

## **Der Vertrag von Lissabon**

Karl Albrecht Schachtschneider

Der Vertrag von Lissabon, der Reformvertrag genannt wird, setzt die Politik der europäischen Integration fort, die mit den Römischen Verträgen 1953 und 1957 begonnen wurde und durch die Einheitliche Europäische Akte 1986, den Vertrag von Maastricht 1992, den Vertrag von Amsterdam 1997 und den Vertrag von Nizza 2001 weiterentwickelt wurde. Durch den letzten großen Beitritt von 12 Staaten vor allem im Osten und Südosten der Union 2004 und 2007 leben in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union fast 500 Millionen Menschen. Die Integrationspolitiker wollen die Union auf eine neue Vertragsgrundlage stellen, die aber weitgehend das geltende Vertragswerk, den sogenannten Besitzstand, beibehält. Nachdem der Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004, der Verfassungsvertrag, in Frankreich und in den Niederlanden durch Volksabstimmung und in Deutschland wegen der von mir vertretenen Verfassungsbeschwerde des Bundestagsabgeordneten Dr. Peter Gauweiler gescheitert ist, versucht der Vertrag von Lissabon dieses Vertragswerk im Wesentlichen, wenn auch ohne den ambitiösen Namen Verfassung zur Geltung zu bringen. Dieser Vertrag unterscheidet weiterhin den Vertrag über die Europäische Union (EUV) von dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU), der den bisher geltenden Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft weiterentwickelt. Zugleich wird durch Art. 6 EUV die Grundrechtecharta der Europäischen Union, die in Nizza 2000 nur deklariert worden ist und bisher keine völkerrechtliche Geltung hatte, verbindlicher Teil des Vertragswerks. Der Sache nach machen die Verträge die Verfassung der Europäischen Union aus. Hinzu kommen eine große Menge von Rechtsakten der Union, vor allem Richtlinien und Verordnungen, die fast alle Lebensbereiche ordnen, vor allem die der Wirtschaft. Das Unionsrecht, das unser Leben weitreichend und tiefgehend bestimmt, findet sich zudem in einer breiten Judikatur der Unionsgerichtsbarkeit, die sich in mehr als einem halben Jahrhundert entwickelt hat und deren amtliche Sammlung fast zwanzig Meter im Regal in Anspruch nimmt.

Falls der Vertrag von Lissabon, der am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs und deren Außenministern unterschrieben worden ist, durch die Ratifikation in den Mitgliedstaaten zur Geltung kommt, verabschieden sich die Völker der Union endgültig von den fundamentalen Verfassungsprinzipien, die Grundlage ihrer politischen Kultur sind. Deutschland darf nach dem Integrationsartikel des Grundgesetzes nur „zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union

mitwirken, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“ (Absatz 1 Satz 1 des Art. 23 GG). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind aber, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt, endgültig keine Demokratien, keine Rechtsstaaten und keine Sozialstaaten mehr. Sie büßen auch den Grundrechtsschutz im Wesentlichen ein. Der Föderalismus der Mitgliedstaaten, die bundesstaatlich gestaltet sind, wird geschwächt, zumal der Grundsatz der Subsidiarität nicht verwirklicht wird. All die genannten Verfassungsprinzipien stehen nicht zur Disposition der Politik. Sie sind in Art. 1 des Grundgesetzes, der die Würde des Menschen für unantastbar erklärt und Deutschland den Menschenrechten „als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ verpflichtet, und in Art. 20 des Grundgesetzes, wonach „die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist und vor allem „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“, die „vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird, verankert. Die Prinzipien dieser Artikel erklärt Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes für unabänderlich. Sie sind, was gewichtiger ist, die Verfassung der Menschheit des Menschen und darum jeder Politik entzogen, welche Verwirklichung des guten Lebens aller in allgemeiner Freiheit auf der Grundlage der Wahrheit sein will und sein muß, wenn sie der Würde des Menschen gerecht werden will.

Die europäische Integration leidet an einem unheilbaren Demokratiedefizit. Es gibt kein Volk der Unionsbürger, das die Ausübung der Hoheitsgewalt der Union zu legitimieren vermöchte. Ein solches Unionsvolk kann nur eine Unionsverfassung begründen, der alle Unionsbürger durch Volksabstimmung zugestimmt haben. Ein solcher Schritt setzt zwingend voraus, daß zunächst die Mitgliedstaaten sich für einen solchen existentiellen Unionsstaat öffnen und ihre Staatsgewalt zugunsten der Staatsgewalt eines solchen Bundesstaates einzuschränken bereit erklären. Das geht nicht ohne Volksabstimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, welche die Parteienoligarchien fürchten wie der Teufel das Weihwasser. In den Verfassungen der Völker ist verankert, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, in Deutschland vom deutschen Volk. Dieses Fundamentalprinzip der Demokratie dürfen die Verträge nicht unterlaufen. Sie versuchen es aber, etwa indem fingiert wird, daß im Europäischen Parlament „die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar vertreten sind“ (Art. 8 a Abs. 2 EUV). Dieses Parlament hat keine demokratische Legitimationskraft, weil es nicht ein Volk repräsentiert, wenn jetzt auch erklärt wird, daß es aus „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zusammengesetzt“ sei (Art. 9 a Abs. 2 EUV). Die Abgeordneten werden nicht nur nach unterschiedlichem Wahlrecht, sondern vor allem nicht gleichheitlich gewählt. Mit der

politischen Freiheit ist es aber unvereinbar, wenn das Stimmgewicht der Wähler eines Parlaments ungleich ist. Deren Stimmgewicht weicht bis zum Zwölffachen voneinander ab. Eine so gewählte Versammlung ist kein Parlament im Rechtssinne und vermag Rechtsakte nicht demokratisch zu legitimieren. Die demokratische Legitimation der Rechtsetzung der Union leisten darum die nationalen Parlamente, wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil von 1993 festgestellt hat. Das setzt aber voraus, daß die Parlamente die Politik der Union verantworten können, was wiederum voraussetzt, daß sie diese voraussehen können, wie das Gericht ausgesprochen hat. Davon kann angesichts der so gut wie unbegrenzten Weite der Ermächtigungen der Union keine Rede sein. Ständig überrascht diese mit Maßnahmen, die niemand für möglich gehalten hat, die jedenfalls die Bundestagsabgeordneten nicht zu verantworten gewagt hätten. So hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit das Ende der deutschen Unternehmensmitbestimmung eingeleitet.

Demokratisch wäre die Rechtsetzung der Union, wenn ihren Rechtssätzen alle Parlamente der Mitgliedstaaten zustimmen müßten. Das würde die Integrationsentwicklung sicher nicht beschleunigen, aber der allgemeinen Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit dienen. Man muß von den Parlamentariern erwarten können, daß sie zu einer Politik der praktischen Vernunft fähig sind und nicht lediglich Interessen bedienen. Eine Politik der praktischen Vernunft ist Erkenntnis von Wahrheit und Richtigkeit, die auch unionsweit Politik ermöglicht, zumal das Subsidiaritätsprinzip gebietet, daß sich die Union nur mit den Politiken befaßt, die gemeinschaftlich verwirklicht werden müssen, etwa gemeinsame Grundsätze der Handelspolitik oder auch der Wettbewerbspolitik oder auch eine gemeinsame Verteidigungspolitik. Die Union wirkt aber in alle Lebensbereiche hinein, auch in die Hochschulpolitik, ja die Schulpolitik und die Familienpolitik. Nur die strikte Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes vermag eine gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten durch die Union, vorausgesetzt diese wird demokratisch gestaltet, zu rechtfertigen, wenn Europa europäisch bleiben soll, d.h. die nationale Identität der Völker geachtet wird, wie das Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV zusagt. Das Subsidiaritätsprinzip verantworten aber nach dem Vertrag von Lissabon die Unionsorgane, letztlich der Gerichtshof. Ein Drittel der nationalen Parlamente kann ein mehr als klägliches Vorwarnsystem in Gang setzten, welches die Kommission nicht verpflichtet den Rechtsakt zurückzuziehen. Wenn es um den Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht, also um Grenz-, Zuwanderungs-, Polizei- und Justizpolitik geht, genügt ein Viertel der Parlamente. Die Subsidiarität muß rechtens jeder Mitgliedstaat selbst beurteilen, jedenfalls Deutschland nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.

Darüber hinaus ruiniert die europäische Integration die seit der Aufklärung als unverzichtbar gelehrt und weithin gelebten Prinzipien des Rechtsstaates, namentlich die

Gewaltenteilung und, schlimmer noch, den Rechtsschutz. Die Rechtsetzung der Union ist durchgehend exekutivistisch und nicht parlamentarisch. Ohne Demokratie gibt es eben keinen Rechtsstaat. Der Rechtsschutz ist weitestgehend, jedenfalls der Schutz der großen Prinzipien des Rechts, vor allem der Menschen- und Grundrechte, in die Hand der Unionsgerichtsbarkeit gelangt. Diese aber ist durch nichts demokratisch legitimiert und damit zur Rechtsprechung im Namen eines Volkes oder der Völker nicht fähig. Die Rechtsprechung in Grundsatzfragen bedarf der starken demokratischen Legitimation. Jeder Mitgliedstaat stellt einen der 27 Richter des Gerichtshofs und des Gerichts der Union. Demgemäß judizieren meist fremde Richter über das Recht von Völkern, das sie nicht kennen, dessen Sprache sie nicht sprechen und von sie dem nicht gewählt sind, geschweige denn, daß die Völker die Judikate der Richter zu verstehen vermögen. Der Europäische Gerichtshof hat in einem halben Jahrhundert nicht ein einziges Mal einen von den mehr als 100.000 Rechtsetzungsakten der Union als grundrechtswidrig zu erkennen vermocht. Der Grundrechtsschutz ist durch die europäische Integration weitestgehend verloren, jedenfalls im Bereich der Wirtschaft.

Mit der Demokratie ist auch der Sozialstaat ruiniert. Der Motor der sozialen Entwicklung ist nun einmal das demokratische Wahlverfahren. Dieses ist in der Unionspolitik so gut wie wirkungslos. Die verheerenden sozialen Entwicklungen sind tagtäglich zu beobachten. Sie werden allerorts beklagt, ohne daß die wirklichen Ursachen benannt werden. Weil die Union zur Sozialpolitik, die gesetzgeberisch gestaltet werden muß, trotz hinreichender Befugnisse wegen der Mehrheitsverhältnisse nicht fähig ist, entfaltet sich das Kapitalprinzip, gestützt durch die Deregulierungswirkung der Grundfreiheiten (Warenverkehrs-, Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheiten sowie Arbeitnehmerfreizügigkeit), die der Europäische Gerichtshof geradezu ins Extreme getrieben hat. Die kraft des Unionsrechts weltweite Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 56 Abs. 1 VAEU ist das wirklich die Lebensverhältnisse in der Union bewegende Prinzip, das zu dem Verfall der Sozialstaaten geführt hat. Die Unionspolitik hat sich weit von den sozialen Grundrechten entfernt, die in den großen Menschenrechtserklärungen verankert sind, vor allem gänzlich von dem Recht auf Arbeit des Artikel 23 Absatz 1, aber auch schmerzlich von dem Recht auf Eigentum des Artikel 17 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Auch das Menschenrecht des Artikel 23 Absatz 3 „angemessene und befriedigende Entlohnung“ der Arbeit wird millionenfach mißachtet; denn es gibt ein Recht auf Entgelt, das es dem Arbeitnehmer und seiner Familie ermöglicht, „eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz zu sichern“. Heute müssen meist zwei Menschen, Mann und Frau, arbeiten, um das Leben einer Familie mehr oder weniger kärglich zu fristen, zumal wenn die Familie mehrere Kinder hat. Das menschenrechtliche Familienprinzip ist entwertet.

Die Europäische Union ist eine Region des globalen Kapitalismus. Die Welthandelsordnung, die keinerlei soziale Aspekte berücksichtigt, ist das wirkliche Grundgesetz unserer Lebensverhältnisse. Die Wirtschaftsverfassung Deutschlands ist wegen des Verfassungsrangs des Sozialprinzips die marktliche Sozialwirtschaft. Nicht nur Effizienzgesichtspunkte, sondern auch die Wirtschaftsgrundrechte rechtfertigen die Marktlichkeit der Wirtschaftsordnung. Diese aber muß sich dem Sozialprinzip fügen. Die Wirtschaft, vor allem das Kapital, darf nur eine dienende Funktion im Gemeinwesen beanspruchen. Von dieser Wirtschaftsverfassung hat sich Deutschland durch die Integration in die Europäische Union zugunsten einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (Art. 98 u.ö. VAEU) verabschiedet. Die Freiheit des Wettbewerbs ist nichts als Liberalismus ohne soziale Aspekte, welche die ausbeuterischen Verhältnisse unserer Gegenwart ermöglichen. Der globale Wirtschaftskrieg ist mangels wettbewerbsgemäßer Chancengleichheit rechtlos.

Die Grundrechtecharta, die durch den Vertrag von Lissabon verbindlich werden soll, schwächt den Grundrechtesschutz ungemein. Sie verlagert den Grundrechtesschutz weitestgehend, nämlich in allen Unionssachen, auf die Gerichtsbarkeit der Union. Diese ist weder demokratisch legitimiert noch gar strukturell zum Grundrechtesschutz befähigt. Die Judikatur der Union pflegt Apologie der Politik der Kommission und des Rates zu betreiben. Die Integrationsinteressen der Union jedoch setzt der Gerichtshof gegen die Mitgliedstaaten strikt durch. Er versteht sich als Motor der Integration. Die in der Grundrechtecharta vorgezeichnete Dogmatik wird die Grundrechte wie in der Weimarer Zeit der Gesetzgebung, jetzt den Maßnahmen der Union, unterwerfen und nicht etwa umgekehrt, wie nach dem Grundgesetz, die Gesetzgebung in die Schranken der Grundrechte weisen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Union endgültig ein Bundesstaat. Die Aufgaben und Befugnisse der Union gehen längst weiter als etwa die des Bundes gegenüber den Ländern in Deutschland. Man bestreitet die Bundesstaatlichkeit der Union, weil sie nach dem Grundgesetz und nach den Verfassungsgesetzen anderer Mitgliedstaaten kein Bundesstaat sein dürfe. Das hängt freilich von dem Begriff des Bundesstaates ab. Die Union wird ein echter Bundesstaat, weil sie auf Vertrag beruht, nicht ein unechter Bundesstaat wie Deutschland, der durch Verfassungsgesetz begründet ist. Ein Bundesstaat, der wie die Union über Aufgaben und Befugnisse existentieller Staatlichkeit verfügt, muß demokratisch legitimiert sein. Diese originäre Legitimation könnte, wie gesagt, nur ein europäisches Bundesvolk geben. Der Unionsstaat verfügt spätestens mit dem Vertrag von Lissabon auch über weitreichende bundesstaatstypische Kompetenz-Kompetenzen. Er kann nicht nur seine Befugnisse im Interesse der Zielverwirklichung ohne Mitwirkung der nationalen Parlamente erweitern (Art. 308 VAEU) und wird nicht nur ermächtigt,

Unionssteuern zu erheben (Art. 269 VAEU), sondern maßt sich im „vereinfachten Änderungsverfahren“ des Art. 48 Abs. 6 EUV die Ermächtigung an, so gut wie das gesamte Vertragswerk ganz oder zum Teil (außer der Außen- und Sicherheitspolitik) durch Beschluß des Europäischen Rates zu ändern. Dem müssen die nationalen Parlamente nur zustimmen, wenn das in ihren Verfassungsgesetzen steht. In Deutschland ist das nicht der Fall. Bundestag und Bundesrat können nur Stellungnahmen abgeben, die berücksichtigt werden sollen, aber nicht beachtet zu werden pflegen. Die Ermächtigung zum vereinfachten Änderungsverfahren ist nichts anderes als eine Diktaturverfassung.

Die Verfassung der Europäischen Union muß neu geschrieben werden – aber ganz anders, nämlich so, dass wir in einem europäischen Europa leben können, in einem Europa der Freiheit und des Rechts, der Demokratien und der Sozialstaaten, in Republiken, nicht in einer Diktatur der Industrien, Banken und ihren Bürokratien.