

Der Vertrag von Lissabon auf dem Prüfstand

Anmerkungen zur bevorstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Aus: Mitteilungen Nr. 204 (1/2009), S. 20/21

Im Vertrag von Lissabon einigten sich 2007 die europäischen Regierungen auf eine grundlegende Vertragsreform der Europäischen Union. Dabei handelte es sich um eine Reaktion auf die gescheiterten Abstimmungen über den Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden zwei Jahre zuvor. Die Neufassung dieser Verfassung im Vertrag von Lissabon - signifikant sind die Unterschiede zwischen den beiden Werken nicht - hat dann wiederum die irische Bevölkerung in einer Volksabstimmung im Oktober 2008 abgelehnt. Gestorben ist der Vertrag dadurch allerdings nicht - eine Neuabstimmung in Irland ist noch für dieses Jahr geplant. Die Regierungen scheinen im Übrigen sehr entschlossen das Reformprojekt mit möglichst wenig Einflussnahme der Bevölkerung zu verwirklichen. Auch vor diesem Hintergrund kann man es durchaus als richtungsweisend betrachten, dass für Mai 2009 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erwartet wird. Bereits am 11. Februar 2009 befasste sich das Gericht in der mündlichen Verhandlung damit, ob die angestrebten Reformen mit unserem Grundgesetz vereinbar sind. Grund genug, sich als Bürgerrechtsorganisation gegenüber den Reformbestrebungen der Europäischen Union zu positionieren.

Es bedarf wohl keiner besonders eingehenden Erläuterungen, wie die EU Einzug gehalten hat in das politische, wirtschaftliche aber auch alltägliche Leben in Deutschland. Ob Wirtschaft, Finanzen, Sozialstaat, Umweltschutz, Energieversorgung oder sogar Innere Sicherheit – von europäischen Entscheidungen sind Bürgerinnen und Bürger in vielen verschiedenen Bezügen betroffen. Nicht wenige davon haben Einfluss auf unsere Grundrechte. Außerdem ist es durchaus berechtigt zu fragen, ob eine Politik, die in Brüssel gemacht wird, noch einen Bezug zu den Bürgern aufweist, der eng genug ist, um von einer demokratischen Legitimation zu sprechen. Bei aller Kritik bedarf es allerdings auch eines kühlen Kopfes. Denn wenn es um den Abbau von nationalen Wirtschaftssegmenten, den Wegzug von Unternehmen aus Deutschland, den Abbau von sozialer Absicherung geht, ist die Europäische Integration meist nicht der Initiator. Vielmehr ist die EU die politische Instanz, in welcher Regierungen versuchen, auf die Globalisierung zu reagieren. Wenn wirtschaftliche Unternehmen und Investoren nicht mehr an nationale Grenzen gebunden sind, ist es folgerichtig, verbindliche Lösungen nicht auf der nationalen, sondern auf einer internationalen Ebene zu suchen.

Organisatorische Neuausrichtung

Der Lissabonner Vertrag sieht eine Neugliederung der grundlegenden Verträge vor. Waren die Verträge über die Jahrzehnte eher historisch als systematisch gewachsen, so gliedert der Lissabonner Vertrag die Grundlage der EU nun in einen „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und einen „Vertrag über ihre Arbeitsweise“ (AEU). Dadurch würde die EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit erhalten – übrigens ein wesentliches Erfordernis für den Beitritt der Organisation zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Ratspräsidentschaft wird künftig nicht mehr jährlich von Land zu Land wechseln, sondern durch jeweils drei Staaten über drei Jahre gehalten werden, was die Hoffnung auf eine kontinuierliche Politik in sich trägt. Auf eine effektivere Arbeitsweise zielt auch die Verkleinerung der Europäischen Kommission von derzeit 27 auf künftig 15 Kommissare.

Europäische Gesetzgebung

Für das legislative System der EU sieht der Reformvertrag eine Veränderung der Abstimmungsverfahren vor. Der Rat, in dem die Fachminister aller Mitgliedstaaten über europäische Richtlinien und Verordnungen abstimmen, ist das wichtigste Entscheidungsorgan der EU. Ebenso wie das Europäische Parlament diskutiert der Rat Vorschläge über Richtlinien und Verordnungen, die von der Kommission vorgeschlagen werden. Noch sehen die Verträge in vielen Bereichen vor, dass die Minister einstimmig entscheiden. Künftig wird dies nur noch in wenigen Bereichen (darunter Außenpolitik und Steuerpolitik) so sein. Außerdem sollen künftig auch die nationalen Parlamente stärker eingebunden werden. Laut dem Reformvertrag sollen sie über alle laufenden Verfahren informiert werden. Vorgesehen ist dabei, dass mehrere Parlamente Einspruch gegen europäische Gesetze erheben können, wenn sie die Zuständigkeit der EU anzweifeln.

Ein effektives funktionierendes Legislativsystem braucht die EU tatsächlich. Zu häufig brauchen Richtlinien sehr lange bis zu ihrer Verwirklichung oder werden durch die Vetoandrohung einzelner Regierungen so sehr verwässert, bis sie sinnlos werden. Angesichts eines Europäischen Gerichtshofs, der unabhängig von allen Vertragsreformen weiter für die Integration der Märkte und den Abbau von nationaler Autonomie sorgen wird, ist eine starke europäische Gesetzgebung unerlässlich. Nur über die europäische Legislative können Sozialstaat, nationale Besonderheiten im Arbeitsmarkt oder Verbraucherinteressen so geschützt werden, dass ihre Beibehaltung nicht zum wirtschaftlichen Nachteil gegenüber anderen europäischen Ländern führt.

Ob die EU durch die Stärkung ihrer Legislative auch demokratischer wird, darf sicherlich angezweifelt werden. Denn sie ist bürgerfern. Und je mehr Entscheidungen von den nationalen Parlamenten nach Brüssel transportiert werden, desto mehr verliert der Bürger den Überblick darüber, wer da welche Entscheidungen über ihn trifft. Demokratischer wird die EU nur, wenn sie ihre Bürger besser über ihre Politik aufklärt und wenn sie das Europäische Parlament als eine wahre Volksvertretung näher an die Bürger heranrückt.

Inneres und Justiz

Während der Reformvertrag der EU-Ebene im Wesentlichen keine neuen Sachkompetenzen zuweist, ist ein genauer und sehr kritischer Blick auf den Bereich Inneres und Justiz nötig. Tatsächlich kooperieren die Regierungen im Bereich der Inneren Sicherheit bereits seit den 1990er Jahren zunehmend intensiver. Angefangen hat das mit der polizeilichen Zusammenarbeit, die den Wegfall der Grenzkontrollen kompensieren sollte (Schengen). Auch die Verfahren für die Gewährung von Visa und Asyl werden schon durch die EU bestimmt. In diesen Bereichen kann man von einer vergemeinschafteten Politik sprechen, die europäischen Gesetze sind für die Mitgliedstaaten verbindlich und im Fall von Verordnungen sogar ohne nationales Gesetz anwendbar. Es ist also nicht erstaunlich, dass es Befürworter dafür gibt, Entscheidungen der europäischen Sicherheitspolitik generell zu vergemeinschaften. Maßnahmen der letzten Jahre, wie die gemeinsame Definition von Terrorismus, die Terrorlisten, die gegenseitige Anerkennung von Haftbefehlen und das Einfrieren von Bankkonten, die eher schleppend zustande kamen und aufgrund fehlender Verbindlichkeit mangelhaft in den Ländern verwirklicht werden, würden durch den Lissabonner Vertrag mit mehr Durchschlagskraft versehen. Aus der Sicht der Verteidigung unserer Grundrechte: Maßnahmen der Inneren Sicherheit wären nicht mehr nur von Innenminister Schäuble zu befürchten, sondern auch von Premierminister Sarkozy oder Ministerpräsident Berlusconi.

Andererseits muss man auch hier berücksichtigen, was bereits Realität ist: Eine europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz muss nicht innerhalb der EU stattfinden. Als Europäisches Parlament und Kommission vor einigen Jahren auf einer europäischen Datenschutzregelung

bestanden, einigten sich sieben europäischen Regierungen 2006 einfach auf den multilateralen Vertrag von Prüm, der einen erleichterten Datenaustausch zwischen Polizeibehörden vorsieht. Die stärkere Integration dieser Politikfelder in die EU bedeutet also auch eine grundsätzliche Möglichkeit der Kontrolle für Kommission, Parlamente, Gerichte und nicht zuletzt auch die Bürger.

Europäischer Grundrechtsschutz

Der Vertrag von Lissabon würde die Grundrechte-Charta, welche die EU schon vor neun Jahren ausgearbeitet hat, endlich für Regierungen, Verwaltungen und europäische Institutionen verbindlich machen. Insbesondere die Überprüfung der Grundrechtsverträglichkeit des europäischen Rechts würde dadurch einfacher und transparenter. Allerdings gilt auch hier: ein abstrakter Grundrechtskatalog macht keinen Sinn, wenn sich seine Werteordnung nicht in Gesetzen und deren Anwendung konkretisiert.

Hoffnung aus bürgerrechtlicher Sicht macht die im Reformvertrag ausgedrückte Absicht der EU, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten. Vor der Verwirklichung dieses Vorhabens sind noch einige schwierige politische Hürden zu überwinden. Doch als Bürgerrechtsorganisation sollten wir diesen Schritt kontinuierlich einfordern, denn insbesondere der Klageweg vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hat sich als ein wirksamer Schutz für Bürgerrechte erwiesen.

Annahme oder Ablehnung?

Das Bundesverfassungsgericht wird sich aller Voraussicht nach nicht gegen den Vertrag von Lissabon stellen. Und dafür hat es gute Gründe. So führt die Abwägung über den Lissabonner Vertrag sicherlich in gewisser Weise zu einer Entscheidung für das kleinere Übel. Den Kompetenzverlust müssen die Nationalstaaten sowieso hinnehmen, sei es aufgrund der entgrenzten Wirtschaftswelt, sei es, weil Regierungen eine schlecht organisierte EU zur Durchsetzung ihrer Sicherheitsgesetze missbrauchen. Auffangen lässt sich das nur durch eine reformierte EU.

Als Bürgerrechtsorganisation ist es aber auch unsere Aufgabe, unabhängig vom organisatorischen Aufbau der EU mehr politische Aufklärung über europäische Politik zu verlangen. Nur wenn die Bevölkerung über europäische Vorgänge informiert ist, kann sie Forderungen an ihre politischen Vertreter stellen und kontrollieren, ob diese verwirklicht werden. Und nur dann kann sie in den Wahlen zu Bundestag und Europäischem Parlament europolitische Aspekte in ihr Abstimmungsverhalten einbeziehen.

Björn Schreinermacher

*Politikwissenschaftler, wiss. Mitarbeiter an der Universität Bremen
und Mitglied des Bundesvorstandes der Humanistischen Union*

<https://www.humanistische-union.de/thema/der-vertrag-von-lissabon-auf-dem-pruefstand/>

Abgerufen am: 16.04.2024