

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Andreas Maurer, Bettina Roth

Warum Irland abstimmen muss(te) – oder auch nicht

Das Verhältnis zwischen irischem und europäischem
Verfassungsrecht

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2008/19 und FG 2, 2008/11
Dezember 2008, SWP Berlin**

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	3
Fragestellung	7
Die Einordnung von Volksabstimmungen in die irische Verfassung	8
Der Fall Crotty v. An Taoiseach	9
Überblick über den Verfahrensgang und das Urteil	9
Prozessuale Besonderheiten im Fall Crotty – die Klagebefugnis	10
Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs zu Titel II EEA	12
Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs zu Titel III EEA	13
Justiziabilität irischer Außenpolitik	13
Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns	14
Kritik am Urteil des Obersten Gerichtshofs	15
Auswirkungen des Urteils auf künftige Vertragsänderungen – der Vertrag von Lissabon	17
Die Immunitätsvorschrift in der irischen Verfassung	17
Auslegung der »necessitated«-Klausel	17
Ergebnis	19
Bewegt sich der Vertrag von Lissabon auf der Spur der »essential scope or objectives« der EU/EG-Verträge?	19
Vorfrage: Auslegung der »essential scope or objectives«	19
Verhältnis des Lissabonner Vertrages zum Verfassungsvertrag	20
Umgehung der Problematik durch Verschiebung der Regelungen in der Normenhierarchie?	21
Die »Crotty«-Rechtssprechung, der Lissabonner Vertrag und die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten - eine Hintertür zur Verkleinerung der Kommission?	21
Der Beitritt zur EMRK und die EU-Grundrechtecharta	22
Neue Kompetenzen der EU – neue Politiken, die Flexibilitätsklausel und die Vergemeinschaftung der dritten Säule	24
Qualifizierte Mehrheit ohne Vertragsänderung – die Passerelle-Klauseln	26
Außen- und Sicherheitspolitik	27
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	30
Literaturverzeichnis	31

Problemstellung und Empfehlungen

Nach dem irischen Nein zum Vertrag von Lissabon kommen verschiedene Optionen zur Behebung der hierdurch entstandenen Krise in Betracht. Eine davon ist die parlamentarische Ratifikation des Vertrages ohne erneutes Referendum in Irland bzw. die Durchführung eines erneuten Referendums nur zu denjenigen Teilen des Lissabonner Vertrages, bei denen ein solches Verfahren zwingend vorgegeben ist. Ob ein solches Unterfangen Erfolg haben könnte, hängt nicht alleine von politischen Erwägungen, sondern auch von der bisherigen Rechtsprechung des irischen Obersten Gerichtshofs zum Verhältnis zwischen europäischem Vertragsrecht und irischen Verfassungsrecht ab.

Der Oberste Gerichtshof hatte im Fall »Crotty« 1987 Gelegenheit festzustellen, ob für die Einheitliche Europäische Akte (EEA) ein Referendum erforderlich war. Hierzu prüfte er zunächst, ob die EEA unter die Immunitätsklausel des Art. 29.4.10 (ex. Art. 29.4.3) der irischen Verfassung fiel, die bestimmt, dass die Verfassung Rechtsakten der EG nicht entgegensteht.

Nachdem er feststellte, dass dies nicht der Fall war, prüfte der Gerichtshof in einem zweiten Schritt, ob die EEA außerhalb der »essential scope or objectives« der bisherigen EG-Verträge lag. Der vertraglich niedergelegte, »essentielle Umfang« und die »Ziele« der EG/EU werden nach irischem Verfassungsverständnis immer dann überschritten, wenn die Souveränität der Mitgliedstaaten (erneut) beschnitten wird; dies ist wiederum immer dann der Fall, wenn die EU/EG über den Weg einer Vertragsänderung eine qualitativ neue Integrationsstufe erreicht. Im Fall der EEA stellte der Oberste Gerichtshof fest, dass mit der Schaffung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) als Form einer koordinierten europäischen Außenpolitik eine neue Dimension zu der bisherigen Wirtschaftsgemeinschaft hinzukam, weshalb ein Referendum notwendig war. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich daher, dass ein Referendum zu europäischen Vertragsänderungen nicht immer zwingend notwendig ist, sondern vielmehr nur dann eingesetzt werden muss, wenn ein solcher Vertrag nicht unter die Immunitätsklausel fällt und zudem außerhalb der »essential scope or objectives« der bisherigen EU/EG-Verträge liegt.

Für die Analyse des irischen Ratifikationsverfahrens zum Lissabonner Reformvertrag stellt sich daher zunächst die Frage, wie weit die Immunitätsklausel auszulegen ist. Sie wurde anlässlich des irischen EG-Beitritts 1972 in die Verfassung eingefügt und diente dazu, einen reibungslosen Beitritt zu ermöglichen.

Der Lissabonner Vertrag sieht nun in erster Linie institutionelle Änderungen vor; sollte er nicht in Kraft treten, so ist denkbar, die EU auch die nächsten Jahre auf der Grundlage des Vertrags von Nizza weiterzuführen, selbst wenn dies ihre Funktionsfähigkeit, die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungen und schließlich auch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten erheblich erschwert. Der Lissabonner Vertrag fällt daher nicht unter die Immunitätsklausel nach Art. 29.4.10 (ex. Art. 29.4.3) der irischen Verfassung.

Fraglich ist somit im zweiten Schritt, ob der Vertrag innerhalb oder außerhalb der in den EU-Verträgen normierten Kompetenz- und Zielbestimmungen liegt.

Der Verfassungsvertrag hätte als »Verfassung der Europäischen Union« die EU auf

eine explizit gewollte neue Integrationsstufe gehoben und wäre damit nicht mehr unter die bestehenden »scope or objectives« gefallen. Da der Vertrag von Lissabon die Kernpunkte des Verfassungsvertrages übernommen hat, muss geprüft werden, ob er bereits alleine dadurch außerhalb der bisherigen Reichweite und Ziele der EU liegt.

Der Lissabonner Vertrag enthält jedoch im Unterschied zum Verfassungsvertrag keine formalen Verfassungselemente wie etwa Hymne oder Flagge. In materieller Hinsicht hat der EuGH bereits 1986 in seinem Urteil »Les Verts I« festgestellt, dass die EU über eine Verfassung verfügt, die im Wesentlichen aus Teilen des Primärrechts besteht. Dies bedeutet, dass rein materielles Verfassungsrecht, wie es im Lissabonner Vertrag enthalten ist, nicht ausreicht, um neue »scope or objectives« anzunehmen.

Allerdings könnten einige Neuerungen im Lissabonner Vertrag zu einer Erweiterung dieser Reichweite bzw. der Ziele der EU führen, die die Referendumpflicht im Einzelnen begründen:

Zu denken ist hierbei erstens an den ausgebauten Grund- und Menschenrechtsschutz, der auf zwei Ebenen eine stärkere Menschenrechtsverpflichtung der Unionsorgane einbaut. So ermöglicht der Vertrag zum einen den formalen Beitritt der EU zum Europarat und damit zur EMRK; zum anderen legt er die Verbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta für die EU-Organe fest. Die Achtung der Menschenrechte durch die Union ist bereits in Art. 6 I, II EU festgelegt, so dass sich in dieser Hinsicht keine grundlegenden Neuerungen ergeben. Interessant ist hier jedoch das Verhältnis von EuGH zu EGMR, das bislang durch die EGMR-Entscheidung »Bosphorus« definiert ist. Im Kontext des Lissabonner Vertrages könnte der EGMR seine bisher eingeschränkte Prüfkompetenz infolge der Unterordnung der EU wieder aufleben lassen.

Zweitens wird der Grundrechtsschutz durch die Vergemeinschaftung der heutigen »Dritten Säule«, also der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit, auch auf diesen Bereich ausgedehnt. Dies entspricht der bereits bestehenden Rechtsprechung des EuGH. Darüber hinaus wird die Verbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta jedoch wohl keine größeren Änderungen im Grundrechtsschutz auf EU-Ebene mit sich bringen.

Drittens sieht der Lissabonner Vertrag neue Kompetenzen der EU in den Bereichen Weltraum, Sport, Tourismus und Katastrophenschutz vor. Diese neuen Kompetenzen sind jedoch insofern unproblematisch, als sie nur bereits vorhandene Ziele der EU in Befugnisnormen umsetzen.

Viertens könnte sich eine Referendumpflicht aus der neuen Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV herleiten, der an die Stelle der geltenden Klausel des Art. 308 EGV treten soll. Die neue Vorschrift stellt zwar keine Kompetenz-Kompetenz dar, ist aber aufgrund ihrer weit gefassten Formulierung und der Ausweitung ihrer substantiellen Reichweite auf die heute noch separierte Dritte Säule ein kritischer Punkt in Bezug auf die »Crotty«-Rechtsprechung.

Diese Beurteilung trifft fünftens auch auf die Passerelle-Klausel aus Art. 48 VII EUV Lissabonner Fassung (LV) zu. Hierbei entscheidet der Europäische Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments über die Überführung von Einstimmigkeitsregeln des Rates in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit. Zwar findet diese Überbrückungsregel keine Anwendung auf Vertragsnormen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen; in allen anderen Anwendungsfeldern autorisiert die Passerelle jedoch einen faktischen Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten, ohne dass hierzu eine Ratifikation notwendig wäre. Im Gegenzug

kann aber argumentiert werden, dass die Passerelle automatisch scheitert, wenn auch nur ein einziges nationales Parlament der Union sein Veto einlegt.

Sechstens regelt der Vertrag die Außen- und Sicherheitspolitik der EU neu und nähert sie aufgrund der Auflösung der heutigen Säulenstruktur der Union und der Schaffung des Hohen Repräsentanten der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik zumindest formal der staatsähnlichen Struktur der heutigen EG an. Diese – realistisch betrachtet sehr weit entfernt liegende Entwicklungsoption – ergibt sich zwar nicht zwingend aus den geltenden EG- und EU-Verträgen, könnte aber als qualitativ neue Integrationsstufe ausgelegt werden.

Problematisch könnte schließlich die mit dem Lissabonner Vertrag sanktionierte Verkleinerung des Kommissionskollegiums sein. Hier ist zu prüfen, wie weitgehend die EG-/EU-Erweiterungsbefugnis der irischen Verfassung reicht. Nimmt man an, dass aus der wachsenden Anzahl der EU-Mitgliedstaaten folgt, dass nicht alle Staaten gleichermaßen in allen Organen vertreten sein können, so steht auch die »Crotty«-Rechtsprechung einer Verkleinerung der Kommission nicht zwangsläufig im Weg. Geht man dagegen davon aus, dass die Erweiterungsbefugnis eine lineare Anpassung der EU-Organzusammensetzung auf der 1972 festgeschriebenen Ausgangsposition erzwingt, so wäre die Verkleinerung der Kommission als qualitativ neuer Integrations-schritt zu bewerten. In beiden Fällen wäre vertretbar, den Verlust des Nominierungsrechts für die Kommission als neuerliche Souveränitätsbeschränkung und in dieser Strukturreform zugleich eine neue Integrationsdimension zu interpretieren, die einer neuen Ermächtigung in der irischen Verfassung und daher eines Referendums bedarf.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein zweites irisches Referendum nur aufgrund einzelner Aspekte des Lissabonner Vertrages notwendig erscheint.

Die Referendumsfragen sollten daher sehr viel konkreter die Zustimmung oder Ablehnung zu denjenigen Vertragselementen zur Disposition stellen, die nach irischem Verfassungsrecht die Referendumpflicht erst begründen. Ausgehend vom „Crotty“-Urteil sollte die Frage daher präzise nach neuerlichen Souveränitätsbeschränkungen und damit einhergehenden Kompetenzabtretungen gestellt werden.

Mittelfristig wäre darüber nachzudenken, den Reformvertrag und weitere, hierauf aufbauende Vertragsergänzungen in zwei Teile zu trennen und immer in dieser Form zur Ratifikation vorzulegen. Ein erster Teil sollte dann die institutionell-verfahrensmäßigen Reformen umfassen, die auf der 1957 vereinbarten Spur der Integrationsentwicklung liegen. Der zweite Teil sollte sich dann auf die politischen, konkret-kompetenziellen Reformen und die damit einhergehenden Souveränitätstransfers beschränken. Bezogen auf den Reformvertrag wäre eine solche Vertragsteilung technisch und verhandlungspolitisch relativ einfach zu realisieren, da die Vorentwürfe zu ihrem Inhalt nicht neu erfunden werden müssten. Und weil die Ablehnungen des zweiten, politischen »Kompetenzübertragungsvertrags« in einem oder mehreren Staaten keine unmittelbar negativen Auswirkungen für die Befürworter hätten – die mit Nein stimmenden Staaten würden sich an den jeweils neu sanktionierten Politiken nicht beteiligen –, bestünde auch die Chance, qualitativ

weitgehendere Integrationssprünge in einzelnen Politikfeldern zu wagen, als dies im Falle des Verfassungs- und des Reformvertrages möglich war.

Fragestellung

Am 12. Juni 2008 sprachen sich im einzigen Referendum zum Vertrag von Lissabon in Irland 46,6 Prozent für und 53,4 Prozent gegen seine Ratifikation aus. Seitdem diskutieren Politik und Wissenschaft erneut – nach einer ähnlichen Debatte im Anschluss an die beiden Negativreferenden Frankreichs und der Niederlande zum Verfassungsvertrag – über die Frage, auf welche Weise der Reformprozeß der Europäischen Union wiederbelebt werden kann. Der Ball liegt hierbei im Feld Irlands, dessen Regierung Vorschläge für einen Ausweg aus der Ratifikationskrise machen soll. Gegenwärtig plädiert eine Mehrheit der Regierungen dafür, eine für Irland geltende Erklärung zum Lissabonvertrag auszuarbeiten, die dann im Zentrum eines zweiten Ratifikationsanlaufs stünde. Hierin sollen Themen aufgegriffen werden, die die irischen Wähler in der Abstimmung zum »Nein« bewegt haben. Mit dieser Erklärung versehen sollte der Vertrag dann einem erneuten Referendum zugeführt werden. Es erscheint aber fraglich, ob ein derartiges Verfahren ausreicht, um so unterschiedliche Themen wie den Schutz der irischen Souveränität und Neutralität, die Besteuerungspolitik, die wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielräume und das Familien- und Abtreibungsrecht in einer Zusatzklärung dermaßen aufzubereiten, dass die irische Bevölkerung zu einem positiven Votum im zweiten Durchgang bewogen werden kann. Denn all diese Themen werden bereits im Lissabonner Vertrag soweit normiert, dass sie den irischen Bedenken – etwa gegen eine Verpflichtung zur Teilnahme an einer europäischen Verteidigungspolitik oder gegen Mehrheitsentscheidungen in der Steuerharmonisierungspolitik – weit entgegenkommen. Trotzdem gelang es den Gegnern des Vertrages, eine Mehrheit der irischen Bevölkerung davon zu überzeugen, dass »Lissabon« in hochsensiblen Bereichen den europäischen Durchmarsch gegen irische Interessen und zum Nachteil Irlands ebnet. Zusatzklärungen, die im Prinzip nur den Vertragskanon bestätigen, werden daher wenig dazu beitragen, aus Gegnern überzeugte Befürworter zu machen.

In der Diskussion ist daher auch die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Verkleinerung der Europäischen Kommission und der damit notwendig werdende zeitweise Verzicht einiger Staaten auf das Recht zur Nominierung eines Kommissars. Da diese »Reform der Reform« jedoch nicht alleine Irland, sondern automatisch sämtliche EU-Mitglieder betrifft, kann Vorbehalten gegen eine mangelnde Repräsentanz in diesem Gremium nur durch ein vertragsänderndes Protokoll begegnet werden. Diese Maßnahme hat daher eine Öffnung des Vertrags zur Folge und müsste somit von allen 27 Staaten ratifiziert werden. Weil es sich bei der Kommissionsverkleinerung nur um ein Element eines viel komplexeren institutionellen Reformpakets handelt, müsste damit gerechnet werden, dass auch andere Akteure ihrerseits Änderungsforderungen anbringen werden. Ähnlich wie bei der Regierungskonferenz zum Lissabonner Vertrag wäre in diesem Fall ein Änderungsmandat für einen neuerlichen Vertragsanlauf auszuhandeln.

Die Vorschläge aus der Debatte wurden bereits im Anschluss an die durch Frankreich und die Niederlande ausgelöste Krise nach deren Nein zum Verfassungsvertrag

intensiv diskutiert.¹ Auf den nun akuten Fall Irlands angewendet, ist jedoch auch die Frage aufzuwerfen, weshalb eine Volksabstimmung in Irland überhaupt notwendig war bzw. ist. Sollte sie nicht verpflichtend gewesen sein, so kommt eine parlamentarische Ratifikation als Ausweg aus der jetzigen Blockade in Betracht.² Ob und wenn ja in welchem Umfang das irische Verfassungsrecht eine solche Option zulässt, soll Gegenstand der folgenden Studie sein.³

Die Einordnung von Volksabstimmungen in die irische Verfassung

Gemäß Art. 6.1 der irischen Verfassung⁴ ist das Volk der Souverän, von dem der Staat seine Souveränität ableitet. Das Volk ist stark in die demokratische Willensbildung einbezogen, so dass die Legislative nur begrenzt in seinem Namen entscheiden darf.⁵ Jede Veränderung der Verfassung muss daher nach Art. 46.2 der irischen Verfassung in einem Volksentscheid bestätigt werden.

Im Hinblick auf die Europäische Union kennt die irische Verfassung keine allgemeine Ermächtigungsnorm wie Art. 23 GG.⁶ Sobald Hoheitsrechte auf die europäische Ebene übertragen werden sollen, die über die bisherigen Ermächtigungen aus der Verfassung hinausgehen, muss die irische Verfassung geändert werden, was wiederum eine Volksabstimmung erfordert.⁷

anlässlich des Beitritts Irlands zu den Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1972 wurde in die irische Verfassung der dritte Verfassungszusatz aufgenommen, in dem die Möglichkeit eines Beitritts sowie das Verhältnis von irischem Recht zu Europarecht geregelt wurde:⁸

Der Staat kann Mitglied der (durch den am 18. April 1951 in Paris unterzeichneten Vertrag begründeten) Europäischen Kohle- und Stahl-Gemeinschaft, der (durch den am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrag begründeten) Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der (durch den am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrag begründeten) Europäischen Atomenergiegemeinschaft werden.

Keine Bestimmung dieser Verfassung macht staatliche Gesetze, Handlungen oder Maßnahmen ungültig, die in Erfüllung der Mitgliedschaftspflichten in den Gemeinschaften erlassen oder vorgenommen wurden, oder hindert derartige von den Gemeinschaften oder ihren Institutionen erlassenen Gesetze, Handlungen oder Maßnahmen daran, Rechtskraft zu erlangen.

Dieser Zusatz wurde durch ein Referendum bestätigt.

¹ Siehe Maurer, Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag, SWP-Studie, Nr. S 4, Berlin 2006.

² Zu der Frage, inwieweit ein Referendum zur Legitimität eines (damals noch Verfassungs-)Vertrages führt, siehe Peters, Referendums on the Constitutional Treaty 2004: A Citizen's Voice?, in: Curtin/Kellermann/Blockmans, The EU Constitution: The Best Way Forward, The Hague 2005, S. 39-57; zu der Frage, inwiefern eine parlamentarische Ratifikation nach dem gescheiterten Referendum politisch überhaupt wünschenswert ist, O'Brennan, Ireland & the Lisbon Treaty: Quo Vadis?, CEPS Policy brief No. 176 (Oktober 2008), S. 1-8.

³ Hierbei werden bestehende und mögliche opt-outs Irlands außer Acht gelassen.

⁴ Artikel ohne Gesetzesangabe sind solche der irischen Verfassung.

⁵ Fuller, NVwZ-Extra 2008, S. 1 (1).

⁶ Fuller, NVwZ-Extra 2008, S. 1 (2 f.).

⁷ Fuller, NVwZ-Extra 2008, S. 1 (1).

⁸ The State may become a member of the European Coal and Steel Community (established by Treaty signed at Paris on the 18th day of April, 1951), the European Economic Community (established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March, 1957) and the European Atomic Energy Community (established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March, 1957).

No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State necessitated by the obligations of membership of the Communities or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the Communities, or institutions thereof, from having the force of law in the State.

Klärungsbedürftig war in den Folgejahren anlässlich der Vertragsreformen der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), des Vertrags von Maastricht (1993), des Vertrags von Amsterdam (1999) und des Vertrags von Nizza (2000), in welchem Rahmen Veränderungen der EG-bzw. EU-Verträge durch diesen Verfassungszusatz verfassungsrechtlich abgesichert waren.

Der Fall Crotty v. An Taoiseach

Der irische Oberste Gerichtshof hatte 1987 im Fall Crotty v. An Taoiseach erstmals Gelegenheit, auf diese Frage einzugehen und sie für die EEA zu beantworten.

Überblick über den Verfahrensgang und das Urteil

1986 wurde die Einheitliche Europäische Akte (EEA) auf europäischer Ebene beschlossen. Ihr Ziel war es, nach einer relativ langen Blockadephase der EG den Integrationsprozeß wieder zu beschleunigen;⁹ sie sah unter anderem vor, den Anwendungsbereich für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat auf die Bereiche des Binnenmarktes auszudehnen, der EG neue Wirtschaftskompetenzen zu verleihen (Titel II) sowie die bereits bestehende außenpolitische Kooperation zu verrechtlichen (Titel III).

Die irische Regierung plante, die EEA nur parlamentarisch ratifizieren zu lassen, ohne ein Referendum abzuhalten. Dies veranlasste Raymond Crotty dazu, vor dem High Court dagegen zu klagen. Der Richter am High Court, Judge Barrington, gab einer einstweiligen Verfügung zugunsten Crottys Ende 1986 statt; in dem darauf folgenden Endurteil im Februar 1987 wies er die Klage jedoch ab. Dies begründete er zum einen mit der fehlenden Klagebefugnis (*locus standi*) von Crotty. Diese fehlende Klagebefugnis hing damit zusammen, dass seiner Ansicht nach Titel II der EEA im Rahmen der Ermächtigung des dritten Verfassungszusatzes liege; auf Titel III ging er aufgrund der fehlenden Umsetzung in nationales Recht nicht weiter ein. Gegen das Urteil legte Crotty Rechtsmittel ein, so dass der Oberste Gerichtshof am 9. April 1987 über den Fall entschied.

Dieser stellte zunächst fest, dass Crotty entgegen der Auffassung des High Court klagebefugt war; in materieller Hinsicht wurden dann die Titel II und III der EEA separat beurteilt.

Im ersten Teil des Urteils nahm der Oberste Gerichtshof nur auf den European Communities (Amendment) Act von 1986 Bezug. Dieses »Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung«, durch das dem Unterabsatz 3 des Absatzes 4 von Art. 29 die Bestimmung angefügt wurde, bestimmte, dass

»der Staat [...] die Einheitliche Europäische Akte ratifizieren [darf]«. Diese Regelung diene dazu, die Beitrittsklausel von 1972 zu ergänzen und insbesondere Titel II der EEA in nationales Recht umzusetzen. Bei diesen Normen handelte es sich um eine Zusammenfassung sämtlicher Änderungen von EWGV, EGKSV und des EAGV.¹⁰

⁹ Haltern, Europarecht, Rdnr. 85 ff.

¹⁰ Schroeder, Das Gemeinschaftssystem, S. 11.

Crotty griff in diesem Zusammenhang folgende Punkte an:

- o den Wechsel vom Einstimmigkeitszwang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat in sechs Fällen;
- o die Kompetenz des Rates, dem EuGH einen Europäischen Gerichtshof Erster Instanz hinzuzufügen;
- o das Hinzufügen neuer Integrationsziele in Art. 20 ff. EEA im Bereich der Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wissenschaft und der Umwelt; sowie
- o neue Rechte des Rates gemäß Art. 18 und 21 der EEA: Nach Ansicht Crottys könne der Rat demnach mit qualifizierter Mehrheit auf fundamentale Rechte der irischen Verfassung einwirken, was vor allem Arbeitsschutzmaßnahmen betreffen würde.¹¹

Der Oberste Gerichtshof war jedoch der Auffassung, dass alle diese Punkte noch von dem dritten Verfassungszusatz gedeckt seien, weshalb er diesen Teil der Klage als unbegründet abwies.

In einem zweiten Schritt befasste sich der Gerichtshof jedoch mit Titel III EEA, der die europäische Kooperation im Bereich der Außenpolitik (EPZ) regelte.¹² Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem dritten Verfassungszusatz spaltete die Richter; die Mehrheit (3:2) nahm an, dass eine Ratifikation des Titels III ohne Volksabstimmung verfassungswidrig sei. Dabei nahmen die Richter eine relativ umfassende Zuständigkeit des Gerichts für die Außenpolitik der Regierung an; darauf folgend prüften sie, ob sich Titel III EEA noch innerhalb der wesentlichen Reichweite oder Ziele (essential scope or objectives) des Dritten Verfassungszusatzes von 1972 befand. Die Richter kamen zu dem Ergebnis, dass hier erstmals eine politische Dimension in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf verbindlicher Basis eingebracht werde, weshalb die Ermächtigung nicht mehr ausreiche. Die Verfassung musste somit mittels eines Referendums um eine neue Ermächtigung ergänzt werden.

Prozessuale Besonderheiten im Fall Crotty – die Klagebefugnis

In prozessualer Hinsicht ist vor allen Dingen die Klagebefugnis Crottys von Bedeutung. Ähnlich wie in Deutschland muss der Kläger geltend machen, dass ein ihm zustehendes Recht verletzt, gefährdet oder bedroht ist.¹³

Hier kamen für eine Rechtsverletzung Crottys zwei Aspekte in Betracht: zum einen die Vorenthaltung eines Referendums, zum anderen eine Verletzung seiner Rechte durch die EEA selbst.

Zunächst war jedoch fraglich, ob die Ratifizierung der EEA als politische Entscheidung überhaupt einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich war. Der High Court hob bereits in seiner einstweiligen Verfügung die Besonderheit der Situation gegenüber vergleichbaren Fällen hervor: anders als im Fall »Boland v. An Taoiseach«¹⁴, wo es um die gerichtliche Überprüfung von politischen Linien der Regierung ging, war hier der Gesetzgebungsprozeß im Grunde bereits abgeschlossen.¹⁵ Im

¹¹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987), Erwägungsgrund 8.

¹² Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987), ab Erwägungsgrund 18.

¹³ »[...] a right of his has been broken, endangered or threatened by the alleged invalidity [...]«, O'Higgins C.J., Cahill v. Sutton (1980), I.R. 269, S. 276.

¹⁴ Boland v. An Taoiseach [1974] I.R. 338.

¹⁵ Crotty v. An Taoiseach [1986] IEHC 3 (24. Dezember 1986), Erwägungsgrund 6.

Hauptverfahren stellte er dann fest, dass sich beide Seiten auf das Urteil bezogen, um die Justiziabilität der irischen Außenpolitik abzulehnen bzw. zu befürworten:

»Both sides in the present case relied heavily on the decision of the Supreme Court in *Boland v. An Taoiseach* [1974] I.R. 338. The defendants relied on it as authority for the proposition that the Government must be *free to formulate* the foreign policy of the State. The plaintiff on the other hand relied on it as authority for the proposition that, even in the conduct of the external relations of the State, *the Government was subject to the Constitution* and that, at some point, a stage might be reached where it was necessary for the courts to intervene to protect the Constitution.«¹⁶

Die Verteidigung brachte insoweit vor, dass die Zuständigkeit des Gerichtes außerhalb des Verfahrens von Art. 26 der irischen Verfassung nur dann gegeben sei, wenn eine Rechtsverletzung des Klägers vorliege, der Kläger also klagebefugt sei. Crotty entgegnete dem, dass ihm und seinen Mitbürgern das Recht vorenthalten worden sei, an der Verfassungsänderung im Rahmen eines Referendums teilzunehmen, so dass eine Rechtsverletzung insoweit vorliege.

Der High Court stellte fest, dass es kein Recht eines Bürgers auf ein Referendum gebe; das Recht des Bürgers beschränke sich vielmehr auf die Teilhabe an einem Referendum, falls der Dáil ein solches ansetzen sollte.¹⁷

Die Verteidiger führten aus, dass die Gründer der EG »a growing and expanding Community« vor Augen gehabt hätten, die ihre Ziele graduell über eine nicht näher bestimmte Zeitspanne erreichen sollten.¹⁸ Hierzu seien gewisse Grundlagen im EG-Vertrag gelegt worden; so besitze die EG sowohl völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit als auch interne Rechtspersönlichkeit in ihren Mitgliedstaaten; zudem sei der EG-Vertrag von unbegrenzter Dauer und statte die EG mit einer Ergänzungskompetenz aus. In diesem Kontext solle die EEA als internationaler Vertrag den EG-Vertrag ergänzen.

Alle Maßnahmen des Titel II EEA fielen unter den Aufbau einer Wirtschaftsgemeinschaft und seien somit ausdrücklich oder implizit bereits im Ursprungsvertrag angelegt worden. Dem schloss sich Judge Barrington an; er wies dabei darauf hin, dass im Dritten Verfassungszusatz die Betonung auf dessen erstem Satz liege, der den Beitritt Irlands zu den EG gestattet – die Römischen Verträge sollten gerade nicht mit dem Beitritt eingefroren oder begrenzt werden, sondern sich dynamisch weiterentwickeln können.¹⁹ Die Gemeinschaft ändere sich rechtlich gesehen nicht, egal ob die EEA in Kraft trete oder nicht. Dementsprechend war das Gericht nicht davon überzeugt, dass die EEA (bzw. zumindest ihr Titel II) die Reichweite oder Ziele der EG verändere oder verfassungsmäßige Rechte in irgendeiner Weise bedrohe, so dass ein Referendum nicht notwendig sei und ein Recht Crottys demnach nicht verletzt sei.

In Bezug auf eine Verletzung durch die EEA argumentierte Crotty, dass der Dritte Verfassungszusatz eine Immunität für diejenigen Rechtsakte vorsehe, die aus den Verpflichtungen der Mitgliedschaft in den EG resultierten. Sobald der ratifizierte Vertrag in Rom hinterlegt werde, so argumentierte Crotty, werde dieser ein Teil der EG-Verträge und falle demnach unter den Schutz der Immunität (jetzt Art. 29.4.10). Wenn es dann tatsächlich zu einer Rechtsverletzung käme, so hätte der Betroffene keine Möglichkeit mehr, dagegen gerichtlich vorzugehen, so dass eine enge Ausle-

¹⁶ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 25, Hervorhebung durch die Verfasser.

¹⁷ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 31.

¹⁸ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 53.

¹⁹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), ab Erwägungsgrund 65.

gung der Klagebefugnis hier unzumutbar sei. Eben weil die EEA ab ihrem Wirksamwerden von der Immunitätsklausel aus dem dritten Zusatz umfasst werde, führe dies faktisch zu einer Bedeutungsänderung des dritten Verfassungszusatzes, die durch ein Referendum bestätigt werden müsse.

Bei der EEA handelte es sich allerdings zunächst um einen internationalen Vertrag; der High Court stellte fest, dass ein solcher Vertrag nach Art. 29.6 der irischen Verfassung erst dann innerstaatliche Rechtswirkungen entfalten kann, wenn er in nationales Recht umgesetzt wird (dualistisches Konzept).²⁰ Daher lagen die Voraussetzungen für eine Klagebefugnis Crotty's mangels Rechtswirkungen der EEA in Irland nach Auffassung des High Court grundsätzlich nicht vor. Auch eine Immunitätsproblematik sah das Gericht nicht, da die Immunität aus Art. 29.4.10 nur dann gelte, wenn die Verträge nicht über den ersten Satz des Dritten Verfassungszusatzes hinausgingen.²¹ Diese Immunität trete aber eben aufgrund des dualistischen Konzeptes der irischen Verfassung nicht schon dann ein, wenn der Vertrag hinterlegt werde.²²

Eine analoge Problematik findet sich auch im deutschen Recht: So ist eine abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 I Nr. 2 GG grundsätzlich erst dann möglich, wenn das Gesetz auch tatsächlich in Kraft getreten ist und Rechtswirkungen entfaltet. Das BVerfG macht hier aber insoweit eine Ausnahme, als völkerrechtliche Verträge betroffen sind, da hier zugleich eine Bindungswirkung nach außen eintrete; eine wirksame Kontrolle durch das BVerfG sei demnach nur durch eine Vorabkontrolle möglich.²³

Da die Regelungen der EEA mangels (unbegrenzter) Immunität auch im Nachhinein angreifbar seien, konnte der High Court die Klagebefugnis enger fassen, da aus seiner Sicht weiterhin die Möglichkeit einer Rechtskontrolle besteht, sobald eine echte Rechtsverletzung vorliegt.

Der Oberste Gerichtshof schloss sich jedoch der Auffassung des High Court nicht an. Er stellte fest, dass es im Einklang mit den Prinzipien aus *Cahill v. Sutton* ausreiche, dass bei Verabschiedung der nationalen Gesetze jeder Bürger davon betroffen sein werde. Eine Rechtsverletzung, die den Kläger von anderen Bürgern abhebt, sei daher nicht notwendig.²⁴

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs zu Titel II EEA

Was Titel II betrifft, schloss sich der Oberste Gerichtshof der Auffassung Barringtons an. Dabei sind insbesondere seine Ausführungen zu neuen EG-/EU-Kompetenzen sowie zum Abstimmungsmodus des Rates mit qualifizierter Mehrheit auch im Hinblick auf den Lissabonner Vertrag.

Zu der Zulässigkeit der qualifizierten Mehrheit stellte der Oberste Gerichtshof zunächst fest, dass die Fähigkeit des Rates, Entscheidungen zu treffen, die Souveränität der Mitgliedstaaten verringert. Souveränität definierte der Gerichtshof dabei als

²⁰ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 58.

²¹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 77.

²² Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 78.

²³ BVerfGE 1, 396 – Deutschlandvertrag.

²⁴ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987), Erwägungsgrund 3.

das uneingeschränkte Recht, ja oder nein zu sagen.²⁵ Der Gerichtshof stellte weiterhin fest, dass in den Römischen Verträgen die Einstimmigkeit als Regelabstimmungsprinzip des Rates festgelegt wurde, um nach einer Transitionsphase in den Modus der qualifizierten Mehrheit überzugehen; dies zeige, dass die EG ein sich entwickelnder Organismus sei, in dem sich auch die Entscheidungsmethoden verändern können. Das Ziel dieses Gemeinwesens sei Erweiterung und Fortschritt, sowohl bezogen auf die Anzahl der Mitgliedstaaten als auch auf die internen Entscheidungsprozesse. Daher musste in Irland der Wechsel zur qualifizierten Mehrheit grundsätzlich nicht durch ein Referendum autorisiert werden. Allerdings stellte der Oberste Gerichtshof klar, dass dies nicht bedeute, dass generell ohne ein Referendum die Mehrheitserfordernisse im Rat verändert werden können.

Da zudem die mit der EEA sanktionierten neuen Kompetenzen den Charakter der EG nicht wesentlich veränderten, war die Klage hinsichtlich Titel II EEA insgesamt unbegründet.

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs zu Titel III EEA

Titel III EEA schuf erstmals eine rechtliche Grundlage für die Europäische Politische Zusammenarbeit in der Außenpolitik (EPZ). Mit diesem Titel wurden die bereits vorher bestehenden informellen Kooperationen kodifiziert.²⁶ Dies bedeutete für die Mitgliedstaaten, dass sie untereinander eine Beratungs- und Informationspflicht hatten, bevor sie außenpolitische Entscheidungen fällten. Da es hier um die Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher Ebene ging, war für diesen Teil der EEA kein nationales Umsetzungsgesetz vorgesehen.

Die Richter beurteilten die Tragweite dieses Titels unterschiedlich. Dies betraf zunächst die Frage, inwiefern nationale Außenpolitik, um die es sich ja bei Titel III EEA handelte, generell gerichtlich beurteilt werden darf; daran anschließend warfen sie die Frage auf, welche Verpflichtungen Titel III EEA für Irland nach sich ziehen würde.

Justiziabilität irischer Außenpolitik

Um festzustellen, ob außenpolitische Entscheidungen gerichtlich überprüfbar sind, mussten die Richter Art. 6 der Verfassung heranziehen, der die Gewaltenteilung regelt. Dabei legten die vom Urteil abweichenden Richter diesen Grundsatz weit aus; die Judikative habe keine Prüfkompetenz, wenn nicht (potentiell) Individualrechte des Klägers betroffen seien. Diese Interpretation begründeten die Richter Finlay und Griffin mit Art. 29.4.1 sowie Art. 28.2 der irischen Verfassung.²⁷ Diese Regelungen bestimmten, dass die Exekutive zwar grundsätzlich der Verfassung unterworfen sei; sie legten aber keine Kontrollrechte für die Gerichte fest.²⁸ Um ihre Ansicht zu untermauern, zogen die Richter die Rechtsprechung des Supreme Court im Fall

²⁵ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987), Erwägungsgrund 13.

²⁶ Giegerich, S. 221.

²⁷ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987) – Finlay, Dissenting, 34. Erwägungsgrund.

²⁸ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987) – Griffin, Dissenting, ab dem 96. Erwägungsgrund.

Boland v. An Taoiseach heran. Auf diese Rechtsprechung hatten sich die Parteien bereits in dem Verfahren vor dem High Court bezogen, um für bzw. gegen die Überprüfbarkeit der Außenpolitik zu argumentieren.

In dem Fall Boland v. An Taoiseach stellte das Oberste Gericht fest, dass nur eine klare Missachtung der verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten seitens der Regierung eine Zuständigkeit der Gerichte begründen könnten.²⁹

Die vom Urteil abweichenden Richter folgerten aus dieser Rechtsprechung für den »Crotty«-Fall, dass eine Rechtsverletzung des Individuums notwendig sei, um die Zuständigkeit des Gerichtshofs zu begründen; eine solche habe Crotty aber nicht darlegen können.

Die Mehrheit der Richter ging dagegen davon aus, dass die außenpolitische Kompetenz der Regierung aus Art. 29.4.1 durch Art. 28.2 auf verfassungsmäßiges Handeln beschränkt sei.³⁰ Dies impliziere, dass die Gewaltenteilung nur dann eingreife, wenn sich die Regierung rechtmäßig verhalte. Sei dies dagegen nicht der Fall, so bestehe eine umfassende Prüfkompetenz des Gerichtes unabhängig von einer etwaigen Rechtsverletzung des Klägers. Dies stehe auch nicht im Widerspruch zur »Boland«-Rechtsprechung, da es dort nur um eine politische Linie ging, während es sich bei der EEA um einen rechtlich verbindlichen Vertrag handelt.³¹

Aufgrund dieser Annahme prüfte die Mehrheit der Richter nun, ob das Regierungshandeln rechtmäßig war, um feststellen zu können, ob das Gericht überhaupt zuständig ist.

Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns

Die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns richtete sich entscheidend nach den Verpflichtungen, die Irland mit Titel III EEA aufgebürdet wurden.

Alle Richter waren sich einig, dass dieser Teil des Vertrages nicht mehr unter die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft fiel. Dabei sahen jedoch die Richter der Minderheit Titel III nur als intergouvernementale Kodifizierung von faktisch ohnehin bereits bestehenden politischen Pflichten an; eine politische Union sei wenn überhaupt nur als (Fern-)Ziel erkennbar. Dementsprechend ordnete der Vorsitzende Richter Finlay Titel III EEA nicht als Teil des Gemeinschaftsrechts, sondern als internationalen Vertrag ein. Richter Griffin stellte zudem in seinem Sondervotum fest, dass der Vertragstext in diesem Teil wesentlich vorsichtiger formuliert sei als Titel II EEA; somit erinnere auch die Wortwahl insgesamt eher an einen internationalen Vertrag als an ein Abkommen im Rahmen der Gemeinschaften. Der Vertrag lasse es zudem nicht zu, dass andere Mitgliedstaaten in nationale Entscheidungen eingreifen könnten. Daher ließen sich aus Titel III EEA keine Verpflichtungen ableiten, die die Souveränität oder nationale Interessen im Bereich der Außenpolitik beeinträchtigten. Konsequenterweise waren die beiden Richter daher der Ansicht, dass die Regierung auch ohne Referendum gemäß Art. 29.4 der irischen Verfassung dazu ermächtigt sei, die EEA als Ganzes zu ratifizieren.

Dagegen betonten die Richter der Mehrheit, dass die irische Nation gemäß Art. 1 das unveräußerliche Recht besitze, mit anderen Nationen Beziehungen zu unterhalten;

²⁹ Boland v. An Taoiseach [1974] I.R. 338, zitiert bei Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), Erwägungsgrund 26.

³⁰ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987) – Henchy, Erwägungsgrund 74.

³¹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987) – Walsh, Erwägungsgrund 55.

wenn eine Regierung eine bindende Verpflichtung eingehe, die diesen Grundsatz verletze, so handele sie verfassungswidrig. Richter Henchy stellte dazu fest, dass die zentrale Quelle und zugleich die Grenze für die Kompetenzen der Regierung in Art. 6.1 liege. Demnach soll das dort genannte »common good« der ultimative Standard sein, an dem die Verfassungsmäßigkeit der Außenpolitik gemessen wird.³² Dahingegen würde Titel III EEA jedoch eine »common position« einführen, die von den Mitgliedstaaten bestimmt würde. Irland wäre somit gezwungen, die gemeinsamen Standpunkte der anderen Mitgliedstaaten immer vollständig zu berücksichtigen; dies sei mit der »common good«-Verpflichtung aus der Verfassung jedoch unvereinbar. Die Regierung würde mit den Rücksichtnahmepflichten aus der EEA somit Souveränität, »the right to say yes or no«, abgeben, wozu sie nach der Verfassung aber nicht berechtigt sei. Ihr stehe damit zwar die Kompetenz für die Außenbeziehungen zu, sie könne jedoch nicht frei über sie verfügen.³³ Dies könne vielmehr nur durch einen Verfassungszusatz geschehen, der wiederum durch ein Referendum eingeführt werden müsse. Aus dieser Feststellung ergab sich damit zugleich die Zuständigkeit des Gerichts.

Kritik am Urteil des Obersten Gerichtshofs

Das Urteil des Obersten Gerichtshofs zog aus verschiedenen Gründen Kritik nach sich. Erstens wurde befürchtet, dass durch das Urteil auch andere Abkommen, die ohne Referendum ratifiziert wurden, unwirksam sein könnten; dies hätte unter anderem die EMRK betroffen. In der Praxis hat sich diese Frage jedoch nicht als Problem erwiesen.

Zweitens wurde der Urteilsspruch dahingehend kritisiert, dass hierdurch die Exekutive nicht länger frei über ihre vom Volk geliehene und in dessen Namen ausgeübte Souveränität verfügen könne: Insbesondere in ihrem auswärtigen Handeln beschränke die Regierung ihre Souveränität explizit, etwa wenn sie sich mittels völkerrechtlicher Verträge verpflichte.³⁴ Bei einer extremen Auslegung des »Crotty«-Urteils könnte daher weitergedacht und argumentiert werden, dass die Souveränität Irlands nur dann gewahrt bliebe, wenn Regierungen im Aussenhandeln jegliche Selbstbeschränkung ausschlossen und sich daher jedweden völkerrechtlichen Vertrag verweigerten, der auf einen Abtritt bzw. eine Teilung der Souveränität mit anderen Regierungen hinausläuft. Anders: Souveränitätswahrung wäre nur dann gewährleistet, wenn sie gegenüber Dritten ausschließlich negativ, also durch die systematische Verweigerung ausgeübt würde.

Die Gegner dieser Sichtweise warfen aber ein, dass fraglich sei, ob Titel III der EEA überhaupt in die Souveränität der Vertragsstaaten eingreift. Das Recht, ja oder nein zu sagen, wäre durch die vorhergehenden Beratungspflichten innerhalb des Ministerrates gerade nicht eingeschränkt, so dass eine blinde rechtliche Über- oder Unterordnung nicht stattfände.³⁵ Das Urteils wäre daher eher dahingehend zu interpretieren, dass es sich mit einer theoretischen, extremen Entwicklungsvariante

³² Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987) – Henchy, Erwägungsgrund 79.

³³ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987) – Hederman, ab Erwägungsgrund 105.

³⁴ Hogan, *The Irish Jurist* 1987, S. 55 (65).

³⁵ Temple Lang, *Common Market Review* 24, S. 709 (715).

der EEA auseinandersetze, aber nicht mit der EEA in ihrer letztlich beschlossenen Fassung.³⁶

Überzeugend ist dieses Gegenargument nicht. Denn würde sich das Urteil lediglich mit einer theoretisch denkbaren, gegenwärtig aber nicht praktizierten Variante der EG-Entwicklung auseinandersetzen, bliebe unklar, unter welchen Bedingungen ein Referendum notwendig wäre, wenn sich die EEA tatsächlich verselbständigt hätte.³⁷

Festzuhalten bleibt andererseits aber auch, dass die EEA wohl keine fundamentale Transformation der EG darstellte. Ihr Titel III kodifizierte im Gegenteil nur die ohnehin bereits bestehenden politischen Beratungs- und Informationsverpflichtungen.³⁸

Schließlich ist auch zu beachten, dass die Maßstäbe für ein Referendum im »Crotty«-Urteil nicht völlig sachgerecht gewählt waren. Denn es dürfte außer Frage stehen, dass die Erweiterungen der EU/EG den Einfluss Irlands innerhalb des Institutionensystems und die institutionelle Ordnung von EG und EU insgesamt weitaus stärker beeinflusst haben als die EEA; dennoch musste zu den vergangenen Erweiterungsrunden nach der »Crotty«-Rechtsprechung kein Referendum abgehalten werden, da der Wille zur Erweiterung bereits in den (Gründungs-)Verträgen der EG zum Ausdruck kommt.³⁹

³⁶ Temple Lang, *Common Market Review* 24, S. 709 (715).

³⁷ Temple Lang, *Common Market Review* 24, S. 709 (715).

³⁸ Pech, *Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier ?*, S. 5; Hogan, *The Irish Jurist* 1987, S. 55 (64).

³⁹ O'Brennan, *CEPS Policy brief* No. 176 (Oktober 2008), S. 1 (6).

Auswirkungen des Urteils auf künftige Vertragsänderungen – der Vertrag von Lissabon

Der Fall »Crotty« zeigt, dass nicht jeder Vertrag zur Änderung der EU/EG -Verträge in Irland zwingend eine Volksabstimmung erfordert.⁴⁰ Ob ein Referendum notwendig ist, ergibt sich nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs vielmehr im Rahmen einer zweistufigen Prüfung. So wird im ersten Schritt gefragt, ob sich der neue Vertrag zwingend aus der EU-Mitgliedschaft Irlands ergibt und damit nach Art. 29.4.10 der Verfassung Immunität genießt. Ist dies nicht der Fall, so ist anschließend zu prüfen, ob sich der Vertrag noch auf der Spur der »essential scope or objectives« der bestehenden Verträge bewegt und damit keiner gesonderten Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Die Immunitätsvorschrift in der irischen Verfassung

Auf den Vertrag von Lissabon angewandt ist demnach zunächst fraglich, ob diese Anpassung der EU/EG -Verträge gemäß dem Dritten Verfassungszusatz Immunität genießt. Die Beantwortung dieser Frage hängt von der Auslegung des Verfassungszusatzes ab.

Auslegung der »necessitated«-Klausel

Der Oberste Gerichtshof hat sich in der »Crotty«-Entscheidung nicht näher zu der Auslegung der Immunitätsklausel geäußert, sondern ihre Anwendbarkeit ohne weitere Ausführungen verneint.⁴¹ Eine nähere Definition der Klausel gab dagegen Richter Barrington in der ersten Instanz des »Crotty«-Rechtsstreits:

»And the significance of that second sentence of the Amendment was that the Constitution could not now be invoked to invalidate; *any measure* which the State was directed by the institutions of the EEC to take arising out of the exercise of their powers, nor to invalidate any regulation or any decision of the European Court which had direct effect within this State by virtue of the provisions of the Treaties. And that, therefore, was a very far-reaching amendment to the provisions of the Constitution.«⁴²

und:

»The immunity conferred by the second sentence of the Third Amendment would appear to apply to legislative and administrative measures taken in the *day-to-day running* of the Community. For instance article 189 of the Treaty provides that the Council and the Commission may, in accordance with the provisions of the Treaty, make regulations and issue directives. [...] Put another way, there are some acts of the

⁴⁰ Pech, Fondation Robert Schuman, S. 5; Keane, Irish Law Times 2008, S. 108 (109).

⁴¹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987), Erwägungsgrund 20.

⁴² Crotty v. An Taoiseach [1986] IEHC 3 (24. Dezember 1986), Erwägungsgrund 14, Hervorhebung durch die Verfasser.

institutions of the Community which are directly enforceable in all the Member States whereas others require legislative or administrative action by the Member States to procure their enforcement. It is these matters which are referred to in the second sentence of the Third Amendment [...]

It is *these matters alone* which are given immunity from constitutional challenge by the second sentence of the Third Amendment.⁴³

Die Immunitätsklausel würde nach dieser Auslegung somit vor allen Dingen das Sekundärrecht umfassen;⁴⁴ eine solche Auslegung steht im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 29.4.10 der Verfassung, der an Art. 249 EG-Vertrag erinnert (»laws enacted, acts done or measures adopted«).

So spricht auch Art. 313 EG-Vertrag in der Fassung des Lissabonner Vertrages (ex. Art. 236 EGV) für eine Anwendung der Klausel auf das Sekundärrecht. Danach sollen Vertragszusätze, also neues Primärrecht, nach den verfassungsmäßigen Vorschriften der Mitgliedstaaten entstehen; dies impliziert, dass es keine rechtliche Verpflichtung gibt, einen Vertragszusatz zu ratifizieren.⁴⁵

Dagegen hat Richter Murphy im Urteil *Lawlor v. Minister for Agriculture*, das kurz vor dem »Crotty«-Urteil erging, die Immunitätsklausel weiter ausgelegt. Er stellte fest: »It seems to me that the word ›necessitated‹ in this context must extend to and include acts or measures which are *consequent upon membership* of the Community and in general fulfilment of the obligations of such membership, and even where there may be a choice or degree of discretion vested in the State as to the particular manner in which it would meet the general spirit of its obligations of membership.«⁴⁶

Diese weite Auslegung⁴⁷ ist nicht mit der »Crotty«-Rechtsprechung vereinbar; sie berücksichtigt auch nicht die Entstehungsgeschichte der Immunitätsklausel. Demnach sollte die Immunität ursprünglich für alle Maßnahmen gelten, die »consequent on [...] membership« waren. Der Wortlaut wurde dann auf Verlangen der Oppositionspartei Fine Gael abgeändert. Nach deren Auffassung sollte die »necessitated«-Klausel nur auf diejenigen Rechtsnormen Anwendung finden, die rechtlich aufgrund der EG-Mitgliedschaft notwendig sind. Wenn eine Norm aus der EG-Mitgliedschaft resultiert, aber nicht zwingend ist, sollte sie dagegen nicht unter die Immunitätsklausel fallen.⁴⁸

Eine enge Auslegung der Vorschrift wird zudem durch die Systematik des Dritten Verfassungszusatzes unterstützt. So steht die Vorschrift hinter der Beitrittsermächtigung zu den EG; sie sollte daher offensichtlich nur verhindern, dass die Verfassung

⁴³ Crotty v. An Taoiseach [1987] IEHC 1 (12. Februar 1987), ab Erwägungsgrund 73, Hervorhebung durch die Verfasser.

⁴⁴ Hogan, *The Irish Jurist* 1987, S. 55 (59 f.).

⁴⁵ Hogan, *The Irish Jurist* 1987, S. 55 (60).

⁴⁶ *Lawlor v. Minister for Agriculture* [1987] IEHC 4 (2. Oktober 1987), The High Court; Between Patrick Lawlor (Plaintiff) And The Minister for Agriculture, Noel Duffy, Mary Duffy (Defendants) 1986 No. 11837P [2. Oktober 1987], Erwägungsgrund 44, Unterpunkt 3.

⁴⁷ Litton/*Coughlan*, S. 158, versteht die Vorschrift ebenfalls als sehr weit: »This blanket and unqualified permission enables European law to override Irish Law – including presumably the fundamental rights provisions of the Constitution, in the absence of any reserve – and makes it directly applicable in the domestic law of the state.«; ebenfalls für eine weite Auslegung Pech, *Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier ?*, S. 2 f.

⁴⁸ Fitzgerald, 258 *Dáil Debates*, Spalte 401 f. (25.01.1972): »The Bill, as drafted, with this amendment, does no more than the minimum necessary to secure membership. It ensures that any law passed here which can be shown legally to be necessitated by the obligations of membership, to be an unavoidable consequence of membership, to be required by membership, will, to that extent, take precedence over the Constitution, but unless that can be shown and if the law is simply consequential on membership but not necessitated by it, it does not override the Constitution.« abrufbar unter : <http://historical-debates.oireachtas.ie/D/0258/D.0258.197201250023.html>, zuletzt aufgerufen am 12.11.2008.

der EG-Mitgliedschaft als solcher im Wege steht.

Somit fällt nicht alles, was aus der EG- bzw. jetzt EU-Mitgliedschaft resultiert, unter die Immunitätsklausel; sie umfasst vielmehr nur diejenigen Vorschriften, die sich zwingend aus der EU-Mitgliedschaft ergeben.

Ergebnis

Die Änderungen des Reformvertrages umfassen primär institutionelle Anpassungen an die Realität einer von 15 auf nun 27 Staaten angewachsenen Union, die den gemeinsamen Organen Anreizstrukturen für effizientere, effektivere und demokratischere Handlungen bieten. Für den grundsätzlichen Fortbestand der EU/EG sind diese Änderungen gleichwohl nicht zwingend notwendig. Aus politisch-praktischer Sicht wäre es durchaus möglich, zumindest mittelfristig weiterhin den Vertrag von Nizza anzuwenden.⁴⁹ Daher ist der Lissabonner Vertrag nicht gemäß Art. 29.4.10 der irischen Verfassung gegen deren Vorschriften immun.

Bewegt sich der Vertrag von Lissabon auf der Spur der »essential scope or objectives« der EU/EG-Verträge?

Vorfrage: Auslegung der »essential scope or objectives«

Zunächst ist es notwendig, die »essential scope or objectives« näher zu definieren. Die Rechtsprechung hierzu ergibt sich primär aus dem »Crotty«-Urteil, das später im Fall *McGimpsey v. Ireland* näher ausgeführt wurde:

»The basis of the decision of this Court in *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IR 713 was that the terms of the Single European Act could oblige the Government in carrying out the foreign policy of the State to make the national interests of the State, to a greater or lesser extent, subservient to the national interests of other member states.«⁵⁰

Demnach liegt eine Überschreitung der »scope or objectives« der bisherigen Verträge immer dann vor, wenn in irgendeiner Form eine neuerliche Beschneidung der Souveränität sanktioniert wird.⁵¹ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die EU/EG auf eine qualitativ neue Integrationsstufe gehoben wird, wie es bei der EEA im Hinblick auf die formale Schaffung der EPZ der Fall war. Denn hierdurch wurde der bis dahin wirtschaftlichen Integrationsspur eine explizit politische Dimension hinzugefügt. Diese Auslegung lässt sich auch mit der bisherigen Referendumspraxis in Irland vereinbaren.⁵²

Zu beachten ist hierbei, dass dem Obersten Gerichtshof hinsichtlich der EEA bereits die Intention bzw. das Potenzial zur weiteren qualitativ neuartigen Integration ausreichte.⁵³

⁴⁹ Wessels, *Integration* 3/2008, S. 312 (317 f.).

⁵⁰ Finlay in *McGimpsey v. Ireland*, Erwägungsgrund 36.

⁵¹ IIEA, S. 132.

⁵² Die Referendumspraxis in Irland wäre demnach sogar weitergehend und würde Volksabstimmungen auch dann abhalten, wenn sie nach dem »Crotty«-Urteil gar nicht notwendig wären.

⁵³ IIEA, S. 132.

Die EU/EG/ verfügt bereits jetzt über eine besondere Art der Verfassung;⁵⁴ dennoch hätte der Verfassungsvertrag die europäische Integration auf eine neue Stufe gehoben, für die nach der »Crotty«-Rechtsprechung wohl in jedem Fall ein Referendum in Irland notwendig gewesen wäre. So wäre die gesamte jetzige Struktur der EU/EG aufgelöst und die intergouvernementalen Säulen formal unter einem einheitlichen Dach der Union integriert worden. Zudem hätten die explizit normierten Verfassungssymbole formal impliziert, dass hiermit eine weitere Integrationshürde genommen werden sollte.

Der Vertrag von Lissabon ist in seinen Kernpunkten mit dem Verfassungsvertrag identisch,⁵⁵ so dass geklärt werden muss, ob er schon alleine deshalb außerhalb der bisherigen »essential scope or objectives« liegt.

Der Lissabonner Vertrag wird nicht mehr als Verfassung bezeichnet; der Europäische Rat hat im Gegenteil in seinen Schlussfolgerungen vom 22. Juni 2007 angemerkt, dass beide Artikel des Vertrages nicht mehr Verfassungscharakter haben sollen.⁵⁶ Dies soll auch darin zum Ausdruck kommen, dass die Leitsymbole der EU wie Flagge, Hymne oder Leitspruch nicht mehr im Vertrag erwähnt werden.⁵⁷

Da der Lissabonner Vertrag zudem die materiellrechtlichen Komponenten des Verfassungsvertrages beibehält, liegt die Annahme nahe, dass er analog zum VVE ebenfalls außerhalb der bisherigen »scope or objectives« der EU/EG liegt.

Allerdings hat der EuGH bereits 1986 im Urteil »Les Verts I« festgestellt, dass die EU über eine Verfassung verfügt, die hauptsächlich aus Teilen des Primärrechts besteht. Eine rein materielle Ergänzung dieses Verfassungsrechts durch die Übernahme der Hauptpunkte des Verfassungsvertrages reicht daher nicht aus, um die Integration im Sinne des »Crotty«-Urteils auf eine neue Stufe zu heben.

Fraglich ist somit, ob der Lissabonner Vertrag wie der Verfassungsvertrag die Struktur der EU/EG tief greifend ändern will. Aus dem Vergleich der beiden Verträge ergibt sich hierbei, dass der Lissabonner Vertrag im Unterschied zum VVE die bestehenden Verträge lediglich verändert, aber nicht ersetzt.⁵⁸ Allerdings wird durch den Lissabonner Vertrag die bisherige Säulenstruktur und damit die Untergliederung in EU und EG aufgehoben; die EU wird Rechtsnachfolgerin der EG (Art. 47 EUV-LV). Dennoch bewahrt der Lissabonner Vertrag das Nebeneinander zweier verschiedener Verträge in Gestalt des EUV und des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und macht damit die Abkehr von der einheitlichen Struktur des Verfassungsvertrages deutlich.⁵⁹ Die EU bleibt somit die gleiche Organisation, und dies unabhängig davon, ob der Lissabonner Vertrag in Kraft tritt oder nicht.⁶⁰

Daher ist davon auszugehen, dass der Lissabonner Vertrag nicht schon allein aufgrund der materiellen Ähnlichkeit mit dem Verfassungsvertrag außerhalb der bisherigen »scope or objectives« der EG/EU liegt.

⁵⁴ EuGH, C-294/83, Les Verts ./ Parlament (Les Verts I), Rdnr. 23.

⁵⁵ Statt vieler Weber, EuZW 2008, S. 7 (7).

⁵⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes in Brüssel vom 21./22.06.2007, Rat der EU vom 23.06.2007, 11177/07, Concl., Anlage 3, S. 16.

⁵⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes in Brüssel vom 21./22.06.2007, Rat der EU vom 23.06.2007, 11177/07, Concl., Anlage 3, S. 16.

⁵⁸ Kurpas, CEPS Policy brief Nr. 147, Dezember 2007, S. 1 (1).

⁵⁹ Thym, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 173 (174).

⁶⁰ Vgl. die analoge Argumentation von Barrington im High Court-Urteil.

Umgehung der Problematik durch Verschiebung der Regelungen in der Normenhierarchie?

Auf europäischer Ebene muss eine Neuregelung der Verfahren oder interinstitutionellen Arbeitsweisen nicht zwingend in die Gründungsverträge aufgenommen werden. Vielmehr ist es gängige Praxis und auch künftig denkbar, dass neue Normen auch auf einer anderen Normebene eingefügt werden, etwa im Rahmen Interinstitutioneller Abkommen oder der Geschäftsordnungen der verschiedenen Organe. Insoweit ist fraglich, ob bestimmte Regelungen, die primär das Selbstorganisationsrecht der Organe betreffen, von einem Referendum ausgenommen werden können, indem sie nicht auf vertraglicher Ebene getroffen werden.

Der Oberste Gerichtshof hat sich in seinem Urteil explizit nur auf Vertragsänderungen bezogen:

It is the opinion of the Court that the first sentence in Article 29, s. 4, sub-s. 3 [jetzt Art. 29.4.10] of the Constitution must be construed as an authorisation given to the State not only to join the Communities as they stood in 1973, but also to join in *amendments of the Treaties* so long as such amendments do not alter the essential scope or objectives of the Communities.⁶¹

Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass die Normen des Sekundärrechts immer auch am Primärrecht gemessen werden müssen; eine Regelung im Sekundärrecht, die außerhalb der »scope or objectives« der EG liegt, würde zwangsläufig auch gegen deren implizite Normenhierarchie verstoßen, was auch in Art. 5 I EGV zum Ausdruck kommt. Eine »Umgehung« der »Crotty«-Rechtsprechung scheint daher nicht möglich zu sein.

Die »Crotty«-Rechtssprechung, der Lissabonner Vertrag und die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten - eine Hintertür zur Verkleinerung der Kommission?

Die Verkleinerung der Kommission, die zu einem (vorübergehenden) Verlust eines irischen Kommissars führt, war einer der Hauptgründe für die Ablehnung des Lissabonner Vertrages.⁶²

Ob die Verkleinerung der Kommission außerhalb der Reichweite oder Ziele der Union liegt, hängt von mehreren Gesichtspunkten ab. Dies betrifft zunächst die Rolle der Kommissare im Organisationsgefüge der EU. Die Kommission ist auf europäischer Ebene eine Art Exekutive, die zudem über das Initiativmonopol für die Rechtsetzung verfügt. Obwohl die Kommissare grundsätzlich nicht weisungsgebunden sind, ist es für die Mitgliedstaaten wichtig, einen Vertreter aus dem eigenen Land in der Kommission zu haben, der nationale Befindlichkeiten versteht und vermitteln kann.

Entscheidend für die rechtliche Bewertung ist jedoch alleine die Unabhängigkeit von Weisungen; Irland kann nicht vorbringen, dass es durch die Verkleinerung der Kommission an Einfluss innerhalb der EU verliere (selbst wenn dies faktisch der Fall sein mag); auch ändert sich hierdurch nicht die Rolle der Kommissare.⁶³

In diesem Kontext wird zudem der Maßstab, den die Richter im »Crotty«-Urteil anlegten, wieder relevant. Wie oben (B.I.5) festgestellt, erfassen die Richter mit ihrer

⁶¹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9. April 1987), Erwägungsgrund 6; Hervorhebung durch die Verfasser.

⁶² O'Brennan, CEPS Policy brief No. 176 (Oktober 2008), S. 1 (4).

⁶³ Keane, Irish Law Times 2008, S. 108 (110).

Formel nicht alle wichtigen Vertragsänderungen auf europäischer Ebene.

Vielmehr ist etwa für die Aufnahme neuer Mitglieder keine neue Ermächtigungsgrundlage in der irischen Verfassung notwendig, da die Erweiterung der EU/EG bereits in den Gründungsverträgen angelegt ist.

Fraglich ist insoweit, ob auch die Konsequenzen eines Beitritts innerhalb der EU von der bisherigen Ermächtigungsgrundlage der irischen Verfassung erfasst sind. Wenn sich bestimmte Änderungen in der Organisationsstruktur gerade aufgrund der gewachsenen Anzahl der Mitgliedstaaten ergeben, so könnte es sein, dass dies ebenfalls in den Gründungsverträgen impliziert war und daher keiner neuen Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Anders gesagt: wenn die Grundlage für die Lissabonner Änderungen in den letzten beiden Erweiterungsrunden liegt, also die Entscheidungsprozesse gerade aufgrund der gewachsenen Mitgliederanzahl optimiert werden mussten, dann könnte dies noch unter die »scope or objectives« im Sinne von »Crotty« fallen.

So ist die im Lissabonner Vertrag vereinbarte Verkleinerung der Kommission eine unmittelbare Folge der gewachsenen Anzahl an Mitgliedstaaten; dieser Erweiterung hat Irland zugestimmt, so dass es nun auch die Folgen tragen muss. Eine dieser Folgen ist die Umstrukturierung der Organe, um zu verhindern, dass sich die Aufgabenbereiche der Kommissare immer mehr zersplittern und die Kommission arbeitsunfähig wird.

Die Veränderung ergibt sich nach dieser Auslegung also aus den Zielen der Union, nämlich der Erweiterung, und liegt damit gerade nicht außerhalb der »scope or objectives« im Sinne der »Crotty«-Formel.

Der Beitritt zur EMRK und die EU-Grundrechtecharta

Der Vertrag von Lissabon bezieht sich in mehrfacher Hinsicht auf die Grundrechte. Zum einen ermöglicht er den Beitritt der EU zur EMRK, zum anderen macht er über einen Verweis die EU-Grundrechtecharta rechtsverbindlich. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit dies noch im Rahmen der »essential scope or objectives« der jetzigen Verträge liegt.

Beitritt der EU zur EMRK

Fraglich ist, ob der Beitritt der EU zur EMRK einen wesentlichen Integrationssprung darstellt, der außerhalb der bisherigen Reichweite und Ziele der Verträge liegt.

Die EG wurden als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet; in den Ursprungsfassungen der explizit völkerrechtlichen Verträge wurden die Grundrechte der Bürger nicht angesprochen. Diese Ausgangslage hat sich allerdings über die Jahrzehnte durch die Rechtsprechung des EuGH und die Gründung der Europäischen Union maßgeblich geändert. Nunmehr nimmt Art. 6 II EUV-LV direkt auf die EMRK Bezug; der EuGH zieht die Grundrechte der EMRK unabhängig davon mittelbar als allgemeine Rechtsgrundsätze heran.⁶⁴ Somit sind auch in den bestehenden Verträgen Grundrechtsbezüge vorhanden, die durch eine entsprechende Rechtsprechung des EuGH gestärkt werden. Dennoch ist zu beachten, dass durch einen Beitritt der EU diese bislang informelle Bindung zum Europarat auf eine rechtlich verbindliche Stufe

⁶⁴ Schütz/Bruha/König, Casebook Europarecht, S. 861 ff.

gestellt würde.⁶⁵ Fraglich ist daher, was die möglichen Konsequenzen dieses Beitritts wären. Neben der völkerrechtlichen Verpflichtung der EU, Verstöße gegen die EGMR zu unterlassen,⁶⁶ könnte es vor allem sein, dass der EGMR und/oder die EU durch den Beitritt weitere Befugnisse erhält.

Dies könnte eintreten, wenn sich durch den Beitritt das Machtgleichgewicht zwischen EuGH und EGMR verschiebt.

Die Beziehung zwischen den beiden Gerichten hat der EGMR im Fall »Bosphorus« festgelegt; es soll demnach zwischen beiden Organen eine Art »Solange II«⁶⁷-Verhältnis geben, was bedeutet, dass der EGMR solange nicht in die Rechtsprechung des EuGH eingreifen wird, wie dieser nicht einen bestimmten Grundrechtsstandard unterschreitet.

Durch den Beitritt würde sich die EU und mit ihr auch der EuGH der Rechtsprechung des EGMR formal unterwerfen; fraglich wird damit, ob der EGMR sich weiterhin auf eine eingeschränkte Prüfkompetenz einlässt. Dementsprechend besteht die Befürchtung, dass das Rechtsprechungsmonopol des EuGH aus Art. 220 EGV gefährdet sein könnte.⁶⁸

Gegen eine Änderung des bisherigen Verhältnisses spricht, dass sich die Gründe für die Bosphorus-Rechtsprechung an sich nicht geändert haben; es wird weiterhin Souveränität von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen.⁶⁹ Zudem stärkt der Lissabonner Vertrag insgesamt den Grundrechtsschutz, so dass auch nach der Äquivalenzformel des EGMR nun ein eher höheres Schutzniveau besteht als vorher.⁷⁰ Dies spricht insgesamt dafür, dass sich auch im Verhältnis der Gerichte zueinander nicht viel ändern wird.

Allerdings könnte sich in der Rechtsprechung des EuGH das Verhältnis der Rechtserkenntnisquellen zuungunsten der mitgliedstaatlichen Verfassungen verändern.⁷¹ Diese Veränderung wäre jedoch minimal, da die EMRK bereits heute einen prominenten Platz in den Grundrechtsurteilen des EuGH einnimmt.

Problematischer könnte dagegen der Entwicklungspfad sein, in dem sich über die EMRK der EU neue Kompetenzen erschließen. Aufgrund dieser Befürchtung haben die Mitgliedstaaten in den Lissabonner Vertrag eine »Angstklausel« eingefügt, die die Ausweitung der EU-Kompetenzen explizit verhindern soll.⁷²

Hinzu kommt, dass durch die EMRK die Zuständigkeitsverteilung im engeren Sinne ohnehin nicht betroffen ist; so werden hierdurch nur die Maßnahmen der Union an der EMRK gemessen, während für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung nationalen Rechts alles beim alten bleibt.⁷³

Verbindlicher Charakter der EU-Grundrechtecharta

Der Lissabonner Vertrag würde die EU-Grundrechtecharta rechtsverbindlich machen,

⁶⁵ Keane, Irish Law Times 2008, S. 108 (111). Der Europarat hat im 14. Zusatzprotokoll vorgesehen, daß Art. 59 EMRK um einen 2. Absatz ergänzt wird, der die Aufnahme der EU in den Europarat regelt. Dieses Protokoll ist jedoch noch nicht in Kraft getreten, da sich Rußland als einziger Vertragsstaat bislang weigert, es zu ratifizieren. Vgl. hierzu etwa <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11533.pdf> (Stand 04.12.2008).

⁶⁶ Baddenhausen/Deja, Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 08/08 (20.02.2008).

⁶⁷ Besselink, S. 8 f.

⁶⁸ Baddenhausen/Deja, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 08/08 (20.02.2008).

⁶⁹ Besselink, S. 8.

⁷⁰ Besselink, S. 8.

⁷¹ Calliess/Ruffert/Kingreen, Verfassung der Europäischen Union, Art. I-9, Rdnr. 25.

⁷² Weber, EuZW 2008, S. 7 (8); Calliess/Ruffert/Kingreen, Verfassung der Europäischen Union, Art. I-9, Rdnr. 24.

⁷³ Calliess/Ruffert/Kingreen, Verfassung der Europäischen Union, Art. I-9, Rdnr. 24.

wodurch erstmals Grundrechte auf EU-Ebene kodifiziert würden.⁷⁴ Auch diese Quelle wird bislang vom EuGH herangezogen, in der Regel, um die europaweite Existenz bestimmter Grundrechte zu belegen.⁷⁵ Wie bei der EMRK wird hier zudem in erster Linie die EU selbst adressiert.⁷⁶ Soweit die Mitgliedstaaten betroffen sind, sind in den Verhandlungen zum Lissabonner Vertrag für Polen und Großbritannien Opt-out-Möglichkeiten vereinbart worden.

Insgesamt ist somit nicht anzunehmen, dass durch die Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta eine neue Qualität der Verträge entstehen wird.⁷⁷

Grundrechtsschutz in der dritten Säule

Die Reformen des Lissabonner Vertrages führen aufgrund der Säulenauflösung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen dazu, dass Rechtsakte aus diesem Bereich nun ebenfalls einer umfassenden Überprüfung durch den EuGH zugänglich werden.⁷⁸

Diese vertragliche Gewährleistung von Rechtsschutz wurde jedoch bereits durch den EuGH vorweggenommen; so hat der Gerichtshof 2007 entschieden, bei einer Rechtswirkung gegenüber Dritten Gemeinsame Standpunkte des Rates nach Art. 15, 34 EUV trotz des insoweit eindeutigen Vertragswortlautes einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen.⁷⁹ Demnach ergibt sich auch in dieser Hinsicht keine grundlegende Änderung des Grundrechtsschutzes.

Neue Kompetenzen der EU – neue Politiken, die Flexibilitätsklausel und die Vergemeinschaftung der dritten Säule

Der Lissabonner Vertrag ändert nichts an den grundlegenden Prinzipien der EU/EG-Kompetenzen, die aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, dem Subsidiaritätsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestehen (Art. 5 I EUV-LV). Veränderungen der Kompetenzen im Lissabonner Vertrag bestehen im Wesentlichen in der ausdrücklichen Normierung bereits bestehender Praktiken. So erhält die EU nun auch Befugnisse in Bereichen, die bereits im jetzigen EG-Vertrag als Ziele festgeschrieben sind (etwa im Katastrophenschutz, vgl. Art. 3 lit. u) EGV). Diese Veränderungen verändern weder die Reichweite noch die Ziele von EU/EG (künftig nur noch EU).

Auf der anderen Seite wird aber auch die Ergänzungskompetenz aus Art. 308 EGV angepasst.

So wird in Art. 352 AEUV die bisherige Beschränkung der Kompetenz auf den Gemeinsamen Markt aufgehoben; andererseits legt Art. 352 III AEUV ein ausdrückliches Harmonisierungsverbot fest. Schließlich erhalten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ein stärkeres Mitwirkungs- bzw. Informationsrecht.

Fraglich ist in Anbetracht dieser Neuerungen, ob dadurch die Kompetenz der EU so

⁷⁴ Baddenhausen/Deja, Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 08/08 (20.02.2008).

⁷⁵ Schütz/Bruha/König, Casebook Europarecht, S. 858.

⁷⁶ Mayer, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 87 (94).

⁷⁷ Zu der Frage, ob durch die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte aus dem Lissabon-Vertrag eine Verfassung wird, siehe oben.

⁷⁸ Baddenhausen/Deja, Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 08/08 (20.02.2008).

⁷⁹ EuGH Rs. C-354/04 P Gestoras Pro Amnistia ./ Rat der EU; siehe hierzu Haltern, JZ 2007, S. 772 ff.

ausgeweitet wird, dass die Integration hierüber eine qualitativ neue Stufe erreicht; dies wäre dann der Fall, wenn die EU über die Flexibilitätsklausel das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung faktisch aushebeln und so eine Kompetenz-Kompetenz erlangen könnte.

Die Ansichten zur Reichweite der Flexibilitätsklausel lassen sich dabei auf zwei Linien reduzieren. Während die Einen davon ausgehen, dass durch die Neuformulierung nun die Rechtsetzungsprinzipien der EU faktisch außer Kraft gesetzt werden,⁸⁰ plädieren Andere dafür, Art. 352 AEUV gerade im Lichte dieser Prinzipien auszulegen und so Inkonsistenzen im Vertrag zu vermeiden.⁸¹

Vertreter der erstgenannten Ansicht stützen sich auf die weitgefaßte Formulierung des Art. 352 AEUV. Demnach kann sich eine Kompetenzausweitung zum einen durch die »Unionisierung« (im Sinne der bisherigen »Vergemeinschaftung«) der dritten Säule ergeben (»in den Verträgen festgelegte Politikbereiche«). Zum anderen enthält auch der Tatbestand des Art. 352 AEUV eine relativ dehnbare Formulierung (»um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen«), die praktisch jedes Rechtsetzungsvorhaben reflexhaft erfüllen wird.⁸² In dieser Hinsicht ist allerdings auch eine umgekehrte Interpretation denkbar: Maßnahmen, die für die Verwirklichung anderer Ziele gedacht sind, dienen immer dann nicht einem Ziel des Vertrages, wenn sie den Förderungszielen des Art. 352 AEUV zuwiderlaufen.⁸³

Für die Vergemeinschaftung der dritten Säule gilt, dass die EU tatsächlich eine Kompetenz auch im intergouvernementalen Bereich erhält, die bislang so nicht gegeben ist. Diese Rechtsetzungskompetenz ist auch faktisch relativ umfassend, da im Vergleichsfall, der GASP, ohnehin nur wenig verbindliches Recht gesetzt wird.⁸⁴

Im Hinblick auf die »Crotty«-Formel ist die weite Formulierung des Art. 352 AEUV problematisch. Kernfrage ist dabei, ob diese Vorschrift eine Kompetenzneubegründung zulässt oder ob es sich nicht vielmehr nur um die Wahrnehmung von bereits übertragenen Kompetenzen handelt; nur im letzteren Fall wäre das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt.

Für eine solche begrenzte Auslegung spricht, dass auch die Vorgängernorm Art. 308 EGV keine Kompetenz-Kompetenz begründen sollte;⁸⁵ es gibt keine Anhaltspunkte, warum sich die Vertragsstaaten über ihre eigenen Verfassungen⁸⁶ hinwegsetzen sollten, um der Union eine Kompetenz-Kompetenz zuzugestehen. Dem entsprechen auch die Anforderungen in Art. 352 AEUV, wonach der Rat als Kollektivvertretung der Mitgliedstaaten einstimmig entscheiden muss. Ob hierin allerdings noch eine Ausübung mitgliedstaatlicher Souveränität gesehen werden kann, ist rechtlich zweifelhaft, da es sich beim Rat um ein Organ der EU handelt.⁸⁷ Gleichwohl bleibt der faktische Einfluss der mitgliedstaatlichen Exekutive vorhanden, zumal das Einstimmigkeitsprinzip jeder Regierung die Möglichkeit bietet, von ihrem Vetorecht Gebrauch zu machen.

Dagegen könnte argumentiert werden, dass die EU zwar keine Möglichkeit hat, sich selbst neue Kompetenzen unterhalb der Vertragsänderungsschwelle zu geben, dafür

⁸⁰ Murswiek, S. 60.

⁸¹ Calliess/Ruffert/Rossi, Art. I-18, Rdnr. 65, 94 f.

⁸² Calliess/Ruffert/Rossi, Art. I-18, Rdnr. 35.

⁸³ Calliess/Ruffert/Rossi, Art. I-18, Rdnr. 35.

⁸⁴ Murswiek, S. 61.

⁸⁵ Calliess/Ruffert/Rossi, Art. I-18, Rdnr. 13 mwN.

⁸⁶ In Deutschland etwa Art. 23 I 3 iVm Art. 79 II, III GG.

⁸⁷ Murswiek, S. 60.

aber seitens ihrer Mitglieder bereits so umfassend mit Kompetenzen ausgestattet wurde, dass dies bereits einer Kompetenz-Kompetenz gleichkommt. Für diese Ansicht spricht, dass die Union im Lissabonner Vertrag die Grundrechte auch formal in ihre Verträge eingebunden hat. Dies deutet auf einen gewissen Legitimitätsdruck hin, da Grundrechte in ihrer ursprünglichen Funktion gerade als Abwehrrechte gegen den Staat dienen; wenn nun die EU die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta und der EMRK anerkennt, so erkennt sie zugleich an, dass durch sie Eingriffe wie von einem Staat in die Rechte der Bürger möglich sind.⁸⁸

Allerdings ist auch die Grenze der EU-Kompetenzen zu beachten: die EU verfügt nur über eine Normsetzungskompetenz, während die Umsetzung den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt. Die Union verfügt weiterhin nicht über Zwangsbefugnisse und staatsähnliches Gewaltmonopol.⁸⁹ Schließlich wird die Anwendung der Flexibilitätsklausel auch verfahrensrechtlich erschwert.⁹⁰ Reicht bisher nach Art. 308 EG eine einfache Anhörung des EP aus, so muss das Parlament künftig nach Art. 352 AEUV zustimmen. Auch die nationalen Parlamente müssen gemäß Art. 352 II AEUV informiert werden. Schließlich muss auch hier das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 I EUV-LV beachtet werden, das die Kompetenzausübung der EU regelt.⁹¹

Somit führt die veränderte Ergänzungskompetenz nicht zu einer Kompetenz-Kompetenz; sie bleibt aber aufgrund ihrer offenen Finalitätsstruktur ein kritischer Punkt im Kontext der »Crotty«-Rechtsprechung. Zu beachten ist aber, dass die EU/EG auch nach der bisherigen Rechtslage nicht mehr nur über einzelne Hoheitsrechte verfügt, sondern im Gegenteil relativ umfassend Recht setzen kann,⁹² so dass die einzige wohl wirklich wesentliche Neuerung in der Vollintegration der dritten Säule liegt.

Qualifizierte Mehrheit ohne Vertragsänderung – die Passerelle-Klauseln

Im Lissabonner Vertrag sind an verschiedenen Stellen so genannte Passerelle-Klauseln eingefügt worden; diese Klauseln erlauben es dem Rat, ohne erneute Vertragsänderung von der Einstimmigkeitspflicht zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Die wohl wichtigste Klausel ist jene in Art. 48 VII EUV-LV; daneben gibt es noch eine Brückenklausel in Art. 31 III EUV-LV zur Außen- und Sicherheitspolitik sowie eine Sonder-Passerelle-Klausel für die Bereiche der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 333 I AEUV).

Die Frage der Abstimmungsmodalitäten im Rat wurde auch in der »Crotty«-Entscheidung thematisiert, da die EEA insbesondere für den Binnenmarkt die Einstimmigkeitsregel zugunsten der Mehrheitsentscheidung abschaffte. Dies geschah allerdings auf der Vertragsebene selbst und nicht über eine Brückenklausel. Der Oberste Gerichtshof stellte dazu fest, dass die EG ein sich entwickelnder Organismus sei, weshalb sich die Methoden zur Entscheidungsfindung zwangsläufig verändern müssten. Der Wechsel zu Mehrheitsentscheidungen liege daher nicht außerhalb der »essential scope or objectives« der EG. Gleichzeitig betonte der Oberste Gerichtshof jedoch, dass dies nicht bedeute, dass generell ohne ein Referendum die

⁸⁸ Hofmann/Wessels, integration 1/2008, S. 3 (9).

⁸⁹ Mayer, ZaöRV 38 (2001), S. 577 (587).

⁹⁰ Brok/Selmayr, EuZW 2008, S. 487 (490).

⁹¹ Murswiek, S. 52; Calliess/Ruffert/Rossi, Rdnr. 63 ff.

⁹² Murswiek, S. 49.

Einstimmigkeit im Rat abgeschafft werden könne.

Der EG-Vertrag enthält in Art. 205 EG bereits jetzt die Regelung, dass der Rat grundsätzlich mit einfacher Mehrheit entscheidet; aufgrund der in den politikfeldspezifischen Handlungsermächtigungen einzeln aufgeführten Abstimmungsregeln zur qualifizierten Mehrheit und zur Einstimmigkeit entfaltet diese Bestimmung allerdings wenig praktische Wirkung.

Die Passerelle-Klausel in Art. 48 VII EUV-LV gestattet es dem Europäischen Rat nun, eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zu ermöglichen. Allerdings ist dieses vereinfachte Vertragsänderungsverfahren mit einer hohen Hürde versehen: Wird der Vorschlag zur Aktivierung der Passerelle innerhalb von sechs Monaten nach seiner Übermittlung an die Parlamente der Mitgliedstaaten auch nur von einem nationalen Parlament abgelehnt, so ist die Initiative gescheitert. Bemerkenswert an diesem Vetorecht ist, dass es keine Gewichtung der Parlamente entsprechend der durch sie vertretenen Völker bzw. Staaten vornimmt.

Wie auch bei der Flexibilitätsklausel stellt sich nun erneut die Frage, inwieweit in den Passerelle-Klauseln eine Art Kompetenz-Kompetenz der EU zu sehen ist. Auch hier wird die Ansicht vertreten, dass es sich bei Art. 48 VII EUV-LV nicht um die Übertragung von Hoheitsrechten an die Union handele, sondern nur die Ausübung bereits übertragener Zuständigkeiten regle. Die Machtverschiebung sei bereits im Vertrag angelegt, weshalb eine zusätzliche Ratifikation der Mitgliedstaaten nicht erforderlich sei.⁹³

Allerdings ist zu beachten, dass, auch wenn keine Kompetenz-Kompetenz vorliegt, das Mehrheitsprinzip faktisch mit einem Souveränitätsverlust für die Mitgliedstaaten einhergeht.⁹⁴ Dieser Souveränitätsverlust wird jedoch durch das Vetorecht der nationalen Parlamente abgefedert. Das Vetorecht ist jedoch nicht mit einem Zustimmungserfordernis gleichzusetzen, sondern erfordert eine aktive Initiative der nationalen Parlamente innerhalb einer relativ kurzen Frist. Insoweit ist fraglich, ob die Rückkopplung an die Parlamente ausreichend ist oder ob diese Regelungen – auch wegen dem sehr weiten Wortlaut des Art. 48 VII EUV-LV – die Integration nicht doch so sehr vorantreiben, dass hierfür eine neue Ermächtigung in der irischen Verfassung hierfür notwendig ist.

Außen- und Sicherheitspolitik

Die Außen- und Sicherheitspolitik, wie sie in dem Vertrag von Lissabon festgelegt ist, kann auf verschiedene Weise mit der »Crotty«-Rechtsprechung kollidieren. Zum einen ist möglich, dass schon leichte Veränderungen zwingend zu einem Referendum führen müssen, da ja selbst Titel III EEA ein Referendum erfordert hatte.⁹⁵ Allerdings ist dabei zu beachten, dass der Oberste Gerichtshof vom Status Quo einer Wirtschaftsgemeinschaft ausging, die (potentiell) um eine außenpolitische Ebene ergänzt wurde. Es kam daher nicht entscheidend auf die Materie an, sondern vielmehr auf die Differenz zu den bereits vorhandenen Verträgen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist bereits in Art. 11 ff. EUV geregelt, so dass eine Neuregelung im Lissabonner Vertrag noch innerhalb der wesentlichen Reichweite

⁹³ Auswärtiges Amt, Denkschrift zum Vertrag von Lissabon, S. 71 f.

⁹⁴ Murswiek, S. 107.

⁹⁵ Keane, Irish Law Times 2008, S. 108 (111).

bzw. Ziele der Union liegt.

Allerdings könnte es durch die Neuregelung des Lissabonner Vertrages zu einer Art »Verstaatlichung« der Union im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik kommen, so dass aus diesem Grund ein neuer Integrationsgrad erreicht würde.

Dies könnte zum einen dadurch geschehen, dass sich die außenpolitische Infrastruktur der EU derjenigen eines Staates annähert:

Durch den Vertrag von Lissabon werden die beiden Posten der EU, also der Kommissar für Außenbeziehungen und der Hohe Repräsentant des Rates für die GASP, zu einem Posten zusammengeführt: der Hohe Repräsentant der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HRUASP, Art. 18, 27 EUV-LV) wird zugleich ständiger Vorsitzender der Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten« und Vizepräsident der Kommission sein (Doppelhutmodell); dies führt dazu, dass er im Rahmen des GASP seine Aufträge vom Rat erhält, zugleich aber als Vizepräsident der Kommission auch auf der supranationalen Ebene die Außenbeziehungen beeinflussen kann.⁹⁶ Hinzu kommen ein dem HRUASP unterstellter Europäischer Auswärtiger Dienst (Art. 27 III EUV-LV) sowie Delegationen der Union in Drittstaaten (Art. 221 AEUV), die aus den heutigen Kommissionsdelegationen gebildet werden sollen. Der Gesamtbereich der Außenpolitik wird somit nicht länger rein intergouvernemental sein, zumal Beschlüsse durch die EU als eigene völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit getroffen werden können, die sie dann auch nach außen vertreten kann.⁹⁷

Auch in der Sicherheitspolitik ergeben sich aus dem Lissabonner Vertrag Neuerungen: die militärische Operationsfähigkeit der EU ist nun erstmals ausdrücklich geregelt (Art. 42 I, 43 I EUV-LV); in diesem Zusammenhang wurde auch die Verteidigung der EU in Art. 24 I EUV neu geregelt.

Ob sich diese Neuerungen wirklich wesentlich von den bestehenden Normen unterscheiden, ergibt sich aus dem Vergleich mit den Vorgängerartikeln, d.h. vor allem mit Art. 11 EUV. Hier ist insbesondere Art. 11 II UA 2 EUV in seiner alten Fassung wichtig, der bestimmt, dass die Mitgliedstaaten ihre gegenseitige politische Solidarität stärken und weiterentwickeln wollen. Dies impliziert, dass auch auf europäischer Ebene ein gewisser Fortschritt bei der Außen- und Sicherheitspolitik bereits im jetzigen EU-Vertrag angelegt ist, wozu wohl auch die Verteidigungspolitik gehört. Dies zeigt sich auch darin, dass die Verteidigungspolitik im Rahmen des Lissabonner Vertrages die ESVP/GSVP nicht neu ausrichtet, sondern nur die in den letzten 10 Jahren durchgeführten Reformen kodifiziert und damit vielmehr ein Abbild des erreichten Status quo ist.⁹⁸

In diesem Zusammenhang ist auch die Brückenklausel des Art. 31 III EUV-LV von Bedeutung. Anders als bei Art. 48 VII EUV-LV ist hier ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen möglich, ohne dass nationale Parlamente ein Vetorecht geltend machen können. Dies stellt auf der einen Seite eine beachtliche Neuerung dar, durch die die Mitgliedstaaten ihre außenpolitische Entscheidungshoheit einschränken können.⁹⁹ Allerdings ist die Außenpolitik in allen EU-Staaten traditionell ein Bereich der Regierung, in dem es nicht in erster Linie um Rechtsfragen geht.¹⁰⁰ Anders als bei EU-internen Regelungen kommt es hier auch auf die Reaktionen von Drittstaaten an, die

⁹⁶ Thym, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 173 (180); eigentlich gibt es aber aufgrund der Abschaffung des Säulenmodells keine »EG«-Außenbeziehungen mehr.

⁹⁷ Murswiek, S. 71.

⁹⁸ Thym, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 173 (181 f.).

⁹⁹ Thym, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 173 (176).

¹⁰⁰ Murswiek, S. 107.

sich nicht durch die Wahl der Handlungsformen beeinflussen lassen; die Fassung von rechtsverbindlichen Beschlüssen ist daher hier nicht im gleichen Maße notwendig wie in den anderen Rechtsbereichen.¹⁰¹ Aus diesem Grund – und weil hier das Gebiet der Brückenklausel eingegrenzter ist als bei Art. 48 VII EUV-LV – scheinen sich die neuen außen- und sicherheitspolitischen Regelungen insgesamt im Rahmen der »Crotty«-Formel zu bewegen.

¹⁰¹ Thym, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, S. 173 (177).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass insbesondere die Passerelle-Klausel aus Art. 48 VII EUV-LV sowie die Flexibilitätsklausel nicht ohne weiteres durch die bisherige Ermächtigung in der irischen Verfassung gedeckt werden. Ob dies auch für die Verkleinerung der Kommission zutrifft, hängt von einer rechtlichen wie politischen Interpretation ab, die darüber entscheiden muss, ob die Verkleinerung zwingend aus der erfolgten Erweiterung der Union hervorgeht oder nicht.

Ob auch der Beitritt zur EMRK einen neuen Integrationsschritt darstellt, bleibt angesichts der bisherigen »Kooperationsrechtsprechung« von EGMR und EuGH fraglich; denkbar ist allerdings, dass der EGMR angesichts seiner neuen Stellung auch seine Rechtsprechung ändert. Allerdings ist auch hier in erster Linie die EU selbst Adressat; die Mitgliedstaaten – und damit auch Irland – sind ohnehin durch ihren Beitritt zur EMRK bereits zur Beachtung der Grundrechte verpflichtet.

Ein neuerliches irisches Referendum ist somit nicht so selbstverständlich verpflichtend, wie man angesichts der politischen Praxis Irlands und der gegenwärtigen Diskussion in der EU meint. Allerdings ist nicht völlig ausgeschlossen, dass angesichts der zum Teil tief greifenden institutionellen Reformen – insbesondere der Umgestaltung der bisherigen Säulenstruktur – ein Referendum notwendig ist.¹⁰²

Ein zweites irisches Referendum erscheint nach unserer Analyse nur aufgrund einzelner Aspekte des Lissabonner Vertrages notwendig. Die Referendumsfragen sollten daher sehr viel konkreter die Zustimmung oder Ablehnung zu denjenigen Vertragselementen zur Disposition stellen, die nach irischem Verfassungsrecht die Referendumpflicht erst begründen. Ausgehend vom »Crotty«-Urteil sollten sich die Fragen daher präzise nach neuerlichen Souveränitätsbeschränkungen und damit einhergehenden Kompetenzabtretungen stellen.

Ausgehend hiervon böte sich im Sinne der Transparenz mittelfristig an, den Reformvertrag und weitere, hierauf aufbauende Vertragsergänzungen zu trennen und immer in dieser Form zur Ratifikation vorzulegen. Ein erster Teil sollte die institutionell-verfahrensmäßigen Reformen umfassen, die auf der 1957 vereinbarten »Entwicklungsspur« der Integrationsentwicklung liegen. Der zweite Teil sollte sich dann ausschließlich auf die politischen, konkret-kompetenziellen Reformen und damit einhergehenden Souveränitätstransfers beschränken.

Bezogen auf den Reformvertrag wäre eine solche Vertragsteilung technisch und verhandlungspolitisch relativ einfach zu realisieren, da die Vorentwürfe zu ihrem Inhalt nicht neu erfunden werden müssten. Und weil die Ablehnungen des zweiten, politischen »Kompetenzübertragungsvertrags« in einem oder mehreren Staaten keine unmittelbar negativen Auswirkungen für die Befürworter hätten – die mit Nein stimmenden Staaten würden sich an den jeweils neu sanktionierten Politiken nicht beteiligen –, bestünde auch die Chance, qualitativ weitgehendere Integrations-sprünge in einzelnen Politikfeldern zu wagen, als dies im Falle des Verfassungs- und des Reformvertrages möglich war.

¹⁰² Barrett, Is a Second Referendum Appropriate in Order to Allow Ireland to Ratify the Treaty of Lisbon?, S. 1 f.

Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt	Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, AS-RK 2007
Baddenhausen, Heike/Deja, Michał	Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 08/08 (20.02.2008)
Barrett, Gavin	Is a Second Referendum Appropriate in Order to Allow Ireland to Ratify the Treaty of Lisbon?, abrufbar unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1263300 (von dem Autor freigegeben am 08.09.2008; letzter Aufruf 05.11.2008)
Besselink, Leonard F.M.	The European Union and the European Convention on Human rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus sovereign immunity to full scrutiny?, abrufbar unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1132788 (von dem Autor freigegeben am 13.05.2008; letzter Aufruf 05.11.2008)
Brok, Elmar/Selmayr, Martin	Per Popularklage zurück nach Nizza? – Zu den Verfassungsklagen gegen den Reformvertrag von Lissabon, EuZW 2008, S. 487-491
Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)	Verfassung der Europäischen Union – Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil I), München/Wien 2006 (zitiert: Calliess/Ruffert/Bearbeiter)
Fuller, Roslyn	Das verfassungsrechtliche Verhältnis Irlands zum Prozess der Europäischen Integration, NVwZ-Extra 2008, S. 1-6
Giegerich, Thomas	Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung (Habilitationsschrift), Heidelberg 2003
Halter, Ulrich	Europarecht – Dogmatik im Kontext, 2. Auflage, Tübingen 2007
Hofmann, Andreas/ Wessels, Wolfgang	Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, integration 1/2008, S. 3-20
Hogan, G. W.	The Supreme Court and the Single European Act, The Irish Jurist 1987, S. 55-70
Institute of International and European Affairs (IIEA) (Hrsg.)	Ireland's Future after Lisbon: Issues Options Implications, Dublin 2008
Keane, Benoît	The Lisbon Treaty – Does Ireland need a Referendum?, Irish Law Times 2008, S. 108-112.
Kurpas, Sebastian	The Treaty of Lisbon - How much 'Constitution' is left?, CEPS Policy brief Nr. 147, Dezember 2007
Litton, Frank (Hrsg.)	The Constitution of Ireland 1937-1987, Dublin 1988 (zitiert: Litton/Bearbeiter)
Maurer, Andreas	Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag, SWP-Studie, Nr. S 4, Berlin 2006, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=2811 (letzter Aufruf: 09.12.2008)
Mayer, Franz C.	Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, ZaöRV 38 (2001), S. 577-640.
Murswiek, Dietrich	Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz, Rechtsgutachten über die Zulässigkeit und Begründetheit verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelfe gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und die deutsche Begleitgesetzgebung, Gutachten im Auftrag von Peter Gauweiler (MdB), Freiburg 2008
O'Brennan, John	Ireland & the Lisbon Treaty: Quo Vadis?, CEPS Policy brief No. 176 (Oktober 2008), S. 1-8
Pech, Laurent	Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier ?, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe, Oktober 2008

Pernice, Ingolf (Hrsg.)	Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? – Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, Baden-Baden 2007
Peters, Anne	Referendums on the Constitutional Treaty 2004 - A Citizens Voice, in: Curtin/Kellermann/Blockmans (Hrsg.), The EU Constitution: The Best Way Forward?, The Hague 2005, S. 39-57
Schütz, Hans-Joachim/ Bruha, Thomas/ König, Doris	Casebook Europarecht, München 2004
Temple Lang, John	The Irish Court Case which delayed the Single European Act: Crotty v. An Taoiseach and Others, Common Market Review 24, S. 709-718
Weber, Albrecht	Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag nach Lissabon, EuZW 2008, S. 7-14
Wessels, Wolfgang	Die Debatte nach ‚Irland‘: Festhalten an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza?, integration 3/2008, S. 312-318