

## Interview

**Kritik am BVerfG-Urteil zum Vertrag von Lissabon.** Für überaus positive Resonanz hat das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon in den Medien gesorgt. Prof. Dr. Christian Calliess, Europarechtsexperte von der Freien Universität Berlin, kann sich dieser Euphorie nicht anschließen...

**NJW:** Herr Professor Calliess, wie bewerten Sie die Entscheidung des BVerfG – als Sieg oder als Niederlage für Europa?

**Calliess:** Die Kategorien von Sieg und Niederlage passen nicht recht – das Urteil ist vielmehr ambivalenter Natur. Positiv ist zunächst einmal: Entgegen der Rede der Beschwerdeführer vom europäischen Superstaat und dem „Ende des Grundgesetzes“ hat das BVerfG mit Blick auf die Maßstabsnorm des Art. 23 GG zu Recht deutlich gemacht, dass der Vertrag von Lissabon und das deutsche Zustimmungsgesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Die geforderten Nachbesserungen betreffen lediglich kleinere Nachjustierungen im so genannten Begleitgesetz, im Zuge derer eine aktive Zustimmung (bisher hätte Schweigen gereicht) von Bundestag und Bundesrat im Falle von kleinen, dem Vertrag inhärenten Vertragsänderungen vorzusehen ist. Diese weitere Stärkung der vom BVerfG zutreffend hervorgehobenen „Integrationsverantwortung“ korrespondiert im Übrigen ja gerade mit der im Vertrag von Lissabon neu eingeführten direkten Beteiligung der nationalen Parlamente im Kontext des so genannten Frühwarnsystems von Subsidiaritätsrüge und -klage. Diese neue Inpflichtnahme ist Chance und Verantwortung zugleich. Ob sie den Bundestag in der Praxis überfordert, wie viele befürchten, wird man sehen. Problematisch ist dieses manchmal sehr lehrbuchartige Urteil, dessen allgemeine Erwägungen zur europäischen Integration nicht unbedingt immer im Verhältnis zum juristisch relevanten Inhalt des Urteils stehen, aber in anderer Hinsicht: Es ist von einem tiefen Misstrauen gegenüber dem Gesetzgeber getragen. Selbst wenn die Bürger, repräsentiert durch eine verfassungsändernde Mehrheit von zwei Dritteln in Bundestag und Bundesrat, die europäische Integration in der Tradition deutscher Europapolitik von Adenauer über Brandt bis Kohl und in Übereinstimmung mit dem Integrationsauftrag des Art. 23 GG vertiefen und das Europäische Parlament weiter stärken wollten, droht das BVerfG nunmehr – kurioserweise unter Berufung auf das Demokratieprinzip – mit einer im System unserer Verfassung erstaunlichen Alternative: Entweder müssen die Bürger im Wege einer Volksabstimmung das Grundgesetz zu Gunsten der von den Beschwerdeführern befürchteten „europäischen Oberverfassung“ außer Kraft setzen oder aber das BVerfG stoppt im Fall einer nächsten Vertragsänderung die Integration.

**NJW:** Ihr Berliner Kollege Markus Kerber sieht in der Europäischen Kommission eine „Hydra, die dem deutschen

Volke die demokratische Teilhabe raubt“. Ist er durch das Urteil des BVerfG bestärkt worden?

**Calliess:** Markus Kerber von der Technischen Universität sieht sich mit seiner Einschätzung vom BVerfG nicht bestätigt: Zu erinnern ist zunächst daran, dass der Kommission durch die europäischen Verträge seit jeher ja gerade die Aufgabe zugewiesen ist, „Motor der europäischen Integration“ zu sein. Insoweit unterliegt sie, insbesondere bei der Ausübung ihres Initiativmonopols, jedoch den Grenzen der vertraglichen Kompetenzordnung (vgl. Art. 5 EGV, künftig Art. 5 EUV). Sie kann ihre Kompetenzen also nicht selbst vermehren, sondern nur mit den ihr zugewiesenen Kompetenzen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips arbeiten. Greift sie dennoch zu weit, können sich im ausbalancierten institutionellen Gefüge der EU die nationalen Parlamente mittelbar über ihren Regierungsvertreter im Rat in das europäische Gesetzgebungsverfahren einbringen und den Kommissionsvorschlag stoppen. Tritt der Vertrag von Lissabon in Kraft, dann können Bundestag und Bundesrat dieses Ziel im Rahmen der Subsidiaritätsrüge sogar unmittelbar, freilich nur im Verbund mit anderen nationalen Parlamenten, erreichen. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestags könnte schließlich im Wege der neuen Subsidiaritätsklage zum EuGH (vgl. künftig Art. 23 I a GG) eine Kontrolle der von der Kommission eingebrachten Vorschläge erzwingen.

**NJW:** Was versprechen Sie sich vom Vertrag von Lissabon?

**Calliess:** Entscheidend ist für mich, dass der Vertrag für sämtliche der in der „Konvergenzklausele“ des Art. 23 I GG genannten Strukturprinzipien Verbesserungen mit sich bringt. Insoweit nur zwei zentrale Beispiele: Der Vertrag bringt mehr Demokratie. Eine wichtige Rolle spielt insoweit nicht nur die Stärkung des Europäischen Parlaments im Rahmen der europäischen Gesetzgebung durch den Ausbau des Mitentscheidungsverfahrens, im Bereich des Haushalts sowie bei der Ernennung der Kommission. Insoweit sind vielmehr auch die nationalen Parlamente in den Blick zu nehmen. Sie werden durch den Vertrag, wie bereits erwähnt, zum Hüter der Kompetenzordnung gemacht. Auf diese Weise verteidigen sie zugleich ihre Parliamentsouveränität und damit die nationale Demokratie. Des Weiteren wird die Rechtsstaatlichkeit der EU verbessert, indem mit der Grundrechtecharta erstmals ein für die Bürger sichtbarer und damit transparenter europäischer Grundrechtskatalog verbindlich wird. Dieser wird die Freiheitsrechte der Bürger gegenüber den EU-Organen stärken und kann auf diese Weise auch die von manchen Stimmen immer wieder beklagte „Überregulierung aus Brüssel“ begrenzen.

**NJW:** Bereits in der Maastricht-Entscheidung hatte das BVerfG seine Rolle bei der Kontrolle der Zuständigkeiten bei der EU-Rechtssetzung betont. Nun wieder. Kann das

*BVerfG auch künftig verhindern, dass sich die EU zu einem Bundesstaat entwickelt?*

**Calliess:** Auch unabhängig von einem Prüfungsvorbehalt des *BVerfG* besteht meiner Meinung nach keinerlei „Gefahr“, dass sich die Europäische Union zu einem Bundesstaat entwickelt. Der Vertrag von Lissabon zielte nie auf eine Staatswerdung Europas. Die Europäische Union bewegt sich – bildlich gesprochen – weiterhin zwischen dem Ufer der Internationalen Organisation, das sie längst verlassen hat, und dem Ufer der Staatlichkeit, das sie weder erreicht hat, noch in staatsrechtlichen Kategorien, von denen das *BVerfG* ausgeht, jemals erreichen wird. Deswegen ist es aber wichtig in neuen Kategorien zu denken, z.B. in derjenigen des Staaten- und Verfassungsverbunds. Ungeachtet dessen ist aber bedeutsam, dass die Karlsruher Richter im Lissabon-Urteil ihre bereits im Maastricht-Urteil betonte Rolle als Wächter der europäischen Integration bekräftigen und den Kontrollvorbehalt dabei stärker ausweiten. So behält sich das *BVerfG* nicht nur die Prüfung vor, ob Rechtsakte der europäischen Organe sich unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten (so genannte Ultra-vires-Kontrolle). Dem kann ich noch zustimmen, wenn insoweit ähnliche Kriterien wie bei der gerichtlichen Auffangverantwortung im Bereich des Grundrechtsschutzes gelten.

Wenn aber das *BVerfG* darüber hinaus künftig anhand der in Leitsatz 3 zusammengefassten, ziemlich unbestimmten Kriterien prüfen will, ob die „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes gewahrt ist, dann habe ich Zweifel: Denn nunmehr nimmt das *BVerfG* – voller Misstrauen gegenüber den demokratisch primär zuständigen Organen Bundestag und Bundesrat – für sich in Anspruch, letztverbindlich und im Detail über den Fortgang der Integration zu entscheiden. Noch wird der zuständige Berichterstatter *Udo Di Fabio* für seinen diesbezüglichen Mut in den Medien gefeiert, jedoch stellt sich aus meiner Sicht schon jetzt die Frage, ob man die „Geister die man rief“ auch wieder los werden kann. Denn es ist nicht auszuschließen, dass künftig alle möglichen Rechtsakte der EU zu Verfahren vor dem *BVerfG* mit der Begründung führen, dass die „Identität“ der deutschen Verfassungsordnung in Frage gestellt sei.

Hinzu kommt: Die EU ist seit jeher eine Rechtsgemeinschaft, sie basiert auf der Befolgung des Rechts durch ihre Mitgliedstaaten. Der Prüfungsvorbehalt des *BVerfG*, dessen Ausübung zu einer Unanwendbarkeit von Normen des Unionsrechts in Deutschland führen kann, läuft damit immer auch Gefahr die europäische Rechtseinheit zu gefährden. Was machen wir denn, wenn andere Verfassungsgerichte dieses Beispiel, vielleicht undifferenzierter, aufnehmen?

**NJW:** *Das Europäische Parlament kommt in der Entscheidung nicht gut weg. Hat es unter diesen Voraussetzungen überhaupt noch eine Bedeutung für Europa?*

**Calliess:** Damit sprechen Sie einen entscheidenden Schwachpunkt des Urteils an. Hier lässt sich das *BVerfG* zu einseitig von seinem Ansatz leiten, dass Demokratie in Europa primär durch die von den nationalen Parlamenten – freilich in der Praxis nur begrenzt effektiv – zu bewirkende Kontrolle der nationalen Regierungen im Rat ermöglicht werden soll. Daher wollte das Gericht wohl gezielt die bestehende Alternative kleinreden, das Europäische Parlament. So unumstritten die im Urteil zu Recht konstatierten Defizite sind, mit seiner Einschätzung wird das *BVerfG*

weder der rechtlichen noch der tatsächlichen Rolle des Europäischen Parlaments gerecht. Das europäische Demokratieprinzip beruht, wie auch der künftige Art. 10 II EUV unterstreicht, auf zwei einander ergänzenden Legitimationssträngen – in Form des Europäischen Parlaments einerseits sowie über den Rat durch die nationalen Parlamente andererseits. Insoweit gilt eine Art Formel: Je höher die Legitimationsvermittlung durch das Europäische Parlament ist, desto niedriger kann der mitgliedstaatliche Legitimationsbeitrag durch die nationalen Parlamente ausfallen – und umgekehrt. Beide Legitimationsstränge müssen also in eine überzeugende Relation gebracht werden. Im Zuge dessen können bei eingeleiteter Betrachtung bestehende Defizite mitunter kompensiert werden. Es erscheint zudem widersprüchlich, wenn die EU einerseits als – gemessen an staatlichen Erfordernissen – unzureichend demokratisch legitimiert angesehen wird, andererseits jedoch Ansätze zur Stärkung des Demokratieprinzips unter Hinweis auf ein fehlendes europäisches Staatsvolk negiert werden. Die These des Gerichts, es bedürfe eines souveränen und homogenen Volkes, um eine parlamentarische Vertretung zu errichten, ist in Deutschland überdies höchst umstritten und wird im Ausland als sehr deutsch wahrgenommen. Über all diese Aspekte geht das *BVerfG* einfach hinweg. Seinem vorab postulierten Ansatz, für die europäische Integration nicht einfach deutsche Maßstäbe anlegen zu wollen, wird das *BVerfG* so nicht gerecht.

**NJW:** *Außer Deutschland haben auch Irland, Tschechien und Polen den Vertrag noch nicht ratifiziert. Wo sehen Sie die größten Hürden?*

**Calliess:** Von höchster Bedeutung ist zunächst sicherlich das für den 2. 10. angesetzte zweite Referendum in Irland. Jüngste Umfragen haben nach den vor gut zwei Wochen durch die Staats- und Regierungschefs vereinbarten rechtlichen Garantien der EU an Irland, die eine Achtung der Neutralität, des Abtreibungsverbots und der Steuerhoheit des Landes sowie die Beibehaltung von einem Kommissar pro Mitgliedstaat vorsehen, aber eine Mehrheit von 54 Prozent für den Vertrag ergeben. Die Ablehnung lag nur noch bei 28 Prozent. Die Entwicklung in der Tschechischen Republik und Polen wird dann wohl maßgeblich vom Ausgang des irischen Votums abhängen. Ermuntert durch die kritischen Passagen im Karlsruher Urteil haben nun allerdings zwei tschechische Senatoren bekräftigt, dass sie eine weitere Klage vor dem tschechischen Verfassungsgericht anstreben wollen, die nunmehr den gesamten Vertrag zum Gegenstand haben wird.

**NJW:** *Ist es realistisch, dass der Vertrag spätestens Anfang 2010 in Kraft tritt?*

**Calliess:** Der vorläufige Zeitplan für die weitere Ratifizierung des Vertrags in Deutschland sieht vor, dass ein überarbeiteter Entwurf des Begleitgesetzes bereits am 26. 8. in erster Lesung in den Bundestag eingebracht wird, über den am 8. 9. beraten und abgestimmt werden soll. Nach der Zustimmung des Bundesrats könnte der Bundespräsident das Gesetz somit noch vor dem irischen Referendum unterzeichnen. Ein endgültig positives Signal aus Deutschland wäre ein wichtiger An Schub für das erhoffte Ja aus Irland. Eine Ratifizierung des Vertrags durch sämtliche Mitgliedstaaten bis zum Jahresende und ein Inkrafttreten zum 1. 1. 2010 ist somit durchaus realistisch. Zweifel an diesem engen Fahrplan ergeben sich jedoch aus den jüngsten Äußerungen der CSU, wonach die Partei verlangen will,

dass Deutschlands Zustimmung zum Lissabon-Vertrag unter einen „völkerrechtlichen Vorbehalt unter Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts“ gestellt wird.

**NJW:** *Wie lautet Ihr Fazit?*

**Callies:** Konstruktive Kritik an Fehlentwicklungen im europäischen Integrationsprozess ist legitim und wichtig. Die Kritik am Vertrag von Lissabon formulierte aber zu einem Teil Fundamentalkritik an der europäischen Integration an sich und rüttelt damit an den Grundfesten der EU. Das ist in einer Demokratie legitim. Aber wer kritisiert, muss auch Alternativen benennen. Was wären die? Ein Austritt? Dieser wäre in ökonomischer Hinsicht das Ende unserer exportorientierten Wirtschaft, unseres darauf basierenden Wohlstands und rechtlich auch nicht mit dem Auftrag der Integrationsklausel des Art. 23 I GG zu vereinbaren. Ein Beibehalten des im Vergleich schlechteren Ist-Zustands der EU? Das stünde ebenfalls nicht mit den auch vom *BVerfG* betonten Vorgaben des Art. 23 I GG, im Einklang. Oder eine Rückentwicklung der EU zu einem reinen „Markt ohne Staat“? Diese Perspektive stünde nicht nur im Widerspruch zu unseren auch im Verfassungsrecht angelegten Vorstellungen einer sozial- und umweltstaatlich flankierten Marktwirtschaft, sondern auch – wie aktuell die Diskussion über die Finanzkrise zeigt – zum politischen Willen der Bürger Europas.