

Becker, Peter; Maurer, Andreas

Research Report

Deutsche Integrationsbremsen: Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU

SWP-Aktuell, No. 41/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter; Maurer, Andreas (2009) : Deutsche Integrationsbremsen: Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, SWP-Aktuell, No. 41/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254845>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Deutsche Integrationsbremsen

Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU

Peter Becker / Andreas Maurer

Das Bundesverfassungsgericht hat am 30. Juni 2009 mit seinem »Ja« zum Vertrag von Lissabon die Forderung verbunden, die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat an der Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses zu stärken. Für alle Fälle eines vereinfachten Verfahrens zur Änderung oder Anpassung des Lissabonner Vertrages bedürfe es einer gesetzlichen Regelung der Beteiligungsrechte. Das Gericht hat sein Urteil genutzt, um die für Deutschland bestehenden politischen und rechtlichen Grenzen des europäischen Integrationsprozesses grundsätzlich neu zu definieren, indem es die Bereiche unantastbarer Gestaltungshoheit des nationalen Gesetzgebers benennt. Damit verkürzt das Gericht die europapolitische Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat auf die Überwachung der europapolitischen Entscheidungen der Exekutive und setzt den Akzent der parlamentarischen Mitwirkung an der Europapolitik auf die Einhegung qualitativer Integrationsschritte.

Die Bewertung der Dynamik des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts durch die Karlsruher Richter orientiert sich ausschließlich an den Maßstäben und Vorgaben des deutschen Grundgesetzes. Je dichter der europäische Integrationsverbund geknüpft wird, desto schwerer wiegt das Grundgesetz in der Gewichtung des Bundesverfassungsgerichts. In seinem Lissabon-Urteil stellt das Gericht die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes nicht in Frage; es zieht allerdings die Grenzen enger, die der Integration durch die im Grundgesetz verankerten Grundrechte und Demokratieprinzipien gesetzt sind. Das Gericht knüpft hierbei nahtlos an das Urteil zum Maastrichter Vertrag von 1993 an und

qualifiziert die EU weiterhin als »Staatenverbund«, dessen Rechtsordnung eine von den Staaten »abgeleitete Grundordnung« darstellt.

Ausgangsbefund:

Eine undemokratische EU

Dreh- und Angelpunkt des Urteils zum Lissabonner Vertrag ist das Demokratieprinzip. Insbesondere in der Zuweisung angeblich zu vieler oder zu ungenau bestimmter Kompetenzen an den »Staatenverbund« der EU sieht das Gericht eine mögliche Schwächung des demokratischen Prinzips. Schon im Maastricht-Urteil hatten die Karlsruher Richter der EU eine Quali-

fizierung als demokratische Herrschaftsform abgesprochen, da ihr die »vorrechtlichen Voraussetzungen« dazu fehlten. Nun geht das Gericht im Lissabon-Urteil noch einen Schritt weiter. Es erkennt in den seit 1993 forcierten Reformen hin zu einer formal-institutionellen Demokratisierung der Gemeinschaft Merkmale, die die Entwicklungsdynamik der EU deutlich begrenzen. Die Demokratiedefizite der Europäischen Union hätten zu einer erheblichen Überföderalisierung geführt, die auch durch die neuen Formen der partizipativen Demokratie des Lissabon-Vertrags nicht ausgeglichen werden könne.

Das Europäische Parlament ist nach Ansicht des Gerichts ungeachtet seiner Stärkung so lange nicht demokratisch legitimiert, wie es nicht auf der Grundlage demokratischer Gleichheit gewählt wird. Das EP vermittele zwar eine eigenständige, allerdings nur »zusätzliche« demokratische Legitimation, die »die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten« ergänze und abstütze. Da das EP aber nicht auf der Basis der »Erfolgswertgleichheit« gewählt werde, sei das Demokratieprinzip nicht erfüllt. Das EP sei »kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes«, was daran deutlich werde, »dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist«. Auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags fehle es daher »an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens.«

Ungeachtet der Tatsache, dass der Lissabonner Vertrag an keiner Stelle den Versuch unternimmt, ein einheitliches europäisches Volk zu konstituieren, bildet diese Argumentation den Kern des Urteils und prägt die weiteren Ausführungen des Gerichts. So sehen die Karlsruher Richter in den mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten

zusätzlichen Legitimationslieferanten – der doppelt-qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat, den Elementen assoziativer und direkter Demokratie (europäische Bürgerinitiative) oder der Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess – keine geeignete Kompensation für »die durch Wahl begründete Herrschaft der Mehrheit«.

Kurzfristige Folgen

Das Gericht stellt klar, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung weiterhin gilt und die EU insofern nur über Zuständigkeiten verfüge, die ihr von den souverän bleibenden Mitgliedstaaten übertragen werden. Dieses auf den ersten Blick positive Gesamturteil bezieht sich allerdings ausschließlich auf den Kompetenzrahmen, den der Lissabonner Vertrag zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens normiert. Alle darüber hinausgehenden Kompetenzen, die sich im Zuge der Anwendung verschiedener im Vertrag geschaffener Vertragsergänzungsklauseln erschließen lassen, werden hierdurch explizit nicht gedeckt.

Das Gericht kündigt in diesem Zusammenhang an, dass es in Zukunft stets prüfen werde, ob die Grenze zur Aushöhlung der nationalstaatlichen Souveränität bzw. die Schwelle zur Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union überschritten wird. Dabei lehnen die Richter den Schritt des Aufgehens der Bundesrepublik in einem europäischen Bundesstaat nicht grundsätzlich ab. Sie stellen ihn aber unter den Vorbehalt, dass das deutsche Volk einer solchen Zäsur zustimmen müsste und die demokratischen Anforderungen des Grundgesetzes und der Schutz der Grundrechte gewährleistet bleiben müssten. Die Karlsruher Richter sehen die Grenze nationalstaatlicher Souveränität immer dann erreicht, wenn im Vollzug einer Vertragsergänzung für die »Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt«. Dies gelte vor allem für Politikfelder, »die

die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten«.

Integrationsbremsen und umfassender Kontrollvorbehalt

Diese Argumentation friert den Kompetenz- und Handlungsrahmen des Lissabonner Vertrages auf unbestimmte Zeit ein. Konkret deutet sich hiermit an, dass bei jeder Entscheidung der EU zur weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses die Frage, ob die Grenze nationalstaatlicher Souveränität verletzt ist, erneut durch das Bundesverfassungsgericht zu klären sein wird. Jede politische Antwort, die im Konsens aller Mitgliedstaaten formuliert wird, um die EU auch künftig handlungsfähig zu halten, birgt das Risiko, als unzulässige »Grenzüberschreitung« gerügt zu werden. Das Gericht dehnt damit seine seit 1974 formulierte Kernargumentation über den Bereich des Grundrechtsschutzes aus und behält sich fortan die Prüfkompetenz zu all jenen im Lissabonner Vertrag normierten Bestimmungen selbst vor, die eine Ergänzung oder vereinfachte Änderung der Vertragsgrundlagen vorsehen. Es benennt auch die Reservate staatlicher Souveränität und demokratischer Autonomie, für die es die Aufsichtsfunktion wahrnehmen will: Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, das militärische und polizeiliche Gewaltmonopol, das materielle und formelle Strafrecht, fiskalische Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben (einschließlich der Kreditaufnahme und insbesondere im Hinblick auf sozialpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand), die sozialstaatliche Gestaltung der Lebensverhältnisse sowie Fragen des Familienrechts, des Schul- und

des Bildungssystems und im Umgang mit religiösen Gemeinschaften. In diesen Bereichen gelte es nicht nur die rechtliche Übertragung, sondern auch die effektive Ausübung von Hoheitsrechten im Vorhinein sachlich zu begrenzen. Damit geht das Gericht über den von ihm geforderten umfassenden Kontrollvorbehalt bei Kompetenzübertragungen hinaus. Was es hier für sich reklamiert, ist die Rolle einer potentiellen, jederzeit rechtlich einklagbaren Integrationsbremse.

In der europapolitischen Praxis wirft die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Auflistung der zu schützenden nationalstaatlichen Kernbereiche schwerwiegende Fragen auf. Denn das Gericht erschwert auch in jenen Politikfeldern, die durch den Lissabonner Vertrag vergemeinschaftet wurden, die materielle Ausfüllung des europäischen »Integrationsprogramms«. Weiterreichende Integrationsprojekte, wie zum Beispiel die Entwicklung eines europäischen Strafgesetzbuchs oder die im politischen Raum seit langem diskutierten Überlegungen, eine europäische Armee aufzustellen, eine europäische Sozialversicherung zu schaffen oder eine eigene europäische Steuererhebungscompetenz einzuführen, werden auf Eis liegen.

Nach Ansicht des Gerichts stellt die Integration all dieser Bereiche eine solch fundamentale Entscheidung dar, dass ihr die Willensbekundung des deutschen Volkes vorausgehen müsse. Konkret läuft dieser Vorbehalt auf den Zwang zur Volksabstimmung über jene künftigen Vertragsreformen hinaus, die nach Prüfung des Verfassungsgerichts als qualitativer Integrationsprung gedeutet werden. Und dies selbst dann, wenn ein neuer Vertragskompromiss weit hinter dem zurückbleibt, was eine deutsche Bundesregierung vorher, in den Verhandlungen, gegenüber den EU-Partnern als referendumspflichtig dargestellt hat. Diese Unsicherheit wird zweifellos die Ratifizierung jeglicher Vertragsänderungen in ganz Europa erschweren. Vor allem aber wird die Autonomie des Bundestags, des Bundesrats und der Bundesregierung bei

der Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung in Frage gestellt.

Der Hinweis der Karlsruher Richter, dass auch die staatliche Kreditaufnahme zu den elementaren Domänen demokratischer Gestaltungshoheit der EU-Mitgliedstaaten gehöre, wirft zudem die Frage auf, ob dann nicht bereits das Maastrichter Konvergenzkriterium der jährlichen Nettoneuverschuldung einen Eingriff in den zu schützenden Sachbereich eines souveränen Staates bedeutet. Die Ausführungen der Karlsruher Richter bleiben an diesem Punkt unpräzise. Die parlamentarische Aussprache über den Haushalt »– einschließlich des Maßes der Verschuldung –« sei die politische Generaldebatte im Bundestag und belege insofern, dass das Budgetrecht ein Eckpfeiler des Demokratieprinzips sei. Dennoch müsse nicht jede haushaltswirksame europäische oder internationale Verpflichtung die Gestaltungsfähigkeit des Bundestags als Haushaltsgesetzgeber gefährden. Unbestritten ist jedoch, dass die Maastricht-Kriterien den politischen Gestaltungsspielräumen der Mitgliedstaaten in der Eurozone enge fiskalische Grenzen ziehen – denn das ist Sinn und Zweck der Konvergenzkriterien. Mit höchstrichterlicher Billigung aus Karlsruhe kann nun die Missachtung der Verschuldungsgrenze als Schutz der nationalen Budgethoheit legitimiert werden. Dieser Sachverhalt kann zu einem politischen Problem auf europäischer Ebene werden, wenn die Einhaltung oder die Flexibilisierung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wieder diskutiert wird. Der Sprengsatz für die Währungsstabilität ist gelegt – es ist nur zu hoffen, dass er nicht durch andere Mitgliedstaaten gezündet wird.

Hürden bei der vereinfachten Vertragsanpassung

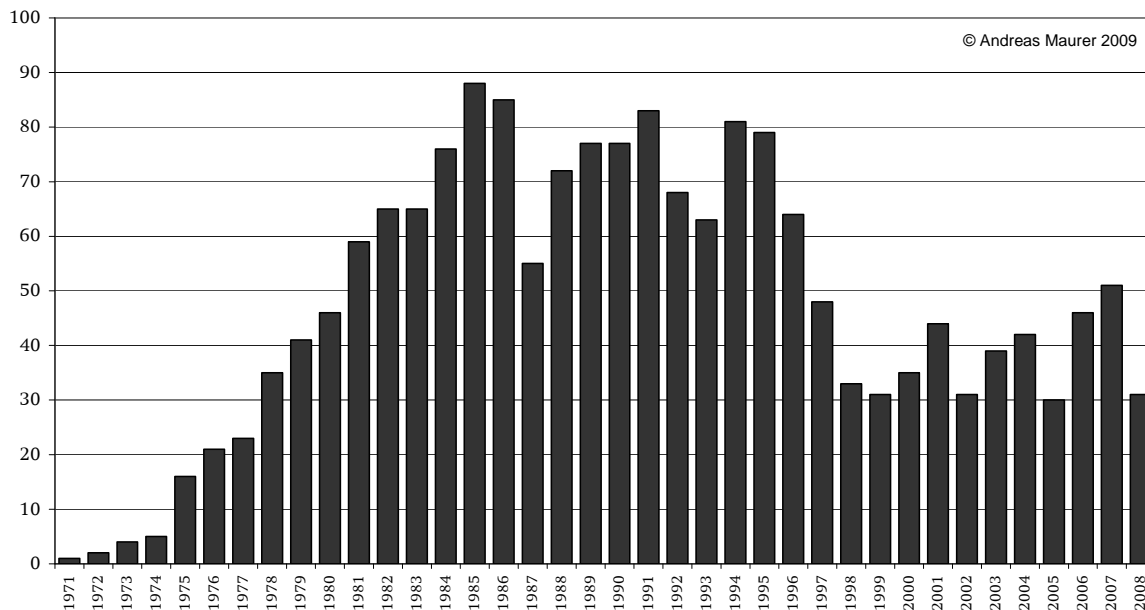
Die Karlsruher Richter verstehen unter der Übertragung von Hoheitsrechten »jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts«. Damit unterliegt künftig jede noch so kleine Anpassung

des europäischen Vertragswerks der Zustimmung der deutschen Gesetzgebungsorgane, also des Bundestags und des Bundesrats. Jenseits des üblichen Vertragsänderungsverfahrens würden fortan auch die neuen Mechanismen der vereinfachten Änderungsverfahren, der Brückenklauseln oder der Vertragsabrundungen eine Billigung durch das deutsche Parlament erfordern. Diese vereinfachten Vertragsänderungsverfahren wurden eingeführt, um in einer Union von 27 und mehr Mitgliedstaaten nicht jede Vertragsanpassung dem langwierigen Verfahren einer Regierungskonferenz unterziehen zu müssen. Gleichwohl sehen diese Verfahren als Hürden die Einstimmigkeit unter den EU-Staaten sowie in den meisten Fällen die Zustimmung des EP vor.

- a) Das mit dem Vertrag von Lissabon in Artikel 48 EUV fixierte abgestufte Verfahren zur vereinfachten Vertragsänderung erlaubt in Absatz 6 eine erleichterte Änderung des dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), also der Bestimmungen im Bereich der »internen Politiken« wie zum Beispiel des Binnenmarkts, der Grundfreiheiten, der Agrarpolitik, der Innen- und Justizpolitik oder der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Eine Erweiterung der Zuständigkeiten der EU ist dabei schon von Vertrags wegen ausgeschlossen.
- b) Mit einer allgemeinen Brückenklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV und einer speziellen Brückenklausel für familienrechtliche Maßnahmen in Artikel 81 Absatz 3 AEUV wird ein vereinfachtes Verfahren zum Übergang von Entscheidungen im Rat mit Einstimmigkeit zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit sowie von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglicht.
- c) Daneben bestätigt der Lissabonner Vertrag die bereits bestehende und jährlich etwa 30 Mal effektiv genutzte Flexibilitätsklausel: Sind im Vertrag die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen,

Grafik

Nutzung der Flexibilitätsklausel 1971–2008



Eigene Berechnung nach EUR-LEX, 7. Juli 2009;
Suchkriterium: Rechtsgrundlage (=235/=308) + Zeitraum (=Jahr) + Autor (=Rat)

obwohl »ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich« erscheint, dann kann der Rat einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Diese sogenannte Vertragsabrundungsklausel erlaubt eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung der Befugnisse der Union. Explizit ausgeschlossen sind Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen. Die Klausel ist bisher – häufig in Kombination mit anderen, kompetenzrechtlich eindeutigen Rechtsgrundlagen – genutzt worden, um die EU mit Instrumenten auszustatten, die sie zur Ausübung der bereits auf sie übertragenen Zuständigkeiten und Aufgaben benötigt. Dazu gehören zum Beispiel die Schaffung von Agenturen, die Vereinbarung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen im Zusammenhang mit Abkommen mit Drittstaaten.

Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht eine Anpassung des vorbereiteten »Ausweitungsgesetzes« (BT-Drs. 16/8489) gefordert, um den Vertrag von Lissabon endgültig in Deutschland ratifizieren zu können. Das Gericht hat damit den Versuch der EU, einen sachgerechten Ausgleich zwischen dem primärrechtlichen Anpassungsbedarf und dem Wunsch nach gleichberechtigter Teilhabe aller Mitglieder zu schaffen, insofern durchkreuzt, als es das von Bundestag und Bundesrat beschlossene Verfahren des innerstaatlichen Ratifikationsvorbehalts verworfen hat. Die differenzierten Änderungsverfahren werden also lediglich auf europäischer Ebene vereinfacht; die innerstaatliche Umsetzung wird dieser Differenzierung nicht folgen: Das Gericht fordert, dass Bundestag und Bundesrat die ihnen auferlegte Integrationsverantwortung durch eine explizite Zustimmung auf gesetzlich geregelter Rechtsgrundlage wahrnehmen. Jede Stimmenthaltung wirkt demnach wie eine Ablehnung. Die bereits vorbereitete Vereinbarung zwischen Bundestag

und Bundesregierung reicht dem Gericht nicht aus.

Die parlamentarische Mitwirkungspflicht gilt somit nicht nur bei Kompetenzübertragungen, sondern auch bei Veränderungen des EU-Entscheidungsverfahrens. Die unmittelbaren Wirkungen des Urteils sind begrenzt. Dennoch könnte insbesondere die Argumentation der Richter längerfristig Folgen für die deutsche Europapolitik und die Rolle Deutschlands in der EU haben.

Europapolitische Langfristeffekte

Das Bundesverfassungsgericht fordert eine Neuverteilung der Gewichte zwischen Exekutive und Legislative in der deutschen Europapolitik, die über die Umsetzung seines Urteils hinausreichen wird. Durch die Pflicht zur Zustimmung werden Bundestag und Bundesrat in ihren Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechten gestärkt. Die Parlamentarier werden den europäischen Integrationsprozess kontinuierlich begleiten und europäische Entscheidungen umfassend politisch analysieren müssen.

Das Gericht hat sich mit seinem erkennbaren Wunsch, sich bei der Bewertung der weiteren Dynamik des Integrationsprozesses allein am deutschen Grundgesetz orientieren zu wollen, (bewusst oder unbewusst) zu einem politischen Akteur im europäischen Politikzyklus gemacht. Sowohl Bundestag als auch Bundesrat werden versucht sein, künftig bei jeder textlichen Änderung des europäischen Vertragswerks, aber auch bei jedem strittigen Gesetzgebungsverfahren mit der Anrufung des Verfassungsgerichts – oder der Drohung der Anrufung – Einfluss auf die Verhandlungsführung der Bundesregierung in Brüssel zu nehmen. Bei jeder EU-Richtlinie kann dem Verfassungsgericht die Frage gestellt werden, ob damit nicht die Schwelle zum Bundesstaat und zum nationalen Souveränitätsverzicht überschritten und der unantastbare Kerngehalt der »Verfassungsidentität« verletzt werde. Dies erhöht die Gefahr, dass europapoliti-

sche Vorhaben zu einem Hebel in der innenpolitischen Auseinandersetzung werden, dass europäische Sachfragen für taktische Machtfragen und innenpolitische Koppelgeschäfte instrumentalisiert werden. Die langfristig entscheidende Frage wird also sein, wie fest der parteiübergreifende europapolitische Grundkonsens in Deutschland ist.

Den Spielraum der Bundesregierung, in Brüssel Europapolitik aktiv mitzugestalten, hat das Verfassungsgericht mit seinem Urteil jedenfalls eingeengt; den Druck in Richtung einer reaktiv-bremsenden Politik hingegen hat es erhöht. Die integrationspolitische Botschaft des Gerichts wird Konsequenzen für das Grundverständnis deutscher Europapolitik und die Stellung Deutschlands in Brüssel haben. Der Hinweis auf die traditionelle Rolle Deutschlands als Motor der Integration und Moderator europäischer Kompromisse wird in den interministeriellen Abstimmungen nicht mehr ausreichen, um die fachspezifischen Vorbehalte und Bedenken einzelner Ministerien im Interesse europäischer Lösungen zu überwinden. Dennoch bleibt die Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess ein Verfassungsauftrag an die deutsche Politik und steht nicht im »politischen Belieben« der deutschen Verfassungsorgane. Diese Verpflichtung gilt demzufolge auch für das Bundesverfassungsgericht, das seine Rechtsprechung auch künftig an der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes ausrichten muss.

Der umfassende Prüfungsanspruch des Verfassungsgerichts könnte zudem neue Konfliktfelder öffnen. Zunächst wäre da der noch offene und auch mit diesem Urteil nur vordergründig geklärte Konflikt zwischen dem Verfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof über die letztinstanzliche Entscheidung der Rechtmäßigkeit europäischer Gesetzgebung. Dieser Konflikt wird dann wirklich aufbrechen, wenn die beiden Gerichte in einem konkreten Fall zu sich widersprechenden Urteilen über die Rechtmäßigkeit einer europäischen Richtlinie kommen; dann

werden Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat vor der Wahl stehen, entweder dem EuGH oder dem Bundesverfassungsgericht folgen zu müssen.

Maßstab für die Vereinbarkeit des Lissabonner Vertrages mit dem Grundgesetz bleibt für die Karlsruher Richter die über die Nationalstaaten gewährleistete Legitimationskette. Die Legitimation über das direkt gewählte Europäische Parlament muss aus Sicht des Gerichts wegen der fehlenden Wahlrechtsgleichheit bei den Europawahlen zurücktreten. Diese Argumentation entspricht dem staatszentrierten Demokratieverständnis der deutschen Staatsrechtslehre des 19. und 20. Jahrhunderts, das in Anbetracht des modernen Mehrebenen- und -akteurssystems der EU anachronistisch wirkt.

Allerdings muss die in dem Karlsruher Urteil manifeste Zurücksetzung der Rolle des Europäischen Parlaments bei kleineren Mitgliedstaaten Argwohn wecken. Wenn das Verfassungsorgan eines großen Mitgliedstaats sich derart einseitig auf die nationalstaatliche Legitimationskette und das Prinzip der »durch Wahl begründete[n] Herrschaft der Mehrheit« fokussiert, wirkt dies als Stärkung der Tendenzen der »Renationalisierung«. Die kleinen Mitgliedstaaten werden sich möglicherweise fragen, warum dann im klassischen intergouvernementalen EU-Organ, dem Ministerrat, das völkerrechtliche Prinzip der Staatengleichheit überhaupt durchbrochen werden muss. Denn nach dem Karlsruher Urteil kann auch das durch den Vertrag von Lissabon einzuführende »Prinzip der doppelten Mehrheit« bei Abstimmungen im Ministerrat, also der Berücksichtigung der Bevölkerungsmehrheit für das Zustandekommen einer Entscheidung, das fehlende Gebot der Wahlgleichheit zum Europäischen Parlament nicht kompensieren. Im Endeffekt wird somit der von Deutschland im Verfassungskonvent, im Verfassungsvertrag und dann – in zähen Verhandlungen mit Polen – auch im Lissabonner Vertrag durchgesetzte Modus der doppelten Mehrheit im Ministerrat in Frage gestellt werden können.

Für das europapolitische Selbstverständnis Deutschlands ergeben sich aus dem Urteil langfristig vier (auch rein hypothetische) Optionen:

1. Qualitativer Sprung zum europäischen Bundesstaat

Das Gericht schließt die Schaffung eines europäischen Bundesstaats nicht aus. Es knüpft den Schritt dahin allerdings an die grundgesetzlich formulierten Vorbedingungen, also die Zustimmung des deutschen Volkes und die Garantie demokratischer Strukturen und Grundrechte. Erforderlich für dieses Projekt wären also eine bundesweite Volksabstimmung und eine Reform der EU-Organe, bei der die demokratische Wahlrechtsgleichheit garantiert würde. Eine Reform des Stimmgewichtsverhältnisses von EP und Rat, die sich strikt an der Auslegung des Demokratieprinzips durch die Karlsruher Richter orientierte, müsste darauf abzielen, die Sitze im EP sehr viel stärker als bislang proportional zu verteilen. Im Gegenzug müssten dann jedoch die Stimmgewichte im Ministerrat wieder stärker am Prinzip der Gleichwertigkeit der Staaten ausgerichtet werden. Das Prinzip der doppelten Mehrheit wäre dann wieder zu beseitigen und durch ein System der gewichteten Stimmen zu ersetzen, das den Erfolgswert der kleineren Staaten zu Lasten Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens merklich aufwertet.

Ein solches Handlungsszenario scheint derzeit in einer zunehmend auseinanderdriftenden Europäischen Union kaum realistisch – unabhängig vom Urteil des Verfassungsgerichts.

2. Deutsche Europapolitik als Bremse

Angesichts des im Urteil spürbaren Misstrauens des Verfassungsgerichts gegenüber der »erheblichen Überföderalisierung« der EU könnte das Urteil genutzt werden, um deutsche europapolitische Initiativen auszubremsen. Das primäre Interesse deutscher Europapolitik bestünde dann in der

Abwehr weitergehender Integrations-schritte, die geeignet wären, die Fähigkeit der EU zu eigenständigen Handlungen oder gar autonomen Entscheidungen zu stärken. Dies würde einen Paradigmenwechsel im europapolitischen Selbstverständnis Deutschlands bedeuten. Deutschland würde sein Rolle als europäischer Integrationsmotor, als moderierender Akteur in der Mitte des geeinten Kontinents aufgeben und zum blockierenden Koloss mutieren. Ein solch fundamentaler Politikwechsel ist angesichts des noch bestehenden europapolitischen Konsenses in Deutschland, der Erwartungen der europäischen Partner an die Rolle Deutschlands in der EU sowie des rationalen nationalen Interesses Deutschlands an der Fortführung der EU vorerst ausgeschlossen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

3. Das Herantasten an den Kern der Souveränität

Das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil Politikbereiche benannt, die den Kern nationalstaatlicher Souveränität beschreiben. Es hat weitergehende Integrations-schritte dabei nicht ausgeschlossen, sondern sich vorbehalten, diese Schritte selbst zu prüfen und zu bewerten. Wenn das Gericht zunehmend zu einem politischen Akteur werden will, dann sollten es die anderen Verfassungsorgane in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung hier beim Wort nehmen. Europapolitischer Handlungsbedarf könnte sich in den nächsten Jahren gerade in den Bereichen eröffnen, die das Verfassungsgericht seinem Prüfvorbehalt unterstellt. Allerdings birgt eine solche Politik stets das Risiko eines Scheiterns in Karlsruhe.

4. Suche nach neuen Wegen

Die Argumentation des Gerichts, wonach die europäische Integration in erster Linie als ein Prozess intergouvernementaler Vereinbarungen zu begreifen sei, könnte eine noch stärker exekutivlastige Europapolitik befördern. Überall dort, wo in Zukunft

grenzüberschreitendes Handeln geboten ist, könnte der Ausweg aus der Zwangsjacke des kritisierten Demokratiedefizits in der EU in der Suche nach Lösungen außerhalb des Vertragswerks der Europäischen Union bestehen. Zwar entsprechen die vertraglichen Grundlagen der EU weit mehr den demokratischen Prinzipien des Grundgesetzes, dennoch könnte das Karlsruher Urteil dazu führen, dass in noch stärkerem Maße nach rein intergouvernementalen Arrangements gesucht wird. Die vom Urteil des Verfassungsgerichts ausgehende Gefahr besteht nämlich darin, dass sich die europäischen Nationalstaaten bestärkt fühlen – mit oder ohne Deutschland – neue Formen der Regierungskooperation außerhalb der EU zu testen.

Die Kernfrage, die auch mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht gelöst wird, bleibt die nach dem Verhältnis zwischen dem »staatsanalogen Konstrukt« der Europäischen Union und den nationalen Verfassungsstaaten in Europa. Der Versuch, diese Frage mit der traditionellen deutschen Staatsrechtslehre zu beantworten, wird weder der normativen Europafreundlichkeit des Grundgesetzes noch dem bislang erreichten Integrationsniveau der Europäischen Union, noch den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Möglichkeiten und die Leistungsfähigkeit moderner und sich integrierender Wohlfahrtsstaaten, noch den internationalen Herausforderungen in einer sich globalisierenden Welt gerecht. Diese politischen Maßstäbe müssen über die rein rechtliche Bewertung der Dynamik des Integrationsprozesses gestellt werden.