

# Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08 – Misstrauensvotum an Europa

**Dr. Stephanie Springer**

Mitglied der Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht des djb, Richterin am OLG Celle und dessen Pressesprecherin, Celle

## Hintergrund

Der Lissabon-Vertrag ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Die fünfte grundlegende Vertragsrevision seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften, mit der die innere und äußere Handlungsfähigkeit einer EU von über 27 Mitgliedstaaten gewährleistet werden soll, hat eine lange Vorgeschichte: Am 15. Dezember 2001 erteilte der Europäische Rat von Laeken den Auftrag zur Einsetzung eines Verfassungskonvents. Dieser nahm im März 2002 unter Vorsitz von Valérie Giscard d'Estaing seine Arbeiten auf und beendete sie im Juni 2003 mit der Vorlage des Vorschlags für einen Verfassungsvertrag. Im Oktober 2004 zeichneten die Staats- und Regierungschefs den Vertrag in Rom. Nach Ratifikationen durch eine Vielzahl von Mitgliedstaaten bereiteten ihm die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden das vorläufige Aus. Der wesentliche Kritikpunkte der Mitgliedstaaten aufnehmende und jede staatliche Symbolik meidende Nachfolger wurde am 13. Dezember 2007 auf der Regierungskonferenz von Lissabon gezeichnet und konnte nach dem ablehnenden Referendum in Irland im Juni 2008 und erneuten Zugeständnissen an Irland, Polen und die Tschechische Republik nach der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde der polnischen Regierung am 13. November 2009 „am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats“ (Art. 6 Abs. 2 des Lissabon-Vertrags) in Kraft treten.

Hinter der Bezeichnung „Vertrag von Lissabon“ steht eine Vielzahl von Dokumenten: der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die Charta der Grundrechte (Art. 6 Abs. 1 EUV) und 37 Protokolle und zwei Anhänge (Art. 51 EUV). Trotz aller Verwässerungen gegenüber dem ursprünglichen Verfassungsentwurf enthält der neue Vertrag Verbesserungen, die dem Auftrag entsprechend die Transparenz, Effizienz und Demokratie der EU stärken. Dies betrifft neben institutionellen Neuerungen wie den neuen Ämtern des Präsidenten des Europäischen Rats und des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik („EU-Außenminister“) vor allem die Verleihung eigener Rechtspersönlichkeit und die Absicht der EU, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta, die Ausweitung der Gesetzgebungszuständigkeit des Europäischen Parlaments (EP) als gleichgestellter

Mitgesetzgeber neben dem Ministerrat auch im Bereich Justiz und Inneres, die Bestimmung des Kommissionspräsidenten nach dem politischen Mehrheitsverhältnis im EP, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat mit Stärkung des demografischen Faktors, die Formulierung eines Kompetenzkatalogs und die Möglichkeit einer europaweiten Bürgerinitiative. Der Demokratieschub auf EU-Ebene wird ausbalanciert von einer Stärkung der nationalen Parlamente. Diese erhalten das Recht, neue EU-Rechtsakte auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip hin zu überprüfen und notfalls vor dem EuGH dagegen zu klagen.

## Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG zweifelt in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 am demokratischen Fortschritt der EU. Hierfür wurde es ebenso heftig als europafeindlich gebrandmarkt wie euphorisch als Retter einzelstaatlicher Souveränität gefeiert. Das BVerfG bezieht sich dabei vor allem auf das fortbestehende Gesetzgebungsmonopol der Kommission, die degressive Proportionalität bei der Sitzverteilung im EP, den Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit und die weiter unklare Zuständigkeitsabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Warum die Stellungnahme des djb zum Urteil überwiegend kritisch ausgefallen ist, soll nachfolgend erläutert werden:

Allerdings hat das BVerfG das Zustimmungsgesetz von Bundestag und Bundesrat zum Vertrag von Lissabon und das Gesetz zur Änderung der Verfassung ohne weitere Kautelen für grundgesetzkonform erklärt und damit den Weg zum Inkrafttreten des Vertrags frei gemacht. Damit ist es politischen Forderungen nach einschränkenden Protokollerklärungen zur Hinterlegung der Ratifikationsurkunde entgegengetreten und hat der Rolle Deutschlands als europäischer Motor nicht geschadet. Die so wichtigen Impulse für frauenpolitische Angelegenheiten werden damit auch weiterhin von der europäischen Ebene ausgehen können.

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist das vom BVerfG neu entwickelte Institut der „Integrationsverantwortung“. Es nimmt den deutschen Gesetzgeber, das heißt Bundestag genauso wie Bundesrat, in die – in der Vergangenheit nicht immer von dem gebotenen Engagement getragene – Pflicht, die europäische Gesetzgebung aktiv und frühzeitig zu begleiten und die Bundesregierung bei ihrer Normsetzungstätigkeit im Rat mit dem gebotenen Sachverstand zu kontrollieren, soweit sie innerstaatlich als Legislative berufen wären. Die nach den Vorgaben des BVerfG nachgebesserten Begleitgesetze verankern die konkreten Mitwirkungsrechte des Gesetzgebers. Die nötige Kompetenz muss er sich hierfür aneignen und kann seine Verantwortung nicht mehr auf die Bundesregie-

rung abschieben. Dies kann auch das europäische Verständnis der Bürger(innen) fördern und deren Beteiligung an Europawahlen steigern.

Bedauerlich ist aber die negative Haltung des BVerfG in Bezug auf die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen. Auch wenn weiterhin Defizite bestehen, muss im Vergleich zum *status quo ante* ein klarer Fortschritt festgestellt werden. Das BVerfG bewertet die europäischen Organe unzulässig am Maßstab des Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 38 GG, ohne der supranationalen Struktur der EU gerecht zu werden und ohne das demokratische Wechselspiel von Ministerrat, Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten als ineinandergreifendes Ganzes zu würdigen. Die EU speist ihre demokratische

kratische Vervollständigung der EU gerade unterbindet. Nicht einmal der Verfassungsgeber, sondern allein das deutsche Volk soll durch ein Plebiszit erlauben, dass die EU mehr ist als ein Staatenverbund. Dies ist nicht nur eine Abkehr zu seiner bisherigen integrationsoffenen Auslegung des Grundgesetzes (Präambel und Art. 24 GG) und der positiven Haltung zur demokratischen Rolle des EP (Solange-I-Entscheidung, BVerfGE 37, 271), sondern widerspricht auch den erkennbaren politischen Absichten des deutschen Verfassungsgebers in der Geschichte seit Gründung der EG.

Entsprechend streng will das BVerfG künftig die Übertragung von Zuständigkeiten auf die EU-Ebene kontrollieren. Das BVerfG entwickelt hierzu den Topos des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität, der mit der im Urteil beschriebenen Gewährleistung der politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse so weit gefasst ist, dass er sich bei dem geltenden weiten Grundrechtsverständnis auf eine Vielzahl von bereits übertragenen und möglicherweise noch zu übertragenden europäischen Zuständigkeiten anwenden ließe. Gerade für den Bereich des Familienrechts oder des Strafrechts dürfte damit eine weitergehende Gesetzgebungskompetenz der EU *a priori* stark eingeschränkt sein.

Schließlich droht das in der Solange- und Maastricht-Rechtsprechung subtil austarierte Kooperationsverhältnis zwischen EuGH und BVerfG, das ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts und der Auslegungskompetenz des EuGH einerseits und der Reservekompetenz des BVerfG im Rahmen der Ewigkeitsgarantie andererseits statuiert, erheblich gestört zu werden. Neben der bisherigen Überprüfung des Gemeinschaftsrechts auf „ausbrechende Rechtsakte“, die über die nationale Zuständigkeitsübertragung hinausgehen, scheint das BVerfG nunmehr auch die Auslegung des EuGH zu überprüfen und die Subsidiarität einbeziehen zu wollen, ohne eine vorherige Entscheidung des EuGH zu verlangen oder seine Kontrolle auf die generelle Gewährleistung der Zuständigkeitsordnung beschränken zu wollen. Dies lässt sich mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts kaum vereinbaren.

Es bleibt abschließend zu hoffen, dass das BVerfG seine Haltung zur Demokratiefähigkeit der EU revidiert und seine neu geschaffenen Kontrollbefugnisse restriktiv auslegen wird, um auch künftig ein gemeinsames Handeln auf EU-Ebene zu ermöglichen, wo die Mitgliedstaaten dies politisch wünschen.

## Demokratie auf EU-Ebene ist komplementär zu verstehen: Die EU speist ihre demokratische Legitimation nicht nur aus dem unmittelbar gewählten Europäischen Parlament, sondern auch aus den ihrerseits demokratisch legitimierten Akteuren der Mitgliedstaaten in Form des Ministerrats und des Europäischen Rats.

Legitimität nicht nur aus dem unmittelbar legitimierten Europäischen Parlament, sondern auch aus den ihrerseits demokratisch legitimierten Akteuren der Mitgliedstaaten in Form des Ministerrats und des Europäischen Rats. Demokratie auf EU-Ebene ist in diesem Sinne komplementär zu verstehen. Dass die Mitgliedstaaten nach den hergebrachten Grundsätzen des Völkerrechts gleichberechtigt sind und kleinen Mitgliedstaaten daher ein relativ größeres Gewicht bei Abstimmungen im Rat und der Sitzverteilung im Parlament zukommt, ist diesbezüglich kein Manko: Entsprechendes gilt auch im Verhältnis der kleinen und großen Bundesländer zueinander im Bundesrat. Die neuen Instrumente des Lissabon-Vertrags – wie die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente, die Loyalitätspflicht der EU gegenüber den Mitgliedstaaten, der Schutz der nationalen und regionalen Identität und der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, die Beteiligung der Zivilgesellschaft, Informationsrechte für Bürger(innen) und die Einführung einer Bürgerinitiative – richten sich auf Schaffung der vom BVerfG vermissten europäischen Öffentlichkeit.

Am bedauerlichsten ist die Blockierung einer voranschreitenden europäischen Integration. Das BVerfG liest in Art. 79 Abs. 3, 32 Abs. 1 und 20 Abs. 1 S. 3 GG eine Schranke hinein, die die demo-