



Sachstand

Staatliche Souveränität Deutschlands im Kontext der europäischen Integration aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Staatliche Souveränität Deutschlands im Kontext der europäischen Integration aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 201/21
Abschluss der Arbeit: 29.11.2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Normativer Ausgangspunkt

Das Verhältnis Deutschlands zur Europäischen Union wird durch die Grundsätze des Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz geregelt. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Europäische Union demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Solange diese Bedingungen gegeben sind, ist die Bundesrepublik Deutschland von Verfassungs wegen verpflichtet, an der Verwirklichung eines vereinten Europas mitzuwirken und erhebt dieses zum Staatsziel.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich insbesondere in seinem sogenannten Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009¹ ausführlich zur staatlichen Souveränität Deutschlands im Licht der fortschreitenden europäischen Integration geäußert.

Zum normativen Ausgangspunkt hat es dabei vor allem die Präambel des Grundgesetzes sowie Art. 23 Abs. 1 GG genommen. Hiervon ergebe sich einerseits der Auftrag, bei der „Verwirklichung eines vereinten Europas [...] bei der Entwicklung der Europäischen Union“ mitzuwirken (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie die Ermächtigung, zu diesem Zweck „Hoheitsrechte“ zu übertragen (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG); zum anderen setze Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG mit seinem Verweis auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG dieser Hoheitsrechtsübertragung aber auch Grenzen, zu denen die „souveräne Staatlichkeit“ Deutschlands, seine „souveräne Verfassungsstaatlichkeit“ und „völkerrechtliche Souveränität“ gehörten.²

2. Souveränitätsverständnis des Bundesverfassungsgerichts

Die europäische Integration und die Einfügung in friedenserhaltende Systeme wie die Vereinten Nationen bedeuteten vor diesem Hintergrund **keine „Unterwerfung unter fremde Mächte“**. Vielmehr sei das Grundgesetz auf eine **Öffnung der staatlichen Herrschaftsordnung** in diesem Sinne ausgerichtet. Der Grundsatz, das Grundgesetz schütze die individuellen Freiheiten nicht „mit dem Ziel, bindungslose Selbstherrlichkeit und rücksichtslose Interessendurchsetzung zu fördern“, gelte auch für das souveräne Selbstbestimmungsrecht der politischen Gemeinschaft.³

Insgesamt werde anhand des Grundgesetzes deutlich, dass sich das Verständnis von Souveränität gewandelt hat. Was Anfang des 20. Jahrhunderts noch als selbstverständliches Recht eines souveränen Staates gegolten habe, wie zum Beispiel das Recht zu einem Angriffskrieg, werde vom Grundgesetz nicht reproduziert bzw. ausdrücklich ausgeschlossen. Im Gegenteil, durch die Ermächtigungen aus Art. 23 Abs. 1 GG, Art. 24 Abs. 1 und 2 GG sowie durch Art. 26 GG würden die **europäische**

1 BVerfGE 123, 267 ff.

2 BVerfGE 123, 267 (343 ff.).

3 Diese und die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf BVerfGE 123, 267 (345 ff.).

Integration und eine internationale Friedensordnung zu Verfassungszielen:

„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.“

Das Grundgesetz löse sich von einer „selbstgenügsame[n] und selbstherrliche[n] Vorstellung souveräner Staatlichkeit“ und fasse vielmehr „Souveränität als ‚völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit‘“⁴ auf. Staatliche Souveränität bedeutet danach „einen befriedeten Raum und die darin gewährleistete Ordnung auf der Grundlage individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung“. Der Staat sei „weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer politischen Gemeinschaft“.

Der Gesetzgeber kann zwar durch die Ermächtigung des Grundgesetzes weitreichend Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die souveräne Verfassungsstaatlichkeit nach dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** und unter **Achtung der verfassungsrechtlichen Identität** der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt. Zudem dürfen die Mitgliedstaaten ihre **Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse** nicht aufgeben.⁵ Das Grundgesetz ermächtige 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 sei wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten.

3. Folgerungen

Als Ausdruck der **Souveränitätswahrung** im Rahmen der europäischen Integration lässt sich Art. 23 Abs. 1 und die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den **Grenzen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht** begreifen. Das Bundesverfassungsgericht erkennt den Anwendungsvorrang des EU-Rechts – auch gegenüber Verfassungsrecht – grundsätzlich an, aber nicht ausnahmslos.

Zum einen finde EU-Recht (bzw. seine Auslegung durch den EuGH) dann keine Anwendung in der Bundesrepublik, wenn der „unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG“ nicht gewahrt werde.⁶ „Das betrifft“, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt im PSSP-Urteil klargestellt hat, „die Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte gemäß Art. 1 GG [...] ebenso wie die Grundsätze, die das Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatsprinzip im Sinne des Art. 20 GG prägen.“⁷ So müsse

4 BVerfGE 123, 267 (346) unter Verweis auf von Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Band I, 1888, S. 416.

5 BVerfGE 123, 267 (347).

6 BVerfGE 123, 267 (354).

7 BVerfGE 154, 17 (94 Rn. 115).

etwa mit Blick auf das Demokratieprinzip sichergestellt sein, dass dem Deutschen Bundestag „eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht verbleiben und [...] dass er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Verantwortung wahrzunehmen“. ⁸ Auch wäre es nicht mit dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Volkssouveränität zu vereinbaren, wenn Hoheitsrechte auf die EU derart übertragen würden, „dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können“; die sogenannte Kompetenz-Kompetenz müsse vielmehr auf nationaler Ebene verbleiben. ⁹

Zum anderen gilt der Anwendungsvorrang des EU-Rechts nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht bei „offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union“. ¹⁰ Die gegen derartige „ausbrechende Rechtsakte“ ¹¹ gerichtete „Ultra-vires-Kontrolle“, die ebenso wie die „Identitätskontrolle“ beim Bundesverfassungsgericht monopolisiert ist, ¹² sei allerdings „zurückhaltend und europafreundlich durchzuführen.“ ¹³ Wenn nämlich jeder Mitgliedstaat der Union ohne Weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang des Unionsrechts praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. ¹⁴ Deshalb seien Spannungslagen „kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen.“ ¹⁵ Die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts sei zuvörderst Aufgabe des EuGH, dessen Methoden richterlicher Rechtskonkretisierung auf den gemeinsamen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten beruhen. Ihre Handhabung durch den Gerichtshof könne und müsse derjenigen durch innerstaatliche Gerichte nicht vollständig entsprechen. Seine Entscheidungen seien auch dann zu respektieren, wenn er zu einer Auffassung gelange, der sich mit gewichtigen Argumenten entgegengetreten ließe. Diese „Fehlertoleranz“ und damit der Anwendungsvorrang des Unionsrechts endeten aber dort, wo die Auslegung durch den EuGH „nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“ sei. ¹⁶

8 BVerfGE 154, 17 (94 Rn. 115).

9 BVerfGE 154, 17 (86 Rn. 101 f.).

10 Vgl. BVerfGE 154, 17 (85 f. Rn. 98).

11 BVerfGE 123, 267 (354).

12 Vgl. BVerfGE 123, 267 (354).

13 BVerfGE 154, 17 (91 Rn. 112).

14 BVerfGE 154, 17 (91 Rn. 111).

15 BVerfGE 154, 17 (91 Rn. 111).

16 BVerfGE 154, 17 (Leitsatz 2, 92 Rn. 112).