

Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag der Europäischen Union – Lehrstück zur Demokratie innerhalb eines supranationalen Verbundes*

von Andreas Abegg**

Am 30. Juni 2009 verkündete das deutsche Bundesverfassungsgericht das Urteil zum Lissabon-Vertrag, mit welchem zwar der Lissabon-Vertrag als grundsätzlich konform mit der deutschen Verfassung, dem Grundgesetz, erklärt wurde.¹ Die konkrete Umsetzung durch Gesetz erklärte das Gericht jedoch für verfassungswidrig, weil die neuen Kompetenzen der EU nicht in genügendem Mass im deutschen Staat demokratisch verankert seien. Der Autor erläutert die gerade auch für die Schweiz interessante Lösung des Bundesverfassungsgerichts, wie nationalstaatlich fundierte Demokratie in einer supranationalen Organisation abzusichern sei.

1. Akt: Die Verfassung ist tot, es lebe der Vertrag

Nach der Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags in den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden im Jahr 2005 und nach einer kurzen selbstverordneten Reflexionsphase hat der europäische Rat, zusammengesetzt aus den Regierungsvertretern der Mitgliedsländer, den Inhalt des Verfassungsvertrags nahezu unverändert und teilweise im Wortlaut in den Vertrag von Lissabon übernommen. Dieser erwähnt den gescheiterten Verfassungsentwurf mit keinem Wort, sondern führt erneut die ehemals verfolgten Ziele an: effizienteres und kohärenteres Handeln der Union einerseits und Erhöhung demokratischer Legitimation der EU andererseits.²

Das deutsche Parlament unter Anleitung der deutschen Regierung hatte darauf hin diesem Vertrag von Lissabon mit einem Zustimmungsgesetz das Placet erteilt. Eine bescheidene Verfassungsänderung sowie ein Gesetz sahen zudem erweiterte Beteiligungsrechte und -pflichten für Deutschlands Gesetzgebungsorgane vor.³ Auf verschiedene Beschwerden hin hatte nun das deutsche Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmässigkeit des Lissabon-Vertrags respektive der deutschen Ratifizierung und Umsetzung zu beurteilen.⁴ Mit dem Urteil verfasste das Gericht ein Lehrstück in vier Akten zur Demokratie in Zeiten supranationaler Organisationen.

* Publiziert in Jusletter, 28. September 2009. Die eckigen Klammern beziehen sich auf den jeweiligen Seitenbeginn der Druckversion.

** Dr. iur., LL.M., Privatdozent der Universität Freiburg/Schweiz, Rechtsanwalt in Zürich und derzeit Vertreter der Professur für öffentliches Recht, Recht und Theorie der Medien an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Ich danke meinen Frankfurter Studentinnen und Studenten der Veranstaltung Staatsorganisationsrecht, die eine Stellungnahme zum Lissabon-Urteil forderten und kritisch hinterfragten. Zudem danke ich meiner Assistentin Kamala Zimmermann, Goethe-Universität Frankfurt, für die umsichtige Betreuung des Texts.

¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, abrufbar unter

http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

² Vgl. hierzu a.a.O., Rn. 29 ff.

³ A.a.O., Rn. 78 ff.

⁴ Zu den Vorträgen der Beschwerdeführer siehe a.a.O., Rn. 99 ff., sowie zu den Stellungnahmen des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung und des Bundesrates a.a.O., Rn. 136 ff.

2. Akt: Der Prüfungsrahmen der verfassungsgerichtlichen Entscheidung

Das Bundesverfassungsgericht hatte konkret zwei Fragen zu beurteilen: einerseits die Verletzung des Grundrechts auf freie und gleiche Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, und andererseits die Verletzung des Staatsorganisationsprinzips Demokratie. Letzteres verlangt, dass für Bürger verbindliche Entscheide in einer ungebrochenen Legitimationskette auf das Volk zurückgeführt werden müssen⁵.

Es ist bemerkenswert, dass das Bundesverfassungsgericht ausführlich begründete, in welchem Rahmen diese Prinzipien eine Einschränkung erdulden können. Während das Gericht bei der Einschränkung des Grundrechts in bewährter Tradition auf die Abwägung zwischen Eingriffs- und Schutzgründen zurückgriff, führte es nun für das Demokratieprinzip aus, dass dieses grundsätzlich nicht verhandelbar sei.⁶ Dennoch sei es offen für das Ziel, Deutschland in die „internationale und europäische Friedensordnung“ einzuführen.⁷ In der Tat wird dieses Integrationsziel zwar mit dem Zweck, nach den verheerenden Kriegen eine Friedensordnung mit aufzubauen, explizit im Grundgesetz genannt.⁸ Allerdings sagt das Grundgesetz nichts über die Zukunft einer europäischen Integration und vor allem nichts zum Verhältnis dieser Integration zu den anderen verfassungsmässigen Werten des Grundgesetzes aus.

3. Akt: Der Konflikt der keiner ist – korrespondierende Prinzipien der EU und des deutschen Verfassungsrechts

Mangels konkreten verfassungsmässigen Vorgaben setzt das Bundesverfassungsgericht denn auch nicht unmittelbar zur konkreten Rechtsprüfung an, sondern verweilt zunächst noch in ausführlicher Weise bei den zugrundeliegenden Prinzipien.⁹ Interessant ist dabei, wie das Gericht die Grundprinzipien der EU und der deutschen Verfassung kombiniert und damit eine Kongruenz in der zukünftigen Evolution von Nationalstaat und EU herzustellen sucht:

So korrespondiert nach Bundesverfassungsgericht zum Beispiel das europäische Prinzip der Einzelermächtigung, nach welchem die EU nur mit einer expliziten Kompetenzgrundlage tätig werden darf, mit der staatsvertragsrechtlichen Grundlegung der EU.¹⁰ Nach dieser müssen die Staaten, so das Gericht pointiert, die Herren der Verträge bleiben.¹¹ Daraus folgt konkret, dass es der EU nicht zustehen darf, aus sich selbst heraus neue Kompetenzen zu begründen, sondern solche neue Kompetenzen zur Ausübung hoheitlicher Gewalt immer erst durch ein Gesetz des deutschen Parlaments, also nationalstaatlich demokratisch, legitimiert werden müssen.¹²

Auch das Subsidiaritätsprinzip der EU, nach welchem eine Aufgabe nur dann auf europäischer Ebene erfüllt werden soll, wenn die Ziele nicht von den Mitgliedstaaten selbst respektive auf lokaler Ebene erfüllt werden können, gilt zugleich auch als Prinzip der deutschen Verfassung. Als Erfordernis einer Demokratie, die sich „diskursiv entfaltet“, soll das Subsidiaritätsprinzip gewährleisten, dass zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verhältnisse ausreichend Kompetenzen im demokratisch aufgebauten

⁵ A.a.O., Rn. 175.

⁶ A.a.O., Rn. 216.

⁷ A.a.O., Rn. 219.

⁸ Preamble des Grundgesetzes sowie Art. 23 Abs. 1 GG, Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 24 Abs. 1 GG. Siehe auch a.a.O., Rn. 222 f.

⁹ A.a.O., Rn. 226 ff.

¹⁰ A.a.O., Rn. 234.

¹¹ A.a.O., Rn. 231.

¹² A.a.O., Rn. 232.

Nationalstaat verbleiben. Besonders sensibel für die nationalstaatliche Demokratie seien das Strafrecht, die Polizei und das Militär, die Budgethoheit, der (in Deutschland verfassungsmässig garantierte) Sozialstaat sowie kulturell bedeutsame Bereiche wie Familie, Bildung und Religion.¹³

Und schliesslich begreift das Bundesverfassungsgericht auch den Auftrag des deutschen Grundgesetzes zur Integration in Europa zugleich als Vorgabe, diese Integration unter Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung der Bundesrepublik, der sogenannten Verfassungsidentität, zu beschreiten.¹⁴

4. Akt: Die konkrete Rechtsprüfung: Demokratische Legitimation von Blankettklauseln

Auf diese erwähnten Prinzipien und insbesondere darauf, ob die lückenlose demokratische Legitimationskette erhalten bleibt, prüfte das Bundesverfassungsgericht nun den Lissabon-Vertrag, respektive die entsprechenden deutschen Gesetze zur Ratifizierung und Umsetzung. Verschiedene Blankettnormen eruiert das Verfassungsgericht dabei als problematisch. Mit diesen könnte sich die EU, so die Befürchtung, in Zukunft neue Kompetenzen zusprechen, ohne dass sich die Mitgliedstaaten dazu äussern könnten.¹⁵ Mit derartigen Klauseln – vor allem mit jenen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens¹⁶, der allgemeinen und speziellen Brückenklauseln¹⁷, der Flexibilitätsklausel¹⁸ sowie der Blankettermächtigung in Strafsachen¹⁹ – würde die direkte Legitimationskette zum Volk der Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Und solange die EU über keine eigenen Legitimationsformen eines demokratischen Staates verfüge und solange das deutsche Grundgesetz die Verfassungsidentität Deutschlands voraussetze, müsse, so das Verfassungsgericht, die lückenlose Anbindung an das deutsche Wahl- und Stimmvolk sichergestellt sein.²⁰

Das demokratische Defizit infolge des Lissabon-Vertrags ist also im Urteil der Verfassungsrichter akut, bedeutet aber nicht, dass der Lissabon-Vertrag selbst verfassungswidrig ist. Das deutsche Bundesverfassungsgericht findet eine Lösung für dieses Problem in der Art und Weise, die der deutsche Staat den Lissabon-Vertrag konkret umsetzt: Ansatzpunkt bietet der Umstand, dass im Lissabon-Vertrag bei allen Blankettklauseln ein einstimmiger Beschluss des europäischen Rats, der sich aus den Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, vorgesehen ist. Für den Fall, dass nun in einem konkreten Fall eine Blankettnorm aktiviert werden soll, müsse der deutsche Ratsvertreter vor seiner Zustimmung im Rat die Zustimmung des deutschen Parlaments einholen, und zwar in der Form eines Gesetzes unter Zustimmung des Bundesrats als Ländervertretung Deutschlands.²¹

Verfassungswidrig ist im Resultat also nur das deutsche Gesetz zur Umsetzung des Lissabon-Vertrags, soweit es diese Lösung nicht vorsieht.²² Als verfassungskonform umsetzbar erweist sich dagegen der Vertrag von Lissabon,²³ wobei allerdings das Bundesverfassungsgericht einem weiteren Kompetenzzuwachs bei der EU enge Grenzen setzt.²⁴

¹³ A.a.O., Rn. 248 f.

¹⁴ A.a.O., Rn. 219, 239 ff.

¹⁵ A.a.O., Rn. 238 f.

¹⁶ A.a.O., Rn. 309 ff.

¹⁷ A.a.O., Rn. 315 ff.

¹⁸ A.a.O., Rn. 327 f.

¹⁹ A.a.O., Rn. 351 ff.

²⁰ A.a.O., Rn. 262 ff.

²¹ A.a.O., Rn. 312, 319, 328, 366.

²² A.a.O., Rn. 239, 306 ff.

²³ A.a.O., Rn. 273.

²⁴ Vgl. a.a.O., Rn. 264, 298.

5. Akt: Die Begründung

Soweit also die Lösung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Frage, wie nationalstaatliche Demokratie und Einbindung in eine supranationale Organisation zu harmonisieren sei. Und der fünfte Akt? Dieser besteht daraus, dass das Urteil selbst ein Lehrstück zur Demokratie ist, und zwar zur *rechtsstaatlichen* Demokratie.

Was gerade einem Schweizer oder einer Schweizerin auffallen muss, ist die Sorgfalt und Ausdauer, die das Bundesverfassungsgericht darauf verwendet, auf über 70 engbedruckten A4-Seiten respektive in 421 Absätzen zu erklären, was Demokratie ist und wie sie in der gegebenen europäischen Situation, die nur aus einer spezifischen historischen Entwicklung zu verstehen ist, erhalten werden kann. Vergleichbar lange und grundlegende Ausführungen vom schweizerischen Bundesgericht sind völlig unbekannt. Das liegt vor allem daran, dass das schweizerische Bundesgericht Gesetze des Bundes nicht wegen Verstosses gegen die Verfassung aufheben kann.²⁵ Der Akt des demokratischen Souveräns kommt nach traditioneller Lesart ohne Begründung aus und gilt kraft seiner formell von der Verfassung verliehenen absoluten Macht. Inhaltlich ist er durch die kürzest mögliche Legitimationskette zum Volk legitimiert. Der Entscheid eines absoluten demokratischen Souveräns ist aus dieser Sicht nicht juristisch verhandelbar.

Anders sieht die Sache in Deutschland aus. Nicht nur sieht das deutsche Grundgesetz keine Volksabstimmung vor. Es ist sogar umstritten, ob selbst eine Konsultativbefragung des Volkes verfassungskonform wäre.²⁶ Denn eine derartige Befragung des Volkes könnte die verfassungsmässig garantierte Freiheit der Parlamentsabgeordneten, die sich durch die Befragung des Volkes unter Druck wähen könnten, gefährden. Die letzte Entscheidung darüber, was unter der gegebenen Verfassung zulässig ist oder nicht, liegt somit nicht beim Parlament oder Volk, sondern beim Bundesverfassungsgericht.²⁷ Und dieses Bundesverfassungsgericht entscheidet also anstelle des demokratischen Gesetzgebers, ob die erneuten Übertragungen von Hoheitsbefugnissen vom Nationalstaat auf die EU mit den demokratischen Grundsätzen vereinbar seien.

Aus schweizerischer Perspektive kann man darin, dass eine verhältnismässig gering demokratisch legitimierte Instanz über die Wahrung der Demokratie wacht, einen gewissen Widerspruch sehen. Aufgelöst wird aber dieser Widerspruch durch die über 70 Seiten detaillierte und sorgsam verfasste rechtliche Begründung. Damit erscheint die rechtliche Begründung als funktionales Äquivalent zur direkten Anbindung an den demokratischen Souverän. Die Begründung führt die Bindungswirkung des Rechts argumentativ auf die gemeinsam geltenden Werte zurück und erläutert zugleich, welche konkreten rechtlichen Bindungen die gemeinsamen Werte erfordern.²⁸ Das Bundesverfassungsgericht erinnert in diesem Sinn an die für Deutschland geltenden Werte insbesondere der Demokratie, die es nicht nur im Volk, sondern auch in der Menschenwürde des Einzelnen verankert sieht,²⁹ und präzisiert zugleich im Hinblick auf den weiteren Integrationsprozess Europas, welche Schritte nötig sind, um dabei die demokratische Legitimationskette zum Volk zu erhalten.³⁰ Die

²⁵ Angesprochen ist das sogenannte Anwendungsgebot von Art. 190 BV; vgl. hierzu jüngst *Kiener/Krüsi*, Bedeutungswandel des Rechtsstaats und Folgen für die (direkte) Demokratie am Beispiel völkerrechtswidriger Volksinitiativen, in: ZBl (2009), 247 f.

²⁶ Vgl. *Elicker*, Verbiendet das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung?, in: ZRP 2004, 225; *Herbst*, Volksabstimmung ohne Grundgesetz?, ZRP 2005, 229.

²⁷ Zur Bedeutung, Funktion und Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts siehe *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl., München 2007.

²⁸ Grundlegend zu dieser Sicht auf Legitimation ist *Cover*, Nomos and Narrative, in: Harvard Law Review 97 (1983), 11 ff.

²⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 211.

³⁰ Vgl. v.a. a.a.O., Rn. 238 ff., 258 ff.

Begründungen ebenso wie der Prozess der Begründung selbst enthalten also reiches Anschauungsmaterial zu den Möglichkeiten, demokratische Strukturen im Rahmen einer supranationalen Organisation wie der EU zu sichern. Das müsste – nicht nur, aber auch in Bezug auf die EU – die Schweiz interessieren.