

Prof. Dr. Herbert Küpper
Institut für Ostrecht München / Andrassy Universität Budapest

VERFASSUNGSRECHTLICHE VORBEDINGUNGEN EINES EU-BEITRITTS VOR DEM HINTERGRUND DER ERFAHRUNGEN DER UNLÄNGST BEIGETRETENEN ACHT OSTEUROPEISCHEN NEUMITGLIEDER

UDK: 061.1 EU : 34

Primljeno: 01. 09. 2007.

Izvorni znanstveni rad

Država koja hoće pristupiti EU mora u svom ustavu regulirati više problema. Prvo, ustav mora, u trenutku pristupa i u danom slučaju pri daljnjim koracima integracije (natuknica: Europski ustav), dopuštati prijenos nacionalnih suverenih prava na EU. Treba regulirati obujam ustupivih prava, a i postupak prenošenja, prije svega kada treba biti obvezan referendum. Drugo, nadležnosti između vlade i parlamenta u okviru diobe vlasti moraju se iznova izbalansirati jer državne nadležnosti u svezi s EU pripadaju vladi. Parlament mora moći učinkovito kontrolirati vladu pri izvršavanju ove nadležnosti, za što mu unaprijed trebaju prava na informacije i odlučivanje. Treće, iz ustava treba ukloniti sadržajne proturječnosti s pravom EU.

Ključne riječi: *prenošenje nacionalnih suverenih prava, podjela vlasti, sadržajne proturječnosti s pravom EU*

Die Beziehungen zwischen Kroatien und der EU entwickeln sich tendenziell gut. Spätestens mittelfristig ist daher mit einem Beitritt Kroatiens zur EU zu rechnen. Wenn ein Staat Mitglied der EU ist, treten zwei Rechtsordnungen miteinander in Interaktion: das nationale Recht des Mitgliedsstaates und das Gemeinschaftsrecht. Anders als das Völkerrecht ist das Gemeinschaftsrecht für den Mitgliedstaat keine "fremde" Rechtsordnung. Ebenso wenig ist es identisch mit dem nationalen Recht.

Die besondere Konstruktion des Gemeinschaftsrechts und der Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation erfordert daher von beiden Seiten – dem Mitgliedstaat ebenso wie der Union – besondere Anpassungen. Auf der Seite des Mitgliedstaates betrifft dies grundsätzlich die gesamte Rechtsordnung, jedenfalls potenziell. Der Ort, an dem das Grundsätzliche dieses Verhältnisses im innerstaatlichen Recht geregelt wird, ist die Verfassung. Diese muss vor dem Beitritt "europatauglich" gemacht werden, um für die zahlreichen Fragen, die durch den und nach dem EU-Beitritt im Staat entstehen, Antworten zu liefern oder zumindest Verfahren vorzusehen, nach denen die Antworten zu finden sind.

Zum 1. Mai 2005 sind acht ehemals sozialistische¹ Staaten der Europäischen Union beigetreten. Es liegt daher nahe, aus den Erfahrungen zu schöpfen, die diese

¹ Da Kroatien ebenfalls eine sozialistische Vergangenheit hat, sind – trotz der deutlichen Abweichungen zwischen dem sog. "Selbstverwaltungssozialismus" Jugoslawiens und des "Staatssozialismus" der

Staaten vor und nach dem Beitritt gemacht haben. Zudem steht mit Bulgarien und Rumänien der Beitritt zwei weiterer osteuropäischer Staaten bevor. Diese haben bereits ihre "Hausaufgaben" gemacht und ihre Verfassungen dem bevorstehenden Beitritt angepasst. Daher werden auch sie in die folgenden rechtsvergleichenden Betrachtungen einbezogen.

Die Verfassung eines jeden Beitrittskandidats muss auf drei Problempunkte eine Antwort geben:

- die Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten beim Beitritt (dazu Gliederungspunkt 1),
- die Übertragung weiterer Souveränitätsrechte im Zuge der Dynamik der EU (dazu Gliederungspunkt 2), und
- die Verschiebung der Gewichte zwischen den obersten Verfassungsorganen, v.a. zwischen Legislative und Exekutive, die durch den Beitritt unvermeidbar entstehen.

Diese drei Fragen stellen sich jedem Beitrittskandidat. Daneben können noch weitere Fragen auftreten, wenn die nationale Verfassung in einzelnen Punkten dem Gemeinschaftsrecht widerspricht – etwa in Gestalt von Verfassungsvorschriften, die den Grunderwerb durch Ausländer beschränken. Zahlreiche Verfassungen der Mitgliedstaaten treffen zudem Regelungen zu den Auswirkungen der Mitgliedschaft auf das Wahlrecht²; diese Regelungen haben jedoch vor allem klarstellende und harmonisierende Funktion, da die materiellen Berechtigungen auf Gemeinschaftsrecht zurückgehen. Dies alles sind punktuelle Probleme, die meist auf die Besonderheiten der nationalen Regelungen zurückgehen. Gegenstand dieses Aufsatzes sind die genannten strukturellen Fragen, denen sich die Verfassung eines beitriftswilligen Staates auf jeden Fall stellen muss. In der Folge wird untersucht, welche Vorkehrungen die bereits beigetretenen acht und sich auf den Beitritt vorbereitenden weiteren zwei osteuropäischen Staaten in ihren Verfassungen getroffen haben und ob diese sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen zur Nachahmung eignen oder nicht³.

1. ÜBERTRAGUNG VON NATIONALEN HOHEITSRECHTEN BEIM BEITRITT

Die EU ist in zentralen Teilen supranational. Das bedeutet, dass sie eine eigene Hoheitsgewalt ausübt, gegebenenfalls auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten. Die Hoheitsgewalt der EU speist sich aus den

Staaten des Warschauer Pakts – die Erfahrungen ehemals sozialistischer Staaten von größerer Bedeutung für Kroatien als etwa die Erfahrungen, die Malta und Zypern beim Beitritt gemacht haben. Zum Unterschied zwischen dem jugoslawischen und dem sowjetischen Typ von Sozialismus in Bezug auf Staat und Recht in historischer Perspektive *Küpper, Herbert*: Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas. Frankfurt/Main 2005, S. 417-615.

² Dies betrifft zum einen das Recht jedes EU-Bürgers, im Wohnsitzstaat an den Europawahlen teilzunehmen, und zum anderen das aktive Wahlrecht jedes EU-Bürgers bei den Kommunalwahlen seines Wohnsitzes.

³ Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen sind im Anhang in deutscher Übersetzung abgedruckt.

Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten, die diese auf die Union übertragen haben. Auch von einem neu beitretenden Staat wird erwartet, dass er in demselben Maß Hoheitsrechte auf die EU überträgt, wie die Altmitglieder dies bereits getan haben.

Die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf ein supranationales Rechtssubjekt wirft zahlreiche verfassungsrechtliche Probleme auf. Zunächst kollidiert sie mit dem Grundsatz der Volkssouveränität, wie er in Kroatien in Art. 1 Abs. (2) und (3) der Verfassung verankert ist. Die auf eine supranationale Institution übertragenen Hoheitsrechte werden nämlich nicht mehr durch das nationale Volk ausgeübt, sondern durch eine von diesem unabhängige Instanz.

Parallel hierzu entstehen auch Probleme mit dem Demokratieprinzip, das in Kroatien in Art. 1 Abs. (1) Verfassung einen prominenten Platz unter den Staatsgrundsätzen einnimmt. Die Ausübung von Hoheitsrechten durch die EU findet nicht in demokratischer Legitimation durch und in demokratischer Anbindung an das kroatische Volk statt⁴.

Speziell in Kroatien kommt als weiteres Verfassungsproblem hinzu, dass die nationale Souveränität in Art. 2 – vor allem in den Abs. (1) und (5) – der Verfassung ungewöhnlich stark betont ist. In ihrer Genese richtete sich diese Vorschrift gegen die jugoslawische Bundesgewalt. Wegen ihrer allgemeinen Formulierung steht sie allerdings auch einem Beitritt zur EU entgegen. Die Bündnisklausel in Art. 2 Abs. (5) der kroatischen Verfassung ist kein Ausweg aus diesem Problem, da die dort angesprochenen Bündnisse eine Austrittsklausel vorsehen müssen und auch sonst die EU nicht den Voraussetzungen in diesem Absatz entspricht.

Die genannten Verfassungsgrundsätze der Volkssouveränität, der Demokratie und der staatlichen Souveränität sollen durch einen EU-Beitritt nicht aufgehoben werden. Sie sollen weiter gelten, allerdings zugleich einem Beitritt nicht entgegenstehen. Zur Lösung dieses rechtspolitischen Ziels haben sämtliche betrachteten Staaten als *lex specialis* eine spezielle Klausel in ihre Verfassung eingefügt, die den Beitritt entweder allgemein zu internationalen Organisationen oder speziell zur EU gestattet und auch die Abgabe nationaler Hoheitsrechte erlaubt. Es bestand in allen Staaten rechtspolitischer Konsens, dass ohne eine solche *lex specialis* die Verfassung die Abgabe von Souveränitätsrechten nicht gestattet und daher vor der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags entsprechend geändert werden muss.

Bemerkenswert ist eine Stimme aus der lettischen rechtswissenschaftlichen Literatur, wonach der EU-Beitritt die Souveränität Lettlands auf einer faktischen Ebene stärke, nicht schwäche; aus diesem Argument leitete die Autorin ab, dass Lettlands EU-Beitritt nicht gegen die Souveränitätsklausel in Art. 2 der lettischen

⁴ Inwieweit die kroatischen Staatsbürger nach dem Beitritt als Teil eines "europäischen Volkes" demokratische Teilhaberechte an der Willensbildung der Unionsorgane haben, ist aus Sicht dieser Verfassungsvorschrift irrelevant, denn diese bezieht sich nur auf die demokratische Ausübung der kroatischen Staatsgewalt.

Verfassung verstoße und daher ohne Weiteres verfassungsrechtlich zulässig sei⁵. Diese Ansicht ist jedoch vereinzelt geblieben und hat sich in der Praxis nicht durchgesetzt: Lettland hat seine Verfassung ebenso vor dem Beitritt geändert wie die anderen osteuropäischen Staaten.

Die Beitrittsklauseln behandeln vor allem zwei Fragen:

- den Umfang der zu übertragenden Rechte und
- das Verfahren des Beitritts.

1.1. Umfang

Bei einem EU-Beitritt sollen nicht sämtliche nationalen Souveränitätsrechte auf die EU übertragen werden, sondern nur ein Teil. Daher äußern sich die betrachteten Verfassungen dazu, welche Rechte übertragen werden sollen (Inhalt) und an wen die Übertragung stattfinden darf (Empfänger). Eine weitere Frage, mit denen sich die Verfassungen in dem Zusammenhang beschäftigen können, aber nicht müssen, ist die der Stellung der Rechtsakte der supranationalen Hoheitsgewalt im innerstaatlichen System.

1.1.1. Empfänger

Bei der verfassungsrechtlichen Bestimmung, an wen nationale Hoheitsrechte übertragen werden dürfen, gibt es typologisch zwei Möglichkeiten. Die Verfassung kann entweder die empfangende supranationale Organisation konkret benennen oder sie abstrakt umschreiben. Beide Möglichkeiten finden sich in den hier betrachteten Verfassungen.

Die erste Möglichkeit, dass die EU konkret genannt wird, findet sich in Art. 4 Abs. (3), Art. 85 Abs. (1) Ziff. 9 Verf. Bulgarien, § 1 Verfassungsänderungsgesetz Estland, Art. 68 Abs. (3) Verf. Lettland, Nr. 1 Verfassungs-Akt Litauen, Art. 148 Abs. (1) Verf. Rumänien⁶ und § 2/A Abs. (1) Verf. Ungarn. In der slowakischen Verfassung werden Europäische Union und Europäische Gemeinschaft in Art. 7 Abs. (2) nebeneinander genannt.

Andere Staaten haben sich für eine unspezifische Beitrittsklausel entschieden. Die polnische Verfassung gestattet in Art. 90 Abs. (1) den Beitritt zu grundsätzlich jeder internationalen Organisation. Dasselbe trifft auf Art. 10a Abs. (1) Verf. der Tschechischen Republik zu. In Slowenien formuliert Art. 3a Abs. (1) Verf. gewisse Voraussetzungen für die internationale Organisation, der der slowenische Staat eigene Hoheitsrechte übertragen darf: Sie muss auf der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats gründen⁷. In diesen drei Staaten waren diese unspezifischen Beitrittsklauseln die

⁵ *Kolmeistere, Monika*: Latvijas suverenitate pēc iestašas Eiropas Savienība, Likums un Tiesības 2003/3.

⁶ Daneben enthält die rumänische Verfassung in Art. 149 noch eine konkrete Beitrittsklausel für die NATO.

⁷ Ergänzt wird diese Vorschrift am "Ende durch eine Klausel," die den Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis erlaubt; diese ist ebenfalls unspezifisch und nennt im Gegensatz zu Art. 149 Verf. Rumänien (s.o. Fn.) die NATO nicht ausdrücklich.

verfassungsrechtliche Grundlage für die Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die EU beim Beitritt.

Bei einer Bewertung der beiden Regelungstechniken (spezielle EU-Klausel contra allgemeine Klausel für internationale Organisationen) ergeben sich an dieser Stelle noch keine wesentlichen Unterschiede. Grundsätzlich ermöglichen beide Arten von Vorschriften die zum EU-Beitritt notwendige Übertragung von Hoheitsrechten. Unspezifische Klauseln haben den Nachteil, dass sie den Besonderheiten einer supranationalen Integration nur unvollkommen gerecht werden. Bei der Übertragung von Hoheitsrechten beim Beitritt ist das noch kein großes Problem; im Zusammenhang mit anderen Fragen jedoch macht eine unspezifische Beitrittsklausel besondere, sorgfältig formulierte Regelungen – oder eine umfangreiche Verfassungenauslegung – notwendig, auf die eine spezifische EU-Klausel verzichten kann. Hierauf wird später an den entsprechenden Stellen zurückzukommen sein.

1.1.2. Inhalt und Schranken der übertragbaren Rechte

Bei einem EU-Beitritt will der beitretende Staat nicht seine gesamte Souveränität und alle Hoheitsrechte übertragen, sondern nur einen Teil. Dieser integrationspolitischen Absicht sowohl der Alt- als auch der Neumitglieder entspricht das gemeinschaftsrechtliche Primärrecht. EU-Vertrag und EG-Vertrag belassen die Kompetenz-Kompetenz, d.h. die Entscheidung darüber, welche nationalen Souveränitätsrechte auf die Gemeinschaft übertragen werden, bei den Mitgliedstaaten. Als “Herren der Verträge” bestimmen die Mitgliedstaaten, welche Kompetenzen sie konkret an die Gemeinschaftsorgane abgeben.

Auf die gemeinschaftsrechtliche Garantie alleine wollen sich allerdings zahlreiche Verfassungen nicht verlassen, sondern äußern sich positiv zu den Beschränkungen bei einer Übertragung von Hoheitsrechten. Von besonderer Intensität ist diese Frage bei den Verfassungen, die eine unspezifische Klausel für den Beitritt zu internationalen Organisationen haben. Hier enthalten alle drei einschlägigen Dokumente Formulierungen, die klarstellen, dass immer nur einzelne Souveränitätsrechte an internationale Organisationen abgegeben werden dürfen. In Polen darf der Staat “in bestimmten Angelegenheiten” Kompetenzen übertragen, während die vergleichbare Formulierung in Tschechien “einige Befugnisse von Organen der Tschechischen Republik” lautet⁸. Nach slowenischem Recht schließlich ist die Übertragung von Hoheitsrechten auf die “Ausübung von Teilen der Souveränitätsrechte” beschränkt⁹; ob mit der Formulierung “Ausübung” gemeint ist, dass Slowenien der empfangenden internationalen Organisation seine Hoheitsrechte in einer Art Konzession zur Ausübung überlässt und selbst Inhaber der Hoheitsrechte bleibt und diese damit notfalls “zurückholen” kann, ist weder durch das Verfassungsgericht noch durch das verfassungsrechtliche Schrifttum geklärt. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts erscheint diese Rechtskonstruktion

⁸ Art. 90 Abs. (1) Verf. Polen; Art. 10a Abs. (1) Verf. Tschechische Republik.

⁹ Art. 3a Abs. (1) Verf. Slowenien.

so lange unproblematisch, wie der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus dem Primärrecht nachkommt und nicht die Kompetenzen für sich in Anspruch nimmt, die nach Gemeinschaftsrecht in den Rechtskreis der Union gehören.

Nicht nur die Verfassungen mit allgemeinen Beitrittsklauseln äußern sich zur Frage der Begrenztheit von Souveränitätsübertragungen, sondern auch die meisten Verfassungen mit einer spezifischen EU-Beitrittsklausel. Lediglich die Verfassungen Bulgariens und Lettlands begnügen sich mit einem Hinweis auf die EU und überlassen alles Weitere dem Beitrittsvertrag. Eine konkrete Bezugnahme auf das Gemeinschaftsrecht enthalten die verfassungsrechtlichen Vorschriften in Estland und Litauen¹⁰. Damit ist das Primärrecht die äußerste Grenze möglicher Souveränitätsübertragungen. Noch weiter gehen die Verfassungen in Rumänien, der Slowakei und Ungarn, die sich nicht nur auf das Primärrecht beziehen, sondern zudem noch ausdrücklich klar stellen, dass nur die Übertragung "bestimmter Zuständigkeiten"¹¹ oder "eines Teils der staatlichen Rechte"¹² oder "einzelner ... Befugnisse"¹³ zulässig ist. Eine solche Klausel verlässt sich nicht alleine auf das Primärrecht, sondern verbietet den staatlichen Organen die Unterzeichnung eines Beitrittsvertrags, der mehr als nur konkret benannte Befugnisse auf die Gemeinschaft überträgt. Die besondere Bedeutung einer solchen Klausel liegt nicht so sehr in der Regelung des Beitritts, sondern im Hinblick auf die weitere Entwicklungsdynamik der EU; hierauf wird unter Gliederungspunkt 2.1. eingegangen.

1.1.3. Stellung der supranationalen Rechtsakte im nationalen Rechtssystem

Die Stellung des Gemeinschaftsrechts in der innerstaatlichen Rechtsquellenhierarchie muss nicht notwendig durch die nationale Verfassung geregelt werden, denn sie ergibt sich bereits aus dem Gemeinschaftsrecht selbst. Das Gemeinschaftsrecht erhebt den Anspruch auf absoluten Vorrang vor dem nationalen Recht. Das schließt auch die Verfassung ein: Ein Mitgliedstaat kann sich nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs gegenüber dem Gemeinschaftsrecht noch nicht einmal auf seine Verfassung berufen. Diese Ansicht wird zwar in den Altmitgliedstaaten nicht notwendig in dieser Radikalität geteilt. Ein Neumitglied muss aber wissen, worauf es sich einlässt und dass die Gemeinschaftsorgane auf dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts bestehen werden und sich dabei auf Gemeinschaftsrecht berufen.

Da sich der Rang des Gemeinschaftsrechts bereits aus diesem selbst ergibt, kann eine Vorschrift in einer nationalen Verfassung über seinen Rang im nationalen Rechtsraum nur deklaratorische Bedeutung haben. Zur Klarstellung sind derartige Regelungen durchaus möglich und je nach dem Stand der Rechtskultur auch wünschenswert. Ein nationaler Rechtsanwender ist möglicherweise eher bereit, im konkreten Fall auf die Anwendung nationalen Rechts zugunsten entgegen stehendem Gemeinschaftsrecht zu verzichten, wenn

¹⁰ § 2 Verfassungsänderungsgesetz Estland; Nr. 1 Verfassungsakt Litauen.

¹¹ Art. 148 Abs. (1) Verf. Rumänien.

¹² Art. 7 Abs. (2) Satz 1 Verf. Slowakei.

¹³ § 2/A Abs. (1) Verf. Ungarn.

er hierzu durch die eigene Verfassung – und nicht nur durch Luxemburger Fallrecht – ausdrücklich angehalten wird.

Rechtsvergleichend lassen sich zwei Typen von Rangregelung in nationalen Verfassungen feststellen. Der erste Typ verweist auf Gemeinschaftsrecht: Danach nimmt das Gemeinschaftsrecht in der nationalen Rechtsquellenhierarchie den Rang ein, den es selbst einnehmen will¹⁴. Der zweite Typ weist dem Gemeinschaftsrecht einen Rang über den nationalen Gesetzen zu¹⁵.

Unproblematisch ist nur der erste Typ. Durch die Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht werden Diskrepanzen zwischen dem gemeinschaftsrechtlichen Geltungsanspruch und den nationalen Regelungen vermieden. Zugleich ermöglichen derartige Verweise die notwendige Flexibilität, um den unterschiedlichen Arten von Gemeinschaftsrecht (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen etc.) gerecht zu werden.

Der zweite Typ, der Gemeinschaftsrecht den Vorrang vor Gesetzen zuspricht, kollidiert mit dem Gemeinschaftsrecht. Aus einer Klausel, die dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor den nationalen Gesetzen einräumt, geht e contrario hervor, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor der nationalen Verfassung nicht gilt. Das Gemeinschaftsrecht selbst erhebt aber den Anspruch, auch entgegenstehendes nationales Verfassungsrecht zu verdrängen. Damit kollidieren die nationale Verfassung und das Gemeinschaftsrecht in der Frage der höchsten Stelle in der Rechtsquellenhierarchie. Dies ist möglicherweise akzeptabel in einer Verfassung, die nur eine unspezifische Klausel zum Beitritt zu internationalen Organisationen kennt (z.B. Polen). Hier lässt sich argumentieren, dass diese unspezifische Regelung den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts nicht gerecht werden könne und daher die Hierarchieregelung mit ihrem Rang über nationalen Gesetzen, aber unter der nationalen Verfassung für den Spezialfall des Gemeinschaftsrechts nicht gelte. Diese Argumentation ist aber verschlossen, wenn die nationale Verfassung eine Rangregelung über den Gesetzen und damit unter der Verfassung in einer spezifischen EU-Klausel trifft, wie dies etwa in Art. 7 Abs. (2) Verf. Slowakei der Fall ist. Hier kann man nur annehmen, dass der Verfassungsgeber bewusst und gewollt eine andere Regelung trifft als im Gemeinschaftsrecht vorgesehen und dass er absichtlich eine Kollision von nationalem und europäischem Recht herbeiführt. Das macht es den nationalen Gerichten und hier vor allem dem Verfassungsgericht schwer, in konkreten Streitfällen eine adäquate Lösung zu finden.

1.2. Verfahren

Die nationalen Verfassungen regeln im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt nicht nur, wem welche nationalen Souveränitätsrechte übertragen werden dürfen, sondern auch, wer an der Entscheidung über den Beitritt zu beteiligen ist. Nach

¹⁴ Als Beispiele können Punkt 2 Verfassungsakt Litauen, Art. 148 Abs. (2) Verf. Rumänien oder Art. 3a Abs. (3) Verf. Slowenien genannt werden.

¹⁵ Beispiele sind Art. 91 Abs. (2) Verf. Polen und Art. 7 Abs. (2) Satz 2 Verf. Slowakei.

außen ist ein Beitrittsvertrag ein völkerrechtlicher Vertrag, den Altmitglieder und Beitrittsstaat miteinander schließen. Dieser völkerrechtliche Aspekt entzieht sich nationalen Regelungen und kann daher von den nationalen Verfassungen nicht erfasst werden.

Nach innen ist der Beitrittsvertrag zunächst ein herkömmlicher völkerrechtlicher Vertrag, der zu ratifizieren ist. Dieses Ratifizierungsverfahren steht einer Regelung auf nationaler Ebene offen; weder das allgemeine Völkerrecht noch das Gemeinschaftsrecht machen in dieser Frage Vorgaben jenseits der Notwendigkeit einer Ratifizierung in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften. Auch wenn der Beitrittsvertrag rechtlich ein herkömmlicher völkerrechtlicher Vertrag ist, so ist er doch ein Vertrag von immenser politischer Bedeutung für den beitretenden Staat.

Daher sehen alle osteuropäischen Verfassungen besondere verfahrensrechtliche Vorkehrungen für die Ratifizierung des Beitrittsvertrags vor. Hierbei sind zwei Fragenkreise zu unterscheiden:

- die Ratifizierung durch das Parlament (erhöhtes Quorum) und
- die Zustimmung durch das Volk als eigentlichem Träger der Souveränität.

Für welchen Weg sich die einzelnen Verfassungsordnungen entscheiden, hängt nicht so sehr mit ihrer integrationspolitischen Ausrichtung zusammen, sondern spiegelt vor allem das Grundverständnis von repräsentativer und direkter Demokratie wider.

1.2.1. Mehrheitsanforderungen für die parlamentarische Zustimmung

Eine so gravierende Entscheidung wie der EU-Beitritt soll nach dem Willen der meisten osteuropäischen Verfassungen nicht von der einfachen Parlamentsmehrheit getroffen werden, sondern von einem erhöhten Quorum in der Volksvertretung. Damit ist sicher gestellt, dass nicht nur die jeweilige Regierungsmehrheit den Beitritt befürwortet, sondern ein größerer Teil des im Parlament vertretenen Spektrums.

Die meisten osteuropäischen Verfassungen verlangen für das Zustimmungsgesetz zum Beitrittsvertrag dieselbe Mehrheit, die auch für die Änderung der Verfassung notwendig ist. Das ist insofern konsequent, als durch den Beitritt Hoheitsrechte in mehr als nur punktuelltem Umfang auf eine supranationale Organisation übertragen werden. Eine solche Abgabe nationaler Souveränitätsrechte kommt in ihrer Bedeutung einer Änderung der Verfassung gleich.

In den meisten osteuropäischen Staaten bedeutet das Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit, dass sich eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament zustimmend äußern muss. Derartige Regeln finden sich in Slowenien und Ungarn sowie in Bulgarien¹⁶. In Bulgarien gilt die Besonderheit, dass es zwei Arten der Verfassungsänderung gibt: Grundlegende Verfassungsänderungen werden gemäß Art. 158 Verf. durch die Auflösung des Parlaments und die Wahl einer Großen Nationalversammlung – einer Art Konstituante – entschieden, während die übrigen Verfassungsänderungen gemäß Art. 155 Abs. (1) Verf. von dem regulären Parlament

¹⁶ Art. 3a Abs. (1) Verf. Slowenien; § 2/A Abs. (2) Verf. Ungarn; Art. 85 Abs. (2) Verf. Bulgarien.

mit einer Drei-Viertel-Mehrheit beschlossen werden können. Das Verfassungsgericht hat entschieden, dass die Verfassungsänderungen, die zur Vorbereitung des EU-Beitritts notwendig waren, nicht dem Art. 158 Verf. unterfallen und somit in dem einfachen Verfahren gemäß Art. 155 Abs. (1) Verf. beschlossen werden können¹⁷. Daher ergibt sich in Bulgarien die paradoxe Situation, dass die für den EU-Beitritt notwendigen Verfassungsänderungen ein einfacherer rechtlicher Schritt sind als etwa kleinere Änderungen im Justizapparat oder Grenzänderungen. Hinzu kommt, dass die Ratifizierung des EU-Beitrittsvertrags mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit einfacher zu bewerkstelligen ist als eine einfache Verfassungsänderung mit ihrem Erfordernis der Drei-Viertel-Mehrheit. Dieser Rechtslage entspricht die gängige Ansicht im politischen und rechtswissenschaftlichen Schrifttum, die Änderung der Verfassung zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt sei eine technische, aber keine politisch bedeutsame Frage¹⁸.

Auch in Polen und Rumänien¹⁹ gelten für die parlamentarische Annahme des Zustimmungsgesetzes zum Beitrittsvertrag in Gestalt der Zwei-Drittel-Mehrheit Anforderungen, die an die Verfassungsänderung angelehnt sind. Besonderheiten ergeben sich hier durch das Zwei-Kammer-System.

Etwas geringer ist die Schwelle in der Slowakei und in Tschechien²⁰, wo im Parlament eine Mehrheit von drei Fünfteln ausreicht. In diesen Ländern ist dies auch die Schwelle für Verfassungsänderungen; die Koppelung der Mehrheitserfordernisse für das Ratifizierungsgesetz zum EU-Beitrittsvertrag an die Verfassungsänderung zeigt sich auch darin, dass in beiden Verfassungen dieselbe Vorschrift beide Fälle regelt. In Tschechien gilt allerdings die Besonderheit, dass das Parlament durch Verfassungsgesetz – das heißt mit verfassungsändernder Mehrheit – die Frage der Ratifizierung des EU-Beitrittsvertrags in die Hände des Volkes legen und ein Referendum anordnen kann; dieses Referendum ersetzt das parlamentarische Zustimmungsverfahren²¹. Von dieser Möglichkeit hat das tschechische Parlament durch den Erlass des Verfassungsgesetzes Nr. 515/2002 über das Referendum über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union Gebrauch gemacht.

Unter den hier betrachteten Staaten schreiben lediglich die Verfassungen der drei baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen keine erhöhte Mehrheit für die Ratifizierung des EU-Beitrittsvertrags vor. Daher reicht in diesen Staaten die einfache Mehrheit für die parlamentarische Zustimmung. Hier ist jedoch überall die Beteiligung des Volkes obligatorisch vorgesehen, sodass sich die eigentliche Willensäußerung über den Beitritt vom Parlament hin zum Volk verschiebt.

¹⁷ Verfassungsgerichtsurteil 3/2004.

¹⁸ *Tančev, Evgeni*: Političeska i juridičeska saštnost na konstitucijata, *Sävremenno pravo* 2000/4, S. 7-27 (S. 17 f.).

¹⁹ Art. 90 Abs. (2) Verf. Polen; Art. 148 Abs. (1) Verf. Rumänien.

²⁰ Art. 84 Abs. (4) Verf. Slowakei; Art. 39 Abs. (4) Verf. Tschechische Republik.

²¹ Art. 10a Abs. (2) Verf. Tschechische Republik. Dazu *Malenovský, Jiří*: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR*, *Právník* 2003, S. 841-854.

1.2.2. Referendum

In der Praxis haben in allen bereits beigetretenen Staaten zur Stärkung der demokratischen Legitimität Referenden über den EU-Beitritt stattgefunden²², und alle waren positiv, wenngleich in manchen Staaten mit geringer Beteiligung. In allen Staaten traten die Referenden neben die parlamentarische Ratifikation; lediglich in Tschechien gilt die bereits erwähnte Besonderheit, dass das durch Verfassungsgesetz angeordnete Referendum die parlamentarische Zustimmung ersetzt und die Ratifizierung dadurch unmittelbar durch das Volk bewirkt wird²³.

Trotz der einheitlichen Praxis, ein Referendum über den Beitritt abzuhalten, ist die Verfassungslage unterschiedlich. Insbesondere gibt es Unterschiede in der Frage, ob ein Referendum obligatorisch oder fakultativ war.

Die Verfassungen, die ein Referendum verbindlich vorschreiben, können danach unterschieden werden, ob diese Pflicht durch die spezifische EU-Beitrittsklausel ausgesprochen wird oder auf den allgemeinen Regelungen zur Volksabstimmung beruht. Nach einem ersten Regelungsmodell schreiben die spezifischen EU-Klauseln zugleich auch ein Referendum über den Beitritt zwingend vor. Dies ist der Fall in Estland, Lettland und Ungarn²⁴.

Ein zweites Regelungsmodell macht ein Referendum auf der Grundlage der allgemeinen Bestimmungen über Volksabstimmungen zwingend. Das ist der Fall in Litauen, wo "wichtigere Fragen des Lebens des Staates und des Volkes" sowie Änderungen der Bestimmungen des ersten Abschnitts der Verfassung immer durch Referendum zu entscheiden sind²⁵.

Bei den fakultativen Referendumsklauseln entfällt die vorher getroffene Unterscheidung zwischen EU-Beitrittsklausel und allgemeinen Vorschriften. Es gibt keine Verfassung, in der eine Beitrittsklausel die Entscheidung über ein Referendum ausdrücklich in das Belieben des Parlaments stellt. Am nächsten kommt einer solchen Regelung noch Art. 10a Abs. (2) Verf. Tschechien, wo das Parlament ein Referendum allerdings nur durch Verfassungsgesetz und damit mit verfassungsändernder Mehrheit anordnen kann. Ansonsten gilt, dass in der Slowakei die EU-Klausel in Art. 7 Abs. (2) Verf. ein Referendum nicht erwähnt und damit die allgemeinen Vorschriften des Art. 93 Abs. (2) Verf. gelten, wonach ein Referendum in wichtigen Fragen möglich, aber nicht zwingend ist. In Polen und Slowenien – beides Verfassungen ohne eine spezifische EU-Klausel – verweisen die Vorschriften über den Beitritt zu internationalen Organisationen ausdrücklich auf die Möglichkeit eines Referendums, machen dieses aber nicht zur Pflicht²⁶. Das Parlament kann in den genannten Staaten frei über die

²² Estland: 14.9.2003; Lettland: 20.9.2003; Litauen: 10./11.5.2003; Polen: 7./8.6.2003; Slowakei: 16./17.5.2003; Slowenien: 23.3.2003; Tschechien: 13./14.6.2003; Ungarn: 12.4.2003.

²³ Art. 10a Abs. (2) Verf. Tschechische Republik, Art. 1 Abs. (1) Verfassungsgesetz Nr. 515/2002; dazu oben Gliederungspunkt 1.2.1.

²⁴ Gesetz über die Änderung der Verfassung der Republik Estland vom 14.9.2003; Art. 68 Abs. (3) Verf. Lettland; § 79 Verf. Ungarn.

²⁵ Art. 9 Abs. (1), 148 Abs. (2) Verf. Litauen.

²⁶ Art. 90 Abs. (3) Verf. Polen; Art. 3a Abs. (2) Verf. Slowenien.

Anordnung eines Referendums entscheiden, ist aber, wenn es ein Referendum anordnet, an dessen Ausgang gebunden, falls die allgemeinen Bedingungen wie Teilnahmequorum²⁷ etc. erfüllt sind.

Im Gegensatz zu den bisher betrachteten bereits beigetretenen Staaten sind die Kandidaten für die nächste Beitrittsrunde sehr zurückhaltend, was die Beteiligung des Volkes angeht. In Rumänien sieht Art. 148 Abs. (1) Verf. alleine die parlamentarische Zustimmung zum Ratifikationsgesetz vor, wodurch *contrario* ein Referendum über diese Frage verboten ist. Dies ist vom Verfassungsgeber bewusst so gewollt: Es soll alleine das Parlament über den EU-Beitritt entscheiden²⁸. In Bulgarien schließlich ist die Lage wie in der Slowakei: Die EU-Klausel enthält keine Aussagen zum Referendum, weshalb die allgemeinen Bestimmungen gelten. Danach kann das bulgarische Parlament gemäß Art. 84 Ziff. 5 Verf. ein Referendum anordnen, muss es aber nicht.

2. DER ABFLUSS WEITERER HOHEITSRECHTE DURCH DAS FORTSCHREITEN DER INTEGRATION: DAS BEISPIEL EUROPÄISCHE VERFASSUNG

Der Beitritt zur EU ist für den Mitgliedstaat ein punktuell Ereignis: Er überträgt so viele Hoheitsrechte, wie der EU zu dem Beitrittszeitpunkt gemäß Primärrecht zustehen, und Parlament und Volk entscheiden über diesen Sachstand. Die EU ist aber kein statisches Gebilde, sondern befindet sich in einer Dynamik, welche die Integration immer weiter verstärkt. Daher ist abzusehen, dass in Zukunft weitere nationale Kompetenzen an die EU abgegeben werden sollen. Dies ist bereits jetzt auch positiv-rechtlich festgelegt, denn der EU-Vertrag (in der Fassung von Nizza) erwähnt an mehreren Stellen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf zukünftige Vertiefungen der Integration hinzuwirken.

Ein derartiger weiterer Integrationsschritt, der der EU neue nationale Hoheitsrechte überträgt, wird durch eine Änderung der Primärverträge bewirkt. Auch eine Novation des Primärrechts ist möglich; die geplante Europäische Verfassung ist ein Beispiel. In beiden Fällen müssen die Änderungen der Primärverträge das nationale Ratifizierungsverfahren durchlaufen. Dies ist, wie im Zusammenhang mit dem Beitritt dargelegt, ein völkerrechtliches Verfahren. Es hat aber auch wegen der Notwendigkeit der Ratifizierung eine innerstaatliche Seite, mit der sich die Verfassung auseinandersetzen muss. Am Beispiel der geplanten Europäischen Verfassung wird gezeigt, welche Vorkehrungen die

²⁷ Von besonderem rechtsvergleichendem Interesse ist die Regelung des Mindestquorums des EU-Referendums in Art. 79 Verf. Lettland: Maßgeblich ist nicht ein fester Prozentsatz, sondern die Wahlbeteiligung bei der letzten Parlamentswahl. Damit ist ein flexibler Maßstab gefunden, der sich der politischen Kultur im Land anpasst.

²⁸ *Bormann, Axel*: Die rumänische Verfassungsreform, Jahrbuch für Ostrecht 2004/I, S. 207-212 (S. 209); *Constantinescu, Mihai/Vida, Ioan*: Revizuirea Constituției și integrarea euro-atlantică a României, Pandectele Române, Suppliment 2004 in onorem Ion Deleanu, S. 56-67.

osteuropäischen Verfassungen im Hinblick auf die Integrationsdynamik der EU treffen²⁹.

Es stellen sich bei der Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die EU dieselben Fragen wie beim EU-Beitritt:

- Welche weiteren Hoheitsrechte darf der Staat abgeben und welche nicht?
- In welchem Verfahren ist darüber zu entscheiden?

Nur zwei Verfassungen in Osteuropa erwähnen Vertragsänderungen im EU-Primärrecht nach dem Beitritt ausdrücklich. Art. 68 Abs. (4) Verf. Lettland und Art. 148 Abs. (3) Verf. Rumänien treffen Aussagen zum Verfahren bei späteren Vertragsänderungen, d.h. zu der zweiten Frage. Alle anderen hier untersuchten Verfassungen schweigen zur weiteren Integration. Damit ist die Frage, wie bei weiteren Integrationsschritten, z.B. der Ratifizierung der Europäischen Verfassung, zu verfahren ist, nur durch Interpretation zu beantworten.

2.1. Umfang

Keine osteuropäische Verfassung trifft Aussagen darüber, welche Hoheitsrechte in weiteren Integrationsschritten auf die EU übertragen werden dürfen und welche nicht. Daraus ergibt sich e contrario, dass keine osteuropäische Verfassung die Übertragung weiterer Hoheitsrechte ausdrücklich verbietet. In Lettland und Rumänien folgt dies bereits aus der verfassungsrechtlichen Erwähnung weiterer Integrationsschritte: Selbst wenn nur Verfahrensverfahren geregelt werden, ist hierin doch eine prinzipielle Akzeptanz auch der inhaltlichen Seite der Integrationsdynamik zu sehen. Verfassungen, die eine ausdrückliche EU-Klausel enthalten, bejahen durch diese Klausel eine Weiterentwicklung der EU, denn die Gemeinschaft war von Beginn an dynamisch angelegt, was den osteuropäischen Verfassungsgebern auch bewusst war. Damit enthält die Akzeptanz einer EU-Mitgliedschaft implizit auch die Akzeptanz einer fortschreitenden Integration, gegebenenfalls zu Lasten der nationalen Souveränitätsrechte. In den übrigen Staaten schließlich, deren Verfassungen die EU nicht ausdrücklich erwähnen, gibt es überall Vorschriften zur Völkerrechtsfreundlichkeit. Da das EU-Primärrecht wie erwähnt die weitere Integration als Entwicklungsziel auch rechtlich fest schreibt, ergibt sich bereits aus dem völkerrechtlichen Grundsatz des "pacta sunt servanda" eine gewisse grundsätzliche Akzeptanz weiterer Souveränitätsübertragungen zur fortschreitenden Vertiefung der Gemeinschaft. Keine osteuropäische Verfassung verbietet daher die Ratifizierung der Europäischen Verfassung.

Über diese grundsätzliche Akzeptanz der Übertragung weiterer Hoheitsrechte hinaus lässt sich aus keiner Verfassung eine konkrete Grenze für weitere Souveränitätsübertragungen herleiten. Am konkretesten sind in diesem Punkt noch die Verfassungen ohne eine spezifische EU-Klausel. Da sie ganz allgemein

²⁹ Ausführlich hierzu *Küpper, Herbert*: Die Ratifikation der Unionsverfassung in den neuen Mitgliedstaaten. In *Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich* (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl. Tübingen 2005, S. 273-302.

von internationalen Organisationen und von der Übertragung von Hoheitsrechten sprechen, können sie ihrem Wortlaut nach nicht nur auf den EU-Beitritt, sondern auch auf Änderungen der EU-Verträge angewandt werden. Daher gelten in Polen, Slowenien und der Tschechischen Republik die unter Gliederungspunkt 1.1.2. dargestellten Beschränkungen: Es dürfen immer nur konkrete und genau bestimmte Hoheitsrechte abgegeben werden; in Slowenien kommt hinzu, dass die empfangende Organisation menschenrechtsfreundlich, demokratisch und rechtsstaatlich orientiert sein muss.

Verfassungen mit einer speziellen EU-Klausel erlauben Übertragungen in dem Maße, wie dies durch Primärrecht vorgesehen wird. Wenn die spezielle EU-Klausel keine weiteren Eingrenzungen trifft, sondern nur auf das Primärrecht verweist³⁰, dann steht die Verfassung ihrem Wortlaut nach auch einer Totalübertragung aller staatlichen Souveränität nicht entgegen, wenn dies in dem zu ratifizierenden Vertrag über die EU so vorgesehen ist. Aber selbst in diesem Fall kann man argumentieren, dass die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz weg von den Mitgliedstaaten hin zur EU eine solche substantielle Änderung der EU darstellt, dass die EU sich dadurch in eine Art "Quasi-Staat" verwandeln würde; eine solche grundsätzliche Änderung des Charakters der EU von einer supranationalen Organisation hin zu einem quasistaatlichen Gebilde ist aber von den vorhandenen EU-Klauseln nicht mehr ohne Weiteres gedeckt, sondern bedarf einer besonderen verfassungsrechtlichen Legitimation.

Demnach erlauben alle osteuropäischen Verfassungen die Übertragung weiterer konkreter nationaler Kompetenzen auf die EU, beispielsweise durch die Ratifizierung der Europäischen Verfassung, während die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die EU nach gegenwärtigem Verfassungsstand nirgendwo zulässig ist und daher überall eine Verfassungsänderung notwendig machen würde.

2.2. Verfahren

Die Änderung des Primärrechts erfolgt grundsätzlich durch einen völkerrechtlichen Vertrag, der die vorhandenen Verträge ändert oder, wie im Fall der Europäischen Verfassung, noviert. Als völkerrechtlicher Vertrag ist eine solche Änderung oder Novation zu ratifizieren.

2.2.1. Verfassungen mit Sondervorschriften

Zu den mit der Ratifizierung zusammenhängenden Verfahrensfragen äußern sich zwei osteuropäische Verfassungen ausdrücklich.

Gemäß Art. 68 Abs. (4) Verf. Lettland werden Änderungsverträge durch das Parlament ratifiziert. Wenn der Vertrag allerdings "substantielle Änderungen in den Bedingungen der Mitgliedschaft Lettlands" bewirkt, dann steht es dem

³⁰ Gliederungspunkt 1.1.2.: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen.

Parlament frei, mit der Hälfte seiner Mitglieder ein Referendum anzuordnen. Wenn sich im Parlament keine Mehrheit für ein Referendum bildet, bleibt es bei der rein parlamentarischen Ratifikation. Dasselbe gilt, wenn der Änderungsvertrag keine "substanziellen Änderungen" bewirkt: Dann muss und darf nur das Parlament zustimmen, und ein Referendum ist verboten. Wann eine Änderung der Mitgliedschaftsbedingungen "substanziell" ist, ist eine Frage der Verfassungsauslegung. Die Europäische Verfassung wurde am 2.6.2005 alleine durch das Parlament ratifiziert, d.h. sie wurde wohl nicht als substanzielle Frage betrachtet. Das Verfassungsgericht Lettlands hat sich zur Auslegung dieses Begriffs noch nicht geäußert. Insgesamt gelten daher für weitere Integrationsschritte weniger strenge Voraussetzungen als beim Beitritt: Ein Referendum ist nur noch unter bestimmten Voraussetzungen möglich; im Übrigen reicht die parlamentarische Zustimmung.

In Rumänien hingegen verweist Art. 148 Abs. (3) bei Änderungen der Gründungsverträge auf die Regeln zum Beitrittsvertrag. Damit ist alleine das Parlament entscheidungsberechtigt, nicht das Volk. Im Parlament bedarf es allerdings einer Zwei-Drittel-Mehrheit beider Kammern gemeinsam.

2.2.2. Ratifizierungsverfahren nach den allgemeinen Vorschriften in der Verfassung

In den übrigen Verfassungen Osteuropas richtet sich die Ratifikation eines EU-Änderungsvertrags wie z.B. der Europäischen Verfassung nach den allgemeinen Vorschriften, weil es keine Spezialvorschriften für diesen Fall gibt. Das parlamentarische Verfahren und die Hinzuziehung des Volkes spiegeln daher die allgemeine Einstellung der Staaten zu indirekter und direkter Demokratie wider, nicht so sehr eine integrationspolitische Grundrichtung.

In einem Staat, nämlich Litauen, ist ein Referendum nach allgemeinen Vorschriften obligatorisch. Art. 9 Abs. (1) Verf. Litauen sieht Referenden zwingend in "wichtigeren Fragen des Lebens des Staates und des Volkes" vor. Dieser Begriff ist ebenso wenig verfassungsgerichtlich geklärt wie der lettische Begriff der "substanziellen Änderungen"; offensichtlich zielen aber beide Bestimmungen in dieselbe Richtung: Wenn ein weiterer Integrationsschritt die Abgabe deutlicher Souveränitätsrechte beinhaltet, soll das Volk mitbestimmen müssen (Litauen) oder dürfen (Lettland). Vergleichbar ist ebenso die bisherige Staatspraxis: Die Europäische Verfassung wurde nicht nur in Lettland, sondern auch in Litauen alleine vom Parlament und ohne Beteiligung des Volkes ratifiziert: Am 11.11.2004 stimmte das litauische Parlament der Europäischen Verfassung zu – das war die erste Ratifikation dieses völkerrechtlichen Vertrags überhaupt. Wenn die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. (1) Verf. Litauen nicht vorliegen, dann ist ein Referendum gemäß der allgemeinen Vorschrift in Art. 69 Abs. (4) Verf. Litauen fakultativ.

Die obligatorische Anordnung eines Referendums wie in Litauen ist der Ausnahmefall. Die meisten Verfassungen Osteuropas sehen Referenden als Möglichkeit, nicht als Pflicht vor. Diese grundsätzliche Haltung gegenüber der

direkten Demokratie gilt auch in Bezug auf die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, die der EU weitere Souveränitätsrechte übertragen. In Bulgarien und der Slowakei können die Parlamente in allen oder in allen wichtigen Fragen Referenden anordnen, so auch bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge³¹. Die Vorschriften über die Übertragung von Hoheitsrechten durch völkerrechtlichen Vertrag eröffnen in Polen und Slowenien dem Parlament die Möglichkeit, die Ratifizierungsentscheidung durch Referendum bestätigen zu lassen; in Polen ist hierzu ähnlich wie in Lettland eine absolute Mehrheit im Parlament notwendig³².

Schließlich gibt es in Osteuropa auch Verfassungen, die ein Referendum generell oder im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen verbieten. In die erste Gruppe gehört alleine die Tschechische Republik: Ihre Verfassung ist die einzige in Osteuropa, die grundsätzlich keine Referenden vorsieht. Lediglich bei einem völkerrechtlichen Vertrag, der nationale Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation – etwa auf die EU – überträgt, eröffnet Art. 10a Abs. (2) Verf. die Möglichkeit, durch Verfassungsgesetz ein Referendum anzuordnen. Da dies nur durch Verfassungsgesetz möglich ist, ist eine solche Anordnung materiell eine Verfassungsänderung für den Einzelfall. Die generellen Vorschriften der tschechischen Verfassung hingegen weisen die Gesetzgebung ausschließlich dem Parlament zu und sehen für das Volk jenseits der Wahlen keine Beteiligungsmöglichkeiten vor.

Weniger streng sind Estland und Ungarn. Hier sind Referenden nicht grundsätzlich verboten, aber im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen nicht zulässig. In Estland verbietet § 106 Abs. (1) Verf. Referenden über die Zustimmung oder Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen. Das Referendum zum EU-Beitritt war eine punktuelle Ausnahme, die nur auf den Beitritt zielte, nicht aber auf spätere Änderungen oder Novierungen der Primärverträge. Daher kann in Estland das Volk der Europäischen Verfassung oder anderen Änderungen der EU-Verträge nicht zustimmen.

Am problematischsten hat sich in der Praxis die Regelung in Ungarn erwiesen. Hier verbietet § 28/C Abs. (5) Buchst. b) Volksabstimmungen “über Verpflichtungen aus einem geltenden völkerrechtlichen Vertrag bzw. über den Inhalt von Gesetzen, die diese Verpflichtungen beinhalten”. Anders als in Estland darf das Volk zwar über die Eingehung völkerrechtlicher Verträge entscheiden, aber wenn ein Vertrag einmal geschlossen worden ist, soll ein Referendum nicht die innerstaatliche Erfüllung völkervertraglicher Pflichten verhindern können. Diese Vorschrift wurde bei der Ratifizierung der Europäischen Verfassung aktuell. Eine Volksinitiative wollte erreichen, dass das Zustimmungsgesetz zur Europäischen Verfassung zum Referendum gestellt wurde. Gegen die Zulassung der Volksinitiative wurde Rechtsschutz beim Verfassungsgericht eingelegt, vor allem wegen des europafeindlichen, politischen extremen Hintergrunds der Volksinitiative. Das Verfassungsgericht erklärte die Volksinitiative grundsätzlich

³¹ Art. 84 Ziff. 5 Verf. Bulgarien; Art. 93 Abs. (2) Verf. Slowakei.

³² Art. 90 Abs. (3), (4) Polen; Art. 3a Abs. (2) Verf. Slowenien.

für zulässig, aber unmittelbar danach ratifizierte das Parlament die Europäische Verfassung, und damit war eine völkerrechtliche Verpflichtung im Sinne von § 28/C Abs. (5) Buchst. b) Verf. entstanden³³. Damit war für die Zukunft eine Volksabstimmung über die Ratifizierung ausgeschlossen; bei weiteren EU-Änderungsverträgen ist jedoch ein Referendum so lange möglich, bis Ungarn dem Vertrag völkerrechtlich verbindlich zugestimmt hat.

Gerade der ungarische Fall zeigt, wie leicht Probleme entstehen können, wenn die besonderen Verfassungsprobleme einer EU-Mitgliedschaft mit den allgemeinen Vorschriften der Verfassung gelöst werden müssen. Die entscheidenden Vorschriften des § 28/C Verf. Ungarn regeln alle Referenden, und die speziellen EU-Klauseln in § 2/A und § 79 Verf. Ungarn enthalten zu Referenden über weitere Integrationsschritte nach dem Beitritt keine Bestimmungen. Auch die Vorschriften in der lettischen und der litauischen Verfassung mit ihren vagen Bestimmungen (“substanzielle Änderungen”, “wichtigere Fragen des Lebens des Staates”) können sehr schnell Anlass zu Unsicherheiten und damit auch zu politischen Manipulationen geben, und ihre Auslegung kann im konkreten Fall zur Sache des Verfassungsgerichts werden. Dass dies bei der Ratifizierung der Europäischen Verfassung nicht geschehen ist, liegt vor allem an dem geringen Interesse, das die Öffentlichkeit in den beiden baltischen Staaten der Europäischen Verfassung entgegen gebracht hat. Als Lehre für den kroatischen Verfassungsgeber kann jedoch festgehalten werden, dass er nicht nur die Fragen des Beitritts, sondern auch die Fragen weiterer Souveränitätsübertragungen im Zuge der europäischen Integration durch eindeutige spezielle Verfassungsvorschriften regeln sollte. Dann sind die politischen Spielregeln klar und eignen sich nicht für Manipulationen.

3. NEUE BALANCE ZWISCHEN DEN OBERSTEN VERFASSUNGSORGANEN

Der dritte und letzte große Fragenkreis, dem sich die Verfassung eines Beitrittskandidaten widmen muss, ist die Neugestaltung der Balance zwischen den obersten Verfassungsorganen. Innerhalb der Gemeinschaftsorgane wird vor allem die nationale Exekutive tätig, d.h. die Regierungen und, wenn das nationale Verfassungsrecht dies vorsieht, das Staatsoberhaupt. Auf die Rechtsetzungstätigkeit der EU haben die nationalen Regierungen entscheidenden Einfluss. Dadurch verschieben sich in allen Fragen, in denen die EU Kompetenzen hat, die Gewichte weg von der nationalen Legislative hin zur nationalen Exekutive. Dies ist durch das EU-Primärrecht vorgegeben und kann daher von nationalen Regelungen nicht

³³ Verfassungsgerichtsentscheidung 58/2004. (XII. 14.) AB; Parlamentsbeschluss 133/2004. (XII. 23.) OGY über die Ratifizierung des Vertrags über die Schaffung der europäischen Verfassung. Näher dazu Küpper (s.o. Fn.), S. 295-297; Varga, István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn, ebd., S. 303-310.

geändert werden, auch von den Verfassungen nicht. Aus dieser Tatsache speist sich das Gefühl, dass die nationalen Parlamente “entpolitisiert” werden und nur noch “verrechtlichte” Entscheidungen über die technischen Details der Umsetzung des EU-Rechts treffen können, aber keine eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume mehr haben³⁴.

Dennoch kann und muss das nationale Verfassungsrecht auf diese Schwächung der Legislative und Stärkung der Exekutive reagieren. Dies ist auch in allen osteuropäischen Verfassungen geschehen. Ziel der Änderungen ist es, der Legislative verlorene Einflussmöglichkeiten zurück zu geben und das durch den Beitritt entstandene Übergewicht der Exekutive auszugleichen. An dieser Stelle kann nur auf das Problem hingewiesen werden. Die konkrete Lösung hängt in starkem Maße von den Einzelheiten des nationalen Regierungssystems und der konkreten Balance zwischen den Verfassungsorganen ab. Auf diese Details muss die Lösung abgestimmt werden. Es gibt daher kein Patentrezept, weshalb für jede Verfassung separat überlegt werden muss, wie das Parlament Einfluss auf die Tätigkeit der Regierung in den Organen der EU nehmen kann.

Dennoch können rechtsvergleichend einige Mittel aufgezeigt werden, derer sich die osteuropäischen Verfassungen bedienen, um dieses Ziel zu erreichen. Dazu gehören vor allem

- die Pflicht der Exekutive, das Parlament vorab über geplante Maßnahmen zu unterrichten;
- die Formulierung eines Standpunkts durch das Parlament, der für die Regierung von mehr oder weniger großer Verbindlichkeit ist; und
- die Pflicht der Exekutive, Abweichungen vom Standpunkt des Parlaments nachträglich vor dem Parlament zu begründen.

Durch eine umfassende Informationspflicht kann das Parlament den Informationsvorsprung der Regierung einholen. Wichtig ist, dass die Regierung das Parlament im Vorfeld über Maßnahmen informiert, die in Brüssel geplant sind. Das erlaubt es dem Parlament, sich eine Meinung darüber zu bilden, was die nationale Regierung in Brüssel tun sollte. Einige Verfassungen versehen diesen Standpunkt des Parlaments mit einer gewissen Verbindlichkeit. Allerdings kann die Verbindlichkeit nur bewirken, dass die Regierung den Standpunkt des Parlaments als Ausgangspunkt für ihre Verhandlungen in Brüssel nehmen muss. Eine weiter gehende Verbindlichkeit würde der Regierung während der Verhandlungen mit den anderen Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen die Flexibilität zu Kompromissen nehmen; eine solche nationale Regelung würde das Funktionieren der Gemeinschaftsorgane gefährden und wäre damit gemeinschaftsrechtswidrig. Zulässig ist aber eine nationale Regelung, die der

³⁴ Dass dieser Eindruck falsch sein kann, hat das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005 (Europäischer Haftbefehl) gezeigt: Es hat den nationalen Gesetzgeber daran erinnert, dass er sehr wohl Spielräume bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht hat und diese Spielräume auch nutzen muss; er darf sich nicht – wie beim Europäischen Haftbefehl geschehen – hinter der gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Umsetzung “verstecken”.

Regierung zur Pflicht macht, zu Beginn ihrer Verhandlungen den Standpunkt ihres Parlaments zu vertreten. Schließlich ermöglicht die Pflicht der Regierung, Abweichungen vom Standpunkt des Parlaments im Nachhinein zu begründen, eine Ex-Post-Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Wichtig ist, dass die gewählten Vorschriften präzise auf die Verhältnisse in Bezug auf die Gemeinschaftsorgane zugeschnitten sind. Nur dann ermöglichen sie dem Parlament eine effektive Kontrolle und damit einen gewissen Ausgleich für seinen Machtverlust gegenüber der Regierung. Allgemeine Instrumente einer parlamentarischen Demokratie wie etwa das Misstrauensvotum sind wegen ihres Ausnahmecharakters hierzu nicht geeignet.

Schließlich kann auch das Parlament selbst einiges tun, um nicht völlig entmachtet zu werden. Gute Erfahrungen haben die Parlamente gemacht, die die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung in Fragen der EU-Mitgliedschaft nicht dem Plenum, sondern einem spezialisierten Europaausschuss übertragen. Ein Ausschuss ist schneller und präziser als das schwerfällige Plenum in der Lage, Kontrolle effektiv auszuüben und die großen Mengen spezialisierter Information sinnvoll zu verarbeiten. Diese Frage der Selbstorganisation des Parlaments muss nicht unbedingt in der Verfassung geregelt sein; hierzu reicht auch ein einfaches Gesetz oder die Geschäftsordnung des Parlaments.

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Die Erfahrungen der osteuropäischen Neumitglieder und Beitrittskandidaten zeigen, dass die Verfassungsprobleme eines EU-Beitritts und einer EU-Mitgliedschaft zu bewältigen sind. Präzise, auf die Besonderheiten der supranationalen Integration abgestimmte Vorschriften können besser als allgemeine Regeln für die auftretenden politischen Fragen und Konflikte verbindliche Spielregeln aufstellen. Andererseits sollte eine Überfrachtung der Verfassung mit Details vermieden werden, schon weil dadurch die Verfassung zu unflexibel wird, um noch nicht vorhersehbare Konstellationen zu bewältigen.

Die einschlägigen Verfassungsnormen

1. BULGARIEN:

Verfassung:

Art. 4. (3) Die Republik Bulgarien beteiligt sich an dem Aufbau und der Entwicklung der Europäischen Union.

Art. 84. Die Volksversammlung

5. beschließt die Durchführung eines nationalen Referendums;

Art. 85. (1) Die Volksversammlung ratifiziert und kündigt durch Gesetz die völkerrechtlichen Verträge, die

9. der Europäischen Union Kompetenzen überlassen, welche sich aus dieser Verfassung ergeben.

(2) Das Gesetz über die Ratifizierung des völkerrechtlichen Vertrags gemäß Abs. (1) Ziff. 9 wird mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Abgeordneten angenommen.

Art. 98. Der Präsident der Republik

1. ... setzt ein Datum für die Abhaltung eines nationalen Referendums fest, wenn dafür ein Beschluss der Volksversammlung vorliegt;

2. Estland:

Verfassung:

§ 105. (1) Das Parlament hat das Recht, einen Gesetzesentwurf oder jede das Staatsleben betreffende Frage einer Volksabstimmung zu unterwerfen.

§ 106. (1) Einer Volksabstimmung dürfen Fragen ... der Ratifikation oder Kündigung von internationalen Verträgen ... nicht unterworfen werden.

§ 123. (2) Wenn estnische Gesetze oder andere Normativakte den vom Parlament ratifizierten internationalen Verträgen widersprechen, gelten die Bestimmungen der Verträge.

Gesetz über die Änderung der Verfassung der Republik Estland vom 14. September 2003:

In einem Referendum, das am 14. September 2003 auf der Grundlage von § 162 der Verfassung der Republik Estland abgehalten wurde, hat das Volk Estlands das folgende Verfassungsänderungsgesetz angenommen:

§ 1. Estland kann in Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der Verfassung der Republik Estland der Europäischen Union angehören.

§ 2. Angesichts von Estlands Beitritt zur Europäischen Union nimmt die Verfassung Estlands Rücksicht auf die Rechte und Pflichten, die sich aus dem Unionsvertrag ergeben.

§ 3. Dieses Gesetz kann nur durch ein Referendum geändert werden.

§ 4. Dieses Gesetz tritt drei Monate nach dem Datum seiner Verkündung in Kraft³⁵.

3. Lettland:

Verfassung:

Art. 68. (1) Alle völkerrechtlichen Verträge, die sich auf Angelegenheiten beziehen, die durch Gesetzgebung zu regeln sind, bedürfen der Ratifizierung durch das Parlament.

(3) Über die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union wird durch ein landesweites Referendum entschieden, das vom Parlament beschlossen wird.

³⁵ Es trat am 14. Dezember 2003 in Kraft.

(4) Über substantielle Änderungen in den Bedingungen der Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union wird durch ein landesweites Referendum entschieden, wenn ein solches Referendum von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Parlaments beantragt wird.

Art. 79. Eine Verfassungsänderung, die einem landesweiten Referendum unterbreitet wird, gilt als angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten dafür gestimmt hat. Ein Gesetzentwurf, die Entscheidung über die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union oder über substantielle Änderungen in den Bedingungen dieser Mitgliedschaft, die einem landesweiten Referendum unterbreitet wird, gelten als angenommen, wenn die Anzahl der Wähler mindestens halb so hoch ist wie die der Wähler, die an der vorhergehenden Parlamentswahl teilgenommen haben, und wenn die Mehrheit für den Gesetzentwurf, für die Mitgliedschaft Lettlands in der Europäischen Union oder für die substantiellen Änderungen in den Bedingungen dieser Mitgliedschaft gestimmt hat.

4. Litauen:

Verfassung:

Art. 9. (1) Wichtigere Fragen des Lebens des Staates und des Volkes werden durch Referendum entschieden.

Art. 69. (4) Gesetzesbestimmungen der Republik Litauen können auch durch ein Referendum verabschiedet werden.

Art. 148. (2) Allein durch ein Referendum dürfen die Bestimmungen des ersten Abschnitts, "Der litauische Staat", sowie des vierzehnten Abschnitts, "Änderung der Verfassung", geändert werden.

Art. 150. Bestandteile der Verfassung der Republik Litauen sind:

(...)

- der Verfassungsakt der Republik Litauen vom 13. Juli 2004 über die Mitgliedschaft der Republik Litauen in der Europäischen Union.

Verfassungsakt der Republik Litauen über die Mitgliedschaft der Republik Litauen in der Europäischen Union:

Der Seimas der Republik Litauen,

in Ausübung des Willens der Bürger der Republik Litauen, der in dem Referendum vom 10. und 11. Mai 2003 über die Mitgliedschaft der Republik Litauen in der Europäischen Union erklärt worden ist,

(...)

beschließt und verkündet diesen Verfassungsakt:

1. Die Republik Litauen, als Mitgliedstaat der Europäischen Union, teilt mit der Europäischen Union oder anvertraut ihr die Befugnisse staatlicher Institutionen in den in den grundlegenden Verträgen der Europäischen Union vorgesehenen Bereichen und so weit, dass sie zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsam ihre mitgliedschaftlichen Verpflichtungen in diesen Bereichen erfüllt und auch ihre mitgliedschaftlichen Rechte genießt.

2. Die Rechtsnormen der Europäischen Union sind ein integraler Teil der Rechtsordnung der Republik Litauen. Wenn dies aus den Gründungsverträgen der Europäischen Union hervorgeht, werden die Rechtsnormen der Europäischen Union unmittelbar angewandt, und im Falle einer Kollision von Rechtsnormen haben sie Vorrang vor den Gesetzen und anderen Rechtsakten der Republik Litauen.

5. Polen:

Verfassung:

Art. 90. (1) Aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags kann die Republik Polen einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ die Kompetenz von Organen der staatlichen Gewalt in bestimmten Angelegenheiten übertragen.

(2) Das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag im Sinne des Abs. 1 wird vom Sejm mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl und vom Senat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Senatoren angenommen.

(3) Die Zustimmung zur Ratifizierung eines solchen Vertrages kann auch in einer Volksabstimmung gemäß Art. 125 beschlossen werden.

(4) Ein Beschluss über die Weise, in welcher der Ratifizierung zugestimmt werden soll, wird vom Sejm mit absoluter Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl angenommen.

Art. 91. (2) Ein völkerrechtlicher Vertrag, der ratifiziert wurde, nachdem die Zustimmung in einem Gesetz erklärt worden war, hat Vorrang vor einem Gesetz, sofern sich dieses Gesetz nicht mit dem Vertrag vereinbaren lässt.

(3) Sofern dies sich aus dem von der Republik Polen ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag, der eine internationale Organisation konstituiert, ergibt, wird das von dieser erlassene Recht unmittelbar angewandt und hat Vorrang im Falle einer Kollision mit den Gesetzen.

Art. 125. (3) Hat am Referendum mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen, so ist das Ergebnis des Referendums bindend.

6. Rumänien:

Verfassung:

Titel VI Euro-atlantische Integration

Art. 148.³⁶ Integration in die Europäische Union

³⁶ Das verfassungsändernde Gesetz fügte diesen Artikel unter der Nummer 1451ein. Die Neuverkündung anlässlich der Verfassungsänderung führte zu einer Neu Nummerierung, in der die zitierte Bestimmung die Nummer 148 erhielt. Der Leser sollte sich vor Augen halten, dass Art. 148 rumän. Verf. i.d.F. v. 18.9.2003 in anderen Quellen auch als Art. 1451zitiert sein kann. Dasselbe gilt für die Titelnummerierung: Der Titel wurde eingefügt als Titel VI und in der Neubekanntmachung zu Titel VI.

(1) Der Beitritt Rumäniens zu den Gründungsverträgen der Europäischen Union zum Zweck der Übertragung bestimmter Zuständigkeiten an die Gemeinschaftsinstitutionen sowie der gemeinsamen Ausübung der in diesen Verträgen vorgesehenen Kompetenzen mit den anderen Mitgliedstaaten erfolgt durch ein Gesetz, das in gemeinsamer Sitzung der Abgeordnetenkammer und des Senats mit einer Zweidrittelmehrheit der Anzahl der Abgeordneten und Senatoren verabschiedet wird.

(2) Nach dem Beitritt haben die Bestimmungen der Gründungsverträge der Europäischen Union sowie die weiteren verbindlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, unter Berücksichtigung der Regelungen des Beitrittsvertrags, Vorrang vor entgegenstehenden Bestimmungen des nationalen Rechts.

(3) Auf die Beschlüsse über die Änderung der Gründungsverträge finden die Vorschriften der Absätze 1 und 2 entsprechende Anwendung.

7. Slowakische Republik:

Verfassung:

Art. 7. (2) Die Slowakische Republik kann mit einem völkerrechtlichen Vertrag, der ratifiziert und nach den gesetzlichen Bestimmungen veröffentlicht worden ist, oder auf Grund eines solchen Vertrags die Ausübung eines Teils ihrer Rechte auf die Europäische Gemeinschaft oder die Europäische Union übertragen. Rechtlich verbindliche Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union haben Vorrang vor Gesetzen der Slowakischen Republik. Die Übernahme von rechtlich verbindlichen Akten, die einer Umsetzung bedürfen, erfolgt durch Gesetz oder durch eine Regierungsverordnung gemäß Art. 120 Abs. 2.

(5) Völkerrechtliche Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten und völkerrechtliche Verträge, für deren Durchführung ein Gesetz erforderlich ist, und völkerrechtliche Verträge, die natürlichen oder juristischen Personen unmittelbar Rechte gewähren oder Pflichten auferlegen, und die nach den gesetzlichen Vorschriften ratifiziert und verkündet wurden, haben Vorrang vor den Gesetzen.

Art. 84. (4) Für die Annahme oder Änderung der Verfassung, eines Verfassungsgesetzes, zur Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag gemäß Art. 7 Abs. 2, für die Annahme eines Beschlusses über die Abberufung des Präsidenten der Slowakischen Republik, für die Erhebung einer Anklage gegen den Präsidenten und zur Kriegserklahrung an einen anderen Staat ist die Zustimmung einer Mehrheit von mindestens drei Fünfteln aller Abgeordneten notwendig.

Art. 93. (2) Durch Referendum kann auch über andere wichtige Fragen des öffentlichen Interesses entschieden werden.

Art. 98. (1) Das Ergebnis eines Referendums ist gültig, wenn mindestens die Hälfte aller wahlberechtigten Bürger an ihm teilgenommen hat und die Entscheidung durch die absolute Mehrheit der Referendumsteilnehmer gefällt wurde.

(2) Anträge, die durch ein Referendum angenommen wurden, verkündet das Parlament der Slowakischen Republik wie ein Gesetz.

8. Slowenien:

Verfassung:

Art. 3.a (1) Slowenien kann durch einen völkerrechtlichen Vertrag, der von der Staatsversammlung mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen aller Abgeordneten ratifiziert wird, die Ausübung von Teilen der Souveränitätsrechte auf internationale Organisationen übertragen, die auf der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und den Prinzipien des Rechtsstaates gründen, sowie einem Verteidigungsbündnis mit Staaten beitreten, die auf Achtung dieser Werte gründen.

(2) Vor der Ratifizierung des völkerrechtlichen Vertrags aus dem vorherigen Absatz kann die Staatsversammlung einen Volksentscheid ausschreiben. Der Vorschlag ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der gültig abgegebenen Wählerstimmen für diesen Vorschlag abgegeben wurde. Die Staatsversammlung ist an den Ausgang des Volksentscheids gebunden. Wenn der Volksentscheid durchgeführt wurde, ist es nicht zulässig, wegen des Gesetzes über die Ratifizierung eines solchen völkerrechtlichen Vertrags einen Volksentscheid auszuschreiben.

(3) Rechtsakte und Entscheidungen, die im Rahmen der internationalen Organisationen verabschiedet wurden, auf die Slowenien Teile der Ausübung der Souveränitätsrechte überträgt, werden in Slowenien gemäß der Rechtsordnung dieser Organisation angewendet.

9. Tschechische Republik:

Verfassung:

Art. 10. Verkündete Verträge, deren Ratifizierung das Parlament zugestimmt hat und an die die Tschechische Republik gebunden ist, bilden einen Teil der Rechtsordnung; wenn ein Vertrag etwas anderes vorsieht als ein Gesetz, wird der Vertrag angewendet.

Art. 10a. (1) Mit einem völkerrechtlichen Vertrag können einige Befugnisse von Organen der Tschechischen Republik auf internationale Organisationen oder Institutionen übertragen werden.

(2) Zur Ratifizierung eines in Abs. 1 genannten Vertrags bedarf es der Zustimmung des Parlaments, sofern ein Verfassungsgesetz nicht bestimmt, dass zur Ratifizierung eine Zustimmung, die in einem Referendum gegeben wird, nötig ist.

Art. 39. (4) Zur Annahme eines Verfassungsgesetzes und zur Billigung eines internationalen Abkommens gemäß Art. 10a Abs. 1 ist die Zustimmung einer Mehrheit von drei Fünfteln aller Abgeordneten und einer Mehrheit von drei Fünfteln der anwesenden Senatoren notwendig.

Art. 112. (1) Die Verfassungsordnung der Tschechischen Republik bilden diese Verfassung, die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten, die Verfassungsgesetze, die nach dieser Verfassung angenommen wurden ... und die

Verfassungsgesetze, die nach dem 6. Juni 1992 vom Tschechischen Parlament angenommen wurden.

Verfassungsgesetz Nr. 515/2002 über das Referendum über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union v. 14.11.2002:

Art. 1. (1) Die Entscheidung über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union wird alleine durch Volksabstimmung getroffen.

(2) Die Frage der Volksabstimmung lautet: "Stimmen Sie zu, dass die Tschechische Republik gemäß dem Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union ein Mitgliedstaat der Europäischen Union wird?"

Art. 3. (1) Wenn der Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union in der Volksabstimmung gemäß Art. 2 nicht gebilligt wird, kann ein erneuter Antrag auf Abhaltung einer Volksabstimmung in derselben Frage von der Regierung, zusammen mit mindestens zwei Fünfteln der Abgeordneten oder zusammen mit mindestens zwei Fünfteln der Senatoren, eingereicht werden.

(2) Der Antrag auf Abhaltung einer Volksabstimmung wird dem Präsidenten der Republik vorgelegt.

(3) Die Volksabstimmung kann frühestens nach zwei Jahren ab dem Zeitpunkt, an dem der Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union von der vorhergehenden Volksabstimmung nicht gebilligt wurde, abgehalten werden.

Art. 5. (1) Der Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union wird durch Volksabstimmung gebilligt, wenn die absolute Mehrheit derjenigen, die an der Abstimmung teilnehmen, die Frage der Volksabstimmung mit ja beantworten.

(2) Die Verkündung des Ergebnisses der Volksabstimmung, die den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union billigt, ersetzt die Zustimmung des Parlaments zur Ratifizierung des Vertrags über den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union.

10. Ungarn:

Verfassung:

§ 2/A. (1) Die Republik Ungarn kann, um in der Europäischen Union als Mitgliedstaat teilzunehmen, auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags – in dem Maße, wie es zur Ausübung der Rechte und zur Erfüllung der Pflichten, die aus den Verträgen zur Gründung der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaften (in der Folge: Europäische Union) fließen, notwendig ist – einzelne ihrer aus der Verfassung stammenden Befugnisse mit den übrigen Mitgliedstaaten gemeinsam ausüben; diese Ausübung von Befugnissen kann auch selbstständig durch die Institutionen der Europäischen Union erfolgen.

(2) Zur Ratifizierung und Verkündung des völkerrechtlichen Vertrags gemäß Abs. 1 sind die Stimmen von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten notwendig.

§ 7. (1) Die Rechtsordnung der Republik Ungarn akzeptiert die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts und sichert weiterhin die Übereinstimmung zwischen den völkerrechtlichen Verpflichtungen und dem inneren Recht.

§ 28/B. (1) Gegenstand einer landesweiten Volksabstimmung und landesweiten Volksinitiative kann jede Frage sein, die in den Kompetenzbereich des Parlaments fällt.

§ 28/C. (5) Eine landesweite Volksabstimmung kann nicht abgehalten werden:

b) über Verpflichtungen aus einem geltenden völkerrechtlichen Vertrag bzw. über den Inhalt von Gesetzen, die diese Verpflichtungen beinhalten;

§ 79. *Eine verbindliche landesweite Volksabstimmung ist über den Beitritt zur Europäischen Union gemäß dem Beitrittsvertrag abzuhalten. Der Zeitpunkt der Volksabstimmung ist der 12. April 2003. Die zur Volksabstimmung zu stellende Frage lautet: "Stimmen Sie zu, dass die Republik Ungarn ein Mitglied der Europäischen Union wird?"*³⁷.

USTAVNOPRAVNI PREDUVJETI PRISTUPA EU U SVJETLU ISKUSTAVA NEDAVNO PRISTUPJELIH OSAM ISTOČNOEUROPSKIH NOVIH ČLANOVA

Ein Staat, der der EU beitreten will, muss in seiner Verfassung mehrere Probleme regeln. Erstens muss die Verfassung die Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die EU zum Zeitpunkt des Beitritts und ggf. bei weiteren Integrationsschritten (Stichwort: Europäische Verfassung) erlauben. Zu regeln ist der Umfang der weggebbaren Rechte und auch das Verfahren der Übertragung, v.a. wenn ein Referendum obligatorisch sein soll. Zweitens müssen die Kompetenzen zwischen Regierung und Parlament im Rahmen der Gewaltenteilung neu ausbalanciert werden, denn die staatlichen Kompetenzen im Zusammenhang mit der EU liegen bei der Regierung. Das Parlament muss die Regierung bei der Ausübung dieser Kompetenzen wirksam kontrollieren können, wofür es vorab Informations- und Entscheidungsrechte benötigt. Drittens müssen inhaltliche Widersprüche zum Gemeinschaftsrecht aus der Verfassung entfernt werden.

Schlüsselworte: *Übertragung nationaler Hoheitsrechte, Gewaltenteilung, inhaltliche Widersprüche zum Gemeinschaftsrecht*

³⁷ § 79 tritt gemäß § 11 Abs. 3 des verfassungsändernden Gesetzes, das ihn in die Verfassung eingefügt hat, an dem Tage außer Kraft, an dem das Gesetz in Kraft tritt, das den EU-Beitrittsvertrag Ungarns verkündet. Damit ist § 79 Verf. seit dem 1.5.2004 außer Kraft, weshalb er hier kursiv gesetzt ist.