

Eine Bremse für Europa

Zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit einer verbesserten demokratischen Legitimation des europäischen Einigungsprozesses¹

von Kai Werner, Universität Freiburg

Nachdem die Euphorie der ersten Rezeptionswelle des Lissabon-Urteils² – „Der Vertrag ist verfassungsgemäß!“ – so schnell verklungen und einem zweiten, durchaus kritischen Blick der Literatur gewichen war,³ erschien es höchste Zeit, die „Freiburger Sicht der Dinge“ zu verteidigen, waren doch mit Professor Voßkuhle auf der Richterbank und Professor Murswiek als Prozessvertreter auf der Klägerseite zwei gewichtige Stimmen unserer Fakultät direkt an der Entscheidung beteiligt. Erwartungsgemäß war die Aula bis zum letzten Platz gefüllt, als Professor Murswiek in einem

¹ Anmerkung zum Vortrag „Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus der Sicht eines Verfahrensbeteiligten“ von Prof. Dr. Dietrich Murswiek am 3. Februar 2010

² Das unbedingt lesenswerte Lissabon-Urteil findet sich unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html; Leitsatz und Gründe zudem in NJW 2009, 2267 und JZ 2009, 890; das Gutachten von Professor Murswiek, eine Zusammenfassung sowie weitere Materialien finden sich unter: <http://www.peter-gauweiler.de>, Lissabon-Vertrag, Verfassungsbeschwerde. Es empfiehlt sich zudem eine Zusammenschau mit dem Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155.

Zum Konzept der Integrationsverantwortung und den in Folge des Urteils ergangenen Umsetzungsgesetzen, vgl. *Nettesheim*, NJW 2010, 177; zur Stellung von BVerfG und EuGH in einem „supranationalen Verfassungsgerichtsverbund“ und einem zukunftsorientierten Verfassungsverständnis, *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1.

³ Zu den Rezeptionswellen, *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1, Fn. 6 m.w.N.; vgl. kritisch *Oppermann*, EuZW 2009, 473; *Frenz*, EWS 2009, 297; vertiefend und sehr anschaulich *Schorkopf*, EuZW 2009, 718; *Nettesheim*, NJW 2009, 2867; v. *Bogdandy*, NJW 2010, 1.

zweistündigen Vortrag tiefe Einblicke in die Hintergründe des Urteils gab – vor allem freilich aus Sicht des Kritikers, der den Vertrag von Lissabon lange Zeit streng auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hinterfragt hat.

Zunächst galt es, eine kurze Einführung in das Vertragswerk selbst zu geben, welches nach Professor Murswiek in eine chronologische Reihe stetigen Kompetenzzuwachses der Europäischen Union einzuordnen ist, so dass sich heute durchaus von einer Verfassung im materiellen Sinne sprechen ließe. Ein Blick auf die Maßstäbe des Grundgesetzes verdeutlichte dann, dass diese Entwicklung nur möglich ist, solange (a) die Vorgaben des Art. 23 Abs. 1 GG eingehalten werden, die EU mithin demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, und (b) auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland Art. 79 Abs. 3 GG nicht beeinträchtigt ist. Letzteres sei der Fall, wenn die souveräne Staatlichkeit aufgegeben werde. Diese sei mithin durch die Ordnung des Grundgesetzes garantiert. Daraus folgt, dass sich ein Beitritt zu einem „europäischen Bundesstaat“ unter dem Grundgesetz verbietet. Die „Kompetenz-Kompetenz“ muss bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Vor diesem Hintergrund wurde nun die Kritik Professor Murswicks deutlich. In einem ersten Argumentationsstrang erklärte er, der Prozess ständigen Kompetenzzuwachses der EU stehe in Widerspruch zu Art. 23 Abs. 1 GG. Dabei sei es vor allem auf die expansive Rechtsprechung des EuGH zurückzuführen, dass die EU heute faktisch in allen Bereichen der Politik umfassende Kompetenzen in Anspruch nehme, so dass die Mitgliedstaaten zum bloßen Vollzugsorgan europäischer Richtlinien würden. Eine besondere Gefahr liege dabei in der finalen Formulierung der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV, der anders als seine Vorgängervorschrift im EG-Vertrag nicht auf die Errichtung des Binnenmarktes beschränkt sei, sondern auf sämtliche Politikfelder erstreckt werden könnte. Bildlich könne man sich vorstellen, dass die

„Inselkompetenzen“ der EU schrittweise wie Öltropfen ausgeweitet werden, bis schließlich ein schwarzer Ölteppich das ganze Meer bedecke. Der zweite Argumentationsstrang setzte an den Defiziten demokratischer Legitimation an. Einerseits müsse die Bundesrepublik Deutschland demokratisch legitimiert sein, was nur gewährleistet sei, solange dem Bundestag substantielle Entscheidungsbefugnisse verbleiben. Andererseits müsse auch die EU selbst demokratisch legitimiert sein. Diese Legitimation sei aber nach dem Vertrag von Lissabon aus verschiedenen Gründen zweifelhaft. Zunächst bestehe Unklarheit, wer überhaupt Subjekt der Legitimation sei: alle Unionsbürger oder alle Staatsvölker als solche. Vor allem die Darstellung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens und einzelner Brückenklauseln verdeutlichte dann aber den Kern des Problems: Sollte es möglich sein, dass die EU vom Einstimmigkeits- zum Mehrstimmigkeitsprinzip übergeht, ohne dass den Mitgliedstaaten ein Vetorecht verbleibt, sind die Entscheidungen nicht mehr über alle Staatsvölker der Mitgliedstaaten legitimiert. Damit läge ein Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 und 79 Abs. 3 GG vor.

Die große Kunst des Vortrags bestand nun darin, die Antwort des Bundesverfassungsgerichts auf diese Kritikpunkte mit der nötigen wissenschaftlichen Objektivität aus rechtlicher Sicht darzustellen und trotzdem eine – notwendigerweise auch politische – Vision der Zukunft Europas und die Stellung der Bundesrepublik Deutschland in einem dynamischen Prozess voranschreitender Integration zu vermitteln. Dabei wurde deutlich, dass das Urteil einerseits als sehr „europafreundlich“ bezeichnet werden muss. Kernaussage ist es, dass der Vertrag von Lissabon verfassungskonform ist und mithin aus deutscher Sicht so bestehen bleiben kann. Zu den aufgezeigten Zweifeln an der demokratischen Legitimation erspart es sich dabei teilweise eigene Ausführungen, die zum Konflikt geführt hätten. Die EU ist eben (noch) kein Bundesstaat und die Bürger der Mitgliedstaaten sind die Subjekte ihrer

demokratischen Legitimation. Deshalb ist auf europäischer Ebene ein eigenes und stellenweise weniger streng angelegtes Demokratieverständnis hinnehmbar, welches die Besonderheiten eines Staatenverbundes und die Traditionen aller Mitgliedstaaten berücksichtigt.⁴

Andererseits stellt das Urteil umfassende Kriterien auf, an deren Maßstäben sich die Verfassungsmäßigkeit der europäischen Integration aus deutscher Sicht messen lassen muss. Zentral sind hier die Vorgaben für die Begleitgesetze zu nennen.⁵ Zudem ist daran zu erinnern, dass das Urteil einen Katalog von Politikbereichen aufführt, die zwingend als substantielle Entscheidungsbefugnisse beim Bundestag verbleiben müssen, um bei qualitativer Betrachtung das Prinzip souveräner Staatlichkeit zu wahren. Auffällig an diesem Katalog ist, dass er genau diejenigen Bereiche erfasst, die bislang noch nicht der Kompetenz der EU unterfallen. Aus völkerrechtlicher Sicht wurde zudem die Frage aufgeworfen, ob der Vertragspartner Deutschland diese Kriterien überhaupt aufstellen darf: völkerrechtliche Verträge sind im Konsens aller Vertragspartner auszulegen, nicht durch die Gerichte einzelner. Dennoch werden erneut Subsidiaritätsprinzip und begrenzte Einzelermächtigung betont, das Bundesverfassungsgericht behält sich die *ultra vires*-Kontrolle vor und ergänzt die Rechtsfigur des ausbrechenden Rechtsakts nun noch um eine Prüfung des „unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität“. Diese habe zwar unter dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes zu erfolgen und widerspreche daher auch nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Deutlich wird aber, dass es im Kern darum ging, Grenzen der europäischen Integration aufzuzeigen: Bis hierhin erlaubt es

⁴ Sehr instruktiv etwa zu den hinzunehmenden Ungleichheiten bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zum Europäischen Parlament, das eben kein eigenes Unionsvolk zu repräsentieren hat, *Classen*, JZ 2009, 881.

⁵ Dazu *Nettesheim*, NJW 2010, 177 ff.; anders als bei einer Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen hat die Übertragung von Hoheitsrechten vorab, also in der Anfangsphase des Gesetzgebungsverfahrens zu erfolgen, *Basedow*, EuZW 2010, 41.

das Grundgesetz, und nicht weiter. Aus rechtlicher Sicht ein durchaus überzeugendes Ergebnis, dem am Ende sicherlich die Mehrheit des Saales zugestimmt hätte.

Dann stellte sich jedoch die Frage was passiert, wenn das Bundesverfassungsgericht es wirklich zum Konflikt kommen lässt und die sich vorbehaltene Kompetenz wahrnimmt. „Zum Schwur“ wollte es freilich auch Professor Murswiek nicht kommen lassen. Deutlich wird aber, dass die gegenwärtige Politik fortschreitender europäischer Integration ohne Beteiligung der Bürger durchaus Gegner hat, welche den Klageweg nutzen, um die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland zu verteidigen. Es sei dabei beruhigend, wie umsichtig und weise das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Konfliktlage abwägt und zu einem Ergebnis gelangt, welches die verfassungsrechtlichen Belange langfristig absichert, ohne das notwendige Fortschreiten der europäischen Integration unnötig zu hemmen.⁶ Warnung sollte uns das Urteil dennoch sein: Es zeigt, dass der europäische Einigungsprozess ohne demokratisch-politischen Rückhalt in der Bevölkerung nicht mehr tragbar ist. Daher erscheint ein grundlegender öffentlicher Diskurs dringend notwendig, ob „kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse“ künftig nationale Barrieren aufbauen oder aber vielmehr Grundlage einer gemeinsamen europäischen Wertegemeinschaft sein sollen. Bis eine solche europäische Öffentlichkeit geschaffen ist, tut Schutz not. Klar muss aber auch sein, dass sich demokratisch legitimierte Strukturen auf europäischer Ebene und ein Rückhalt in der Öffentlichkeit nicht von sich aus herausbilden. Sie bedürfen der Vision, wie sie *Adenauer* oder *De Gaulle* gelebt haben. Vielleicht ist es schlicht an der Zeit, eine Verschnaufpause einzulegen und die bürokratischen Strukturen und Grundlagen der EU neu zu überdenken und zu effektuieren. Insofern ließe

⁶ Daher könne dem Gericht auch nicht vorgeworfen werden, in einer Denkweise des 19. Jahrhunderts zu verhaften. Vielmehr erlebten wir eine vorausschauende und zukunftsgewandte Interpretation, welche die Werte des Grundgesetzes in sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft verteidigt.

sich das Urteil als Notbremse verstehen, einem Schiff ohne klaren Kurs den Wind aus Segeln zu nehmen, bis wir eines Tages vielleicht wirklich reif für ein wahrhaft vereintes Europa sind. Das Urteil stellt sich diesem nicht entgegen, sondern gibt uns allen die Aufgabe, es aktiv mitzugestalten und zu prägen.