

Eine Verfassung für Europa

Fehlstart in Lissabon

Eine europäische Verfassung? Klingt gut. Aber bitte keine, die wesentliche Teile des Grundgesetzes außer Kraft setzt, u.a. das Demokratie-Prinzip und die Gewaltenteilung, Grundsätze, die der Verfassungsgeber vor jeder Änderung explizit geschützt hat. Und wer macht eigentlich unsere Gesetze? Gibt Deutschland seine Souveränität auf, ohne dass es jemand merkt?

Von Kurt-Peter Merk

Scheitert der Verfassungsvertrag der Europäischen Union am irischen Volk? Oder wird das irische Volk noch einmal und dann positiv abstimmen? Einiges spricht dafür, denn Irland ist durch die Wirtschaftskrise schwer getroffen und daher auf die Subventionen der Europäischen Gemeinschaft angewiesen. Scheitert der Verfassungsvertrag dann am Präsidenten der Tschechischen Republik? Eher möglich, aber auch hier sprechen die Folgen der Wirtschaftskrise dagegen, denn das Land wird sich ohne finanzielle Hilfe Europas nicht halten können, und das eigene politische Überleben hat erfahrungsgemäß Vorrang vor hehren Prinzipien.

Also kommt es auf die Bundesrepublik Deutschland an. Die Bundesregierung hat den Verfassungsvertrag schon unterschrieben, Bundestag und Bundesrat haben zugestimmt. Nur der Bundespräsident hat nicht unterschrieben – noch nicht; er wartet auf das Votum des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat eine Verfassungsbeschwerde und eine Organklage zur Entscheidung angenommen, mit denen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Zustimmung zum Verfassungsvertrag beantragt wird. Hätte der Antrag Erfolg, dürfte der Bundespräsident nicht unterschreiben, und die Ratifizierung des Vertrags wäre nicht gegeben. Der Verfassungsvertrag, dessen Inkrafttreten Einstimmigkeit der Vertragsstaaten voraussetzt, wäre gescheitert.

Das Bundesverfassungsgericht wird so zum entscheidenden Akteur für die Zukunft Europas.

Ist der Antrag nun ein nationalistischer Amoklauf, oder handelt es sich um ein substanzielles und daher berechtigtes Anliegen? Da an die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde hohe juristische Anforderungen gestellt werden, bedeutet die Tatsache, dass das Gericht die Beschwerde zur Entscheidung angenommen hat, dass die Begründung jedenfalls juristisch hinreichend gewichtig ist, um das Bundesverfassungsgericht zu einer umfassenden Prüfung zu veranlassen.

Die Beschwerde wird mit der Behauptung begründet, das Zustimmungsgesetz sei deshalb verfassungswidrig, weil der Verfassungsvertrag die grundgesetzlichen Strukturprinzipien der Bundesrepublik Deutschland, die in Artikel 20 des Grundgesetzes (GG) niedergelegt sind, vor allem das demokratische Prinzip, aber auch das Sozialprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip verletzt und damit auch die durch Art. 23 Absatz 1 Satz 1 GG und Art. 79 Absatz 3 GG gezogenen Grenzen einer Integration zu einem vereinten Europa missachtet. Weiter wird argumentiert, diese Strukturprinzipien stünden, wegen der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Absatz 3 GG, weder zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers noch des Integrationsgesetzgebers (Art. 23 Absatz 1 S. 3 GG). Die

Beschwerde befürchtet, dass die Souveränität Deutschlands aufgegeben, mindestens substanziiell geschwächt wird.

Damit werden im Kern die Supranationalität der Europäischen Union und ihre Konsequenzen für die Souveränität der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft thematisiert.

Der Verfassungsvertrag ist nun nichts anderes als ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag zwischen Staaten. Der Inhalt dieses Vertrags unterscheidet sich von anderen internationalen Abkommen dadurch, dass er eine elaborierte Verfassungskonstruktion für ein neues Völkerrechtssubjekt darstellt: die Europäische Union. Diese unterscheidet sich von allen anderen sekundären Subjekten des Völkerrechts, also allen anderen internationalen Organisationen – zum Beispiel UNO, OECD, WTO – durch ihre Kompetenz zur verbindlichen Normsetzung.

Konkret gibt der Verfassungsvertrag der Europäischen Union das Recht, Gesetze zu erlassen, die für die Bürger aller Mitgliedsstaaten unmittelbar verbindlich sind, ohne dass die nationalen Parlamente ein Mitspracherecht haben. Diese europäischen Normen gehen den nationalen Gesetzen vor und machen diese mit ihrem Inkrafttreten obsolet, also unwirksam. Die Europäische Union steht damit rechtlich über den Nationalstaaten.

Dass ein solches Konstrukt die Souveränität des Mitgliedsstaates Bundesrepublik Deutschland einschränkt, ist unmittelbar einsichtig, eine Kritik daran naheliegend und erwartbar.

Diese Supranationalität ist jedoch keineswegs neu, sie wird mit dem Verfassungsvertrag nur von der Europäischen Gemeinschaft auf die Europäische Union übertragen. Auch dort ist sie nicht neu. Vorher besaßen bereits die Vorgängerorganisationen EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft), EURATOM/EAG (Europäische Atomgemeinschaft) und EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) genau diese Rechtsetzungskompetenz. Ausgangspunkt war Art. 14 des Gründungsvertrags für die EGKS, der

a m
23. Juli 1952 in Kraft getreten ist. Niemand hat diesen Qualitätssprung zur erstmaligen Supranationalität beanstandet, ebenso wenig wie den Beitritt zur NATO am 6. Mai 1955. Beide politischen Entscheidungen wurden vielmehr mehrheitlich als „Westintegration“ gefeiert, obwohl sie, angesichts der historischen Erfahrung zweier Weltkriege, die von Deutschland ausgingen, aus der Sicht der Partnerstaaten primär dazu dienten, Westdeutschland in Strukturen einzubinden mit dem Ziel, eine heimliche Aufrüstung wie vor dem Zweiten Weltkrieg zu verhindern. Daher die Montanunion, und, soweit es die NATO betraf, der Slogan „to keep the Russians out, the US in and the Germans down“. Verfassungsrechtliche Zweifel hegte man nicht.

Auch die ständig wachsende Bedeutung der EWG war nicht Anlass für eine Verfassungsdiskussion, obwohl die sukzessive Ausweitung der Vergemeinschaftung von Regelungsmaterien hierzu gute Gründe geliefert hätte.

Nicht einmal der Fall Tanja Kreil (EuGH, Urteil vom 11.1.2000, Rs. C-285/98; EGV Art. 177; Richtlinie 76/207/EWG Art. 2, 9; GG Art. 12a I, IV) schaffte den Sprung ins öffentliche Bewusstsein, obwohl hier der Europäische Gerichtshof (EuGH) Art. 12 a Abs. 4 S. 2 GG, der Frauen vom Dienst an der Waffe ausschloss, eine Grundrechtsnorm der deutschen Verfassung, für nichtig erklärte. Das Ergebnis war nicht etwa eine öffentliche Debatte über die Macht und Bedeutung der EG oder EU im Allgemeinen und des EuGH im Besonderen, sondern nur die Änderung des Grundgesetzes



Ja oder Nein, Irland?

DIE FRAGE,
WER IN BRÜSSEL
UNSERE GESETZE MACHT,
WIRD TUNLICHST
UMGANGEN.

durch den Bundestag. Frauen dürfen seitdem auch Soldaten in Kampfeinheiten werden. Dieser Vorgang hätte eine günstige Gelegenheit zu politischer Profilierung geboten. Keine Partei hat diese Gelegenheit ergriffen. Das Thema wurde hier wie in anderen Fällen ignoriert. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die politische Elite in Deutschland das Thema der Integration Europas und der Souveränität Deutschlands nicht öffentlich abhandeln will. Es ist zwar gelegentlich von demokratischen Defiziten in Europa die Rede, aber eine substantielle Einlassung seitens der führenden politischen Repräsentanten oder gar eine Kontroverse findet nicht statt. Gleichzeitig wird aber beklagt, die Bevölkerung sei desinteressiert und europamüde. Als Grund wird mangelnde Information genannt und auf „die in Brüssel“ verwiesen, deren Aufgabe es sei, das „Volk“ zu informieren.

Wiederum drängt sich der Eindruck auf, dass der politischen Elite das Interesse fehlt, das „Volk“ zu informieren. Nicht einmal im Vorfeld der anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament werden die EU und ihre Probleme von den Parteien diskutiert. Möglicherweise befürchtet man Unruhe, wenn breitere Kreise der Bevölkerung über die tatsächlichen Demokratiedefizite in Europa informiert würden.

Bekannt ist immerhin, jedenfalls oberflächlich, dass das Europäische Parlament nicht besonders viel Einfluss hat. Die Frage aber, wer denn dann die Gesetze in „Brüssel“ macht, wird tunlichst umgangen, denn die Antwort wäre: der Rat der EG. Die Nachfrage, wer das denn sei, würde nun zu der Erklärung führen, dass es sich dabei um die Fachminister der Mitgliedsstaaten handelt. Die gemeinsame parteiübergreifende Sorge geht wohl dahin, dass der erstaunte Bürger spätestens bei dieser Information beginnt, nachzudenken und sich zu fragen, ob er tatsächlich in einer Demokratie lebt, was ihm unisono von allen politischen Kräften versichert wird, wenn die Regierungsvertreter seines Landes mit denen der anderen Mitgliedsländer in Brüssel zusammenkommen, um als Gesetzgeber tätig zu sein. Es könnte sein, dass ihn dies unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung befremdet. Der Bürger würde erkennen, dass die Bundesregierung, wiewohl nur Exekutive, nicht wirklich vom Bundestag als Legislative abhängig ist, weil sie – auf der Ebene der EG – selbst Gesetzgeber ist, und als solcher dem nationalen Gesetzgeber sogar übergeordnet. Die Regierung kann also Normen beschließen, mit denen sie die vom Bundestag beschlossenen Gesetze obsolet macht. Die

So unterschrieben Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier den Vertrag von Lissabon



Wikimedia; www.consilium.europa.de

Angela Merkel
Frank-Walter Steinmeier

Gewaltenteilung kommt bei dieser real existierenden Konstruktion in der Tat unter die Räder.

Nun könnten die politisch Verantwortlichen überzeugende Gründe anführen, warum diese Konstruktion durchaus demokratischen Gesetzmäßigkeiten gehorcht. Sie könnten etwa auf den Bundesrat verweisen, dessen Mitglieder auch nicht gewählt, sondern von den Länderregierungen bestimmt werden. Oder auf historische Gründe, die eine nur schrittweise Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas (Art. 1 Abs. 2 EU-Vertrag) zulassen, weshalb konstruktive Defizite vertretbar sind, wenn sie tendenziell im Zuge der weiteren Integration abgebaut werden, was mit dem Verfassungsvertrag ja angestrebt wird. Sie könnten die Entwicklung Europas als beeindruckenden politischen Erfolg und als das Ergebnis politischer Vernunft darstellen. Aber sie müssten sich dazu in einen ernsthaften öffentlichen Diskurs mit den Bürgern begeben.

Genau dies aber scheinen die politisch Verantwortlichen in Deutschland vermeiden zu wollen. Sie scheinen ein tiefes Misstrauen gegen die Bürger zu hegen, die Bürger, die mehrheitlich „die Politiker“ verachten und für notorische Lügner und Betrüger halten. Zwar ist diese Meinung offensichtlich abwegig und sachlich nicht begründbar, wird aber in demoskopischen Erhebungen immer wieder gerne reproduziert. Die so geschmähten politischen Repräsentanten reagieren auf diese nicht verständliche Schizophrenie tendenziell mit einer negativen Erwartungshaltung im Hinblick auf die Diskussionsfähigkeit der regierten Bevölkerung insgesamt. Ein medial ebenso prominent wie unkritisch transportiertes Pauschalurteil erzeugt damit ein gegenläufiges, ebensowenig begründetes Pauschalurteil. Und das treibt diejenigen Bürger, die eine pauschale Herabwürdigung ihrer politischen Repräsentanten strikt ablehnen (und das sind sehr viele, wahrscheinlich die „schweigende Mehrheit“) tendenziell ins Lager der „Feindseligen“. Denn sie sehen ihre berechtigte Erwartung, als Bürger ernst genommen zu werden, nicht erfüllt.

Damit wird der für eine vitale Demokratie unabdingbare Diskurs über den Weg des Gemeinwesens vereitelt, mit verheerenden Folgen für die Akzeptanz politischer Entscheidungen und letztlich für die Akzeptanz des Entscheidungssystems selbst. Diese hier durchaus absichtsvoll überzeichnete Grundbefindlichkeit der deutschen Gesellschaft hat sich schon bei der Wiedervereinigung entfaltet. Nicht zuletzt deshalb ist bis heute nicht zusammengewachsen, was zusammengehört. Dabei hatte das Grundgesetz von vornherein ein klares Drehbuch zur politischen Bewältigung der Wiedervereinigung formuliert. Dessen Schöpfer wollten keine Dauerverfassung schaffen, sondern haben das Grundgesetz ausweislich der Präambel nur als Regelung verstanden, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben. Deshalb nannte es sich auch Grundgesetz und eben nicht Verfassung. Deshalb endet die Präambel auch mit dem Satz: „Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“ Deshalb ist in Art. 146 GG geregelt: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Dem hat sich die damalige Bundesregierung verweigert. Sie hat nur formal einen Konvent eingerichtet und diesen ausschließlich mit verdienten Vertretern der Bonner Republik besetzt. Dementsprechend und erwartungsgemäß

DIE BUNDESREGIERUNG
HAT SICH 1990
DEM ARTIKEL 146
DES GRUNDGESETZES
VERWEIGERT.

EINE SCHLEICHENDE
AUSHÖHLUNG
DER NATIONALEN
SOVERÄNITÄT

hat dieses Gremium im Ergebnis wenig mehr getan, als die Qualität des Grundgesetzes zu loben. Weiter hat man nicht die BRD mit der DDR vereinigt, sondern man hat erst die DDR in mehrere Bundesländer umdefiniert und diese dann einzeln der BRD „beitreten“ lassen.

Alles nur zu einem Zweck: Es sollte unter allen Umständen vermieden werden, dass eine Verfassung vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen wird, denn dies hätte eine Abstimmung durch das Volk bedeutet. Der historisch überragende Vorgang der Wiedervereinigung wurde so reduziert auf den Beitritt „neuer“ Bundesländer. Dies ist, angesichts der historischen Dimension dieses Vorgangs, nicht nur ein beschämender Akt politischer Beiläufigkeit, sondern offenbart auch eine tiefe Respektlosigkeit der Repräsentanten der Bonner Republik vor dem sonst so gepriesenen Grundgesetz und insbesondere vor dem Volk.

Die Integration Europas ist in ihrer historischen Bedeutung mit der Wiedervereinigung vergleichbar, aber auch hier wird das deutsche Volk, im Gegensatz zu anderen Völkern, von seinen Repräsentanten beharrlich bevormundet und nicht angemessen informiert, geschweige denn gefragt.

Es besteht daher Anlass zu einer grundsätzlichen Überlegung. Ein Staat besteht neben dem Staatsgebiet aus Staatsvolk und Staatsgewalt. In demokratischen Staaten leitet sich die Staatsgewalt vom Volk durch Wahlen ab. Im Rechtsstaat ist der so legitimierte Gesetzgeber an die bestehende Grundordnung, wie sie in der Verfassung niedergelegt ist, gebunden. Der Gesetzgeber ist allenfalls zu Optimierungen, nicht aber zur Änderung der Grundprinzipien – konkret des Art. 20 GG – ermächtigt, geschweige denn zur Ersetzung der Grundordnung durch eine neue Verfassung. Das Parlament als Gesetzgeber hat als weitestgehende Befugnis die verfassungsändernde Gewalt (*pouvoir constituant*). Das Volk dagegen ist die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constitué*), die höchste Gewalt, die allein berechtigt ist, sich eine neue Ordnung zu geben.

Dies haben die politischen Repräsentanten schon bei der Wiedervereinigung missachtet, indem sie durch juristische Winkelzüge dem Volk die nach dem Grundgesetz erforderliche Befragung und Entscheidung vorenthalten haben.

Gleiches geschieht bei der politischen Integration Europas. Diese ist ein 1951 mit der Gründung der Montanunion beginnender und seitdem anhaltender, schleichender politischer Prozess der Aushöhlung der nationalen Souveränität zugunsten der wachsenden Regelungsmacht der Europäischen Institutionen. Es geht hier nicht um die Frage, ob dies wünschenswert ist oder nicht, sondern darum, ob die politischen Repräsentanten berechtigt sind, immer weiterreichende rechtliche Veränderungen an der Grundordnung vorzunehmen, und darum, ob diese Praxis einer beharrlichen Missachtung der *pouvoir constitué* durch die *pouvoir constituant* politisch klug ist.

Es ist sicher ein mühsames Geschäft, breite Kreise für die Verhältnisse der Europäischen Union und die Rolle Deutschlands in diesem Kontext zu interessieren und wesentliche Informationen so aufzubereiten, dass ein gesellschaftlicher Diskurs nicht nur mit den Bildungsbürgern geführt werden kann (heute wird er nicht einmal dort geführt).

Es ist aber unabdingbar, diesen Dialog zu führen, wenn man den politischen Erfolg will, dass die Bürger ein Bewusstsein für ihre Stellung als deutsche und europäische Bürger entwickeln und befähigt werden, diese komplexe politische Ordnung zu verstehen. Der bereits erfolgte Versuch, dies

durch einen Europäischen Pass zu erreichen, war jedenfalls von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Es erscheint auch als ein Gebot politischer Klugheit, historisch herausragende politische Ereignisse, wie die Wiedervereinigung und die Schaffung einer gemeinsamen Verfassungsgrundlage Europas, durch Referenden zu „krönen“. Denn dies sind sinnstiftende symbolische Akte, die mehr als alle anderen Bemühungen geeignet sind, über den offenen Dialog zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten das politische Bewusstsein und den Bürgersinn breiterer Kreise der Bevölkerung zu stärken und den häufig beschworenen Verfassungspatriotismus nachhaltig zu befördern.

Der Verfassungsbeschwerde ist daher Erfolg zu wünschen, denn dies würde der Staatsgewalt vor Augen führen, dass sie sich mit der Zustimmung zum Verfassungsvertrag zum Vormund des Staatsvolkes aufgeschwungen hat. Sie würde an ihre Grenzen als *pouvoir constituant* erinnert und zum Respekt vor dem Volk als *pouvoir constitué* gezwungen. Die Verfassungswidrigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes hätte nicht das Scheitern des Verfassungsvertrags zur Folge, sondern bedeutete nur die Feststellung, dass der Gesetzgeber sich Kompetenzen angemaßt hat, die ausschließlich dem Volk zustehen. Dann wäre ein Referendum über den Verfassungsvertrag unvermeidlich, das Volk würde in seine Rechte eingesetzt, und die politischen Repräsentanten hätten die Aufgabe, die Bürger von den Vorzügen der europäischen Integration zu überzeugen.

Ein Erfolg der Verfassungsbeschwerde wäre auch ein Vorgang von bizarrer Dialektik. Das Verfassungsgericht eines Mitgliedsstaates, eines von 27, dessen Parlament und Regierung bereits zugestimmt haben, würde, nach nationalem Recht gegen Legislative und Exekutive, faktisch verbindlich für alle Mitgliedsstaaten, über eine zutiefst politische Frage der weiteren politischen Integration Europas entscheiden und damit den Weg freimachen für die einzige politische Gewalt, die legitimiert ist, eine solche weitreichende Entscheidung zu treffen: das Volk. ❀

Kommen ihr da in Prag am 5. April beim Essen die ersten Bedenken?

