

Europäischer und deutscher Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Hans-Gert Pöttering

Die Bewältigung der Staatsschuldenkrise stellt die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten vor enorme Herausforderungen. Eine zentrale Rolle in der Debatte über den weiteren europäischen Weg spielt das Bundesverfassungsgericht. Es geht um die Deutungshoheit für die europäische Einigung. Auch die Zukunft unseres Grundgesetzes ist in die Diskussion geraten. Manche sind überzeugt, die Zeit sei reif für eine neue, durch eine Volksabstimmung legitimierte Verfassung. In den Karlsruher Eilverfahren zum Rettungsschirm ESM und zum Fiskalpakt konnten sich die Anhänger dieser Auffassung glücklicherweise nicht durchsetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat es vielmehr weise vermieden, der unseligen Diskussion über eine angeblich erforderliche Ablösung unseres Grundgesetzes neue Nahrung zu geben. Das ist ein gutes Zeichen.

Grundgesetz als mustergültige Grundlage

Wenn – zum Teil durchaus berechtigte – Kritik an der Rolle des Karlsruher Gerichts im europäischen Einigungsprozess geübt wird, sollte man eines nicht vergessen: Sämtliche Integrationsschritte, über die „Karlsruhe“ zu entscheiden hatte, wurden von den obersten Richtern im Grundsatz gebilligt. Zugleich haben sie immer wieder betont, dass fundamentale Verfassungswerte, insbesondere das Demokratieprinzip, nicht dem europäischen Einigungsprozess geopfert werden dürfen. Von „roten Linien“, hinter denen

„mehr Europa“ nicht zulässig sei, war in Kommentaren etwas flapsig die Rede.

Doch die Wirklichkeit ist komplizierter. Das Schicksal der EU-Mitgliedstaaten ist mit dem der Europäischen Union mittlerweile so eng verwoben, dass Europapolitik als „europäisierte Innenpolitik“ verstanden werden muss. Unser Grundgesetz hat sich als Fundament für diese Entwicklung bewährt und wird auch künftige Integrationsschritte tragen. Der Präsident des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), Vassilios Skouris, spricht sogar von einer mustergültigen Grundlage, die „als geradezu vollständig und vorbildlich zu bezeichnen“ sei.

Den Vätern und Müttern unserer Verfassung war der Gedanke fremd, man könne die europäische Integration zu weit treiben und müsse ihr deshalb Schranken setzen. Die Präambel des Grundgesetzes proklamiert das Ziel, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Das Prinzip offener Staatlichkeit ist auch in dem „Europaartikel“ 23 Grundgesetz verankert.

Bollwerk gegen die Diktatur

Wenn trotzdem von unüberwindbaren Hürden für eine weitere europäische Einigung die Rede ist, wird dafür die sogenannte Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes (Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz) bemüht. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass dort ein Bestands- und Identitätsschutz gewährleistet wird, der auch mit der europäischen Einbindung Deutschlands verfolgt wurde: der

Schutz vor einer Aushebelung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und damit der Schutz fundamentaler deutscher wie europäischer Werte. Die Ewigkeitsklausel ist also keine Abwehrmauer gegen die europäische Integration, sondern ein Bollwerk gegen Diktatur und Willkürherrschaft.

Dass Deutschland in vielen Teilen der Welt zum Vorbild für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wurde, ist auch ein Verdienst des Bundesverfassungsgerichts. Es hat uns Deutsche „zur Demokratie erzogen“ und eine Wertschätzung für das Grundgesetz befördert, die zum „Verfassungspatriotismus“ wuchs: zur kollektiven Überzeugung, mit dem Grundgesetz das tragende Fundament für unsere Gesellschaft geschaffen zu haben. Warum sollten wir dieses sichere Fundament einreißen? Offenheit, Dialog- und Kooperationsbereitschaft sind Kennzeichen dieses lebendigen Verfassungsverständnisses, das dem deutschen Verfassungspatriotismus seine positive Färbung gegeben hat. Es geht gerade nicht um Abgrenzung oder Abschottung – erst recht nicht gegenüber Europa.

Fortentwicklung des Demokratieprinzips

Die europäische Einigung war von Anfang an als dynamisches Projekt gedacht. Man muss dem europäischen Gebilde also Zeit geben, sich zu entwickeln. Eine Schlüsselrolle spielt zweifellos das Demokratieprinzip. Wiederholt haben die Karlsruher Richter ein „Demokratiedefizit“ auf Ebene der EU beklagt. Die Chance, an der Fortentwicklung des Demokratieprinzips im europäischen Kontext mitzuwirken und damit die eigene Rolle als Demokratiehüter zu stärken, hat das Gericht meines Erachtens jedoch bislang nicht ausreichend genutzt. Noch immer wird dem Europäischen Parlament seine umfassende Legitimität abgesprochen. Dabei ist es durch den Ver-

trag von Lissabon in nahezu allen Bereichen zum Mitgesetzgeber geworden. Ein Zuwachs demokratischer Legitimation auf EU-Ebene wurde ferner dadurch erreicht, dass von 2014 an – beziehungsweise spätestens ab 2017 – das Prinzip der doppelten Mehrheit im Ministerrat gilt. Eine qualifizierte Mehrheit ist dann nur erreicht, wenn 55 Prozent der Staaten zustimmen, die gleichzeitig 65 Prozent der Bevölkerung vertreten.

Spielräume konstruktiv nutzen

Ich würde mir wünschen, dass das Verfassungsgericht die erfolgreichen Bemühungen um mehr demokratische Kontrolle und Legitimation auf EU-Ebene konstruktiver begleitet. Selbstverständlich soll das Gericht damit nicht zum europapolitischen Aktivismus aufgerufen werden. Auch Fälle zu den EU-Institutionen und zum europäischen Einigungsprozess können und dürfen die Verfassungsrichter nur am Maßstab des Verfassungsrechts beurteilen. Aber dieser Maßstab ist auslegungs- und interpretationsbedürftig. Das Grundgesetz gibt genügend Spielräume, um europäische Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen. Man muss nur bereit sein, diese Spielräume zu nutzen. Das Karlsruher Verfahren zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament bietet dafür ein gutes Beispiel. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte mit Urteil vom 9. November 2011 die Fünf-Prozent Klausel mehrheitlich für verfassungswidrig erklärt und damit eine Schwächung des Europäischen Parlaments in Kauf genommen. Es wäre verfassungsrechtlich jedoch gut vertretbar gewesen, die Fünf-Prozent-Klausel beizubehalten, wie die Richter Udo Di Fabio und Rudolf Meltinghoff in ihrem Sondervotum überzeugend darlegten.

Das Europäische Parlament ist das größte multinationale Parlament der

Griechisch-europäischer Mythos in Bearbeitung. Der an einem Kran hängende riesige Torso des „Herkules von Gelsenkirchen“ wird von Markus Lüpertz bemalt, 7. Dezember 2010, ehemalige Zeche Nordstern.
© picture-alliance/dpa, Fotograf: Roland Weihrauch



Welt. Es vertritt rund 500 Millionen Bürger aus 27 Ländern. Deshalb ist es bedauerlich, wenn das Bundesverfassungsgericht das Europäische Parlament an Grundsätzen misst, die mit Bezug zum deutschen Kommunalwahlrecht entwickelt wurden. Als multinationale Bürgervertretung *sui generis* kann und sollte das Europäische Parlament nicht in nationale Schubladen gesteckt werden, zumal es gemeinsam mit den übrigen EU-Institutionen noch in der politischen Entwicklung steckt. Das Prinzip der Stimmengleichheit kann für die Wahl zum Europäischen Parlament nicht in derselben Weise verwirklicht werden wie zum Beispiel in Deutschland; sonst bekäme man ein zahlenmäßig überdimensioniertes Parlament oder eines, in dem die

kleinen beziehungsweise bevölkerungsarmen Mitgliedstaaten kaum Einfluss hätten. Luxemburg zum Beispiel stellt bei rund 500 000 Einwohnern sechs Europäerabgeordnete. Rechnet man dies auf die gesamte EU mit 500 Millionen Einwohnern um, müsste das Europäische Parlament 6000 Abgeordnete umfassen, damit das Prinzip *one man, one vote* gewahrt bliebe. Andererseits kann aber doch wohl niemand wollen, dass Luxemburg und andere Länder gar nicht vertreten sind, um auf eine angemessene Zahl von Abgeordneten zu kommen. Auch die demokratische Legitimität des amerikanischen Senats wird nicht deshalb infrage gestellt, weil dort trotz völlig unterschiedlicher Bevölkerungszahlen (rund 560 000 in Wyoming und 37 Millio-

nen in Kalifornien) nur jeweils zwei Senatoren pro Bundesstaat sitzen.

Trotz und gerade wegen seiner Besonderheiten braucht das Europäische Parlament den Flankenschutz des Bundesverfassungsgerichts. Denn Gestaltungsspielräume und Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente geraten bei internationalen Krisen, wie wir sie gegenwärtig erleben, an ihre Grenzen. Deshalb führt kein Weg daran vorbei, das Europäische Parlament zu stärken. Wird ihm keine umfassende Legitimität zuerkannt, so impliziert dies, dass vollständige Demokratie auf europäischer Ebene nicht möglich wäre. Der Fortgang der europäischen Einigung würde damit auf Dauer blockiert sein.

Ein besseres Europa anstreben

„Mehr Europa“ zu wagen genügt jedoch nicht mehr. Wir brauchen ein besseres Europa – eines, das die Bürger als Bereicherung und nicht als Bedrohung ihrer Interessen wahrnehmen. Die bislang beschlossenen Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise haben allerdings große Sorgen geweckt; die ESM-Verfassungsbeschwerde wurde von etwa 37 000 Bürgern unterstützt; keine Verfassungsbeschwerde fand bislang so viel Zuspruch in der Bevölkerung. Das Unbehagen spiegelte sich auch in Umfrageergebnissen wider. Eine Mehrheit der befragten Deutschen äußerte die Hoffnung, dass die Karlsruher Richter den ESM und den Fiskalpakt stoppen würden.

Das Verfassungsgericht ist diesen Ängsten mit einer klugen und wohlabgewogenen Entscheidung im Eilverfahren entgegentreten. So hat Gerichtspräsident Andreas Voßkuhle – völlig zu Recht – daran erinnert, dass die Bewältigung der europäischen Finanzkrise in erster Linie Aufgabe der Politik und nicht der Gerichte sei. Zugleich ist das Ver-

fassungsgericht seiner Rolle als Hüter unseres demokratischen Verfassungsstaates treu geblieben, indem es durch Vorbehalte zur deutschen Haftung für den ESM sowie zu Informationspflichten über den Rettungsschirm abermals die Rolle des Bundestages stärkte.

Mahnungen ohne nationales Übergewicht

In offenkundiger Sorge über das von EZB-Präsident Mario Draghi angekündigte Programm zum unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen haben die Karlsruher Richter außerdem mahnend den Zeigefinger gegenüber der Europäischen Zentralbank erhoben. Man darf gespannt sein, wie sich das Gericht in der noch ausstehenden Hauptsacheentscheidung zur Rolle der EZB äußern wird.

Trotz mancher mahnenden Worte verzichteten die Richter jedoch klugerweise darauf, ihre Entscheidung in den Eilverfahren mit ähnlich fragwürdigen nationalen Souveränitätsansprüchen wie damals die Lissabon-Entscheidung zu befrachten. Auffällig ist vielmehr, wenn die Richter nun schreiben: „Das Grundgesetz gewährleistet nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern Strukturen und Verfahren, die auch im Rahmen einer kontinuierlichen Fortentwicklung der Währungsunion zur Erfüllung des Stabilitätsauftrags den demokratischen Prozess offenhalten und dabei die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern.“

Das Karlsruher Gericht betont also die verfassungsrechtlichen Spielräume, die es zur Förderung der Demokratie auch im europäischen Einigungsprozess zu nutzen gelte. Hier könnte der Keim für ein stärker europäisiertes Demokratieverständnis des Verfassungsgerichts liegen. Man darf gespannt sein, ob und wie sich dieser Keimling in künftigen Urteilen der Karlsruher Verfassungshüter entwickelt.