

Markus Vašek

Die besseren Europäer aus Brünn?

Ein Blick aus dem Osten auf die europäische Einigung

I. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 sind jene Diskussionen weitgehend verstummt, die den europäischen Reformprozess von der Erarbeitung einer „Verfassung für Europa“ über dessen Verwerfung in zwei Volksabstimmungen bis zu den letzten Modifikationen begleitet haben. Die Implementierung des Vertrages von Lissabon in die nationalen Rechtsordnungen war nicht nur ein politischer Kraftakt in den Mitgliedstaaten, sondern war auch Anlass für eine große Stunde der nationalen Verfassungsgerichte. An deren Verdikt scheiterte der Vertrag zwar in keinem der Mitgliedstaaten; die Verfassungsgerichte haben aber die Möglichkeit wahrgenommen, den europäischen Einigungsprozess umfassend an den Vorgaben der eigenen Verfassung zu messen. Der bunten Vielfalt der Urteile und deren Begründungen steht eine Einseitigkeit in der öffentlichen Wahrnehmung in Europa entgegen: Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts hat in seiner Begründungswucht die Diskurshoheit an sich gezogen und seine Schlussfolgerungen weit über die Grenzen Deutschlands hinaus bekannt gemacht.

Mit diesem kurzen Beitrag möchte ich ein Gegengewicht setzen. Der tschechische Verfassungsgerichtshof hat sich in zwei Urteilen mit dem Vertrag von Lissabon beschäftigt, und zwei Mal war sein Verdikt eindeutig: Die tschechische Verfassung sagt tatsächlich in der Sache „Ja zur Europäischen Union“ und sie sagt auch „Ja zum Vertrag von Lissabon“. Wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind auch die Ausführungen der Brünnener Verfassungsrichter überlang, sodass eine Reduktion auf das Wesentliche nahe liegt. Im Mittelpunkt stehen Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von nationalen Hoheitsrechten sowie die demokratische Legitimation der Europäischen Union.

1. Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof im Überblick

Dem Beitritt der Tschechischen Republik zur EU am 1. Januar 2004 gingen einige Anpassungen der tschechischen Verfassung voraus, die für eine Eingliederung in den Staatenverbund notwendig waren. Eine dieser Änderungen betraf die neu geschaffene Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes zur präventiven Kontrolle völkerrechtlicher Verträge (Art. 87 Abs. 2 Verfassung CZ 1992).¹ Die Prüfungsbefugnis umfasst neben traditionellen Staatsverträgen (Art. 49 Verfassung CZ 1992) auch Verträge, mit denen einzelne Kompetenzen der Tschechischen Republik auf internationale Organisationen übertragen werden können (Art. 10a Verfassung CZ 1992). Von dieser Möglichkeit machte am 24. April 2008 eine Gruppe von Senatoren des tschechischen Parlaments² im Hinblick auf

¹ Vgl. dazu *Parashu*, Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Tschechien und der Slowakei, OER 2011, S. 47 (53 f).

² Das tschechische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Im Zuge der Ratifikation des Vertrages von Lissabon waren es stets Senatoren, die eine Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof einleiteten (vgl. zu den Hintergründen *Šlosarčík*, Czech Republic 2006 – 2008: On President, Judges and the Lisbon Treaty, European Public Law 16 (2010), S. 1 [7]).

den von der Regierung vorgelegten Vertrag von Lissabon Gebrauch und verlangte dessen Überprüfung an der Verfassungsordnung der tschechischen Republik. In seinem Urteil vom 26. November 2008³ bestätigte das Verfassungsgericht im Rahmen der von den Senatoren angeführten Punkte dessen Verfassungskonformität. Die Beschränkung auf die Überprüfung bloß einzelner Bestimmungen ermöglichte es einer weiteren Senatengruppe am 28. September 2008 einen erneuten Antrag auf Überprüfung zu stellen.⁴ Die Antragsteller verlangten in ihrem Vorbringen diesmal die Überprüfung des Vertrages von Lissabon als Ganzes an der tschechischen Verfassungsordnung. In seinem Urteil vom 3. November 2009⁵ erachtete der Verfassungsgerichtshof den Vertrag von Lissabon erneut als verfassungskonform.

2. Prüfungsmaßstab

Die tschechische Rechtsordnung ist auf Verfassungsebene zweigliedrig aufgebaut. Die Verfassungsgesetze bilden den Maßstab für das einfache Gesetzesrecht, dessen Verfassungskonformität vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden kann (Art. 87 Abs. 1 lit. a Verfassung CZ 1992). Eine Ergänzung oder Änderung der Verfassung kann nur durch ein Verfassungsgesetz erfolgen (Art. 9 Abs. 1 Verfassung CZ 1992). Über diese grundsätzlich abänderbaren Verfassungsgesetze hinaus wird in Art. 9 Abs. 2 Verfassung CZ 1992⁶ ein abänderungsfester materieller Kern der Verfassung bestimmt. Diese Konstruktion ähnelt Art. 79 Abs. 3 GG, der einige Strukturentscheidungen des historischen Verfassungsgebers der zukünftigen Abänderbarkeit entzieht („Ewigkeitsgarantie“).

Auf dieser Grundlage legt der Verfassungsgerichtshof seinen Prüfungsmaßstab mit der „Verfassungsordnung der Tschechischen Republik“ fest. Er bezieht sich dabei auf den Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 Verfassung CZ 1992, der diesen Prüfungsmaßstab *expressis verbis* vorgebe.⁷ Selbst wenn daher (wie im vorliegenden Fall) ein Staatsvertrag mit Verfassungsmehrheit im Parlament beschlossen werde, kann der Prüfungsmaßstab nicht auf den materiellen Kern der Verfassung reduziert werden, da die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes dadurch in großem Umfang bedeutungslos wäre.⁸ In weiterer Folge wird die Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 Verfassung CZ 1992⁹ herangezogen, auf dessen Grundlage der Verfassungsgerichtshof eine auf materiellem Verfassungsverständnis und auf unantastbaren Verfassungswerten beruhende Interpretation verlangt.¹⁰ Diese Formulierung scheint eine Orientierung am (höherrangigen) materiellen Kern der

³ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE.

⁴ Der Verfassungsgerichtshof hebt jedoch hervor, dass daraus die Zulässigkeit immer weiterer Anträge nicht abgeleitet werden kann. Ähnlich dem österreichischen Verfassungsgerichtshof (VfSlg 2455/1954) betont der tschechische Verfassungsgerichtshof, dass er weder Petitionsstelle noch ein Ort für Diskussionen primär akademischen oder politischen Charakters ist (Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 99).

⁵ Entscheidung Az. Pl. US 29/09 vom 3.11.2009 CZE.

⁶ Art. 9 Abs. 2 Verfassung CZ 1992 lautet (die wörtliche Wiedergabe von Normtexten folgt der [nicht-authentischen] Übersetzung auf der Internetseite des tschechischen Staatspräsidenten; www.hrad.cz): „The substantive requisites of the democratic, law-abiding state may not be amended.“

⁷ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 91.

⁸ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 90.

⁹ Art. 9 Abs. 3 Verfassung CZ 1992 lautet: „Interpretation of legal rules may not be used as authorization to eliminate or imperil the foundations of the democratic state.“

¹⁰ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 92.

Verfassung nach Art. 9 Abs. 2 Verfassung CZ 1992 naheulegen, was in einem groben Vergleich der baugesetzkonformen Interpretation in Österreich¹¹ nahe kommt.

Obwohl sich der Verfassungsgerichtshof auf die gesamte Verfassungsordnung der tschechischen Republik festlegt, kehrt er wieder zum materiellen Kern der Verfassung zurück, indem er diesen zum zentralen Kriterium seiner Prüfung macht. Im Gegensatz zu Art. 79 Abs. 3 GG legt Art. 9 Abs. 2 Verfassung CZ 1992 die wesentlichen Bestandteile des materiellen Kerns nicht offen, sondern überlässt diese Aufgabe den Interpreten. Der Verfassungsgerichtshof betont jedoch, dass es weder in einem vergangenen Urteil diese Bestandteile in Form eines Kataloges festgelegt hat, noch eine derartige Aufzählung in Zukunft anstrebt.¹² Diese Zurückhaltung stimmt in diesem Punkt mit dem klar formulierten Selbstbild des Verfassungsgerichtshofes überein, der sich dem Ideal richterlicher Zurückhaltung verpflichtet sieht.¹³

II. Vorverständnis und Grundlegung

Der tschechische Verfassungsgerichtshof bleibt seinem Anspruch, den Vertrag von Lissabon unter Vermeidung von politischen Stellungnahmen und akademischen Abhandlungen an der tschechischen Verfassungsordnung zu prüfen, über weite Strecken treu. Vor allem im ersten Urteil formulieren die Brüner Richter aber auch abstrakt-theoretische Gedanken¹⁴, deren Verständnis nicht nur für die weiteren Ausführungen wichtig werden, sondern auch die Staats- und Verfassungstheorie des Gerichtshofes offen legen.

1. Materiales Verfassungsverständnis

Bei der Umschreibung des materiellen Kerns der tschechischen Verfassung nach Art. 9 Abs. 2 Verfassung CZ 1992 verweist der Verfassungsgerichtshof auf seine historisch erste Erkenntnis und formuliert in einem Satz sein Verständnis der tschechischen Verfassung:

„The Constitutional Court of the Czech Republic (...) states that our Constitution is not based on a neutrality of values, it is not a mere definition of institutions and processes (...); thereby it joined the modern concept of a law-based state, which is understood not as a formal, legal state, but as a material legal state.“¹⁵

Diese Formulierung steht diametral zu jenen Grundgedanken, welche im Allgemeinen der österreichischen Verfassung zugeschrieben werden. Diese wird als Rahmenordnung verstanden, die dem politischen Prozess Raum geben will¹⁶ und nicht als werthomogenes

¹¹ Z.B. VfSlg 11.829/1988.

¹² Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 93.

¹³ Entscheidung Az. Pl. US 29/09 vom 3.11.2009 CZE Rz. 113: „This does not involve arbitrariness, but, on the contrary, restraint and judicial minimalism, which is perceived as a means of limiting the judicial power in favour of political processes, and which outweighs the requirement of absolute legal certainty...“

¹⁴ Hofmann, Zum zweiten „Lissabon-Urteil“ des Tschechischen Verfassungsgerichts, EuGRZ 2010, S. 153.

¹⁵ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 93 (die wörtlichen Zitate aus den Entscheidungen sind den [nicht-authentischen] Übersetzungen auf der Homepage des tschechischen Verfassungsgerichtshofes entnommen; www.nsoud.cz).

¹⁶ Wiederin, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich, in: Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg), Ius Publicum Europaeum I (2007) § 7 Rz. 64.

Regelwerk verstanden werden kann.¹⁷ Der Verfassungsgerichtshof zählt in der Folge jene Prinzipien auf, von denen die tschechische Verfassung geleitet werde, worunter insbesondere die Menschenrechte, die Würde und Gleichheit aller Menschen, die Demokratie, die Volkssouveränität und die Gewaltenteilung zu verstehen seien. Mag man das pathetische Bekenntnis zu diesen Werten noch als Emanationen aus bestimmten positivierten Verfassungsbestimmungen hinnehmen, verlässt der Verfassungsgerichtshof den Boden juristischer Dogmatik – zumindest dem Wortlaut nach – in der Begründung der Unabänderlichkeit dieser Prinzipien:

„These principles cannot be touched even by an amendment to the Constitution implemented formally in harmony with law, because many of them are obviously of natural law origin, and thus the state does not provide them, but may and must – as a constitutional state – only guarantee and protect them.“¹⁸

Abgesehen von der grundsätzlichen Kritik, dass naturrechtliche Werte für den Menschen nicht erkennbar sind und daher einer staatlichen Ordnung nicht zugrunde gelegt werden können,¹⁹ ist für die Abgrenzung der unabänderlichen Teile einer Verfassung allein das positive (Verfassungs)recht heranzuziehen. Aus dieser Perspektive erscheint die Ablehnung der Determinierung der durch Art. 9 Abs. 2 Verfassung CZ 1992 geschützten unabänderlichen Verfassungsinhalte durch den Verfassungsgerichtshof in einem neuen Licht, da eine Ableitung nicht nur aus dem positiven Recht, sondern auch aus dem Naturrecht als möglich erscheint.²⁰

Ein weiteres Indiz für ein materiales Verfassungsverständnis lässt sich aus einem Urteil des tschechischen Verfassungsgerichtshofes²¹ zu einer einmaligen Verkürzung der Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses gewinnen.²² Diese als Verfassungsgesetz beschlossene Regelung wurde vom Verfassungsgerichtshof wegen seines Widerspruches mit dem materiellen Kern der Verfassung aufgehoben. In der Urteilsbegründung wird in Anlehnung an materiale Theorien der Verfassungsänderung zwischen (zulässigen) Änderungen bzw. Ergänzungen und (unzulässigen) „Verfassungsdurchbrechungen“ differenziert²³:

„Die Verfassungsergänzung kann man dadurch charakterisieren, dass die ergänzende Bestimmung die Verfassung nicht ändert, wobei die ergänzten und ergänzenden Bestimmungen nicht in Widerspruch zueinander stehen. Die Verfassungsänderung bedeutet die Aufhebung bzw. Teilaufhebung einer bestimmten Verfassungsbestimmung und die Verankerung einer neuen Bestimmung. Durch die Durchbrechung der Verfassung wird die Verfassung nicht aufgehoben, wobei die durchbrochene (im beur-

¹⁷ Jabloner, Verfassungsrechtliche Grundordnung und historisch erste Verfassung, JRP 2001, S. 34 (41).

¹⁸ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 93.

¹⁹ Kelsen, Reine Rechtslehre² (1960; Neudruck 1992), S. 65 ff.

²⁰ Weitere Erwähnungen des Naturrechtsgedanken: Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 131, 203, 208.

²¹ Entscheidung Az. Pl. US 27/09 vom 10.9.2009 CZE.

²² Zu den Hintergründen vgl. *Kandalec*, Das Erkenntnis des tschechischen Verfassungsgerichtes (Us-tavní soud České republiky) vom 10.9.2009, A Z Pl ÚS 27/09 („Fall Melčák“), ZöR 65 (2010), S. 457 (459 f.), sowie *Williams*, When a Constitutional Amendment Violates the „Substantive Core“: The Czech Constitutional Court’s September 2009 Early Elections Decision, Review of Central and East European Law 36 (2011), S. 33.

²³ Vgl. z.B. *Loewenstein*, Erscheinungsformen der Verfassungsänderung (1931), S. 164 ff.

teilten Falle suspendierte) Bestimmung und die durchbrechende (im beurteilten Falle suspendierende) Bestimmung in Widerspruch stehen (...).²⁴

Der tschechische Verfassungsgerichtshof integriert also relativ freizügig materielle und naturrechtliche Elemente in seine Rechtsprechung; die postulierte richterliche Zurückhaltung wird damit zwar nicht aufgegeben, jedoch werden dem Gesetzgeber Schranken gesetzt, deren Ableitung aus dem Verfassungstext sich nicht von selbst versteht.

2. Offene Souveränität

Vor der Überprüfung des Vertrags von Lissabon am Maßstab der Verfassungsordnung der tschechischen Republik hebt der Verfassungsgerichtshof die Bestimmung des Art. 1 Abs. 1 Verfassung CZ 1992²⁵ hervor, die den Begriff der Souveränität positiviert. Eine Analyse dieser Norm sei für das Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen von Kompetenzübertragungen nach Art. 10a Abs. 1 Verfassung CZ 1992 notwendig. Der Verfassungsgerichtshof erwähnt zwar die traditionellen Souveränitätstheorien und deren Kriterien für einen souveränen Staat, stellt aber gleichzeitig fest, dass der Begriff umstritten ist und sich einer abstrakten Definition entzieht.²⁶ Die folgenden Überlegungen lassen zwei Argumentationsstränge erkennen:

Souveränität wird nicht materiell, sondern formell verstanden. Volle Souveränität beinhaltet zunächst auch die Freiheit zur Übertragung ursprünglich nationalstaatlicher Hoheitsrechte auf internationale Organisationen.²⁷

„It may seem paradoxical that the key expression of state sovereignty is the ability to dispose of one’s sovereignty (or part of it), or to temporarily or even permanently cede certain competences.“²⁸

Dementsprechend lässt der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum zur Übertragung von Hoheitsrechten, da dies primär eine politische Frage sei.²⁹ Der formale Ansatz zeigt sich darin, dass keine Politikbereiche definiert werden, die für das Bestehen eines souveränen Staates notwendig seien.³⁰

Die Analyse des Souveränitätsbegriffes durch den Verfassungsgerichtshof umfasst aber auch politische und empirische Elemente, die eine Tendenz zu einer im Allgemeinen positiven rechtspolitischen Beurteilung von Kompetenzübertragungen auf internati-

²⁴ Entscheidung Az. Pl. US 27/09 vom 10.9.2009 CZE (Rechtssatz 2).

²⁵ Art. 1 Abs. 1 Verfassung CZ 1992 lautet (in der nicht-authentischen englischen Übersetzung): „The Czech Republic is a sovereign, unitary and democratic, law-abiding State, based on respect for the rights and freedoms of man and citizen.“

²⁶ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 98.

²⁷ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 100.

²⁸ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 104.

²⁹ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 109.

³⁰ Vgl. schon *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925; Nachdruck 1993), S. 111: „Welche Kompetenzen muss ein Gemeinwesen haben, um noch als souveräner Staat zu gelten? Sofern mit einer solchen Frage feste Grenzen gesucht werden, die den souveränen von dem nicht mehr oder nur noch halb souveränen Staat scheiden, so muss auch diese Absicht scheitern.“; ähnlich auch *Merkel*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927; Nachdruck 1999), S. 294: „Für den Staat ist kein bestimmter Inhalt, sondern nur eine eigentümliche Form – die Rechtsform –, kein bestimmter Zweck, sondern nur ein einziges Mittel – das Recht als universales Mittel für beliebige soziale Zwecke – wesentlich und charakteristisch.“ Eine Aufzählung konkreter Kompetenzen findet sich hingegen im Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 123, 267 [358]).

onale Organisationen erkennen lassen. Es wird darauf verwiesen, dass nur ein geordnetes Zusammenspiel der einzelnen Nationalstaaten die Herausforderungen in einer globalisierten Welt bewältigen kann.³¹

„We can conclude from these deliberations that the transfer of certain state competences, that arises from the free will of the sovereign, and will continue to be exercised with the sovereign’s participation in a manner that is agreed on in advance and that is reviewable, is not a conceptual weakening of the sovereignty of a state, but, on the contrary, can lead to strengthening it within the joint actions of an integrated whole.“³²

Der Verfassungsgerichtshof schließt sich damit einer in der Europarechtslehre entwickelten Vorstellung von geteilter bzw. „gepoolter“ Souveränität³³ an und verabschiedet sich ebenso wie das deutsche Bundesverfassungsgericht von der Vorstellung ungebundener und selbstgenügsamer Staatlichkeit.³⁴

III. Möglichkeiten und Grenzen von Kompetenzübertragungen an die Europäische Union – Das erste Urteil

In der ersten Beschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof wurden großflächig jene Bestimmungen des EUV bzw. AEUV angegriffen, welche die vertikale Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten regeln. Die Brünner Verfassungsrichter hatten sich mit den allgemeinen Kompetenzbestimmungen (Art. 2 ff AEUV), der Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV), dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art 48. Abs. 6, 7 EUV) sowie der Strafrechtskompetenz der EU (Art. 83 AEUV) zu beschäftigen.

1. Interpretation der Öffnungsklausel

Bereits in seinen Einlassungen zum Souveränitätsbegriff wird deutlich, dass der Verfassungsgerichtshof von einer Enumeration unantastbarer Kompetenzbereiche des nationalen Gesetzgebers wenig hält und diese Frage dem Gesetzgeber überlässt. Dieser Linie bleibt er auch im konkreteren Teil des Urteils treu: Die formale Grenze für die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 10a Abs. 1 Verfassung CZ 1992 ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 Verfassung CZ 1992, der selbst von den Wertungen des Gesetzgebers auszufüllen sei. Dem Vorteil eines Verzichts auf eine konkrete – notwendigerweise willkürliche bzw. nicht trennscharfe – Aufzählung³⁵ steht eine gewisse Unentschlossenheit in der Interpre-

³¹ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 101 f. Anders dagegen zum BVerfG *Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2009, S. 718 (720): „Damit wendet sich der zweite Senat unausgesprochen auch gegen die konkurrierende Sinnerklärung vom nicht mehr handlungsfähigen Staat, der nicht mehr alles tun könne, was er wolle und deshalb Sachfragen prinzipiell nur im grenzüberschreitenden Verbund lösen könne.“

³² Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 108.

³³ *Ley*, Brunn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts, JZ 2010, S. 165 (165 f.). Zu diesem Souveränitätskonzept z.B. *Haltern*, Was bedeutet Souveränität? (2007), S. 98 ff. (100 mwN).

³⁴ BVerfGE 123, 267 (346).

³⁵ Kritik daran im Hinblick auf das Lissabon-Urteil des BVerfG bei *Schönberger*, Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot, Der Staat 48 (2009) 535 (554 f.); *Classen*, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett? Zum Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon, JZ 2009, S. 887 f.; *Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl 2009, 1197 (1204 f.); *Halberstam/Möllers*, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, GLR 10 (2009), S.

tation des Art. 10a Abs. 1 Verfassung CZ 1992 gegenüber. So müsse zwar das Wort „*certain*“ so verstanden werden, dass nicht alle Hoheitsrechte übertragen werden dürfen. Gleichzeitig dürfe die Bestimmung nicht so gelesen werden, dass auch nur einige („*some*“) Hoheitsrechte den nationalen Organen vorbehalten bleiben müssen.³⁶ Ob und welche Kompetenzbereiche sich nach diesen Prämissen noch als nationale Reservate verstehen lassen, bleibt nach diesen Ausführungen unklar.

2. Vertrauen in Text und Institutionen

Der Gerichtshof hebt vor der Prüfung der einzelnen Kompetenzbestimmungen hervor, dass der Vertrag von Lissabon zu einer klareren Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geführt hat.³⁷ Zwar wird eingestanden, dass eine Konvergenz zwischen einer bestimmten Kompetenznorm und einem spezifischen Unionsakt nicht möglich sei; dem Vertrag von Lissabon lasse sich jedoch entnehmen, in welchen präzise definierten Bereichen die EU tätig werden dürfe.³⁸ Eine wichtige Rolle komme hierbei Art. 5 EUV zu, der Kriterien für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten enthält und insbesondere durch den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und das Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprinzip den Spielraum der EU einschränkt.³⁹ Wie unterschiedlich hier das Vertrauen von Verfassungsgerichten in den Text einer Norm sein kann, zeigt die Interpretation der Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV durch das tschechische bzw. deutsche Verfassungsgericht:

Die Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV löst die inhaltlich ähnliche Bestimmung des Art. 308 EGV ab. Wenn der EU ein Tätigwerden in einem der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich erscheint, ohne dass eine entsprechende Befugnis in den Verträgen selbst vorliegt, kann der Europäische Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments geeignete Vorschriften erlassen. Das Bundesverfassungsgericht sieht in Art. 352 AEUV eine Lockerung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und formuliert Bedenken hinsichtlich des Verbots von Blankett-Ermächtigungen bzw. der Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die EU. Daran können auch die vorgesehenen verfahrensrechtlichen Absicherungen⁴⁰ nichts ändern, sodass die Inanspruchnahme dieser Klausel eine Ratifikation durch den deutschen Bundestag voraussetzt.⁴¹ Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht zerstreut der tschechische Verfassungsgerichtshof die Bedenken der Antragsteller indem es detailliert darstellt, welchen normativen Limitierungen die Anwendung dieser Bestimmung unterliegt.⁴² Flankiert werden diese Erwägungen von der Berufung auf die (rechtlich nicht verbindlichen) Erklärungen Nr. 41 und 42 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat. In diesen wird der begrenzte Anwendungsbereich

1241 (1249 ff.); grundsätzliche Zustimmung hingegen bei *Gärditz/Hillgruber*, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, JZ 2009, 879 f.

³⁶ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 130.

³⁷ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 133; einschränkend *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon (2009), S. 189 (206).

³⁸ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 136.

³⁹ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 137.

⁴⁰ Vor allem die Verpflichtung der Kommission zur Information der nationalen Parlamente im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle (Art. 352 Abs. 2 AEUV).

⁴¹ BVerfGE 123, 267 (394 f.).

⁴² Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 150.

des Art. 352 AEUV hervorgehoben und das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung als integrierender Bestandteil der institutionellen Ordnung der EU bekräftigt.⁴³ Als Hüter dieser Begrenzungen benennt der tschechische Verfassungsgerichtshof – entgegen der Auffassung der Antragsteller sowie Stimmen in der Lehre⁴⁴ – den Europäischen Gerichtshof (EuGH), dessen Rechtsprechung zur restriktiven Handhabung des Art. 308 EGV beigetragen habe.⁴⁵ Der eindimensionalen Interpretation des Bundesverfassungsgerichts wird also ein Brünner Alternativmodell gegenübergestellt, das den Text der Kompetenzergänzungsklausel und die Intention der Vertragsparteien gleichermaßen ernst nimmt und so die Bestimmung nicht an den Vorgaben der tschechischen Verfassung scheitern lässt.

3. Keine Übertragung der Kompetenz-Kompetenz und *ultima-ratio*-Überprüfung

Trotz aller Europarechtsfreundlichkeit markiert der tschechische Verfassungsgerichtshof zwei deutliche Integrationsgrenzen: Eine eigenständige Erweiterung der Unionskompetenzen ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten kommt unter der tschechischen Verfassungsordnung nicht in Frage. Entgegen der sonstigen Zurückhaltung in der Beantwortung theoretischer – auf die Zukunft der Europäischen Union gerichteter – Fragen, wird in diesem Punkt eine unmissverständliche dogmatische Aussage getroffen: Die Mitgliedstaaten müssen weiterhin „Herren der Verträge“ bleiben.⁴⁶ Die formale Argumentationsstruktur bleibt jedoch auch hier sichtbar, da es nicht darauf ankommt, welche konkreten Kompetenzen übertragen werden, sondern allein auf die Frage der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten.⁴⁷

Unter zwei Bedingungen behält sich der Verfassungsgerichtshof eine Überprüfung von Rechtsakten der Europäischen Union vor. Gegen Eingriffe von Unionsorganen in Grund- und Menschenrechte und ein Verlassen der gemeinsamen Wertebasis steht dem Einzelnen („*by individual constitutional complaints*“) weiterhin der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof offen. Gleichlautend mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht⁴⁸ sind Kompetenzüberschreitungen („*ultra vires*-Akte“) seitens der Europäischen Union weiterhin überprüfbar. Dabei wird die Solange-II-Doktrin des deutschen Bundesverfassungsgerichts⁴⁹ herangezogen und ein Einschreiten erst dann für nötig gehalten, wenn die Kompetenzkontrolle durch die Europäischen Organe in evidenter Weise nicht mehr

⁴³ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 149.

⁴⁴ Vgl. z.B. den Überblick bei Roth/Hilpold (Hrsg.), Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten (2008). Wirkmächtig in der öffentlichen Wahrnehmung Herzog/Gerken, Stoppt den Europäischen Gerichtshof, FAZ vom 8.9.2008: „Die beschriebenen Fälle zeigen, dass der EuGH zentrale Grundsätze der abendländischen richterlichen Rechtsauslegung bewusst und systematisch ignoriert, Entscheidungen unsauber begründet, den Willen des Gesetzgebers übergeht oder gar in sein Gegenteil verkehrt und Rechtsgrundsätze erfindet, die er dann bei späteren Entscheidungen wieder zugrundelegen kann. Sie zeigen, dass der EuGH die Kompetenzen der Mitgliedstaaten selbst im Kernbereich nationaler Zuständigkeiten aushöhlt.“

⁴⁵ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 151.

⁴⁶ Entscheidung Az. Pl. US 19/08 vom 26.11.2008 CZE Rz. 145 f.; gleichlautend BVerfGE 123, 267 (349 f.).

⁴⁷ Wie bereits in seinen Ausführungen zum Souveränitätsprinzip spannt der Verfassungsgerichtshof die Grenzen der Kompetenzübertragung mit dem möglichen Austritt aus der Europäischen Union zusammen.

⁴⁸ BVerfGE 123, 267 (353 ff.) mit Hinweisen auf die Vorjudikatur.

⁴⁹ BVerfGE 73, 339.

funktioniert.⁵⁰ Der Verfassungsgerichtshof betont jedoch an mehreren Stellen, dass es diese Kompetenzen äußerst zurückhaltend auszuüben gedenkt („*ultima ratio*“, „*exceptional cases*“, „*(exceptional) excesses*“, „*need not ever be used in practice*“).⁵¹

IV. Europäisches versus nationales Demokratiemodell – Das zweite Urteil

Die Frage der demokratischen Legitimation der Europäischen Union kann in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden.⁵² Der EUV nach dem Vertrag von Lissabon betont in zahlreichen Bestimmungen den demokratischen Charakter der Europäischen Union und versucht so der seit Jahrzehnten bestehenden Kritik an deren Demokratiedefizit entgegenzuwirken. Als zentrale Bestimmung legt Art. 10 Abs. 1 EUV fest, dass die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der repräsentativen Demokratie beruht. Diese Repräsentation wird über das von den Unionsbürgern direkt gewählte Parlament sowie durch die den nationalen Parlamenten verantwortlichen Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder im Rat vermittelt (Art. 10 Abs. 2 EUV). Die Bedeutung der nationalen Parlamente wird hervorgehoben und deren Funktion innerhalb der Europäischen Union nunmehr ausdrücklich in Art. 12 EUV beschrieben. Ergänzt wird das europäische Demokratiekonzept durch Elemente der partizipativen Demokratie (Art. 11 EUV).

1. Bekenntnis zur Zwei-Stränge-Legitimation der Europäischen Union

Der tschechische Verfassungsgerichtshof schließt sich der Vorstellung einer europäischen Demokratie an, deren Legitimation auf einem europäischen und einem nationalen Strang beruht,⁵³ der jeweils vom Europäischen Parlament bzw. von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten repräsentiert wird.⁵⁴ Der Gerichtshof zitiert ausführlich und affirmativ den Schlussantrag von Generalanwalt *Poiares Maduro*, der die demokratische Legitimation der EU aus einer nationalen und einer europäischen Quelle gespeist sieht.⁵⁵

⁵⁰ Das Nebeneinander von Vertrauen und Kontrolle bringt treffend das BVerfGE 123, 267 (352) auf den Punkt: „Das *Vertrauen* in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus kann allerdings von Verfassungen wegen *nicht unbegrenzt* sein.“ (Hervorhebungen vom Verfasser). Diese Überlegung liegt auch den Ausführungen des tschechischen Verfassungsgerichtshofes zugrunde.

⁵¹ Vgl. *Weber*, Die Europäische Union unter Richtervorbehalt? JZ 2010, S. 157 (162); zumindest rhetorisch ähnlich BVerfGE 123, 267 (354). In einem ersten Anwendungsfall (BVerfG, Beschluss vom 6.7.2010, 2 BvR 2661/06) scheint das BVerfG dieser Linie treu zu bleiben: „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.“ Vgl. jedoch auch die abweichende Meinung von Richter Landau (BVerfG, Beschluss vom 6.7.2010, 2 BvR 2661/06, Rz. 94 ff.).

⁵² Die Bedeutung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union ist mit dem steten Kompetenzzuwachs auch auf nicht primär wirtschaftsbezogenen Gebieten gestiegen (vgl. *Fastenrath/Nowak*, Wozu brauchen wir den Vertrag von Lissabon und was bringt er? in: *Fastenrath/Nowak* [Hrsg.], Der Lissaboner Reformvertrag [2009], S. 13 [16 f.]).

⁵³ Einen Vorrang des nationalen Strangs vertritt BVerfGE 123, 267 (364) unter Hinweis auf BVerfGE 89, 155 (184) – Maastricht. In beiden Entscheidungen wird dem Europäischen Parlament eine bloß ergänzende bzw. abstützende Funktion zugestanden.

⁵⁴ Entscheidung Az. Pl. US 29/09 vom 3.11.2009 CZE Rz. 138 – 140. Zum Bild der Legitimationsstränge z.B. *Calliess*, Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, in: FS Ress (2005), S. 399 (400). Auch das BVerfG kommt nicht umhin diesem Bild – wenn auch nur indirekt – seine Reverenz zu erweisen: „...Bundestag als Repräsentationsorgan des Deutschen Volkes im Mittelpunkt eines *verflochtenen* demokratischen Systems...“ (Hervorhebung vom Verfasser).

⁵⁵ EuGH 8.9.2009, Rs. C-411/06.

Verdichtet und normativ abgesichert wird dieses Konzept nunmehr in Art. 10 Abs. 2 EUV, der aber weder in Brünn noch in Karlsruhe herangezogen wird. Das Bild einer dualen Legitimation⁵⁶ der EU beschreibt zwar treffend den fortgeschrittenen Stand der europäischen Integration, ermöglicht aber auch die Verschleierung von demokratischen Defiziten von einem der beiden Stränge.

2. Akzeptanz der Wahlgleichheit zum Europäischen Parlament

Die vom tschechischen Verfassungsgerichtshof aus der Zwei-Stränge-Theorie gezogenen Konsequenzen werden beim Wahlrecht zum Europäischen Parlament deutlich: Das gerade vom deutschen Bundesverfassungsgericht⁵⁷ massiv kritisierte Stimmgleichgewicht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bereitet den Brünnern Richtern nur wenig Kopfzerbrechen⁵⁸ – wo das Europäische Parlament nicht exklusive Quelle der demokratischen Legitimation ist, muss auch Wahlgleichheit kein unbedingter Wert sein. Das Prinzip der absoluten⁵⁹ Gleichheit zwischen den Wählern wird allerdings auch vom tschechischen Verfassungsgerichtshof verlangt, wenn die Entscheidungen auf der Ebene der Europäischen Union unter Ausschluss der legitimierenden Mitwirkung der Regierungen bzw. Gesetzgebungsorgane der einzelnen Mitgliedstaaten getroffen würden.

Der ungleiche Zähl- und Erfolgswert der abgegebenen Stimmen zum Europäischen Parlament bildet zweifellos die Achillesferse⁶⁰ des europäischen Demokratiekonzepts und steht bei unbefangener Betrachtung in Widerspruch zu Art 9 EUV.⁶¹ Der tschechische Verfassungsgerichtshof rechtfertigt diese Tatsache zwar mit der Zwei-Stränge-Theorie europäischer Prägung, solange nur weiterhin nationale Parlamente beteiligt sind. Ebenso wie das deutsche Bundesverfassungsgericht sind aber auch die Brünnern Verfassungsrichter föderalismusblind,⁶² wenn sie eine strikte Einhaltung des „one man, one vote“-Prinzips bei Wegfall des nationalen Legitimationsstranges fordern.⁶³ Hat man nicht gerade das französische Parlamentsmodell vor Augen,⁶⁴ zeigt sich, dass in Bundesstaaten das Prinzip der Wahlgleichheit in unterschiedlichen Abstufungen aus Rücksichtnahme auf die einzelnen Gliedstaaten föderal gebrochen ist.⁶⁵ Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass sich diese Frage – ebenso wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts – im Grunde gar nicht stellt: Fällt der nationale Legitimationsstrang weg, so bedeutet dies nichts anderes als die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Uni-

⁵⁶ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union (41. Lieferung 2010), Art. 10 EUV, Rz. 22.

⁵⁷ BVerfGE 123, 267 (371 ff.).

⁵⁸ Entscheidung Az. Pl. US 29/09 vom 3.11.2009 CZE Rz. 140.

⁵⁹ Kritisch dazu auch für die Volkskammer in föderalen Staaten *Schönberger*, Der Staat 47 (2009), S. 549 f.

⁶⁰ *Peuker*, Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der Europäischen Demokratie, ZEuS 2008, S. 453.

⁶¹ BVerfGE 123, 267 (376).

⁶² *Wiederin*, Deutschland über alles: Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, ÖJZ 2010, S. 402.

⁶³ Überzeugende Kritik aus föderaler Perspektive bei *Schönberger*, Lisbon in Karlsruhe: *Maastricht's Epigones At Sea*, GLR 10 (2009), S. 1201 (1211 ff.); rechtsvergleichend auch *Classen*, JZ 2009, S. 883.

⁶⁴ *Classen*, Europäische Integration und demokratische Legitimation, AöR 119 (1994), S. 238 (247 f.).

⁶⁵ Treffend *Wiederin*, ÖJZ 2010, S. 403.

on. Genau dies verbietet jedoch auch die tschechische Verfassungsordnung,⁶⁶ sodass mit der Zwei-Stränge-Legitimation auch in Zukunft das Auslangen gefunden werden muss.

Wie schwierig eine adäquate Erfassung der Funktion des Europäischen Parlaments ist, zeigt sich auch in der Terminologie: Teilweise zutreffend, wenngleich überspitzt und mit abwertendem Beigeschmack, ist die Beschreibung des Europäischen Parlaments als Vertretung der Völker durch das Bundesverfassungsgericht.⁶⁷ Präziser müsste man von einem Hybrid aus Völkerkammer und degressiv verzerrter Bürgerkammer⁶⁸ sprechen, der es niemandem wirklich recht machen kann. Das Dilemma des Europäischen Parlaments liegt darin, dass es mit nur einer Kammer denselben Effekt erzielen will, für den traditionelle Bundesstaaten zwei Kammern mit sorgsam austarierten Kompetenzabgrenzungen brauchen. Ein auch in der Bevölkerung Akzeptanz findendes Modell muss m.E. zumindest eine dem Prinzip der Wahlgleichheit verpflichtete Kammer vorsehen.⁶⁹ Eine Weiterentwicklung könnte über ein Zwei-Kammern-System führen, das eine nach gleichem Wahlrecht der Unionsbürger zusammengesetzte Bürgerkammer (europäische Kammer) um eine die Interessen der Nationalstaaten vertretende Völkerkammer (nationale Kammer) ergänzt.⁷⁰

V. Die besseren Europäer aus Brunn?

Kontrastiert man die Urteile des tschechischen Verfassungsgerichtshofes mit jenem des Bundesverfassungsgerichts fällt die Beurteilung eindeutig aus: Die Brüner Verfassungsrichter sind in Substanz und Rhetorik deutlich affirmativer zur europäischen Einigung als ihre Kollegen aus Karlsruhe. Dafür sind die Ausführungen zur vertikalen Kompetenzverteilung und zur demokratischen Legitimation der Union nur zwei Beispiele unter vielen.

⁶⁶ Zur ähnlichen Konstellation in Deutschland z.B. *Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? EuZW 2009, S. 724 (729).

⁶⁷ BVerfGE 123, 267 (371, 373 f.).

⁶⁸ Das Prinzip der degressiven Proportionalität hat noch einen weiteren Aspekt, der mit dem Problemkreis der Legitimation von Mehrheitsentscheidungen zusammenhängt. Die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament bevorzugt bekanntermaßen bevölkerungsarme Mitgliedstaaten. Ihnen soll die Akzeptanz der Mehrheitsentscheidung zumindest dadurch erleichtert werden, dass sie überproportional vertreten werden. Diese von *Schönberger*, *Der Staat* 47 (2009), S. 550, als Ausdruck föderativer Rücksichtnahme bezeichnete Verzerrung muss umso stärker sein, je geringer das Vertrauen der Gliedstaaten in die zentralen Entscheidungsmechanismen ist. Wo beständig die Majorisierung durch die Stimmbürger bevölkerungsreicherer Gliedstaaten befürchtet werden muss, sind Abstriche in der Wahlgleichheit auch weit jenseits demographischer Tatsachen die logische Konsequenz. Das erklären auch die von *Schönberger* beschriebenen Vergleichsbeispiele: Das Repräsentantenhaus in den USA bzw. Nationalrat in der Schweiz sichern ihren kleineren Gliedstaaten ebenfalls gewisse Vorteile, die aber bei weitem nicht an das Wahlrecht zum Europäischen Parlament heranreichen. Da in beiden Staaten ein gefestigtes Nationalbewusstsein vorhanden ist, müssen die Stimmbürger kleinerer Gliedstaaten nicht mehr über Wahlrechtsprivilegierungen geschützt werden – ob dies bereits in der Europäischen Union der Fall ist, muss hier zumindest bezweifelt werden (vgl. dazu *Müller-Franken*, *Die demokratische Legitimation öffentlicher Gewalt in den Zeiten der Globalisierung*, AöR 134 [2009], S. 542).

⁶⁹ *Halberstam/Möllers*, GLR 10 (2009), S. 1248, vertreten die Auffassung, dass das Insistieren auf zumindest einer egalitären Kammer nicht zweckmäßig ist, da in einem Gesetzgebungsprozess an dem beide Kammern beteiligt sein müssen, dieser Gleichheitseffekt wieder verschwindet. Dem kann entgegnet werden, dass das Beharren auf einer egalitären Kammer zumindest verhindert, dass Gesetzesbeschlüsse gegen die Mehrheit des Volkes getroffen werden. Gibt man die Forderung nach zumindest einer egalitären Kammer auf, so ist nicht einmal dies gesichert.

⁷⁰ Mögliche Modelle bei *Groß*, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, ZaöRV 63 (2003), S. 29 (53 ff.). Bereits heute wird diese Rolle in gewisser Weise vom Europäischen Rat bzw. Rat wahrgenommen (*Bleckmann*, *Das europäische Demokratieprinzip*, JZ 2001, S. 53 [56]).

Es ist daher davon auszugehen, dass sich das tschechische Verfassungsgericht einer evolutiven Fortentwicklung der europäischen Integration nicht in den Weg stellen wird. Liest man die tschechischen Urteile allerdings mit nationalstaatlich gefärbter Brille, so zeigen sich erstaunliche Konvergenzen hinsichtlich einer möglichen Entwicklung der Europäischen Union hin zu einem Bundesstaat, dem beide Gerichte eine Absage erteilen. Fazit: Während das Bundesverfassungsgericht die europäische Integration zum Stillstand verpflichtet, sind die Brünnener Verfassungsrichter für weitere Schritte noch offen – den großen Sprung verweigern jedoch beide.