JO LEINEN
Mitglied des Europäischen Parlaments

Bleibt das Bundesverfassungsgericht noch verfassungskonform?

Drei mögliche Irrwege in Karlsruhe

Alle warten gespannt auf die Eilentscheidung über den dauerhaften Rettungsschirm ESM am 12. September. Auf drei verschiedene Sackgassen und auch Irrtümer sollte das Bundesverfassungsgericht rechtzeitig hingewiesen werden.

Die Verfassungsgeber des Jahres 1948 hatten bei der Verabschiedung des deutschen Grundgesetztes erheblich weitergehende Vorstellungen von der europäischen Integration als die Verfassungsrichter des Jahres 2012. Das ist das Dilemma von Karlsruhe. In diese prekäre Lage hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) selbst ohne Not hinein manövriert, sowohl durch öffentliche Äußerungen einzelner Richter als auch durch die eigenwillige Auslegung des Grundgesetztes in den Europa-Urteilen der letzten Jahre.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war in Deutschland und anderen europäischen Ländern die herrschende Meinung, dass eine Politische Union in Europa kommen muss, um Frieden und Freiheit auf Dauer zu sichern. Die Rede von Winston Churchill in Zürich mit der Forderung nach den „Vereinigten Staaten von Europa“ wurde von der Politik wie in der Bevölkerung weitgehend unterstützt. Mit dieser Zielsetzung heißt es deshalb auch in der Präambel des Grundgesetztes, dass das deutsche Volk „von dem Willen beseelt“ sei, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ zu dienen. Carlo Schmidt schrieb damals an Konrad Adenauer, Deutschland müsse sich darauf vorbreiten, dass der Europäische Bundesstaat „im nächsten Jahr“ schon komme.

Und in der Tat, eines der ersten Integrationsprojekte war der Vertrag für eine „Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)“. Der Bundestag hatte zugestimmt, das Bundesverfassungsgericht hatte nichts dagegen einzuwenden. Wäre die EVG nicht an einem dubiosen innenpolitischen Spiel von Gaullisten und Kommunisten in der französischen Nationalversammlung knapp gescheitert, hätte es bereits Anfang der 50er Jahre eine Politische Union mit starken Zügen einer Bundesstaatlichkeit gegeben. Niemand wäre auf die Idee gekommen, von einer „Entleerung“ des Grundgesetzes zu sprechen, einen Anschlag auf den „Identitätskern“ des deutschen Staates zu beklagen oder nach einer Volksabstimmung gemäß Artikel 146 GG zu rufen, wie das in den letzten Monaten vielstimmig und vollmundig von verschiedenen Seiten in die Debatte geworfen wurde. Wenn eine Europäische Militärunion mit der Übertragung von Souveränität für die Sicherheit des Landes mit dem Grundgesetzt vereinbar gewesen ist, warum sollte dann eine Europäische Fiskalunion mit

Jo Leinen, Talstr. 58, 66119 Saarbrücken, Tel: 0681 589 1331, Fax: 0681 589 1332
Email: europa-buero@joleinen.de

einer gemeinschaftlichen Ausübung von Souveränität für die Haushaltsführung plötzlich mit dem Grundgesetzt unvereinbar sein?

Die restriktive Deutung des Grundgesetztes im Hinblick auf die europäische Integration hat nicht viel mit dem Geist und den Buchstaben unserer Verfassung zu tun, sondern viel mehr mit einer Rechtsschöpfung der Richter in Karlsruhe im Wege einer Uminterpretation des Grundgesetztes hin zur Behauptung der nationalen Souveränität. Dies hat den Nebeneffekt, dass Karlsruhe bei jedem Akt der europäischen Integration das letzte Wort beanspruchen kann. Wenn der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle sich öffentlich äußert „Ich denke, der Rahmen ist wohl weitgehend ausgeschöpft", darf die Frage gestellt werden, wo das geschrieben steht und wieso das so sein soll. Wer legt die Größe des Rahmens fest und wie weit kann von Ausschöpfung des Grundgesetzes durch die aktuelle Europapolitik die Rede sein?

Schon im Maastricht-Urteil 1993 startete das Bundesverfassungsgericht mit Warnungen vor einem „Automatismus" der Integration. Hier beginnt bereits eine merkwürdige Vorstellung über das Wesen der Europapolitik. „Mehr Europa" ist nicht die Kopfgeburt von böswilligen Eurokraten, sondern der Wille der Mitgliedsländer, dadurch gemeinsame Probleme zu lösen. Um nur einige Beispiele zu nennen: der Terrorismus von Al Quaida hat zu mehr Befugnissen für die europäische Polizeibehörde EUROPOL geführt, die moderne Völkerwanderung aus dem Süden und dem Osten erforderte die gemeinsame europäische Grenzschutzagentur Frontex, die Lebensmittelskandale eine Europäische Agentur für Nahrungsmittelsicherheit usw. Die aktuelle Krise in der Eurozone ist ebenfalls nur durch gemeinschaftliches Handeln zu überwinden. Ursache ist nämlich nicht nur der Schuldenstand einzelner Länder, sondern ebenso die Attacken irrationaler Finanzmärkte gegen den Euro. Dem ehemaligen Präsidenten des BVerfG, Hans-Jürgen Papier ist deshalb zuzustimmen, wenn er schreibt: „Warum sollen die Aufgabe der Deutschen Mark und die Schaffung der Währungsunion zulässig gewesen sein – alle Maßnahmen zu deren Erhaltung jetzt aber verfassungswidrig?"

Die Europa-Rechtsprechung aus Karlsruhe hat allerdings einen wichtigen Aspekt beleuchtet, den es weiterzudenken und auszubauen gilt. Bereits im Maastricht-Urteil verlangte das Gericht eine demokratische Kontrolle europäischer Entscheidungen. Niemand will die EU als Expertokratie oder als Exekutiv-Föderalismus. Auch der Lissabon-Vertrag fordert in Artikel 10 die Verwirklichung einer parlamentarischen Demokratie. Politische Entscheidungen auf europäischer Ebene müssen demokratisch legitimiert sein. Das Bundesverfassungsgericht ist allerdings in der Gefahr, Demokratie nur auf nationaler Ebene zu definieren und vielleicht auch für möglich zu halten. So hat es sich im Lissabon-Urteil zu der Aussage verstiegen, das Europäische Parlament sei kein richtiges Parlament, es fehle der EU ein „politisches Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens". Eklatant zeigte sich die Missachtung des Europäischen Parlaments im Urteil vom November 2011 mit der Aufhebung der 5%-Klausel für die Europawahlen. Das größte multinationale Parlament der Welt auf die Stufe von deutschen Städte- oder Gemeinderäten zu stellen, ist starker Tobak. Nicht zu Unrecht wurde dem Gericht der Vorwurf gemacht, manche Urteile seien europarechtlich „teilweise von großer Unkenntnis geprägt". Das Europäische Parlament wird in allgemeiner und unmittelbarer Wahl von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Es

hat deshalb die gleiche demokratische Legitimation für europäische Entscheidungen wie direkt gewählte Parlamente auf nationaler oder regionaler Ebene für ihre jeweiligen Beschlüsse. Das Bundesverfassungsgericht klammert sich aber an den „nationalen“ Bürger und die „nationale“ Bürgervertretung. Die Selbstbehauptung der Nation rückt in den Vordergrund und nicht die gemeinsame Ausübung von Souveränität mit der dazu notwendigen demokratischen Infrastruktur auf europäischer Ebene.

Die „Integrationsverantwortung“ der nationalen Parlamente wurde zuletzt eingefordert und ist ohne Zweifel ein wichtiger Grundsatz. Sie stößt jedoch an ihre Grenzen, wenn die Regierungen quasi-imperative Mandate erhalten und keine Entscheidungen mehr treffen können oder wenn die Entscheidungen eines nationalen Parlaments im Widerspruch zu den Entscheidungen der anderen nationalen Parlamente geraten. Bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Finanzunion muss das Europäische Parlament deshalb die notwendigen Kompetenzen erhalten, um die demokratische Kontrolle auszuüben. Der Ausbau von Blockademöglichkeiten auf nationaler Ebene ist dagegen eine Sackgasse.

Das Bundesverfassungsgericht sollte Leitplanken für den Weg zu einer Politischen Union legen. Nicht der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hinter verschlossenen Türen, sondern ein Europäischer Konvent als öffentliches Forum mit der Beteiligung aller Parlamente in der EU muss die Grundlagen für notwendige Veränderungen des Lissabon-Vertrages erarbeiten. Auch eine weitere Reform des Europäischen Parlaments kann angemahnt werden. Die bessere Repräsentativität bei der Verteilung der Parlamentssitze ist überfällig. Die „Gleichheit der Wahl“, die das Bundesverfassungsgericht zur Demokratie-Verteidigungs-Norm erhoben hat, ist allerdings auf europäischer Ebene nicht herstellbar und auch nicht nötig. Die EU ist kein Nationalstaat, sondern folgt einer doppelten Legitimation, einerseits von den Bürgern durch das Europa-Parlament und andererseits von den Mitgliedsstaaten durch ihre Regierungen im Ministerrat. Die Machtbalance zwischen kleinen, mittleren und großen Staaten ist durch die doppelte Mehrheit bei den Abstimmungen im Rat (was die großen Staaten privilegiert) und der degressiven Proportionalität der Parlamentssitze (was die kleineren Staaten privilegiert) vernünftig austariert. Die Klagen über zu wenig Demokratie bei der Europapolitik entspringen eher Hilflosigkeit gegenüber dem politischen Geschehen auf EU-Ebene als der Realität.

Ein weiterer Irrweg ist das Herbeireden vom Ende des Grundgesetzes. Es ist erstaunlich, dass verschiedene Politiker und auch Verfassungsrichter beim Rettungsschirm EMS bereits den Verlust der völkerrechtlichen Souveränität und den Eintritt in den Europäischen Bundesstaat sehen. Im Lissabon-Urteil verlangt das Bundesverfassungsgericht: „Aufgaben und Befugnisse von substanziellem Gewicht müssen [beim Nationalstaat] bleiben“. Der Haushalt der EU beträgt 1% des Bruttosozialprodukts (BSP), in Deutschland (Bundeshaushalt) 12,6 % und in den USA sind es 26 %. Die Steuergesetzgebung wie auch die Sozialpolitik sind in nationaler Hand, ebenfalls die innere und äußere Sicherheit, selbstverständlich Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur. Von einem Bundesstaat ist die EU nun wirklich weit entfernt. Den Artikel 146 GG zu strapazieren, um eine Volksabstimmung zur Euro-Rettung einzufordern, ist eine äußerst gewagte Konstruktion. Das Bundesverfassungsgericht wäre gut beraten, auf diese Sirenenklänge nicht hineinzufallen. Entweder werden in Deutschland

Volksabstimmungen gemäß Artikel 20 GG generell zugelassen, dann wird es sie auch zu Europa-Fragen geben oder die Entscheidungen werden weiterhin nach den Regeln der parlamentarischen Demokratie getroffen. Artikel 146 GG, der für die Annahme der neuen deutschen Verfassung nach der Wiedervereinigung gedacht war, für das Akzeptieren eines Rettungsschirms zur Bewältigung der Eurokrise einzusetzen, wäre juristisch und politisch inakzeptabel. Die Möglichkeit einer Volksabstimmung sollte reserviert werden, wenn wirklich eine Europäische Verfassung und eine Politische Union mit dem Charakter einen Bundesstaates anstehen. Niemand hat eine Glaskugel, um die Zukunft vorherzusagen. Ich würde jedoch Finanzminister Wolfgang Schäuble zustimmen, dass dieser Moment „eher früher als später“ kommen könnte.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich für die Eilentscheidung zum ESM ausreichend Zeit genommen. Es muss sich von der Weisheit leiten lassen, die Selbstbehauptung Europas mit einer Wirtschafts- und Fiskalunion zu ermöglichen wie auch die Selbstbehauptung der Demokratie mit der parlamentarischen Kontrolle von Entscheidungen auf nationaler, aber auch auf europäischer Ebene verteidigen.

Jo Leinen, MdEP

Vorsitzender des Verfassungsausschusses im Europäischen Parlament a.D.