



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - Paper 07/09

„Rashomon in Karlsruhe“

Vortrag im DFG-Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates“

am 2. Juli 2009, 17 Uhr, Humboldt-Universität zu Berlin

sowie beim Institut für Europäische Politik, Mittagsgespräche,

am 15. Juli, 12.30 Uhr, Berlin

Prof. Dr. Franz C. Mayer, LL.M.*

* Franz Mayer lehrt Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Bielefeld. Er vertritt im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht um den Vertrag von Lissabon den Deutschen Bundestag.

„RASHOMON IN KARLSRUHE“

Vortrag im DFG-Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates“ am 2.
Juli 2009, 17 Uhr, Humboldt-Universität zu Berlin

sowie beim Institut für Europäische Politik, Mittagsgespräche, am 15. Juli,
12.30 Uhr, Berlin

Der Film Rashomon (1950) hat den japanischen Regisseur Akira Kurosawa berühmt gemacht. Sieben Personen beobachten einen Mord, doch jeder schildert die Begebenheit anders. Unter anderem handelt der Film von der Frage nach der Existenz einer objektiven Realität¹.

Skizze für ein Drehbuch: Ein Rashomon-Tor, der Schlosspark in Karlsruhe – eingeblendet wird: „Karlsruhe, im 21. Jahrhundert, am 30. Juni 2009, abends...“²

SPRECHER (Off):

„Acht Personen,³ darunter vielleicht sogar amtierende und ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und Kläger im Lissabon-Prozess, sprechen über das Lissabon-Urteil des BVerfG vom 30. Juni 2009.“

JUSTUS LIPSIUS (aufgebracht):

„Immerhin, der Vertrag von Lissabon als solcher wird nicht aufgehoben. Aber ansonsten: Ein grausliches Urteil.“

¹ Näheres in D. Richie (Hrsg.), Rashomon, 1957

² Vgl. Opening credits, Rashomon.

³ Es handelt sich um fiktive Personen.

Schon die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden: Die bereits im Maastricht-Urteil abwegige Konstruktion eines Grundrechts auf einen Abgeordneten, der noch etwas zu sagen hat aus Art. 38 GG, also die Verfassungsbeschwerde auf Demokratie, wird noch weiter geöffnet. Man kann jetzt auch mit Art 38 GG Verfassungsbeschwerde erheben mit dem Hinweis auf Staatlichkeit, auf das Sozialstaatsprinzip, wohl auf alle Prinzipien, wenn man irgendeinen Bezug zu Demokratie hinbekommt.⁴ Absehbar eine Klageflut.

Ein introvertiertes, rückwärtsgewandtes und in gewissem Sinne sehr deutsches Urteil: Es geht eigentlich nur um Volk im Mitgliedstaat.⁵ Für eigenständige Demokratie auf europäischer Ebene ist kein Raum. Sogar im Maastricht-Urteil bestand zumindest eine Perspektive dafür. Erst wird die Eigenständigkeit supranationaler Demokratieformen betont,⁶ um dann zu zeigen, dass diese am Maßstab der Nationalen gemessen nicht genügen.⁷ Unmöglich.

Das EP wird völlig dekonstruiert, die letzten 30 Jahre EP-Entwicklung komplett ausgeblendet. Besonders absurde Argumentation im Urteil: Sollte es einmal eine echte Wahl der KOM durch das EP geben, so wäre das offenbar grundgesetzwidrig. Demokratie wird über das Intergouvernementale gewahrt. In der mündlichen Verhandlung ist das angebliche strukturelle Demokratiedefizit beim EP (weil nicht gleichheitsgerecht zusammengesetzt (Kontingenzierung)), überhaupt nicht vertieft diskutiert worden.

Ausschließlich binäres Denken - Staat oder Nichtstaat - führt dann dazu, dass europäische Demokratie nur im europäischen Bundesstaat existieren könnte. Den gibt es aber nur über Art. 146 GG, eine neue Verfassung - auch das in einem Verfassungsgerichtsurteil zu lesen ist neu. Eine Skalierung von Demokratie jenseits des Staates bleibt ausgeschlossen.

Überhaupt, Demokratie: Sie soll nach dem Urteil nicht abwägungsfähig sein, unantastbar.⁸ Und was ist mit der 5%-Hürde?

Das Urteil verlässt einen Gründungskonsens der Bundesrepublik: Der europäische Bundesstaat wäre nach bisheriger Lesart durchaus schon unter der geltenden Verfassung möglich gewesen.

Aber dem Urteil geht es ja zentral um souveräne Staatlichkeit, nicht mehr wie bisher um offene (völkerrechtsfreundliche) Staatlichkeit. „Wir sind wieder wer“ in der Sprache des Verfassungsrechts. Das ist ein Rückschritt. Die Betonung von Souveränität ist im Zeitalter der Globalisierung ohnehin überholt und für den größten EU-Mitgliedstaat, der das doch gar nicht nötig hat, kontraproduktiv. Im GG steht dabei weder etwas von Souveränität noch von Staatlichkeit.

⁴ Absatz-Nr. 178 ff., 181 ff.

⁵ Absatz-Nr. 229, 270.

⁶ Absatz-Nr. 219 ff.

⁷ Absatz-Nr. 231 ff. und 280 ff./289.

⁸ Absatz-Nr. 216.

Das Souveränitätskonzept im Urteil ist zudem haarsträubend: Souveränität wird verstanden als die Lizenz zum Rechtsbruch, zur Verletzung von Verpflichtungen aus internationalem Recht.⁹ Kein Wunder, dass hier Monographien von 1888 bemüht werden müssen¹⁰ und aus der Gedankenwelt des Kommunalrechts heraus¹¹ gegen das wesentlich realistischere Konzept der Autonomie argumentiert wird. Staatszentriert ist das alles letztlich auch, das wird mit ‚Volk‘ nur verdeckt.

Die Kompetenzabrundungsklausel (jetzt Art. 308 EG) ist tot. Die vorgesehenen Verfahren¹² werden nicht funktionieren, auch hier hätte man in der mündlichen Verhandlung das Thema und vor allem die Folgen einer Blockade dieser Bestimmung, wie sie jetzt erfolgt, ansprechen müssen. Das BVerfG hätte doch gleich sagen sollen, die BReg darf bei Art. 352 AEUV nie mitmachen. Jährlich mehr als 30 Rechtsakte laufen über Art. 308, sinnvolle Dinge wie Fusionskontrolle oder ERAMUS – man wird wieder mehr über Art. 95 EG gehen müssen, die Binnenmarktkompetenz.

Die Stärkung des Bundestages mag ja gut gemeint erscheinen, aber sie geht auf Kosten des EP, und es werden womöglich am Ende die Länder über den Bundesrat die Gewinner sein. Oder sagt man „Integrationsverantwortung des Parlamentes“ nur vordergründig, meint aber eigentlich Letztzugriffsrechte des BVerfG?

Ein misstrauisches und feindseliges Urteil, das an jeder nur denkbaren Stelle einen Bis-hierher-und-nicht-weiter-Block einsetzt, und für sich selbst dabei den jederzeitigen Zugriff auf das Europarecht haben will. Vom Kooperationsverhältnis zum EuGH, wie noch im Maastricht-Urteil, ist gar nicht mehr die Rede. Eine Blockade der europäischen Rechtsentwicklung wird eintreten, mit der absehbaren Folge der Flucht ins Informelle und ins Intergouvernementale: Noch mehr offene Koordinierung, und noch mehr intransparente Intergouvernementalität.

Die Beanspruchung von einseitigen Letztentscheidungsrechten über ultra vires-Akte (ausbrechende Rechtsakte) durch das BVerfG aus dem Maastricht-Urteil war noch nie mit den Verpflichtungen aus den europäischen Verträgen vereinbar: Es geht nicht an, dass das BVerfG für alle 27 Mitgliedstaaten verbindliches Recht für Deutschland unanwendbar macht. Da fehlt doch auch die europarechtliche Sachkunde bei einem deutschen Gericht. Jetzt wird das Ganze auch noch ausgeweitet.¹³ Neben die Kontrolle von Kompetenzüberschreitungen, jetzt auch noch ausdrücklich EuGH-Urteile,¹⁴ tritt die Kontrolle von Übergriffen in die nationale Verfassungsidentität. Damit hat sich womöglich auch die immerhin stabile Solange II-Rechtsprechung erledigt, man wird einfach jedes Grundrechtsproblem zum Identitätsproblem erklären.

⁹ Absatz-Nr. 340.

¹⁰ Absatz-Nr. 223.

¹¹ Absatz-Nr. 231.

¹² Absatz-Nr. 325 ff.

¹³ Absatz-Nr. 240.

¹⁴ Absatz-Nr. 338.

Zu alledem wird gar für diese beiden Kontrollen ein eigenes Verfahren gefordert – das Gericht setzt sich mit dieser Selbstüberhöhung in Widerspruch zu seiner Betonung der Bedeutung des Parlamentes. Das BVerfG als Oberaufpasser in Europa, dem bald andere Gerichte nacheifern werden, mit verheerenden Folgen. Das ist der Spaltpilz für die europäische Integration.

Es geht nicht an, dass 8 höchst mittelbar demokratisch legitimierte Einzelpersonen im BVerfG über die weiteren Geschicke des europäischen Einigungsprozesses entscheiden. Bevor es eine *Guerre des juges* gibt, was niemand in der EU brauchen kann, muss politisch entschieden werden. Der Bundestag sollte dem *Gouvernement des juges* endlich Einhalt gebieten, und wenn das nicht geht durch eine einfache Gesetzesänderung einen dritten Senat beim BVerfG einrichten, zuständig für Völker- und Europarecht, besetzt mit Leuten, die etwas davon verstehen. Die könnten dann vielleicht doch die Identitätskontrolle übernehmen, im richterlichen Gespräch mit dem EuGH.

Und schließlich frage ich mich, ob der ganze Prüfansatz des BVerfG eigentlich stimmen kann: Letztlich geht es ja um den unabänderbaren Kern der Verfassung nach Art. 79 Abs. 3 GG. Was der Verfassungsänderung entzogen ist, ist auch integrationsfest, so das Argument. Aber sollte Art. 79 Abs. 3 GG ursprünglich nicht zuvörderst die Deutschen vor sich selber schützen, vor dem Rückfall in menschenverachtende Diktatur, Unfreiheit und Tyrannei? Diese Bestimmung nun gegen Europa in Stellung zu bringen, wo kaum etwas – jedenfalls aus Sicht unserer Nachbarn – so verlässlich den Rückfall Deutschlands in Diktatur, Unfreiheit und Tyrannei versperret hat wie die Beteiligung an der europäischen Integration, das ist zumindest bemerkenswert.“

OPTIMISTICA:

„Es ist ein gutes Urteil für Europa, nicht nur, weil der Vertrag von Lissabon mit dem GG vereinbar ist, und nicht nur, weil der Bundestag gegenüber der BReg endlich gestärkt wird.

Der Bundestag hat nun Weisungsrechte gegenüber der BReg und die BReg ist zB in WTO-Fragen zur adäquaten Information des Bundestages verfassungsrechtlich verpflichtet.¹⁵ Das ist neu und wichtig.

Die wenigen Änderungen in der Begleitgesetzgebung fallen doch eigentlich gar nicht ins Gewicht, weil die vereinfachten Vertragsänderungen und Passerellen sowieso nie aktiviert werden dürften, das zeigen die Versuche, die man bisher mit den Vorläufervorschriften unternommen hat. Aber für das Parlament liegt hier eine Chance.

Man muss im übrigen in den Details und zwischen den Zeilen lesen, das Urteil geht doch über das Maastricht-Urteil hinaus und macht etliches besser.

¹⁵ Absatz-Nr. 375.

So wird die Zielvorstellung eines Bundesstaates Europa überhaupt erstmals anerkannt. Gleichzeitig ist die Feststellung, dass es derzeit und mit dem VvL noch keinen solchen Staat gibt, hilfreich in den Debatten in Tschechien und anderswo. Überhaupt insistiert das Urteil für Leser in neuen, europaskeptischen Mitgliedstaaten auch sehr deutlich auf den Vorteilen der europäischen Integration, nämlich Sicherung des Friedens und Stärkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch gemeinsames Handeln.¹⁶ Die großen Erfolge der europäischen Integration werden als solche gewürdigt.¹⁷

Ausdrücklich wird gesagt, es gibt keine Wahl bei der Mitwirkung an der europäischen Integration, es handelt sich um eine Verfassungspflicht.¹⁸

Der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit findet Eingang in die Rspr. des BVerfG,¹⁹ das wird mehrfach betont. Von der loyalen Zusammenarbeit ist auch die Rede. Ganz selbstverständlich wird von einer funktionalen Verfassung auf europäischer Ebene gesprochen.²⁰ Eine eigenständige politische Willensbildung auf Unionsebene wird ebenso akzeptiert wie die Zielvorstellung einer Politischen Union. Man verabschiedet sich von Hierarchievorstellungen und sieht sich in einem nicht strikt hierarchisch gegliederten Ordnungszusammenhang.²¹ Die Staatsfixierung des Maastricht-Urteils ist verschwunden, das Individuum steht im Mittelpunkt. Zitiert wird Carlo Schmid,²² nicht Carl Schmitt. Und ganz wichtig ist, dass das Urteil deutlich sagt, dass die EU nicht wie ein Staat verfasst sein muss.

Deutlich wird auch gesagt, dass das integrationsoffene GG keineswegs von vornherein anordnet, dass eine bestimmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten in der Hand des Staates bleiben müssen.²³ Die gemeinsam ausgeübte öffentliche Gewalt kann durchaus bis in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraumes gehen – insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten.²⁴ Auf den 80%-Mythos kommt es gar nicht an, sagt das Urteil.

Endlich ist klargestellt, dass etwaige Reservezuständigkeiten (Ultra vires Klage gegen ausbrechende Rechtsakte) auf nationale Ebene auch *nur* dem BVerfG zukommen (Monopol), dass diese stark zurückgenommen sind und nur ausnahmsweise in offenkundigen Fällen in Betracht kommen.²⁵ Und diese Reservezuständigkeit soll erst greifen, wörtlich: „wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist“,²⁶ d.h. im Klartext: wenn der EuGH befasst worden ist, und es wird betont, dass hier die Europarechtsfreundlichkeit des GG berücksichtigt werden muss.²⁷ Auch

¹⁶ Absatz-Nr. 220 f.

¹⁷ Absatz-Nr. 251.

¹⁸ Absatz-Nr. 225.

¹⁹ Absatz-Nr. 225.

²⁰ Absatz-Nr. 231.

²¹ Absatz-Nr. 340.

²² Absatz-Nr. 231.

²³ Absatz-Nr. 248.

²⁴ Absatz-Nr. 248.

²⁵ Absatz-Nr. 340.

²⁶ Absatz-Nr. 240.

²⁷ Absatz-Nr. 241.

das BVerfG hat also ganz offenbar eine Integrationsverantwortung.²⁸ Das ist neu und viel besser als im Maastricht-Urteil. Überhaupt werden hier und an anderen Stellen Dinge aus dem Maastricht-Urteil nun endlich einmal auch begründet.

Und mit den Überlegungen - keine Forderungen: „denkbar“ - zu einem oder zwei neuen Verfahren der Identitätskontrolle und/oder der Ultra vires-Kontrolle vor dem BVerfG,²⁹ wird schließlich dem demokratisch legitimierten, politisch - auch europapolitisch - verantwortlichen Gesetzgeber auch die Möglichkeit gegeben, dem BVerfG die Prüfkompetenz schlicht zu verbieten oder an die Vorlage zum EuGH zu koppeln. Wahrscheinlich wird man auch zwischen Ultra vires-Kontrolle und Identitätskontrolle gut unterscheiden können: dass die europäische Ebene die Bestimmung der nationalen Verfassungsidentität nicht zu leisten vermag, ist doch im Europarecht schon angelegt.

Der Anwendungsvorrang wird mehrfach bestätigt, und genau besehen bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG,³⁰ d.h. Vorrang auch über weite Teile der Verfassung. Überhaupt ist neu, dass nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch europarechtlich argumentiert wird: bei der Identitätskontrolle und bei der Ultra vires-Kontrolle.³¹

Klargestellt ist auch, dass man EP und Rat nicht durch die nationale Brille betrachten darf. Im Urteil wird eingeräumt, der VvL stärke die partizipative Demokratie, und es entwickle sich immer mehr eine europäische Öffentlichkeit.³²

Und: Die Verdienste des EuGH in der Entwicklung eines sozialen Europa werden gewürdigt.³³“

BRUTUS:³⁴

„Ich bin sehr zufrieden - der Vertrag ist tot. Entscheidend ist das Junktum zwischen Neufassung des Begleitgesetzes und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde.³⁵ Dieses Junktum stellt sicher, dass der Lissabon-Vertrag niemals in Kraft treten wird:

Sicher wird sich nämlich jetzt endlich auch der Bundesrat einschalten. Es wird spätestens damit komplizierte und langwierige Verhandlungen über Reichweite und Inhalt des neuen Begleitgesetzes geben. Unter Umständen wird eine Verfassungsänderung diskutiert, etwa um die neuen Gerichtsverfahren, die das Urteil für die Ultra vires-Kontrolle und die Identitätskontrolle anregt, zu verankern.

²⁸ Absatz-Nr. 240 f.

²⁹ Absatz-Nr. 241.

³⁰ Absatz-Nr. 240, 332.

³¹ Leitsatz 4 und Absatz-Nr. 240: Hinweis auf Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Liss.

³² Absatz-Nr. 251.

³³ Absatz-Nr. 398.

³⁴ Vgl. The Anti-Federalist, 1787/88.

³⁵ Vgl. Absatz-Nr. 128.

Womöglich wird sogar die BReg das BVerfG zwecks Normenkontrolle des neuen BegleitG anrufen müssen, um sich gegen übermäßige Einengung zu wehren. Jedenfalls aber wird der ein oder andere Beschwerdeführer aus dem Lissabon-Verfahren erneut vor dem Bundesverfassungsgericht klagen. Vor 2010 wird Deutschland nicht ratifizieren können, und bis dahin wird in GB eine neue Regierung installiert sein, die die britische Ratifikation zum VvL zurückholt. Der VvL ist dann erledigt – ein Glück.“

BRUTALUS (MACHIAVELUS), lakonisch:

„Es geht um die Macht in Europa. Der EU muss man ihre Grenzen aufzeigen, insbesondere dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Wir sind doch ein souveräner Staat und machen nur das mit, was wir auf europäischer und internationaler Ebene auch mitmachen wollen und was in unserem Interesse liegt. Mit dem Maastricht-Urteil war das eigentlich in dem Konzept der Kontrolle ausbrechender Rechtsakte der europäischen Ebene durch das BVerfG schon angelegt. Leider ist das nie aktiviert worden. Das wird jetzt anders. Die Kontrolle europäischer Betätigungen, und das betrifft natürlich vor allem den EuGH, wird konkret werden. Und die Kontrollmöglichkeiten werden sogar ausgeweitet, auf eine Identitätskontrolle. Man hat sogar angeregt, dass es dafür ein eigenes Verfahren gibt, muss natürlich in Art. 93 GG in der Verfassung verankert werden. Kann sein, dass das Ärger gibt, aber hier muss endlich eine Entscheidung herbeigeführt werden über die Macht in Europa.

Jetzt ist Schluss mit dem EuGH als Motor der Integration. Bei den Vorratsdaten oder der Mangold-Nachfolge-Streitsache Honeywell wird man Ernst machen mit der Kontrolle des EuGH. Fragt sich nur, welcher der beiden Senate schneller ist.

Die Politik findet das doch eigentlich sehr gut: Sicherlich lässt sich manche Verhandlung in Brüssel im Sinne deutscher Interessen besser führen, wenn man an geeigneter Stelle auf die Kontrollvorbehalte des BVerfG hinweist.“

DEMOCRATICUS (mit einem sehr klassischen Demokratieverständnis):

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Daran führt kein Weg vorbei. Demokratie wird über das Volk im Staat, hier im Mitgliedstaat, begründet, nur so ist Demokratie überhaupt vorstellbar.

Das Europäische Parlament vermag deswegen Demokratie gar nicht erst zu vermitteln.³⁶ Das wird sich auch nie ändern. Man mag sich auf europäischer Ebene nennen wie man will, echte Volks-

³⁶ Absatz-Nr. 271,276 ff., 295.

vertretung sind die nicht, weil nicht gleichheitsgerecht zusammengesetzt, sondern auf der Grundlage von nationalen Kontingenten. Völkervertretung, keine Volksvertretung.³⁷ Das EP als Vertretung der Unionsbürger zu bezeichnen ist daher nur ein Trick,³⁸ der Unionsbürger ist kein taugliches Zurechnungs-subjekt für Demokratie auf europäischer Ebene.³⁹ Die Einwohner sind als Betroffene ebenfalls kein taugliches Zurechnungssubjekt, weil es im Hinblick auf die gleiche Teilhabe an öffentlicher Gewalt um die Kategorie des Wahlaktes geht.⁴⁰ Das mag alles ein wenig holzschnittartig klingen, aber das BVerfG kann bei diesen Fragen ja auch nicht seine gesamte sonstige Demokratie und Demos-Rechtsprechung seit dem Ausländerwahlrecht einfach außer Acht lassen.

Es kommt also auf den Bundestag an, das Verfassungsorgan, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande kommt - auf den Bundesrat weniger. Vielleicht habe ich eine verklärt-romantische Vorstellung vom nationalen Parlament. Aber nur der Bundestag kann das europäische Konstrukt demokratisch begründen.

All dies begründet auch die Rügefähigkeit des Demokratieprinzips über Art. 38 Abs. 1 GG,⁴¹ bei der Art. 38-Verfassungsbeschwerde muss auch nach dem Lissabon-Urteil letztlich stets eine Verbindung zum Demokratieargument bestehen.

Nun besteht den Sommer über eine Versuchsanordnung unter nahezu optimalen Bedingungen, geradezu Laborbedingungen: die Abgeordneten handeln unter der Bedingung der Unsicherheit, einem Schleier des Nichtwissens, weil sie nicht vorhersagen können, ob sie nach der Wahl in Opposition oder in Regierung sind. Es besteht Zeitdruck wegen der britischen Situation. Und: Die Exekutive (Ministerialbürokratie) ist durch die Umstände gegenüber dem Parlament ausgeschaltet und kann dem Parlament nicht einmal mehr die Feder führen.

Wann wenn nicht jetzt wird der Bundestag seine Rechte fest-schreiben?

Sicherlich darf man hier nicht die Dinge aus der Balance bringen: Im Urteil steht auch deutlich: Allen deutschen Verfassungsorganen obliegt eine dauerhafte Integrationsverantwortung.⁴²

Um Staat geht es übrigens weniger, das ist das Denken des Maastricht-Urteils. Es geht zentral um den Einzelnen, allerdings nicht so weit, dass man ein individualistisches Demokratieverständnis zulassen dürfte. Und: Es geht um Souveränität. Das ist das Thema vom rechten Maß von Freiheit und Bindung.⁴³ Es geht auch für das Individuum im Verfassungsstaat nicht um rücksichtslose Selbstherrlichkeit und bindungslosen Individua-

³⁷ Absatz-Nr. 284.

³⁸ Absatz-Nr. 280.

³⁹ Absatz-Nr. 347 ff.

⁴⁰ Absatz-Nr. 292.

⁴¹ Absatz-Nr. 173-177.

⁴² Absatz-Nr. 245.

⁴³ Absatz-Nr. 220.

lismus. Wie der einzelne sich in der Ehe bindet, so auch der Staat im Internationalen. Souveräne Staatlichkeit heißt, diese Bindung unter Rechtsbruch wieder kappen zu können. Hier hört wahrscheinlich die Analogie zu Freiheit und Bindung der Einzelperson auf, eine Lizenz zum Ehebruch gibt es natürlich nicht.

PAULUS:⁴⁴

„Offene Staatlichkeit war nie mehr als eine Problembeschreibung. Souveräne Staatlichkeit ist dazu die souveräne Antwort des Staates. Das Lissabon-Urteil setzt das Maastricht-Urteil bruchlos fort. Das Konzept des Staatenverbundes setzt sich durch. In ihm wird das Eigengeartete des Europäischen deutlich. Im Lissabon-Urteil wird der Staatenverbund definiert, und er wird zur Anwendung gebracht. Die Freiheit der Bürger entfaltet sich begrifflich im Staatenverbund, und alleine im Staatenverbund. Der Bürger bindet sich im Staat und durch den Staat. Es ist deswegen ein Urteil für den Bürger, aber auch für den Staat.

Wörtlich heißt es:⁴⁵ Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben. – Das Maastricht-Urteil lebt, und es geht eben doch um den Staat. Nur um den Staat.“

NATIONALUS:

„Die ganze Richtung der europäischen Integration passt mir nicht. Und da bin ich nicht der Einzige. Auf die Wahrung des Nationalen kommt es an, da liegt der Zusammenhalt. Das Europäische ist nachrangig, ein politischer Sekundärraum, vielleicht ohnehin nur eine Übergangerscheinung. Deswegen ist es richtig, dass im Urteil der Schutz der nationalen Identität hervorgehoben wird und auch vom BVerfG überprüft werden kann.

Endlich wird festgeschrieben, was auf nationaler Ebene verbleiben muss, das unabdingbare Minimum, das mit Vorverständnissen zu tun hat oder wo der politische Diskurs und die öffentliche Meinung unverzichtbar sind.

⁴⁴ Eine Art Günter Netzer der deutschen Staatsrechtslehre, sein Markenzeichen sind verfassungsrechtliche Kommentare von der Seitenlinie.

⁴⁵ Absatz-Nr. 229.

Das ist ⁴⁶ unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen zu Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme. Dass da bloß keiner auf die Idee einer Europasteuer kommt: Die Summe der Belastungen für den Bürger, so sagt das Urteil, muss national entschieden werden. Das gilt auch für die zur Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Es geht heute eben nicht mehr nur um Warenverkehr und Champignonkonserven, wie noch 1974 (Solange I). Heute geht es um *habeas corpus*-Fragen. Alles was Strafrecht betrifft muss auf europäischer Ebene eng ausgelegt werden, steht im Urteil. Zu den nicht aufgebaren Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse. Lehrpläne dürften einfach nicht auf europäischer Ebene vereinheitlicht werden.

Ferner ist zu nennen die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis. Und die sozialstaatlichen Grundentscheidungen.

Das alles entspricht in der Tat zufällig dem, was noch nicht europäisiert worden ist. Und es stimmt, die Währung zählt seit Bodin zu den « *marques de souveraineté* ». Aber die Währungshoheit haben wir ja nun schon weggegeben. Bis hierhin und nicht weiter.“

PUBLIUS (ein wahrer ⁴⁷ Föderalist):

„Bundesrat und Länder haben sich in dem Verfahren kaum beteiligt. Mich hat das Verfahren daher bisher kaum interessiert. Nun aber gibt es die Chance, dass die Länder bei der Neufassung des Begleitgesetzes seit langem bestehende Wünsche gegenüber der Bundesebene durchsetzen. Schließlich braucht man die Länder für die Verabschiedung des neuen Begleitgesetzes. Zugegeben, auch der Bundesrat ist nicht gleichheitsgerecht zusammengesetzt, wenn man den strengen Maßstab des BVerfG anlegt. Aber das BVerfG hat mit der Einordnung von zweiten Kammern ohnehin Verständnisschwierigkeiten, das belegt die Fehleinordnung des amerikanischen Senats als ‚keine Volksvertretung‘.⁴⁸ Und, zugegeben, eigentlich geht es bei der Nachbesserung der Begleitgesetzgebung auch um Demokratie, nicht um das Bundesstaatsprinzip, so dass die Länder für das neue BegleitG an sich ja nur am Rande gefragt sind.

Vielleicht merkt das aber niemand - wie auch immer: Es gibt eine lange Liste von Wünschen der Länder, die bisher nicht berücksichtigt wurden. Insbesondere muss die BReg gezwungen werden, maßgebliche Länderpositionen in Brüssel wie von den Län-

⁴⁶ Absatz-Nr. 249, 252, 256-260.

⁴⁷ Anders Publius in: *The Federalist* [Papers], 1788.

⁴⁸ Absatz-Nr. 286.

dern vorgegeben zu vertreten, und nicht nur ‚maßgeblich zu berücksichtigen‘. Die Handlungsfähigkeit der BReg ist doch hier nur ein Schein-Gegenargument.

Ganz losgelöst von Brüssel: Man muss die Gunst der Stunde nutzen und sich Positionen, Zustimmungserfordernisse sichern, die man später im politischen Tagesbetrieb mit dem Bund dann zum Gegenstand von Kopplungsgeschäften und Verhandlungen zum Nutzen der Länder machen kann: Die Zustimmung des Bundesrates in den vielen neuen Art. 23 GG-Anwendungsfällen nach dem Lissabon-Urteil, die wird der Bund nie geschenkt kriegen.“

SPRECHER (Off): Ein langjähriger Praktiker der „Wirklichkeit des politischen Kräftespiels“⁴⁹ in Bonn/Berlin, Brüssel und Luxemburg hat alles beobachtet. Er wendet sich ab und schüttelt den Kopf.

Regen.

---ENDE---

⁴⁹ Absatz-Nr. 205.