

## Forum 7

### Spannungsfeld nationales Recht – EU Recht

Prof. Dr. Jörg Gundel, Lehrstuhlinhaber für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Universität Bayreuth

Prof. Dr. Jörg Gundel vermittelte den Teilnehmern die rechtliche Seite der Integration der EU-Länder.

#### **Der Ausgangspunkt: Die Herausforderungen der europäischen Integration für das Staatsrecht der Mitgliedsstaaten**

Ausgehend von der hierarchisch strukturierten Rechtsordnung der Bundesrepublik zeigte der Referent auf, dass das EU-Recht sich generell davon unterscheidet. Während die nationalen Rechtsordnungen durch ein Gesetzgebungsverfahren legitimiert seien, beruhe die europäische Rechtsordnung auf den abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen. Dabei ordne sich das nationale Recht nicht dem supranationalen unter, sondern die Staaten blieben nationale Einheiten.

Als weitere Besonderheit gelte, dass in den völkerrechtlichen Verträgen ein gemeinsamer Konsens vereinbarte werde, der Rechten und Pflichten der Mitglieder regle. So könne festgelegt werden, was unmittelbar im nationalen Recht wirksam sei und was in nationales Recht umgesetzt werden solle. Bei der starken Integration, die über klassische völkerrechtliche Verhältnisse hinausgeht, wurde der Europäische Gerichtshof (EuGH) als oberste Rechtsinstanz installiert. Ihm komme die Aufgabe zu, die Verträge bindend auszulegen. Jedes deutsche Gericht habe das Recht und teilweise die Pflicht den EuGH anzurufen, wenn es um Konflikte gehe, die durch das EU-Recht begründet seien. Die internationale Gerichtsbarkeit erteile in der Landessprache Auskunft.

Da in den EU-Verträgen, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zu sichern, inzwischen Mehrheitsentscheidungen (qualifizierte Mehrheit) die Einstimmigkeit abgelöst haben, entfalle das Vetorecht der Mitgliedsstaaten. Am Beispiel des Tabak-Werbeverbots werde dies deutlich.

Ebenso habe die Vereinbarung des Binnenmarktes weitere Verträge bedingt, wie z.B. das Schengen-Abkommen mit der Abschaffung der Binnengrenzen und der Verlagerung der Grenzsicherung an die Außengrenzen. Dies sei in letzter Konsequenz nicht gelöst, jedes Mitgliedsland verfare nach eigenen Regeln.

Besonderes Augenmerk verdiene Art. 50 des EU-Vertrags, in dem vereinbart wurde, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen könne, aus der Union auszutreten. Ebenso wurden die weiteren Konsequenzen hierzu festgelegt. Da unser Grundgesetz kein Austrittsrecht für Bundesländer beinhalte, zeige sich deutlich der Unterschied des EU-Rechts zur deutschen Rechtsordnung.

Inwieweit die Bundesrepublik an der Verwirklichung eines vereinten Europas mitwirke, lege Art. 23 des GG fest, in welchem insb. auf den unveränderlichen Verfassungskern nach Art. 79 hingewiesen werde. Potentielle Konflikte, die sich aus Rechtssetzungen der EU mit dieser

Regelung ergeben, können zu Vertragsanpassungen führen oder zur Prüfung des Zustimmungsgesetzes vor dessen Inkrafttreten, was zu einer Konfliktvermeidung beitrage.

Während im nationalen Recht Verfassungsbeschwerde erst erhoben werden könne, wenn eine Rechtsnorm in Kraft gesetzt worden, d.h. das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sei, gebe es für Rechtsakte im Zusammenhang mit EU-Rechtsvereinbarungen eine Sonderregelung. Ein Zustimmungsgesetz könne vom Bundespräsidenten erst unterschrieben werde, wenn bei einem möglichen Verstoß gegen das Grundgesetz das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung die Verfassungsmäßigkeit bestätigt habe. Bei nicht verfassungsmäßigen Rechtsakten könne ein Mitgliedsstaat seine Verfassung ändern, damit der Vertragstext konform sei, oder die Ratifizierung verweigern.

### **Konfliktlinien um die institutionelle Zukunft Europas: Die Maßstäbe der „Identitätskontrolle“ durch das BVerfG**

Mit der fortschreitenden Integration trat das Problem des Vorbehaltsbereichs für die Nationalstaaten auf. 2009 fällte das Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon, dem deutschen Zustimmungsgesetz und dem Begleitgesetz ein richtungweisendes Urteil. Die Souveränität eines Mitgliedsstaates sei grundsätzlich unverzichtbar. Die nationalen Verfassungsorgane, die für die Integration verantwortlich seien, dürfen in ihrer institutionellen Existenz und ihren Gestaltungsräumen nicht eingeschränkt werden. Dies betrifft z.B. das Staatsbürgerschaftsrecht, das Armeerecht, das Recht in kulturellen Angelegenheiten, wie Familie, Weltanschauung, Pressefreiheit, Religionsfreiheit. Erlässt ein Staat liberale Regelungen zum Gebrauch von Drogen oder zur Sterbehilfe, so kann dies zu Spannungen in der Gemeinschaft führen, rechtlich könne dagegen nichts eingewendet werden.

Weil es in der EU über Jahre hinweg keine Regelung der Grundrechte gab, wurde die europäische Menschenrechtskonvention mit eigenem Gerichtshof als Leitlinie angewandt, was jedoch zu Konflikten führte, da diese in manchen Fragen im Widerspruch zu den deutschen Grundrechten stehe. Aus diesem Grund wurde eine eigene Grundrechtscharta für die EU kodifiziert, die mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft trat.

Um ein Demokratiedefizit in der EU zu beseitigen, führte man die Wahl der Mitglieder des Europaparlaments ein. Somit sei die Demokratie über die nationalen Parlamente und den Europäischen Rat (dezentraler Strang) und das Europaparlament (konkurrierender zentraler Strang) gewährleistet. Über den Wahlmodus entscheide jedes Mitgliedsland. In Deutschland wurde die Frage einer 5 %-Klausel durch das BVerfG abgelehnt, da die Funktionsfähigkeit dieses Parlaments nicht so wichtig sei. Damit genügt es für eine Partei faktisch nur so viele Stimmen auf sich zu vereinen, um einen Sitz zu erhalten.

Eine Renationalisierung sei bereits beim Vertrag von Maastricht erkennbar, insb. da das Europaparlament keine Legitimität habe, denn die Stimmrechtsgleichheit sei nicht verwirklicht. Eine degressive Sitzverteilung wurde vom BVerfG für rechtmäßig erachtet, da das Parlament insg. nicht so wichtig sei.

### **Konflikte um das „letzte Wort“ zwischen EuGH und BVerfG**

Der EuGH gewährleiste, dass EU-Recht in allen EU-Mitgliedsländern auf die gleiche Weise angewendet werde und Sorge dafür, dass Länder und EU-Institutionen das EU-Recht einhalten. Von einem Ultra-Vires-Akt spricht man, wenn eine getroffene Entscheidung außerhalb der Kompetenzen der entscheidenden Stelle liege. Im Rahmen der OMT urteilte der EuGH, dass die EZB diese vornehmen dürfe, nur der primäre Anleihenkauf sei ihr

verboten. Das BVerfG, das eine Drohkulisse aufgebaut hatte, musste sich dieser Entscheidung anschließen, da die Vertragsbasis von Deutschland beschlossen gewesen sei.

Für die weitere Integration liege die Verantwortung nach wie vor beim Bundestag, nicht beim Europaparlament. Dies zeigte sich bei den Maßnahmen in der Eurokrise (Staatsschuldenkrise) deutlich; Hilfen an die verschuldeten Länder sowie die Installation des ESM musste der Bundestag zustimmen. Für neue gemeinsame Regeln sei eine neue vertragliche Basis nötig.

Neues Konfliktpotential gebe es um den Geltungsbereich der EU-Grundrechte. Diese seien für das Handeln der EU und die Mitgliedsstaaten, die EU-Recht vollziehen, verbindlich und somit vorrangig gegenüber dem GG anzuwenden.

### Fazit

Um das Spannungsfeld zu lösen wäre, eine bundesstaatliche Struktur für die EU notwendig. Diese ist nach Art. 23 GG nicht möglich und politisch nicht gewollt.

In den Diskussionsrunden wurden u.a. die Pkw-Maut, der Brexit, die Haltung Ungarns in der Flüchtlingspolitik, die Entwicklungen in Polen von der rechtlichen Seite angesprochen.

Die Forumsteilnehmer können das gewonnene Hintergrundwissen bei Unterrichtsthemen der 10. Jahrgangsstufe und der Oberstufe sehr gut abwenden.

Ulrike Drescher

### GG Art 23

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

### GG Art. 79

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln [1](#) und [20](#) niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.