

Ellen Bos · Jürgen Dieringer (Hrsg.)

Die Genese einer Union der 27

Die Europäische Union
nach der Osterweiterung

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Ellen Bos · Jürgen Dieringer (Hrsg.)

Die Genese einer Union der 27

Ellen Bos · Jürgen Dieringer (Hrsg.)

Die Genese einer Union der 27

Die Europäische Union
nach der Osterweiterung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15744-3

Inhaltsverzeichnis

Jürgen Dieringer

Einführung: Probleme der Integration und Herausforderungen für das neue Europa9

I. Grundlagen und theoretische Prämissen

Martin Große Hüttmann

Vom Elefanten, den blinden Männern und der EU-Osterweiterung:

Neue Herausforderungen für die Integrationstheorien 17

Jürgen Dieringer, Kai-Sebastian Melzer und Micha Wirtz

Die Europäische Union nach der Osterweiterung:

zur politisch-kulturellen und institutionellen Entwicklung37

Ulrich Hufeld

Der staatliche Souveränitätsvorbehalt in der EU: Polen als Paradigma55

Attila Ágh

Completing EU membership in Central Europe:

Lisbon Strategy and the qualitative catching-up process83

II. Wirtschaft, Finanzen und Soziales

Roland Sturm

Wettbewerbspolitik: Die Fortschritte ihrer Europäisierung 113

Klaus Beckmann

Tax competition strategies and Europe's fiscal constitution 125

Uwe Puetter

Regieren in der Eurozone und die wirtschaftspolitische Koordinierung in

der erweiterten Union – die Bedeutung deliberativer Entscheidungsprozesse 139

Zoltán Pogátsa

Cohesion Policy After 2007 157

Zoltán Cséfalvay

Regionalpolitik am Wendepunkt – Ungarn nach dem EU-Beitritt..... 169

Johannes Kleis

Perspektiven der europäischen Umweltpolitik nach der Osterweiterung 193

<i>Markus M. Müller</i> Daseinsvorsorge und die EU: Anmerkungen zu einem alten Streit und jüngeren Entwicklungen	205
<i>Andrej Stuchlik</i> Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union	213
<i>Petra Bendel</i> Die EU-Migrationspolitik: Exportschlager oder Neuorientierung?	227
<i>Michaela Willert</i> Was kann die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung leisten?	243

III. Außenbeziehungen

<i>Gisela Müller-Brandeck-Bocquet</i> Die Europäische Außenpolitik: Genese, Entwicklungsstand und Perspektiven	265
<i>Margareta Mommsen</i> Die Europäisch-Russischen Beziehungen – eine Europäische Perspektive	283
<i>Galina Michaleva</i> Die Europäische Union und die russländische Transformation - eine russische Perspektive	299
<i>Ellen Bos</i> Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine	317
<i>Margarete Klein</i> Die Beziehungen der EU zum Kaukasus: neue Dynamik ohne Strategie	331
<i>Antje Helmerich</i> Der westliche Balkan vor den Toren der Europäischen Union	351

VI. Außen- und Europapolitik in neuen Mitgliedstaaten

<i>Dieter Bingen</i> Polnische Europapolitik, polnische Nachbarschaftspolitik	381
<i>László J. Kiss</i> Integration, Nation und Modernisierung – Ungarns Außenpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts	397

Der staatliche Souveränitätsvorbehalt in der EU: Polen als Paradigma

Ulrich Hufeld

1 Polens Souveränität

„In der Sorge um unser Vaterland und seine Zukunft, nachdem wir im Jahre 1989 die Möglichkeit wiedergewonnen haben, souverän und demokratisch über unser Schicksal zu bestimmen, beschließen wir, das Polnische Volk – alle Staatsbürger der Republik ... uns diese Verfassung zu geben“.

Dieser Text aus der Präambel der polnischen Verfassung vom 2. April 1997 (Bos 2004: 157ff. zur Genese) steht in der modernen und seit den 80er Jahren des 18. Jahrhunderts klassisch gewordenen Tradition der Verfassungsgebung (Hufeld 2005a: 480ff). Staatsangehörigkeit der Bürger und die Souveränität der Bürgerschaft setzt die Präambel voraus. Bürger, die als Staatsbürger ihre verfassungsgebende Gewalt ergreifen, vollenden nur mehr das Werk der Staatsgründung. Die Verfassung als Krone der Staatsschöpfung. Im Krönungsakt verwandelt sich die verfassungsgebende in verfassungsgebundene Gewalt, Volkssouveränität in Staatssouveränität von Verfassungen wegen: „Die oberste Gewalt in der Republik Polen steht dem Volk zu. Das Volk übt die Gewalt durch seine Vertreter oder unmittelbar aus.“ (Art. 4) – „Die Organe der öffentlichen Gewalt handeln auf der Grundlage und in den Grenzen des Rechtes.“ (Art. 7) – „Die Verfassung ist das oberste Recht der Republik Polen.“ (Art. 8 Abs. 1)

Alles nur blanke Theorie? Mitnichten! Wenn Souveränität definiert wird „als freie Entscheidungsmöglichkeit in der Grenzsituation“ (Randelzhofer 2004: 157), dann war die Souveränitätsfrage nie aktueller; denn die Europäische Union – ein Projekt der Entgrenzung – führt ihre Mitgliedstaaten in immer neue Grenzsituationen. Wenn Verfassung definiert wird als gute Balance zwischen Politik und Recht, zwischen Ermächtigung und Entmachtung (Hufeld 2005a: 476, 482ff., 485ff.; Hufeld 2005b: 870), dann war die Verfassungsfrage niemals dringlicher; denn die Europäische Union – ein Projekt der Verrechtlichung – verändert die Balancesysteme der nationalen Verfassungen radikal¹ und ringt ihrerseits um ein Gleichgewicht zwischen europäischer Politik und vertragsrechtlicher Entmachtung.

In zwei spektakulären Fällen vor die Souveränitätsfrage gestellt, hat der polnische Verfassungsgerichtshof eindrucksvoll geantwortet. Er hat die „freie Entscheidungsmöglichkeit in der Grenzsituation“ ausgelotet und klargestellt, wie Polen zwischen Europapolitik und der Entmachtung durch Europarecht balancieren will. In der politischen und dogmatischen Klarheit der Entscheidungen zur Mitgliedschaft Polens in der EU (u. 2) und zum Europäischen Haftbefehl (u. 3) kommt der polnischen Verfassungsrechtsprechung zum

¹ Riklin 2006: 420: „Die Gesamtverfassung des modernen Staates erschöpft sich nicht mehr in der Staatsverfassung.“

Europaverfassungsrecht² paradigmatische Bedeutung zu für den staatlichen Souveränitätsvorbehalt in der EU (u. 4.).

2 Polens Beitrittsurteil

Vom Beitritt selbst, von Polens Mitgliedschaft in der Europäischen Union und allen damit verknüpften Souveränitätseinbußen handelt das Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 11. Mai 2005³. Die Grundlage für Polens Teilhabe am Prozess der Integration findet das Gericht ausschließlich in der polnischen Verfassung⁴. Europas Verfassung erweist sich als *Derivativerfassung*. Das Gericht rekonstruiert deren Rückbindung an das nationale Zustimmungsgesetz und seinen Rechtsanwendungsbefehl mit der gleichen Konsequenz wie das deutsche Bundesverfassungsgericht⁵. Den polnischen Souveränitätsvorbehalt entfaltet das Urteil in drei Dimensionen:

- *Der Quantitätsvorbehalt:* „Die Verfassung ermächtigt in Art. 90 Abs. 1 zur Übertragung der Kompetenzen der Staatsorgane lediglich ‚in einigen Angelegenheiten‘. Daraus ergibt sich das Verbot, sämtliche Kompetenzen eines Verfassungsorgans bzw. die Kompetenzen, die den Kern seiner Zuständigkeit bilden, oder alle staatlichen Kompetenzen in einem bestimmten Bereich zu verlagern.“ (Ziff. 7)
- *Der Kontrollvorbehalt:* „Die Mitgliedstaaten behalten das Recht zu beurteilen, ob die Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaften (der Union) beim Erlass der jeweiligen Rechtsvorschriften in den Grenzen der ihnen erteilten Befugnisse handelten und ob sie dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachteten. Vorschriften, die über diese Grenzen hinausgehen, haben keinen Vorrang vor denen des innerstaatlichen Rechts.“ (Ziff. 15)
- *Der Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt:* „Das Konzept und das Modell des Europarechts schufen eine neue Situation, in der in jedem Mitgliedstaat zwei autonome Rechtssysteme nebeneinander gelten. ... Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass es zu Kollisionen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der Verfassung kommen kann. ... Eine Kollision dieser Art kann keinesfalls durch die Annahme des Vorrangs der Regelungen des Gemeinschaftsrechts gegenüber denen der Verfassung beseitigt werden. ... In einer solchen Situation müsste vielmehr das Volk als Souverän, oder das zur Vertretung des Volkes von Verfassungs wegen befugte Organ der staatlichen Gewalt, die Entscheidung treffen, ob die Verfassung geändert wird, entsprechende Änderungen in den gemeinschaftlichen Regelungen angestrebt werden oder – im äußersten Fall – Polen aus der Europäischen Union austritt.“ (Ziff. 12 f.)

² Hier ist das Europaverfassungsrecht im weiteren Sinne gemeint: sowohl das vertragliche (das Primärrecht der EU und der EG; Sekundärrecht, soweit es das nationale Verfassungsrecht ändert) als auch das staatliche (Integrationsklauseln, das Recht der europainduzierten Verfassungsänderung).

³ K 18/04. Hier und im Folgenden zitiert nach der inoffiziellen deutschen Zusammenfassung – zugänglich über http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_18_04_DE.pdf – von Dr. Bolesław Banaszkiwicz, Leiter der Abteilung für Rechtsprechung und Studien im Büro des Verfassungsgerichtshofes, Warschau. Abdruck unten, Anhang I.

⁴ Ziff. 2 des Urteils (Fn. 3).

⁵ BVerfGE 89, 155 (187f., 190) – Maastricht; Hillgruber 2004: 976ff.

2.1 Der Quantitätsvorbehalt

Mit Rückhalt in Art. 90 Abs. 1 der Verfassung – Entäußerung von Hoheitsrechten lediglich „in einigen“ Angelegenheiten – kann der polnische Verfassungsgerichtshof dem Quantitätsvorbehalt schärfere Konturen geben als es dem Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil möglich war; die polnische Fassung prägt zugleich einen Kompetenzkern- und Sachbereichsvorbehalt aus. In der Auslegung des Art. 90 Abs. 1 gelangt der Gerichtshof zu einer apodiktischen Sentenz, indessen das Maastricht-Urteil seinen Quantitätsvorbehalt in den allgemeinen Legitimationszusammenhang stellen und aus dem Demokratieprinzip ableiten musste⁶.

Der polnische Quantitätsvorbehalt erweist sich als prototypische Selbstermächtigungsformel einer selbstbewussten Verfassungsjustiz. Offenheit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in der Handhabung machen ihr Geheimnis aus. Der Sachbereichsvorbehalt etwa – Verbot der Kompetenzverlagerung für „*alle staatlichen Kompetenzen in einem bestimmten Bereich*“ – will keinen subsumtionsfertigen Maßstab anbieten. Die Formel gibt keinen Aufschluss darüber, ob etwa der „Bereich“ Subventionspolitik ein „bestimmter“ ist und mit den Art. 87–89 EG-Vertrag so vollständig („alle“) „verlagert“, dass sich die polnische Verfassung der Entstaatlichung, Europäisierung und Verrechtlichung der Subventionspolitik widersetzt. Ähnlich steht es um den Kernbereichsvorbehalt. Wann ein Verfassungsorgan im „*Kern seiner Zuständigkeit*“ betroffen ist, entscheidet der polnische Verfassungsgerichtshof *in concreto*, autoritativ und mit der richterlichen Kraft des letzten Wortes.

Der Quantitätsvorbehalt erfüllt eine weitere Funktion; er ist die wohl einzige Sicherheitsvorkehrung zum Schutz gegen die „umstürzende Evolution“⁷; das ist seine wichtigste Funktion: Er soll verhindern, dass Quantität in Qualität umschlägt; dass die Aneinanderreihung einzelner, für sich genommen unproblematischer Kompetenzverluste auf dem Weg der „Einzelermächtigungen“ in die „immer engere Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EU-Vertrag) *in summa* die Entstaatlichung Polens bewirkt: „Insbesondere darf man auf Grund der verfassungsrechtlichen Regelungen keine Kompetenzen von substantiellem Gewicht übertragen, infolge deren Preisgabe die Republik Polen nicht mehr als ein souveräner und demokratischer Staat fungieren könnte.“⁸ Die Botschaft entspricht der des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts: „Aus alledem folgt, dass dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen“ (BVerfGE 89, 155 [186]).

⁶ BVerfGE 89, 155 (184–186): „Ein Übergewicht von Aufgaben und Befugnissen in der Verantwortung des europäischen Staatenverbundes würde die Demokratie auf staatlicher Ebene nachhaltig schwächen ...“.

⁷ Hufeld 1997: 129–132; Lerche 1993: 144 hat darauf hingewiesen, dass sich „ein einmaliger Kraftakt zur Erzeugung europäischer Gesamtstaatlichkeit“ kaum mehr im Gefüge des Grundgesetzes vorstellen lasse, „wohl aber die – so überhaupt – wahrscheinlichere schrittweise (in zeitlicher wie materieller Hinsicht) Ausbildung von Schwebeverhältnissen bis hin zur möglicherweise einmal konstatablen Erlangung eines (para-)staatlichen Gesamtzustandes“. Strukturell vergleichbar die „schleichende Gesamtänderung“ in Österreich; dazu Gamper 2005: 199ff.

⁸ Ziff. 8 des Urteils (Fn. 3).

2.2 Der Kontrollvorbehalt

Auch der Kontrollvorbehalt, den der polnische Verfassungsgerichtshof für „die Mitgliedstaaten“, für Polen, letztlich für sich selbst reklamiert (o. vor 2.1), rekurriert auf eine in Deutschland wohlbekannte Grundentscheidung. Der Anspruch der nationalen Verfassungsgerichte, die Kompetenzausübung der Unions- und Gemeinschaftsorgane unter Kontrolle zu halten und Kompetenzanmaßungen abzuwehren – Tatbestand: ausbrechender Rechtsakt; Rechtsfolge: Unverbindlichkeit –, steht und fällt mit dem Status der nationalen Zustimmungsgesetze. Das deutsche Bundesverfassungsgericht und der polnische Verfassungsgerichtshof schreiben den nationalen Integrationsgesetzen die Bedeutung einer Basisverfassung zu. Demgemäß verbleibt dem *vertraglichen* Europaverfassungsrecht der Status der *Derivativverfassung* (und obliegt dem Europäischen Gerichtshof die Entscheidungshoheit über Kompetenzgrenzen wiederum nur nach Maßgabe der Basisverfassung): „Geltung und Anwendung von Europarecht in Deutschland hängen von dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes ab. Deutschland wahrt damit die Qualität eines souveränen Staates aus eigenem Recht und den Status der souveränen Gleichheit mit anderen Staaten“⁹. Eben diese Souveränität beansprucht auch Polen.

Indem die Verfassungsgerichte die so konstruierte Staatssouveränität den Letztinterpreten der Zustimmungsgesetze anvertrauen, sich selbst also¹⁰, liegt es an ihnen, das Konfliktpotential im Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof zu bedenken und den Kontrollvorbehalt angemessen zu handhaben. Die Tendenz mag europaweit dahin gehen, den verfassungsrichterlichen Kontrollvorbehalt der Staaten als Notrecht mit Ausnahmecharakter¹¹ zu konzipieren. Dieser Konsens wird aber nur halten, solange die europäischen Sekundärrechtsakte – mögen sie, je nach Interpretation der Zustimmungsgesetze, „ausbrechen“ oder nicht – mit den nationalen Verfassungen vereinbar sind. Das ist die Hauptbotschaft aus Warschau! In Deutschland ist diese Problemdimension bislang nicht diskutiert worden. Dass ein Sekundärrechtsakt einerseits mit dem Primärrecht und dem Zustimmungsgesetz vereinbar ist (also nicht „ausbricht“), andererseits aber unvereinbar mit der nationalen Verfassung, kommt für Deutschland nicht in Betracht: das Integrationsgesetz ist selbst verfassungsänderndes Gesetz und ermöglicht Verfassungsänderungen (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG), so dass ein verfassungskonformes Zustimmungsgesetz von vornherein das europäische Primärrecht, künftiges Sekundärrecht und das nationale Verfassungsrecht aufeinander abstimmt (näher dazu u. 4.3).

Anders in Polen. Dort interessiert nicht nur, ob der europäische Sekundärrechtsakt Rückhalt findet im konsentierten Primärrecht (Kontrollvorbehalt); in Polen interessiert auch, ob die Rechtsakte, die das europäische Vertragssystem hervorbringt, vor Art. 8 Abs. 1 der Verfassung bestehen: dem Vorranganspruch der polnischen Verfassung („*das oberste Recht der Republik Polen*“). Daraus erwächst der – für die polnische Europapolitik und das polnische Souveränitätsverständnis höchst bedeutsame – Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt.

⁹ BVerfGE 89, 155 (190). Vgl. aber demgegenüber die Rechtsprechung des französischen Verfassungsrates, u. im Text bei Fn. 26f.

¹⁰ BVerfGE 89, 155 (188): „Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.“

¹¹ Vgl. dazu Walter 2005: 79ff.; Masing 2006: 265 („Eventualvorbehalt“).

2.3 Der Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt

Der polnische Souveränitätsvorbehalt in seiner dritten Dimension (o. vor 2.1 Punkt) hat es in sich. Er ist dogmatisch anspruchsvoll und politisch konfliktträchtig. Der Gerichtshof hat ihn aktualisiert mit seiner Entscheidung zum Europäischen Haftbefehl (u. 3). Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt findet sich an prominenter Stelle im polnischen Beitrittsurteils: „Der Beitritt Polens zur Europäischen Union stellt den Vorrang der Verfassung innerhalb der gesamten Rechtsordnung im Hoheitsgebiet der Republik Polen nicht in Frage.“

Wenn Polen diesen Satz zum Grundprinzip seines staatlichen Europaverfassungsrechts erhebt und lediglich sein einfaches Gesetzesrecht dem Vorrang des Europarechts unterwirft¹², kommt es nicht umhin, im Kollisionsfall entweder auf die Anpassung des Europarechts an die polnische Verfassung zu drängen oder die Verfassung dem Europarecht anzupassen. Eben darauf besteht der Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt. Er nimmt in erster Linie den Integrationsgesetzgeber in die Pflicht. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Verfassung nicht dazu ermächtigt, „einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ die Kompetenz anzuvertrauen, Rechtsvorschriften zu erlassen oder Entscheidungen zu treffen, die mit der Verfassung ... im Widerspruch stünden“¹³. Der polnische Gesetzgeber verfügt somit nicht über das Instrument, das Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG dem deutschen Integrationsgesetzgeber zur Verfügung stellt; dieser kann kraft seiner Integrationsgewalt Verfassungsänderungen inhärent *mitbeschließen*, aber auch *ermöglichen*, d.h. europäisches Primärrecht in Geltung setzen, das Sekundärrecht mit verfassungsändernder Wirkung freisetzt. Dem polnischen Gesetzgeber bleibt in Zukunft, wenn sich die Kollision in den Vertragsverhandlungen nicht hat vermeiden lassen und die Ratifikation ansteht, nur der direkte Weg: vorherige oder parallele Anpassung der Verfassung (Entscheidungsvorbehalt) zum Schutz ihrer Integrität (Hierarchievorbehalt) und im Zeichen der Integrationsfähigkeit Polens. Die Kompetenz zur Änderung der Verfassung (Art. 235) ist nicht Teil der Integrationsgewalt (Art. 90). Besteht Ungewissheit, kann der Präsident die Verfassungsmäßigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages noch vor seiner Ratifikation verfassungsgerichtlich klären lassen (Art. 133 Abs. 2).

Wie aber steht es um Polens Integrationsfähigkeit, wenn der Gesetzgeber die Kollision nicht *a priori* auflöst, sondern *a posteriori* – nach der Ratifikation – mit einer *verfassungswidrigen Vertragsbestimmung* und/oder einem *verfassungswidrigen Sekundärrechtsakt* konfrontiert wird? Das ist die Situation der politischen Zuspitzung, ein juristisches und politisches Dilemma, durch das sich Polen bis Oktober 2006¹⁴ in Sachen Europäischer Haftbefehl hindurchmanövrieren muss.

¹² Art. 91 Abs. 3 der polnischen Verfassung: „Das von einer internationalen Organisation hervorgebrachte Recht wird unmittelbar angewandt und hat im Fall der Unvereinbarkeit mit dem Gesetz den Vorrang, wenn es sich so aus einem von der Republik Polen ratifizierten Vertrag, durch den eine internationale Organisation gebildet wird, ergibt.“

¹³ Ziff. 8 des Urteils (Fn. 3).

¹⁴ Der Gerichtshof hat im April 2005 das Außerkrafttreten der verfassungswidrigen Vorschriften der polnischen Strafprozessordnung zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl um 18 Monate aufgeschoben: Urteil v. 27.4.2005, P 1/05. Im Folgenden zitiert nach der inoffiziellen deutschen Zusammenfassung (Abdruck unter Anhang II) – zugänglich über http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/P_1_05_DE.pdf – von Dr. Bolesław Banaszkiewicz, Leiter der Abteilung für Rechtsprechung und Studien im Büro des Verfassungsgerichtshofes, Warschau.

3 Auslieferungsschutz in Polen unter Europäisierungsdruck

Die Sache ist brisant. Sie betrifft die Uridee der Staatlichkeit – die Relation zwischen Schutz und Gehorsam. Der Staat erwartet von seiten des Bürgers Gehorsam und schuldet seinerseits Schutz, insbesondere vor Auslieferung des Bürgers an eine fremde Staatsgewalt. Keine Verfassung formuliert das Bekenntnis zu Gehorsampflicht und Schutzversprechen klarer als die polnische: „Jedermann hat die Pflicht, das Recht der Republik Polen zu beachten.“ (Art. 83) – „Die Republik Polen ... gewährleistet ... die Sicherheit der Staatsbürger“ (Art. 5).

Seit dem Beitritt zur Europäischen Union steht die polnische Schutzverheißung unter Europäisierungsdruck. Zwar garantiert Polen von Verfassungs wegen, nach wie vor dem Beitritt unverändert, ohne jede Einschränkung (Art. 55 Abs. 1): „Die Auslieferung eines polnischen Staatsbürgers ist verboten.“ *Andererseits* jedoch verpflichtet die Verfassung auf Völkerrechtsfreundlichkeit (Art. 9), auf Unionstreue – auf Folgsamkeit gegenüber dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl¹⁵. Dessen primärrechtliche Grundlage (Art. 31 EU-Vertrag) hat Polen im Zuge des Beitritts ratifiziert. Der Rahmenbeschluss drängt auf „ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden“, das den herkömmlichen zwischenstaatlichen Auslieferungsschutz aufhebt im europäischen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Zum Übergabesystem gehört, dass die Staaten innerhalb der Union *auch eigene Staatsbürger* ausliefern bzw. nunmehr „übergeben“. Das „Vertrauen der Bürger in den gesicherten Aufenthalt auf dem Gebiet des Staates, zu dem sie eine verfassungsrechtlich gewährleistete Verbindung in Form der Staatsangehörigkeit haben“¹⁶ verwandelt sich, wenn das Projekt gelingt, in ein europäisches Vertrauen in Anknüpfung an die Unionsbürgerschaft.

Darauf war Polen am Tag des Beitritts nicht vorbereitet und steht seither in einem offenen Normenkonflikt. Das ist der Kollisionsfall nach Ratifikation. Die Normenhierarchie steht unter Verfassungsschutz (Art. 8 Abs. 1). Also bleibt, wenn und weil eine einstimmige (Art. 34 Abs. 2 EU-Vertrag) Änderung des Rahmenbeschlusses nicht in Sicht ist, nur die politische Entscheidung zwischen nachhinkender Verfassungsänderung und Austritt aus der Europäischen Union. So jedenfalls hat der Verfassungsgerichtshof den polnischen Souveränitätsvorbehalt in seiner Ausprägung als Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt (o. vor 2.1, 3. Punkt) konzipiert.

Nachhinkende Verfassungsänderung heißt aber: Über die Anpassung des Art. 55 Abs. 1 wird nicht in einem großen Ratifikationspaket entschieden, nicht im Kontext einer Vertragsreform, sondern in der prekären Wahl zwischen Befreiungsschlag und doppeltem Rechtsbruch (Verletzung der unionsrechtlichen Pflicht, Rahmenbeschlüsse umzusetzen, und Verletzung der Verfassungspflicht, völkerrechtliche Verträge zu erfüllen). Das ist die Konsequenz der polnischen Systementscheidung gegen die *synchrone* und für die *separative* Integrationsgesetzgebung (vgl. o. 2.3). Sie läuft Gefahr, die rechtzeitige Anpassung zu versäumen. Dafür steht beispielhaft der Widerstand der polnischen Verfassung (Art. 55

¹⁵ RbEuHb 2002/584/JI v. 13.6.2002, ABIEG Nr. L 190 S. 1. Dagegen den Kontrollvorbehalt (o. im Text 2.2) zu aktivieren, hat Polen so wenig Anlass wie jeder andere EU-Staat: Der RbEuHb hält sich im Rahmen der Ermächtigung (Art. 31 Abs. 1 lit. a, b EU).

¹⁶ Zitat aus dem Haftbefehl-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts v. 18.7.2005, NJW 2005, 2289 (2290); dazu ausführlich Hufeld 2005b: 865ff.

Abs. 1) gegen den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl. In Polen „ist der Umstand, dass ein innerstaatliches Gesetz zum Zwecke der Umsetzung des sekundären Unionsrechts erlassen wurde, an sich noch keine Gewähr dafür, dass es materiell mit den Normen der Verfassung vereinbar ist.“¹⁷

Für diese Vereinbarkeit zu sorgen, obliegt dem Gesetzgeber im Verfahren des Art. 235 Abs. 4: „Das Gesetz über die Verfassungsänderung wird vom Sejm mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl beschlossen. Der Senat beschließt es mit absoluter Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Senatorenzahl.“ Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl erheischt eine Änderung des Art. 55 Abs. 1, der zum Kapitel II, zum Grundrechtsteil der polnischen Verfassung gehört. Damit ist die Änderung ein Fall des Art. 235 Abs. 6, der für ein Fünftel der Abgeordneten das Recht (nicht die Pflicht) vorsieht, das verabschiedete Änderungsgesetz einer Volksabstimmung zuzuführen; das Volk entscheidet dann mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

So resultiert aus der separativen Integrationsgesetzgebung eine aus dem europäischen Kontext herausgehobene „Anpassungspolitik“, eine auf Einzelfragen kaprizierte und je nach Gegenstand hochpolitische Entscheidungssituation. Das absolute Auslieferungsverbot des Art. 55 Abs. 1 gerät gleichsam singularisiert in die politische Debatte.

Eine negative Bewertung des polnischen Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalts wird auf die Zusatzbelastung der polnischen Integrationspolitik verweisen, auch darauf, dass eine europarechtlich gebotene Verfassungsänderung nach politischen Gesichtspunkten, womöglich missbräuchlich terminiert werden kann. Eine positive Bewertung wird den Souveränitätsvorbehalt gerade umgekehrt ob seiner politischen Tragweite würdigen. In separierten Entscheidungen, über die Integrationsgesetzgebung einerseits, über die Anpassung der Verfassung andererseits, gibt sich Polen Rechenschaft in aller Transparenz: über seinen Beitrag zum Prozess der europäischen Integration und, darauf bezogen, aber politisch und rechtlich unterscheidbar, über seine Verfassungsidentität.

4 Polen und andere: Der Souveränitätsvorbehalt im Vergleich

Den staatlichen Souveränitätsvorbehalt in der EU macht nicht Polen allein geltend. Keiner der „Herren der Verträge“ (BVerfGE 89, 155 (190)) zieht jenes Vor-Recht zurück, von dem jede Änderung der Gründungsverträge (Art. 48 EUV) und jeder Beitritt (Art. 49 EUV) abhängt, letztlich die Geltung des Europarechts und die Existenz der Europäischen Union: die einzelstaatliche Zustimmung in je eigener Verfassungshoheit (Kirchhof 2003: 898ff). Freilich gestattet die eigene Verfassungshoheit auch, den Souveränitätsvorbehalt eigenständig auszuprägen, mehr oder weniger weit *zurückzunehmen*; das deutsche Bundesverfassungsgericht formuliert: „Selbst die weitreichende supranationale europäische Integration, die sich für den aus der Gemeinschaftsquelle herrührenden innerstaatlich unmittelbar wirkenden Normanwendungsbefehl öffnet, steht unter einem, allerdings weit zurückgenommenen Souveränitätsvorbehalt“ (BVerfGE 111, 307 (319) – *Görgülü*). Die vergleichende Darstellung beschränkt sich im Folgenden auf Spanien, Frankreich und Deutschland¹⁸.

¹⁷ Ziff. 7 Haftbefehl-Urteil (o. Fn. 14).

¹⁸ Zu weiteren Ländern mit zahlreichen Nachw. Grabenwarter 2003: 284ff.

4.1 Spanien: *supremacía und primacía*

Die Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts vom 13. Dezember 2004¹⁹ kann als Zwillingsschwester des polnischen Beitritts-Urteils gelten. Wohl handelt es sich um zweieiige Zwillinge, geboren aus zwei verschiedenen Verfassungssystemen; und doch sind sie des gleichen Geistes Kinder und sehen sich frappierend ähnlich.

Auch im spanischen Urteil waltet der Geist der nationalen Souveränität. Mit Rücksicht darauf, dass jede „Übertragung der Kompetenzausübung an die Europäische Union ... den souveränen Befugnissen des Staates unausweichliche Grenzen auferlegt“, zieht das Gericht materielle Grenzen der Integrationsgesetzgebung. „Diese materiellen Grenzen, die nicht ausdrücklich in die Verfassungsbestimmung aufgenommen sind, sich aber konkludent aus der Verfassung und dem wesentlichen Sinn eben dieser Bestimmung ergeben, finden ihren Ausdruck in der Achtung der in unserer Verfassung verankerten Souveränität des Staates, unseren grundlegenden Verfassungsstrukturen sowie dem System der Grundwerte und -prinzipien, in welchem die Grundrechte eine entsprechend wesentliche Bedeutung erlangen“ (EuR 2005, 343). Der Kontrollvorbehalt (vgl. o. 2. vor 2.1) taucht in einem *obiter dictum* auf²⁰.

Im Zentrum des Urteils steht die Entfaltung des Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalts. Wie in Polen, so steht auch in Spanien das Bekenntnis zur Hierarchie – und zur eigenen Verfassung an ihrer Spitze – im engen Zusammenhang mit der Systemscheidung für die separative Integrationsgesetzgebung. Art. 95 Abs. 1 der spanischen Verfassung stellt klar: „Der Abschluss eines internationalen Vertrages, der verfassungswidrige Bestimmungen enthält, bedarf der vorherigen Änderung der Verfassung.“ Diese Vorschrift, die dem Grundprinzip des polnischen Europaverfassungsrechts²¹ entspricht, widersetzt sich einer synchronen Integrationsgesetzgebung, die Ratifikation und Verfassungsänderung in eins fallen lässt. Vor allem aber lädt sie ein zur Hierarchisierung. Die Integrität der Verfassung bleibt allemal unangetastet, wenn der Gesetzgeber jede Kollision mit Europarecht durch Verfassungsänderung ausräumt. So kann der europarechtliche Vorranganspruch gefahrlos beschränkt werden auf das Verhältnis zwischen Europarecht und dem nationalen Recht unterhalb der Verfassung.

In den Worten des spanischen Verfassungsgerichts: Art. 93 – der spanische Europa-Artikel – sei zweifellos der „Tragpfeiler“ der Integration, indessen „*kein Mittel zur Revision*“; Revision vor Integration; erst wenn die qualifizierte Mehrheit sich findet und die Verfassungsänderung nach den allgemeinen Regeln (Art. 166 ff.) zustande kommt, dann erst „erfolgt der souveräne Vorgang einer Übertragung der Ausübung von Kompetenzen aus der

¹⁹ Erklärung DTC 1/2004 zur Vereinbarkeit des Vertrages über eine Verfassung für Europa mit der spanischen Verfassung; deutsche Übersetzung: EuR 2005, 339 (mit einer Anmerkung von Anne C. Becker, ebda S. 353ff.).

²⁰ „Für den kaum denkbaren Fall, dass das Recht der Europäischen Union in seiner weiteren Entwicklung nicht mehr mit der spanischen Verfassung in Einklang zu bringen wäre, ohne dass die hypothetischen Überschreitungen des europäischen Rechts hinsichtlich der eigenen europäischen Verfassung über die dort vorgesehenen herkömmlichen Rechtsbehelfe erhoben würden, könnten die Wahrung der Souveränität des spanischen Volkes und der Vorherrschaft (*supremacía*), mit der sich die Verfassung versehen hat, in letzter Instanz von diesem Gerichtshof verlangen, die Probleme, die in einem solchen Fall aufgeworfen würden und die aus der aktuellen Perspektive als inexistent angesehen werden, über die einschlägigen verfassungsrechtlichen Verfahren anzugehen.“ (EuR 2005, 347)

²¹ Siehe oben im Text bei Fn. 12f.

Verfassung.²² Daraus ergibt sich ohne weiteres die Unterscheidung zwischen Vorrang (*primacía*) des Europarechts und Vorherrschaft (*supremacía*) der spanischen Verfassung. Jener sei nicht als hierarchische Überordnung zu verstehen; denn höchste Norm sei die spanische Verfassung (EuR 2005, 343, 345): „Hinter der Vorherrschaft (*supremacía*) steht der hierarchisch höherrangige Charakter einer Norm, weswegen sie Geltungsgrund der ihr nachgeordneten Normen ist, mit der Folge der Ungültigkeit der niedrigeren Normen, wenn sie gegen das in der höherrangigen Norm zwingend Angeordnete verstoßen“ (EuR 2005, 346). Der europarechtliche Vorrang (*primacía*) wird zur Chiffre für ein „Regime der Anwendbarkeit“: Union und Gemeinschaft werden „von Verfassungen wegen ermächtigt“, dem Unions- oder Gemeinschaftsrecht in der Konkurrenz mit spanischem Unterverfassungsrecht „Anwendungspräferenz“ zu verleihen.

Die Gefahren der separativen Integrationsgesetzgebung, die in Polen offenbar geworden sind, kann allerdings auch Spanien nicht vermeiden. Findet Ratifikation ohne Revision statt, droht „eine eventuelle Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Vertragsbestimmung“, die womöglich „Störungen ... für die Außenpolitik und die internationalen Beziehungen des Staates mit sich bringen würde.“²³ Art. 95 der spanischen Verfassung bemüht sich nach Kräften, das Dilemma (vgl. o. 3) zu verhindern, erhebt die vorherige Verfassungsänderung zum strikten Imperativ (Abs. 2) und gestattet sowohl der Regierung als auch den beiden Kammern, das Verfassungsgericht zu einer „Erklärung“ über einen „Widerspruch“ zwischen Vertrag und Verfassung aufzufordern²⁴. Wenn aber der Widerspruch erst nach Ratifikation zu Tage tritt, hilft auch in Spanien nur die nachhinkende Verfassungsänderung; andernfalls geraten *supremacía* und *primacía* außer Balance.

Wie das polnische Beispiel lehrt (o. 3), ist die nachhinkende Verfassungsänderung nicht unwahrscheinlich. Die Wahrscheinlichkeit wächst mit der Unbestimmtheit der primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Geht eine relativ unbestimmte, nach den Maßstäben des nationalen Verfassungsrechts gerade noch hinnehmbare²⁵ Ermächtigung in den Vertrag ein, so mag daraus – unvorhergesehen oder unvorhersehbar – ein verfassungswidriger Sekundärrechtsakt hervorgehen. Dieser erweist sich im polnischen und im spanischen System nicht als „ausbrechender“ (o. 2.2), wohl aber als „einbrechender“ Rechtsakt: Er steht im Einklang mit dem Integrationsgesetz, nicht jedoch mit der Verfassung. Anpassung tut not.

4.2 Frankreich: Souveränitätsvorbehalt als Politikvorbehalt

Exakt für diese Situation hat sich auch Frankreich das letzte Wort vorbehalten. Der Verfassungsrat hat den französischen Hierarchievorbehalt in einer vielbeachteten Entscheidung

²² Zitate: EuR 2005, 342. Anders freilich, wenn der zur Ratifikation anstehende Vertrag mit der Verfassung vereinbar ist. Dann ist kein Verfahren der Verfassungsänderung vorzuschalten, sondern der Weg frei für die Integrationsgesetzgebung (Art. 93 der spanischen Verfassung). So lag es im hiesigen Verfahren (Fn. 19): Der Verfassungsvertrag konnte ohne Verfassungsänderung ratifiziert werden.

²³ EuR 2005, 340 (dort Zitat aus der früheren Verfassungsgerichtsentscheidung DTC 1/1992).

²⁴ In diesem Verfahren erging auf Anfrage der Regierung das hier besprochene Urteil DTC 1/2004. „Mit dieser gerichtlichen Vorabkontrolle stellt die Verfassung ihre Vorherrschaft (*supremacía*) gegenüber den völkerrechtlichen Normen ... sicher“; „Der Widerspruch wird also aufgelöst, indem er von vornherein vermieden wird“ (EuR 2005, 340f.).

²⁵ Vgl. zur Bestimmtheit des „Integrationsprogramms“ BVerfGE 89, 155 (187f.).

vom 10. Juni 2004 dahin gefasst, dass gemeinschaftsrechtliche Richtlinien „kraft eines verfassungsrechtlichen Gebots in das interne Recht übertragen werden, was nur bei einer ausdrücklich verfassungswidrigen Bestimmung verhindert werden kann“²⁶. Frankreich schneidet seinen Souveränitätsvorbehalt hier nicht auf den „ausbrechenden“, sondern auf den „einbrechenden“ Rechtsakt zu: Die Republik akzeptiert, dass „allein dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zukommt ... darüber zu entscheiden, ob eine gemeinschaftsrechtliche Richtlinie die in den Verträgen festgelegte Kompetenzverteilung und die in Art. 6 des Vertrages über die Europäische Union geschützten Grundrechte achtet“ (EuGRZ 2005, 49 [50]). Somit wird über „ausbrechende“ Rechtsakte in Luxemburg befunden – dann aber in Paris über „einbrechende“. Übersetzt in die Dreiteilung des staatlichen Souveränitätsvorbehalts (o. 2 vor 2.1): Paris interessiert sich nicht für den Kontroll-, sondern allein für den Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt. Der Verfassungsrat zeigt sich entschlossen, den Vorrang der französischen Verfassung gegen jene „ausdrücklich verfassungswidrige Bestimmung“ gemeinschaftsrechtlicher Provenienz zu verteidigen.²⁷

Freilich, bevor sich der Verfassungsrat auf diese Rolle zurückzieht, auf ein Wächteramt am Ende aller Rechtserzeugungsprozeduren, schützt er präventiv – vor Ratifikation – die „*unabdingbaren Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität*“. Anders als die Formulierung vermuten lässt, steckt darin aber kein französischer Quantitätsvorbehalt zur Verhinderung der umstürzenden Evolution (vgl. o. 2.1). Vielmehr handelt es sich wieder um den Hierarchie-, vor allem aber um den französischen demokratischen Entscheidungsvorbehalt, der Dispositionen über die nationale Souveränität (Art. 3 Abs. 1 der franz. Verf.) dem Volk und dem Parlament anvertraut. Die Formel erfüllt nicht den Zweck, von Verfassungen wegen einer Zone der Unverfügbarkeit auszuweisen. Der Verfassungsrat geht nicht darauf aus, materielle Grenzen der Integration abzustechen. Der Souveränitätsverzicht ist in Frankreich viel weniger eine verfassungsrechtliche als eine verfassungspolitische Frage – und für den Verfassungsrat kein Thema der Entmachtung und Entpolitisierung, sondern der Ermächtigung und (Re-)Politisierung. Und nicht zuletzt spielt der Präsident eine herausgehobene Rolle in der französischen Integrationspolitik.

Anhand der „unabdingbaren Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität“ stellt der Verfassungsrat die Weichen: „Wenn der vom Präsidenten der Republik, vom Premierminister, vom Präsidenten einer der beiden Kammern oder von sechzig Abgeordneten oder sechzig Senatoren angerufene Verfassungsrat erklärt hat, dass eine internationale Verpflichtung eine verfassungswidrige Klausel enthält, so kann die Ermächtigung zu deren Ratifizierung oder Zustimmung erst nach Verfassungsänderung erfolgen“. Die Norm (Art. 54) weist dem Verfassungsrat die gleiche Lotsenfunktion zu, die auch die Verfassungsgerichte Polens und Spaniens im Rekurs auf den Vorrang bzw. die Vorherrschaft der Verfassung ausfüllen. Art. 54 der französischen, Art. 133 Abs. 2 der polnischen und Art. 95 Abs. 2 der spanischen Verfassung liegen auf einer Linie: Präventive Normenkontrollverfahren im Zeichen der internationalen Vorsicht und normhierarchischen Vorsorge. Der französische Verfassungsrat gibt die Ratifikation frei – oder stellt die Kollision zwischen Vertrag und Verfassung fest.²⁸ Das präventive verfassungsgerichtliche Verfahren endet mit der Rückverweisung an die Politik.

²⁶ Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 2004-496 DC v. 10. 6. 2004, EuGRZ 2005, 49 (50).

²⁷ Näher dazu Walter 2005: 80f. mit zahlreichen Nachweisen.

²⁸ Walter 2005: 78 zu den Prüfungsmaßstäben (Vertrag verstößt unmittelbar gegen eine Verfassungsnorm oder einen Verfassungsgrundsatz; Vertrag berührt die „unabdingbaren Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität“).

In Kollisionsfällen allerdings findet die integrationspolitische Willensbildung im Verfahren der Verfassungsänderung²⁹ statt, sei es, dass die Kollision verfassungsgerichtlich festgestellt (Art. 54) oder außergerichtlich antizipiert wird, sei es, dass der europäische Rechtsakt in die französische Verfassung „einbricht“: die Einbeziehung Frankreichs in den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl berührte gewiss die „unabdingbaren Voraussetzungen für die Ausübung der nationalen Souveränität“. Darum musste Frankreich seine Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit politisch herstellen und auf Verfassungshöhe dokumentieren (Art. 88-2 Abs. 3): „Das Gesetz legt die Regeln über den europäischen Haftbefehl in Anwendung der Rechtsakte fest, die auf Grundlagen des Vertrages über die Europäische Union ergangen sind.“

Souveränitätsvorbehalt als Politikvorbehalt. Frankreichs Verfassung trennt zwischen „einfacher“ Integrationspolitik, die ohne Verfassungsänderung und ohne Volksentscheid auskommt, und „qualifizierter“ Integrationspolitik. Diese findet unter anderen Vorzeichen statt, gelingt nur im Verfahren der Verfassungsänderung oder hängt von der Zustimmung des Volkes ab. Wenn nicht der Verfassungsrat (Art. 54) den einen oder den anderen Weg weist, dann der Präsident, indem er einen Volksentscheid ansetzt³⁰. Das „Non“ der Franzosen am 29. Mai 2005 zum Europäischen Verfassungsvertrag hat wieder bewusst gemacht, dass nicht nur jede Volksabstimmung ein Politikum ist, sondern ebenso die Bestimmungsmacht des Präsidenten über die unmittelbare Teilhabe des Volkes an der Integrationspolitik. Deshalb hat die Verfassungsänderung vom 28. Februar 2005, beschlossen im Kongress³¹, keine geringe Bedeutung. Sie hat die Macht des Präsidenten in der Beitrittspolitik gestutzt. Die Beitrittsrunde mit Rumänien und Bulgarien mag in Frankreich noch parlamentarisch zu bewältigen sein³², danach jedoch gilt der neue Art. 88-5: „Jeder Gesetzentwurf, der zur Ratifizierung eines Vertrages über den Beitritt eines Staates zur Europäischen Union und zu den Europäischen Gemeinschaften ermächtigt, wird vom Präsidenten der Republik einem Volksentscheid unterbreitet“ .

4.3 Deutschland: Prästabilisierte Harmonie

Das Bundesverfassungsgericht hat es vergleichsweise schwer. Den deutschen Richtern ist verwehrt, im scharfen Gegensatz zu den Kollegen in Polen, Spanien und Frankreich, zwischen Verfassung und Integrationsgesetz, zwischen dem Vorrang der nationalen Verfassung und der nationalen Integrationspolitik zu vermitteln. Woran liegt das? Die Antwort

²⁹ Art. 89 Abs. 2–3: „Der Änderungsentwurf oder -vorschlag muss von beiden Kammern in übereinstimmender Fassung beschlossen werden. Die Verfassungsänderung wird endgültig, wenn sie durch einen Volksentscheid angenommen wird. Der Änderungsentwurf wird jedoch nicht zum Volksentscheid gebracht, wenn der Präsident der Republik beschließt, ihn dem als Kongress einberufenen Parlament vorzulegen. In diesem Fall gilt der Entwurf nur dann als angenommen, wenn sich eine Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen für ihn ausspricht.“

³⁰ Art. 11 Abs. 1: „Der Präsident der Republik kann auf Vorschlag der Regierung ... jeden Gesetzentwurf zum Volksentscheid bringen, der ... auf die Ermächtigung zur Ratifizierung eines Vertrages abzielt, der, ohne gegen die Verfassung zu verstoßen, Auswirkungen auf das Funktionieren der Institutionen hätte.“

³¹ Zu dessen Zuständigkeit o. Fn. 29. Die Verfassungsänderungen vom 28. Februar 2005 im Überblick: EuGRZ 2005, 183.

³² Art. 4 des Änderungsgesetzes v. 28. 2. 2005 (o. Fn. 31): „Artikel 88-5 ... [ist] nicht auf Beitritte anwendbar, die auf eine Regierungskonferenz folgen, deren Einberufung vom Europäischen Rat vor dem 1. Juli 2004 beschlossen wurde“.

findet sich in Art. 23 Abs. 1 GG, im dort verankerten *Synchronisationsprinzip der deutschen Integrationspolitik*. Das Gesetz, mit dem der Bund Hoheitsrechte überträgt (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) ist zugleich Verfassungsgesetz; nicht separiert, wirkt das Integrationsgesetz *uno actu* als Rechtsanwendungsbefehl und verfassungsänderndes Anpassungsgesetz³³. Solange der Gesetzgeber die Struktursicherungsklausel (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) beachtet und in den Grenzen der verfassungsrechtlichen Identitätsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) verbleibt, verändert sich das Verfassungsrecht nach Maßgabe des Integrationsgesetzes. So synchronisiert der Integrationsgesetzgeber europäisches Recht und Grundgesetz, kommt der Kollision entweder zuvor, indem er sie von vornherein vermeidet, oder löst vorsorglich Kollisionen auf, indem er den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts freigibt.

In der prästabilierten Harmonie fungiert das Bundesverfassungsgericht nicht als Lotse, der Kollisionen zwischen Integrationsgesetz und Verfassung an die Politik zurückgibt. Indem sein Prüfungsmaßstab – das Grundgesetz – synchron angepasst wird, operiert das Gericht in der Prüfung des Integrationsgesetzes allein an der roten Linie des Art. 79 Abs. 3 GG: prüft nur mehr, ob der zur weiteren Europäisierung entschlossene Gesetzgeber die materiellen Grenzen der Verfassungsänderung beachtet³⁴. In die prästabilierte Harmonie kann auch – wiederum anders als in Polen, Spanien und Frankreich – kein europäischer Sekundärrechtsakt „einbrechen“. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG synchronisiert vollständig, trifft Vorsorge sowohl für den Fall, dass durch das Integrationsgesetz selbst „dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird“, als auch für den Fall, dass „solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden“. Als in diesem Sinne „ermöglichte Änderung“ kann der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl in das Grundgesetz nicht „einbrechen“. Verließe er seine Ermächtigungsgrundlage in Art. 31 EU-Vertrag, so figurierte er als „ausbrechender“ Rechtsakt.

Mit dem Wachstum des europäischen Sekundärrechts nimmt die Bedeutung der europäischen Grundrechte zu. Diese legitimieren und domestizieren das Sekundärrecht und das sekundärrechtsgebundene nationale Recht. Das ist – auf Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG – „ermöglichte“ sekundärrechtliche Grundrechtskonstitutionalisierung, die einen Geltungszuwachs auf seiten der Unionsgrundrechte und Anwendungsverluste auf seiten der nationalen Grundrechte nach sich zieht. Substantielle Änderungen erwachsen daraus in der Regel nicht; der europäische Grundrechtsstandard entspricht „im wesentlichen“ (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) dem deutschen. Die sekundärrechtliche Grundrechtskonstitutionalisierung bewirkt aber eine *Neuverteilung der Interpretationshoheit* über die Grundrechte, Arbeitsteilung zwischen den vorlageberechtigten (Art. 234 EG-Vertrag) nationalen Gerichten,

³³ Auch in Österreich ist das Integrationsgesetz ein verfassungsänderndes Anpassungsgesetz (außerhalb der „Stammkunde“, des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920). Indessen fehlen materielle Grenzen der Verfassungsänderung. In Österreich erhebt sich allein die Frage, ob das Integrationsgesetz im Verfahren der Gesamtänderung mit Volksabstimmung (Art. 44 Abs. 3 B-VG) zustande kommt – so das EU-Beitritts-BVG von 1994 – oder im Wege der „baugesetzkonformen“ Verfassungsänderung ohne Volksabstimmung (Art. 44 Abs. 1 und 2 B-VG nach Maßgabe des Zustimmungsgesetzes – so die Zustimmungsgesetze zu den Verträgen von Amsterdam und Nizza sowie zum Erweiterungsvertrag von Athen. Dazu eingehend Schäffer 2005: 347ff. Die Synchronisation im Verhältnis zwischen Sekundärrecht und Verfassung wird über den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts hergestellt: repräsentativ dazu österreichischer Verfassungsgerichtshof v. 28. 11. 2003 – KR 1/00, EuGRZ 2004, S. 499 (502); vgl. auch Schäffer 2005: 370f.

³⁴ Als weiterer Prüfungsmaßstab kommt die Struktursicherungsklausel (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) in Betracht, soweit sie strengere Anforderungen stellt als Art. 79 Abs. 3 GG; vgl. dazu Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rdnr. 55.

dem EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten³⁵. Die Neuverteilung der Interpretationshoheit und der Wechsel der grundrechtlichen Maßstäbe, die eher zu Feinjustierungen als zu Änderungen führen, aber auch die evidente, substantielle Änderung, wie sie der Europäische Haftbefehl bringt³⁶, gründet im Integrationsgesetz des Art. 23 Abs. 1 GG; der synchronisierende Anwendungsvorrang der gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsstandards wird qua Verfassungsänderung freigesetzt.

Das Synchronisationsprinzip verweist das Bundesverfassungsgericht in der Handhabung des deutschen Souveränitätsvorbehalts auf dessen erste und zweite Dimension (vgl. o. 2 vor 2.1). Gestützt auf Art. 79 Abs. 3 GG, hat das Bundesverfassungsgericht den *Quantitätsvorbehalt* ebenso kraftvoll entfaltet wie den *Kontrollvorbehalt*, jenen gegen die umstürzende Evolution in Stellung gebracht (o. 2.1), diesen gegen den „ausbrechenden“ Rechtsakt (o. 2.2), beide zusammen gegen ein europäisches Projekt der Entstaatlichung. So eindrucksvoll das gelingt, besonders im Maastricht-Urteil³⁷, so ist doch nicht zu verkennen, dass den deutschen Souveränitätsvorbehalt ein technisch-forensischer, eher unpolitischer Zug auszeichnet. Der polnisch-spanisch-französische Souveränitätsvorbehalt erscheint demgegenüber in seinem Akzent auf dem Hierarchie- und Entscheidungsvorbehalt als offenes, hochpolitisches Gegenmodell.

Andrerseits fallen, bei allen Unterschieden, doch auch Gemeinsamkeiten auf. Einigkeit besteht im Ziel, die nationalen Verfassungen vor einem schlichten Vorrang-Nachrang-Prinzip zu schützen. Gleichviel ob die Staaten Integrationsgesetzgebung und Verfassungsgesetzgebung synchronisieren oder separieren: allemal besteht ein Konnex, zumindest ein politischer, allemal setzt sich das Bekenntnis zur nationalen Verfassung durch – und sei es in der Selbstverpflichtung, die nationale Verfassung dem Stand der europäischen Integration anzupassen. Soweit irgend möglich, wollen die Mitgliedstaaten Kollisionen a priori vermeiden; gelingt ihnen das, erledigt sich die Aufgabe, Kollisionen aufzulösen. Durchweg gehen die Anpassungsstrategien, so sehr sie sich unterscheiden, auf ein letztlich doch erstaunlich einheitliches Souveränitätsverständnis zurück. Der Souveränitätsvorbehalt macht sich geltend im Bemühen der Staaten um Verfassungsintegrität.

Zum Bemühen um Verfassungsintegrität gehört wesentlich der Schutz der Verfassungsurkunde. Die Urkunde stiftet Verfassungsidentität. Deutschland hat sein vorbildliches Prinzip der Verfassungsurkundlichkeit – die kodifikatorische Geschlossenheit der Verfassungsurkunde – im europarechtlichen Kontext weitgehend preisgegeben³⁸. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG verweist für den Fall der integrationspolitisch veranlassten Verfassungsänderung auf die Identitätsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) und das Gebot der qualifizierten Mehrheiten

³⁵ Richtungweisend: EuGH v. 20. 5. 2003 – C-465/00 u.a., EuGRZ 2003, 232; EuGH v. 6. 11. 2003 – C-101/01, EuR 2004, 291; EuGH v. 14. 10. 2004 – C-36/02, EuGRZ 2004, 639; EuGH v. 16. 6. 2005 – C-105/03, EuZW 2005, 433.

³⁶ Vgl. Art. 16 Abs. 2 GG, der freilich materiellrechtlich keine konstitutive Bedeutung hat. Unabhängig von Evidenz und Tiefe der Änderung synchronisiert das Integrationsgesetz die Europarechtslage und die Verfassungsrechtslage. Dagegen wird im System der separativen Integrationsgesetzgebung die evidente, substantielle Änderung der Grundrechtslage dem Verfassungsgesetzgeber vorbehalten (o. im Text sub 3); die Feinjustierungen der Grundrechtsstandards jedoch, die aus der Neuverteilung der Interpretationshoheit resultieren, dürften auch im System der separativen Integrationsgesetzgebung bereits mit dem Integrationsgesetz konsentiert sein.

³⁷ BVerfGE 89, 155. S. insb. die Nachw. und Zitate o. im Text bei und in Fn. 7–10. Vgl. auch Hufeld 2005a: 486.

³⁸ In Österreich wird die „allerorten beklagte Zersplitterung unserer Verfassung“ (Wiederin 2004: 176) von Europarechts wegen „zusätzlich schwerwiegend verschärft“ (Schäffer 2005: 354).

(Art. 79 Abs. 2 GG), nicht aber auf das Gebot der Textänderung (Art. 79 Abs. 1 GG): Integrationsgesetzgebung als Verfassungsänderung ohne Textänderung. So wird das Grundgesetz – gegen den Gedanken der aussagekräftigen Urkundlichkeit – buchstäblich unzuverlässig, kontextabhängig (Dreier 1999: 676ff.; Wiederin 2004: 175ff.; Hufeld 2005b: 866). Steht hier eine spezifische Schwäche des Synchronisationsprinzips in Rede?

Vorderhand nötig ist eher das System mit separativer Integrationsgesetzgebung und Anpassungsbedarf gegenüber europäischen, gegenläufigen und „einbrechenden“ Rechtsakten zu aufmerksamer, materieller *und* formeller Verfassungsänderung. Das Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs in Sachen Europäischer Haftbefehl (o. 3) zielt offenbar auf explizite Anpassung und punktgenaue Dokumentation: Art. 55 Abs. 1 der polnischen Verfassung wird künftig in neuer Textgestalt dem Europäisierungsdruck Tribut zollen – oder aber, in unveränderter Textfassung, politischen und rechtlichen Widerstand gegen den Europäischen Haftbefehl beurkunden. Indessen lehrt das französische Beispiel, dass die verfassungsurkundliche Explikation der Anpassung auch im „aufmerksamen Änderungssystem“ auf Grenzen stößt: Die Offenheit der französischen Rechtsordnung für den Europäischen Haftbefehl wird noch individuell dokumentiert (Art. 88-2 Abs. 3); dagegen hat der Gesetzgeber die Kollisionen zwischen der französischen Verfassung und dem europäischen Verfassungsvertrag³⁹ pauschal aufgelöst, sich auf eine Generalmächtigung im ersten „Europa-Artikel“ beschränkt: Die Republik „kann an der Europäischen Union nach Maßgabe des am 29. Oktober 2004 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa mitwirken“ (Art. 88-1 Abs. 2).

Das Prinzip des urkundlich einsehbaren Staatsgrundgesetzes – *Verfassung als Urkunde* – erodiert. Der zitierte Art. 88-1 Abs. 2 beurkundet nur mehr, dass der Leser dem französischen Verfassungstext nicht mehr ohne weiteres, nicht mehr ohne Einbeziehung der „Verfassung über der Verfassung“ (Hofmann 2003: 384) trauen kann. Die Flucht in die Generalmächtigung (Frankreich) und der Verzicht auf das strikte Inkorporationsgebot (Deutschland) haben auch zu tun mit der Schwierigkeit, im Zuge der Integrationsgesetzgebung Kollisionen zwischen Vertrag und Verfassung festzustellen und in Anpassungstexten punktgenau aufzulösen. Soweit dies aber möglich ist, Feststellbarkeit der Kollision und Formulierbarkeit der Anpassung vorausgesetzt, steht der deutsche Gesetzgeber in der Pflicht, die Aussagekraft der Verfassungsurkunde zu bewahren (Hufeld 1997: 136ff., 240).

Art. 23 des deutschen Grundgesetzes ermächtigt den Gesetzgeber, das Europarecht mit Vorrang auszustatten, seinen Anwendungsprimat vor dem Recht der Bundesrepublik Deutschland anzuordnen (Hillgruber 2004: 977). Die prästabilierte Harmonie im Verhältnis zwischen Grundgesetz und Europarecht zeichnet sich dadurch aus, dass die Kollision und die Anwendung der Kollisionsregel vermieden wird – durch Verfassungsänderung. Dem anpassungsfähigen und angepassten Grundgesetz bleibt erspart, in den *Nachrang* verwiesen zu werden. Dem Integrationsgesetzgeber bleibt erspart, nach Kollisionen zu suchen; ein verfassungsmäßiges (Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG!) Integrationsgesetz passt das Grundgesetz gleichsam automatisch an. Der Vergleich mit Polen (o. 3) offenbart: Der deutsche Integrationsgesetzgeber macht der Bürgerschaft bewusst, dass und in welchem Umfang Deutschland europäisches Verfassungsrecht hinzugewinnt, verzeichnet aber nicht zuverlässig genug die Verluste auf Seiten des deutschen Verfassungsrechts. Das ist der

³⁹ Conseil constitutionnel, Entscheidung Nr. 2004-505 DC v. 19. 11. 2004, EuGRZ 2005, 45 (47ff.).

Preis der prästabilisierten Harmonie durch geräuschlose – verfassungsurkundlich nicht oder nur teilweise (Hufeld 2005b: 866) verlaubliche – Synchronisation.

5 Europas Souveränität

Die Europäische Union nimmt keine Rücksicht auf die Schutz- und Anpassungsbedürfnisse in der nationalen Verfassungsgesetzgebung. Der Vorranganspruch des europäischen Rechts gilt unbeding. Seit Costa/ENEL postuliert der Europäische Gerichtshof, „dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine *wie immer gearteten* innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können“⁴⁰. Die Europäische Union lebt in der Geltungseinheit ihrer Rechtsordnung. Die Union verteidigt sich selbst, wenn sie darauf pocht, „dass es den Staaten unmöglich ist, ... *nachträgliche einseitige Maßnahmen* ins Feld zu führen“⁴¹.

Diese Unmöglichkeit, das an die Mitgliedstaaten adressierte Verbot, den Souveränitätsverzicht einseitig zu revozieren, begründet die zusammengesetzte Souveränität der Europäischen Union. Das Konsensprinzip der Art. 48 und 49 EU-Vertrag stabilisiert den europarechtlichen *status quo*. Unter diesen Vorzeichen muss man den eingangs zitierten Schlüsselsatz im polnischen Beitrittsurteil lesen, jenen Satz, der für den Konfliktfall der Unvereinbarkeit des polnischen Verfassungsrechts mit dem Europarecht drei Entscheidungsvarianten anbietet, jedoch strikt vermeidet, die einheitliche Geltung des Europarechts in Frage zu stellen: Im Konflikt der Rechtssysteme habe „das Volk als Souverän, oder das zur Vertretung des Volkes von Verfassungs wegen befugte Organ der staatlichen Gewalt, die Entscheidung [zu] treffen, ob die Verfassung geändert wird, entsprechende Änderungen in den gemeinschaftlichen Regelungen angestrebt werden oder – im äußersten Fall – Polen aus der Europäischen Union austritt“⁴².

Die Staaten der Europäischen Union akzeptieren, dass sie ihre Mitgliedschaft aufgeben müssen, bevor sie die Geltungseinheit des Europarechts aufbrechen. Das lässt auf politische Klugheit hoffen, darauf, dass die beiden Souveränitätsansprüche – in der „Schwebelage, die typisch ist für ein föderales Gebilde“ (Masing 2006: 265) – nebeneinander bestehen können⁴³: der europäische Vorrang und der staatliche Vorbehalt.

Literatur

- Bos, Ellen, 2004: Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden.
- Dreier, Horst, 1999: Kontexte des Grundgesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 667–679.
- Gamper, Anna, 2005: Verfassungsrevision und „Bewahrung“ der Verfassung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, S. 187–215.
- Grabenwarter, Christoph, 2003: Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: von Bogdandy, A. (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Berlin, Heidelberg, S. 283–337.

⁴⁰ EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Urt. v. 15.7.1964, Slg. 1964, S. 1141, Tz. 12 (dort ohne Hervorhebung). Vgl. Masing 2006: 264.

⁴¹ EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Urt. v. 15.7.1964, Slg. 1964, S. 1141, Tz. 9 (dort ohne Hervorhebung).

⁴² Vgl. zur Möglichkeit des Austritts auch BVerfGE 89, 155 (190).

⁴³ Dazu auch Kirchhof 2005: 364f.

- Hillgruber, Christian, 2004: Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg, 3. Aufl., S. 929–992.
- Hofmann, Hasso, 2003: Die Entwicklung des Grundgesetzes von 1949 bis 1990, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Heidelberg, 3. Aufl., S. 355–421.
- Hufeld, Ulrich, 1997: Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, Berlin.
- Hufeld, Ulrich, 2005a: Europäische Verfassungsgebung zwischen Völker- und Europarecht, in: Beckmann, K./Dieringer, J./Hufeld, U. (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen, 2. Aufl., S. 473–492.
- Hufeld, Ulrich, 2005b: Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Juristische Schulung, S. 865–871.
- Kirchhof, Paul, 2003: Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: von Bogdandy, A. (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Berlin, Heidelberg, S. 893–929.
- Kirchhof, Paul, 2005: Europa auf dem Weg zu einer Verfassung? In: Beckmann, K./Dieringer, J./Hufeld, U. (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen, 2. Aufl., S. 359–382.
- Lerche, Peter, 1993: Europäische Staatlichkeit und die Identität des Grundgesetzes, in: Bender, B. u.a. (Hrsg.): Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München, S. 131–147.
- Masing, Johannes, 2006: Vorrang des Europarechts bei umsetzungsgebundenen Rechtsakten, in: Neue Juristische Wochenschrift, S. 264–268.
- Randelzhofer, Albrecht, 2004: Staatsgewalt und Souveränität, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg, 3. Aufl., S. 143–162.
- Riklin, Alois, 2006: Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt.
- Schäffer, Heinz, 2005: Österreich und die Europäische Union – Erfahrungen und Leistungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, S. 345–388.
- Walter, Christian, 2005: Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, S. 77–85.
- Wiederin, Ewald, 2004: Über Inkorporationsgebote und andere Strategien zur Sicherung der Einheit der Verfassung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, S. 175–212.

Anhang I

Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 11. Mai 2005, K 18/04*

POLENS MITGLIEDSCHAFT IN DER EUROPÄISCHEN UNION – DER BEITRITTSVERTRAG –

HAUPTTHESEN DER URTEILSGRÜNDE

1. Der Beitritt Polens zur Europäischen Union stellt den Vorrang der Verfassung innerhalb der gesamten Rechtsordnung im Hoheitsgebiet der Republik Polen nicht in Frage. Die vorrangigen Normen der Verfassung, die Ausdruck souveränen Willens des Volkes sind, würden nicht ihre Bindungskraft verlieren oder ihren Inhalt dadurch ändern, dass ein auf dem Weg der Rechtsauslegung unüberwindbarer Widerspruch mit bestimmten Regelungen des Gemeinschaftsrechts entsteht. Käme es zu solch einem Widerspruch, hätte der souveräne polnische Verfassungsgeber selbständig über eine Lösung, etwa über eine entsprechende Verfassungsänderung, zu befinden.
2. Der Prozess der europäischen Integration, in dessen Rahmen einige Kompetenzen des Staates an die Gemeinschafts- bzw. Unionsorgane übertragen werden, findet Begründung in der Verfassung der Republik Polen. Der Beitritt Polens zur Europäischen Union ist verfassungsrechtlich geregelt; seine Gültigkeit und Wirksamkeit hängt davon ab, ob die verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Verfahren, und damit auch das Verfahren zur Verlagerung der Kompetenzen, eingehalten sind.
3. Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes für die Prüfung der Vereinbarkeit völkerrechtlicher Verträge mit der Verfassung (Art. 188 Nr. 1 Verf.) hängt nicht davon ab, auf welchem Weg die Zustimmung zur Ratifizierung des betreffenden Vertrages erteilt wurde; sie gilt sowohl für Verträge, die auf Grund eines Zustimmungsgesetzes ratifiziert wurden, als auch für jene, deren Ratifizierung eine Volksabstimmung (Art. 90 Abs. 3 Verf.) vorausging.
4. Im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Beitrittsvertrages als eines ratifizierten völkerrechtlichen Vertrages einschließlich der Akte über die Bedingungen des Beitritts, ist auch eine Prüfung der die Gemeinschaften und die Europäische Union konstituierenden oder modifizierenden Verträge zulässig, aber nur soweit diese untrennbar mit der Anwendung des Beitrittsvertrages zusammenhängen.
5. Die Zustimmungsgesetze zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge werden unter Einhaltung der entsprechenden Verfahren durch den Sejm und den Senat verabschiedet. Die in diesen Verfahren an den Gesetzgeber gestellten Anforderungen sind im Falle von völkerrechtlichen Verträgen, die eine Übertragung von Kompetenzen der Organe der polnischen öffentlichen Gewalt an eine internationale Organisation oder ein internationales Organ (Art. 90 Abs. 1 Verf.) betreffen, viel strenger als im Falle der Ratifizierung nach Art. 89 Verf. Der Sejm und der Senat handeln insoweit als Organe, die

* Inoffizielle, urheberrechtlich geschützte Zusammenfassung

- gemäß dem in Art. 4 Abs. 2 Verf. verankertem Prinzip das souveräne Volk vertreten. Der Wille des Volkes als Souverän kommt noch intensiver und direkter zum Tragen, wenn die Zustimmung zur Ratifizierung eines staatliche Kompetenzen übertragenden völkerrechtlichen Vertrages nicht durch Gesetz (Art. 89 Abs. 1 i.V.m. Art. 90 Abs. Verf.), sondern im Wege einer landesweiten Volksabstimmung (Art. 90 Abs. 3 Verf.) erfolgt.
6. Die Behauptung, die Gemeinschaften und die Europäische Union seien „supranationale Organisationen“ – eine Kategorie, die durch die Verfassung nicht vorgesehen sei, in deren Vorschriften lediglich von „internationalen Organisationen“ die Rede ist –, ist nicht ausreichend begründet. Der Beitrittsvertrag wurde zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaften und der Europäischen Union sowie den Beitrittsländern, darunter Polen, geschlossen. Er weist die Eigenschaften eines völkerrechtlichen Vertrages im Sinne des Art. 90 Abs. 1 Verf. auf. Die Mitgliedstaaten bleiben souveräne Rechtssubjekte – Parteien der Gründungsverträge der Gemeinschaften und der Europäischen Union. Sie ratifizieren die abgeschlossenen Verträge selbständig und nach Maßgabe ihrer eigenen Verfassungen und behalten auch das Recht, die Verträge im Verfahren und unter den Voraussetzungen zu kündigen, die im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 geregelt sind. Der Begriff einer „supranationalen Organisation“ ist weder dem Beitrittsvertrag noch den Begleitakten noch den die Gemeinschaften und die Europäische Union konstituierenden Verträgen noch den Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts bekannt.
 7. Die Verfassung ermächtigt in Art. 90 Abs. 1 zur Übertragung der Kompetenzen der Staatsorgane lediglich „in einigen Angelegenheiten“. Daraus ergibt sich das Verbot, sämtliche Kompetenzen eines Verfassungsorgans bzw. die Kompetenzen, die den Kern seiner Zuständigkeit bilden, oder alle staatlichen Kompetenzen in einem bestimmten Bereich zu verlagern.
 8. Weder Art. 90 Abs. 1 noch Art. 91 Abs. 3 Verf. ermächtigen dazu, einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organs die Kompetenz anzuvertrauen, Rechtsvorschriften zu erlassen oder Entscheidungen zu treffen, die mit der Verfassung als dem „obersten Recht der Republik Polen“ (Art. 8 Abs. 1 Verf.) im Widerspruch stünden. Insbesondere darf man auf Grund der verfassungsrechtlichen Regelungen keine Kompetenzen von substantiellem Gewicht übertragen, infolge deren Preisgabe die Republik Polen nicht mehr als ein souveräner und demokratischer Staat fungieren könnte.
 9. Vom Blickpunkt des der polnischen Verfassung zugrunde liegenden Wertesystems muss bei der Würdigung der Verfassungsmäßigkeit der Kompetenzübertragung auch die Tatsache berücksichtigt werden, dass der Verfassungsgeber, der in der Präambel der Verfassung die Bedeutung der wiedergewonnenen Unabhängigkeit und der Möglichkeit betont, über das eigene Schicksal souverän und demokratisch zu bestimmen, gleichzeitig die Notwendigkeit erklärt, „mit allen Ländern für das Wohl der Menschheitsfamilie zusammenzuarbeiten“, „die Pflicht zur Solidarität mit anderen Menschen“ sowie universelle Werte wie Wahrheit und Gerechtigkeit zu beachten. Diese Pflicht bezieht sich nicht nur auf die innerstaatlichen, sondern auch auf die außenpolitischen Beziehungen.
 10. Die Norm des Art. 8 Abs. 1, dergemäß die Verfassung „das oberste Recht der Republik Polen ist“, wird durch das Gebot begleitet, das rechtskonform geschaffene und für die

Republik Polen verbindliche Völkerrecht zu befolgen und diesem gegenüber freundlich zu handeln (Art. 9 Verf.). Die Verfassung geht also davon aus, dass auf dem Territorium der Republik Polen neben den vom innerstaatlichen Gesetzgeber erlassenen Regelungen auch solche gelten, die außerhalb des Systems der innerstaatlichen Rechtsetzungsorgane geschaffen werden.

11. Auf Grund ihrer übergeordneten Stellung im Rechtssystem der Republik Polen (Art. 8 Abs. 1 Verf.) genießt die Verfassung Geltungs- und Anwendungsvorrang auf dem Territorium der Republik. Der in Art. 91 Abs. 2 Verf. verankerte Anwendungsvorrang der auf Grund eines Zustimmungsgesetzes oder einer landesweiten Volksabstimmung ratifizierten völkerrechtlichen Verträge vor einfachen Gesetzen bedeutet nicht deren Vorrang vor der Verfassung.
12. Das Konzept und das Modell des Europarechts schufen eine neue Situation, in der in jedem Mitgliedstaat zwei autonome Rechtssysteme nebeneinander gelten. Ihr wechselseitiges Verhältnis kann nicht vollkommen mit Hilfe der herkömmlichen Begriffe des Monismus und des Dualismus charakterisiert werden, die zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht gebraucht werden. Auch wenn die beiden Rechtssysteme (das innerstaatliche und das gemeinschaftliche) relativ autonom sind, stehen sie in einem Wechselwirkungsverhältnis zueinander. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass es zu Kollisionen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der Verfassung kommen kann.
13. Eine solche Kollision läge vor, wenn es zu einem nicht überwindbaren Widerspruch zwischen einer Verfassungsnorm und einer Norm des Gemeinschaftsrechts kommen würde – dem Widerspruch, dem man nicht durch Auslegung abhelfen kann, welche die verhältnismäßige Autonomie des europäischen und des innerstaatlichen Rechts berücksichtigt. Eine Kollision dieser Art kann keinesfalls durch die Annahme des Vorrangs der Regelungen des Gemeinschaftsrechts gegenüber denen der Verfassung beseitigt werden. Sie kann auch nicht dadurch gelöst werden, dass die geltende Verfassungsnorm *ipso iure* außer Kraft tritt oder nur noch für Bereiche gilt, die von der ihr zuwiderlaufenden Gemeinschaftsregelung nicht erfasst sind. In einer solchen Situation müsste vielmehr das Volk als Souverän, oder das zur Vertretung des Volkes von Verfassung wegen befugte Organ der staatlichen Gewalt, die Entscheidung treffen, ob die Verfassung geändert wird, entsprechende Änderungen in den gemeinschaftlichen Regelungen angestrebt werden oder – im äußersten Fall – Polen aus der Europäischen Union austritt.
14. Das in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelte Prinzip der „integrationsfreundlichen“ Auslegung des innerstaatlichen Rechts hat seine Grenzen. Es darf keineswegs zu Ergebnissen führen, die im Widerspruch zum eindeutigen Wortlaut der Verfassungsvorschriften stehen würden oder mit dem Mindestmaß an den durch die Verfassung zu verwirklichenden Garantien unvereinbar wären. Insbesondere darf der Wesensgehalt der verfassungsmäßig verbürgten Rechte und Freiheiten des Einzelnen durch Gemeinschaftsregelungen nicht angetastet werden.
15. Entsprechend den Gründungsverträgen handeln die Gemeinschaften und die Europäische Union auf der Grundlage und im Rahmen der ihnen durch die Mitgliedstaaten anvertrauten Kompetenzen. Deswegen dürfen die Gemeinschaften und ihre Organe nur in dem durch die Vertragsnormen geregelten Umfang tätig werden. Die Mitgliedstaaten behalten das Recht zu beurteilen, ob die Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaften (der

- Union) beim Erlass der jeweiligen Rechtsvorschriften in den Grenzen der ihnen erteilten Befugnisse handelten und ob sie dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachteten. Vorschriften, die über diese Grenzen hinausgehen, haben keinen Vorrang vor denen des innerstaatlichen Rechts.
16. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) ist der wichtigste, aber nicht der einzige Verwahrer der Befugnisse im Bereich der Anwendung der Verträge im Rechtssystem der Gemeinschaften und der Europäischen Union. Die vom EuGH vorgenommene Auslegung des Gemeinschaftsrechts darf den Rahmen der den Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten übertragenen Funktionen und Hoheitsrechte nicht sprengen und muss mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sein, welches die Handlungen der Gemeinschaftsinstitutionen bestimmt. Die Auslegung soll sich darüber hinaus auf die gegenseitige Loyalität zwischen Gemeinschaft und Union einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits stützen. Daraus ergibt sich die Verpflichtung des EuGH, gegenüber den innerstaatlichen Rechtsordnungen freundlich zu entscheiden, während die Mitgliedstaaten sich um den höchsten Standard der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts bemühen müssen.
 17. Die Bindung der polnischen Richter an die Verfassungsnormen (Art. 178 Abs. 1 und Art. 195 Abs. 1 Verf.) schließt die Pflicht mit ein, das für die Republik Polen verbindliche Gemeinschaftsrecht anzuwenden. Diese Pflicht ergibt sich aus der mit der Verfassung vereinbaren und auf deren Grundlage erfolgten Ratifizierung der mit den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften und der Europäischen Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, die Bestandteil des für Polen verbindlichen Völkerrechts sind (Art. 9 Verf.). Darin ist auch die Befugnis des EuGH festgelegt, das Gemeinschaftsrecht verbindlich auszulegen, insbesondere im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens auf Vorlagen von Gerichten der Mitgliedstaaten hin (Art. 234 EGV). Die Vorabentscheidungsvorlage eines polnischen Gerichts oder Gerichtshofes an das zuständige Gemeinschaftsorgan betreffend die Gültigkeit oder den Inhalt des Gemeinschaftsrechts, das gemäß den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen anzuwenden ist, steht auch nicht im Widerspruch zum Art. 174 Verf., nach dem „die Gerichte und die Gerichtshöfe ihre Urteile im Namen der Republik Polen“ aussprechen.
 18. Durch die Anwendung des Art. 234 EGV werden die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes nach Art. 188 Verf. weder gefährdet noch eingeschränkt. Sollte sich der Verfassungsgerichtshof entscheiden, dem EuGH als zuständiges Organ der Gemeinschaft eine Vorabentscheidungsfrage betreffend die Gültigkeit oder den Inhalt des Gemeinschaftsrechts vorzulegen, würde er das in Ausübung seiner in Art. 188 Verf. bestimmten Rechtsprechungskompetenzen tun, und zwar ausschließlich dann, wenn er gemäß der Verfassung bei der Urteilsfindung das Gemeinschaftsrecht anzuwenden hätte.
 19. Es fällt nicht in den Kognitionsbereich des Verfassungsgerichtshofes (Art. 188 Verf.), einzelne Entscheidungen des EuGH oder dessen „ständige Rechtssprechungslinie“ am Maßstab der polnischen Verfassung direkt zu prüfen.
 20. Das in Art. 2 Verf. verankerte Rechtsstaatsprinzip bezieht sich auf Staaten, aber nicht unbedingt auf internationale Organisationen. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der Trennung und des Gleichgewichts zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt (Art. 10 Verf.) als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips. Deswegen kann der Verfassungsgerichtshof diese Grundsätze nicht als einen angemessene-

- nen Prüfungsmaßstab im Hinblick auf das Organisationsrecht der Gemeinschaften und der Europäischen Union, darunter auch auf die Zusammensetzung und die Gesetzgebungskompetenzen des EU-Rates, gelten lassen.
21. Die in der polnischen Verfassung festgesetzten formellen Anforderungen an die Rechtsetzung gelten nicht für die Normensetzung auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts.
 22. Der Wirkungsbereich der gesetzgebenden Gewalt der Republik Polen ist auf das Territorium des polnischen Staates beschränkt. Deswegen kann Art. 308 EGV nicht auf seine Vereinbarkeit mit Art. 95 Abs. 1 Verf. geprüft werden, wonach die gesetzgebende Gewalt in der Republik vom Sejm und dem Senat ausgeübt wird.
 23. Die Einschränkungen der verfassungsrechtlichen Freiheiten und Rechte, deren Voraussetzungen in Art. 31 Abs. 3 Verf. geregelt sind (insbesondere Vorbehalt des Gesetzes und Verhältnismäßigkeitsprinzip), sind an den polnischen Gesetzgeber adressiert. Die sich daraus ergebenden Erfordernisse können nicht auf die Setzung sekundären Gemeinschaftsrechts (Art. 249 EGV) erstreckt werden. Damit ist allerdings nicht die Möglichkeit ausgeschlossen, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, insbesondere die EG-Verordnungen, soweit sie auf dem Territorium Polens anzuwenden sind, auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 31 Abs. 1 Verf. hin zu prüfen.
 24. Die in Art. 83 Verf. statuierte Pflicht, das Recht der Republik Polen zu beachten, betrifft auch die Bestimmungen der ratifizierten völkerrechtlichen Verträge und der gemeinschaftlichen Verordnungen (vgl. Art. 87 Abs. 1 und Art. 91 Verf.).
 25. Der polnische Verfassungsgeber darf das Wahlverfahren zu den Organen der Staatsgewalt und der territorialen Selbstverwaltung in der Republik Polen souverän regeln. Hingegen ist es nicht Sache der polnischen Verfassung, über die Wahlen zu den Organen der Gemeinschaften und der Europäischen Union zu bestimmen; dies ist eine Materie der die Gemeinschaften und die Europäische Union konstituierenden völkerrechtlichen Verträge (vgl. Art. 190 EGV). Diese Rechtslage steht einer einfachgesetzlichen Regelung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament auf polnischem Territorium durch den polnischen Gesetzgeber nicht entgegen. Die entsprechende Regelung muss dem sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Vertragsgebot Rechnung tragen, dass aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament allen europäischen Bürgern auf den Territorien aller Mitgliedstaaten zustehen soll, nicht nur den Bürgern desjenigen Staates, auf dessen Territorium die Abstimmung stattfindet. Der polnische Gesetzgeber soll dabei auch den Verfassungsauftrag im Auge haben, den europäischen Integrationsprozess und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu fördern.
 26. Dadurch, dass die Unionsbürger, die keine polnischen Staatsangehörigen sind, aber ihren Wohnsitz in Polen haben, das aktive und das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen genießen (Art. 19 Abs. 1 EGV), wird nicht die Republik als gemeinsames Gut aller polnischen Staatsbürger (Art. 1 Verf.) noch die nationale Unabhängigkeit Polens gefährdet. Eine im System der territorialen Selbstverwaltung funktionierende Körperschaft nimmt lediglich an der Ausübung der öffentlichen Gewalt auf lokaler Ebene teil; sie darf weder Entscheidungen treffen noch Initiativen ergreifen, die den Staat als Ganzes betreffen (vgl. Art. 16 Verf.).
 27. Das Genießen des aktiven und des passiven kommunalen Wahlrechts durch Ausländer, die Unionsbürger sind, steht auch nicht in Widerspruch mit Art. 62 Abs. 1 Verf., der den polnischen Staatsbürgern u.a. das Recht gewährt, Vertreter in die Organe der territorialen Selbstverwaltung zu wählen. Es gibt keinen Grund, dieses Bürgerrecht im Sin-

- ne einer Exklusivität aufzufassen, die den einfachen Gesetzgeber daran hinderte, es auch Bürgern anderer Staaten einzuräumen.
28. Das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit, der Rasse, des Geschlechts und anderer persönlicher Eigenschaften ist eines der Grundprinzipien sowohl des Völkerrechts als auch des innerstaatlichen Rechts. Polen ist verpflichtet, dieses Verbot auf Grund seiner Zugehörigkeit zur UNO und zum Europarat, insbesondere durch Ratifizierung der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, zu beachten. Das Diskriminierungsverbot ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes (Art. 32 Abs. 1 Verf.) und kommt in Art. 32 Abs. 2 Verf. zum Ausdruck. In Bezug auf das Kriterium des Geschlechts findet das Prinzip der Gleichbehandlung (und das ihm immanente Diskriminierungsverbot) direkt in Art. 33 Verf. seinen Niederschlag. Aus diesen Gründen stellen die in Art. 12 und 13 EGV verankerten Diskriminierungsverbote normativ nichts Neues für die polnische Rechtsordnung dar.
 29. Die Ehe, die als Verbindung zwischen Frau und Mann aufzufassen ist, erhielt im nationalen Recht der Republik Polen kraft Art. 18 Verf. einen besonderen Verfassungsstatus. Eine Änderung dieses Status wäre nur bei Einhaltung des in Art. 235 Verf. bestimmten Verfassungsänderungsverfahrens möglich; sie kann keinesfalls durch Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgen.
 30. Das in Art. 13 EGV formulierte Verbot der Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung bezieht sich auf natürliche Personen (eventuell auch deren Organisationen), nicht jedoch auf das Institut der Ehe.
 31. Die Anwendungsbereiche des Art. 191 EGV (die Rolle der politischen Parteien in der EU) und des Art. 13 Verf. (Verbot von Parteien, die in dieser Vorschrift genannte Eigenschaften aufweisen) schließen sich grundsätzlich aus. Die erstgenannte Vorschrift ist in den Mitgliedstaaten der Union nicht direkt anwendbar. So kann es zu keiner Kollision dieser beiden Regelungen kommen.
 32. Die in Art. 33 EGV bestimmten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik – vor allem die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte – stehen in keinem Widerspruch zu Art. 23 Verf., der den Familienbetrieb zur Grundlage der Agrarverfassung in Polen erklärt. Die Gestaltung der Agrarverfassung ist Sache des innerstaatlichen Gesetzgebers, dem Art. 33 EGV nichts direkt aufzwingt oder verbietet. Im Gegenteil: Unter den Faktoren, die bei der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik berücksichtigt werden sollen, wird in Art. 33 Abs. 2 EGV auf die Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit hingewiesen, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten ergibt.
 33. Die Vorschrift des Art. 105 EGV ist nicht unmittelbar anwendbar, deswegen kann von einer direkten Kollision dieser Regelung mit Art. 227 Abs. 1 Verf. nicht die Rede sein, auch wenn dieser die Polnische Nationalbank zur Zentralbank Polens macht, ihr das ausschließliche Notenprivileg und die Kompetenz zur Bestimmung und Durchführung der Geldpolitik zuspricht sowie die Verantwortlichkeit für den Wert des polnischen Geldes auferlegt. Trotzdem ist es zweckmäßig oder sogar notwendig, das Verhältnis zwischen den gemeinschaftlichen Regelungen zum Europäischen System der Zen-

- tralbanken, der Europäischen Zentralbank und der Geldpolitik der Gemeinschaft (Art. 8 und 105 EGV) gegenüber der polnischen Verfassung vor der zu erwartenden Einführung der gemeinsamen Währung auf dem Territorium Polens zu überprüfen. Dies könnte eine Entscheidung im Wege der Verfassungsänderung erfordern.
34. Unbegründet ist die Befürchtung, vor deren Hintergrund die Rüge der Verletzung des Art. 21 Abs.1 Verf. erhoben wurde, dass die aus Art. 6 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 17 der Charta der Grundrechte der EU abgeleiteten Eigentumsrechtsgarantien des Unionsrechts zur Anfechtung der Vermögensrechte der polnischen Bürger in den polnischen West- und Nordgebieten [ehemals deutsche Ostgebiete] benutzt werden könnten. Die Europäische Gemeinschaft greift nicht direkt in die Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten ein, was eindeutig durch Art. 295 EGV bestätigt wurde. Das Gemeinschaftsrecht darf die Freiheit eines jeden Mitgliedstaates, die Eigentumsordnung auf dem eigenen Territorium zu gestalten, nicht einschränken, solange das Diskriminierungsverbot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Ausübung der bestehenden Eigentumsrechte und bei der Verfügung über diese nicht verletzt sind. Die gemeinschaftlichen Regelungen können keinesfalls die Eigentumsverhältnisse ändern, die in Folge des 2. Weltkrieges entstanden sind, und das sowohl aus Rücksicht auf den Grundsatz *lex retro non agit* als auch deswegen, weil sich die Mitgliedstaaten nicht darauf geeinigt haben, eine Zuständigkeit der Gemeinschaft oder der Union in diesen Angelegenheiten zu statuieren.
35. Die oben (These 34) zusammengefasste Beurteilung wird nicht dadurch geschwächt, dass Art. 116 des deutschen Grundgesetzes die Staatsangehörigkeit der Personen regelt, die aus den östlich der Oder-Neiße-Grenze gelegenen, nach dem 2. Weltkrieg polnischen West- und Nordgebieten stammen, und dass einige dieser Personen Erwartungen bezüglich des in diesen Gebieten befindlichen Vermögens äußern. Die grundsätzliche Achtung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 6 Abs. 2 EGV erfordert keineswegs, dass solche Erwartungen befriedigt werden. Abgesehen davon, dass es willkürlich ist, auf Art. 116 GG solche Erwartungen zu stützen, kann der Vertragsbegriff der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen nicht auf die Verfassung nur eines Mitgliedstaates der EU reduziert werden. Bereits aus dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 EUV geht hervor, dass es sich um Grundsätze handelt, die vielen Verfassungssystemen gemeinsam sind.
36. Unabhängig von der substantiellen Würdigung der Rechtslage, die in den Thesen 34 und 35 zusammengefasst wurde, ist der Verfassungsgerichtshof nicht dafür zuständig, die Verfassungsmäßigkeit des Art. 17 der Charta der Grundrechte der EU zu prüfen. In der Form, in der sie in Nizza angenommen wurde, gleicht die Charta eher einer Erklärung als einem Rechtsakt; ihre Bestimmungen sind rechtlich nicht verbindlich.
37. Der Rahmenbeschluss des EU-Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI) kann wegen seiner allgemeinen Formulierung und des lediglich richtlinienartigen Charakters seiner Bestimmungen einer Prüfung auf Vereinbarkeit mit der kategorischen Regelung des Art. 55 Abs. 1 Verf. nicht unterzogen werden. Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des diesen Beschluss in die innerstaatliche Rechtsordnung umsetzenden Art. 607t § 1 der polnischen Strafprozessordnung fand hingegen in dem mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 27. April 2005 abgeschlossenen Verfahren (Az. P 1/05) statt.

Anhang II

Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 27. April 2005, P 1/05*

ANWENDUNG DES EUROPÄISCHEN HAFTBEFEHLS GEGEN POLNISCHE BÜRGER

HAUPTTHESEN DER URTEILSGRÜNDE

1. Die Verfassungsbegriffe sind gegenüber den Rechtsvorschriften niedrigeren Ranges autonom. Die den einfachen Gesetzen zugrunde liegende Bedeutung der Rechtsbegriffe kann für die Auslegung der Verfassungsvorschriften nicht ausschlaggebend sein; sonst würden die Verfassungsgarantien jeglichen Sinn verlieren. Vielmehr sind es die Verfassungsnormen, die die Art und die Methode der Auslegung von Gesetzesvorschriften aufzwingen. Ausgangspunkt für die Auslegung der Verfassungsnormen muss das historisch entwickelte und in der Rechtslehre bestimmte Verständnis der verfassungsrechtlichen Begriffe sein.
2. Der Begriff „Auslieferung“ war herkömmlich in der polnischen Gesetzessprache durch den Begriff „Übergabe“ ersetzbar. Dies war in der StPO vom 19. April 1969 und später in der StPO vom 6. Juni 1997 (bis zum Zeitpunkt ihrer Novellierung vom 18. März 2004) der Fall. Deswegen ist anzunehmen, dass der Verfassungsgeber in der geltenden Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997 die „Auslieferung“ mit der „Übergabe“ gleichsetzte und als das Rechtsinstitut verstand, das in der Übergabe einer von einem fremden Staat verfolgten Person besteht, damit gegen sie ein Strafverfahren durchgeführt oder die ausgesprochene Strafe vollstreckt werden kann. Der Verfassungsgeber, der in der Verfassung von 1997 den Begriff der „Auslieferung“ verwendete und dem Verbot der Auslieferung polnischer Bürger Verfassungsrang verlieh, konnte – auch wenn er die künftige Mitgliedschaft Polens in der EU im Auge hatte – die Regelungen zum Europäischen Haftbefehl nicht berücksichtigen. Denn erst der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten (2002/585/JI) machte die Übergabe der eigenen Bürger auf Grund des EHB zu einer Pflicht der EU-Mitgliedstaaten.
3. Wesentliche Unterschiede zwischen der „Übergabe“ auf Grund des EHB und der „Auslieferung“ im Sinne der 2004 novellierten Strafprozessordnung können nicht darüber entscheiden, dass die erstere keine Auslieferung im autonomen verfassungsrechtlichen, in Art. 55 Abs. 1 Verf. verankertem Sinne ist. Die Verfassung regelt nicht jene Elemente, die den Unterschied zwischen den beiden Rechtsinstituten innerhalb der StPO ausmachen. Die Übergabe auf Grund des EHB könnte nur dann als ein anderes Institut als die Auslieferung im Sinne des Art. 55 Abs. 1 Verf. betrachtet werden, wenn

* Inoffizielle, urheberrechtlich geschützte Zusammenfassung.

sich die beiden in ihrem Wesen unterschieden. Da aber der Kern der Auslieferung darin besteht, einem fremden Staat eine verfolgte oder verurteilte Person zu übergeben, damit gegen sie ein Strafverfahren geführt oder die ausgesprochene Strafe vollstreckt werden kann, muss die Übergabe einer mit dem EHB verfolgten Person, damit gegen sie auf dem Territorium eines anderen EU-Mitgliedstaates ein Strafverfahren geführt oder die ausgesprochene Freiheitsstrafe (oder der eine freiheitsentziehende Maßregel der Sicherung) vollstreckt werden kann, als eine Art der Auslieferung im Sinne Art. 55 Abs. 1 Verf. verstanden werden.

4. Das im o.g. Artikel der Verfassung formulierte Auslieferungsverbot bringt das Recht des polnischen Staatsangehörigen auf strafrechtliches Verfahren vor dem polnischen Gericht zum Ausdruck. Die Übergabe an einen anderen EU-Mitgliedsstaat auf Grund des EHB würde die Wahrnehmung dieses Rechts völlig unmöglich machen und damit dessen Wesen verletzen, was im Lichte des Art. 31 Abs. 3 Verf. unzulässig ist. Demnach muss festgehalten werden, dass das im Art. 55 Abs. 1 Verf. formulierte Auslieferungsverbot absolut ist und das sich daraus ergebende subjektive Bürgerrecht keinen Einschränkungen unterliegen darf.
5. Mit dem Beitritt Polens zur EU wurden die Bürger der Republik Polen gleichzeitig Unionsbürger. Rechtspolitisch stellt dieser Umstand ein Argument für die Ausschaltung, und zwar durch eine entsprechende Änderung des Art. 55 Abs. 1 Verf., des Verbotes der Auslieferung polnischer Bürger an EU-Mitgliedsstaaten dar, rechtsdogmatisch reicht er aber nicht aus, um eine solche Ausschaltung im Wege der dynamischen Auslegung dieser Vorschrift in deren vorliegenden Fassung festzustellen. Entscheidend ist dabei, dass die Verfassung mit der polnischen Staatsangehörigkeit einen bestimmten Katalog von Rechten und Pflichten des Einzelnen verbindet (einen Katalog, der unabhängig ist von den Rechten und Pflichten, die „jedermann“ genießt, der unter der Hoheitsgewalt der Republik Polen steht). Die polnische Staatsangehörigkeit muss folgerichtig ein wichtiges Kriterium für die Bestimmung der rechtlichen Stellung des Einzelnen sein, und zwar sowohl in Bezug auf die Pflichten des Staates gegenüber dem Bürger (erst recht, wenn diese Pflichten so kategorisch formuliert wurden wie in Art. 55 Abs. 1 Verf.) als auch in Bezug auf die damit zusammenhängenden Pflichten des Bürgers gegenüber dem Staat (vgl. Art. 82 und 85 Verf.). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Übergabeverfahren auf Grund des EHB nicht so sehr eine Folge der Einführung des Instituts der „Unionsbürgerschaft“, sondern vielmehr eine Reaktion auf das der Entstehung dieses Instituts vorausgehende Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU ist.
6. Die Strafprozessordnung beinhaltet zwar keine Rechtsnorm, die *expressis verbis* besagt, dass die Übergabe einer auf Grund des EHB verfolgten Person auch polnische Bürger betrifft. Dies ist aber Art. 607t § 1 i.V.m. Art. 607p StPO zu entnehmen, der unter den Voraussetzungen einer obligatorischen Ablehnung der Vollstreckung des EHB die polnische Staatsangehörigkeit nicht nennt.
7. Die Pflicht zur Umsetzung des sekundären EU-Rechts, darunter der im Rahmen der dritten Säule erlassenen Rahmenbeschlüsse (vgl. Art. 32 EUV nach den Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam), ist zwar in Art. 9 der Verf. begründet, doch ist der Umstand, dass ein innerstaatliches Gesetz zum Zwecke der Umsetzung des sekundären Unionsrechtes erlassen wurde, an sich noch keine Gewähr dafür, dass es materiell mit den Normen der Verfassung vereinbar ist.

8. Die Pflicht der unionsfreundlichen (dem EU-Recht gerechten) Auslegung des innerstaatlichen Rechts hat ihre Grenzen. Insbesondere, wie es aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EuGH hervorgeht, dürfen die Rechtsakte des sekundären Unionsrechts selbständig (also ohne entsprechende Änderungen in der innerstaatlichen Gesetzgebung) die Lage des Einzelnen nicht verschlechtern, erst gar nicht im Bereich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Es besteht kein Zweifel, dass die Übergabe einer auf Grund des EHB verfolgten Person zum Zwecke der Durchführung eines Strafverfahrens gegen sie im Hinblick auf eine Tat, die nach dem polnischen Recht nicht strafbar ist, die Lage des Verdächtigen verschlechtern muss.
9. Hauptfunktion des Verfassungsgerichtshofes in der polnischen Staatsordnung ist die Prüfung der Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften mit der Verfassung. Von dieser Verpflichtung wird der Gerichtshof auch dann nicht entbunden, wenn die Rüge der Verfassungswidrigkeit sich auf eine Regelung des polnischen Gesetzes bezieht, die zur Umsetzung des EU-Rechts erlassen wurde.
10. Im Lichte des Art. 9 Verf. und auf Grund der Pflichten Polens, die sich aus seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergeben, ist eine Änderung des geltenden Rechts notwendig, die eine völlige, aber gleichzeitig verfassungskonforme Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 ermöglicht. Mit Blick auf die Erfüllung dieser Aufgabe kann eine Novellierung des Art. 55 Abs. 1 Verf. nicht ausgeschlossen werden, durch die eine Ausnahme vom Verbot der Auslieferung polnischer Bürger statuiert wird, soweit es sich um eine Übergabe auf Grund des EHB handelt.
11. Die in Art. 190 Abs. 3 verankerte Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes, das Außerkrafttreten der mit einer höheren Rechtsnorm unvereinbaren Regelung aufzuschieben, beschränkt sich nicht auf Fälle der abstrakten Normenkontrolle, sondern kann auch in Fällen der Normenkontrolle auf Grund einer Gerichtsvorlage oder einer Verfassungsbeschwerde Anwendung finden.
12. In Art. 190 Verf. ist dem Verfassungsgerichtshof ein großer Entscheidungsspielraum für die Aufschiebung des Inkrafttretens seines Urteils überlassen, und zwar sowohl hinsichtlich der Entscheidung darüber als solcher als auch (innerhalb der durch diese Vorschrift gezogenen Grenzen) hinsichtlich der Dauer einer Aufschiebung. Dieser Spielraum lässt allerdings keine Willkür zu. Da durch die Aufschiebung zeitweise eine Vorschrift aufrechterhalten wird, die mit einer ranghöheren Norm unvereinbar ist, darf die Aufschiebung immer nur als eine – vom Verfassungsgeber zugelassene – Ausnahme von dem Grundsatz der hierarchischen Integrität des Rechtssystems und dem Prinzip des Vorrangs der Verfassung angewendet werden. Eine Entscheidung über die Anwendung einer solchen Aufschiebung muss immer unter sorgfältiger Abwägung der Werte, die durch die weitere Geltung der verfassungswidrigen Vorschrift verletzt werden, und jener Werte, die für die Aufschiebung sprechen, getroffen werden.
13. Die Regelung des Art. 31 Abs. 3 Verf., die die Einschränkungen der verfassungsmäßigen Freiheiten und Rechte betrifft, gilt nicht unmittelbar für die in Art. 190 Abs. 3 Verf. festgelegte Aufschiebungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofes. Es ist daher zulässig, dass der Gerichtshof die Möglichkeit, das Inkrafttreten seines Urteils aufzuschieben, auch zum Schutz anderer als der im Art. 31 Abs. 3 Verf. genannten Werte (Sicherheit und öffentliche Ordnung, Schutz der Umwelt, der Gesundheit und der öffentlichen Moral oder der Freiheiten und Rechte anderer Personen) in Anspruch nimmt, und zwar auch dann – falls es unvermeidlich ist – wenn dies vorübergehend

- das Aufrechterhalten der die Verfassungsfreiheiten und -rechte einschränkenden Vorschriften nach sich zieht.
14. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes, das das Außerkrafttreten der verfassungswidrigen Norm aufschiebt, hebt diese zwar nicht mit sofortiger Wirkung auf, doch es erlegt dem Gesetzgeber die Pflicht auf, die durch den Verfassungsgerichtshof aufgezeigten Mängel der Regelung rasch, möglichst noch vor Ablauf der im Urteil bezeichneten Frist, zu beseitigen. Das Außerkrafttreten der Vorschrift nach Ablauf dieser Frist kann daher als eine Art Sanktion für den Fall der Nichterfüllung der besagten Pflicht aufgefasst werden.
 15. Angesichts der Kompliziertheit des Gesetzgebungsverfahrens und der (auch in zeitlicher Hinsicht) hohen Anforderungen daran sowie der Tatsache, dass die Pflicht Polens, den Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 ab dem Zeitpunkt des Beitritts, d.h. dem 1. Mai 2004 umzusetzen, besteht, beschloss der Gerichtshof (im Teil II des Tenors) das Außerkrafttreten der verfassungswidrigen Regelung um 18 Monate, also um die maximale in Art. 190 Abs. 3 Verf. vorgesehene Frist, aufzuschieben.
 16. Sobald es infolge dieses Urteils zu einer Verfassungsänderung kommt, wird es für die Anpassung des innerstaatlichen Rechts an die Anforderungen der Europäischen Union auch erforderlich sein, dass der einfache Gesetzgeber die Regelung über den EHB wieder einführt, die angesichts der gegenwärtigen Verfassungslage durch das vorliegende Urteil verworfen wird.
 17. Das Rechtsinstitut des EHB ist von wesentlicher Bedeutung für das korrekte Funktionieren der Justiz und vor allem – als eine Form der gemeinsamen Bekämpfung der Kriminalität durch die Mitgliedstaaten – für die Stärkung der Sicherheit. Deswegen soll die Sicherung seiner Anwendbarkeit die höchste Priorität für den polnischen Gesetzgeber sein. Die Nichtvornahme notwendiger gesetzgeberischer Maßnahmen innerhalb der im Teil II des vorliegenden Urteils bezeichneten Frist stellte nicht nur eine Verletzung der Verfassungspflicht Polens dar, das verbindliche Völkerrecht zu befolgen, sondern könnte auch ernsthafte Folgen im Rahmen des EU-Rechtssystems haben.
 18. Die Verfassung sieht keine Ausnahmen von der in Art. 190 Abs. 1 verankerten allgemeinen Verbindlichkeit der Urteile des Verfassungsgerichtshofes. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofes ist insbesondere für alle Gerichte bindend.
 19. Die Aufschiebung des Außerkrafttretens des Art. 607t § 1 StPO bewirkt, dass diese Vorschrift innerhalb von 18 Monaten nach der Verkündung des vorliegenden Urteils von den Gerichten angewendet werden soll, wenn sie nicht früher vom Gesetzgeber geändert oder aufgehoben wird. Solange diese Vorschrift in Kraft ist, dürfen die polnischen Gerichte ihre Anwendung unter Hinweis auf ihre Unvereinbarkeit mit Art. 55 Abs. 1 Verf. nicht verweigern.
 20. Da der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung an die Rechtsfrage des vorliegenden Gerichts gebunden ist (Art. 66 VerfGHG), die wiederum durch die Materie der vom vorlegenden Gericht zu erkennenden Rechtssache bestimmt ist (Art. 193 Verf.), konnte die im juristischen Schrifttum diskutierte Frage nach der Vereinbarkeit der Regelungen, die die Übergabe der einer gewaltlosen politischen Straftat verdächtigten Person auf Grund des EHB zulassen, mit Art. 55 Abs. 2 Verf. kein Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein.