

# Der Vertrag von Lissabon

auch EU-Grundlagenvertrag bzw. -Reformvertrag

Michael Merkel

13. Dezember 2009

## 1 Einleitung

Der Lissabon Vertrag wurde als Ersatz für eine europäische Verfassung entwickelt. Der Entwurf eines EU-Verfassungsvertrags wurde 2003 von einem Europäischen Konvent erarbeitet und am 29. Oktober 2004 in Rom feierlich von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Er sollte ursprünglich am 1. November 2006 in Kraft treten. Da jedoch nach gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht alle Mitgliedstaaten den Vertrag ratifizierten, erlangte er keine Rechtskraft. Stattdessen schlossen im Juni 2007 die europäischen Staats- und Regierungschefs den Vertrag von Lissabon ab.

Der Vertrag von Lissabon (ursprünglich auch EU-Grundlagenvertrag bzw. -Reformvertrag genannt) ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der am 13. Dezember 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft in Lissabon unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Der Vertrag übernimmt wesentliche Inhalte des abgelehnten Verfassungsentwurfs für Europa. Im Gegensatz zur geplanten Verfassung ersetzt er aber nicht das bisherige Vertragswerk, sondern er ändert und ergänzt die bestehenden Vertragsgrundlagen des europäischen Integrationsverbandes (EG- und EU-Vertrag). Insbesondere soll die Europäische Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit erhalten.

Die wichtigsten Neuerungen des Reformvertrages betreffen die Ausweitung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit für die meisten Politikbereiche bei Entscheidungen des Ministerrates (Rat der Europäischen Union), die Einführung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, eine Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments, die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens, eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess sowie die Einführung eines Klagerechts für nationale Parlamente vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), die Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta und die Regelung eines EU-Austritts.

Ursprünglich war ein Inkrafttreten zum 1. Januar 2009 vorgesehen. Nach dem ersten ablehnenden Referendum in Irland im Juni 2008 verzögerte sich aber der Zeitplan. Bei

einem zweiten irischen Referendum im Oktober 2009 sprach sich jedoch eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung für den Vertrag aus. Am 13. November 2009 wurde mit der tschechischen Ratifikationsurkunde die letzte der 27 Urkunden bei der italienischen Regierung in Rom hinterlegt. Der Vertrag trat planungsgemäß „am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats“ in Kraft (Art. 6 Abs. 2 des Vertrags von Lissabon), also am 1. Dezember 2009.

Es gibt eine Menge Pro und Contra Argumente.

Zuerst die Contra Argumente.

## 2 Argumente der Vertragsgegner

1. Der Vertrag von Lissabon wirkt wie eine Verfassung für Europa. Trotzdem wird darüber nicht vom Volk abgestimmt, wie es für eine Verfassung nötig wäre. Übrigens: Eine lesbare („konsolidierte“) Form des Vertrags stand in ganz Europa nicht zur Verfügung, als der Bundestag und der Bundesrat darüber abstimmten.
2. Der Vertrag sieht keine Gewaltenteilung vor, obwohl sie das Fundament jeder Demokratie ist. Denn die EU-Kommission hat das alleinige Recht, Gesetze und Verordnungen zu formulieren. Sie ist außerdem das ausführende Organ („Regierung“) und die erste Instanz in wichtigen Bereichen der Rechtsprechung. Sie wird nicht gewählt, sondern zwischen den Regierungen und den Wirtschaftsverbänden ausgehandelt. Anschließend muss sie vom EU-Parlament bestätigt werden. Dieses hat jedoch kein Recht, selbst Kommissare vorzuschlagen. Da die Kommission nur Verwaltungsfachleute beschäftigt, ist sie in allen Fachbereichen auf die Zuarbeit von Lobbygruppen angewiesen.
3. Das EU-Parlament kann bei der Außen- und Verteidigungspolitik, der Atompolitik und bei grundsätzlichen Fragen der Wirtschaft nicht mitbestimmen. In keinem Bereich darf es Entwürfe für Richtlinien und Verordnungen einbringen. Es darf lediglich zusammen mit dem (Minister-) Rat über die Entwürfe abstimmen.
4. EU-Richtlinien und Verordnungen stehen über dem deutschen Grundgesetz<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Anm. des Autors: Das BVerfG hat dazu den sogenannten „solange Beschluss“ gefasst:

„Solange die Europäische Gemeinschaft, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das BVerfG seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird“

⇒ Also stehen sie eben nicht über dem GG

5. Heute sind etwa 80 Prozent aller neuen deutschen Gesetze lediglich die Umsetzung von EU-Vorgaben in nationales Recht. Diese Vorgaben erstrecken sich praktisch auf alle Bereiche des täglichen Lebens.
6. Zur „Konfliktverhütung“ und „Krisenbewältigung“ erlaubt der Vertrag von Lissabon sogar Angriffskriege. Auch zur „Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen“, z. B. zur Sicherung von Ölquellen, kann eine militärische „Mission“ durchgeführt werden. Der EU-Ministerrat entscheidet hinter verschlossenen Türen über Kriegseinsätze und militärische Aufrüstung. Kein Parlament, weder das der EU, noch der Bundestag, können diese Entscheidungen ändern<sup>2</sup>.
7. Bei solchen Einsätzen soll die militärische und politische Leitung (auch für die Bundeswehr!) künftig ein Komitee der EU übernehmen, das nicht demokratisch gewählt ist. Das EU-Parlament muss über Kampfeinsätze nur sporadisch unterrichtet werden, der Bundestag überhaupt nicht<sup>3</sup>
8. Die Außen- und Sicherheitspolitik kann von keinem Gericht überprüft werden.
9. Der „Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik“ ist für beide Bereiche zuständig. Damit werden Militärinterventionen in aller Welt zum Mittel der Außenpolitik.
10. Tötungen zur „rechtmäßigen“ Niederschlagung eines Aufruhrs sind erlaubt. Damit werden Aktionen wie das brutale Eingreifen der chinesischen Regierung am Platz des Himmlischen Friedens und in Tibet auch in Europa möglich. Nach dem Vertrag von Lissabon hätten die friedlichen Demonstrationen von 1989 in einem Blutbad geendet. Im Krieg und bei unmittelbarer Kriegsgefahr ist die Todesstrafe prinzipiell wieder möglich<sup>4</sup>.
11. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit können nur durchgeführt werden, wenn sie die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nicht beeinträchtigen.
12. Bei den Wahlen zum EU-Parlament zählt eine Stimme in Luxemburg 11 Mal so viel wie eine Stimme in Deutschland.

---

<sup>2</sup>Anm. des Autors: Hier wird ausgeblendet, dass der Beschluss nach Artikel 42 in Übereinstimmung mit der Charta der UN sein muss, also keine Angriffskriege. Außerdem muss der Ratsbeschluss einstimmig sein, die Bundesregierung braucht für einen solchen Beschluss Parlamentsgenehmigung. Der Artikel sieht zudem eine Empfehlung an die Staaten vor, einen Beschluss im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu fassen. Dies ist also in D. zwingend

<sup>3</sup>Anm. des Autors: Ich lese das Protokoll zu den Parlamenten so, dass der BT unterrichtet werden muß. Außerdem gilt Artikel 42.

<sup>4</sup>Anm. des Autors: Die im Vertrag angesprochenen Missionen werden nach §42 nur in Übereinstimmung mit der Charta der vereinigten Nationen und nach nationalem Verfassungsrecht durchgeführt.

### 3 Pro-Argumente der EU

Der Vertrag von Lissabon ist keine Verfassung. Er ersetzt die bestehenden Verträge nicht – er ändert sie lediglich ab. Durch den neuen Vertrag erhält die Europäische Union den rechtlichen Rahmen und die Mittel, die notwendig sind, um künftige Herausforderungen zu bewältigen und auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen. Dazu sieht der Vertrag Folgendes vor:

1. Ein demokratischeres und transparenteres Europa, in dem das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente eine größere Rolle spielen, und in dem die Bürger mehr Möglichkeiten haben, sich Gehör zu verschaffen, und ein klareres Bild davon haben, wer auf welcher Ebene wofür zuständig ist.

**Ein stärkeres Europäisches Parlament** Die Kompetenzen des direkt gewählten Europäischen Parlaments in Bezug auf die Gesetzgebung, den Haushalt und internationale Übereinkommen werden erweitert. Durch die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens bei der Beschlussfassung besteht zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat bei einem erheblichen Teil der EU-Rechtsvorschriften Gleichberechtigung.

**Stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente** Die Parlamente der Mitgliedstaaten haben mehr Möglichkeiten, sich in die Arbeit der EU einzubringen. Es wird noch mehr darauf geachtet, dass die Europäische Union nur dann tätig wird, wenn auf Ebene der EU bessere Ergebnisse erzielt werden können. Die Einhaltung dieses „Subsidiaritätsprinzips“ wird mit Hilfe einer neu geschaffenen Regelung verstärkt kontrolliert. Dies und die Tatsache, dass auch das Europäische Parlament mehr Gewicht erhält, sorgt für einen Zuwachs an Demokratie und Legitimität in der Funktionsweise der EU.

**Stärkeres Mitspracherecht der Bürger:** Dank der Bürgerinitiative haben eine Million Bürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

**Wer macht was** Mit der eindeutigen Zuordnung der Zuständigkeiten wird die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union klarer.

**Freiwilliger Austritt aus der Union** Der Vertrag von Lissabon sieht erstmals die Möglichkeit zum Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union vor.

2. Ein effizienteres Europa mit vereinfachten Arbeitsmethoden und Abstimmungsregeln, schlanken und modernen Institutionen, angepasst an 27 Mitgliedstaaten und mit erhöhter Handlungsfähigkeit in den Schwerpunktbereichen der heutigen EU.

**Schnelle und effiziente Entscheidungsfindung** Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat wird auf neue Politikbereiche ausgedehnt, um so eine schnellere und effizientere Entscheidungsfindung zu begünstigen. Ab 2014 wird die qualifizierte Mehrheit nach der doppelten Mehrheit von Mitgliedstaaten und Bevölkerung berechnet und ist damit Ausdruck der doppelten

Legitimität der Europäischen Union. Eine doppelte Mehrheit ist dann erreicht, wenn 55% der Mitgliedstaaten, die gemeinsam mindestens 65% der europäischen Bevölkerung auf sich vereinen, zustimmen.

**Stabilere und schlankere Institutionen** Auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon wird erstmals ein Präsident des Europäischen Rates gewählt. Seine Amtszeit beträgt zweieinhalb Jahre. Die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament werden sich direkt auf die Wahl des Kommissionspräsidenten auswirken. Außerdem enthält der Vertrag neue Bestimmungen für die künftige Zusammensetzung des Europäischen Parlaments sowie klarere Regeln für die engere Zusammenarbeit und die Finanzvorschriften.

**Verbesserung der Lebensbedingungen** Der Vertrag von Lissabon verbessert die Handlungsfähigkeit der EU in politischen Bereichen, die für die heutige EU und ihre Bürger Priorität haben. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht und vor allem für die Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung. In geringerem Maße gilt dies auch für Bereiche wie Energiepolitik, öffentliche Gesundheit, Zivilschutz, Klimawandel, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Forschung, Raumfahrt, räumlicher Zusammenhalt, Handelspolitik, humanitäre Hilfe, Sport, Tourismus und administrative Zusammenarbeit.

3. Ein Europa der Rechte und Werte, der Freiheit, Solidarität und Sicherheit, das die Werte der Europäischen Union fördert, die Charta der Grundrechte in das europäische Primärrecht einbindet, neue Instrumente der Solidarität vorsieht und die europäischen Bürger besser schützt.

**Demokratische Werte** Der Vertrag von Lissabon nennt und bekräftigt die Werte und Ziele, auf denen die Europäische Union aufbaut. Diese Ziele dienen als Richtschnur für die europäischen Bürger und zeigen darüber hinaus, was Europa seinen internationalen Partnern anbieten kann.

**Bürgerrechte und Charta der Grundrechte** Der Vertrag von Lissabon baut auf bestehenden Rechten auf und führt neue Rechte ein. Insbesondere garantiert er die Freiheiten und Grundsätze, die in der Charta der Grundrechte verankert sind, und verleiht den Bestimmungen der Charta Rechtsverbindlichkeit. Der Vertrag betrifft politische, wirtschaftliche, soziale und Bürgerrechte.

**Freiheiten der europäischen Bürger** Der Vertrag von Lissabon garantiert und stärkt die „vier Grundfreiheiten“ sowie die politische, wirtschaftliche und soziale Freiheit der europäischen Bürger.

**Solidarität zwischen Mitgliedstaaten** Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam und solidarisch handeln, wenn ein Mitgliedstaat Opfer eines terroristischen Anschlags oder einer Naturkatastrophe bzw. einer vom Menschen verursachten Katastrophe wird. Dasselbe gilt im Falle von Problemen im Energiebereich.

**Mehr Sicherheit für alle** Die EU erhält mehr Kompetenzen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht, wodurch ihre Fähigkeit zur Verbrechens- und

Terrorismusbekämpfung erheblich gestärkt wird. Neue Bestimmungen zum Zivilschutz, zur humanitären Hilfe und zur öffentlichen Gesundheit zielen ebenfalls darauf ab, die EU im Falle von Anschlägen auf die Sicherheit europäischer Bürger noch handlungsfähiger zu machen.

**Europa als Global Player** Dies wird durch eine Zusammenfassung aller außenpolitischen Instrumente der EU sowohl bei der Entwicklung neuer Strategien als auch bei der Entscheidungsfindung erreicht. Durch den Vertrag von Lissabon kann Europa in den Beziehungen zu seinen internationalen Partnern eine klare Position einnehmen. Mit dem Vertrag werden die wirtschaftlichen, humanitären, politischen und diplomatischen Stärken Europas zur Förderung der europäischen Interessen und Werte weltweit nutzbar gemacht, wobei die besonderen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten gewahrt bleiben.

4. Ein neuer Hoher Vertreter der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission, erhöht den Einfluss, die Stimmigkeit und die Wahrnehmbarkeit der Außenpolitik der EU.
5. Ein neuer Europäischer Auswärtiger Dienst unterstützt den Hohen Vertreter in seiner Arbeit.
6. Die Europäische Union erhält Rechtspersönlichkeit und vergrößert dadurch ihre Verhandlungsmacht, so dass sie auf internationaler Ebene effizienter auftreten kann und für Drittländer und internationale Organisationen als Partner greifbarer wird.
7. Durch Fortschritte in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird es zwar weiterhin besondere Beschlussfassungsregeln geben, doch wird gleichzeitig der Weg geebnet für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten.

## 4 Persönliches Fazit

Alles in allem bin ich kein großer Freund der EU. Aber meines Erachtens sind hier inzwischen alle Messen gesungen. Natürlich können wir theoretisch alle EU-Verträge rückgängig machen, aus dem Euro aussteigen, die Europäische Zentralbank (EZB) und den EuGH auflösen, einige Wirtschaftsabkommen abschließen und uns auf Nationalstaaten zurückziehen. Das ist aber m. E. keine realistische Option.

- Der Einigungsprozess in Europa hat uns bisher 65 Jahre Frieden beschert.
- Ohne den Euro und das Wirken der EZB in den letzten Jahren hätten wir die aktuelle Währungskrise (die allerdings noch nicht ausgestanden ist) lange nicht so glimpflich erlebt.
- Die Opportunitätskosten einer Renationalisierung sind unvorstellbar.

- Die dann nur noch von den USA und in absehbarer Zeit von China gestaltete bipolare Welt wäre für uns politisch und ökonomisch extrem nachteilig.

Vor diesem Hintergrund denke ich, daß nur eine Weiterentwicklung und Demokratisierung der EU sinnvoll ist.

Der Vertrag von Lissabon gibt natürlich weitergehend Souveränität ab. Dafür gibt er zusätzliche Rechte an's Europäische Parlament (z. B. in der Innenpolitik). Er ermöglicht mit der europäischen Bürgerinitiative erstmals eine Möglichkeit für die Bürger, die Europäischen Union zur Befassung mit bestimmten Themen zu beauftragen. Es gibt neue Klagemöglichkeiten beim EuGH. Es gibt zum 1. Mal einen außen- und sicherheitspolitischen Repräsentanten. Es gibt eine Konvergenz in der Außen- und der Verteidigungspolitik.

Alle diese Punkte halte ich für Schritte in die richtige Richtung.

Natürlich muß das Parlament mittelfristig die vollständigen Rechte eines nationalen Parlaments bekommen:

- Wahl der Exekutive
- Kompetenzkompetenz gegenüber der Exekutive
- Vollständiges Haushaltsrecht
- Erweiterte Klagerechte für Abgeordnete und Abgeordnetengruppen

Natürlich brauchen wir richtige Elemente der direkten Demokratie:

- Referenden zu verfassungsähnlichen Verträgen
- Volksentscheide und Initiativen zu bestimmten Fragen
- direkt gewählter Exekutiv Chef
- direkt gewählter Außen- und Sicherheitsrepräsentant
- direkt gewählter Datenschutzbeauftragter

Natürlich brauchen wir erweiterte Klagerechte für die Bürger.

- Klagerecht in allen Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union
- Verbandsklagerecht