

Ordnungsgewalt Lösungsvorschlag

© Heike Krieger (Freie Universität Berlin) und Markus Heintzen (Freie Universität Berlin)

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Jörg Kleis
Stand der Bearbeitung: November 2013

- Lösung -

Teil 1:

Der Antrag des Landes hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig (A.) und begründet (B.) ist.

A. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht zuständig ist und die im BVerfGG genannten besonderen Verfahrensvoraussetzungen erfüllt sind.

I. Zuständigkeit des BVerfG

In Betracht kommt ein Bund-Länder-Streit. Die Zuständigkeit hierfür ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 3 GG iVm § 13 Nr. 7 BVerfGG.

II. Beteiligte

Antragssteller ist nach § 68 BVerfGG für das Land die Landesregierung. Antragsgegner ist demnach für den Bund die Bundesregierung.

III. Antragsbefugnis

Nach § 69 i.V.m. § 64 I BVerfGG muss der Antragssteller geltend machen können, in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten verletzt zu sein. Für den Bürger sind dies die Grundrechte, für die Gemeinden Art. 28 II, für die Länder gelten Art. 30, 70, 83 GG. Hier ist durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages durch den Bund, der die Länder zum Einrichten

einer Sonderbehörde verpflichtet, jedenfalls nicht auszuschließen, dass das Land in seiner durch Art. 30 und 83 garantierten Funktion eingeschränkt wird. Demnach steht die Ausübung der staatlichen Befugnisse, insbesondere die Ausführung der Gesetze, grundsätzlich den Ländern zu. Art. 30, 83 GG begründen zugunsten der Länder das Recht, eigenverantwortlich tätig zu werden. Es erscheint möglich, dass durch den Bund in diese Rechte eingegriffen wurde.

IV. Form und Frist

Die Form- und Fristanforderungen der §§ 69, 64 II, 70 BVerfGG müssten eingehalten werden. Der Antrag wäre demnach zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn Bundeskanzlerin Margit Gräfin von Eisen durch den Abschluss des Vertrages tatsächlich Rechte des Landes Brandenburg verletzt hat. Dies ist der Fall, wenn der Bundeskanzlerin keine Kompetenz zum Abschluss eines Vertrages zukommt, der Regelungsgegenstände des Gräbergesetzes erfasst.

I. Formelle Rechtmäßigkeit

Es ist fraglich, ob die Bundeskanzlerin zu Lasten der Länder Verträge abschließen kann.

1. Verbandskompetenz des Bundes

Die Bundeskanzlerin ist Organ des Bundes. Nach Art. 30 GG ist die Ausübung staatlicher Befugnisse grundsätzlich eine Sache der Länder. Die Bundeskanzlerin konnte als Bundesorgan die Abrede mit dem russischen Präsidenten nur treffen, wenn das GG für diesen Fall eine Ausnahme zu Art. 30 vorsieht. Möglicherweise ergibt sich die Kompetenz zum Abschluss des Vertrages aus Art. 32 GG. Entgegen Art. 30 GG liegt nämlich für den Abschluss eines Staatsvertrages, der die politischen Beziehungen des Bundes betrifft oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, die Verbandskompetenz beim Bund.

a. Abgrenzung zwischen Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen

Dann müsste es sich vorliegend um einen Staatsvertrag handeln. Darunter versteht man ein völkerrechtliches Abkommen, bei dem es um wesentliche Fragen der ausländischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten geht. Was bei völkerrechtlichen Abkommen „wesentlich“ ist,



lässt sich aus Art. 59 II 1 GG schließen, der die Beteiligung des Parlaments bei Fragen der politischen Beziehungen oder der Gesetzgebung verlangt. Das Gegenstück hierzu bildet das Verwaltungsabkommen, worunter man eine völkerrechtliche Vereinbarung versteht, für deren Zustandekommen die Mitwirkung des nationalen Parlaments nicht erforderlich ist und die infolgedessen von den Gubernativorganen eigenständig abgeschlossen werden kann.¹ Vorliegend geht es nicht um politische Beziehungen, denn dies meint Angelegenheiten, die die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft betreffen. Dazu gehören nicht allein, aber namentlich Verträge, die darauf gerichtet sind, die Machtstellung des Staates anderen Staaten gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern.² Kriegsgräbern kommt eine solche grundsätzliche Bedeutung jedoch nicht zu. Möglicherweise hat die Materie aber ein solches Gewicht, dass sie der parlamentarischen Absicherung bedarf und daher eine Frage der Gesetzgebung betrifft. Die von der Bundeskanzlerin Margit Gräfin von Eisen geplante Änderung ist nur auf der Grundlage eines Gesetzes möglich. Es kann dabei offen bleiben, ob ein Gesetz allein schon dafür erforderlich ist, dass eine neue Behörde – eine Sonderordnungsbehörde für die Friedhofsverwaltung – gebildet werden soll. Die Behörde soll darüber hinaus nämlich ermächtigt sein, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu erlassen. Ordnungsverfügungen greifen in Grundrechte ein und unterliegen deshalb dem Gesetzesvorbehalt. Grundrechte können ausweislich ihres Wortlauts nur durch oder aufgrund Gesetzes eingeschränkt werden. Die Vereinbarung der Kanzlerin bezieht sich somit auf einen Gesetzgebungsvertrag und damit auf einen Staatsvertrag und nicht auf ein Verwaltungsabkommen.

b. Auslegung des Art. 32 GG

Über die Auslegung des Art. 32 GG besteht Streit. Einerseits spricht Art. 32 I GG zwar davon, dass die Pflege der Beziehungen zu ausländischen Staaten Sache des Bundes sei. Andererseits relativiert Art. 32 III GG diesen Befund aber wieder. Danach ist die Frage nicht eindeutig geklärt, ob bei Staatsverträgen, die Landesmaterien betreffen, stets die Länder zuständig sind, sie aber dabei verfahrensrechtlich auf eine Mitwirkung des Bundes angewiesen sind, oder ob Art. 32 III GG in Fortführung des Art. 32 I GG von einer grundsätzlichen Bundeskompetenz ausgeht, die aber nach Maßgabe des Art. 32 III GG zur Disposition des Bundes steht.³

Nach Abs. 3 ist es den Ländern gestattet, Staatsverträge abzuschließen, wenn sie – wie im vorliegenden Fall – zur Einrichtung von Behörden und zur Schaffung einer ordnungsbehördlichen Eingriffsermächtigung – über die Gesetzgebungskompetenz verfügen. Das GG knüpft dies zwar an die Zustimmung der

¹ Maunz/ Dürig, Grundgesetz, 2010, zu Art. 59 Rn. 155.

² BVerfGE 90, 286, 359.

³ Schweitzer, Staatsrecht III, Rn. 126.



Bundesregierung. Dies erscheint jedoch als bloße Verfahrensregelung und nicht etwa als die Befugnis zur Übertragung einer Kompetenz, die ohne diese Zustimmung beim Bund liegen würde. Denn es ist kaum vorstellbar, dass die Bundesregierung auf eine Verbandskompetenz des Bundes verzichten kann. Auch Art. 59 II 1 GG ist ein Indiz dafür, dass das GG von der föderalistischen Betrachtung ausgeht. Es erwähnt nur Gesetzgebungsmaterien des Bundes. Da es nicht denkbar ist, dass der Bundespräsident (Art. 59 I GG) bei Gesetzgebungsverträgen für die Länder aufgrund von Landesgesetzen oder ganz ohne Zustimmungsgesetz handelt, muss Art. 59 II 1 GG davon ausgehen, solche Staatsverträge seien nicht Sache des Bundes, sondern der Länder. Sonst droht zudem eine Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenz der Länder beim Abschluss von Verträgen.⁴

Gegen diese Argumentation sprechen jedoch die staatsorganisationsrechtlichen Vorschriften, die in ihrer Zielrichtung so zu interpretieren sind, dass sie den staatlichen Strukturmerkmalen des Art. 20 I GG – Rechtsstaat, Demokratie, Bundesstaat, Republik und Sozialstaat – optimal Rechnung tragen. Hier sticht das Bundesstaatsprinzip hervor: Der Bundesstaat ist wie der Zentralstaat oder der Staatenbund eine Organisationsform von Staaten auf der Verbandsebene. Im Gegensatz zu letzteren beiden haben in einem Bundesstaat sowohl Länder als auch der Bund Staatsqualität. Das versetzt den Bundesstaat in die Lage, nach außen verbindlich einheitlich aufzutreten und im Innenverhältnis zum Schutze des Bürgers Gewalt auf Bund und Länder aufzuteilen. Auf diese Weise kommt es in der Bundesrepublik mehrfach zur Sicherung vor zentralistischer Gewalt: durch die vertikale Aufteilung der Staatsaufgaben auf Bund und Länder und durch die horizontale Gewaltenteilung zwischen der Verwaltung, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung innerhalb des jeweiligen Staates. Konsequenz für den Kompetenzstreit ist, dass der Abschluss eines Staatsvertrages in Landesmaterien im Verhältnis nach außen beim Bund liegt. Um außenpolitisch handlungsfähig zu sein, muss die Bundesrepublik nach außen einheitlich handeln. Unbeschadet der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ist deshalb der Bund zuständig, Staatsverträge abzuschließen.⁵ Damit lag die Abschlusskompetenz beim Bund. Art. 32 I GG gilt uneingeschränkt bei Staatsverträgen.

2. Organkompetenz

Der Bund als juristische Person handelt durch Organe. Beim Abschluss von Staatsverträgen wird der Bund durch den Bundespräsidenten vertreten. Dem steht nicht entgegen, dass konkret die Bundeskanzlerin tätig wurde. Tatsächlich handelt es sich bei der Vereinbarung erst um die Paraphierung des Vertrages, nicht um den Vertragsschluss selbst.

⁴ Ebenda, Rn. 127.

⁵ Ebenda, Rn. 114, 127.

3. Weitere formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Der Vertrag bedarf noch der Zustimmung des Parlament nach Art. 59 II 1 GG. Danach kann der Bundespräsident (Art. 59 I GG) den Vertrag ratifizieren. Anhaltspunkte zu Verfahrensfehlern oder bezüglich der Transformation in das nationale Recht bestehen nicht.⁶

II. Materielle Rechtmäßigkeit

Hinweise auf einen inhaltlichen Verstoß gegen nationales Verfassungsrecht bestehen nicht.

III. Ergebnis

Das Vorgehen der Bundeskanzlerin Margit Gräfin von Eisen war rechtmäßig. Ein Verstoß gegen Art. 30, 83 GG liegt nicht vor. Der Antrag ist somit zwar zulässig, aber unbegründet und hätte demnach keine Aussicht auf Erfolg.

Teil 2: Ausweitung von Europol

Die Übertragung von Kompetenzen auf Europol ist verfassungsmäßig, wenn sie nicht gegen Vorschriften des Grundgesetzes verstößt.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Es handelt sich um ein Bundesgesetz, durch welches polizeiliche Aufgaben der Gefahrenabwehr auf die Union übertragen werden.

1. Zuständigkeit

Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit für das Gefahrenabwehrrecht nach dem Grundgesetz bei den Ländern (Art. 30, 70 GG). Das betrifft auch die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Gefahrenabwehr durch die Polizei. Anders ist dies im Rahmen des Strafverfolgungsrecht, wo nach Art. 74 I Nr. 1 GG der Bund für die Polizei – allerdings als Strafverfolgungsbehörde – Regelungen treffen kann. Wird in Angelegenheiten ein Staatsvertrag abgeschlossen, für die die Länder zuständig sind, so wie im vorliegenden Fall, ist vorrangig Art. 32 GG als Kompetenznorm heranzuziehen. Über die Auslegung besteht Streit.⁷ Die

⁶ Auf das Lindauer Abkommen war somit nicht einzugehen, da es nicht um die Transformation in nationales Recht ging, sondern lediglich um die Frage der Abschlusskompetenz.

⁷ vgl. oben Teil 1 Abschnitt B. 2. a.

Frage nach der Auslegung des Art. 32 GG kann hier jedoch offen bleiben. Für den Bereich der Übertragung von Hoheitsgewalt auf die EU gilt vorrangig Art. 23 GG als *lex specialis*. Art. 23 GG kann eine solche Kompetenzzuweisung für den Bund entnommen werden, wenn es um verbindliche Erklärungen im Verhältnis zur EU geht. Dies folgt aus dem Wortlaut, wonach bei jeder Kompetenzübertragung ein Gesetz des Bundestages notwendig ist. Entgegen der systematischen Stellung gilt dies nicht nur, wenn es um Angelegenheiten der Union geht. Die nachfolgenden Absätze zeigen, dass der Bund im Verhältnis zur EU auch zuständig ist, wenn es sich innerstaatlich um eine Materie handelt, die ausschließlich den Ländern zusteht. Allerdings hat sich der Bund mit den Ländern frühzeitig abzustimmen, was jedoch eine Verfahrensfrage darstellt. Es ist somit festzuhalten, dass eine Verletzung des Landes Brandenburg in seinem Recht auf Gesetzgebung und eigenverantwortliche Regelung dieser Ländermaterie aus Art. 30, 70 GG nicht vorliegt.

2. Verfahren

a. Verfahrensfehler durch fehlende dritte Lesung

Das Gesetzgebungsverfahren könnte zu beanstanden sein, wenn das Fehlen der dritten Lesung im Bundestag zur formellen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führt. Konkret wurden nur zwei Lesungen durchgeführt. § 78 I GOBT sieht jedoch jeweils für Gesetzgebungsverfahren im Bundestag grundsätzlich drei „Beratungen“ und danach die Schlussabstimmung vor (§ 86 GOBT). Die GOBT bindet die Mitglieder des Bundestages. Sie ist die Satzung des Bundestages.⁸ Jedoch führt ein Verstoß gegen ihre Vorschriften nicht zur Unwirksamkeit des Gesetzes.⁹ Selbst wenn man dies für schwerwiegende Verstöße annimmt, so liegt ein solcher hier nicht vor. Die von der GOBT vorgeschriebene Durchführung mehrerer Lesungen vor der Schlussabstimmung dient der verfahrensökonomischen Bewältigung von Gesetzesvorhaben. Der Inhalt des Gesetzes war durch den Ratsbeschluss zudem bereits vorbestimmt. Dass die dritte Lesung ausgefallen ist, führt somit nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit.

b. Verfahrensfehler durch fehlende Zweidrittelmehrheit

Der Bundestag hat das Gesetz mit einfacher Mehrheit (Art. 42 II GG) verabschiedet, der Bundesrat hat nach einer Stellungnahme zudem die nach Art. 23 I GG erforderliche Zustimmung erteilt. Es lagen somit auch die Verfahrensvoraussetzungen von Art. 23 IV und V GG vor. Das Gesetzgebungsverfahren wäre aber zu beanstanden, wenn die Regeln über die verfassungsändernden

⁸ BVerfGE 1, 144, 148.

⁹ Jarass/Piero, GG Kommentar, Art. 40 Rn. 7, 9.



Gesetze zu beachten wären. Es wäre dann eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat von Nöten gewesen. Die Anwesenheit von 80 Abgeordneten wäre unzureichend, da es auf alle Mitglieder und nicht die lediglich anwesenden Mitglieder des Bundestages ankommt (Art. 79 II GG).

Eine Zweidrittelmehrheit könnte erforderlich gewesen sein, wenn Hoheitsrechtsübertragungen nach Art. 23 II S. 2 GG stets auch als Rechtsakte im Sinne des Art. 23 I S. 3 GG zu begreifen sind. Nach Satz 2 kann der Bund zur Verwirklichung eines vereinten Europas durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Nach Satz 3 gilt für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, Artikel 79 II GG. Dies hätte zur Folge, dass Hoheitsrechtsübertragungen auf die EU generell nur noch mit Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat statthaft wären.¹⁰ Dagegen spricht jedoch, dass Art. 23 I S. 2 GG mit seiner gesonderten Ermächtigung zur entsprechenden Übertragung von Hoheitsrechten im Grunde überflüssig wäre, wenn es sich in jedem Fall zugleich um eine Materie mit verfassungsrechtlicher Bedeutung handeln würde.¹¹ Die Tatbestände von Art. 23 I S. 2 und S. 3 GG stehen nebeneinander, regeln also unterschiedliche Sachverhalte.¹² Somit sind auch Übertragungen mit einfacher Mehrheit möglich.¹³

Eine Zweidrittelmehrheit wäre aber auch bei separater Betrachtung des Art. 23 I S. 3 GG bei „Begründung“ der EU, einer „Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen“ und bei „vergleichbaren Regelungen“ notwendig. Es ist dabei zwischen Hoheitsrechtsübertragungen mit der materiellen Qualität von Verfassungsänderungen und solchen ohne derartige Qualität zu unterscheiden. Art. 23 I S. 3 GG fragt also stets nach dem materiell-rechtlichen Gehalt der jeweiligen Hoheitsrechtsübertragung.¹⁴ Die „Begründung“ eines neuen völkerrechtlichen Vertrages liegt hier nicht vor. Konkret kommen somit nur die Tatbestandsmerkmale der „Änderung der vertraglichen Grundlagen“ und der „vergleichbaren Regelungen“ in Betracht. Eine „Änderung der vertraglichen Grundlagen“ bedarf jedoch dann keiner Zweidrittelmehrheit, wenn vertragsimmanente Hoheitsrechtsübertragungen vorliegen, zu denen bereits das geltende Vertragsrecht ermächtigt, die inhaltlich keine neue Verfassungsänderung auslösen. Hierzu ist auf das Kriterium der Vorhersehbarkeit abzustellen. Soweit Hoheitsübertragungen bereits in tatbestandlicher Vorhersehbarkeit von dem bestehenden Vertragswerk bzw. seinen Ermächtigungen umfasst werden, wenn es sich also in diesem Sinne bereit um vertragsausfüllende oder vertragsim-

¹⁰ Wilhelm, BayVBl. 92, 705, 707; Sachs, GG Kommentar, Art. 23 Rn. 65 f.

¹¹ Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 23 Rn. 118.

¹² Scholz, NVwZ 93, 821.

¹³ Maunz/Dürig, GG Kommentar, Art. 23 Rn. 118.

¹⁴ Ebenda.

manente Hoheitsrechtsübertragungen handelt, dann gilt eine schlichte Hoheitsübertragung kraft einfachen Gesetzes.¹⁵

Die derzeitige Version des Art. 87 I AEUV zeigt, dass Europol eine herausgehobene Stellung bei der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten innehat. Der Wortlaut („Die Union entwickelt...“) lässt darauf schließen, dass es nicht zwangsweise bei der derzeitigen Kompetenzverteilung bleibt, sondern mit dem Vertrag von Lissabon eine immer enger werdende Kooperation als Ziel definiert wurde. Die Übertragung von Kompetenzen auf eine europäische Polizeibehörde ist die Folge der Umsetzung dieses Ziels. Man kann somit die Ansicht vertreten, die Änderung des AEUV führe zu einer vertragsausfüllenden Hoheitsrechtsübertragung, also einer Übertragung, die der Vertrag von Lissabon bereits vorgesehen hat. Eine Zweidrittelmehrheit wäre somit entbehrlich gewesen.

Hiergegen spricht jedoch, dass die Ordnung des Grundgesetzes erheblich berührt wird, wenn aus einer dezentralen Polizei auf nationaler Ebene eine europäisch zentralisierte Polizei entsteht. Die Übertragung von Polizeiaufgaben auf die Union ist eine Einschränkung der durch Art. 30, 70 GG garantierten Eigenstaatlichkeit der Bundesländer. Die grundgesetzliche Kompetenzordnung wird somit angetastet. Zwar ist diese nur für grenzüberschreitende Sachverhalte zuständig. Jedoch relativiert Art. 88 III AEUV den Wortlaut des Art. 87 I AEUV, indem Zwangsmaßnahmen ausschließlich Sache der Mitgliedsstaaten bleiben und ein Tätigwerden generell nur in Absprache mit den nationalen Behörden gestattet ist. Zwar wohnt Art. 87 I AEUV das Ziel der immer engeren Kooperation inne. Damit wird jedoch keine verfassungsimmanente Hoheitsrechtsübertragung impliziert.¹⁶ Eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag war somit erforderlich. 80 anwesende Abgeordnete stellen keine Zweidrittelmehrheit dar. Das Gesetz ist formell verfassungswidrig.

Alternativer Lösungsweg:

Geht man davon aus, dass Art. 23 I S. 3 GG keine Zweidrittelmehrheit erfordert, so stellt sich die Frage, ob die vermeintlich geringe Anzahl von 80 Abgeordneten auch ausreichend ist für eine einfache Mehrheit. Grundsätzlich gilt Art. 42 II S. 1 GG, wonach zu einem Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist. Über die Anzahl der Abgeordneten, die bei der Schlussabstimmung anwesend sein müssen, trifft das GG keine Aussage. Allerdings bestimmt § 45 I GOBT, dass der Bundestag nur beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Andererseits wurde die Beschlussunfähigkeit auch nicht ausdrücklich nach § 45 II GOBT festgestellt. Selbst wenn man eine Abweichung von § 45 I GOBT annimmt, so stellt ein Verstoß gegen die GOBT kein Hinder-

¹⁵ Ebenda, Rn. 119.

¹⁶ Andere Ansicht vertretbar.



nis für die Wirksamkeit des Gesetzes dar¹⁷. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Meinungs- und Willensbildung der Abgeordneten sich regelmäßig durch ihre Tätigkeit in den Ausschüssen äußert, die der Schlussabstimmung im Parlament vorgeschaltet ist. Eine geringe Anzahl bei der Schlussabstimmung sagt somit nichts über eine etwaige Aushöhlung der Funktion des Bundestages aus. 80 Abgeordnete waren somit berechtigt, in einfacher Mehrheit das Änderungsgesetz zu beschließen. Das Gesetz ist formell verfassungsgemäß.

II. Materielle Verfassungsgemäßheit

Inhaltlich könnten Verstöße gegen materielle Aussagen des GG vorliegen.

1. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip?

Nach Art. 20 II 1 GG ist die Herrschaft des Volkes sicherzustellen (vermittelt über das Parlament, Art. 20 II 2 GG). Die Kompetenzübertragung führt zu einem Verlust der Rückkopplung zwischen staatlichen Aufgaben und demokratischem Souverän, so dass ein Widerspruch zu Art. 20 II 1 GG entstünde. Demokratie verlangt sachliche und personelle Legitimation sowie Herrschaft auf Zeit. Dies ist bei allen innerstaatlichen Hoheitsträgern sichergestellt. Jederzeit soll das Volk über das Parlament Hoheitsgewalt entziehen und neu zuordnen können. Dieser Rückkopplung bedarf es, damit der Herrschaftsanspruch des Volkes sichergestellt ist. In der EU geht der Zugriff des Volkes auf die Hoheitsträger teilweise verloren. Ist die Hoheitsgewalt über das Parlament auf die Union und ihre Organe übertragen, ist die Rückkopplung nicht mit der auf nationaler Ebene vergleichbar. Das gilt zumindest solange, als sich die Bundesrepublik an der EU beteiligt. Eine staatsanaloge Ausgestaltung ist jedoch solange entbehrlich, wie die europäische Zuständigkeitsordnung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in kooperativ ausgestalteten Entscheidungsverfahren und unter Wahrung hinreichender staatlicher Integrationsverantwortung besteht.¹⁸ Die demokratische Legitimation in der Union wurde durch den Vertrag von Lissabon dadurch erhöht, dass die Befugnisse des Europäischen Parlaments als unmittelbare Vertretung der Unionsbürger weiter ausgebaut wurden. Das EP kann dabei als unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker der Mitgliedstaaten auf supranationaler Ebene verstanden werden und muss insoweit nicht ein europäisches Volk als Ganzes repräsentieren.¹⁹ Es ist eine eigenständige, allerdings neben der staatlichen eine lediglich ergänzende Quelle für demokratische Legitimation²⁰

¹⁷ Jarass/Piero, Art. 40 Rn. 7, 9.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 272 (Lissabon)

¹⁹ Vor dem Vertrag von Lissabon (also dem aus EUV und AEUV zusammengesetzten Vertragswerk zur Europäischen Union) half der Hinweis auf das europäische Parlament nicht weiter. Die Entscheidungsbefugnis lag vielmehr beim Rat.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 271 f. (Lissabon); vgl. BVerfGE 89, 155, 184 f. (Maastricht).



Zudem ist das GG auf die europäische Integration angelegt (Art. 23 I 1 GG). Diesen Verfassungsauftrag gibt auch die Präambel des GG vor. Die europäische Integration ist aber zwingend mit einem Verlust der Hoheitsgewalt der nationalen Staaten verbunden.

Es besteht damit innerhalb der Verfassung ein Widerspruch zwischen zwei gleichwertigen Grundsätzen. Dies zwingt dazu, eine Konkordanz zwischen den widerstreitenden Interessen herzustellen. Das bedeutet, dass Hoheitsgewalt nur in kleinen Schritten im Wege der begrenzten Einzelermächtigung abgetreten werden kann.²¹ In seinem Lissabonurteil hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Forderung nach einer hinreichenden Wahrnehmung der Integrationsverantwortung dennoch weiterhin Themen entgegenstehen, die spezifisch vom national und kulturell geprägten Diskurs leben, somit nur auf mitgliedstaatlicher Ebene zu regeln sind und die Möglichkeit der Übertragung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen deshalb begrenzt ist. Darunter können zum einen Sachbereiche gefasst werden, welche den von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit der Bürger prägen. Zum anderen können solche politische Entscheidungen darunter gefasst werden, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind. Zu diesen wesentlichen Bereichen rechnet das Bundesverfassungsgericht die demokratische Gestaltung der Staatsbürgerschaft, Einnahmen und Ausgaben sowie intensive Grundrechtseingriffe, wie der Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege, aber auch kulturelle Fragen und zuletzt das zivile und militärische Gewaltmonopol, also die Gefahrenabwehr durch die Polizei.²² Im Bezug auf das Strafrecht hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten an die EU jedenfalls insoweit zulässig sein muss, als sie speziell auf grenzüberschreitende Sachverhalte abzielt. Allerdings muss eine solche Angleichung restriktiv gehandhabt werden und den Mitgliedstaaten grundsätzlich substantielle Handlungsfreiräume belassen. Außerdem betont das Gericht in seinem Lissabon-Urteil immer wieder die Notwendigkeit, dass der deutsche Gesetzgeber vorhersehen können muss, welche Entscheidungen seine Folge auf europäischer Ebene haben.²³ Aus all dem folgt, dass die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Übertragung an das Erfordernis einer engen Auslegung der Kompetenzgrundlagen geknüpft sein muss.²⁴ Dieser Gedanke lässt sich übertragen auf die Gefahrenabwehr.

Das Demokratieprinzip ist also dann verletzt, wenn es zur Übertragung ganzer Aufgabenfelder in dem Bereich des Strafrechts käme. Welche Befugnisse die EU hat und bekommt, muss abschließend durch die nationalen Parlamente

21 Dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist normiert in Art. 5 EUV. Es bedeutet, dass die EU ausschließlich in den Bereichen tätig werden kann, in denen sie vorher durch die Mitgliedsstaaten eine entsprechende Ermächtigung erteilt bekommen hat.

22 BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 249 ff. (Lissabon).

23 BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 251, 311, 318, 322, 415 (z.T. spezifisch bezogen auf die Brückenklausein). (Lissabon).

24 BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 362 f. (Lissabon).

bestimmt werden.²⁵ Dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist hier nicht gewahrt, da eine Aufgabe übertragen wird, bei der Kompetenz und Befugnis die gleiche Weite aufweisen und die Organe der EU sich selbst Eingriffsermächtigungen schaffen können. Welche Befugnisse von Europol im Einzelnen durch die Länder wahrgenommen werden können, ist nicht vorhersehbar. Damit geht die Entäußerung von Hoheitsgewalt zu weit. Das Demokratieprinzip ist verletzt.

2. Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip

Zwar ist das Land nicht in seinem Recht aus Art. 30, 70 GG verletzt. Dennoch kann die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip keinen anderen Wertungen unterliegen. Zwar ist es im Interesse der europäischen Integration, dass der Bund in bestimmten Bereichen einzelne Aufgaben, die nach der innerstaatlichen Ordnung beim Bund oder beim Land liegen, an die Union überträgt. Geht es aber um ganze Kompetenzfelder, wird die Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage gestellt. Insbesondere bei einer zu weiten Abtretung in einem Bereich, der typische Ländermaterien betrifft. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung findet seine Rechtfertigung somit auch im Bundesstaatsprinzip.

III. Ergebnis

Die Kompetenzübertragung auf Europol ist damit nicht verfassungsgemäß. Sie verstößt gegen das Demokratieprinzip und das Bundesstaatsprinzip.

Fragen und Anregungen zur Lösung? info@hauptstadtfaelle.de

²⁵ Vgl. BVerfGE 89, 155, 185 ff. (Maastricht).