

BVG-Urteil zum Vertrag von Lissabon Welche Folgen für den europäischen Einigungsprozess?

Zusammenfassung der Mittagsdebatte am 7. September 2009

Am 7. September fand auf Einladung der Konrad Adenauer Stiftung und der Robert Schuman Stiftung eine Debatte mit bekannten Staatsrechtlern, Mitgliedern des Conseil d'Etat (französischer Staatsrat) und Experten des europäischen Integrationsprozesses statt. Anlass war das am 30. Juni 2009 verkündete Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon.

Das Urteil stieß in Deutschland auf ein unterschiedliches Echo. Nach anfänglicher Genugtuung über die von Karlsruhe bestätigte Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrages wurden kritische Stimmen im In- und Ausland laut, das Urteil könne den Ratifikationsprozess in Deutschland verlangsamen und die Anwendung des Vertrags beeinträchtigen. In Frankreich fand die Karlsruher Entscheidung eine ausgewogene Bewertung, jedoch gingen kritische Stimmen mit Deutschland umso härter ins Gericht. So bezeichnete die überparteiliche Tageszeitung *Le Monde* am 17. Juli 2009 das Urteil als „Begräbnis“ der Idee eines föderalen Europas: „Am 30. Juni hat das deutsche Bundesverfassungsgericht dem Ideal einer europäischen Föderation ein Ende gesetzt: Der Staat wird nicht mehr Souveränität abgeben können, ohne die Verfassung ändern zu müssen.“

Diese kontroverse Berichterstattung um das Karlsruher Urteil war Anlass für die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Robert-Schumann-Stiftung den bekannten deutschen Staatsrechtler und Politiker, Prof. Rupert Scholz, Vorsitzender der Gemeinsamen Verfassungskommission (1991-1993), und die ebenso bekannte französische Professorin für Verfassungs- und Europarecht, Prof. Anne Levade, die u.a. an französischen Verfassungsrevisionen mitwirkte, einzuladen. Ziel war im Rahmen eines Fachgesprächs deutsch-französische Missverständnisse aus dem Weg zu räumen und die tatsächliche Tragweite dieses BVerfG-Urteils für die weitere europäische Integration zu diskutieren.

Vortrag von Rupert Scholz

Der deutsche Verfassungsrechtler Professor Dr. Rupert Scholz führte die Diskussion ein, indem er die Kommentierung des Urteils aus *Le Monde* und sonstige kritische Stimmen zum Karlsruher Richterspruch nach dem Motto „Deutschland würde fortan nicht mehr Motor der europäischen Integration sein können“ als nicht zutreffend zurückwies. Er betonte, dass er sich zu den ausdrücklichen Befürwortern dieses Urteils zähle, da es mehr „Rechtssicherheit, mehr Rechtsklarheit, und vor allem auch mehr demokratische Legitimation“ nicht nur für den Vertrag von Lissabon, sondern insgesamt auch für die weitere Entwicklung der Europäischen Union garantiere.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigte die Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrages. Es erklärte gleichzeitig jedoch auch die vorgesehenen Begleitgesetze des Bundes zur Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an Akten der Europäischen Union wegen mangelnder demokratischer Rechtsgestaltung für verfassungswidrig. Keineswegs sei, so Prof. Scholz, diese Entscheidung aus Karlsruhe überraschend oder neuartig, sie rufe lediglich die im Grundgesetz verankerten Prinzipien der Demokratie in Erinnerung. Das Bundesverfassungsgericht habe in diesem Sinne schon früher den

europäischen Einigungsprozess bedeutsam geprägt. So hätten die Karlsruher Richter in der Vergangenheit z.B. einen mit dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz gefordert und nur unter dieser Voraussetzung darauf verzichtet, Hoheitsakte der EG oder EU auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten zu prüfen (sog. „Solange“- Rechtsprechung). Darüber hinaus habe, wie er betonte, das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Maastricht-Vertrag den Begriff des „Staatenverbundes“ für die europäische Union geprägt. Diese Bezeichnung beschreibe ein Gebilde, das zwar über den bloßen Staatenbund hinausgewachsen sei, andererseits aber noch nicht den Status eines eigenständigen Bundesstaates erreicht habe. Dieser Begriff sei heute in vielen Mitgliedstaaten der EU in die staatsrechtliche Terminologie eingegangen.

Mit diesen Entscheidungen habe das Bundesverfassungsgericht also schon in der Vergangenheit Kompetenzüberschreitungen aus Brüssel korrigiert bzw. verhindert und somit den europäischen Integrationsprozess positiv beeinflusst. Das jetzige Urteil zum Vertrag von Lissabon sei genauso zu verstehen.

Rechtliche Grundlage für das Karlsruher Urteil sei Artikel 23 des Grundgesetzes, der so genannte „Europa-Artikel“. Das Bundesverfassungsgericht erinnere an die hier fest verankerte Verpflichtung der EU, sich dem Prinzip der Subsidiarität zu unterwerfen. Diese grundlegende Voraussetzung für die Übertragung von Hoheitsrechten an die EU wären, so Professor Scholz, von Brüssel in der Vergangenheit vernachlässigt worden. Das Bundesverfassungsgericht unterstreiche demgemäß mit seinem Urteil vom 30. Juni, dass die EU nach wie vor keine souveräne Eigenstaatlichkeit besitze, sondern diese nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liege.

Artikel 23 des Grundgesetzes fordere zudem, dass die Europäische Union in ihrer Gestaltung „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ entspreche, und einen dem Grundgesetz „im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz“ gewährleiste. Diese Bedingung sähe das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht vollends erfüllt. Das europäische Parlament sei nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kein ausreichend demokratisches Legitimationsorgan, weil es nicht auf dem demokratischen Urprinzip des „One-Man-One-Vote“ beruhe. Durch die proportionale Verteilung der Stimmen für die 785 Abgeordneten auf die einzelnen Mitgliedstaaten, sehe das Bundesverfassungsgericht die Wahlrechtsgleichheit der Unionsbürger nicht gegeben, so Prof. Scholz. Die nationalen Parlamente hätten folglich, nach dem Urteil aus Karlsruhe, über die Vertragswerke der EU – das so genannte „europäische Primärrecht“ – zu entscheiden. Gehe es andererseits nicht um Änderungen des Primärrechts oder um Kompetenzerweiterungen der EU, so dürften die Vertreter der Bundesregierung weiterhin ohne parlamentarische Legitimation durch Bundestag und Bundesrat im Rat der EU abstimmen.

Wie Prof. Scholz weiter ausführte, fordere das Bundesverfassungsgericht „hinsichtlich der Zuständigkeiten der EU, dass bestimmte Rechtsbereiche auch als solche in der vorrangigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben, weil diese anderenfalls in ihrer Eigenständigkeit bzw. in ihrer eigenen Identität bedroht würden. Dies gilt vor allem für grundlegende Fragen in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und Zivilsachen, in den Außenwirtschaftsbeziehungen, in der gemeinsamen Verteidigung, in sozialen sowie in kulturellen Belangen.“ Prof. Scholz merkt an dieser Stelle kritisch an, dass diese vom Bundesverfassungsgericht dezidierten Aussagen etwas zu konkret formuliert seien. Die Gefahr bestünde, dass sie zukünftig mit einer weiteren europäischen Integration kollidierten. Beispielsweise könne das Vorhaben einer gemeinsamen europäischen Armee, aufgrund dieser detaillierten deutschen Rechtsprechung, nicht ohne Änderung des Grundgesetzes umgesetzt werden.

Sensationell sei an dem Urteilspruch, laut Scholz, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur das Subsidiaritätsprinzip stärke, sondern zukünftig auch bei Verstößen gegen dieses Prinzip selbst von deutschen Klägern angerufen werden könne. Statt ein Blockade-Instrument für Bundestag und Bundesrat bezüglich der Europapolitik zu sein, stärke das Urteil aus Karlsruhe jedoch deren Mitsprachrechte. Die verblasste Europa-Euphorie, die heute vielerorts beanstandet werde, sei, nach Meinung von Professor Scholz, die Auswirkung eines zu schnell,

zu weit reichenden Integrationsprozesses der EU. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei insofern angemessen und hilfreich, um eine ausufernde Kompetenzüberschreitung aus Brüssel zu verhindern und dem europäischen Integrationsprozess die notwendige Zeit zur Reife zu geben: „Wenn die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hier zu den nötigen Bewusstseinsänderungen beiträgt, dann hat sie einen großen Beitrag nicht nur zur akzeptanzmäßigen und demokratischen Festigung des europäischen Einigungsprozesses geleistet, dann hat sie auch die weiteren Perspektiven des europäischen Einigungsprozesses auf eine richtige Fahrbahn gelenkt.“

Vortrag von Anne Levade

Die Tatsache, dass das Urteil des BverfG vom 30. Juni 2009 erst einige Monate nach den vorgetragenen Plädoyers verabschiedet wurde, deutet auf die Gründlichkeit und Intensität hin, mit der sich die deutschen Richter dieser Entscheidung gewidmet haben. Auch wenn die Resonanz auf das Urteil in juristischen Kreisen eher verhalten ausgefallen ist, haben ihm Medien und Politik dagegen viel Aufmerksamkeit geschenkt und somit seine Bedeutung unterstrichen.

Das Urteil des BverfG ist erstens vor allem für Deutschland bedeutend, wo es die Innenpolitik vor neue Herausforderungen gestellt hat.

Zweitens spielt es für den Lissabon-Vertragsprozess eine entscheidende Rolle, da es die Befürchtungen, die mit den vor dem Verfassungsgericht eingereichten Klagen verbunden waren, aus dem Weg räumt. Das deutsche Parlament hat schon am 8. und 18. September die neuen Begleitgesetze verabschiedet, die es Bundespräsident Köhler nun erlauben, den Vertrag endgültig zu ratifizieren.

Drittens, und darin liegt ohne Zweifel seine Besonderheit, wirft das Urteil zahlreiche Fragen für die Zukunft der Europäischen Union auf.

Die Vielzahl der Interpretationen, die das Urteil ausgelöst hat, ist nicht verwunderlich, betrachtet man die Länge seiner Ausführungen (421 Punkte). Jeder Leser könnte, indem er nur einen Teil der Urteilsbegründung liest, diese nach Belieben verstehen. Dennoch kann man sich über das Vorgehen der Karlsruher Richter auf den ersten Blick wundern, denn neben der Beantwortung der gestellten Fragen urteilt Karlsruhe explizit auch über die Konstruktion der EU – und deren grundlegende Mängel. Aus diesem Grund darf das Urteil, trotz seiner Vorhersehbarkeit und seiner aus juristischer Sicht geringen Gefahr, nicht mit Gleichgültigkeit behandelt werden.

Das Urteil ist zunächst einmal, bezüglich seiner Antworten auf die Verfassungsmäßigkeit der Begleitgesetze, wenig überraschend. Die Fragen die das Urteil aufgreift, sind längst bekannt und wurden in ähnlicher Weise bereits schon bei der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags in anderen Mitgliedstaaten behandelt. Man erinnere sich besonders an die Diskussion über die Rolle der nationalen Parlamente anlässlich der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags in Frankreich.

Die bewusst formulierten Anmerkungen des BverfG zum Wesen der EU sowie zu den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union überraschen ebenso wenig und wären für das Urteil auch nicht unbedingt nötig gewesen. Erstens hatten die Karlsruher Richter zuvor gar nicht die Möglichkeit, Position zum Vertrag über eine Verfassung Europas zu beziehen. Die geforderte Überprüfung des Reformvertrags gab ihnen erst die Gelegenheit, sich zu diesem zu äußern. Zweitens haben die Verfassungsgerichte der anderen Mitgliedstaaten in den letzten fünf Jahren ihre Rechtssprechung bezüglich der Verhältnisse zwischen den einzelnen Gerichtshöfen weiter entwickelt und verfeinert. Es ist also legitim, dass sich das Bundesverfassungsgericht dieser Rechtssprechung anschließen wollte.

Zuletzt war die Entscheidung vom 30. Juni auch inhaltlich absehbar, insbesondere bezüglich des Transfers von Kompetenzen und des demokratischen Prinzips. Bei näherer Betrachtung werden zahlreiche Ähnlichkeiten zwischen dem BverfG-Urteil vom 30. Juni 2009 und dem BverfG-Urteil vom 12. Oktobers 1993 deutlich, welches im Übrigen sechzehn Jahre später immer noch häufig zitiert wird. Es überrascht folglich nicht, dass das BverfG in seinem neuen Urteil die schon mehrmals formulierte Androhung bestätigt, sich im Namen der nationalen Demokratie der Überschreitung europäischer Kompetenzen zu widersetzen, sofern diese über die vertraglich festgelegten hinausgehen sollten. In diesem aktuellen Urteil wird somit definiert, was das BverfG als die verfassungsrechtliche Identität Deutschlands zu betrachten scheint.

Absehbar war das BverfG-Urteil vom 30. Juni 2009 also, es sollte dennoch nicht banalisiert werden. Das Ausmaß der Reaktionen, die seit seiner Veröffentlichung folgten, spiegelt die Bedeutung wider, die ihm zukommt. Indem es mögliche Entwicklungen ankündigt, wirft das Urteil eine Reihe von Überlegungen auf.

Zunächst, und dies war mit Recht die erste Reaktion, warf das Urteil die Frage nach der abschließenden Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in der Bundesrepublik Deutschland auf. Es ist dennoch kaum nötig, sich zu lange damit aufzuhalten, da die Hindernisse nun mit den erneuerten Begleitgesetzen aus dem Weg geräumt sind.

Darüber hinaus muss man über die Konsequenzen nachdenken, die eine solche Entscheidung in den drei Mitgliedstaaten haben kann, die den Vertrag von Lissabon in ihrem Land noch nicht ratifiziert haben. Das BverfG-Urteil wurde, und wird auch bestimmt in Zukunft, von „Euroskeptikern“ übernommen werden, um ihre Argumente gegen eine Ratifizierung des Lissabon-Vertrags zu untermauern. Genauso kann es aber auch von den Befürwortern des Lissabon-Vertrags argumentativ genutzt werden. Das Urteil kann folglich verschiedene Auswirkungen auf eine bevorstehende Ratifizierung des Vertrages in einem Land haben. Eindeutig ist jedoch, dass das Urteil aus Karlsruhe nicht der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags in Deutschland im Weg steht und somit auch nicht generell als Auslöser einer neuen Blockade betrachtet werden kann.

Dagegen ist eine dritte Überlegung ernst zu nehmen, die sich mit der Wahrnehmung des Urteils von den nationalen Gerichten einerseits, wie auch von dem Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften in Luxemburg andererseits, beschäftigt. Tatsächlich könnte der Mangel an Flexibilität, von dem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil Zeugnis macht, die Fortführung des Dialogs in Europa erschweren.

Erstens scheint das BverfG mit diesem zu einer antagonistischen Beziehung zwischen Nationalstaat und Europäischer Union zurückzukehren. Das Gericht erinnert an die im Artikel 23 GG verankerte Bedingung, dass sich die Europäische Union demokratischen Prinzipien unterwerfen muss und dass dieser Artikel nicht eine bedingungslose europäische Integration bedeutet.

Zum Zweiten ist es, auch wenn es rechtlich korrekt ist zu behaupten, dass die Kompetenzen der Union nur abgeleiteter Natur sein dürfen, umso besorgniserregender, dass das Gericht diese Feststellung mit der verfassungsgemäßen Identität in Verbindung bringt, die es zu verteidigen hat. Das BverfG begreift die Grenzen dieser Identität als unüberwindbar und fordert von der Europäischen Union sie zu respektieren. Der konkrete Inhalt dieser verfassungsgemäßen Identität soll allerdings nur präzisiert werden, falls eine Überschreitung dieser Grenzen bewiesen werden kann. Durch diese unnötig strikte Definition des demokratischen Prinzips erweckt das BverfG den Eindruck, Deutschland hätte eine berechnete Sonderstellung, welche es von der Union aber möglicherweise auch von den übrigen Mitgliedstaaten unterscheidet.

Darüber hinaus ist das Bundesverfassungsgericht der Meinung, dass die proportionale Repräsentation der Mitgliedstaaten der EU nicht den in Artikel 23 verankerten demokratischen Prinzipien entspricht. An dieser Stelle darf man sich zu Recht um die Konsequenzen sorgen, die eine solche Aussage haben kann. Indem das BverfG der Europäischen Union vorwirft sich

nicht an die Formel „One-man-one-Vote“ zu halten, bestreitet es den europäischen Institutionen jegliche demokratische Tauglichkeit, außer zugunsten einer Überrepräsentation der bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten, wogegen die kleineren Länder weniger oder gar nicht repräsentiert wären. Wie ist es im Übrigen zu rechtfertigen, dass ein Staat, im Namen seiner eigenen Identität, ein Grundprinzip der Europäischen Union in Frage stellt? Wie soll zudem der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften überhaupt seine Rechtsprechung anwenden, wenn Deutschland als „mehr“ oder „besser“ demokratisch einzustufen ist, als die anderen Mitgliedstaaten?

Wie man sieht, ist das Risiko groß, dass die lobenswerte Genauigkeit des BverfG, das Urteil letztendlich in eine Sackgasse führen könnte. Es sei denn man behauptet, dass das BverfG durch sein Übermaß an Enthusiasmus seine Aufgabe, „die Entfaltung der demokratischen Willensbildung wesentliche Gestaltungsräume der Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration zu Erhalten“, schlicht zu gut erfüllt hat.

Köhler unterzeichnet Gesetze zum EU-Reformvertrag

Nach der Zustimmung zu den Begleitgesetzen von Bundestag am 8. September 2009 und Bundesrat am 18.09.2009, hat Bundespräsident Köhler am 23. September diese unterschrieben und zwei Tage später die Ratifizierungsurkunde für den EU-Reformvertrag unterzeichnet.