

„Haben sich die Befürchtungen gegenüber dem Vertrag von Lissabon bewahrheitet?“

Welche Befürchtungen bestanden?

Es gab zwei Hauptbefürchtungen:

1. Die EU entwickelt sich immer weiter in Richtung auf einen europäischen Bundesstaat, weil sie durch den Vertrag von Lissabon zusätzliche Kompetenzen erhält und jetzt praktisch auf allen Politikfeldern Zuständigkeiten hat. Es besteht die Gefahr, daß die EU von den vorhandenen Einzelermächtigungen ausgehend sich selbst im Wege extensiver Auslegung immer weitere Kompetenzen beschafft und schließlich flächendeckenden Zuständigkeiten in Anspruch nimmt. Zudem bietet der Vertrag mit der Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) einen Ansatz, auf den sie eine Kompetenz-Kompetenz stützen könnte. Auch eine von nationalen Verfassungsgerichten nicht kontrollierbare Rechtsprechung des EuGH kann sich de facto als Kompetenz-Kompetenz auswirken. Auch die Vorschrift, daß die Union sich mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele zu erreichen (Art. 311 Abs. 1 AEUV), ließ sich als Einräumung einer Kompetenz-Kompetenz, zumindest aber als eine Kompetenz zu einer eigenständigen Steuerhoheit und damit als wesentliches Element einer europäischen Staatlichkeit interpretieren.
2. Der Vertrag von Lissabon vergrößert das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene und verletzt die demokratischen Rechte des Bundestages.

Der Vertrag von Lissabon ist am 1.12.2009, also erst vor etwa einem dreiviertel Jahr, in Kraft getreten. Für eine Beurteilung, ob die Befürchtungen sich bewahrheitet haben, ist es noch zu früh. Was man heute aber sicher sagen kann ist folgendes: Die meisten Befürchtungen konnten sich nicht bewahrheiten, weil das Bundesverfassungsgericht dies mit seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 verhindert hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat das deutsche Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon für verfassungswidrig erklärt und dafür gesorgt, daß durch eine umfangreiche neue Begleitgesetzgebung rund 30 Demokratiemängel behoben wurden. Diese Mängel ergaben sich zum Teil aus dem alten Begleitgesetz, zum Teil aber auch aus dem Vertrag von Lissabon selbst, so daß die Mängel des Vertrages durch die deutsche Begleitgesetzgebung kompensiert werden mußten. Dabei ging es vor allem um Entscheidungsrechte des Bundestages bei Vertragsänderungen im vereinfachten Änderungsverfahren beziehungsweise bei der Anwendung der sogenannten Brückenklauseln, durch die im Rat der EU vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip übergegangen werden kann (auf Gebieten, für die nach dem Vertrag bisher noch Einstimmigkeit vorgeschrieben ist).

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, daß die demokratische Legitimation der EU nur von den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten ausgehen kann. Es hat damit verhindert, daß die EU eine eigenständige – auf ein Unionsvolk gestützte – Legitimation in Anspruch nehmen kann, wie Art. 14 Abs. 2 EU-Vertrag nahelegt, der formuliert, das Europäische Parlament setze sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. In dem alten Vertrag, vor dem Vertrag von Lissabon, hieß es, das Europäische Parlament setze sich zusammen aus Vertretern

der Völker der Mitgliedstaaten. Terminologisch liegt hier einen Wechsel des Legitimationssubjekts vor. Das wäre ein krasser Verstoß gegen das Grundgesetz gewesen, den das Bundesverfassungsgericht verhindert, indem es sagt, nur in der Auslegung des Vertrages durch das Bundesverfassungsgericht ist dieser Vertrag gültig.

Das Bundesverfassungsgericht hat im übrigen die im Hinblick auf die Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten problematischen Vorschriften des Vertrages eng ausgelegt. Das gilt insbesondere für Kompetenzen auf dem Gebiet des Strafrechts. Es hat auch die Anwendung der Flexibilitätsklausel von einem nationalen Zustimmungsgesetz abhängig gemacht, und es hat die Eigenmittelvorschrift so ausgelegt, daß sie nur programmatischen Charakter hat und nicht als Kompetenznorm verstanden werden kann. Es hat betont, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das Subsidiaritätsprinzip sehr ernst genommen werden müssen. Und nicht zuletzt hat es sich selbst als Wächter darüber eingesetzt, daß die EU ihre Kompetenzen nicht über die vertraglich eingeräumten Zuständigkeiten hinaus ausweitet oder die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten verletzt.

Wenn die Bundesregierung, wozu sie verfassungsrechtlich verpflichtet ist, innerhalb der EU dafür sorgt, daß der Vertrag nur unter Beachtung der Kriterien des Lissabon-Urteils angewendet wird, dann werden die schlimmsten Befürchtungen nicht wahr werden können.

Es bleiben aber Probleme offen. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht das Problem beseitigt, daß der Rat der EU jetzt auf den meisten Gebieten Richtlinien oder Verordnungen nach dem Mehrheitsprinzip erlassen kann mit der Folge, daß die Legitimationskette zu den Völkern derjenigen Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Rat überstimmt worden sind, unterbrochen ist. Hier klafft eine Legitimationslücke, die sich pragmatisch nur schließen läßt, wenn in der Praxis möglichst immer konsensuale Entscheidungen angestrebt werden.

Im übrigen bleibt abzuwarten, ob die EU und insbesondere der EuGH weiterhin eine Politik extensiver Kompetenzerweiterungen betreiben werden und ob das Bundesverfassungsgericht sich dem gegebenenfalls entgegenstellt. Die Entscheidung in der Sache Honeywell vom 6. Juli 2010, wo sich das Bundesverfassungsgericht mit der Mangold-Entscheidung des EuGH zu befassen hatte, gibt Anlaß zu Skepsis.

Allerdings wird das Bundesverfassungsgericht bald über eine Sache zu entscheiden haben, in der es anders als im Fall Honeywell nicht um eine Kompetenzüberschreitung in einem Einzelfall geht, sondern eine Kompetenzüberschreitung, die mit den *Strukturen* des Vertrages unvereinbar ist. Hier wird das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit haben zu zeigen, daß es in solchen Fällen die Bremse zieht.