

Carl Otto Lenz

## Ein Missverständnis des Grundgesetzes? – Zum Lissabon-Urteil aus Karlsruhe

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist der Lissabonner Vertrag (LV) mit dem Grundgesetz (GG) vereinbar, denn die Bundesrepublik Deutschland (D) bleibe auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (LV) ein souveräner Staat, der vor zu viel „Europa“ wirksam geschützt werden müsse. Da dies nicht in dem erforderlichen Umfang geschehe, sei das Begleitgesetz, das die konkrete Umsetzung in Deutschland regelt, teilweise mit dem GG nicht vereinbar. Der LV dürfe erst ratifiziert werden, wenn dieser Mangel beseitigt sei. Dieser defensive Grundton durchzieht das ganze Urteil. Das BVerfG will die Bundesrepublik Deutschland gegen den europäischen Bundesstaat verteidigen. Dieser sei verfassungswidrig. Dies ist ein Missverständnis des GG. Warum?

Das BVerfG geht vom souveränen Nationalstaat aus (§ 216). Mit dieser Prämissen steht und fällt das Urteil. Das GG handelt von einem Staat, der ein „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ sein will. Die Urteilsbegründung widmet der Geschichte der europäischen Einigung viel Raum, sehr wenig der Entstehung der relevanten Bestimmungen des GG. Das GG benutzt den Begriff „souverän“ nicht, das BVerfG 33-mal. Nach Ansicht Karlsruhes wird ein europäischer Bundesstaat durch das GG ausgeschlossen. Ist das richtig?

### „Vereintes Europa“

Zur Zeit der Beratung des GG wurden verschiedene Formen der Einigung Europas diskutiert. Eine davon war „die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa“. Der Parlamentarische Rat nahm in dieser Diskussion nicht Partei, sondern benutzte in der Präambel die vielen Möglichkeiten umfassende Formulierung „vereintes Europa“, um dem

zu gründenden Staat alle Optionen offen zu halten.

„Die Präambel charakterisiert das Wesen des Grundgesetzes“ (Carlo Schmid, a. a. O., § 231). Darin war auch die Option „Vereinigte Staaten von Europa“ enthalten (so auch BVerfG in § 231).

In den 1950er-Jahren wurden mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften große Schritte hin zum „vereinten Europa“ unternommen.

### Kein „souveränes“ Deutschland

1989/90 brach der Ostblock in sich zusammen, die Mauer fiel. Deutschland vereinigte sich. Die DDR trat der Bundesrepublik bei. Sie wurde schlagartig nicht nur Teil der Bundesrepublik, sondern auch Teil der „Europäischen Gemeinschaften“. Dies war der größte Triumph der deutschen Politik. Das GG wurde der neuen Lage angepasst, darunter auch die Präambel. Die Formel vom „gleichberechtigten Glied in einem vereinten Europa“

wurde beibehalten. Das war kein Zufall: Niemand wollte ein „souveränes“ Deutschland im Sinne des BVerfG.

1992 wurde das GG wieder geändert. An die Stelle des gegenstandslos gewordenen und daher gestrichenen Artikels 23 über den Beitritt „anderer Teile Deutschlands“ zu dem Bundesstaat „Bundesrepublik Deutschland“ trat ein Artikel über seine Mitwirkung bei der Entwicklung der EU. Der Wortlaut vom „vereinten Europa“ wurde beibehalten. Es gibt also sprachlich und rechtlich eine ununterbrochene Kontinuität zwischen der 1949 formulierten und noch heute in der Präambel des GG benutzten Begriffs „vereintes Europa“.

Auch der neue Artikel 23 spricht dafür: Gerade die Platzierung der Vorschrift an der Stelle des Wiedervereinigungsartikels, der doch die volle Integration der übrigen Teile Deutschlands in den deutschen Bundesstaat zum Ziel hatte, erlaubt keine andere Auslegung.

### Wesentlich für deutsche Identität

Auf diese Sonderstellung des „vereinten Europa“ im GG geht das BVerfG nicht ein. Es nennt das „vereinte Europa“ in einem Satz mit den Vereinten Nationen und der

NATO. Aber die Mitgliedschaft in diesen Organisationen ist verfassungsrechtlich gedeckt, sie ist ein „Kann“ und nicht ein „Muss“. Nur die Mitgliedschaft in einem vereinten Europa ist in der Präambel erwähnt und somit ein konstitutiver, im Rechtsinne wesentlicher Teil der Identität der vom GG verfassten Bundesrepublik. Außerdem ist von „Gliedschaft“ und nicht von „Mitgliedschaft“ die Rede. Ein Mitglied kann aus der Organisation austreten, der es angehört, ein Glied, das abgetrennt wird von der Gesamtheit, zu der es gehört, stirbt.

Ob Deutschland ein souveräner Staat wie alle anderen ist, steht hier nicht zur Diskussion. Auf ihr Verhältnis zum „vereinten Europa“ aber passt der Begriff „souverän“ nicht, sondern nur der Begriff „Glied“. Deshalb wird dieser und nicht jener Begriff im GG erwähnt.

### Angebliches „Demokratiedefizit“

Das BVerfG kritisiert auch, die EU habe ein „nicht hinnehmbares Demokratiedefizit“ (§ 264), und macht diese Beurteilung an zwei Kriterien fest: Kleine Staaten seien überrepräsentiert. Überrepräsentation ist auch dem GG nicht fremd: Im Bundesrat vertreten die

vier großen Länder mit je sieben Stimmen (= 28 Stimmen) 48 Millionen Einwohner, die übrigen zwölf Länder mit je drei bis sechs Stimmen (= 41 Stimmen) 34 Millionen Einwohner. Eine Stimme Bremens vertritt im Bundesrat 230 000 Einwohner, eine Stimme von NRW 2,6 Millionen Einwohner, ein Verhältnis von 1:12. Das kritisiert das BVerfG in Karlsruhe im Falle der EU (§ 284), aber nicht im Falle Deutschlands.

### Mangelnder Parlamentseinfluss?

Das BVerfG kritisiert weiter, das Europäische Parlament könne nicht genügend Einfluss auf die Zusammensetzung der Organe, insbesondere der Kommission, ausüben (§ 288). Dabei hat der Wähler durch die nationalen Wahlen durchaus Einfluss auf die Besetzung des Europäischen Rates. Dieser muss nach Artikel 17, Absatz 7 LV bei der Besetzung des Postens des Präsidenten der Europäischen Kommission die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen. Er wird von den Wählern direkt gewählt.

### Das Begleitgesetz

Verstößt das Begleitgesetz gegen das GG? Da die EU nicht undemokratisch ist,

braucht der Weg dorthin auch nicht gestoppt zu werden, sondern muss im nationalen Interesse gegangen werden. Aber selbst wenn man akzeptiert, dass es verfassungsrechtliche Gründe für ein Nacharbeiten an diesem Gesetz gäbe, schießt das BVerfG mit seinem Hinterlegungsverbot über das Ziel hinaus. Es würde genügen, der Bundesregierung zu untersagen, von den neuen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, bevor das Begleitgesetz mit dem vom BVerfG gewünschten Inhalt verabschiedet ist (Hammer). In diesem Fall wäre kein Hinterlegungsverbot erforderlich.

Das BVerfG will Bundestag, Bundesrat und EU am kurzen Zügel füh-

ren. Für sich sieht es ausgedehnte Kompetenzen. Zwölftmal betont das BVerfG seine Kompetenzen. Richterliche Zurückhaltung (*Judicial restraint*) ist das nicht. Bedeutet das die Erhebung eines Machtanspruchs gegenüber dem direkt gewählten Bundestag? Potenzielle Kläger gibt es genug. „Jedermann“ kann Verfassungsbeschwerde erheben (§ 169), auch gegen ein jetzt von Bundestag und Bundesrat beschlossenes neues Begleitgesetz.

### Was bewirkt das Urteil?

Das „vereinte Europa“, dessen Glied Deutschland ist, wird geschwächt, weil der Geltungsanspruch seiner Rechtsordnung und ihre Entwicklungsmög-

lichkeiten beschnitten werden. Die politischen Institutionen des Staates, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, werden geschwächt, weil ihre politische Verantwortung vor den Wählern durch eine juristische vor dem BVerfG überlagert wird.

Die Demokratie wird geschwächt, weil die politische Kontrolle durch das direkt gewählte Parlament durch eine indirekt gewählte gerichtliche Instanz relativiert wird. Das BVerfG etabliert eine „jusitzgeprägte Demokratie“ (Geiger), *gouvernement des juges* anstelle der parlamentsgeprägten, der parlamentarischen Demokratie durch Stärkung des BVerfG. Ist das im Sinne des Grundgesetzes?

## Europäische Realitäten – Karlsruher Fiktionen

„Karlsruhe ballert in seiner Entscheidung mit verfassungsrechtlichen Kanonen auf imaginierte Spatzen. Ja, der Lissabon-Vertrag sei verfassungskonform, so der Zweite Senat, aber – und dann wird über viele Seiten hinweg gegen das Gespenst eines europäischen „Bundesstaates“ polemisiert, das man offensichtlich nur nach Mitternacht in den heiligen Hallen des Gerichts herumtappen sieht. Vor lauter „Bundesstaat“ meint man gegen Ende der Lektüre, man befände sich in einer Fraktionsitzung der britischen Konservativen. Solche abwegigen Überzeichnungen waren bisher das alleinige Privileg der Euroskeptiker gewesen, denen sich nur unser höchstes deutsches Gericht anschließt. [...] Das Bundesverfassungsgericht hat es sich sehr einfach gemacht, indem es den Gegensatz zwischen mehr und mehr Souveränität okkupierenden europäischen Institutionen und den allein demokratisch legitimierten Mitgliedstaaten beschwört.“

Dieser von den Richtern konstruierte Gegensatz ist gleichermaßen banal wie fragwürdig, weil er eine Fiktion zweier getrennter Sphären aufbaut, die sich fast feindlich gegenüberstehen und deren eine Seite, die nationale, voll demokratisch legitimiert ist, während die zweite, nämlich die europäische Seite, nur unzureichend bis gar nicht demokratisch legitimiert ist. Die eigentliche Herausforderung für Politik und Verfassungsrecht besteht aber gerade in dem Prozess der Durchdringung dieser beiden Sphären, welche die europäische Realität bestimmt.“

Joschka Fischer am 9. Juli 2009 in *DIE ZEIT*