

Nr. 186

Michel Fromont

Souveränität, Verfassung und Europa:

**Ein Vergleich der deutschen und
französischen Perspektive**

2011

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHES WIRTSCHAFTSRECHT

Vorträge und Berichte

Nr. 186

herausgegeben von den Mitgliedern des Zentrums



Dr. Dres. h.c. Michel Fromont

Em. Professor an der Universität Paris I
Pantheon Sorbonne

Souveränität, Verfassung und Europa: Ein Vergleich der deutschen und französischen Perspektive

Referat im Rahmen der Vortragsreihe
„Rechtsfragen der Europäischen Integration“

Bonn, den 22.11.2010

Copyright bei den Autoren

ausschließlich erhältlich beim Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht

www.zew.uni-bonn.de

Druck: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Gliederung

I.	Einleitung	1
II.	Souveränität und Verfassungsmäßigkeit der europäischen Verträge	5
	a. Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte hinsichtlich der Völkerrechtlichen Verträge	5
	b. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge	9
III.	Souveränität und Verfassungsmäßigkeit der europäischen Rechtsetzungsakte und der nationalen Durchführungs- bzw. Umsetzungsgesetze	12
	a. Zuständigkeit der nationalen Gerichte hinsichtlich der europäischen Rechtsetzungsakte	13
	b. Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte hinsichtlich der europäischen Rechtsetzungsakte und ihrer Durchführung bzw. ihrer Umsetzung durch nationale Gesetze	15
IV.	Zusammenfassung	21
V.	Titel XV der französischen Verfassung – Die Europäische Union	24

I. Einleitung

Der Begriff der Souveränität wurde vor allem von Jean Bodin gestaltet und später in Frankreich und Deutschland weiterentwickelt. Heute noch ist der Begriff in unseren beiden Rechtsordnungen nicht sehr unterschiedlich: Die äußere und die innere Souveränität sind zu unterscheiden. Unter äußerer Souveränität wird hauptsächlich die Unabhängigkeit eines Staates, einschließlich der Gleichheit mit den anderen Staaten, verstanden. Die innere Souveränität ist etwas zweideutig. Einerseits kennzeichnet sie die Souveränität des Staates selbst, d.h. die gesamte Staatsgewalt über das Hoheitsgebiet und gegenüber den Staatsangehörigen, nämlich das Monopol der Rechtsetzungsgewalt (Verfassungs- und Gesetzesgewalt) und der Rechtsdurchsetzung (insbesondere Gewaltmonopol und Einseitigkeit individueller Entscheidungen). Andererseits kennzeichnet der Begriff der inneren Souveränität auch den Träger der höchsten Gewalt innerhalb des Staates. In der Demokratie ist dieser Träger das Volk oder etwas genauer der Träger der verfassungsgebenden Gewalt¹.

Im Grundgesetz fehlt das Wort „Souveränität“ völlig. Der Grund liegt nicht nur in der besonderen Lage Deutschlands im Jahre 1949, weil die früheren Verfassungen Deutschlands das Wort ebenfalls nicht verwendeten. Es gibt weitere Gründe, insbesondere den Föderalismus, die in diesem Beitrag nicht weiter erwähnt werden sollen. Die einzige relevante Vorschrift ist die Präambel des Grundgesetzes: „... von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“. Artikel 24 GG hat dem Bund jedoch erlaubt, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen überzutragen (Abs. 1)

¹ F. Chaltiel, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français : recherches sur la souveraineté de l'État-membre*, LGDJ, Paris 2000 ; A. Haquet, *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, PUF, Paris 2004 ; M. Maillard Desgrées du Lou (Hrsg.), *Les évolutions de la souveraineté*, Montchrestien, Paris 2006.

und seine Hoheitsrechte zugunsten eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu beschränken (Abs. 2). Im Jahr 1992 kam der berühmte Artikel 23 GG hinzu.

Im Gegensatz dazu wird das Wort „Souveränität“ in der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 häufiger gebraucht.

Zuerst ist die so genannte „nationale Souveränität“ schon in der Präambel erwähnt. Der erste Satz lautet: „Das französische Volk verkündet feierlich seine Verbundenheit mit den Menschenrechten und den Grundsätzen der nationalen Souveränität, wie sie in der durch die Präambel der Verfassung von 1946 bestätigten und ergänzten Erklärung von 1789 niedergelegt wurden, sowie seine Verbundenheit mit den in der Umwelt-Charta von 2004 festgelegten Rechten und Pflichten“. Es ist klar, dass der Ausdruck „nationale Souveränität“ in diesem Satz eigentlich Demokratie kennzeichnet und die innere Souveränität betrifft. Zum Beispiel lautet Art. 3 der Menschenrechtserklärung von 1789: „Der Ursprung aller Souveränität liegt wesentlich in der Nation. Keine Körperschaft und kein Einzelner dürfen eine Gewalt ausüben, die nicht ausdrücklich von ihr ausgeht“. Genauso betrifft der Titel I der Verfassung nur einen Aspekt der inneren Souveränität. Dieser Titel, dessen Überschrift „Die Souveränität“ lautet, enthält drei Artikel, welche die nationalen Symbole, das Demokratieprinzip, die Ausübung des Wahlrechts und die Rechtstellung der politischen Parteien festsetzen.

Andere Vorschriften der französischen Verfassung betreffen die äußere Souveränität. Zunächst enthält die Präambel der Verfassung von 1946 folgende Sätze: „Die französische Republik richtet sich ihrer Überlieferung getreu nach den Regeln des Völkerrechts... Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit stimmt Frankreich den zur Organisation und Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen seiner Souveränität zu“ (Abs.

15). Aus der Verfassung von 1946 stammt auch der Artikel 55 der geltenden Verfassung von 1958, der den völkerrechtlichen Verträgen einen höheren Rang als den Gesetzen zuteilt². Hinzu kam im Jahr 1992 der Titel VIII „Die Europäische Union“, der jetzt 7 Artikel (88-1 bis 88-7) enthält³.

Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes und Artikel 88-1 Abs.1 der französischen Verfassung enthalten die wichtigsten Grundsätze über die Europäische Union. Deshalb liegt ihr Vergleich nahe. Artikel 23 Abs. 1 des Grundgesetzes lautet: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundlagen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet...“. Artikel 88-1 der französischen Verfassung lautet: „ Die Republik wirkt an der Europäischen Union mit, die aus Staaten besteht, die sich in freier Entscheidung dazu entschlossen haben, einige ihrer Kompetenzen nach Maßgabe des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie diese sich aus dem am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrag ergeben, gemeinsam wahrzunehmen“. Es ist zu bemerken, dass der deutsche Text die Verpflichtungen der Europäischen Union hervorhebt, während der französische Text Kompetenzübertragungen genehmigt. Es ist auch bemerkenswert, dass der deutsche Text die geltenden Verträge nicht erwähnt, der französische Text aber ausdrücklich die geltenden Texte angibt, was den französischen Verfassungsgeber zwingt, die Fassung dieses Artikels häufiger zu aktualisieren.

² Artikel 55 der Verfassung: „Nach ordnungsgemäßer Ratifizierung oder Zustimmung erlangen Verträge oder Abkommen mit ihrer Veröffentlichung höhere Rechtskraft als Gesetze unter dem Vorbehalt, dass das Abkommen oder der Vertrag von der anderen Vertragspartei gleichfalls angewandt wird“. Selbstverständlich ist die Gegenseitigkeit als eine Bedingung der Rechtskraft nur bei bilateralen Verträgen durch die Gerichten zu beachten.

³ Vgl. den Anhang.

Aus meiner Sicht ist es klar, dass die Souveränität der beiden Länder heute nicht mehr vollständig, sondern nur begrenzt ist. Die Ursache dieser Entwicklung besteht hauptsächlich in dem Aufbau eines vereinten Europas, vor allem in dem Aufbau der früheren Europäischen Gemeinschaften und der heutigen Europäischen Union, auch wenn die internationalen Weltorganisationen ebenfalls eine Rolle spielen⁴. Deshalb sind die Beziehungen zwischen dem europäischen Recht und dem nationalen Verfassungsrecht sehr problematisch geworden, soweit der klassische Grundsatz der nationalen Souveränität auf Grund des Vorrangs des Europarechts und manchmal auch des Rechts der Welt Kompromisse eingehen muss. Insbesondere haben die Verfassungsgerichte die Aufgabe, sich um einen Ausgleich zwischen diesen Gegensätzen, nämlich den Grundsatz der Souveränität und den Bedürfnissen einer internationalen Kooperation, zu bemühen. Das Problem dieses Ausgleichs stellt sich aber in unterschiedlichen Kontexten, je nachdem, ob die nationale Verfassung mit den völkerrechtlichen Verträgen selbst oder mit den Rechtssetzungsakten der internationalen Organisationen und den zur ihrer Durchführung oder Umsetzung erlassenen nationalen Gesetzen in Konflikt geraten. Der Kontext ist weiterhin nicht derselbe, da die Verfassungsgerichte unserer beiden Länder nicht dieselben Befugnisse besitzen. Deshalb sind zwei Probleme getrennt zu behandeln: Einerseits der Konflikt zwischen der nationalen Souveränität und den völkerrechtlichen Verträgen, die an Organisationen weitreichende Hoheitsrechte vergeben, andererseits der Konflikt zwischen der nationalen Souveränität und den Rechtsakten dieser Organisationen einschließlich der nationalen Gesetze, die sie durchführen bzw. umsetzen.

⁴ Vgl. den rechtsvergleichenden Sonderteil „Souveraineté de l'État et hiérarchie des normes dans la jurisprudence constitutionnelle“, Cahiers du Conseil constitutionnel n°9, 2000, S. 95-125 (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien) und auch den Sonderteil „Constitution et Europe“, Cahiers du Conseil constitutionnel, n°18, S. 133-180. Zu den Europaklauseln in den nationalen Verfassungen siehe *J. Sanchez*, *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe et les clauses d'intégration nationale*, *Revue française de droit constitutionnel* 2008, S. 351-377.

II. Souveränität und Verfassungsmäßigkeit der europäischen Verträge

Die Unterschiede zwischen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der französischen Verfassungsrechtsprechung sind teilweise durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte in Deutschland und in Frankreich zu erklären. Deshalb sind zuerst die Zuständigkeiten im Hinblick auf die Kontrolle völkerrechtlicher Verträge zu vergleichen; danach sollen die Rechtsprechungen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von völkerrechtlichen Verträgen, vor allem der europäischen Verträge dargestellt werden.

a. Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge

Im deutschen Recht darf das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit eines Vertrags vor und nach seinem Inkrafttreten nicht prüfen. Nur das Zustimmungsgesetz kann das Bundesverfassungsgericht nach seiner Verkündung überprüfen. In der Praxis überprüft es das Zustimmungsgesetz entweder im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle auf Antrag eines politischen Amtsträgers (einer Regierung oder eines Drittels der Bundestagsabgeordneten) oder im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde (seit dem Maastricht-Urteil) auf Antrag eines Bürgers. Bisher wurde die konkrete Normenkontrolle nicht ausgeübt. Im Lissabon-Urteil wurden mehrere Begleitgesetze zusammen mit dem Zustimmungsgesetz angefochten und vom Bundesverfassungsgericht geprüft. In der Praxis wurden die zwei Verfahren Maastricht und Lissabon zwar nach der Verkündung des Zustimmungsgesetzes, aber vor der Ratifikation des Vertrags in Gang gesetzt. In beiden Fällen brauchte das Bundesverfassungsgericht aber viel Zeit, um sein Urteil zu fällen, und zwar zehn Monate für das Maastricht Urteil und mehr als ein Jahr (14 Monate) für

das Lissabon-Urteil.

Im französischen Recht ist die Rechtslage anders. Die Verfassungsmäßigkeit des völkerrechtlichen Vertrages kann nach seiner Unterzeichnung und vor der Verkündung des Zustimmungsgesetzes vom Conseil constitutionnel geprüft werden (Art. 54 Verf.). Befugt, einen solchen Antrag zu stellen, sind nur politische Amtsträger (Präsident der Republik, Premierminister, Präsident des Senats oder Nationalversammlung, 60 Abgeordnete oder 60 Senatoren). Aber in der Praxis bringt der Präsident der Republik selbst die Sache ganz spontan und ziemlich früh vor den Conseil constitutionnel, wenn es weitreichende Auseinandersetzungen über die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags gibt⁵. Der Conseil muss innerhalb eines Monats entscheiden. In der Regel entscheidet der Conseil sehr schnell; häufig wird nicht die ganze Frist benutzt, weil sich der Conseil constitutionnel schon vor dem Tag des Antrages mit der Sache befasst hat⁶. Selbstverständlich ist wegen der präventiven Ausübung dieser Normenkontrolle nachher keine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Vertrags mehr möglich; die Entscheidung des Conseil constitutionnel bindet jede öffentliche Behörde.

Die wichtigsten Unterschiede zwischen den beiden Verfahren betreffen hauptsächlich die Fragen, wann die Prüfung durch das Verfassungsgericht stattfindet und wie eine Verfassungsänderung nachher möglich ist.

In Deutschland prüft das Bundesverfassungsgericht den Vertrag etwas spät. Eigentlich ist es fast undenkbar, so spät einen Vertrag für verfassungswidrig zu erklären. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die von ihm geprüften europäischen Verträge stets für verfassungsgemäß erklärt, aber

⁵ Der Verfassungsvertrag wurde vom Präsidenten der Republik sofort, d.h. am Tag seiner Unterzeichnung (19.10. 2004), dem Conseil constitutionnel vorgelegt.

⁶ Zum Beispiel: 29 Tage (Maastricht-Vertrag), 27 Tage (Amsterdam-Vertrag), 21 Tage (Verfassungsvertrag), 7 Tage (Lissabon-Urteil).

die Verträge verfassungskonform ausgelegt. Diese Praxis der verfassungskonformen Auslegung ist bedauerlich: Erstens hat grundsätzlich der Europäische Gerichtshof die Kompetenz, die Verträge auszulegen, insoweit die ausgelegten Vorschriften des geprüften Vertrags schon in früheren Verträgen vorhanden sind. Zweitens steht diese so genannte verfassungskonforme Auslegung mit dem Geist des gesamten Grundgesetzes, das eindeutig europafreundlich ist, nicht im Einklang. Damit werden die europäischen Verträge durch das Gericht eines Mitgliedstaates einseitig ausgelegt, so als wenn der Europäische Gerichtshof dazu keine exklusive Zuständigkeit inne hätte. Zum Beispiel enthält das Lissabon-Urteil gefährliche kritische Aussagen, die außerhalb Deutschland hauptsächlich in Ost-Europa ernst aufgenommen wurden. Ein zweites Merkmal des deutschen Verfahrens besteht darin, dass die wichtigsten Prinzipien des Grundgesetzes unantastbar sind, insbesondere das Demokratieprinzip, das gerade vom Bundesverfassungsgericht mit dem Prinzip der nationalen Souveränität gleichgesetzt wurde⁷. Deshalb folgte auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichts nie eine Verfassungsänderung.

In Frankreich hingegen prüft der Conseil constitutionnel die Verträge viel früher, das heißt bevor das Parlament den Text untersucht. Deshalb ist es noch möglich, die Verfassung zu ändern, wenn einige Vorschriften des Vertrags vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden. Diese Möglichkeit ist sogar ausdrücklich in Artikel 54 der Verfassung vorgesehen. Dieser Artikel lautet: „Hat der vom Präsidenten der Republik, vom Premierminister, vom Präsidenten einer der beiden Kammern oder von sechzig Abgeordneten oder sechzig Senatoren angerufene Conseil constitutionnel erklärt, dass eine internationale Verpflichtung eine verfassungswidrige Klausel enthält, so kann die Ermächtigung zu deren

⁷ Zu dieser Rechtsprechung vgl. die Ausführungen in *b* dieses Hauptteils.

Ratifikation oder zur Zustimmung dazu erst nach der Änderung der Verfassung erfolgen⁸. In der Praxis hat der Conseil constitutionnel den ihm vorgelegten Vertrag nur selten für verfassungsgemäß erklärt. Unter den 9 Entscheidungen über Verträge, die auf Antrag des Präsidenten der Republik oder des Premierministers gefällt wurden, hat der Conseil constitutionnel nur zwei Mal die Verfassungsmäßigkeit des ganzen Vertrags, aber siebenmal teilweise die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags festgestellt⁹. Die Verfassungswidrigkeitserklärung eines Teils des Vertrags führt in der Regel zur Verkündung von Verfassungsgesetzen, die abweichende Vorschriften in die Verfassung einbringen. So wurde etwa nach dem Maastricht Urteil der neue Europa-Titel XV mit drei neuen Artikeln durch das Verfassungsgesetz vom 25.6.2008 geschaffen. Nach den Amsterdam-, Verfassungsvertrag-, und Lissabon-Urteilen wurde dieser Titel der Verfassung drei Mal an die neuen Verträgen angepasst, d.h. geändert und ergänzt¹⁰. Nach dem Urteil zum Internationalen Strafgerichtshof wurde die Verfassung den 8.7.1999 durch einen neuen Artikel 53-2 ergänzt¹¹. Nach dem Urteil zur Abschaffung der Todesstrafe nach dem 2. Protokoll zum Internationalen Pakt über zivile und

⁸ Erst seit dem Verfassungsgesetz vom 25.6.1992 dürfen die Abgeordnete und die Senatoren den Conseil constitutionnel kraft Artikel 54 der Verfassung anrufen. Vorher durften sie nur das Zustimmungsgesetz anfechten (z.B. Entscheidung 116 DC vom 17.7.1980, Rec. 36, Convention d'entraide judiciaire franco-allemande; 247 DC vom 17.1.1989, Convention n° 159 OIT; 294 DC vom 25.7.1991, Rec. 91, Schengen ; 312 DC vom 2.9. 1992, Rec. 76, Maastricht II ; 30.6.1993, Rec. 153, Accord France-Mongolie). Seit der Änderung der Verfassung vom 25.6.1992 dürfen die Abgeordnete und die Senatoren viel früher den Conseil constitutionnel anrufen, d. h. gleich nach der Unterszeichnung des Vertrags: z. B. Entscheidung 541 DC vom 28.9. 2006, Rec. 102, Accord sur les brevets européens (in diesem Fall rief der Premierminister 8 Tage später ebenfalls den Conseil constitutionnel an).

⁹ Die gesamte Verfassungsmäßigkeit eines Vertrags wurde in der Entscheidung 39 DC vom 19.6.1970, Rec. 15, Traité de Luxembourg und in der Entscheidung 188 DC vom 22.5.1985, Rec. 15, Protocole n°6 CEDH festgestellt. In den übrigen Entscheidungen wurde die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags nur teilweise festgestellt: 308 DC vom 9.4.1992, Traité de Maastricht I ; 394 DC vom 31.12. 1997, Rec. 344, Traité d'Amsterdam ; 408 DC vom 22.1. 1999, Rec. 29, Traité sur la Cour pénale internationale ; 412 DC vom 15.6. 1999, Rec. 71, Charte européenne des langues régionales ; 525 DC vom 13.10. 2005, Divers traités relatifs à l'abolition de la peine de mort ; 505 DC vom 19.11.2004, Rec. 173, Traité établissant une Constitution pour l'Europe ; 560 DC vom 20.12.2007, Rec. 459, Traité de Lisbonne. Die Entscheidungen sind entweder im Recueil des décisions du Conseil constitutionnel (ein Band pro Jahr), Dalloz, Paris, oder auf der Web-Seite des Conseil, die in der gesamten Web-Seite « Legifrance » enthalten ist : <http://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do> zu finden. Vgl. auch : Conseil constitutionnel, Cinquante ans de jurisprudence, Tables d'analyse 1959-2008, Dalloz, Paris 2009, 2 Bände.

¹⁰ Die heute geltende Fassung dieses Titels ist im Anhang abgedruckt.

¹¹ Artikel 53-2: „Die Republik kann die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes nach Maßgabe des am 18. Juli 1998 unterzeichneten Vertrages anerkennen“.

politischen Rechte wurde die Verfassung den 23.2.2007 durch einen neuen Artikel 66-1 ergänzt¹².

b. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hauptsächlich in dem Maastricht- und Lissabon-Urteil dargestellt. Nach diesen Entscheidungen dürfen Einzelne das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag wegen der angeblicher Verletzung des Wahlrechts vor dem Bundesverfassungsgericht anfechten. Das Wahlrecht enthalte auch das Recht auf eine demokratische Gesetzgebung. Eine solche Ansicht hat zwei Folgen: Die subjektive Art der Verfassungsbeschwerde ist nahezu verschwunden und das Wahlrecht schützt eigentlich das, was das französische Recht „*souveraineté nationale*“ nennt, das heißt ein objektives Prinzip. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil das Wort „Souveränität“ 33 Mal gebraucht¹³. Um diese deutsche Souveränität zu schützen, die als solche unantastbar ist (Art. 79 Abs. 3 und 23 Abs. 1 GG), hat das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer strengen Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union betont und jede Möglichkeit flexibler Abgrenzung ausgeschlossen. Im Lissabon-Urteil ist das Gericht noch weiter gegangen: Zwar hatte der Lissabon-Vertrag die Aufsichtsrechte der nationalen Parlamente über die Tätigkeit der Organe der Union etwas ausgedehnt, aber der deutsche Gesetzgeber wurde gerügt, weil er diese Ausdehnung nicht extensiv genug nutzte.

In Frankreich hält der Conseil constitutionnel grundsätzlich die Übertragung

¹² Art. 66-1: „Niemand darf zum Tode verurteilt werden“.

¹³ Carl-Otto Lenz (ehemaliger Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof), Ausbrechender Rechtsakt, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 08.08.2009.

von Hoheitsrechten zugunsten internationaler Organisationen für möglich¹⁴. In der Maastricht-Entscheidung wurde diese Möglichkeit auf die Präambel der Verfassung von 1946 gestützt¹⁵. In den Verfassungsvertrag- und Lissabon-Entscheidungen ist sie ebenfalls auf den neuen Artikel 82-1 gestützt, der lautet: „Die Republik wirkt an der Europäischen Gemeinschaft mit, die aus Staaten besteht, die sich in freier Entscheidung dazu entschlossen haben, einige ihrer Kompetenzen nach Maßgabe des Vertrages ... zu übertragen“.

Jedoch ist diese Übertragungsmöglichkeit nicht unbegrenzt. Nach der Rechtsprechung gibt es drei Arten von Begrenzungen. In den Urteilen zum Verfassungsvertrag und zum Lissabon-Vertrag, steht der folgende Satz: „Wenn die dazu unterzeichneten Verpflichtungen verfassungswidrige Klausel enthalten, verfassungsrechtlich anerkannte Rechte und Freiheiten in Frage stellen oder wesentliche Voraussetzungen der Souveränitätsausübung verletzen, erfordert die Zustimmung zur Ratifizierung eine Verfassungsänderung“. Somit besteht die Aufgabe des Conseil constitutionnel darin, dem Verfassungsgeber die notwendigen Änderungen der Verfassung anzuzeigen, damit der Vertrag verfassungskonform wird. Somit hat der Conseil constitutionnel drei Typen von Verfassungswidrigkeiten eines Vertrags hervorgehoben, nämlich die punktuelle Verfassungswidrigkeit, das heißt den eindeutigen Widerspruch zwischen einer Verfassungs- und einer Vertragsbestimmung, die Fragestellung hinsichtlich der Grundrechte, und die so genannte *„atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté“* (Verletzung wesentlicher Voraussetzungen der Souveränitätsausübung).

¹⁴ Vor der Einfügung des Artikels 88-1 in die Verfassung erklärte der Conseil constitutionnel in seiner Entscheidung 71DC vom 30.12.1976: „Während die Präambel der Verfassung von 1946, die von der Präambel der Verfassung von 1958 bestätigt wurde, festsetzt, dass, unter Vorbehalt der Gegenseitigkeit, Frankreich zu den zur Organisation und Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen seiner Souveränität zustimmt, erlaubt keine Verfassungsvorschrift Übertragungen der Gesamtheit oder eines Teils seiner Souveränität an irgendwelche Organisationen“. Diese Unterscheidung zwischen Einschränkung und Übertragung wurde aber nur einmal gebraucht.

¹⁵ Abs. 15 der Präambel der Verfassung von 1946 : „Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit stimmt Frankreich den zur Organisation und Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen seiner Souveränität zu“.

Das einfachste Beispiel des ersten Typs der Verfassungswidrigkeit ist das Wahlrecht der Bürger der Europäischen Union bei den Gemeindewahlen (Maastricht). Nach dem Maastricht-Urteil musste der Verfassungsgeber einen neuen Artikel in die Verfassung einfügen, den Art. 88-3: „Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit und gemäß den Modalitäten des am 7. Februar 1992 unterzeichneten Vertrags über die Europäische Union kann nur Unionsbürgern mit Wohnsitz in Frankreich das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen gewährt werden. Diese Bürger dürfen weder das Amt eines Bürgermeisters oder Beigeordneten ausüben noch an der Benennung der Wahlmänner zum Senat und an der Wahl der Senatoren teilnehmen. Die Bedingungen für die Anwendung dieses Artikels regelt ein von beiden Kammern im gleichen Wortlaut beschlossenes Organengesetz“.

Der zweite Typ der Verfassungswidrigkeit eines völkerrechtlichen Vertrags ist die Fragestellung der verfassungsrechtlich anerkannten Rechte und Freiheiten. Im Urteil zum Verfassungsvertrag hat der Conseil constitutionnel festgestellt, dass es keinen wesentlichen Unterschied zwischen den Grundrechten der Europäischen Grundrechte-Charta sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention einerseits und den Menschenrechten der französischen Verfassung andererseits gibt.

Der dritte Typ der Verfassungswidrigkeit ist die Verletzung wesentlicher Voraussetzungen der Souveränitätsausübung durch Kompetenzübertragungen und durch die neuen Ausübungsverfahren. Die Übertragungen müssen keine Kompetenzen betreffen, die mit der Souveränität unzertrennlich verbunden sind (*compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale*), wie zum Beispiel Währungspolitik, Ausländerpolizei, Rechtshilfe im Zivil- und Strafrecht und Staatsanwaltschaft. Die neuen Verfahren werden als Eingriffe in die Souveränität betrachtet, wenn die Regel der Mehrheit an die Stelle der Regel der Einstimmigkeit gesetzt wird oder

wenn so genannte vereinfachte Verfahren zur Revision bestimmter Vorschriften der Verträge (z.B. „clauses passerelles“) vorgesehen werden oder wenn das Initiativrecht der Mitgliedstaaten abgeschafft wird.

Nach der Verfassungswidrigkeitserklärung wird in der Regel die Verfassung entsprechend geändert. Nur zwei Ausnahmen sind zu erwähnen. Zunächst war anlässlich des Zustimmungsgesetzes zum Maastricht-Vertrag die Verfassungsänderung von Abgeordneten als ungenügend betrachtet worden, aber der Antrag zur erneuten Prüfung der Konformität des Vertrags mit den neuen Verfassungsvorschriften wurde vom Conseil constitutionnel abgelehnt. Ein anderes Mal wurde der Vorschlag der Ratifizierung des für verfassungswidrig erklärten Vertrages einfach aufgegeben (Vertrag über die Regionalen Sprachen).

Heute errichten die meistens multilateralen Verträge Organe, die zum Erlass von Normen zuständig sind. Wie behandeln die Verfassungsgerichte Deutschlands und Frankreichs solche supranationalen Normen und die nationalen Gesetze, die sie durchführen bzw. umsetzen, wenn sie gegen die nationale Verfassung verstoßen?

III. Souveränität und Verfassungsmäßigkeit der europäischen Rechtsetzungsakte und der nationalen Durchführungs- bzw. Umsetzungsgesetze

Dieses Problem betrifft hauptsächlich die Rechtsetzungsakte der Europäischen Union und ihre Durchführung oder vor allem ihre Umsetzung durch nationale Gesetze. Die Organe der Europäischen Union erlassen viele Akte, nämlich die so genannten Verordnungen, die eigentlich Gesetze sind, und Richtlinien (oder Rahmenbeschlüsse), die eigentlich Rahmengesetze sind. Die Durchführung bzw. Umsetzung dieser Akte erfordert in der Regel nationale Gesetze. Damit stellt sich die Frage der Prüfung der

Verfassungsmäßigkeit der europäischen Rechtssetzungsakte und der nationalen Akte zu ihrer Durchführung bzw. Umsetzung.

a. Zuständigkeiten der nationalen Gerichte hinsichtlich der europäischen Rechtssetzungsakte

In Deutschland und in Frankreich sind grundsätzlich die europäischen Akte vor den nationalen Gerichten unanfechtbar, weil sie nicht von einer nationalen Behörde erlassen wurden. Aber die nationalen Akte, die diese europäischen Gesetze durchführen, dürfen selbstverständlich von den nationalen Gerichte überprüft werden. Die Verfahren sollen in groben Zügen dargestellt werden.

In Deutschland sind die nationalen Gesetze vor dem Bundesverfassungsgericht entweder im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle, einer konkreten Normenkontrolle oder sogar im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde (unmittelbar oder mittelbar) anfechtbar. Bei der Überprüfung dieser Gesetze stellt sich wieder die Frage, ob die Verfassungsmäßigkeit des europäischen Gesetzes inzident von einem nationalen Gericht geprüft werden kann. Was die Konformität mit dem Unionsrecht betrifft, ist in der Regel jedes Gericht verpflichtet, den Europäischen Gerichtshof mit einer Vorlagefrage anzurufen.

In Frankreich ist zwischen der Rechtslage vor dem 1. März 2010 und nach diesem Datum zu unterscheiden.

Bis zum 1. März 2010 war die Lage sehr einfach. Das nationale Gesetz, das zur Durchführung des europäischen Gesetzes erlassen wurde, konnte nur kurz nach seiner Verkündung durch das Parlament von politischen Amtsträgern, vor allem von 60 Abgeordneten oder 60 Senatoren, vor dem Conseil constitutionnel angefochten werden. Trotzdem war die Zahl der

Anrufungen des Conseil constitutionnel nicht unbedeutend (etwa 7). In besonderen Fällen wurde das europäische Gesetz durch Rechtsverordnungen der Regierung durchgeführt. In solchen Fällen wird die Frage der Verfassungsmäßigkeit vor dem Conseil d'État gestellt werden¹⁶.

Seit dem 1. März 2010 steht den Prozessparteien eine konkrete Normenkontrolle gegenüber jedem nationalen Gesetz zur Verfügung. Das Gericht kann nicht vom Amts wegen die Vorfrage stellen, aber es ist verpflichtet, die von der Prozesspartei vorgelegte Vorfrage, dem Conseil d'État oder dem Cour de cassation weiterzuleiten. Diese hohen Gerichte haben die Ernsthaftigkeit der Vorfrage innerhalb von drei Monaten zu prüfen. Dann hat der Conseil constitutionnel drei Monate Zeit, um über die verfassungsrechtliche Vorfrage zu entscheiden. Während der parlamentarischen Beratungen über das Organgesetz zur Anwendung des neuen Artikels 61-1 der Verfassung hat sich herausgestellt, dass eine Konkurrenz zwischen diesem neuen Verfahren und dem schon älteren, fest etablierten Verfahren der Inzidentkontrolle der Konformität eines Gesetzes mit der Europäischen Menschenrechtskonvention auftauchen wird. Deshalb hat der französische Gesetzgeber nach dem belgischen Muster der Vorfrage der Verfassungsmäßigkeit die Priorität vor der unionsrechtlichen Vorlagefrage gegeben. Deshalb heißt diese Vorfrage „vorrangige Frage der Verfassungsmäßigkeit“ (*question prioritaire de constitutionnalité*). Aber in der Praxis wird diese Priorität in Eilfällen größtenteils zurückstehen, wie die Entscheidungen des Conseil constitutionnel und des Europäischen

¹⁶ Die Regierung und – seit der Verfassungsänderung vom 23. 8.2008 – auch der Präsident der Nationalversammlung oder des Senats können den Conseil d'État um eine beratende Stellungnahme über die Konformität des entworfenen Umsetzungsgesetzes mit der Verfassung ersuchen. Wenn der Conseil d'État eine Verfassungsänderung empfiehlt, kann die Regierung die Initiative einer Verfassungsänderung ergreifen. So ist es geschehen bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den europäischen Haftbefehl (Verfassungsänderung vom 25.3.2003, heute Art. 82-3 der Verfassung). Vgl: H. Labayle, Le contrôle de constitutionnalité du droit dérivé de l'Union européenne. L'entraide judiciaire européenne au Palais Royal, Revue française de droit administratif 2003, p. 442.

Gerichtshofs zeigen¹⁷. Die Zahl solcher Vorfragen ist schon beträchtlich. Am 17.12.2010 hatte der Conseil constitutionnel schon 107 Vorfragen erhalten und 63 Entscheidungen gefällt. Aber bisher wurde keine Frage bezüglich der Beziehungen zwischen nationalem Verfassungsrecht und dem Recht der Europäischen Union vor dem Conseil constitutionnel eingebracht.

b. Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte hinsichtlich der europäischen Rechtsetzungsakte und ihrer Durchführung bzw. ihrer Umsetzung durch nationale Gesetze

In Deutschland hat sich das Bundesverfassungsgericht ständig eine inzidente Kontrollbefugnis gegenüber europäischen Gesetzen vorbehalten. In der Entscheidung „Solange I“ hatte es seine Befugnis zum Schutz der deutschen Grundrechte sehr weit ausgelegt¹⁸, aber in der Entscheidung „Solange II“ hatte es auf die Ausübung seiner Befugnis verzichtet: „Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit

¹⁷ Conseil constitutionnel n° 605 DC vom 12 mai 2010. Der Europäische Gerichtshof C-188/10 und C-189/10 vom 22.6.2010 hat wie folgt entschieden: „Art. 267 AEUV steht Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, mit denen ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit nationaler Gesetze eingeführt wird, soweit die Vorrangigkeit dieses Verfahrens zur Folge hat, dass sowohl vor der Übermittlung einer Frage der Verfassungsmäßigkeit an das mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen betraute nationale Gericht als auch gegebenenfalls nach Erlass der Entscheidung dieses Gerichts zu der betreffenden Frage alle anderen nationalen Gerichte an der Wahrnehmung ihrer Befugnis oder der Erfüllung ihrer Verpflichtung gehindert sind, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Art. 267 AEUV steht solchen nationalen Rechtsvorschriften jedoch nicht entgegen, soweit es den übrigen nationalen Gerichten freisteht, (in jedem Moment des Verfahrens, den sie für geeignet halten, und selbst nach Abschluss eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, die sie für erforderlich halten) jede Maßnahme zu erlassen, die erforderlich ist, um den vorläufigen gerichtlichen Schutz der durch die Rechtsordnung der Union eingeräumten Rechte sicherzustellen, und – nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens – die fragliche nationale gesetzliche Bestimmung unangewandt zu lassen, wenn sie sie als unionsrechtswidrig ansehen“.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht 29.5. 1974, BVerfGE 37, 61 („Solange I“); Anmerkung M. Fromont, Revue du droit public 1976, S. 197. Das Bundesverfassungsgericht hatte geprüft, ob eine EWG-Verordnung Artikel 12 GG verletzt.

über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 GG sind somit unzulässig¹⁹.

Trotz des neuen Artikels 23 des Grundgesetzes hatte sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil im Voraus seine Befugnis zur Überprüfung der Beachtung der Kompetenzregelungen des Maastricht-Vertrages vorbehalten²⁰. Dieses Recht wurde im Lissabon-Urteil bestätigt (so genannte *ultra-vires* Prüfung)²¹.

Die Rechtsprechung über die Durchführung von EG-Verordnungen ist vor allem durch das Bananenmarktordnungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7.6.2000 veranschaulicht²². In dieser Sache lehnte das Gericht eindeutig ab, die Beachtung der deutschen Grundrechte durch eine EG-Verordnung über den Bananenmarkt zu prüfen.

Diese Rechtsprechung wurde später durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.2005 über die Umsetzung eines EU-

¹⁹ Bundesverfassungsgericht 22.10.1986, BVerfGE 73, 339 („Solange II“); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue du droit public* 1989, S. 117. Die Sache betraf die angebliche Verletzung von Artikel 12 GG durch eine EG-Verordnung.

²⁰ Bundesverfassungsgericht 12.10.1993, BVerfGE 89, 155 (Maastricht -Vertrag); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue du droit public* 1995, S. 349-360.

²¹ Bundesverfassungsgericht 12.10.2009, BVerfGE 123, 267 (Lissabon-Vertrag); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue du droit public* 2010, S. 1172-1189. Seitdem hat eine Kammerentscheidung diese Rechtsprechung wie folgt ausgelegt: „Eine Ultra-Vires-Kontrolle kommt nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt“.

²² Bundesverfassungsgericht 7.6.2000, BVerfGE 102,147 (Bananenmarkt); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue du droit public* 2002, S. 1851.

Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl bestätigt²³. Aber zum ersten Mal prüfte das Bundesverfassungsgericht das nationale Gesetz, welches den EU-Rahmenbeschluss ins Werk setzte, gründlich und erklärte es sogar für verfassungswidrig, insoweit es Umsetzungsspielräume, die das Unionsrecht beließ, nicht in grundrechtschonender Weise ausfüllte.

Die zwei letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betreffen Gesetze zur Umsetzung von EG-Richtlinien. Das Bundesverfassungsgericht lehnte die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von EU-Richtlinien ab, prüfte aber das Umsetzungsgesetz gründlich. In der ersten Entscheidung – anlässlich der Umsetzung der EG-Richtlinie über Treibhausgas-Emissionsberechtigungen – erklärte das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal sehr eindeutig, dass „auch die innerstaatliche Umsetzung von Richtlinien des Gemeinschaftsrechts, die den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum belassen, sondern zwingende Vorgaben machen, vom Bundesverfassungsgericht und den Fachgerichten nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes gemessen wird, solange die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist“. Aber im konkreten Fall stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber einen breiteren Umsetzungsspielraum belasse. Deshalb prüfte es das Gesetz, soweit sein Inhalt nicht von der Richtlinie vorgeschrieben war. Letztendlich erklärte es das Umsetzungsgesetz für verfassungskonform²⁴.

²³ Bundesverfassungsgericht 17.7.2005, BVerfGE113, 273 (Haftbefehl); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue du droit public* 2006, S. 1761.

²⁴ Bundesverfassungsgericht 13.3.2007, BVerfGE 118, 79 (Treibhausgas-Emissionsberechtigungen); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue du droit public* 2008, S. 1711.

Die zweite Entscheidung – das Urteil vom 2.3.2010 – betrifft die gesetzliche Umsetzung einer EG-Richtlinie, die Telekommunikationsunternehmen eine Vorratsspeicherung von Verkehrsdaten auferlegt²⁵. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass die Richtlinie mit dem deutschen Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses „nicht schlechthin unvereinbar“ ist. Aber gerade „der Inhalt der Richtlinie belässt der Bundesrepublik Deutschland für die Gestaltung der in ihr vorgeschriebenen Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten einen weiten Entscheidungsspielraum... Mit diesem Inhalt kann die Richtlinie ohne Verstoß gegen die Grundrechte des Grundgesetzes umgesetzt werden... Eine Prüfung der angegriffenen Vorschriften insgesamt am Maßstab der deutschen Grundrechte gerät nicht in Konflikt mit der Richtlinie 2006/24/EG, so dass es auf deren Wirksamkeit und Vorrang nicht ankommt (Rn. 186-187)“. Das Gesetz selbst wurde überprüft und das Gericht entschied: „ Die Regelungen zur Datensicherheit, zu den Zwecken und zur Transparenz der Datenverwendung sowie zum Rechtsschutz entsprechen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen“. Deshalb wurde das Gesetz teilweise für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

Insgesamt hat das Bundesverfassungsgericht tatsächlich auf jede Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von europäischen Rechtssetzungsakten verzichtet²⁶, aber es prüft ziemlich streng die Verfassungsmäßigkeit der nationalen Durchführungs- und Umsetzungsgesetze, insbesondere die Beachtung der Grundrechte des Grundgesetzes.

Die französische Rechtsprechung ist dem sehr ähnlich. Erstens verzichtet der Conseil constitutionnel auf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der

²⁵ Bundesverfassungsgericht 2.3.2010 (Vorratssdatenspeicherung); Anmerkung *M. Fromont*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2010, S. 967.

²⁶ Die zurückhaltende Rechtsprechung gegenüber der so genannte Ultra-Vires-Kontrolle wurde nochmals vom 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts durch den Beschluss vom 6.7. 2010 bestätigt (JZ 2010, 1177, Anm. Classen und Polemik Schönberger/Murswiek; DVBl 2010, 1229).

europäischen Rechtssetzungsakte. Wenn eine Verletzung der Kompetenzermächtigungen oder der Grundrechte des Unionsrechts gerügt wird, muss das Fachgericht selbst die Frage vor dem Europäischen Gerichtshof vorlegen. Der Conseil constitutionnel begründet seine Enthaltung mit der Kürze der Frist, die er zu beachten hat²⁷. Zweitens überprüft der Conseil constitutionnel ebenfalls die Verfassungsmäßigkeit der Durchführungs- bzw. Umsetzungsgesetze. Wahrscheinlich ist die Kontrolle durch den Conseil constitutionnel nicht so dicht wie diejenige durch das Bundesverfassungsgericht²⁸.

Die französische verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Gesetzen zur Umsetzung von Richtlinien hat im Jahre 2004 angefangen: Innerhalb von 50 Tagen sind vier Entscheidungen vom Conseil constitutionnel ergangen²⁹. Nach diesen Entscheidungen sind grundsätzlich die Umsetzungsgesetze nicht nachprüfbar: „Die Umsetzung einer EG-Richtlinie in der internen Rechtsordnung folgt aus einer Verfassungsverpflichtung, die nur durch eine ausdrückliche widersprechende Vorschrift der Verfassung verhindert werden kann“. Dieser Grundsatz beruht nach dem Conseil constitutionnel auf dem Artikel 88-1, der 1992 in die Verfassung eingefügt wurde. Daraus folgert der Conseil constitutionnel die so genannte Immunität solcher Gesetze gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht: „Wenn eine solche ausdrückliche Verfassungsvorschrift fehlt, darf nur der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, soweit er deswegen angerufen wird, die Beachtung der von den Verträgen abgegrenzten Kompetenzen sowie der vom Artikel 6 des EU-Vertrags gewährleisteten Grundrechte durch die EG-

²⁷ Zum Beispiel Conseil constitutionnel, Entscheidung 605 DC vom 12.5.2010 (loi sur les jeux d'argent et de hasard). Es ist zu bemerken, dass ein Eilverfahren auch vor dem Europäischen Gerichtshof möglich ist.

²⁸ Für einen gesamten Überblick siehe *O. Dupéré*, Le contrôle de constitutionnalité du droit dérivé de l'Union européenne, *Revue française de droit constitutionnel* 2005, S.147

²⁹ Conseil constitutionnel, Entscheidung 496 DC vom 10.6.2004 (Économie numérique); 497 DC vom 1.7.2004 (Communications électroniques); 498 DC vom 29.7.2004 ; 499 DC vom 29.7.2004 (Traitement de données personnelles). Die erste dieser Entscheidungen wurde von *B. Genevois* in der *Revue française de droit administratif* 2004, S. 651 besprochen.

Richtlinie prüfen“. Im Ergebnis folgte aus dieser Rechtsprechung, dass zwei Entscheidungen das Umsetzungsgesetz für verfassungskonform und zwei das Umsetzungsgesetz teilweise für verfassungswidrig erklärten.

Zwei Jahre später wurde die Rechtsprechung etwas anders abgefasst³⁰. Die Entscheidung vom 27.7.2006 betraf die Umsetzung der EG-Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft. Zwar bleibt unter den anwendbaren Grundsätze der erste Satz: Die Umsetzung ist weiter die Folge einer Verfassungsverpflichtung und der Conseil constitutionnel hat über die korrekte Ausfüllung dieser Verpflichtung zu wachen. Aber diese Kontrolle unterliegt zwei Grenzen. Erstens „darf die Umsetzung einer Richtlinie einen Rechtssatz oder einen Grundsatz nicht verletzen, der mit der Verfassungsidentität (*identité constitutionnelle*) Frankreichs unzertrennlich verbunden ist, es sei denn, dass der Verfassungsgeber dazu zugestimmt hat“ (Grund 19). Zweitens darf der Conseil constitutionnel – was eigentlich selbstverständlich erscheint – ein Gesetz nur für verfassungswidrig wegen der Inkompatibilität mit Artikel 88-1 erklären, wenn „eine Gesetzesvorschrift mit der umgesetzten Richtlinie offensichtlich unvereinbar ist“ (Grund 10). Bisher bleibt die praktische Bedeutung der Änderung der Abfassung der Gründe des Conseil constitutionnel unklar. Es ist nur zu bemerken, dass nach Artikel 6 des EU-Vertrags die Union die nationale Identität zu beachten hat. Auf Grund dieser neuen Rechtsprechung wurde das angefochtene Gesetz für teilweise verfassungswidrig erklärt.

Seit dieser Entscheidung hat der Conseil constitutionnel noch ein anderes Umsetzungsgesetz geprüft, nämlich das Gesetz über die genetisch

³⁰ Conseil constitutionnel, Entscheidung 540 DC vom 27.7.2006 (droit d’auteur). Vgl. die Anmerkung von F. Chaltiel, *Droit constitutionnel et droit communautaire*, Revue française de droit constitutionnel 2006, S. 837.

geänderten Organismen (*organismes génétiquement modifiés* oder OGM)³¹. Die Grundsätze sind dieselben wie in der Entscheidung von 2006. Nur eine Vorschrift des Gesetzes wurde für verfassungswidrig wegen Verletzung des Art. 7 der Umwelt-Charta erklärt.

Insgesamt scheint die Praxis der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der nationalen Gesetze zur Durchführung bzw. Umsetzung von Rechtssetzungsakten der Europäischen Union in den beiden Staaten ziemlich ähnlich. Bisher wurde nur die Beachtung der nationalen Grundrechte nachgeprüft. Wegen des Vorrangs der Europäischen Menschenrechtskonvention im französischen Recht ist wahrscheinlich die Kontrolle in Frankreich etwas mehr als in Deutschland von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beeinflusst.

IV. Zusammenfassung

Der Inhalt und die praktische Bedeutung des Grundsatzes der Souveränität des Staates bzw. der Nation (in Frankreich) oder des Volkes (in Deutschland) sind nicht so unterschiedlich wie sie auf den ersten Blick scheinen.

Der Kontrast zwischen der Prüfung der völkerrechtlichen Verträge und der Prüfung der europäischen Rechtssetzungsakte der internationalen Organisationen und ihrer Durchführung bzw. Umsetzung durch nationale Gesetze ist trotzdem besonders groß, vor allem bei Verträgen zur Gründung oder Verstärkung der Europäischen Union.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der völkerrechtlichen Verträge verläuft ganz anders in den beiden Ländern. In Deutschland führen

³¹ Conseil constitutionnel, Entscheidung 564 DC vom 19.6.2008 (OGM).

verfassungsgerichtliche Verfahren gegen völkerrechtliche Verträge in der Regel zu zahlreichen verfassungskonformen Auslegungen der Vertragsvorschriften, die zwar keine große praktische Wirkung haben, die aber juristisch gesehen völkerrechts- bzw. unionsrechtswidrig sind, und politisch gesehen als europafeindlichen Warnungen empfunden werden, die im Gegensatz zur Tradition der Bundesrepublik Deutschland stehen und vor allem kein gutes Vorbild für die übrigen Staaten darstellen. In Frankreich dagegen führen solche verfassungsgerichtlichen Verfahren reibungslos zur Anpassung des französischen Verfassungsrechts an die neuen Verpflichtungen, die heute dem modernen Staat in der Welt und in Europa obliegen. Das französische Verfassungsgericht muss selbstverständlich den zur Prüfung vorgelegten Vertrag auslegen. Es gründet aber seine Überlegungen nicht so systematisch wie das Bundesverfassungsgericht auf der Dogmatik des französischen Verfassungsrechts.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsetzungsakte der internationalen Organisationen, vor allem der Europäischen Union, und ihrer Durchführung bzw. ihrer Umsetzung verläuft aber auf ähnliche Weise. Insbesondere führen die verfassungsgerichtlichen Verfahren, die gegen die nationalen Gesetze gerichtet sind, die europäischen Rechtsetzungsakte durchführen bzw. umsetzen, etwa zu demselben Ergebnis in den beiden Ländern, nämlich zu einer sorgsamem, jedoch vorsichtigen Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit. Im deutschen und im französischen Recht hängt diese Prüfung von dem mehr oder weniger umfangreichen Umsetzungsspielraum des nationalen Gesetzgebers ab, und sie betrifft hauptsächlich die Beachtung der Grund- bzw. Menschenrechte. Bei der Prüfung dieser nationalen Gesetze nimmt das Bundesverfassungsgericht stillschweigend die Verfassungsmäßigkeit des europäischen Rechtsetzungsaktes an, weil es dem Europäischen Gerichtshof keine Vorlagefrage vorlegen möchte und in keinen

Konflikt mit den Organen der Europäischen Union kommen will³². Der französische Conseil constitutionnel prüft die Verfassungsmäßigkeit des europäischen Rechtsetzungsaktes überhaupt nicht auf Grund des präventiven Charakters der Prüfung der völkerrechtlichen Verträge. Der Unterschied zwischen den beiden Rechtsprechungen ist in gewissen Maße gering.

Die Notwendigkeit der internationalen Kooperation, besonders im Rahmen Europas, ist somit stärker als die Angst vor der Verlust von Teilen der Souveränität und der damit zusammenhängenden Überlegenheit der nationalen Verfassung.

³² In der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6.7.2010 (FN 27) wurde jedoch die so genannte Ultra-Vires-Kontrolle auf einer Willkür-Kontrolle eingeschränkt, aber diese Willkür-Kontrolle wurde tatsächlich durchgeführt.

V. TITEL XV der französischen Verfassung - Die Europäische Union.

ARTIKEL 88-1. Die Republik wirkt an der Europäischen Union mit, die aus Staaten besteht, die sich in freier Entscheidung dazu entschlossen haben, einige ihrer Kompetenzen nach Maßgabe des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie diese sich aus dem am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrag ergeben, gemeinsam wahrzunehmen.

ARTIKEL 88-2 Durch Gesetz werden die Regelungen bezüglich des Europäischen Haftbefehls in Anwendung der von den Institutionen der Europäischen Union erlassenen Rechtsakte bestimmt.

ARTIKEL 88-3. Vorbehaltlich der Gegenseitigkeit und nach Maßgabe der Bestimmungen des am 7. Februar 1992 unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union kann Unionsbürgern mit Wohnsitz in Frankreich das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen gewährt werden. Diese Bürger dürfen weder das Amt eines Bürgermeisters oder Beigeordneten ausüben, noch an der Benennung der Wahlmänner für die Senatswahlen und an der Wahl der Senatoren teilnehmen. Das Nähere regelt ein von beiden Kammern im gleichen Wortlaut beschlossenes verfassungsausführendes Gesetz.

ARTIKEL 88-4. Die Regierung legt der Nationalversammlung und dem Senat die Entwürfe europäischer Gesetzgebungsakte sowie die Entwürfe oder Vorschläge anderer Rechtsakte der Europäischen Union unmittelbar nach deren Übermittlung an den Rat der Europäischen Union vor.

Nach Maßgabe der Bestimmungen der Geschäftsordnungen jeder Kammer können, gegebenenfalls auch außerhalb der Sitzungsperioden, europäische Entschlüsse zu den in Absatz 1 genannten Gesetzesentwürfen oder -

vorschlägen, sowie zu jedem Dokument einer Institution der Europäischen Union verabschiedet werden.

In jeder Kammer wird ein Ausschuss für europäische Angelegenheiten eingesetzt.

ARTIKEL 88-5. Jeder Gesetzentwurf, der zur Ratifizierung eines Vertrages über den Beitritt eines Staates zur Europäischen Union ermächtigt, wird vom Präsidenten der Republik zum Volksentscheid gebracht.

Das Parlament kann jedoch durch einen in gleicher Fassung in beiden Kammern mit Dreifünftelmehrheit verabschiedeten Antrag die Annahme des Gesetzentwurfs nach dem in Artikel 89 Absatz 3 vorgesehenen Verfahren gestatten.

ARTIKEL 88-6. Die Nationalversammlung oder der Senat können eine mit Gründen versehene Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines europäischen Gesetzgebungsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip abgeben. Der Präsident der betreffenden Kammer richtet diese an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission. Die Regierung wird hiervon in Kenntnis gesetzt.

Jede Kammer kann vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage gegen einen europäischen Gesetzgebungsakt wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben. Diese Klage wird von der Regierung beim Gerichtshof der Europäischen Union eingereicht.

Zu diesem Zweck können, gegebenenfalls auch außerhalb der Sitzungsperioden, nach Maßgabe der in den Geschäftsordnungen der beiden Kammern festgelegten Regelungen für Initiative und Erörterung Entschlüsse verabschiedet werden. Auf Verlangen von sechzig Abgeordneten oder sechzig Senatoren muss die Klage erhoben werden.

ARTIKEL 88-7. Durch die Annahme eines von der Nationalversammlung und dem Senat im gleichen Wortlaut verabschiedeten Antrags kann sich das Parlament in den Fällen gegen eine Änderung der Bestimmungen für die Verabschiedung von Rechtssetzungsakten der Europäischen Union aussprechen, die im Rahmen der vereinfachten Änderung der Verträge oder der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen durch den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie sie sich aus dem am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrag ergeben, vorgesehen sind.

Liste der Verfassungsänderungen, die den Titel XV „die Europäische Union“ betreffen :

- Verfassungsgesetz vom 25.6.1992
- Verfassungsgesetz vom 25.1.1999
- Verfassungsgesetz vom 25.3.2003
- Verfassungsgesetz vom 01.3.2005
- Verfassungsgesetz vom 23.7.2008

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHES WIRTSCHAFTSRECHT DER UNIVERSITÄT BONN

CENTER FOR EUROPEAN ECONOMIC LAW, UNIVERSITY OF BONN
CENTRE DE DROIT ECONOMIQUE EUROPEEN DE L'UNIVERSITE DE BONN

Leitung: Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Everling
Prof. Dr. Meinhard Heinze †
Prof. Dr. Matthias Herdegen
Prof. Dr. Ulrich Huber
Prof. Dr. Rainer Hüttemann, Dipl.-Volksw.
Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.
Prof. Dr. Matthias Leistner, LL.M.
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Marcus Lutter (Sprecher)
Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, LL.M. (Gfd. Direktor)
Prof. Dr. Dres. h.c. Karsten Schmidt
Prof. Dr. Gregor Thüsing, LL.M.
Prof. Dr. Gerhard Wagner, LL.M.
Prof. Dr. Daniel Zimmer, LL.M.

Anschrift: Adenauerallee 24-42, D - 53113 Bonn
Telefon: 0228 / 73 95 59
Telefax: 0228 / 73 70 78
E-Mail: zew@uni-bonn.de
URL: www.zew.uni-bonn.de

[...]

Die Gesamtliste aller Veröffentlichungen dieser Schriftreihe ist sowohl auf der Internetpräsenz als auch im ZEW erhältlich.

- Nr. 150 Sammelband: Symposion zu Ehren von Ulrich Everling „Die Entwicklung einer europäischen Grundrechtsarchitektur“, 2005, mit Beiträgen von Vassilios Skouris, Matthias Herdegen, Thomas Oppermann, Jürgen Schwarze, Ulrich Everling (vergriffen)
- Nr. 151 Jan M. Smits, *European Private Law*, 2006
- Nr. 152 Juliane Kokott, *Anwältin des Rechts – Zur Rolle der Generalanwältin beim Europäischen Gerichtshof*, 2006
- Nr. 153 Martin Nettesheim, *Grundfreiheiten und Grundrechte in der Europäischen Union – Auf dem Wege zur Verschmelzung?*, 2006
- Nr. 154 Sammelband: Festsymposion zu Ehren von Bruno Kropff „40 Jahre Aktiengesetz“, 2005, mit Beiträgen von Marcus Lutter, Mathias Habersack, Holger Fleischer, Johannes Semler, Bruno Kropff
- Nr. 155 Christian Waldhoff, *Rückwirkung von EuGH-Entscheidungen*, 2006; vergriffen
- Nr. 156 W. Rainer Walz, *Non-Profit-Organisationen im europarechtlichen Zugwind*, 2006
- Nr. 157 Theodor Baums, *Aktuelle Entwicklungen im Europäischen Gesellschaftsrecht*, 2007
- Nr. 158 Christian Tomuschat, *Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung*, 2007
- Nr. 159 Ansgar Staudinger, *Stand und Zukunft des Europäischen Verbraucherrechts*, 2007
- Nr. 160 Christian Calliess, *Die Dienstleistungsrichtlinie*, 2007
- Nr. 161 Corinna Ullrich, *Die Richtlinie zu der grenzüberschreitenden Ausübung von Aktionärsrechten*, 2007

- Nr. 162 Klaus Kinkel, Quo vadis Europa?, 2007
- Nr. 163 Peter Hommelhoff, Die „Europäische Privatgesellschaft“ am Beginn ihrer Normierung, 2008
- Nr. 164 Robert Rebhahn, Aktuelle Entwicklungen des europäischen Arbeitsrechts, 2008
- Nr. 165 Martin Böse, Die strafrechtliche Zusammenarbeit in Europa – Stand und Perspektiven, 2008
- Nr. 166 Thomas von Danwitz, Rechtsschutz im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit der Europäischen Union, 2008
- Nr. 167 Matthias Leistner, Konsolidierung und Entwicklungsperspektive des Europäischen Urheberrechts, 2008
- Nr. 168 Peter Hemeling, Die Societas Europaea (SE) in der praktischen Anwendung, 2008
- Nr. 169 Ulrich Immenga, Leitlinien als Instrument europäischer Wettbewerbspolitik, 2008
- Nr. 170 Rupert Scholz, Nach Lissabon und Dublin: Die Europäische Union am Scheideweg, 2008
- Nr. 171 Hanno Kube, EuGH-Rechtsprechung zum direkten Steuerrecht - Stand und Perspektiven, 2009
- Nr. 172 Piet Jan Slot, Recent Developments in EC State Aid Law, 2009
- Nr. 173 Stefan Leible, Rom I und Rom II: Neue Perspektiven im Europäischen Kollisionsrecht, 2009
- Nr. 174 Herbert Kronke, Transnationales Handelsrecht in der Reifeprüfung: Die UNIDROIT-Arbeiten 1998 – 2008, 2009
- Nr. 175 Stefan Bechtold, Optionsmodelle und private Rechtsetzung im Urheberrecht am Beispiel von Google Book Search, 2010
- Nr. 176 Claus Dörr, Perspektiven des gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruches, 2010
- Nr. 177 Ulrich Tödtmann, Persönliche Beteiligung von Vorstandsmitgliedern am Verlust der Aktiengesellschaft, 2010
- Nr. 178 Carsten Grave, Banken-Fusionskontrolle in der Finanzkrise, 2010

- Nr. 179 Fabian Amtenbrink, Ratings in Europa: Kritische Anmerkungen zum europäischen Regulierungsansatz, 2010
- Nr. 180 Wolfgang Durner, Verfassungsrechtliche Grenzen richtlinienkonformer Rechtsfortbildung, 2010
- Nr. 181 Laurens Jan Brinkhorst, Staatliche Souveränität innerhalb der EU ?, 2010
- Nr. 182 Alfred Dittrich, Geldbußen im Wettbewerbsrecht der Europäischen Union, 2010
- Nr. 183 Marc Amstutz, Die soziale Verantwortung von Unternehmen im europäischen Recht, 2010
- Nr. 184 Joachim Hennrichs – Wienand Schruff, Stand und Perspektiven des Europäischen Bilanzrechts – aus Sicht von Wissenschaft und Praxis, 2011
- Nr. 185 Verica Trstenjak, Internetverträge in der Rechtsprechung des EuGH im Bereich des Verbraucherschutzes, 2011
- Nr. 186 Michel Fromont, Souveränität, Verfassung und Europa: Ein Vergleich der deutschen und französischen Perspektive, 2011