

## Zur Verantwortung des Bundesverfassungsgerichts für die europäische Integration

Erich Röper

Er lasse sich die sozial-liberale Deutschland- und Ostpolitik nicht „von den acht [...] in Karlsruhe“<sup>1</sup> kaputtmachen, knurrte SPD-Urgestein *Herbert Wehner*, Fraktions- und Stellvertretender Parteivorsitzender, als die CSU und ihr Vorsitzender *Franz-Josef Strauß* die Ost-Verträge auf den verfassungsgerichtlichen Prüfstand hoben. In der Tat bestand das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Grundgesetz-Präambel auf dem Fortbestand Gesamtdeutschlands<sup>2</sup>, ließ der Bundesregierung aber Raum für die Zwei-Staaten-Politik (Wandel durch Annäherung). Unterhalb des Gesamtstaats hatten sich rechtlich gleichberechtigt und nebeneinander in den UN vertreten die BRD und DDR konstituiert, die entgegen höchstrichterlicher Verwaltungsrechtsprechung<sup>3</sup> und applaudierender Literatur<sup>4</sup> dank eben der Präambel durch die gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit verbunden waren.<sup>5</sup>

### 1. Souveräner Nationalstaat als deutsche Verfassungsidentität

Im Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009<sup>6</sup> aber schiebt das Bundesverfassungsgericht das seit dem 23. Mai 1949 unveränderte Staatsziel beiseite, das deutsche Volk sei „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“; es relativiert das Staatsziel in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, Deutschland wirke „zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ bei der Entwicklung der Europäischen Union mit. Aus dem staatsstrukturell wichtigen, keinem Staatsziel verpflichteten Art. 79 Abs. 3 GG zimmert es die Verfassungsidentität des souveränen Nationalstaats. Unter Geltung dieser Verfassung könne der verfassungsändernde Gesetzgeber über die „Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung“ nicht verfügen (Rdnr. 216 Satz 4). „Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben“ (Rdnr. 228 Satz 2). „Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie

- 1 Vgl. *Richard Häufster*, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung. Ein Beitrag zu Geschichte und Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1994, S. 62.
- 2 Vgl. BVerfGE 36, S. 1 ff. (Grundlagenvertragsurteil).
- 3 Vgl. BVerwGE 66, S. 277 ff. (Teso-Fall); BVerwGE 72, S. 291 ff. (Klinger-Fall).
- 4 So stimmte *Hans von Mangoldt* dem Teso-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts „im Ansatz und in weiten Bereichen den Einzelbegründungen“ zu, da „die Einheit des deutschen Staatsvolkes, so wie es in seinem personellen Bestand am 23. Mai 1949 vorhanden war, gewiß zu wahren“ ist, aber „in der SBZ / später DDR von Anfang an einen anderen personellen Bestand haben [kann] als das deutsche Staatsvolk aus der Perspektive des Grundgesetzes“; in: JZ 1983, S. 543 ff., S. 546.
- 5 Vgl. BVerfGE 77, S. 137 ff., Teso-Beschluss vom 21. Oktober 1987; dazu *Erich Röper*, Die Bundesrepublik kann die deutsche Staatsangehörigkeit nicht definieren, in: DÖV 1988, S. 488 ff.
- 6 Vgl. BVerfGE, 123, S. 267 ff. Im Beitrag werden die Randnummern der elektronischen Fassung angegeben.

auch“ (Rdnr. 216 Satz 5). 53mal wird der den Grundgesetzmüttern und -vätern unbekannte, nach 1945 ungewollte Begriff genannt. Offenbar verfassungsvergessen jedoch wollten alle Bundesregierungen seit *Konrad Adenauer* (und das CDU-Grundsatzprogramm noch 1994) Deutschland „als Glied in einem vereinten Europa“ verankern. Wohl ebenso verfassungsvergessen ratifizierte die Bundesrepublik Deutschland den EVG-Vertrag, der integrierte Streitkräfte, gar die Politische Gemeinschaft Europas mit gemeinsamer Verfassung wollte. Das mehrfach angerufene Bundesverfassungsgericht entschied darüber weder mit Gutachten noch Urteil.<sup>7</sup> Nun will das Gericht „die vom Demokratieprinzip im geltenden Verfassungssystem geforderte Wahrung der Souveränität“ (Rdnr. 248 Satz 1).

Die Karlsruher Richter rekurrierten in der globalisierten Welt im 3. Jahrtausend auf den Nationalstaat des 19. Jahrhunderts.<sup>8</sup> „Europäisierung als Prozess [aber] geht von ‚Europa‘ aus, einem geographischen, institutionellen und kulturellen Konstrukt jenseits der hergebrachten Organisationsform des Politischen in Europa, dem Nationalstaat.“<sup>9</sup> Dem BVerfG ist „der Staat weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen Gemeinschaft“ (Rdnr. 224 Satz 3). Kein Wort aber, dass Staat, Volk, Nation als Leerformeln unüberbrückbare gesellschaftliche Konflikte überdecken; dass sie mangels gesellschaftlicher Solidarität nie und nirgends Schicksalsgemeinschaften beschrieben und der sich durch Migration und grenzüberschreitende Beziehungen<sup>10</sup> Europas rasch verändernden Bevölkerungszusammensetzung widersprechen<sup>11</sup>; dass kein Staat, kein Volk friedlich entstand<sup>12</sup> und die Identifikation von Staat, Volk, Nation zu

7 Vgl. BVerfGE 1, S. 281 ff.; BVerfGE 2, S. 79 ff.; BVerfGE 2, S. 143 ff.

8 Ausführlich *Erich Röper*, Auslaufmodell Nationalstaat – auch der deutsche, Europäisches Volk und Nationalstaat im 21. Jahrhundert, in: Deutschland Archiv 2007, S. 313 ff., nachgedruckt mit polnischer Zusammenfassung in: zeszyty niemcoznawcze (Deutschlandfragen), PISM (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych), Warschau, 1/2009, S. 105 ff.; in englisch: The Nation State: A Thing of the Past – European People and States in the 21<sup>st</sup> Century, The Federalist 2007; S. 183 ff.

9 *Timm Beichelt*, Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009, S. 110.

10 Jährlich gibt es in der EU 400.000 binationale Ehen. Mehr Kinder türkischer als deutscher Eltern werden in den westdeutschen Großstädten geboren; 24 Prozent hatten 2007 einen oder zwei ausländische Eltern. Migrationshintergrund hat jedes dritte Grundschulkind, in Westdeutschlands Ballungszentren fast jedes zweite, in Städten wie Birmingham, Rotterdam, Brüssel ist es etwa die Hälfte aller Schüler. Ausländer waren 2008 in der EU-15 beide Eltern von über zehn Prozent der 15-jährigen Schüler und von 15 Prozent der Grundschüler in Klasse 4. In Irland, Italien und Spanien verdreifachte sich der Anteil ausländischer Schüler seit 2004; im Vereinigten Königreich verdoppelte er sich seit 2006. Vgl. Grünbuch der EU-Kommission Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme vom 3. Juli 2008, KOM (2008) 423 endgültig, S. 3.

11 Migrationshintergrund hat 19,6 Prozent der deutschen Bevölkerung; noch höher ist der Anteil in Frankreich, Italien, im Vereinigten Königreich oder Spanien, elf Prozent der Bevölkerung sogar Norwegens, in Oslo 26 Prozent; Zuwanderung bringt 40 Prozent des Bevölkerungszuwachses. 47 Prozent der Bewohner Rotterdams sind Menschen aus über 167 Staaten, Bürgermeister in der Stadt *Pim Fortuyn* ist *Ahmed Aboutaleb*, gebürtiger Marokkaner mit doppelter Staatsangehörigkeit. Die EU-Beitrittsstaaten von 2004 und 2007 haben vor allem starke Roma-Minderheiten.

12 „Armee und Schulen sind dazu da, um aus Bauern Franzosen zu machen“, war ein geflügeltes Wort im napoleonischen Frankreich. Italiens Außenminister *Massimo D’Azeglio* sagte 1861: „Italien ist geschaffen, nun müssen wir die Italiener schaffen.“ Doch dürfe ein Italien aus Italienern zu schaffen, nicht übereilt werden. Vgl. *Andrina Stiles*, The Unification of Italy, London 2001, S. 91.

Krieg, Unterdrückung, Vertreibung, Ausgrenzung und Feindbildkonstruktionen führt. Nichts dazu, wie der Nationalismus, nach 1789 erfunden, im 20. Jahrhundert gegen national meist indifferente, oft mehrsprachige, verwandtschaftlich, sozial, ökonomisch, kulturell verbundene Bevölkerungen durchgesetzt wurde. Das deutsche Recht zwingt die Bewohner nicht in die (Schicksals-)Gemeinschaft gemeinsamer Staatsbürgerschaft, es definiert sie seit 1871 als *Staatsangehörige* – anders als die DDR.<sup>13</sup> In der heterogenen Verbindung von 34 Bundesstaaten im *Bismarck-Reich* war es die Konsequenz aus der zur Unionsbürgerschaft (Art. 20 Abs. 1 AEUV) kaum geringeren Verschiedenheit sozialer, gesellschaftlicher und religiöser Vorstellungen.<sup>14</sup>

„Auf die Einheit von Volk, Nation und Staat fixiert“<sup>15</sup> – Volk findet im Urteil 68mal Erwähnung – geht Karlsruhes Bezugnahme auf die „nationalstaatlichen, sprachlichen, historischen und kulturellen Identifikationsmuster“ (Rdnr. 251 Satz 1) an der Realität vorbei. Volk und Nation aber sind (rechts-)politische oder ideologische Begriffe; kulminierend im Diktum der Schicksalsgemeinschaft<sup>16</sup> sei das Volk gar „eine vorgefundene Kulturgemeinschaft, aus der sich Staatlichkeit und ihre Legitimation ergibt“<sup>17</sup>, denn „im Europa des beginnenden 21. Jahrhunderts ist der nationalstaatliche Raum nicht mehr begrenzt, sondern in eine Vielfalt regionaler und transnationaler Prozesse eingebettet“<sup>18</sup>.

Sicher, in mehr oder minder vorgegebenen Grenzen teilen die Menschen das Schicksal ihrer Verwaltung, an deren Gestaltung sie in demokratischen Staaten teilhaben; Art. 41 EU-Grundrechtecharta formuliert sogar das Recht auf eine gute Verwaltung. Sie leben insoweit in Gemeinsamkeit, als die Regierung ihnen vielfach Regeln für ihr Handeln setzt, von der Namensgebung über die Schule bis zur Nachlassregelung. Sie bilden aber keine Gemeinschaft. Denn was verbindet Demokraten mit Denunzianten der Gestapo, Stasi oder mit zehn Millionen NSDAP-Mitgliedern? Was verbindet Villenviertelbewohner mit denen im sozialen Wohnungsbau, Wohlhabende mit Langzeitarbeitslosen und *Hartz-IV*-Empfängern, Banker und Manager mit Normalverdienern? Nichts, kaum die Sprache. Wirkliche Beziehung ist individuell, vielleicht unter Opfern von Katastrophen, nie aber kollektiv in Volk oder Nation. Zusammengehalten werden die Menschen durch *Ernest Renans* „tägliches Plebiszit“<sup>19</sup> im Mitgliedstaat und in Europa, dessen Organen die Europäer mittlerwei-

In der deutschen Fußball-Nationalmannschaft hat eine sehr große Zahl der Spieler eine ausländische Herkunft.

- 13 Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR vom 20. Februar 1967, in: GBl. I Nr. 2, S. 3.
- 14 Dazu *Erich Röper*, Minderheitenschutz im Vielvölkerstaat Deutschland, in: Deutschland Archiv 1995, S. 625 ff.; nachgedruckt in: Nationalismus und das Aufkommen ethnischer Konflikte, The Millennium Conferences 1995 (Dokumentation), hrsg. von *Dominique Figa* für die König Baudouin-Stiftung, Brüssel 1995, S. 101 ff.; *ders.*, Staatsangehörigkeit – Staatsbürgerschaft, in: KJ 1999, S. 543.
- 15 Ministerpräsident *Jürgen Rüttgers* zur Verabschiedung der EU-Begleitgesetze im Bundesrat am 18. September 2009, Presseinformation der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 18. September 2009.
- 16 Vgl. *Hans Hugo Klein*, Noch keine Schicksalsgemeinschaft, in: FAZ vom 12. Februar 2009, S. 10.
- 17 *Paul Kirchhof*, Rechtspolitischer Kommentar, in: Konrad Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Staaten in der Globalisierung, Berlin 2009, S. 62 ff., S. 62.
- 18 *Timm Beichelt*, a.a.O. (Fn. 9), S. 29.
- 19 Vgl. *Ernest Renan*, Das Plebiszit der Vergesslichen. Über Nationen und den Dämon des Nationalismus – ein Vortrag aus dem Jahre 1882 (Nachdruck), in: FAZ vom 27. März 1993, S. 2.

le mehr vertrauen als den eigenen.<sup>20</sup> Auch die Deutschen nehmen die EU heute mehrheitlich als Anker in der Globalisierung wahr, die Schutz vor deren negativen Auswirkungen bietet.<sup>21</sup> Europas demokratische Entwicklung wird jedoch nicht dem herkömmlichen Parlamentarismus entsprechen; seine Gesellschaft und Gemeinschaft „tritt nicht an die Stelle ihres nationalen Pendants, sondern wird von einem (insgesamt zunehmenden) Teil der Europäer als zusätzliche Dimension der Selbstzuschreibung angesehen“<sup>22</sup>.

## 2. Deutsche Wahlrechtsgrundsätze für Europa

Wegen seines statischen Demokratie- und Verfassungsbegriffs verweigert sich das Bundesverfassungsgericht der Offenheit im europäischen Entwicklungsprozess – trotz des Bekenntnisses des Präsidenten und Vorsitzenden des urteilenden Zweiten Senats.<sup>23</sup> Es delegiti­miert das Europäische Parlament (EP) als Volksvertretung eines Vereinten Europa. „Gemessen an verfassungsrechtlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“ (Rdnr. 280 Satz 1). Die Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 GG<sup>24</sup> seien der allgemeinverbindliche Maßstab für die Zusammensetzung eines demokratischen EPs.<sup>25</sup> „Nach Maßgabe des deutschen Wahlrechts wird die verfassungsrechtlich geforderte repräsentative Parlamentsherrschaft dadurch erreicht, dass der Wählerwille in der Sitzverteilung möglichst proportional gebildet wird. Eine Mehrheitsentscheidung im Parlament repräsentiert zugleich die Mehrheitsentscheidung des Volkes“ (Rdnr. 214 Sätze 2, 3).

Die degressiv proportionale Zusammensetzung des EPs bleibe „wegen der mitgliedstaatlichen Kontingentierung der Sitze eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten“ (Rdnr. 284 Satz 1). Die Mandatskontingente widersprüchen den Bevölkerungsgrößen (Rdnr. 285). „Das – gemessen an staatlichen Demokratieforderungen – bestehende Defizit der europäischen Hoheitsgewalt kann durch andere Regelungen des Vertrags von Lissabon nicht aufgewogen und insoweit nicht gerechtfertigt werden“ (Rdnr. 289). Im Übrigen sei „die Wahlrechtsgleichheit keine Besonderheit der deutschen Rechtsordnung. Sie gehört zu den für alle europäischen Staaten verbindlichen Rechtsgrundsätzen“ (Rdnr. 283 Sätze 1, 2). Tatsächlich sind das Verfassungs- und Wahlrecht in den Staaten Europas sehr verschieden.

20 Vgl. *Martin Winter*, Lustlos in Europa, in: SZ vom 9. Juli 2008, S. 8; Europäische Kommission (Hrsg.), Standard-Eurobarometer 70/2008, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_de.pdf) (Abruf am 25. November 2010).

21 Vgl. Eurobarometer Herbst 2008, [http://e.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/8245\\_de.htm](http://e.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/8245_de.htm) (Abruf am 25. November 2010).

22 *Timm Beichelt*, a.a.O. (Fn. 9), S. 111.

23 Vgl. *Andreas Voßkuhle*, Fruchtbare Zusammenarbeit, in: FAZ vom 22. April 2010, S. 11.

24 Kritisch zu diesen Grundsätzen *Dieter Nohlen*, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 179 – 195.

25 Wohl auch deshalb ist das Urteil für *Ulrich Beck* „ein eklatantes Beispiel des neuen deutschen Unilateralismus“, *ders.*, Europäisch Roulette: Merkels letzte Kugel, in: Cicero 6/2010, S. 66 ff., S. 71.

„Fast nirgends wird aus den Wahlrechtsgrundsätzen wie von Seiten des Bundesverfassungsgerichts abgeleitet, dass sich Verhältniswahlssysteme verfassungsrechtlich nicht nur am gleichen Zählwert, sondern auch und gerade am gleichen Erfolgswert der Wählerstimmen messen lassen müssen“; denn die Staaten entscheiden nicht mehr zwischen den klassischen Wahlsystemen von Mehrheits- und Verhältniswahl, „sondern gestalten Wahlsysteme entsprechend den funktionalen Anforderungen, die in spezifischen Kontexten an sie gestellt werden“<sup>26</sup>.

Dies gilt für große und manch kleine Staaten Europas.<sup>27</sup> 532 der 649 Abgeordneten im Londoner Unterhaus sind aus England, 59 aus Schottland, 40 aus Wales, 18 aus Nordirland. Es gibt keine Zählwertgleichheit der Kontingente. Ein Fünftel mehr Wahlberechtigte bestimmen Englands Abgeordnete – im Durchschnitt: So hat der Wahlkreis Isle of Wight fast 107.000 Wahlberechtigte, die Orkney- und Shetland-Inseln haben rund 25.000, die Western Isles nur gut 20.000. „Den local ties [Gemeinsamkeiten zwischen Verwaltungseinheiten] kommt eine größere Wichtigkeit zu als dem Prinzip mathematischer Gleichheit.“<sup>28</sup> Da jedes der 100 Départements Frankreichs mindestens zwei Abgeordnete in die Erste Kammer der Nationalversammlung entsendet, führt das Ungleichgewicht dazu, dass der größte Wahlkreis im Département Val-d’Oise 188 200 Bewohner hat, der kleinste in der Lozère 34.374; im Durchschnitt repräsentiert in den 25 größten Départements ein Abgeordneter 114.512 Bewohner, 80.220 in den 25 kleinsten. In Spanien entsendet ebenfalls jede der 50 Provinzen zunächst zwei Abgeordnete, zusätzlich gibt es je 144.500 beziehungsweise pro Rest von 70.000 Einwohnern ein weiteres Mandat. So hat der Wahlkreis Avila 62.575 Bewohner je Mandat, 136.554 Barcelona als größter. In der Provinz Soria vertrat 2004 ein Abgeordneter 31.000 Bewohner, in Madrid 171.000. In kleinen Staaten wie Island und Norwegen haben die Wähler dünn besiedelter Gebiete mehr Stimmen als die in Ballungsräumen. So hat Nordnordwegens Fylke Finnmark fünf Abgeordnete, nach der Bevölkerungszahl stehen ihm zwei zu; das Fylke Oslo hat 17 statt 22 Abgeordnete; die Stimme des Wählers in Finnmark zählt doppelt so viel wie in Oslo, knapp 15.000 zu gut 30.000 Stimmen. Danach entspricht die Zahl deutscher, französischer, spanischer Abgeordneter im EP der Relation zu Estland oder Slowenien. Während für das Bundesverfassungsgericht mangels Erfolgswertgleichheit „die Bildung einer eigenständigen und mit den in Staaten üblichen Machtbefugnissen ausgestatteten [europäischen] Regierung aus dem Parlament heraus grundlegenden Bedenken ausgesetzt“ (Rdnr. 281 Satz 3) ist, amtieren von Reykjavik über Oslo, London, Paris bis Madrid solche Regierungen, die offenbar von undemokratisch gewählten Parlamenten bestellt wurden.

<sup>26</sup> Dieter Nohlen, a.a.O. (Fn. 24), S. 182, S. 193.

<sup>27</sup> Vgl. zum Folgenden detailliert Julia Gieseler, Gewichtetes Wahlrecht: Hilfsmittel für Neugliederungen und angemessene Repräsentation im Bundesstaat?, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 3, S. 617 – 629; Antonia Schäfer, Wahlkreise und Überrepräsentation – die föderale Wirkung des Wahlrechts in der EG und einzelnen Mitgliedstaaten, noch unveröffentlichtes Manuskript der Verwaltungsrundschau (VR); Erich Röper, Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes, in: ZRP 2010, S. 194 f.

<sup>28</sup> Aus dem Report der Boundary Commission for England, Cmnd. 4084/1969, §27, S. 5, zitiert in: Wolfgang Bick, Mehrheitsbildende Wahlsysteme und Wahlkreiseinteilung, Meisenheim am Glan 1975, S. 151.

### 3. Nationalstaatliche Souveränität des 19. Jahrhunderts im 3. Jahrtausend

Nationalstaatliche Souveränität ist für das Bundesverfassungsgericht „das Recht eines Volkes, über die grundlegenden Fragen der eigenen Identität konstitutiv zu entscheiden“ (Rdnr. 340 Satz 2). Ausweislich der apostrophierten „Staatsgleichheit“ (Rdnr. 271 Satz 2) gilt es für alle Mitgliedstaaten – große wie Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien oder Polen, kleine wie Malta, Luxemburg, Zypern oder Lettland. Das Gericht reklamiert für den deutschen Gesetzgeber – also auch den der anderen Mitgliedstaaten – ausreichend Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse.<sup>29</sup> Dazu zählen „unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände“ (Rdnr. 249 Satz 3).

Das Urteil erging auf dem Höhepunkt der weltweiten Banken- und Finanzkrise. Deutschland konnte den Zusammenbruch des Bankensystems oder jedenfalls von Teilen durch den gewaltigen Rettungsschirm von rund einer halben Billion Euro verhindern. Andere Mitgliedstaaten mussten auf ihre Souveränität über die „Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“ verzichten, zuerst Lettland, dann Griechenland, jetzt Irland, in geringerem Maß Portugal und Spanien. Über die „Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“, über Sozialausgaben und öffentliche Beschäftigung entscheiden dort allenfalls formal die Parlamente, Regierungen und Zentralbanken, tatsächlich der US-dominierte Internationale Währungsfonds sowie die EU-Kommission.<sup>30</sup> Die Kreditkonditionen, also die Chance der Kreditaufnahme bestimmen die Ratingagenturen Standard & Poors, Fitch und Moody's. Die an New Yorks Wallstreet beheimateten Institute dienen nicht nur US-amerikanischen Finanzinteressen<sup>31</sup>; sie haben kein Interesse am starken Euro. Ihre Bewertungsmaßstäbe sind zumindest zweifelhaft.<sup>32</sup>

Das globale Volumen der durch Spekulationsgeschäfte veranlassten Finanztransaktionen von täglich drei Milliarden Euro ohne Bezug zur Realwirtschaft und überwiegend im Computer-Handel war 2009 etwa 75mal so hoch wie das Welt-Bruttoinlandprodukt (1990 noch 15-fach). Die 500 größten transnationalen Gesellschaften kontrollieren über 52 Prozent des Weltsozialprodukts. 15 Prozent des britischen Bruttoinlandprodukts erwirtschaftet die Finanzindustrie, mehr als viermal so hoch wie das Bruttoinlandprodukt war die Bilanzsumme der vier größten Banken – eine Erklärung für die Haltung der Londoner Regierung

29 Vgl. Roland Lhotta | Jörn Ketelhut, Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: Das Bundesverfassungsgericht als Agent des „verfassten Primärraums“, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 4, S. 864 – 888.

30 Zu den Einzelheiten BVerfG 2 BvR 1099/10, Beschluss vom 9. Juni 2010; BVerfG 2 BvR 987/10, Beschluss vom 7. Mai 2010, in: NJW 2010, S. 1586 ff.

31 So ist die Staatsverschuldung der USA (ähnlich die des Vereinigten Königreichs) je Kopf der Bevölkerung höher als die Griechenlands. Dennoch werden die USA (und das Vereinigte Königreich) mit AAA bewertet, während die griechischen Staatsanleihen trotz EU-Rettungsschirms auf Ramsch-Niveau herabgestuft wurden.

32 Der Geschäftsführer Deutschland von Standard & Poor's, *Torsten Hinrichs*, erklärte dem Autor am Rand der Mitgliederversammlung des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) am 14. November 2008 auf Nachfrage, bei der Bewertung von Unternehmen werde ihre Liquidität nicht berücksichtigt.



in der EU; in Deutschland sind es sechs Prozent. 2007 entsprach die Bilanzsumme der Deutschen Bank mit zwei Billionen Euro 80 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Die Bilanzsumme der UBS betrug 2009 das Fünffache des Schweizer Bruttoinlandsprodukts. Die EU will die strengere Aufsicht über die Ratingagenturen durch die Wertpapieraufsichtsbehörde European Securities and Markets Authority (ESMA) in Paris, die ab 2011 funktionsfähig sein soll. Parallel wird die Schaffung einer europäischen Ratingagentur gefordert.<sup>33</sup> Ob es ausreicht, die Spekulanten am „Länder-Versenken“ zu hindern, wird sich zeigen.

„Das begrenzende Element des Staatsgebiets [...] [soll] eine Ausübung fremder Herrschaftsgewalt auf dem Staatsgebiet grundsätzlich verhindern“ (Rdnr. 344 Satz 2). Ähnlich asymmetrischen Kriegen, die anders als im klassischen Kriegsvölkerrecht nicht mehr klar abgrenzbare Kriegsparteien und -verläufe kennen<sup>34</sup>, ist es der Druck der internationalen, an keinen Staat gebundenen, keinem Staat verpflichteten Banken, die die finanziellen Souveränitätsanforderungen des Bundesverfassungsgerichts ins Leere laufen lassen. Das Interbankensystem ist so vernetzt, dass diese Banken national nicht steuerbar sind. Ihrer gigantischen Macht sind die Parlamente der Nationalstaaten nicht gewachsen. So wirkt eine Finanztransaktionssteuer nur supranational, zumindest im Euro-Raum. Nationale Regulierung treibt privates Kapital in Steueroasen – die nächste ist in Zug in der Schweiz –, und es entzieht sich der Einkommensteuer. Kein Gesetz, keine staatliche Maßnahme kann es lenken oder Banken zur Kreditvergabe zwingen. Damit bestimmen sie auch die staatlichen Einnahmen. Die Globalisierung löst als Entgrenzung und Entterritorialisierung die Souveränität der Nationalstaaten mit wohlgeordneten Grenzen über die Einnahmen und Ausgaben auf. „Weltwirtschaftliche Einflüsse sind heute stärker als fast alles, was die Geld- oder Fiskalpolitik (der nationalen Notenbanker und Haushaltspolitiker) ihnen entgegensetzen können.“<sup>35</sup>

Zudem zwingt etwa die US-Regierung als fremde Herrschaftsgewalt europäische Staaten zu finanzwirksamen Regelungen. So beschränkte Österreich im August 2009 im Amtshilfe-Durchführungsgesetz das seit 1945 geltende, in § 38 Abs. 5 Bankwesengesetz i.d.F. vom 30. Juli 1993 verfassungsrechtlich gesicherte Bankgeheimnis. Die Schweiz – ihre Banken führen ein Viertel der internationalen Privatvermögen, auch von Steuerflüchtlingen – hob gegen das Votum des Parlaments das seit dem 8. November 1934 in § 47 Bankengesetz als Ausweis nationalstaatlicher Souveränität normierte Bankgeheimnis auf – wegen des von der US-Börsenaufsicht Securities Exchange Commission (SEC), ein ausländisches Staatsorgan, gegen die UBS eingeleiteten Gerichtsverfahrens. Gleiches traf den Siemens-Konzern nach Korruptionsvorwürfen.<sup>36</sup> Sammelklagen in den USA zwangen Deutschland zur Entschädigung der ausländischen zivilen Opfer der NS-Verfolgung. Die von US-amerikanischen An-

33 Vgl. Interview mit *Folker Hellmeyer*, Chefanalyst der Bremer Landesbank, in: *Bremer Nachrichten/Weser Kurier* vom 1. Juni 2010, S. 15.

34 Vgl. *Herfried Münkler*, *Die neuen Kriege*, Hamburg 2002.

35 Interview mit *Alan Greenspan*, langjähriger US-Notenbankpräsident, in: *Die Zeit* vom 31. Januar 2008.

36 Vgl. *Rolf Benders / Astrid Dörner / Markus Fasse*, US-Fahnder schröpfen deutsche Konzerne, in: *Handelsblatt* vom 30. März 2010, S. 1. Denn aufgrund des Foreign Corrupt Practices Act ziehen US-Behörden zu weltweiten Antikorruptionsermittlungen Fälle an sich, wenn ein US-Bürger Angestellter der Firma und diese an einer US-Börse notiert ist oder auch wenn es keinen US-Bezug gibt.

waltskanzleien dominierte Kautelarjurisprudenz verdrängt zumindest bei den weltweit agierenden Unternehmen das deutsche Vertragsrecht und schafft Recht jenseits des Staates.<sup>37</sup>

„We better hang together or we will be hung separately“, so *Benjamin Franklin* nach dem Votum über die US-Verfassung. Angesichts Euro-Krise und internationaler Spekulation vereinbarten die EU-Regierungen noch vorsichtig, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, nicht nur der Schuldenländer mehr zu koordinieren und die Haushaltspolitik im Blick auf Schuldenstand und Ausgabenpolitik zu beaufsichtigen.<sup>38</sup> Auch Deutschland wird der EU-Kommission den Blick in die Etat-Entwürfe einräumen, bevor sie das Parlament zu Gesicht bekommt. Das ist in anderen Bereichen auf den drei Verfassungsebenen bewährte Praxis. So erhalten die Industrie- und Handelskammern Entwürfe von Bebauungsplänen, also Ortsgesetzen vorab. Bei Beamtenrechtsregelungen haben im Bund und in den Ländern die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften traditionell den Vorrang vor den Parlamenten (§ 118 BBG, § 53 BeamtStG). Und der Normenkontrollrat prüft alle Gesetzentwürfe vorab. In einer gesellschaftspolitischen Lage, in der es finanzwirtschaftlich gesehen um die (Wieder-)Herstellung des „Vertrauens der Märkte“ geht, nicht um die (Wieder-)Herstellung des „Vertrauens der Bevölkerungen“ und „Vertrauens der Wähler“, ist die Forderung nach nationalstaatlicher Souveränität über die „Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme“ ein ideologisches a priori, das das Urteilsvermögen verdunkelt.

#### 4. Positive Integrationsverantwortung und Europarechtsfreundlichkeit

Das Grundgesetz will ausdrücklich ein Vereintes Europa. Alle Verfassungsorgane haben daher dauerhafte Integrationsverantwortung, die das Bundesverfassungsgericht negativ versteht: „Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht“ (Rdnr. 245). Es wäre unproblematisch, beträfe es nicht vor allem jede Entwicklung in Richtung auf einen europäischen Bundesstaat. „Wenn sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellt, obliegt es der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Integrationsverantwortung, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern“ (Rdnr. 264 Satz 2).

*Andreas Voßkuhle* betont im Zusammenhang mit der Integrationsverantwortung den eigenständigen, aus der Präambel und dem „Europa-Artikel“ abgeleiteten Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, „der die Mitwirkung Deutschlands an der Verwirklichung eines vereinten Europas nicht nur erlaubt, sondern sogar als Verfassungspflicht

37 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur Funktion der parlamentarischen Gesetzgebung und der Gesetze, in: *Schriften zur Rechtspolitik*, hrsg. vom BACDJ, Berlin 2009, S. 20, mit Bezug auf *Dieter Grimm*, Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung, in: *Peter M. Huber / Michael Brenner / Markus Möstl* (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel*. Festschrift für Peter Badura, Tübingen 2004, S. 145 – 167, S. 162.

38 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 17. Juni 2010.



gebietet<sup>39</sup>. Im Urteil lautete es: „Das Grundgesetz will eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gilt deshalb nicht nur der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit“ (Rdnr. 225). Richtig war, den Bundestag und die Abgeordneten – auch den CSU-Abgeordneten *Peter Gauweiler* und die Linke – sowie den Bundesrat<sup>40</sup> daran zu erinnern. Doch „auch das Bundesverfassungsgericht trägt eine zentrale Verantwortung für die Erfüllung des Verfassungsauftrags zur europäischen Integration“<sup>41</sup>. Obwohl es bei der Verfassungsinterpretation das letzte Wort hat, ist es nicht der einzige Verfassungsinterpret. Es muss sich dem Dialog der Verfassungsorgane stellen.

Verletzt werden die Integrationsverantwortung und Europarechtsfreundlichkeit, wenn sich Verfassungsorgane und ihre Mitglieder darauf beschränken zu erklären, wie supranationale Befugnisse der EU verhindert – gar die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH relativiert wird<sup>42</sup> – und damit der Weg zum Vereinten Europa gestoppt werden können. Verantwortung muss immer positiv verstanden werden, nicht zuletzt, wie dem Willen der Grundgesetzmütter und -väter entsprochen werden kann. Anders als bei der Rechtsprechung zur deutschen Einheit vor 1989 wird dies nicht geleistet. Das Bundesverfassungsgericht belässt es bei negativen Mahnungen, Grenzziehungen und Integrationssschranken. Es sind die in der Sandburg der Bonner Republik verharrenden Eliten, die nur Aufstieg, Wohlstand und ein wenig regionales Heimatgefühl kannten, die gar die DDR-Deutschen konsequent ausgrenzten und ausgrenzen<sup>43</sup>, die sich den Anforderungen und Bedingungen der europäischen Zukunft nicht wirklich stellen.

*Andreas Voßkuhle* zeigte in einer Diskussion mit dem früheren Bundesverfassungsrichter *Wolfgang Böckenförde* nicht nur einen Weg aus dem Europa-Bundestaats-Verbot des Urteils zum Lissabon-Vertrag auf, indem eine vom Volk gebilligte Neuschöpfung der Verfassung genüge, die dem Grundgesetz „nicht unähnlich“ sein müsse; „es kann sogar sein, dass nur zwei oder drei Artikel geändert werden müssen“<sup>44</sup>. Deutlicher noch ist sein Hinweis auf die retardierenden Eliten: „Solange ein europäischer Bundesstaat politisch nicht gewollt ist, sichert erst die produktive Rückkoppelung über die unterschiedlichen nationalen Rechtssys-

39 *Andreas Voßkuhle*, a.a.O. (Fn. 23), S. 11.

40 Erstaunlich ist die von Karlsruhe angemahnte weitere Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bundesrats in der Europapolitik. Er unterliegt auch insoweit nicht parlamentarisch-demokratischer Kontrolle (vgl. *Erich Röper*, Europapolitische Beschlüsse des Bundesrats ohne demokratisch-parlamentarische Kontrolle, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 1, S. 3 – 15). Die Landtagsabgeordneten haben gegenüber der Landesregierung viel geringere Mitwirkungsrechte als die Bundestagsabgeordneten gegenüber der Bundesregierung schon vor der Neufassung der Begleitgesetze. In der „Stuttgarter Erklärung“ für ein Europa der Bürger vom 21. Juni 2010 fordert die Konferenz der Landtagspräsidenten daher mehr Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten in der Europapolitik.

41 *Andreas Voßkuhle*, a.a.O. (Fn. 23), S. 11.

42 Vom Autor am Rande des Vortrags bei der Bremer CDU-Frauenunion am 21. Februar 2008 zum Thema „Was ist konservativ?“ angesprochen auf die progressiveren Urteile des EuGH zur Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben im Vergleich mit dem Bundesverfassungsgericht kritisierte der Berichterstatter des Urteils zum Lissabon-Vertrag, *Udo di Fabio*, der EuGH verwende „unzulässig“ den Rechtsbegriff der mittelbaren Diskriminierung; es habe schon Gespräche gegeben, dies abzustellen.

43 Dazu *Erich Röper*, Die minderen Brüder und Schwestern, in: APuZ, B 40/2005, S. 19 – 25; *ders.*, Allzeit verschiedene Deutsche, in: KritV 2001, S. 5 ff.

44 Vgl. *Helmut Kerscher*, Mehr Macht für das Volk, in: SZ vom 8. Juli 2009, S. 6.

teme die dauerhafte Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses in den Mitgliedstaaten, die bis auf weiteres das Fundament der Europäischen Union bilden.“<sup>45</sup> Er spielt den Ball zurück zur Politik und einer neuen politischen Beurteilung – auch im Bundesverfassungsgericht mit neuer Richtergeneration?

Er wolle nicht wissen, wie etwas nicht geht, er wolle wissen, wie es geht, pflegte der erste Bundeskanzler *Konrad Adenauer* zu sagen. Das steht noch aus, und zwar nicht nur mit der Hürde einer neuen (Teil-)Verfassung nach Art. 146 GG, die schon 1990 bei der Vereinigung der zwei deutschen Staaten nicht gewollt war, denn „schon die offizielle Einleitung einer Volksabstimmung könnte dazu führen, der geltenden Verfassung Legitimation zu entziehen [...]. Die Abstimmung (könnte) dazu beitragen, den gewachsenen Verfassungskonsens zu zerstören, zumal dann, wenn die Zustimmung schwach ausfiele“<sup>46</sup>, und die das Bundesverfassungsgericht nie angemahnt hat. Es wäre für diesen Staat nicht gut, wenn am Ende in einer anderen Sache *Herbert Wehners* Grummeln abermals Recht bekommt.

<sup>45</sup> *Andreas Voßkuhle*, a.a.O. (Fn. 23), S. 11.

<sup>46</sup> *Josef Isensee*, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, Köln 1992, S. 58.