

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 01/10

**ZUM VERHÄLTNIS DES BVERFG ZU EUROPA UND SEINEN
GERICHTEN NACH SEINEM LISSABON-URTEIL**

PROF. DR. CARL OTTO LENZ

GENERALANWALT DES EUGH A.D. UND EHEM. VORSITZENDER DES RECHTSAUSSCHUSSES
SOWIE DER EUROPAKOMMISSION DES BUNDESTAGES

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin
am 13. Januar 2010**

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Pernice,
liebe politische Wegbegleiter,

es ist für mich eine große Freude heute zu Ihnen in Berlin, meiner alten Heimatstadt sprechen zu können, und ich freue mich dabei ganz besonders, dass dieser Vortrag im Rahmen des Walter Hallstein Instituts stattfindet.

Ich habe Walter Hallstein persönlich gekannt und war immer sehr beeindruckt von der Klarheit seiner Gedankengänge.

Ich habe auch nie vergessen, dass er es war, von dem ich das erste Telegramm erhielt, als ich zum Abgeordneten gewählt wurde.

Aus diesen Gründen freue ich mich heute ganz besonders an dem Institut zu Ihnen sprechen zu können, das seinen Namen trägt.

Sie werden vielleicht bemerkt haben, dass ich nicht über *das* Verhältnis des BVerfG zu Europa und seinen Gerichten nach seinem Lissabon-Urteil sprechen werde, sondern *zum* Verhältnis.

Das ist eine Angewohnheit der Lateiner, die Franzosen machen das ebenso, und ich finde, das ist etwas bescheidener als die deutsche Methode, über „das“ eine oder andere Thema sprechen zu wollen, suggeriert dies doch eine zu erwartende thematische oder analytische Gesamtdarstellung.

Meist, wie auch in diesem Fall, ist aber weder möglich noch wünschenswert alle Bereiche eines Themas abdecken zu wollen, weshalb ich mich auf ausgewählte, aus meiner Sicht jedoch zentrale Aspekte dieses Themenbereichs konzentrieren möchte.

Konkret werde ich mich in den folgenden Ausführungen zuerst mit der Substanz des Lissabon-Urteils und dem dabei zugrunde liegenden Staats- und Demokratieverständnis (kritisch) auseinandersetzen. Im Anschluss werde ich das daraus abgeleitete Integrationsverständnis sowie das damit verknüpfte Selbstverständnis des BVerfG (kritisch) hinterfragen. Abschließend möchte ich mich kurz mit der Frage beschäftigen, welche Folgewirkungen aus diesem Urteil zu erwarten sind.

I Zur Substanz des Urteils.....	3
II Zum Staatsverständnis	3
III Zum Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts	7
IV Zum Integrationsverständnis des Bundesverfassungsgerichts.....	10
V Zum Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts: Wächteramt	11
VI Was bewirkt das Urteil?	14

I Zur Substanz des Urteils

Zwar ist das Zustimmungsgesetz zum Lissabonner Vertrag mit dem Grundgesetz, insbesondere mit dem Demokratieprinzip vereinbar (§ 274), aber die Bundesrepublik Deutschland muss vor zuviel „Europa“ wirksam geschützt werden („Schutzmechanismen“, Randnummer (§) 300 des Urteils). Da dies nicht in dem erforderlichen Umfang geschehe, sei das Begleitgesetz teilweise mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Der Vertrag von Lissabon dürfe erst ratifiziert werden, wenn dieser Mangel beseitigt sei.

Dieser defensive Grundton durchzieht das ganze Urteil.

Was wohl die wenigsten seiner Schöpfer für möglich gehalten hätten: Das Grundgesetz wird gegen die Schaffung des „vereinten Europas“ (Präambel des Grundgesetzes) ins Feld geführt. Damit werden die Absichten der Schöpfer des Grundgesetzes in ihr Gegenteil verkehrt. Warum?

II Zum Staatsverständnis

Prüfungsmaßstab für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist das Wahlrecht (§ 208). Aus dem Wahlrecht folgt die Demokratie

(§ 211), aus der Demokratie die Souveränität (§ 216). Das Grundgesetz wollte – so das Bundesverfassungsgericht – einen souveränen Nationalstaat schaffen.

Erstens steht das so nicht im Grundgesetz. Zweitens entspricht es nicht den historischen Tatsachen. Im Nachkriegsdeutschland gab es zunächst ein Wahlrecht zu den Gemeinde- und Kreisparlamenten, dann zu den Landesparlamenten, also ein Wahlrecht zu politischen Einheiten, die nicht souverän waren und es auch nicht sein wollten. Auch aus dem Wahlrecht der Unionsbürger zum Europäischen Parlament geht kein souveräner Staat „Europäische Union“ hervor. Zwar gehört das Wahlrecht zur Demokratie, aber daraus folgt nicht automatisch ein souveränes Gemeinwesen.

Auch die Wahlen zum 1. (1949) und 2. Bundestag (1953) waren nicht Wahlen zum Parlament eines souveränen Staates, denn Deutschland stand bis 1955 unter Besatzungsrecht und seine Souveränität war bis 1990 eingeschränkt, soweit es um Berlin und die deutsche Einheit ging. Dennoch waren es unzweifelhaft demokratische Wahlen in einem demokratischen, wegen der Teilung provisorischen Staatswesen, aus denen ein demokratisches deutsches Parlament und eine demokratische deutsche Regierung hervorging, die alle Vollmachten hatte, die Unabhängigkeit Deutschlands im Rahmen des Grundgesetzes wieder herzustellen.

Das Grundgesetz strebte auch gar keinen souveränen Staat im herkömmlichen Sinne an. Darin waren sich die Deutschen und die Westalliierten völlig einig. Die vom Parlamentarischen Rat in Anspruch genommene verfassungsgebende Gewalt des Deutschen Volkes zielt ausweislich

des Wortlauts des Grundgesetzes auf einen Staat, der „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen“ will (siehe die Präambel).

Diese Willenserklärung des Parlamentarischen Rats muss man ernst nehmen, denn sie steht in der Präambel, das heißt: an einer besonders hervorgehobenen Stelle des Grundgesetzes. „Die Präambel charakterisiert das Wesen des Grundgesetzes“¹. Die souveräne Staatlichkeit Deutschlands wird durch diesen Zusatz qualifiziert. Das Grundgesetz benutzt das Wort „souverän“ nicht, das BVerfG 33 mal.

Der Zusammenhang, den das Bundesverfassungsgericht zwischen Wahlen und Souveränität herstellt, kann also weder auf den Text des Grundgesetzes gestützt werden, noch ist er historisch nachweisbar. Der Versuch wird auch gar nicht unternommen. Statt dessen gibt es eine Erläuterung des Souveränitätsverständnisses des Grundgesetzes, das mit einem Zitat aus dem Jahr 1888 belegt wird, also einer Zeit, die die Erfahrungen des 1. und 2. Weltkriegs nicht kannte, die aber die Erfahrungen und Erinnerungen der Verfasser des Grundgesetzes geprägt hat.

Außerdem wird ein etwaiger Verlust der Bedeutung der Bundestagswahlen durch die Wahlen zum Europäischen Parlament kompensiert. Die Macht des Bürgers wird also nicht gemindert. Da von einer solchen Bedeutungsminderung die ganze Argumentation des Urteils abhängt, dürfen die Wahlen zum Europäischen Parlament keine den Bundestagswahlen gleichkommende Bedeutung haben oder erhalten. Dazu später. Das Urteil hängt also insoweit in der Luft.

Das Bundesverfassungsgericht widmet viel Raum der Geschichte der europäischen Einigung, sehr wenig der Entstehung der relevanten Bestimmungen des Grundgesetzes.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts wird ein europäischer Bundesstaat durch das Grundgesetz ausgeschlossen. Ist das richtig?

Zur Zeit der Beratung des Grundgesetzes wurden verschiedene Formen der Einigung Europas diskutiert. Eine davon war „die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa“ (§ 5). Der Parlamentarische Rat nahm in dieser Diskussion nicht Stellung, sondern benutzte in der Präambel die viele Möglichkeiten umfassende Formulierung „vereintes Europa“, um dem zu gründenden Staat alle Optionen offen zu halten. Darin war auch die Option „Vereinigte Staaten von Europa“ (VSE) enthalten.²

In den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden große Schritte hin zum „vereinten Europa“ im Sinne des europäischen Bundesstaates unternommen:

Mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurden zwei wesentliche, für die Verteidigung und für die gesamte Wirtschaft unerlässliche Schlüsselindustrien Kohle und Stahl, von deren Leistung der Wiederaufbau Deutschlands und Europas abhing, einer gemeinsamen „Hohen Behörde“ unterstellt.

Durch die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) sollten die Streitkräfte unter gemeinsame Verantwortung gestellt werden. In Deutschland gab es Streit darüber, ob das Grundgesetz ohne Ergänzung zur Aufstellung von Streitkräften ermächtige. Ihre Unterstellung unter die EVG war nicht der Streitpunkt.

Nach der Suez-Krise von 1956 wurde die nach damaliger Sicht zur Sicherung der Energieversorgung Europas unerlässliche Kernenergie der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) unterstellt.

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft sollte „über eine möglichst weitgehende wirtschaftliche Verflechtung, über einen Gemeinsamen Markt, die praktische Notwendigkeit politischer

¹ Carlo Schmid aaO § 231

² So auch das Bundesverfassungsgericht: Das dem Deutschen Volk von der Präambel und von Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes vorgegebene Integrationsziel sagt nichts über den endgültigen Charakter der politischen Verfasstheit Europas (§ 227).

Vergemeinschaftung herbeigeführt werden“ (§ 7). Das ist genau die Konzeption, die das Bundesverfassungsgericht heute bekämpft. Daraus entstand der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Er wurde ohne verfassungsrechtliche Diskussion zum ersten Mal auch mit den Stimmen der SPD ratifiziert. Statt sich an die politischen Realitäten zu halten, legt das Bundesverfassungsgericht die oben widerlegten staatsrechtlichen Theorien seinem Urteil zugrunde. Darin zeigt sich auch eine Missachtung der Haltung der nach dem Grundgesetz für die Entwicklung Deutschlands verantwortlichen politischen Organe des Staates.

1969 veröffentlichte der Rechtsprofessor Walter Hallstein ein Buch über die Europäische Gemeinschaft mit dem Titel „Der unvollendete Bundesstaat“. Bis 1992 gehörte die Vollendung der Vereinigten Staaten von Europa zu den Programmpunkten der CDU. Meinungsverschiedenheiten gab es über die Realisierbarkeit (Deswegen wurde der Punkt schließlich aufgegeben), nicht über die Verfassungsmäßigkeit.

Fazit: Das Grundgesetz fordert die europäische Integration (§ 225). Es erlaubt die Errichtung der Vereinigten Staaten von Europa und alle Schritte hin zu diesem Ziel.

Daran hat sich auch durch die Wiedervereinigung nichts geändert.

1989/90 brach der Ostblock in sich zusammen, die Mauer fiel.

Die Weltkriegsalliierten gaben ihre Vorbehaltsrechte auf. Deutschland wurde unabhängig und vereinigte sich. Die „DDR“ trat der Bundesrepublik bei. Sie wurde schlagartig nicht nur Teil der Bundesrepublik, sondern auch Teil der „Europäischen Gemeinschaften“, des „vereinten Europa“.

Es war der größte Triumph der deutschen Politik.

Das Grundgesetz wurde der neuen Lage angepasst, darunter auch die Präambel. Die Formel vom „gleichberechtigten Glied in einem vereinten Europa“ wurde beibehalten: Die These: „Die deutsche und die europäische Einheit sind zwei Seiten derselben Medaille“ machte die Runde. Das war kein Zufall: Niemand wollte ein „souveränes“ Deutschland im Sinne des Bundesverfassungsgerichts. Das Ziel der (west-)deutschen und alliierten Deutschland-Politik war „ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine Verfassung ähnlich der der BRD besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist“³. Es gelang, Gorbatschow davon zu überzeugen, dass diese Zielsetzung auch im sowjetisch-russischen Interesse liege. Das Grundgesetz wurde beibehalten, Gesamtdeutschland in die Europäische Gemeinschaft integriert.

Aus Anlass des Maastricht-Vertrages mit der Gründung der Europäischen Union und Einführung der Währungsunion wurde das Grundgesetz 1992 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 Mitwirkung Deutschlands bei der Entwicklung der Europäischen Union. 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 Grundgesetzes benutzten Begriff „vereintes Europa“.

Diese tatsächliche Entwicklung spricht noch mehr als anderes dafür, dass nach Ansicht der damaligen deutschen politischen Führung das Grundgesetz alle Integrationsschritte bis hin zu den Vereinigten Staaten von Europa erlaubt und zulässt. Gerade die Platzierung der Vorschrift an die Stelle des Wiedervereinigungsartikels, der doch die volle Integration des „Beitrittsgebiets“ in den deutschen Bundesstaat zum Ziel hatte, erlaubt keine andere Auslegung.

Auf diese Sonderstellung des „vereinten Europa“ im Grundgesetz geht das Bundesverfassungsgericht nicht ein. Es nennt das „vereinte Europa“ in einem Satz mit den

³ Art. 7 Deutschland-Vertrag von 1952.

Vereinten Nationen und der NATO. Die Mitgliedschaft in diesen Organisationen ist verfassungsrechtlich gedeckt, sie ist ein „Kann“ und nicht ein „Muss“.

Nur die Gliedschaft in einem vereinten Europa ist in der Präambel erwähnt und somit ein konstitutiver, im Rechtssinne⁴ wesentlicher Teil der Identität des vom Grundgesetz verfassten Deutschlands, nicht die Mitgliedschaft in den vorgenannten Organisationen. Außerdem ist von „Gliedschaft“ und nicht von Mitgliedschaft die Rede.

Der Ausdruck „Glied“ ist keine Besonderheit des Grundgesetzes. Er stand bereits in verschiedenen Landesverfassungen.⁵ Der Begriff „Glied“ kennzeichnet also das Verhältnis eines deutschen Landes zu dem deutschen Bundesstaat.⁶

Dass Deutschland ein souveräner Staat wie alle anderen Mitgliedstaaten ist („gleichberechtigtes Glied“), steht außer Frage, aber sein Verhältnis zum „vereinten Europa“ wird nicht mit dem Begriff „souverän“, sondern nur mit dem Begriff „Glied“ definiert. Wenn also die BRD nach seiner Verfassung Glied eines europäischen Bundesstaates werden soll, dann sind auch die Schritte auf diesem Weg verfassungsmäßig. Verfechter des Lissabon-Urteils argumentieren, das Grundgesetz sei ein Akt der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes, der sich (notwendiger Weise?) auf die ‚Schaffung eines souveränen Staates‘ gerichtet habe. Man kann sich aber nicht auf den Souverän berufen und seine Willenserklärung („Glied in einem vereinten Europa, „) nicht beachten. Im Übrigen zielt der Wille des Verfassungsgebers keineswegs automatisch auf die Schaffung eines souveränen Staates, wie die Entstehung der oben angesprochenen Landesverfassungen belegt. Es steht also m. E. fest dass das Grundgesetz die Mitgliedschaft Deutschlands in einem europäischen Bundesstaat nicht nur ermöglicht, sondern auch anstrebt. Die vom Bundesverfassungsgericht auf diesem Wege aufgerichteten Hindernisse haben also keine Grundlage in der Verfassung.

Um den Weg Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat im Wege der schrittweisen Integration dennoch zu versperren, zieht das Bundesverfassungsgericht den Begriff „Souveränität“ in den Begriff „Demokratie“, um ihn so der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz zu unterstellen. Damit soll dieser Weg auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber versperrt werden (§ 216). Ferner ist dafür erforderlich, das „vereinte Europa“ als Bedrohung der deutschen Demokratie darzustellen. Das ist genau das Gegenteil der Überlegungen der Gründungszeit der BRD.⁷ Dort ist von einer gliedhaften und dienenden Mitwirkung Deutschlands an und in einem vereinten Europa die Rede. Der Gedanke des vereinten Europa diene gleichzeitig als Sicherung und Leitstern der inneren Ordnung Deutschlands. Aus diesem Schutz gegen die Diktatur ist nun ein Schutz gegen die Europäisierung der BRD geworden, die doch gerade dem Schutz gegen einen Rückfall in eine Diktatur dienen soll. Hier wird der Zweck der Vorschrift in ihr Gegenteil verkehrt.

Dennoch wollen wir der Frage nachgehen: Birgt die europäische Integration die Gefahr einer schleichenden oder abrupten Aushöhlung der deutschen Demokratie?

⁴ Vgl. §§ 93, 94 BGB.

⁵ Vgl. Verfassungen von Baden („Glied der Gemeinschaft deutscher Länder“ (Art. 50), Bremen („Glied der deutschen Republik und Europas“ (Art. 64), Hessen (Art. 64), Rheinland-Pfalz („Gliedstaat Deutschlands“, Art. 74), Württemberg-Baden, (Art. 43), und Württemberg- Hohenzollern (Art. 1). Auch spätere Landesverfassungen benutzen den Begriff „Glied“ oder „Gliedstaat“ zur Beschreibung des Verhältnisses des jeweiligen Landes zum deutschen Gesamtstaat (Sachsen-Anhalt, 1949, Art. 1), Nordrhein-Westfalen, 1950, Art. 1, Baden-Württemberg 1953, Art. 23).

⁶ Siehe Landesverfassungen von Baden-Württemberg-, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, aaO.

⁷ Vgl. Mangoldt/Klein, Bonner GG, 2. Auflage 1957, Zur Präambel, V. S. 44.

III Zum Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts

Die demokratische Grundregel der wahlrechtlichen Erfolgchancengleichheit („one man, one vote“) gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, so das Bundesverfassungsgericht (§ 274).

Obwohl es die (richtige) Auffassung vertritt, dass es (noch?) kein europäisches Staatsvolk gebe, vertritt es die Ansicht, die EU habe ein „nicht hinnehmbares Demokratiedefizit“ (§ 264). Es macht diese Beurteilung an zwei Kriterien fest: Fehlende Wahlrechtsgleichheit und fehlende Einflussmöglichkeiten auf die Besetzung der Kommission.

Fehlende Wahlrechtsgleichheit: Kleine Staaten seien überrepräsentiert

(§ 288). Dieses Argument hätte Gewicht, wenn das Europäische Parlament die einzige gesetzgebende Körperschaft auf Unionsebene wäre. Das ist aber nicht der Fall. Die gesetzgebende Gewalt liegt beim Parlament UND (vor allem) beim Rat. Im Rat sind die kleineren Mitgliedstaaten nicht mehr überrepräsentiert, denn der Lissabonner Vertrag bietet mit der Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens zugunsten des Europäischen Parlaments und dem Prinzip der doppelten Mehrheit im Rat⁸ eine ausgewogene Vertretung der Bevölkerung und der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Gesetzgebung.

Außerdem ist die Sicherung der Vertretung von Minderheiten geradezu ein deutsches und europäisches Verfassungsprinzip.⁹

In Belgien und Italien ist die deutschsprachige Minderheit, in Frankreich sind die Überseedepartements immer im Parlament vertreten; die Behandlung von nationalen Minderheiten in Kandidatenländern war geradezu Aufnahmekriterium.¹⁰

In der EU sind alle, nicht nur die kleineren Mitgliedstaaten, eine Art natürlicher Minderheiten. Auch die Sicht der kleineren Mitgliedstaaten ist zu berücksichtigen, nicht nur die Perspektive der großen mit 60 oder 80 Mio. Einwohnern.

Auch in Deutschland wird das Mehrheitsprinzip nicht durchgehend angewandt.

Im Bundesrat vertreten die 4 großen Länder mit je 7 Stimmen (= 28 Stimmen) 48 Mio Einwohner, die übrigen 12 Länder mit je 3 – 6 Stimmen (= 41 Stimmen) hingegen 34 Mio. Einwohner.

Eine Stimme Bremens vertritt im Bundesrat 230 000 Einwohner, eine Stimme von Nordrhein-Westfalen 2,6 Mio. Einwohner, ein Verhältnis 1:12. Das kritisiert das Bundesverfassungsgericht im Falle der EU (§ 284), nicht im Falle Deutschlands.

Man kann für diese Stimmverteilung eine Rechtfertigung finden, wenn man will, nämlich im Prinzip der Staatengleichheit, obwohl dieses Prinzip auch eine stärker an der Einwohnerzahl ausgerichtete Stimmverteilung zuließe.¹¹

Man kann auch für das Prinzip der „degressiven Proportionalität“¹², eine Rechtfertigung finden, nämlich die, dass sich die frei gewählten Vertreter von 27 Völkern darauf als die nationale Machtverteilung im Europäischen Parlament geeinigt haben (§§ 285, 286).

Von einem Demokratiedefizit könnte allenfalls die Rede sein, wenn das Demokratieprinzip auf Unionsebene auf die gleiche Art und Weise verwirklicht werden müsste wie in Deutschland. Das ist aber nicht der Fall:

„Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes muss nicht in gleicher Weise auf europäischer Ebene verwirklicht werden“ (§ 266). Das ergibt sich aus dem Grundgesetz. Während „die BRD ein demokratischer ... Bundesstaat“¹³ ist, muss die EU „demokratischen ...

⁸ 55% der Mitglieder des Rates, aber mindestens 15 Mitglieder und 65% der Bevölkerung, Art. 16 Abs. 4 EUV.

⁹ Vgl. die Verfassungen von Brandenburg (Art. 25 Abs. 6 LV) betr. die sorbische, die von Schleswig-Holstein betr. die dänische und friesische Minderheit (Art. 5 Abs. 2 LV).

¹⁰ So z.B. bzgl. der russischen Minderheit in Lettland oder der Roma in den östlichen Beitrittsstaaten.

¹¹ Vgl. „doppelte Mehrheit“ im Lissabonner Vertrag.

¹² Vgl. Art. 14 II S. 2 EUV.

¹³ Art. 20 GG.

Grundsätzen verpflichtet¹⁴ sein. Eine Identität ist also schon nach dem Wortlaut (und darüber hinaus aus einsichtigen Gründen) nicht erforderlich.

Das sollte das Bundesverfassungsgericht nicht nur sagen, sondern daraus auch Konsequenzen ziehen.

Das Gericht kritisiert weiter, das Europäische Parlament könne nicht genügend Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission ausüben (§ 288). Die Anhörung der designierten Kommissare, verbunden mit der Möglichkeit, die Kommission insgesamt abzulehnen¹⁵, spricht eine andere Sprache. Außerdem hat der Wähler durch die nationalen Wahlen durchaus Einfluss auf die Besetzung des Rates der Europäischen Union, der aus nationalen Ministern besteht und des Europäischen Rates¹⁶. Dieser muss nach Art. 17 Abs. 7 EUV bei der Besetzung des Postens des Präsidenten der Europäischen Kommission die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen. Dieses wird von den Wählern direkt gewählt. Die Wähler haben durch die nationalen Wahlen Einfluss auf der Besetzung des Rates, der die Liste der Persönlichkeiten annimmt, die als Kommissare vorgesehen sind.¹⁷ Der Wähler kann auch durch die nationalen und Europäischen Wahlen Einfluss auf die Besetzung der Kommission nehmen, wenn die Parteien ihm die Möglichkeit geben. Wer bei der Europa- und Bundestagswahl SPD wählte, unterstützte die Kandidatur von Martin Schulz für den Posten des von Deutschland vorzuschlagenden Kommissars. Das Bundesverfassungsgericht erwähnt all das nicht.

„Das - gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen - bestehende Defizit der europäischen Hoheitsgewalt kann durch andere Regelungen des Vertrags von Lissabon nicht aufgewogen und insoweit nicht gerechtfertigt werden“ (§ 289). Man fragt sich, wo von „demokratischem Defizit“ kann gerade nach „Lissabon“ noch die Rede sein kann. Das gilt erst recht im Hinblick auf andere Mitgliedstaaten, wo der Einfluss der Wähler bzw. des Parlaments geringer ist als in Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht hat also eine etwas verklärte Sicht von den deutschen Verhältnissen und legt diese Sicht seiner Beurteilung der EU zu Grunde, deren Verhältnisse es nur unvollständig zur Kenntnis nimmt und deshalb negativ beurteilt. Diese Beurteilung ist fehlerhaft. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts verraten eine rein deutsche Sicht der Dinge, die für einen rein innerdeutschen Vorgang angemessen sein mag. Sie ist aber bei der Beurteilung eines multilateralen Vorgangs wie der „Verwirklichung eines vereinten Europas (durch) die Entwicklung der Europäischen Union“¹⁸ nicht sachgerecht. Eine Beurteilung aus der Sicht nur eines Mitgliedsstaates widerspricht auch dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten und kann deshalb auch unter dem Grundgesetz nicht anerkannt werden. Die Ausführungen wecken auch Zweifel daran, ob ein rein nationales Gericht wirklich die geeignete Instanz ist für die Beurteilung der verfassungsgebenden Gewalt der Mitgliedstaaten (Plural, § 235), über die Auslegung des Vertragsrechts durch die Organe der EU (§238), des gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (§240) oder die vertragsausdehnende Auslegung der Verträge durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit (§ 338), es sei denn, die deutsche Auslegung sei für die EU verbindlich. Es fragt sich aber, ob diese Auffassung mit der Stellung Deutschlands als „gleichberechtigtem Glied in einem vereinten Europa“¹⁹ vereinbar ist.

¹⁴ Art. 23 GG.

¹⁵ Vgl. Art. 17 VII EUV.

¹⁶ Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen.

¹⁷ Vgl. Art. 17 Abs. 7 EUV.

¹⁸ Art. 23 GG.

¹⁹ Präambel des GG.

Zur Haltung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundestag

Das Bundesverfassungsgericht ist scheinbar um die Befugnisse des Bundestags besorgt. Tatsächlich nimmt es eine den Bundestag bevormundende Haltung ein. Bundestag und Bundesrat brauchen grundsätzlich keine Gesetze, um ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen gegenüber der Bundesregierung auszuüben. Diese Befugnisse stehen ihnen von Verfassungswegen zu. Mehr Befugnisse können sie sich auch durch Gesetz nicht geben; letztlich können sie auch nicht durch Gesetz eingeschränkt werden, das wäre verfassungswidrig. Aber sie können sich die Ausübung ihrer Befugnisse durch bürokratische Prozeduren erschweren. Ein Beispiel ist der Gesetzesvorbehalt für die Anwendung des Art. 352 AEUV (§ 328). Das bedeutet, dass die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einer verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf.²⁰ Ist das verhältnismäßig? Warum darf der Bundestag nicht selbst beurteilen, wann er ein Gesetz macht? Wozu das? Wenn es aber nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, ist es notwendig, das Gesetz nicht zu erlassen.

Ursprünglich fand die europäische Integration nach Art. 24 I Grundgesetz statt, der damals wie heute folgenden Wortlaut hat:

„Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“

Irgendwelche sachlichen oder verfahrensmäßigen Bedingungen waren nicht vorgesehen.

Unter der Geltung dieser Vorschrift wurde die Kohle-, Stahl- und Atomindustrie und die Atomforschung einer supranationalen Behörde unterstellt und die Unterstellung der Verteidigung unter eine solche beschlossen. Niemals war das europapolitische Interesse in der Öffentlichkeit und im Bundestag größer. Art. 23 unterwirft die europäische Integration sachlichen und verfahrensmäßigen Bedingungen. Seither ist das öffentliche Interesse ständig zurückgegangen. Der Artikel ist nicht Ursache für diese Entwicklung, aber auch keine Abhilfe. Das Bundesverfassungsgericht zwingt Bundestag und Bundesrat, auf diesem Wege fortzufahren. Das ist politisch und verfassungsrechtlich bedenklich. Warum kann der Bundestag nicht zu der Politik der Regierung, die sein Vertrauen besitzt und die von ihm abhängig ist, schweigen, wenn er nichts daran auszusetzen hat? Warum genügt es nicht, dass Bundestag und Bundesrat dem Übergang von der Einstimmigkeitsregel zur Mehrheitsabstimmung widerspricht? Warum muss er dazu ein Gesetz machen? Warum muss an der Einigung von Bundestag und Bundesrat über die Ausübung *ihrer* Kompetenzen nachgearbeitet werden? Bundestag und Bundesrat sind nicht Beschlussorgane einer Selbstverwaltungskörperschaft unter der Aufsicht des Regierungspräsidenten oder eines Landesministers und der Verwaltungsgerichte. Sie sind die obersten Organe der Republik und haben einen Anspruch darauf, die Wahrnehmung ihrer „Integrationsverantwortung“ selbst zu regeln. Sie haben die Pflicht, ihre politische Verantwortung wahrzunehmen, aber sie sind verantwortlich in erster Linie vor dem Wähler und nicht vor dem Bundesverfassungsgericht. Etwaige Defizite auf Seiten der Politik führen nicht zu einem Kompetenz-Zuwachs beim Bundesverfassungsgericht. Die „Demokratie in Europa“, die manche als Folge des Urteils heraufziehen sehen, hat viel mit Regulierungssucht und wenig mit Demokratie zu tun. Die verfahrensmäßigen Erleichterungen, die der Bundestag durch seine Zustimmung zum Lissabonner Vertrag im Interesse der Handlungsfähigkeit der EU, und damit im Interesse auch Deutschlands beschlossen hat, werden für Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht wieder beseitigt. Ist das im deutschen Interesse und im Sinn der parlamentarischen Demokratie, die durch das Grundgesetz geschaffen wurde?

²⁰ Vgl. von Bogdandy, NJW 1/2010. S. 3.

Aber selbst wenn man akzeptiert, dass es verfassungsrechtliche Gründe für ein Nacharbeiten gegeben habe, schoss das Bundesverfassungsgericht mit seinem Hinterlegungsverbot über das Ziel hinaus. Der Lissabonner Vertrag war noch gar nicht in Kraft getreten. Erst danach konnten die Organe funktionsfähig sein. Für einige Zeit danach würde es wohl noch keine Anwendungsfälle der Entscheidungsformen, um die es in dem Urteil geht, geben. Der neu gewählte Bundestag hätte genügend Zeit, die angeblich erforderlichen Vorschriften ohne Zeitdruck und in voller Aufmerksamkeit zu beraten. Der letzte stand unter dem dreifachen Zeitdruck des Endes der Wahlperiode, des laufenden Wahlkampfes und des irischen Referendums, vor dem Deutschland seine Ratifikationsurkunde legitimer Weise hinterlegen wollte. Das Bundesverfassungsgericht durfte das ohne zwingende Gründe nicht be- oder verhindern. Wo sind diese Gründe? Fürchtete das Gericht, der Bundestag würde seinem Nacharbeitsverlangen nicht nachkommen? Gibt es dafür einen Anlass? Das Urteil gibt keinen Aufschluss für die Notwendigkeit dieser Frist. Deshalb war und ist sie unverhältnismäßig und rechtswidrig.

Eine andere Möglichkeit wäre gewesen, der Bundesregierung zu untersagen, von den neuen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, bevor das Begleitgesetz mit dem vom Gericht gewünschten Inhalt verabschiedet ist. In diesem Fall wäre kein Hinterlegungsverbot erforderlich gewesen. Außerdem wäre der Bundespräsident aus dem Spiel geblieben. Wenn aber der Zweck durch ein milderes Mittel erreicht werden kann, darf das strengere nicht angewandt werden (Verhältnismäßigkeitsprinzip), ist also rechtswidrig.

Fazit ist, dass sich hinter der scheinbar parlamentsfreundlichen Haltung des Bundesverfassungsgerichts die Neigung verbirgt, das Parlament zu bevormunden.

IV Zum Integrationsverständnis des Bundesverfassungsgerichts

Ein bezeichnendes Beispiel für das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu „Europa“ sind auch seine Ausführungen zum Thema „Handelspolitik“ (§§ 371 ff). Die Europäische Gemeinschaft ist seit dem Ende der Übergangsfrist 1970 zuständig für den Warenhandel. Durch ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs wurde geklärt, dass für den Handel mit bestimmten Dienstleistungen und Rechten an geistigem Eigentum die Mitgliedstaaten zuständig seien (gemischte Zuständigkeit), so dass die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten an den Verhandlungen zu beteiligen sind und alle dem Ergebnis zustimmen müssen.²¹ Dass dadurch schon bei zwölf Mitgliedstaaten „das einheitliche Auftreten der Gemeinschaft nach außen ... untergraben und ihre Verhandlungsmacht erheblich geschwächt“ würde, hat der Gerichtshof anerkannt. Diese Feststellung konnte aber „die Beantwortung der Zuständigkeitsfrage nicht ändern“. Der Lissabonner Vertrag soll diese umständlichen Verfahren durch ein effizienteres ersetzen. Das wurde seit langem gefordert und Änderungen als Fortschritt begrüßt. Nicht so das Bundesverfassungsgericht. Nach seiner Ansicht ist die bisherige Regelung ein „Modell für andere internationale Organisationen und für andere Staatenverbindungen“ (§ 376). Es lobt den neuen Akzent der Stärkung der demokratischen Legitimität und übersieht die Blockade- und Erpressungsmöglichkeiten kleinster Minderheiten. Die Einstimmigkeitsregel beschränkt die Handlungsfähigkeit. Beschränkte Handlungsfähigkeit beschränkt den Erfolg. Erfolglosigkeit delegitimiert auch demokratische Organisationen. Bei der Lektüre dieser Passage fragt man sich, ob das die Absicht ist oder nur die logische Folge der Souveränitätslehre des Bundesverfassungsgerichts. Jedenfalls wird durch die Problematisierung dieser Vorschrift der im Vertrag zum Ausdruck gebrachten politischen Absicht der mittlerweile 27 Vertragsstaaten entgegengewirkt. Ähnliches gilt für die Ausführungen zur Erweiterung der gemeinsamen Handelspolitik auf „ausländische Direktinvestitionen“. Das Bundesverfassungsgericht erörtert nicht die Vorteile, die sich für alle Mitgliedstaaten, und damit auch für Deutschland aus der gestärkten

²¹ Konsensregel, siehe EuGH, Gutachten 1/94 I-5267, Rn. 106.

Verhandlungsmacht der Union ergeben. Außerdem liegen die genannten Erweiterungen der Zuständigkeit der Union in der Logik einer Zollunion, die schließlich seit 1958 im Vertrag verankert ist. Eine europarechtsfreundliche Auslegung ist das nicht.²²

Der britische Historiker Toynbee schrieb noch vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges, die Ursache des Niedergangs der hellenischen Kultur sei der hartnäckige Widerstand der griechischen Stadtstaaten gegen die Einschränkung ihrer stadtstaatlichen Souveränität zur Sicherung ihres internationalen Handels gewesen.²³ Darüber sollten nicht nur die Briten nachdenken.

V Zum Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts: Wächteramt

Das BVerfG hat sich vorbehalten zu prüfen, „ob Rechtsakte der europäischen Institutionen sich in den Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aber eine vertragsausdehnende Auslegung der Verträge durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit vorliege, die einer unzulässigen autonomen Vertragsänderung gleichkomme“²⁴.

Dieser Vorbehalt steht im Widerspruch zum Wortlaut des Vertrages, der die Zustimmung des Bundestags gefunden hat und der diese Kompetenz dem Europäischen Gerichtshof zuweist.²⁵ Dies ist eine wesentliche Bestimmung des Vertrages, weil anders „die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch unterschiedliche Anwendbarkeitsentscheidungen mitgliedstaatlicher Gerichte in Frage gestellt wird.“. So wörtlich das Bundesverfassungsgericht in § 337.

Den Vorbehalt hat das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung erhoben. Man fragt sich, ob hier ein ursächlicher Zusammenhang besteht. Haben die Verfassungsrichter die europäische Orientierung des Grundgesetzes etwa für ein Relikt des Besatzungsregimes gehalten?

Das wäre ein historischer Irrtum. Die Schöpfer des Grundgesetzes, wie Adenauer, und die Schöpfer der deutschen Einheit, wie Kohl, wollten die europäische Orientierung Deutschlands auch aus deutschem Interesse.

So diene die europäische Orientierung Deutschlands Adenauer auch zur Stützung des Anspruchs auf Gleichberechtigung²⁶ und Kohl zur Stützung des Anspruchs auf Wiedervereinigung.

Aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts ist der Vorbehalt logisch, denn es erkennt der EG/EU keine verfassungsrechtliche Sonderstellung zu. Wie oben dargelegt, ist dies unzutreffend. Deshalb wäre die tatsächliche Ausübung dieser behaupteten Kompetenz durch das Bundesverfassungsgericht die Ursupation einer ihm nicht zustehenden Befugnis.

Richtig ist vielmehr, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages prüft und der Europäische Gerichtshof die Vertragsmäßigkeit der von den Organen der EU erlassenen Rechtsakte. Diese Arbeitsteilung liegt der Regelung der europäischen Verträge zu Grunde. Die gelegentlich vertretene Auffassung, das Bundesverfassungsgericht prüfe die Übereinstimmung eines streitigen Rechtsakts mit dem Ratifikationsgesetz, der Europäischen Gerichtshofs prüfe die Übereinstimmung mit dem Vertrag, also beide prüften auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, kann nicht gefolgt werden. Das Ratifikationsgesetz ist kein Selbstzweck, sondern dient der Errichtung einer Gemeinschaft mit einheitlicher

²² Entgegen dem 4. Leitsatz der Entscheidung zum Lissabon-Vertrag BVerfG, der die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes postuliert (2 BvE 2/08 vom 30.6.2009).

²³ Toynbee, Der Gang der Weltgeschichte, Stuttgart, 1949, S. 294.

²⁴ BVerfGE 89, 155 <188, 210>; ähnlich zuletzt Tschechisches Verfassungsgericht, Urteil vom 26. November 2008 (§ 338).

²⁵ Vgl. Art. 220, 230, 234 EG und aller Vorgängerbestimmungen seit 1951.

²⁶ Alfred Grosser, Heidelberger Gespräche, 7.12.2009.

Rechtsordnung und diese kommt durch übereinstimmende Willenserklärungen der Vertragsstaaten auch zu Stande.

Nur kommt es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auf die Auffassung der verfassungsmäßigen Organe der Vertragsstaaten nicht an. Das Recht zur Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms könne den souveränen Mitgliedstaaten nicht entzogen sein (§ 334). Nicht einmal durch die verfassungsmäßigen Organe dieser Staaten selbst? Die Übertragung der Alleinzuständigkeit für die Auslegung des Vertrages und die Gültigkeit sowie die Auslegung der Handlungen der Organe (und die Vorlagepflicht von Gerichten, deren Entscheidungen nicht mit Rechtsmitteln angefochten werden können) ist von den Mitgliedstaaten und damit auch von Deutschland seit 1951 etwa 8 mal beschlossen oder bestätigt worden. Hat das keinen rechtlichen Wert? Was ist von einem Staat zu halten, der sich nicht an seine eigenen Beschlüsse hält, wohl aber Begriffe zur Beschreibung seines Verhältnisses zur EU und den anderen Mitgliedstaaten einführt, die in seiner Verfassung gar nicht vorkommen? Für meine These sprechen der Wortlaut des Grundgesetzes und die bisherige Praxis, für das Bundesverfassungsgericht seine Lehre vom souveränen Staat. Wirklich? Ist es ein Zeichen von Souveränität, wenn eine natürliche oder juristische Person auf ihre Rechte nicht vertraglich verzichten kann?

Wenn aber der Beitritt zu den Vereinigten Staaten von Europa verfassungsmäßig ist, ist es auch die Übertragung einer etwaigen deutschen Rechtsprechungsgewalt in EU-Angelegenheiten auf den Europäischen Gerichtshof. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts findet also keine Rechtsgrundlage im Grundgesetz. Eine Einschränkung der Wirkung der Rechtsakte der EU in Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht ist eindeutig vertragswidrig und nach der hier vertretenen Auffassung durch das Grundgesetz nicht gedeckt. Das entspricht der von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat vor dem Bundesverfassungsgericht vertretenen Rechtsauffassung. Diese Auffassung hat zwar nicht die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden, ist aber deshalb noch nicht falsch.

Würde der Bundestag die vom Bundesverfassungsgericht in Anspruch genommenen Befugnisse regeln, so würde er einen späteren Vertragsbruch durch das Bundesverfassungsgericht ohne Not politisch sanktionieren, denn er muss ja nicht tätig werden. Auch das Bundesverfassungsgericht hat kein Tätigwerden des Gesetzgebers verlangt. Ein solches Gesetz käme dem Bekenntnis der deutschen Politik zum Euro-Skeptizismus gleich und würde sich dadurch zu der Linie der deutschen Politik in den letzten 60 Jahren in Widerspruch setzen.

Stattdessen sollte das Bundesverfassungsgericht dem Beispiel der Höchstgerichte anderer Mitgliedstaaten folgen und in seinen Augen fragwürdige Entscheidungen europäischer Stellen dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen. Der Vorsitzende des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts, der das Lissabon-Urteil gefällt hat, Andreas Voßkuhle, soll auf einer Veranstaltung in Brüssel gesagt haben, es gäbe keine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof.

Damit würde auch ein weiteres Bedenken gegen eine einseitige Entscheidung des Bundesverfassungsgericht ausgeräumt: die einseitige (deutsche) Auslegung eines mehrseitigen Vertrages. Die Unionsverträge sind keine Verträge zwischen der EU und der BRD, sondern Verträge zwischen jetzt 27 Mitgliedstaaten. Für die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten über die Gültigkeit und die Auslegung von Rechtsvorschriften der EU haben die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verfahren vereinbart, das Vorabentscheidungsverfahren, und sich verpflichtet, Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.²⁷ Auch unter diesem

²⁷ Vgl. Art. 344 EUV.

Gesichtspunkt begegnet die vom Bundesverfassungsgericht in Anspruch genommene Entscheidungsbefugnis stärksten Bedenken.

Sollte das Bundesverfassungsgericht selbst entscheiden, so könnte, sollte, ja müsste es das Grundgesetz so auslegen, dass seine Entscheidung sich zur allgemeinen Regel für alle Mitgliedstaaten eignet, ohne dass die EU Schaden nimmt,²⁸ denn es betont ja wiederholt die Europarechts- und Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (siehe Urteil, Leitsatz 4, §§ 219, 225, 240, 248, 340 und 357).

Das Bundesverfassungsgericht will Bundestag, Bundesrat und EU am kurzen Zügel führen. Für sich sieht es ausgedehnte Kompetenzen. Es wacht über

- die Verfassungsidentität des Staates § 218
- die verfassungsgebende Gewalt des Volkes § 218
- die verfassungsgebende Gewalt der Mitgliedstaaten (man beachte den Plural, § 235)
- die „Integrationsverantwortung“ (neuer Begriff ?) § 236
- die Kontrolle über die Auslegung des Vertragsrechts durch die Organe der EU § 238
- Ultra-Vires-Kontrolle (Subsidiaritätsprinzip), „wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist“ § 240
- den „Kerngehalt des Grundgesetzes“ § 240
- Ultra Vires- und Identitätskontrolle § 241
- die Grenzen des Geltungsvorrangs der Gemeinschaftsrechts § 331
- den Vollzug des EG-Rechts am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes § 327
- die vertragsausdehnende Auslegung der Verträge durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit“ § 338
- die Unanwendbarkeit von EU-Rechtsakten in Deutschland, wenn es ersichtlich am konstitutiven Rechtsanwendungsbefehl mangelt § 339, wenn der Rechtsakt grundlegenden Anforderungen der eigenen Identität widerspricht § 340.²⁹

12-Mal betont das Bundesverfassungsgericht seine Kompetenzen. „Judicial restraint“ ist das nicht. Potentielle Kläger gibt es genug. „Jedermann“ kann Verfassungsbeschwerde erheben (§ 169).

Bedeutet das die Erhebung eines Machtanspruchs gegenüber dem direkt gewählten Bundestag? Sollte dies der Fall sein, würde das Bundesverfassungsgericht seine Stellung im institutionellen Gefüge des Grundgesetzes überbewerten. Zuerst kommen Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und Bundesregierung.³⁰ Und dann komm lange Zeit nichts! Erst viel später kommt dann das Bundesverfassungsgericht. Es hat keinen eigenen Titel. Es wird in Titel IX, ‚Die Rechtsprechung‘, mitbehandelt.³¹

Das heißt, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Ausübung seiner eigenen Befugnisse den im System der Verfassung zum Ausdruck kommenden Primat der Politik beachten muss. Nur wenn eine politische Maßnahme offensichtlich grundgesetzwidrig ist, darf das Bundesverfassungsgericht von Verfassung wegen eingreifen.

²⁸ kategorischer Imperativ, von Bogdandy, NJW 1/2010, S.4.

²⁹ Zu Unrecht beruft sich das BVerfG darauf, eine entsprechende Auffassung habe auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften seiner Entscheidung vom

3. September 2008 in der Rechtssache Kadi zu Grunde gelegt, wonach dem völkerrechtlichen Geltungsanspruch einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen grundlegende Rechtsprinzipien der Gemeinschaft entgegengehalten werden können (EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, EuR 2009, S. 80 <100 ff.>). Damit habe der Gerichtshof in einem Grenzfall die Selbstbehauptung eigener Identität als Rechtsgemeinschaft über die ansonsten respektierte Bindung gestellt: Das BVerfG verkennt die Sonderstellung des „vereinten Europa“ im GG.

³⁰ Vgl. Titel III, IV, V und VI, Art. 38-69 GG.

³¹ Vgl. Art. 92 ff. GG.

„(Der Bundestag) entscheidet, ob überhaupt und wo und in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland nationale Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft oder an internationale Organisationen zu übertragen bereit ist, nicht die Gerichte. Sie sind weder für die Politik zuständig noch für die Gesetzgebung. Sie legen die Gesetze im Lichte unserer Verfassung aus, nicht weniger, aber auch nicht mehr“³².

VI Was bewirkt das Urteil?

- Das „vereinte Europa“, dessen Glied Deutschland ist, wird geschwächt, weil der Geltungsanspruch seiner Rechtsordnung und ihre Entwicklungsmöglichkeiten 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 Bundesverfassungsgericht überlagert wird.
- Die Demokratie wird geschwächt, weil die öffentliche politische Kontrolle durch das direkt gewählte Parlament durch eine indirekt gewählte, unter dem Schutz des Beratungsgeheimnisses entscheidende, gerichtliche Instanz relativiert wird.
- Das Bundesverfassungsgericht etabliert eine „justizgeprägte Demokratie“ (Geiger), ein „gouvernement des juges“ anstelle der parlamentsgeprägten, der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes durch Schwächung der vom Volk direkt oder indirekt gewählten Organe.

Ist das im Sinne des Bonner Grundgesetzes? Oder haben wir jetzt das Grundgesetz von Karlsruhe?

³² Bundestagspräsident Norbert Lammert bei der konstituierenden Sitzung des 17. Bundestages am 27.10.2009.