

Zu den
deutschen Möglichkeiten
nach dem Urteil
zum Vertrag von Lissabon

Gefesselter Gulliver in Europa?

Matthias Herdegen

Die spontane Zustimmung zu dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in weiten Teilen der politischen Klasse in Deutschland ist mittlerweile einer nüchternen Betrachtung der Folgen gewichen. Deutlich geworden ist dabei, dass sich bei der Balance zwischen der Öffnung für den europäischen Integrationsprozess als Staatsziel (Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) und der Bewahrung von Verfassungssubstanz die Gewichte verschoben haben – hin zu einer sehr selbstbewussten Betonung staatlicher Souveränität.

In der Bewertung konkurrieren weiterhin unterschiedliche Perspektiven und Deutungen des Urteils. Beachtliche Stimmen aus der Staatsrechtslehre und Politik begrüßen die stärkere Einbindung des Parlaments in die deutsche Mitwirkung im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union. Manche begrüßen auch die weitgehende Tabuisierung bestimmter Politikbereiche gegen eine europäische Durchdringung, die im Urteil anklingt. Gelegentlichen Beifall findet auch das klare Nein des Bundesverfassungsgerichts zu der – derzeit fernliegenden – Eingliederung Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat. Auf der anderen Seite fehlt es nicht an massiver Kritik. Sie entzündet sich an den sehr feinmaschigen Regelungen für die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften und am Festhalten an einem sehr statischen Begriff der Souveränität als Kompass für die deutsche Beteiligung an der europäischen Integration.

Im Zuge der jüngsten staatsrechtlichen Entwicklung in Deutschland mit dem Urteil zum Vertrag von Lissabon und der novellierten Begleitgesetzgebung verdienen vor allem drei Aspekte nähere Beleuchtung:

1. die Beteiligung der nationalen gesetzgebenden Organe,
2. die Überwachung der Kompetenzgrenzen und abschließend
3. die Fragen der Integrationsschranken nach dem deutschen Souveränitätsverständnis.

Beteiligung der gesetzgebenden Organe

Schon bisher ist im deutschen Staatsrecht über eine stärkere parlamentarische Mitwirkung, auch über einen zwingenden Parlamentsvorbehalt bei Rechtsetzungsakten der Europäischen Union nachgedacht worden. Das Verfahren zum Europäischen Haftbefehl hat hier massive Defizite schonungslos offengelegt. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in seiner Maastricht-Entscheidung betont, dass der Integrationsprozess aus verfassungsrechtlicher Sicht die Mitwirkung der nationalen Parlamente als Repräsentanten der einzelnen Staatsvölker gebietet. Hieran anknüpfend, nimmt das Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung eine äußerst ernüchternde Einschätzung des Europäischen Parlaments vor, die man dort als massive Abwertung des parlamentarischen Gedankens auf der Ebene der Europäischen Union verstehen muss: „Gemessen an verfassungs-

staatlichen Erfordernissen, fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. [...] Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 EUV-Lissabon [...] kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“ (BVerfG 2 BvE 2/08 u. a., NJW 2009).

Das Bundesverfassungsgericht hat selbst immer auf eine stärkere Parlamentarisierung in Europa gedrängt. Jedoch zieht die Rücksicht auf kleinere Mitgliedsstaaten einer demografischen Spiegelbildlichkeit Grenzen. Hierfür scheint es in Karlsruhe vielleicht an ausgeprägter Sensibilität zu fehlen.

Eine ganz neue Dimension erreicht der Parlamentsvorbehalt im Lissabon-Urteil: Vertragssimmanente Kompetenzausweitungen, wesentliche Abänderungen der Entscheidungsfindung oder vertraglich kaum vorstrukturierte Regelungen in verfassungsrechtlich besonders sensiblen Bereichen bedürfen einer speziellen parlamentarischen Grundlage als Bedingung für die parlamentarische Zustimmung im Rat.

In anderen Fällen bedarf die deutsche Zustimmung im Rat eines schlichten Zustimmungsbeschlusses des Bundestages und – nach Maßgabe der berührten Gesetzgebungskompetenz der Länder – des Bundesrates, nämlich bei der Inanspruchnahme spezieller Brückenklauseln (etwa nach Artikel 31 Absatz 3 EU; hierzu jetzt §§ 5, 6 Integrationsverantwortungsgesetz).

Schließlich hat sich beim „Notbremsemechanismus“ in Bezug auf sozialrechtliche Regelungen (Artikel 48 Absatz 2 Satz 1 AEU) und strafrechtliche Rechtssetzung (Artikel 82 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 1 und Artikel 83 Absatz 3 Unter-

absatz 1 Satz 1 AEU) der deutsche Vertreter nach Weisungen der gesetzgebenden Körperschaften zu richten. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Forderungen mit großzügig ausgestatteten Mitwirkungsrechten des Bundesrates sehr länderefreundlich ausgestaltet (siehe etwa §§ 5 Absatz 2, 9 Absatz 2 Integrationsverantwortungsgesetz). Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates gehen dabei deutlich über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus. Dies gilt auch für das Ablehnungsrecht bei bestimmten Brückenklauseln (§ 10 Integrationsverantwortungsgesetz).

Auch für den Einsatz deutscher Streitkräfte mahnt das Bundesverfassungsgericht den Parlamentsvorbehalt an. Dabei übersieht das Gericht, dass die unbedingte Beistandsverpflichtung nach Artikel 42 Absatz 7 Unterabsatz 1 Satz 1 EU umfassend ausgestaltet ist und viel weiter reicht als die Beistandsklausel nach dem NATO-Vertrag. Sie ist der Beistandspflicht nach Artikel 5 des WEU-Vertrags nachgebildet, die bisher noch keiner unter Parlamentsvorbehalt gestellt hat.

Bei der gesteigerten Mitwirkung der gesetzgebenden Organe handelt es sich wohl auch um eine Reaktion auf die Harmonisierungsseligkeit der Regierungen, die sich den Fragen ihres Tuns erst bei der Umsetzung stellen und dabei nicht selten ihre eigene Verfassung fröhlich ignorieren (Europäischer Haftbefehl) und der in Deutschland beklagte Regelungsübereifer fast durchweg von der deutschen Zustimmung im Rat mitgetragen worden ist (auch von den meisten deutschen Europaabgeordneten). Diese Erfahrungen haben auch im Staatsrecht und in der Verfassungsgerichtsbarkeit tiefere Spuren hinterlassen, als die politische Klasse erkannt hat.

Die sehr gesteigerte rechtspolitische Bewertung der weit ausgedehnten Mitwirkungsrechte der gesetzgebenden Organe ist ambivalent. Gewiss bewahren

sie den Gesetzgeber davor, in „normativer Unfreiheit“ zur bloßen Ratifikationsmaschine zu verkümmern. Sie steigert auch die Chance auf Akzeptanz im Rechtsraum der Bundesrepublik. Auch schwere grundrechtliche Defizite, wie wir sie beim Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl und seiner Umsetzung erlebt haben, dürften sich so nicht mehr wiederholen. Hier sei nur an den Widerstand des Europäischen Parlaments gegen das SWIFT-Abkommen mit den USA erinnert. Aber davor wird uns künftig schon die Mitsprache des Europäischen Parlaments im Bereich der früheren dritten Säule bewahren. Der aus der Vereinbarung zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung in das Gesetz über die Zusammenarbeit beider Organe in Angelegenheiten der Europäischen Union übernommene grundsätzliche Zwang zum Einlegen eines Parlamentsvorbehalts auf Verlangen des Bundestages mag die gebotene Flexibilität der deutschen Ratsvertretung und damit den gestalterischen Einfluss Deutschlands in bestimmten Verhandlungssituationen empfindlich schwächen. Die Erfahrung mit vergleichbaren staatsrechtlichen Bezügen anderer Länder wie zum Beispiel Dänemark stimmen jedenfalls nachdenklich. Dies legt einen äußerst zurückhaltenden Umgang mit dem Instrument des Parlamentsvorbehalts nahe, wenn es nicht gerade um Eingriffe in die deutsche Verfassungsstruktur geht.

Die Formulierung von Beteiligungsrechten der gesetzgebenden Körperschaften durch das Bundesverfassungsgericht geht im Umfang noch weit über die Rechtsprechung anderer europäischer Verfassungsgerichte hinaus. Es mag sicher überzeichnet erscheinen, wenn die deutsche Exekutive bei der Mitwirkung an der EU-Rechtssetzung mit dem gefesselten Gulliver im Zwergenland verglichen wird. Dass die deutsche Position

durch die Komplexität der internen Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat oder im Rat der Europäischen Union nachhaltig gestärkt würde, wird aber kaum jemand ernsthaft behaupten wollen. Die gebotene Zustimmung der verfassungsändernden Mehrheiten bei Inanspruchnahme der „Vertragsabrundungskompetenz“ des Artikels 352 AEU bildet einen massiven Rückschritt, der sich etwa bei der Harmonisierung des Privatrechts empfindlich auswirken dürfte.

Überwachung der Kompetenzgrenzen

Die Überwachung der Kompetenzgrenzen durch die Europäische Union und die damaligen Gemeinschaften wurde bereits im Maastricht-Urteil angemahnt. Zudem betont das Bundesverfassungsgericht zu Recht die Mitverantwortung des deutschen Vertreters im Rat für die Einhaltung der Kompetenzschränken der Union.

Nimmt man die notwendige Rückführung der Übertragung von Hoheitsrechten auf die parlamentarische Zustimmung ernst, behält die Bundesrepublik Deutschland aus verfassungsrechtlicher Sicht insoweit die Deutungshoheit über die vertraglichen Kompetenzschränken der Europäischen Union. Diese Deutungshoheit teilt das Bundesverfassungsgericht aber mit dem Europäischen Gerichtshof und den Gerichten anderer Mitgliedstaaten. Zu Deutungskonflikten kann es dann kommen, wenn die Grenzen vertretbarer, das heißt aus deutscher Sicht vorhersehbarer Auslegung und Rechtsfortbildung durch die EU-Organe überschritten werden. Der Vorrang des EU-Rechts löst einen solchen Konflikt nicht. Denn dieser Vorrang bezieht sich nur auf Rechtsetzung und Rechtsfindung innerhalb des vertraglichen Rahmens.

Eine eigene Problematik birgt dabei die vom Bundesverfassungsgericht praktizierte verfassungskonforme Auslegung

des Vertrages von Lissabon. Auf völker- und europarechtlicher Ebene sind verfassungsrechtliche Deutungsvorbehalte als solche unbeachtlich. Solange völkerrechtlich tragfähige Auslegungsvarianten mit der verfassungskonformen Deutung kollidieren, ist mit der Ratifikation die Gefahr einer Vertragsverletzung vorprogrammiert. Deutschland gerät dann in eine unbehagliche Position, wenn der Europäische Gerichtshof und die anderen Mitgliedstaaten sich die deutsche Sicht nicht zu eigen machen.

Bei allzu forsch betriebener Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof mag die deutsche Warnung vor der Nichtanerkennung „ausbrechender Rechtsakte“ der Europäischen Union, (welche die vertraglichen Kompetenzen der Union überschreiten) eine gewisse disziplinierende Wirkung äußern. Die heftig umstrittene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Fall *Mangold*, welche von ihrem Inhalt her gerade durch die Entscheidung *Kücükdevici* bestätigt wurde, stimmt zwar nachdenklich, aber hier haben Artikel 19 Absatz 1 AEU und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 21 Absatz 1) – auch mit dem Segen der Bundesrepublik Deutschland – mit einem Sammelsurium spezieller Diskriminierungsverbote unter anderem auch im Hinblick auf das Alter die Grundlagen für eine gewisse Beliebigkeit in der Rechtsgewinnung geschaffen.

Integrationsschranken und deutsches Souveränitätsverständnis

Die materiellen Schranken, die das Grundgesetz für die Übertragung von Hoheitsrechten und die Einbettung Deutschlands in den europäischen Integrationsprozess errichtet, begrenzen aus verfassungsrechtlicher Perspektive zwingend den Geltungsanspruch von EU-Recht im innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland. Dies ist der Kern der

„Solange“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewesen.

Die Entscheidung zum Vertrag von Lissabon hat das bekannte Beharren auf einer verfassungsrechtlich geprägten Identität noch einmal akzentuiert. Die Bewahrung der Souveränität der Bundesrepublik wird hier geradezu zum Leitthema der verfassungsrechtlichen Würdigung der europäischen Integration. Dieses Leitthema wird in allen Variationen mit der „Integrationsverantwortung“ der Verfassungsorgane ausgeführt. Zugleich bekräftigt das Lissabon-Urteil noch einmal das Monopol des Bundesverfassungsgerichts auf die von ihm sogenannte „Identitätskontrolle“. Dabei wird mit erstaunlicher, für manche geradezu irritierender Beharrlichkeit das Leitthema der deutschen Souveränität angeschlagen und durchzieht die gesamte Sicht des Gerichts auf die Europäische Union. Dies rückt das Urteil insgesamt in eine eher abwehrende Perspektive gegenüber der europäischen Integration.

Das Bundesverfassungsgericht geht im Lissabon-Urteil noch einen Schritt weiter und umschreibt in positiver Weise bestimmte Hoheitsbereiche, in denen sich die politische Selbstbestimmung des deutschen Volkes zumindest im Kern ohne europäische Fremdsteuerung entfalten können muss. Als solche Bereiche mit besonderer Grundrechtsrelevanz oder von besonderer Bedeutung für die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ordnung identifiziert das Gericht – mit einer gewissen Beliebigkeit – etwa die Gewährleistung von Sicherheit (Gewaltmonopol), die Budgethoheit, das Strafrecht, das Familienrecht, die Medienordnung, das Sozialrecht und die Bildung. Durch die Betonung der Selbstbestimmung in namentlich ausgeflaggten Politikbereichen wird ein partikuläres Souveränitätsverständnis sichtbar, welches insgesamt nicht unproblematisch ist. Denn weder das Grundgesetz noch der

völkerrechtliche Staatsbegriff formulieren solche „besonderen“ souveränitätsrelevanten Bereiche. Deutschlands Status als souveräner Staat hat jedenfalls den bislang einschneidendsten Einbruch, nämlich den Verlust der Währungshoheit (die seit Jean Bodin als klassisches Attribut souveräner Staatlichkeit gilt), überdauert. Auch die EU-Standards für die Haushaltsdisziplin, welche nationale Politikgestaltung im Kern berühren, haben die Bundesrepublik Deutschland nicht an den Rand des Untergangs als souveräner Herrschaftsverband geführt.

Wünschenswert wäre auch eine größere Sensibilität für die Kompetenzverschiebungen, zu denen die Vernetzung von Wirtschaftsräumen, insbesondere der Finanzmärkte, zwingt. So wird heute keiner mehr ernsthaft die Notwendigkeit einer kohärenten Aufsicht auch auf EU-Ebene über europaweit agierende Bankengruppen und Finanzkonglomerate bestreiten. Wir müssen nur dabei auch unsere eigene allzu enge Deutung bestimmter Regelungskompetenzen der Europäischen Union etwa im Bereich der Rechtsangleichung überdenken.

Dass sich kein Fixpunkt für die (un-)zulässige Übertragung von Kompetenzen festlegen lässt, liegt in den besonderen Entscheidungsprozessen der Europäischen Union begründet. Die europäische Integration bietet den Mitgliedstaaten eine Kompensation für ihre Kompetenzverluste in Form von Mitentscheidungsrechten bei der Ausübung der übertragenen Kompetenzen auf europäischer Ebene. Dadurch wird der Gegensatz zwischen nationaler Selbstbestimmung und supranationaler Fremdbestimmung entscheidend eingeebnet.

Absolute Schranken für die europäische Integration?

Das Lissabon-Urteil bekennt sich sehr prononciert zum Erhalt souveräner Staatlichkeit als absolute Integrationsschranke

nach Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz. Es erteilt dem – gewiss nicht mit dem Vertrag von Lissabon angestrebten – europäischen Bundesstaat als möglicher Option unter dem geltenden Grundgesetz eine Absage. Pikanterweise knüpft das Gericht das Überschreiten der Schwelle zum Bundesstaat an „eine freie Entscheidung des Volkes jenseits der Geltungskraft des Grundgesetzes“. Hier ist die Warnung angezeigt, nicht unbedacht mit dem Feuer der (vielleicht sogar revolutionären) Verfassungsablösung im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu spielen.

Das Dogma von der unübersteigbaren Schwelle zum gegenwärtig von niemandem ernsthaft verfolgten europäischen Bundesstaat (das der Autor selbst einmal vor langer Zeit vertreten hat) erscheint heute allzu undifferenziert. Der Begriff des Bundesstaates ist im vergleichenden Staatsrecht und im Völkerrecht ein Haus mit sehr vielen Wohnungen, in denen auch ein hohes Maß nationaler Selbstbestimmung und ein absoluter Schutz von Verfassungssubstanz Platz finden. Letztlich ist die Dichotomie zwischen Bundesstaat und Staatenbund ein Rückfall in die Formensprache des neunzehnten Jahrhunderts.

Viel wichtiger als die Festlegung bestimmter souveränitätsrelevanter Bereiche, welche sich der europäischen Integration entziehen, scheint zu sein, dass in der Art der Ausgestaltung der europäischen Integration die Kernbereiche der deutschen Verfassung, also die unaufgebbaren Verfassungsprinzipien des Artikels 79 Absatz 3 Grundgesetz und auch die Grundrechte, auf europäischer Ebene garantiert sind. Diese Sicherung der Standards erfolgt etwa durch das Austrittsrecht der Bundesrepublik Deutschland aus der Europäischen Union, welches jeden Souveränitätsverlust umkehrt. Offen bleibt, ob und unter welchen Bedingungen ein „europäischer Bundesstaat“ sich mit dem Mechanismus der Verfassungs-

ablösung des Artikels 146 Grundgesetz verwirklichen lässt.

Wie steuern die Grundrechte die deutsche Mitwirkung im Rat?

Die Verantwortung für die möglichst weite Schonung von Verfassungssubstanz liegt bei den Vertretern der Bundesrepublik Deutschland im Rat der Europäischen Union. Ganz anders handeln die deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament frei von jeder grundgesetzlichen Bindung. Insoweit besteht eine Spannung zwischen zunehmender Parlamentarisierung und der Bewahrung von Verfassungssubstanz. Das bedeutet auch, dass jede Steigerung des parlamentarischen Einflusses zulasten des Rates die Einwirkung des Grundgesetzes auf die europäische Willensbildung schwächt.

Der Parlamentsvorbehalt nach Paragraph 9 Absatz 4 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union mag am ehesten bei besonders grundrechtssensiblen Regelungen ein legitimes Anwendungsfeld finden.

Mehrheiten bei der Aufnahme neuer Mitglieder?

Das Grundgesetz enthält keine ausdrücklichen staatsrechtlichen Anforderungen für eine Erweiterung der Europäischen Union. Entscheidend ist, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten mit der möglichen Verdrängung von Verfassungssubstanz eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat voraussetzt (Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 Grundgesetz). Da jeder Beitritt eines neuen Mitgliedstaates auch die Ausübung übertragener Hoheitsrechte durch Veränderung der Kräfteverhältnisse in den Organen der Union nach sich zieht, müssen solche Vertragsveränderungen genauso behandelt werden wie die Über-

tragung von Hoheitsrechten. Dies bedeutet, dass jede EU-Erweiterung dann der verfassungsändernden Mehrheiten für ein Zustimmungsgesetz bedarf, was wiederum einer Partei mit mindestens einem Drittel der Parlamentssitze ermöglicht, künftige Erweiterungen aus eigener Kraft zu verhindern. Dies ist gerade im Hinblick auf die Diskussion über einen EU-Beitritt der Türkei von Relevanz. Diese Folgen scheinen auch rechtspolitisch richtig zu sein. Angesichts der Bedeutung der Kompetenzen der Union erscheint es sachlich geradezu geboten, dass massive Gewichtsverschiebungen in der Union auch von den verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat getragen werden.

Integrationsoffene Sicht anstreben

Der aktuelle staatsrechtliche Befund zeigt für Deutschland ein gemischtes Bild von Licht und Schatten. Es bricht sich hier ein Souveränitätsverständnis Bahn, das allzu defensiv ist. Bei allem Verständnis für eine angemessene Parlamentsbeteiligung erscheint eine insgesamt etwas integrationsoffenere Sicht angezeigt. Eine Bundesregierung wird stets gut beraten sein, zeitig den Dialog mit den gesetzgebenden Körperschaften und der sie tragenden Parlamentsmehrheit bei allen wesentlichen Weichenstellungen in der Europäischen Union zu suchen. Interessen einzelner Ressorts und der dahinterstehenden politischen Kräfte werden stärker als bisher zum Ausgleich gebracht werden müssen. Die Wahrnehmungs- und Befassungsschwelle für koalitionsinterne Abstimmung dürfte langfristig sinken. Dass die deutsche Politik in diesem Sinne stärker europarechtlich sensibilisiert wird, ist sicher nicht bloß ein Nachteil. Aber nur dann, wenn dieser Dialog und der Ausgleich zwischen den Ressorts gelingen, wird die Stimme der Bundesrepublik Deutschland im Rat durch das neue, komplexe Geflecht staatsrechtlicher Bindungen ihr Gewicht behalten.