV) Bezug. Die Vorschrift kann also dazu dienen, im nahezu gesamten Anwendungsbereich des Primärrechts eine Zuständigkeit zu schaffen, die ein Handeln auf europäischer Ebene ermöglicht. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs wird teilweise durch verfahrensrechtliche Absicherungen kompensiert. So setzt die Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel weiterhin einen einstimmigen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission voraus, dem nunmehr das Europäische Parlament zustimmen muss (Art. 352 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Außerdem wird die Kommission verpflichtet, die mitgliedstaatlichen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle über entsprechende Rechtssetzungsvorschläge zu informieren (Art. 352 Abs. 2 AEUV). Ein solcher Rechtssetzungsvorschlag darf ferner nicht mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften harmonisieren, wenn die Verträge im Übrigen eine solche Harmonisierung ausschließen (Art. 352 Abs. 3 AEUV). Eine Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften gehört nicht zu den Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Beschlusses.

[328] Die Vorschrift stößt im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen (vgl. zur Abgrenzung der Zuständigkeiten Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15. Dezember 2001, Bulletin EU 12-2001, I.27 <Anlage I>). Die in Art. 352 Abs. 2 AEUV vorgesehene Pflicht zur Information der nationalen Parlamente kann hieran nichts ändern; denn die Kommission muss die nationalen Parlamente nur auf einen entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag aufmerksam machen. In Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel setzt ihre Inanspruchnahme verfassungsrechtlich die Ratifikation durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG voraus. Der deutsche Vertreter im Rat darf die förmliche Zustimmung zu einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag der Kommission für die Bundesrepublik Deutschland nicht erklären, solange diese verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

[329] (3) Das mit dem Zustimmungsgesetz erfasste Vertragswerk macht das bestehende Verbundprinzip im System verantwortlicher Hoheitsrechtsübertragung unter Fortbestand der Souveränität der Mitgliedstaaten deutlich und genügt damit verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Vertrag von Lissabon macht erstmals das bestehende Recht jedes Mitgliedstaates zum Austritt aus der Europäischen Union im Primärrecht sichtbar (Art. 50 EUV-Lissabon). Dieses Austrittsrecht unterstreicht die Souveränität der Mitgliedstaaten und zeigt ebenfalls, dass mit dem derzeitigen Entwicklungsstand der Europäischen Union die Grenze zum Staat im Sinne des Völkerrechts nicht überschritten ist [...]. Kann ein Mitgliedstaat aufgrund einer selbstverantworteten Entscheidung austreten, ist der europäische Integrationsprozess nicht unumkehrbar. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland hängt vielmehr von ihrem dauerhaften und fortbestehenden Willen ab, der Europäischen Union anzugehören. Die rechtlichen Grenzen dieses Willens richten sich nach dem Grundgesetz. [...]

[331] (4) Mit der dem Vertrag von Lissabon beigelegten Erklärung Nr. 17 zum Vorrang erkennt die Bundesrepublik Deutschland keinen verfassungsrechtlich bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts an, sondern bestätigt allein die geltende Rechtslage in der bisherigen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht. [...]

[332] Da es beim Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung verbleibt, können auch die in Art. 2 EUV-Lissabon normierten Werte, deren Rechtscharakter hier keiner Klärung bedarf, im Kollisionsfall keinen Vorrang gegenüber der von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon geschützten und verfassungsrechtlich über die Identitätskontrolle nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten beanspruchen. Die Werte des Art. 2 EUV-Lissabon, die teilweise bereits als Grundsätze im geltenden Art. 6 Abs. 1 EUV enthalten sind, verschaffen dem europäischen

Integrationsverband keine Kompetenz-Kompetenz, sodass auch insoweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fortgilt.

[333] (a) Das europäische Vertragswerk hat die Auslegung sowohl des Primärrechts wie des Sekundärrechts der eigenen europäischen Gerichtsbarkeit zugewiesen. [...]

[334] Aus der fortbestehenden, mitgliedstaatlich verankerten Volkssouveränität und aus dem Umstand, dass die Staaten die Herren der Verträge bleiben, folgt – jedenfalls bis zur förmlichen Gründung eines europäischen Bundesstaates und dem damit ausdrücklich zu vollziehenden Wechsel des demokratischen Legitimationssubjekts –, dass den Mitgliedstaaten das Recht zur Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms nicht entzogen sein kann.

[335] Das Bundesrecht bricht aufgrund der grundgesetzlichen Anordnung entgegenstehendes Landesrecht (vgl. Art. 31 GG). Eine solche rechtsvernichtende, derogierende Wirkung entfaltet das supranational begründete Recht nicht. Der europarechtliche Anwendungsvorrang lässt entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht in seinem Geltungsanspruch unberührt und drängt es nur in der Anwendung soweit zurück, wie es die Verträge erfordern und nach dem durch das Zustimmungsgesetz erteilten innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl auch erlauben (vgl. BVerfGE 73, 339 <375> s.o. S. 49). Gemeinschafts- und unionswidriges mitgliedstaatliches Recht wird lediglich soweit unanwendbar, wie es der entgegenstehende gemeinschafts- und unionsrechtliche Regelungsgehalt verlangt.

[336] Diese im Alltag der Rechtsanwendung eher theoretische, weil in den Rechtswirkungen häufig nicht zu praktischen Unterschieden führende Konstruktion hat allerdings Konsequenzen für das Verhältnis der mitgliedstaatlichen zur europäischen Gerichtsbarkeit. Mitgliedstaatlichen Rechtsprechungsorganen mit verfassungsrechtlicher Funktion kann im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeit – dies ist jedenfalls der Standpunkt des Grundgesetzes – nicht die Verantwortung für die Grenzen ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung und die Wahrung der unverfügbaren Verfassungsidentität genommen werden.

[337] Der Integrationsauftrag des Grundgesetzes und das geltende europäische Vertragsrecht fordern mit der Idee einer unionsweiten Rechtsgemeinschaft die Beschränkung der Ausübung mitgliedstaatlicher Rechtspregungsgewalt. Es sollen keine die Integration gefährdenden Wirkungen dadurch eintreten, dass die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch unterschiedliche Anwendbarkeitsentscheidungen mitgliedstaatlicher Gerichte in Frage gestellt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat seine ursprünglich angenommene generelle Zuständigkeit, den Vollzug von europäischem Gemeinschaftsrecht in Deutschland am Maßstab der Grundrechte der deutschen Verfassung zu prüfen (vgl. BVerfGE 37, 271 <283>), zurückgestellt, und zwar im Vertrauen auf die entsprechende Aufgabenwahrnehmung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (vgl. BVerfGE 73, 339 <387> [...]). Die Endgültigkeit der Entscheidungen des Gerichtshofs konnte es mit Rücksicht auf die völkervertraglich abgeleitete Stellung der Gemeinschaftsorgane allerdings nur „grundsätzlich“ anerkennen (BVerfGE 73, 339 <367>).

[338] [...] Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass es prüfe, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aber eine vertragsausdehnende Auslegung der Verträge durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit vorliege, die einer unzulässigen autonomen Vertragsänderung gleichkomme (BVerfGE 89, 155 <188, 210> [...]).

[339] Der europarechtliche Anwendungsvorrang bleibt auch bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein völkervertraglich übertragenes, demnach abgeleitetes Institut, das erst mit dem Rechtsanwendungsbefehl durch das Zustimmungsgesetz in Deutschland Rechtswirkung entfaltet. Dass das Institut des Anwendungsvorrangs nicht ausdrücklich in den Verträgen vorgesehen ist, sondern in der Frühphase der europäischen Integration durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs durch Auslegung gewonnen worden ist, ändert diesen Ableitungszusammenhang nicht. Es ist eine Konsequenz der fortbestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten, dass jedenfalls dann, wenn es ersichtlich am konstitutiven Rechtsanwendungsbefehl mangelt, die Unanwendbarkeit eines solchen Rechtsaktes für Deutschland vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wird. Diese Feststellung muss auch erfolgen, wenn innerhalb oder außerhalb der übertragenen Hoheitsrechte diese mit Wirkung für Deutschland so ausgeübt werden, dass eine Verletzung der durch Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren und auch durch das europäische Vertragsrecht, namentlich Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon, geachteten Verfassungsidentität die Folge ist.

[340] Das Grundgesetz erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten. Es verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität als Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht – allerdings unter Inkaufnahme entsprechender Konsequenzen im Staatenverkehr – nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist (vgl. BVerfGE 111, 307 <317 f.>). Eine entsprechende Auffassung hat auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit seiner Entscheidung vom 3. September 2008 in der Rechtssache Kadi zugrundegelegt, wonach dem völkerrechtlichen Geltungsanspruch einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen grundlegende Rechtsprinzipien der Gemeinschaft entgegengehalten werden können [...]. Damit hat der Gerichtshof in einem Grenzfall die Selbstbehauptung eigener Identität als Rechtsgemeinschaft über die ansonsten respektierte Bindung gestellt: Eine solche Rechtsfigur ist nicht nur im Völkerrechtsverkehr als Berufung auf den *ordre public* als Grenze vertraglicher Bindung vertraut; sie entspricht jedenfalls bei einem konstruktiven Umgang auch der Idee von nicht strikt hierarchisch gegliederten politischen Ordnungszusammenhängen. Es bedeutet in der Sache jedenfalls keinen Widerspruch zu

dem Ziel der Europarechtsfreundlichkeit, das heißt zu der von der Verfassung geforderten Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung eines vereinten Europas (Präambel, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), wenn ausnahmsweise, unter besonderen und engen Voraussetzungen, das Bundesverfassungsgericht Recht der Europäischen Union für in Deutschland nicht anwendbar erklärt (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>; 37, 271 <280 ff.>; 73, 339 <374 ff.>; [...]; 89, 155 <174 f.> = Fall 24 [...]).

[341] (b) Die verfassungsrechtlich gebotene Reservekompetenz des Bundesverfassungsgerichts wird entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers [...] nicht durch die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 17 zum Vorrang berührt. Diese Erklärung weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Europäischen Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Sekundärrecht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten haben.

[342] Der Anwendungsvorrang setzt zunächst die unmittelbare Anwendbarkeit des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten voraus [...]. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind keine Rechtsakte vorgesehen, auf die die Erklärung Nr. 17 zum Vorrang anwendbar wäre. Der Vertrag vermittelt der Europäischen Union keine Hoheitsrechte, die einen supranationalen „Durchgriff“ in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gestatten (vgl. Art. 24 Abs. 1, Art. 40 EUV-Lissabon und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14).

[343] Der Grund und die Grenze für die Geltung des Rechts der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland ist der im Zustimmungsgesetz enthaltene Rechtsanwendungsbefehl, der nur im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung erteilt werden kann (vgl. BVerfGE 73, 339 <374 ff.>). Es ist insoweit nicht von Bedeutung, ob der Anwendungsvorrang des Unionsrechts, den das Bundesverfassungsgericht bereits für das Gemeinschaftsrecht im Grundsatz anerkannt hat (vgl. BVerfGE 31, 145 <174>), in den Verträgen selbst oder in der der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 17 vorgesehen ist. Denn der Vorrang des Unionsrechts gilt in Deutschland nur kraft des durch Zustimmungsgesetz zu den Verträgen erteilten Rechtsanwendungsbefehls. Der Anwendungsvorrang reicht für in Deutschland ausgeübte Hoheitsgewalt nur so weit, wie die Bundesrepublik Deutschland dieser Kollisionsregel zugestimmt hat und zustimmen durfte [...]. [...]

[351] c) Mit dem Vertrag von Lissabon erweitern die Mitgliedstaaten den Kompetenzumfang und die politischen Handlungsmöglichkeiten des europäischen Integrationsverbundes. Die bestehenden und neu übertragenen Zuständigkeiten werden nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von der Europäischen Union wahrgenommen, die an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft tritt. Namentlich die neu übertragenen Zuständigkeiten in den Bereichen der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (aa) und Zivilsachen (bb), der Außenwirtschaftsbeziehungen (cc), der Gemeinsamen Verteidigung (dd) sowie in sozialen Belangen (ee) können und müssen von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sind. Die neu begründeten Zuständigkeiten sind – jedenfalls bei der gebotenen Auslegung – keine „staatsbegründenden Elemente“, die auch in der Gesamtschau die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht in verfassungsrechtlich bedeutsamer Weise verletzen. Für die Beurteilung der Rüge einer verfassungswidrigen Entleerung der Aufgaben des Deutschen Bundestages kann dahinstehen, wie viele mitgliedstaatliche Gesetzgebungsakte bereits europäisch beeinflusst, präformiert oder determiniert sind [...]. Es kommt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Rüge nicht auf quantitative Relationen, sondern darauf an, dass der Bundesrepublik Deutschland für zentrale Regelungs- und Lebensbereiche substantielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben. [...]

[381] dd) Der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Streitkräfte besteht auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fort. Der Vertrag von Lissabon überträgt der Europäischen Union keine Zuständigkeit, auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten ohne Zustimmung des jeweils betroffenen Mitgliedstaates oder seines Parlaments zurückzugreifen. [...]

[386] Aus Wortlaut und Systematik des Art. 42 EUV-Lissabon wird jedenfalls deutlich, dass die Beistandspflicht der Mitgliedstaaten nicht über die Beistandspflicht nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949 (BGBl. 1955 II S. 289) hinausgeht. Diese umfasst nicht zwingend den Einsatz militärischer Mittel, sondern gewährt den NATO-Mitgliedstaaten einen Beurteilungsraum hinsichtlich des Inhalts des zu leistenden Beistands (vgl. BVerfGE 68, 1 <93>). Hinzu kommt, dass die kollektive Beistandspflicht den „besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ ausdrücklich unberührt lässt (Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon), eine Aussage, die der Vertrag auch an anderen Stellen enthält (vgl. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärungen Nr. 13 und 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik). Die Mitgliedstaaten haben dadurch die primärrechtlich abgesicherte Möglichkeit, sich gegenüber der Beistandspflicht auf prinzipielle inhaltliche Vorbehalte zu berufen [...]. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes kann seine Wirksamkeit im Anwendungsbereich dieses Vorbehalts entfalten.

[387] (3) Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt kann auch nicht aufgrund von sekundärrechtlich begründeten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten umgangen werden. Der Vertrag von Lissabon ermächtigt den Rat zwar zu Beschlüssen über Missionen, „bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann“ (Art. 43 Abs. 1 und Abs. 2 EUV-Lissabon). Die Formulierung „zivile und militärische Mittel“ könnte auch konkrete mitgliedstaatliche Streitkräftekontingente einschließen.

Das bisherige Verständnis der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spricht allerdings gegen diese Sichtweise. Danach waren militärische Beiträge niemals rechtlich, sondern allenfalls politisch „geschuldet“. [...]

[389] (4) Der Vertrag von Lissabon ermächtigt die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Eine solche gemeinsame Verteidigungspolitik, die bereits nach der geltenden Fassung des Art. 17 Abs. 1 EUV möglich ist, führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, „sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“ und die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Beschluss „im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ erlassen haben (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon).

[390] Der Ratifikationsvorbehalt verdeutlicht, dass der Schritt der Europäischen Union zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit durch die geltende Fassung des Primärrechts und durch die Rechtslage nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch nicht gegangen wird. Sollten sich die Mitgliedstaaten entschließen, einen entsprechenden Beschluss zu fassen, bestünde eine Pflicht zur militärischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nur im Rahmen des Völkerrechts. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, unterfällt auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht dem supranationalen Recht (vgl. Art. 24 Abs. 1, Art. 40 EUV-Lissabon; Art. 2 Abs. 4 AEUV und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik).

[391] Sollte der Europäische Rat eine gemeinsame Verteidigung einstimmig beschließen, würde das im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geltende Einstimmigkeitsprinzip (vgl. Art. 31 Abs. 1 und Abs. 4; Art. 42 Abs. 4 EUV-Lissabon) garantieren, dass kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen zu einer Beteiligung an einer militärischen Operation der Europäischen Union verpflichtet werden könnte. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt könnte in diesem Fall auch nicht durch eine ordentliche Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon), die das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit beseitigte, umgangen werden. Die Bundesrepublik Deutschland dürfte sich von Verfassungen wegen nicht an einer solchen Vertragsänderung beteiligen.

[392] ee) Der Vertrag von Lissabon beschränkt die sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages nicht in einem solchen Umfang, dass das Sozialstaatsprinzip (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise beeinträchtigt und insoweit notwendige demokratische Entscheidungsspielräume unzulässig vermindert wären. [...]