



EUROPÄISCHE
INTEGRATION
UND DEUTSCHE
VERFASSUNGSIDENTITÄT

5. BERLINER RECHTSPOLITISCHE
KONFERENZ

Ralf Thomas Baus | Michael Borchard
Günter Krings (Hrsg.)

I
M

P
L
E
N
U
M

Mit Beiträgen von:
Hans-Gert Pöttering | Michel Barnier
Jean-Dominique Giuliani
Thomas von Danwitz | Elmar Brok
Herbert Landau u.a.

ISBN 978-3-941904-98-9

www.kas.de



Bei den hier abgedruckten Beiträgen handelt es sich um die überarbeiteten Vorträge der 5. Berliner Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 6. bis 7. Mai 2010 sowie um ergänzte Aufsätze.

REDAKTION

Lisa Lindenmeyer
Tobias Montag



Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2010, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.
Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-941904-98-9

INHALT

5 | VORWORT

**9 | 60. JAHRESTAG DER VERKÜNDUNG
DES SCHUMAN-PLANS**

11 | GRÜNDERVÄTER EUROPAS: ROBERT SCHUMAN,
JEAN MONNET, KONRAD ADENAUER
Hans-Gert Pöttering

23 | DIE ZUKUNFT EUROPAS UND DER VERTRAG
VON LISSABON
Michel Barnier

**31 | REFORMEN DURCH DEN VERTRAG VON LISSABON
UND DIE ZUKUNFT EUROPAS**

33 | EINFÜHRUNG
Günter Krings

43 | EUROPA – PRO SALUTE OMNIUM?
REFORMEN DURCH DEN VERTRAG VON LISSABON
Hans-Gert Pöttering

51 | DIE VISION VON 1950 UND DIE ZUKUNFT EUROPAS
Jean-Dominique Giuliani

57 | EUROPA – PRO SALUTE OMNIUM?
EIN RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR
Torsten Stein

65 | EUROPA – QUO VADIS?
ZEHN JAHRE NACH NIZZA UND FÜNF MONATE
VERTRAG VON LISSABON – IN VIELFALT GEEINT?
Peter Altmaier

77 | VERFASSUNGSIDENTITÄT UND EUROPÄISCHE
INTEGRATION – KEIN WIDERSPRUCH
Michael Stübgen

**83 | SPANNUNGSVERHÄLTNIS
EUROPÄISCHE UNION – BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

85 | DIE VERANTWORTUNG DES EUROPÄISCHEN
GERICHTSHOFES FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

Thomas von Danwitz

99 | BEMERKUNGEN ZUM LISSABON-URTEIL DES
BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Eckart Klein

111 | VERFASSUNGSSOUVERÄNITÄT VERSUS EUROPÄISCHE
INTEGRATION?
DEUTSCHES VERFASSUNGSRECHT UND EUROPÄISCHE
RECHTSPRECHUNG

Christian Calliess

129 | DAS LISSABON-URTEIL UND DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION
EIN KOMMENTAR

Elmar Brok

137 | ZUR ROLLE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES NACH DEM
LISSABON-URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Thomas Silberhorn

147 | IMPULSE FÜR DAS NATIONALE STRAFRECHT

149 | NATIONALES STRAFRECHT UND DIE HERAUSFORDERUNGEN
DER EUROPÄISIERUNG UND INTERNATIONALISIERUNG

Christoph Safferling

163 | EUROPÄISCHES UND INTERNATIONALES STRAFRECHT?
IMPULSE FÜR NATIONALES RECHT

Herbert Landau

179 | ZUR DISKUSSION ÜBER ENTWICKLUNGEN IM EUROPÄISCHEN
UND INTERNATIONALEN STRAFRECHT

Patrick Ernst Sensburg

187 | SCHLUSSWORT

Günter Krings

190 | DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER

192 | ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

VORWORT

Als das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009 das mit Spannung erwartete Lissabon-Urteil verkündete, war bereits klar, dass es eine entscheidende Bedeutung für die Zukunft der Europäischen Union erlangen würde. Zuvor war der Vertrag von Lissabon, der die Europäische Union unter anderem mit der Einführung neuer Institutionen und Abstimmungsregeln sowie der Stärkung des Europäischen Parlaments effizienter und transparenter machen sollte, an einem Referendum in Irland gescheitert. Auch die Zustimmung anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union war nicht mehr sicher und das in einem mühsamen Verhandlungsprozess errungene Vertragswerk lief Gefahr, dasselbe Ende zu nehmen wie sein Vorgänger, der gescheiterte Europäische Verfassungsvertrag.

Mit seinem Urteil bestätigte das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich die Vereinbarkeit des europäischen Vertrages von Lissabon mit dem Grundgesetz und machte damit den Weg für die Ratifizierung durch die Bundesrepublik frei. Dies war allerdings mit der Auflage verbunden, die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat mittels eines Begleitgesetzes zu stärken. Zur Integrationsverantwortung, die Bundestag und Bundesrat wahrzunehmen haben, gehören demnach auch Kontrollvorbehalte des Bundesverfassungsgerichts, die verhindern sollen, dass die Souveränität Deutschlands unter Preisgabe der demokratischen Legitimation in der Europäischen Union aufgeht. Das im Lissabon-Urteil konkretisierte Konzept der Integrationsverantwortung soll das Spannungsverhältnis zwischen der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess und dem Schutz der nationalen Verfassungsidentität bewältigen.

Das Lissabon-Urteil zwingt damit sowohl den deutschen Gesetzgeber als auch die europäische Politik im Allgemeinen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie viel Integration in Zukunft noch möglich sein wird oder sein soll. Aus diesem Grund hat sich die 5. Berliner Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung am 6. und 7. Mai 2010 mit dem Spannungsverhältnis zwischen der europäischen Union und der deutschen Verfassungsidentität befasst. Zusätzliche Brisanz erhielt das Thema durch die kurzfristig einberufene, zeitgleiche Verabschiedung des Währungs-Finanzstabilitätsgesetzes durch den Deutschen Bundestag, mit dem die durch die Griechenland-Krise gefährdete europäische Gemeinschaftswährung gesichert werden sollte. Die Frage, wie weit die deutsche Unterstützung oder vielmehr wie weit die europäische Integration gehen sollte und welche Instrumente etabliert werden müssen, um solchen Gefährdungen in Zukunft vorzubeugen, stand erneut im Raum.

Die Abstimmung im Bundestag und die angekündigten Klagen gegen das Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht führten zu einigen Änderungen im Programm der Rechtspolitischen Konferenz, weil Referenten und Teilnehmer aus Politik und Justiz kurzfristig absagen mussten. Dennoch ist es gelungen, für die ausgefallenen Referenten und Diskutanten einen würdigen Ersatz zu gewinnen und Themen zu erörtern, die aktueller nicht sein konnten.

Mit dem vorliegenden Tagungsband wollen wir die Referate und Berichte der Konferenz nun einem breiteren Fachpublikum zur Verfügung stellen. Darüber hinaus enthält der Band auch die Beiträge einiger Autoren, die ihre Teilnahme kurzfristig absagen mussten und die den Lesern nicht vorenthalten werden sollen.

Zunächst führen uns die Eröffnungsrede des Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung Dr. Hans-Gert Pöttering MdEP und der Beitrag des EU-Kommissars Michel Barnier vor Augen, dass wir die Herausforderungen der Gegenwart nur bewältigen können, wenn wir uns die Visionen vergegenwärtigen, die die Grundlagen für die Entstehung der Europäischen Union bilden. Mit ihren Beiträgen würdigen sie den 60. Jahrestag der Verkündung des Schuman-Plans am 9. Mai 1950 und die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

In einem zweiten Teil befassen sich der Stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Professor Dr. Günter Krings MdB, Dr. Hans-Gert Pöttering MdEP, der Präsident der Robert-Schuman-Stiftung Jean-Dominique Giuliani, Professor Dr. Torsten Stein vom Europa-Institut der Universität des Saarlandes, der erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Peter Altmaier MdB sowie der Europapolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Michael Stübgen MdB mit den Reformen durch den Vertrag von Lissabon und mit den Zukunftsfragen der Europäischen Union.

Das Spannungsverhältnis zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland wird im dritten Abschnitt ausgelotet. Der Richter am Europäischen Gerichtshof Professor Dr. Thomas von Danwitz erörtert in seinem Beitrag die Rolle des Europäischen Gerichtshofes für die europäische Integration. Mit dem Verhältnis zwischen deutschem Recht und europäischer Integration nach dem Lissabon-Urteil und mit dessen Folgen befassen sich Professor em. Eckart Klein, Universität Potsdam, Professor Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin, und der Außenpolitische Sprecher der EVP-Fraktion Elmar Brok MdEP. Die Rolle des Deutschen Bundestages steht hingegen im Mittelpunkt der Erörterung des Europapolitischen Sprechers der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, Thomas Silberhorn MdB.

Der letzte Teil des Bandes ist den Herausforderungen der Europäisierung und Internationalisierung für das nationale Strafrecht gewidmet. Hier zeigen Professor Dr. Christoph Safferling, Philipps-Universität Marburg, der Richter am Bundesverfassungsgericht Professor Herbert Landau sowie der Vorsitzende des Unterausschusses Europarecht im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages Professor Dr. Patrick Ernst Sensburg MdB, dass das deutsche Strafrecht und Strafverfahrensrecht den Wettbewerb nicht scheuen muss, aber eine Verständigung mit den europäischen und internationalen Partnern unverzichtbar ist.

Den Autoren, Referenten, Moderatoren und Diskussionsteilnehmern gebührt an dieser Stelle unser herzlicher Dank. Zu danken haben wir darüber hinaus auch allen Teilnehmern der Konferenz, die sich mit klugen und anregenden Wortmeldungen einbrachten und wesentlich zu einer intensiven Debatte und guten Atmosphäre beitrugen.

Die große Resonanz, die unsere Rechtspolitische Konferenz hervorgerufen hat, bestätigt uns darin, dass es uns gelungen ist, ein Forum für die anspruchsvolle Diskussion grundsätzlicher Fragen zu schaffen und das Netzwerk unter Rechtswissenschaftlern, Richtern, Anwälten und Politikern zu stärken. In diesem Sinne wünschen wir allen Lesern viel Freude und hoffen auf ein Wiedersehen bei der 6. Rechtspolitischen Konferenz im nächsten Jahr.

Berlin, im Dezember 2010

*Dr. Ralf Thomas Baus | Dr. Michael Borchard
Professor Dr. Günter Krings*

60. JAHRESTAG DER VERKÜNDUNG DES SCHUMAN-PLANS

GRÜNDERVÄTER EUROPAS: ROBERT SCHUMAN, JEAN MONNET, KONRAD ADENAUER

Hans-Gert Pöttering

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich begrüße Sie alle herzlich zur Rechtspolitischen Konferenz 2010. Es ist die fünfte Berliner und insgesamt fünfzehnte Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung. Eine Konferenz, die inzwischen Tradition geworden ist und auf die wir, die Konrad-Adenauer-Stiftung, zu Recht mit Stolz blicken können. Und das liegt natürlich insbesondere an den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die uns jedes Jahr beehren, und auch in diesem Jahr sind wir wieder stolz darauf, dass Sie uns die Ehre geben.

Die Wahl des Themas unserer diesjährigen Konferenz fiel uns vergleichsweise leicht, es drängte sich gewissermaßen von selbst auf: „Europäische Integration und deutsche Verfassungsidentität“.

Nur unter Auflagen billigte das Bundesverfassungsgericht im vergangenen Jahr die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags durch und für die Bundesrepublik Deutschland. Das deutsche Begleitgesetz war teilweise verfassungswidrig, die Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat an der europä-

ischen Politik waren nur unzureichend ausgestaltet worden. Nachbesserungen, Korrekturen wurden erforderlich. Die große Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel handelte schnell und einigte sich mit den Ländern und der Opposition auf neue Begleitgesetze. Das deutsche Ratifikationsverfahren konnte abgeschlossen werden. Irland, Polen und Tschechien ratifizierten als Letzte. Am 1. Dezember 2009 konnte der Lissabon-Vertrag endlich in Kraft treten.

Ich möchte Ihnen nicht – das würde meinen Zeitrahmen überspannen – eine historische Abhandlung geben von den Entwicklungen des Vertrags von Nizza, beschlossen im Dezember 2000, bis zum Lissabon-Vertrag. Vielleicht haben wir morgen Gelegenheit dazu. Ich hatte das Privileg, diesen Prozess als Fraktionsvorsitzender und dann als Präsident des Europäischen Parlaments zu begleiten. Viele hatten das Projekt längst aufgegeben!

Europa steht nun auf einer neuen vertraglichen Grundlage. Wir wollen diesen jüngsten Schritt im europäischen Integrationsprozess zum Anlass nehmen, im Rahmen unserer diesjährigen Rechtspolitischen Konferenz jene grundsätzliche Frage zu diskutieren, die sich – genau genommen – nicht erst seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellt: Wie viel Integration wird in Zukunft in Europa – oder besser gesagt: in der Europäischen Union – noch möglich sein?

Ein ebenfalls schon Tradition gewordener Bestandteil unserer Berliner Rechtspolitischen Konferenz ist die Dinner Speech. Nach Thomas de Maizière 2006, jetzt Innenminister, Wolfgang Schäuble 2007, jetzt Finanzminister, Professor Hans-Jürgen Papier 2008, jetzt Präsident des Bundesverfassungsgerichtes a.D., und Bundeskanzlerin Angela Merkel 2009 – ich hoffe, dass sie es lange bleibt – freuen wir uns heute, einen ausgewiesenen Europäer dafür bei uns zu haben.

Die deutsch-französische Aussöhnung ist seit jeher der Grund für sein politisches Engagement. Ein Foto von Charles de Gaulle und Konrad Adenauer zierte sein Büro. Er wird es uns gleich wahrscheinlich selber noch sagen – mir hat er es häufiger erzählt. Es kommt wirklich aus seinem Herzen. „Als Schüler habe ich den Händedruck zwischen Adenauer und de Gaulle gesehen. An jenem Tag bin ich Gaullist und Europäer geworden und es bis heute geblieben“, hat er einmal gesagt. Ich begrüße herzlich das Mitglied der Europäischen Kommission für

Binnenmarkt und Dienstleistung. Je voudrais saluer le membre de la commission européenne pour le marché intérieur et le service, le commissaire et ce qui est plus important, mon ami Michel Barnier. Herzlich willkommen, Michel Barnier!

Mit Michel Barnier haben wir eine ganz außergewöhnliche Persönlichkeit unter uns. Er ist fest in seiner Heimat verwurzelt, in Savoyen, war dort siebzehn Jahre, von 1982 bis 1999, Präsident des Regionalrates. Er war dann Minister für Umwelt, Minister für Europäische Angelegenheiten, Senator für Savoyen, dann, von 1999 bis 2004, Kommissar für Regionalpolitik und die Reform der Europäischen Union. Dann war er 2004/2005 Außenminister der Republik Frankreich, danach Agrarminister und dann, mit der letzten Europawahl, kam der Höhepunkt seines politischen Lebens: Michel Barnier wurde Abgeordneter des Europäischen Parlaments und hat die französische Delegation der EVP-Fraktion geleitet. Seit Februar 2010 ist er ein weiterer Verbündeter des Europäischen Parlaments in der Europäischen Kommission.

Lieber Michel Barnier, es gibt viele Politiker, die sagen erst zu und sagen dann – manchmal sogar kurzfristig – wieder ab. Du gehörst zu den glaubwürdigen Politikern, auf die man vertrauen kann, und die, wenn sie zusagen, auch kommen. Aber trotzdem war ich froh, als ich Dich eben am Eingang sah, dass Du wirklich da bist, weil man nie weiß, ob nicht Staus oder andere Ereignisse dann schließlich noch ein Hindernis darstellen.

Nun stehe ich vor einer unglaublichen Aufgabe. Als früherer Präsident des Europäischen Parlaments habe ich ein bisschen Diplomatie lernen müssen. Sie, liebe Gäste, sind alle so wichtig, dass ich Sie alle einzeln begrüßen müsste. Aber dann könnte ich überhaupt keine inhaltlichen Aussagen mehr machen zu Robert Schuman, Jean Monnet und Konrad Adenauer. Aber es geht ja nicht, dass ich nichts Inhaltliches sage, sondern nur die Begrüßung mache. Deswegen bitte ich mir nachzusehen, wenn Persönlichkeiten, die ich begrüßen müsste, von mir nicht begrüßt werden. Sie sind alle so große Persönlichkeiten, dass Sie über diesen Mangel hinwegsehen dürften.

Ich darf sehr herzlich das Mitglied des Europäischen Gerichtshofes begrüßen, Professor Thomas von Danwitz. Ich begrüße, für das Bundesverfassungsgericht, Wilhelm Schluckebier, und stellvertretend für frühere

Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes darf ich sehr herzlich Frau Professorin Evelyn Haas begrüßen und ebenso herzlich Herrn Professor Hans Hugo Klein, der der Spiritus Rector der Rechtspolitischen Konferenzen ist. Ich darf herzlich begrüßen, den früheren Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof, Professor Carl Otto Lenz, der auch mal – was sein früherer Fraktionsvorsitzender besonders zu schätzen weiß – Generalsekretär der Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament war.

Ich begrüße sehr herzlich Dr. Wolfgang Spindler, den Präsidenten des Bundesfinanzhofes und Mitglied des Kuratoriums unserer Stiftung. Ich begrüße sehr herzlich Frau Generalbundesanwältin, Frau Professorin Monika Harms, und alle Bundesrichter, Vizepräsidenten und alle Richter in den hohen Positionen. Ich begrüße Sie alle von Herzen!

Ich begrüße Abgeordnete des Europäischen Parlaments, des Deutschen Bundestages und unserer Landtage. Mein besonderer Gruß sollte jetzt eigentlich meinem Kollegen Günter Krings gelten, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, der jetzt aber eine Abstimmung hat.

Für morgen haben sich – ich glaube, ich bin nicht indiskret, wenn ich das sage – zwei Bundesverfassungsrichter telefonisch bei mir entschuldigt, dass sie nicht hier sein können, weil morgen früh die Entscheidung zu den Griechenland-Hilfen erwartet wird und es möglicherweise zu rechtlichen Konsequenzen kommen kann. Ich habe den beiden Herren gesagt, es ist wichtiger, dass sie in Karlsruhe sind und die richtigen Entscheidungen treffen, als dass sie bei der Konrad-Adenauer-Stiftung sind und die Entscheidungen nicht richtig getroffen werden. Wir werden uns auf jeden Fall zu einem späteren Zeitpunkt bei der Konrad-Adenauer-Stiftung sehen.

Ich möchte sehr herzlich einem Mitarbeiter danken, Dr. Michael Borchard, der in der Konrad-Adenauer-Stiftung, natürlich mit Unterstützung des Generalsekretärs Michael Thielen und seines Vertreters, Dr. Gerhard Wahlers, und vieler anderer diese Tagung vorbereitet hat. Lieber Herr Borchard, Ihnen ein herzliches Wort des Dankes auch von dieser Stelle.

Ich begrüße alle Hochschulprofessorinnen und -professoren und freue mich auch, dass wir Vertreterinnen und Vertreter der Presse bei uns

haben. Und da wir so hochkarätig hier vertreten sind, zweifle ich nicht an der hohen Qualität unserer Diskussion, und entsprechend wird dann auch, sofern es eine Berichterstattung gibt, diese nur ein hohes qualitatives Niveau haben können.

Sie haben auf Ihren Plätzen eine Publikation vorgefunden: *Pour l'Europe*. 1963 erstmals veröffentlicht, verfasst von Robert Schuman – es war sein einziges Buch. Auf Initiative der Robert-Schuman-Stiftung wurde es neu aufgelegt – in französischer, englischer und deutscher Sprache. Gerne hat die Konrad-Adenauer-Stiftung dieses Projekt unterstützt. Für mich war es eine besondere Ehre, das Vorwort für die deutschsprachige Neuauflage verfassen zu dürfen – das Vorwort der ersten Ausgabe stammt vom Namensgeber unserer Stiftung, von Konrad Adenauer. Ein Buch, das ich Ihnen sehr nachdrücklich zur Lektüre empfehlen möchte.

Unter uns ist heute Abend der Präsident der Robert-Schuman-Stiftung, Jean-Dominique Giuliani aus Paris. Lieber Herr Giuliani, herzlichen Dank, dass Sie mit Ihrer Stiftung allgemein und der Neuauflage von *Pour l'Europe* in besonderer Weise das Andenken an den großen Europäer Robert Schuman ehren und daran erinnern.

Ich habe eben die Mitteilung von einer großen deutschen Zeitung bekommen, dass morgen auf Seite elf ein Artikel über Robert Schuman veröffentlicht wird.¹ Vielleicht darf ich Sie darauf hinweisen. Wenn Sie mich heute Abend gehört haben, werden Sie vielleicht sehr schnell sagen, dass Sie das alles schon einmal gehört haben. Denn in einem bin ich wirklich sehr konservativ: Ich bleibe immer bei meinen Ansichten, ändere sie nicht von Tag zu Tag. Natürlich muss man, wenn die Gegebenheiten sich ändern, dann darauf Antworten finden. Aber die Grundlagen, die Werte, die Überzeugung, die Visionen und das, was man verwirklicht, bleiben doch gleich.

Dem Lissabon-Vertrag ist unsere diesjährige Konferenz gewidmet – wie auch den durch ihn erhofften Reformen. Wir wollen unser besonderes Augenmerk auf das Spannungsverhältnis zwischen nationalem deutschem Verfassungsrecht und der europäischen Integration richten. Wir wollen einen Blick auf die Zukunft unseres Kontinents und der Europäischen Union werfen.

Zunächst aber, aus gegebenem Anlass, wollen wir – möchte ich – den Blick in die Vergangenheit richten. Denn wir bauen auf das und gehen in die Zukunft mit dem, was vor uns geschaffen wurde. Und wir alle haben ja nur eine kurze Wegstrecke, gleichsam wie in einer langen Kette, und es ist unser Beitrag, dass diese Kette möglichst stark und dauerhaft ist. Auf ein historisches Ereignis möchte ich deswegen hinweisen, das sich am kommenden Sonntag, dem 9. Mai, zum 60. Mal jährt. Ein Ereignis, dessen Betrachtung meiner festen Meinung nach unabdingbar ist, wenn man sich bewusst machen will, wie und warum Europa das geworden ist, was es heute ist, und wenn man dieses Europa erfolgreich in die Zukunft führen will.

9. Mai 1950, 18.00 Uhr, Salon de l'Horloge des Quai d'Orsay in Paris:

Der französische Außenminister Robert Schuman tritt mit einer Erklärung zur Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor die Presse. Es ist die Geburtsstunde Europas – fünf Jahre und einen Tag nach Ende des Zweiten Weltkriegs, der durch eine menschenverachtende Politik, die unseren Kontinent an den Rand des Abgrundes führte, hervorgerufen wurde. „Den Feinden von gestern reichen wir die Hand, um uns zu versöhnen und um Europa aufzubauen!“, rief Robert Schuman damals den Menschen zu. Schuman rechnete mit Widerständen und Zweifeln, ja mit Feindseligkeiten in Frankreich und der französischen Regierung gegen sein Projekt. Eine friedliche Zusammenarbeit als Grundlage eines europäischen Zusammenschlusses – die Kernidee des Schuman-Planes – war unvorstellbar, eine Zumutung! Weil sie sich vor allem an den Kriegsgegner, an den „Erbfeind“, an die noch junge Bundesrepublik Deutschland richtete.

Unter strengster Geheimhaltung, ohne Wissen der anderen Kabinettsmitglieder, hatte Schuman seine Initiative ausarbeiten lassen, von einer kleinen Gruppe von Mitarbeitern im französischen Planungsamt – angeführt von Jean Monnet, einem Wegbegleiter Schumans, der ein französischer Unternehmer, kein Politiker im Sinne eines gewählten Mandatsträgers und nie Regierungschef oder Minister war. Sein Hauptanliegen war die europäische und internationale Politik. Er sah die Ursache des Kalten Krieges in der Teilung und Schwäche Europas. Die Einigung Europas war für ihn eine Grundvoraussetzung für Frieden weltweit.

Einen Tag vor der Presseerklärung, am 8. Mai 1950, beriet in Bonn das Kabinett unter Vorsitz von Konrad Adenauer über den Beitritt Deutsch-

lands zum Europarat. Während der Beratungen traf ein Gesandter des französischen Außenministers mit zwei Briefen für Konrad Adenauer ein: ein handschriftliches, persönliches Schreiben Robert Schumans sowie ein offizielles Begleitschreiben – die Erläuterung seines Projektes, des Schuman-Planes. „Ich teilte unverzüglich Robert Schuman mit, daß ich seinem Vorschlag aus ganzem Herzen zustimme“, erinnert sich Konrad Adenauer in seinen Memoiren. Und weiter: „Schumans Plan entsprach voll und ganz meinen seit langem vertretenen Vorstellungen einer Verflechtung der europäischen Schlüsselindustrien.“ Ebenso erkannte Italiens Ministerpräsident Alcide de Gasperi die Vorteile dieses Projektes. Er sah darin einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zur innereuropäischen Aussöhnung.

Am 18. April 1951, nicht einmal ein Jahr später, wurde der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von Frankreich und Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten unterzeichnet. Am 19. August 1952 nahm die sogenannte Hohe Behörde in Luxemburg ihre Arbeit auf – unter dem Vorsitz von Jean Monnet. „Der Schuman-Plan war der Anfang der europäischen Einigung. Mit der Unterzeichnung [...] begann [...] ein neuer Abschnitt der europäischen Geschichte“, so Konrad Adenauer in seinen Memoiren. Und ich empfehle Ihnen, das einmal nachzulesen. Es ist spannend, aus der Sicht von heute, diese Ereignisse noch einmal zur Kenntnis zu nehmen.

Der Schuman-Plan wurde zur Grundlage für eine neue Ordnung der Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern Europas. Die Erklärung Schumans war der Beginn des Friedenswerkes, das uns heute in der Europäischen Union zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Vor sechzig Jahren war nicht vorhersehbar, dass damit die längste Friedensperiode in der Geschichte Europas eingeleitet werden würde. Das Ziel aber, das Schuman formulierte, wies den Weg. Bereits der erste Satz seiner Erklärung war eindeutig und ambitioniert: „Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen.“

Die Gründerväter Europas – die Mütter kamen dann etwas später – wussten um die Größe dieser Bedrohung. Sie hatten sie am eigenen Leib erfahren: Auseinandersetzungen um Grenzen und Grensräume zwischen den Staaten Europas. Allen voran die drei Staatsmänner Robert Schuman, Konrad Adenauer und Alcide de Gasperi. Ich will es aber nicht

für uns allein beanspruchen, sondern auch sagen: Es waren auch andere daran beteiligt, gute Sozialdemokraten und andere Parteien. Im Kern aber waren es Robert Schuman, zusammen mit Jean Monnet, Konrad Adenauer und Alcide de Gasperi.

Robert Schuman, in Luxemburg geboren, im Ersten Weltkrieg noch deutscher Reserveoffizier – man muss sich vorstellen, was das für Frankreich bedeutete, das erklärt auch manche Aversion gegen Robert Schuman in Frankreich; Alcide de Gasperi, geboren im italienischen Trentino, das damals noch zum Kaiserreich Österreich-Ungarn gehörte, weshalb er Mitglied des österreichischen Reichsrates war; und Konrad Adenauer, langjähriger Oberbürgermeister des linksrheinischen Kölns, als der er die Besetzung des linken Rheinufer durch Frankreich nach dem Ersten Weltkrieg erlebt hatte.

Leid, Elend und Tod als Folge von Feldzügen und Schlachten um Grenzen und Territorien – jahrhundertlang war dies die Regel in Europa gewesen und nicht die Ausnahme. Dieses schwarze Kapitel europäischer Geschichte musste endlich ein Ende finden! Die Gründerväter Europas zogen aus der blutigen Geschichte Europas die richtigen Lehren. Sie waren sich einig darin, alles dafür zu tun, den Grenzen in Europa ihren trennenden Charakter zu nehmen. Mit Mut und Weitsicht, mit Geduld und Leidenschaft ließen sie die von Hass und Groll beherrschte Vergangenheit hinter sich und begannen, eine bessere Welt zu schaffen. Der Schuman-Plan – die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – war dazu der erste Schritt.

Diese erste Gemeinschaft konkreter Interessen war der Ausgangspunkt des sich allmählich fortentwickelnden Integrationsprozesses. Robert Schuman sagte, es war „eine Vereinigung der Interessen der europäischen Völker und nicht einfach die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts dieser Interessen“. Das war das historische Prinzip – das Gleichgewicht zwischen den Nationen, das dann nach einigen Jahrzehnten immer mehr in sich zusammensank, und das Neue war die Gemeinschaftsmethode, das gemeinschaftliche Europa. Wir sollten uns gerade jetzt in diesen Tagen daran erinnern.

Man führe sich den Inhalt und die Tragweite des ersten Gründungsvertrags der Europäischen Gemeinschaft vor Augen: Die gesamte Kohle- und Stahlerzeugung Frankreichs und Deutschlands sowie Italiens und der Benelux-Länder unter eine gemeinsame Behörde zu stellen, Handels-

hemmnisse zu beseitigen und so den wirtschaftlichen Wiederaufbau der zerstörten Industrien zu erleichtern. Die Idee, dass Sieger und Besiegte gemeinsam die Kontrolle über die zentralen, über Krieg und Frieden entscheidenden Bereiche Kohle und Stahl ausüben wollten, war revolutionär.

Und ich möchte an Jean Monnet erinnern, der den schönen Satz gesagt hat: „Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts dauerhaft ohne Institutionen.“ Wenn man die Geschichte des Europäischen Parlaments von der ersten Direktwahl 1979, als das Parlament keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse hatte, bis heute begleitet, dann ist dieser Satz, den Jean Monnet gesagt hat, geradezu visionär. Dahinter steckt das Prinzip des Vertrauens! „Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts dauerhaft ohne Institutionen.“ Ich glaube, dass das ein ganz wichtiger Satz ist.

Und so wurden die drei Institutionen geschaffen: die Versammlung, die heute das Europäische Parlament ist, der Ministerrat und die Hohe Behörde, die heute die Kommission ist.

Durch die Einführung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in den Bereichen mit geteilter Souveränität wurde die Beschluss- und Handlungsfähigkeit dieses Systems gewährleistet. Die Rechtsprechung eines Gerichtshofes, der über direkte Justizgewalt verfügt, und die Schaffung von Eigenmitteln anstelle nationaler Beiträge machen die Originalität, Effizienz und die Überlegenheit dieses Systems aus. Eines Systems, das in den vergangenen sechzig Jahren auf einem steinigem, hindernisreichen, von Umwegen gekennzeichneten Weg Stück für Stück fortentwickelt und gefestigt worden ist.

Und ich finde, es ist ein wunderbares Symbol – und deswegen freue ich mich, dass der Richter am Europäischen Gerichtshof Professor Thomas von Danwitz auch bei uns ist –, dass der Europäische Gerichtshof, der am Ende das letzte Wort hat und haben muss und durch kein nationales Gericht überstimmt werden kann – denn wenn ein nationales Gericht am Ende entscheidet und nicht mehr der Europäische Gerichtshof das letzte Wort hat, dann werden alle höchsten Gerichte der Nationalstaaten das tun, was sie für richtig halten –, seinen Sitz in einem kleinen Land – bis zur Erweiterung, dem kleinsten Land der Europäischen Union –, in Luxemburg, hat – und der die mächtigste Institution in der Europäischen Union ist.

Ich will meinen Text ein wenig abkürzen. Ich möchte auf zwei Ereignisse, da wir hier in Berlin sind, noch hinweisen, weil dies alles sich aus der Gründungsphase der Europäischen Union ergibt. Zwei Ereignisse, die ich als Präsident des Europäischen Parlaments miterleben durfte: Einmal die Erinnerung an die Römischen Verträge von 1957, die Unterzeichnung der Berliner Erklärung vom 25. März 2007, die von Parlament, Europäischem Rat und Kommission gemeinsam unterzeichnet wurde, was für sich schon ein riesiges Kunststück ist. Das Europäische Parlament dafür zu gewinnen, ein Dokument zu unterschreiben, über das vorher im Europäischen Parlament nicht abgestimmt wurde, das hat es eigentlich noch nie gegeben. Aber wir haben es am Ende geschafft, uns auf diese Erklärung zu einigen. Und in dieser Erklärung steht der schöne Satz – für 500 Millionen Menschen in der Europäischen Union aus 27 Ländern: „Wir sind zu unserem Glück vereint.“

Und ein zweites Ereignis, der 21. Dezember desselben Jahres. In Zittau, an der Grenze zu Polen, an der Grenze zu Tschechien, wurden die Grenzkontrollen symbolisch weggeräumt. Rein technisch hieß das „Erweiterung des Schengen-Raumes“. Aber es war die Überwindung der Teilung Europas – nicht nur symbolhaft. Früher sind Truppen über die Grenzen marschiert, heute sind Polen in Deutschland willkommen und Deutsche und alle anderen Europäer in Polen.

Und wir sollten uns bei den gegenwärtigen großen Schwierigkeiten daran erinnern, dass das, was jetzt in diesen Tagen geschieht, geschehen muss. Einerseits, dass alle Anstrengungen unternommen werden, damit das Recht eingehalten wird. Wir aber andererseits auch diese großen Erfolge, auf die wir heute aufbauen können, als eine Kraft, als eine Chance ansehen, die richtigen Entscheidungen in unserer Zeit zu treffen.

Ich darf Sie noch einmal für die Konrad-Adenauer-Stiftung herzlich begrüßen. Vor einem Jahr, bei der letzten Rechtspolitischen Konferenz, habe ich nicht damit gerechnet, dass ich Sie heute hier als Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung begrüßen darf. Ich tue es mit besonders großer Freude und auch mit Engagement für unser Land, für die Europäische Union, vor allen Dingen aber auch für die Konrad-Adenauer-Stiftung.

Et c'est maintenant un grand plaisir d'inviter le commissaire de la commission européenne, mon cher ami Michel Barnier.

Vielen Dank!

1/ Pöttering, Hans-Gert: *Erst einmal Kohle und Stahl. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.05.2010.*

DIE ZUKUNFT EUROPAS UND DER VERTRAG VON LISSABON

Michel Barnier

Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie alle ganz herzlich, jeden Einzelnen von Ihnen mit seinen eigenen Aufgaben und Pflichten. Unter Ihnen befinden sich Juraprofessoren, Richter, Anwälte, Vertreter der Staatsanwaltschaft, Abgeordnete, Bürgermeister und Verantwortungsträger. Sie alle haben sich dank der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Robert-Schuman-Stiftung zusammengefunden, um gemeinsam über Europa nachzudenken. Meine Damen und Herren, ich schätze mich glücklich über diese Gelegenheit, Ihnen meine Überzeugungen mitteilen zu können.

Als Kommissar für den EU-Binnenmarkt besitze ich neben meinen technokratischen und bürokratischen Funktionen auch politische Kompetenzen. Wie meine weißen Haare belegen, bin ich inzwischen ein recht alter Politiker. Ich erblickte zeitgleich mit dem Europa-Projekt das Licht der Welt. Ich wurde am 9. Januar 1951 geboren, also fast auf den Tag genau mit dem Europa-Projekt. Ich denke mir, fünfzig, 59 Jahre, das ist eigentlich noch viel zu kurz, um schon Bilanz zu ziehen. Selbstverständlich wird Politik nicht mit Nostalgie oder übertriebenen Gedenkfeiern gemacht, doch sollte man Erinnerungsmöglichkeiten haben. Es gibt einige Staatsmänner, die ich tief bewundere und die mich

beeinflusst haben. Nun möchte ich selbst nach vorne schauen und Sie einladen, es mir gleichzutun, ohne die Vergangenheit und die aus ihr zu ziehenden Lektionen zu vergessen.

Gestatten Sie mir, Ihnen von einem persönlichen Erlebnis zu berichten. Gemeinsam mit Jean-Claude Killy war ich 1992 Co-Exekutivpräsident der Olympischen Spiele von Albertville. 1981 haben wir die Bewerbung losgeschickt. 1992 wurden die Spiele mit dem offiziellen Schlussakt beendet – zehn Jahre Arbeit für sechzehn Tage. Dabei ist mir etwas aufgefallen: Alle, die uns geholfen haben, die lokalen Abgeordneten, über 8.000 Freiwillige, die Beamten, ganz gleich in welcher Stellung, alle, die Teil dieses Gemeinschaftsprojekts waren, haben dank dieses gemeinsamen Olympia-Projekts das Gefühl des persönlichen Erfolgs gewonnen. Selbst heute noch begegnen mir immer wieder Menschen, die bei den Olympischen Spielen von Albertville als Freiwillige dabei waren und die mir berichten, dass dies für sie ein toller Moment war: Einen persönlichen Erfolg zu erleben, indem man sich am Erfolg eines Gemeinschaftsprojekts beteiligt.

Eine weitere Sache, die ich danach beobachtet habe, die sich für mich heute in meiner politischen Laufbahn als nützlich erweist, ist die Erweiterung des Horizonts der Bürger, indem man ihnen vorschlägt, zehn Jahre im Voraus auf das Gelingen eines großen Projektes, wie z.B. die Olympischen Spiele, hinzuarbeiten. Dadurch gewinnen sie Perspektive. Dies gilt für kleine und große Gemeinden sowie für Unternehmen. Folglich müsste dies auch auf Europa zutreffen. Die Bürger blicken auf und sehen etwas am Horizont. Wenn die Bürger ihren Blick nach oben richten und nichts sehen, vergräbt sich jeder hinter den eigenen Problemen und Sorgen und ist sich selbst der Nächste. Dies sind die beiden nachhaltigen Lektionen, die mir von den zehn Jahren geblieben sind und die mir zugleich auch als politische Lektionen dienen.

Auch von Werten habe ich gesprochen, von Bewunderungen und Erinnerungen. In meinem Büro in Brüssel hängt ein Foto von General Charles de Gaulle, der auf der Freitreppe des Élysée-Palasts Konrad Adenauer begrüßt. Der Blickwechsel dieser beiden Männer, einer der Führer des Freien Frankreichs der Résistance, Präsident der Französischen Republik, und der andere deutscher Bundeskanzler, zeugt von tiefem gegenseitigem Respekt. An jenem Tag bin ich Gaullist und Europäer geworden, dank dieses einen Händedrucks. Während dieses Händedrucks sagte de Gaulle zu Adenauer: „Ohne auch nur einen Bruchteil der Vergangen-

heit zu vergessen haben sich unsere beiden Völker entschieden, gemeinsam in die Zukunft zu blicken.“ Auch dieser Ausspruch versteht sich ganz ohne Nostalgie. Er sollte uns als Anreiz in all den Tagen und Monaten der Krise, in der wir uns befinden, und für die kommenden Jahre dienen.

Ich habe noch ein zweites Foto, eines auf dem Robert Schuman, dessen Nachfolger im Amt des französischen Außenministers ich die Ehre zu sein hatte, mit Jean Monnet zu seiner Rechten stehend die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vorschlägt. Als ich französischer Außenminister war, habe ich dieses Bild aufhängen lassen, und zwar genau an der Stelle, an der sich das Ereignis einst abgespielt hat, damit alle Besucher des französischen Außenministeriums am Quai d'Orsay sehen können, an welchem historischen Ort sie sich befinden.

Im Mai 1950 schlagen Monnet, Schuman, Adenauer und Alcide de Gasperi die Vergemeinschaftung von Kohle und Stahl vor. Nur wenige Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs erwägen Politiker, die zwei „Rohstoffe der Macht“, Kohle und Stahl, zu vergemeinschaften. Es würde keine französische, deutsche, belgische oder italienische Kohle und keinen Stahl mehr geben, sondern nur noch europäische Kohle und europäischen Stahl, um schrittweise faktische Solidarität zu schaffen. Diese beiden Fotos sind für mich ganz ohne jede Nostalgie grundlegend für die Zukunft.

Ich möchte meinen Vortrag gerne mit einigen Worten zum Lissabon-Vertrag und den Herausforderungen, vor denen Europa heute steht, beenden. Ein Vertrag ist kein Projekt. Ein Vertrag ist ein Instrument im Dienste eines Projekts – die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war ein Vertrag im Dienste eines Projekts. Nur einige Jahre später war der Vertrag von Rom ein Instrument im Dienste eines europäischen Projekts. Die Politiker, die ich soeben zitiert habe, haben sich gewünscht, dass sich unsere Länder zusammenschließen, um in Frieden zu leben und den Krieg nicht wieder aufleben zu lassen. Aber das hatte man auch bereits 1918 beabsichtigt und konnte den Zweiten Weltkrieg trotzdem nicht verhindern. Das Bedürfnis, sich zusammenzuschließen, muss demnach durch eine gemeinsame Notwendigkeit aufrechterhalten werden. Die Gründerväter stützten ihr Bündnis daher auf die Wirtschaft, genauer zunächst auf die EGKS, später gefolgt von einem gemeinsamen Binnenmarkt.

Ich glaube, dieser Gedanke hat auch heute noch seine Gültigkeit. Wir müssen weiterhin das Bedürfnis haben, uns zusammenzuschließen, denn der Frieden und die Demokratie sind niemals endgültig. Dies bedarf einer festen Grundlage und genau darin besteht das Europa-Projekt. Die Verträge sind nur Werkzeuge oder Werkzeugkästen, um dem Projekt zu dienen.

Die Frage, die man sich sechzig Jahre später ruhig stellen sollte, lautet, ob das Projekt nach wie vor seine Gültigkeit besitzt. Ob die ursprünglichen Gründe hierfür nach wie vor bestehen. Ob es nicht gilt, den Beweis erneut zu erbringen. Ich glaube, dass unsere Pflicht als Politiker und Politikerinnen darin besteht, genau dies zu tun: Erneut die Begründung für das europäische Projekt zu erbringen, für seine Notwendigkeit aufgrund der heutigen Probleme, ohne dabei die Gründe von gestern oder vorgestern zu vergessen. Der Frieden und die Stabilität bleiben immer primäre Anliegen. Es gibt Leute, die so tun, als ob der Frieden inzwischen zu einer festen Errungenschaft geworden sei. Doch erinnern Sie sich bitte, vor nicht einmal zwölf Jahren, nicht mehr als zwei Flugstunden von hier entfernt, an Srebrenica. 6.000 Männer wurden von ihren Frauen und Kindern getrennt, der Reihe nach durch einen Kopfschuss getötet, weil sie Muslime waren. Das ist ein Grund für ein wirtschaftliches Bündnis, um sich auszutauschen, miteinander zu kommunizieren und zusammenzuleben.

Das Foto von Schuman und von Monnet ist die erste Etappe des Binnenmarkts, dessen Verwalter ich heute als Kommissar bin. Die Notwendigkeit für das Europa-Projekt lässt sich anhand der Herausforderungen von heute leicht ein weiteres Mal darstellen. Nehmen wir nur die seit zwei Jahren anhaltende Finanzkrise, die seit 1929 aufgrund der Exzesse des ultraliberalen Kapitalismus die heftigste ist, die uns je ereilt hat. Ich bin zwar liberal, doch nie werde ich für einen Kapitalismus ohne Regeln, ohne Moral und ohne Ethik eintreten. Ich bin ein entschiedener Vertreter der sozialen Marktwirtschaft. Die Wirtschaft muss im Dienste der Menschen stehen, die Finanzmärkte müssen wieder der Realwirtschaft dienen und nicht umgekehrt.

Es gibt auch noch weitere Herausforderungen, die eine gemeinschaftliche Antwort erfordern. Der Umweltschutz ist die globalste und tiefgreifendste Herausforderung. Sie wird letztlich alle uns eigenen Gewohnheiten verändern. Und niemand wird davor verschont bleiben, sein Konsumverhalten,

seine Transportgewohnheiten ändern zu müssen. Wir alle sind von den Folgen des Klimawandels betroffen. Es gibt in Deutschland und in Frankreich sehr gute Weine: die Erntesaison wurde in Südfrankreich innerhalb der letzten zwanzig Jahre um drei Wochen vorverlegt.

Der Hunger in der Welt stellt eine dritte Herausforderung dar. Eine Milliarde Menschen schweben in Lebensgefahr, weil sie nicht genug zu essen haben. Noch lange werde ich mich an den Besuch von Herrn Conary, Präsident der Afrikanischen Union, bei der Europäischen Kommission erinnern. Herr Conary hinterließ einen tiefen Eindruck, denn er sagte zu uns: „Ich weiß nicht, meine Damen und Herren Kommissare, ob Sie sich für das, was ich Ihnen erzähle, überhaupt interessieren, doch ich wollte Ihnen zum Schluss ein paar Zahlen vor Augen führen: In 25 Jahren wird es in Afrika eine Milliarde Afrikaner geben. Die Hälfte von ihnen wird jünger als siebzehn Jahre alt sein und zwei Drittel von ihnen werden mit weniger als einem Euro pro Tag auskommen. Und wenn Sie meinen, diese Zahlen gingen Sie nichts an, so irren Sie sich, denn sie gehen Sie sehr wohl etwas an. Denn Sie befinden sich auf der gegenüberliegenden Küste des Meeres, und Afrika wird sich geographisch nicht bewegen.“

Eine weitere Herausforderung stellt der Terrorismus dar. Dieser wächst auf dem Nährboden der Erniedrigung und Armut. Er zehrt von Extremismus und Ideologie. Die Folgen haben wir in New York und in Washington oder auch in London und Madrid gesehen. Warum brauchen wir Europa, um auf solche Herausforderungen reagieren zu können? Die Welt hat sich verändert. Sehr viel schneller als bestimmte Politiker es zugeben wollen. Die Welt hat sich 1990 verändert, als der Eiserne Vorhang und die Berliner Mauer fielen, dank des Willens der Völker, dank eines Václav Havels, eines Papst Johannes Paul II. und dank vieler mutiger Männer und Frauen hier in Deutschland. Wir leben in einer multipolaren Welt, nicht mehr in einer, die allein unter dem Einfluss der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten von Amerika steht. Die Welt hat sich verändert, weil sich die demographische Macht verlagert hat. Die großen Siedlungsgebiete, die sich einst auf der nördlichen Halbkugel befanden, sind inzwischen alle auf der südlichen Halbkugel. Heute sind China, Indien, Brasilien und Russland aufgrund ihrer Größe, ihrer Bevölkerung, ihrer Ressourcen in der Lage, die Weltgeschichte maßgeblich zu beeinflussen. Die Welt hat sich aufgrund technologischer Entwicklungen, neuer Kommunikationsarten und neuer Technologien verändert. Als ich noch ein junger Abgeordneter in Savoyen war, kamen die Bürgermeister des

Departements zu mir in die Sprechstunde, um mich zu bitten, für sie in Paris bei France Télécom vorzusprechen, damit auch sie in ihrem Dorf eine Telefonzelle erhielten. Inzwischen tragen wir alle unsere eigene Telefonzelle in der Tasche. Vor 25 Jahren ist in Paris ein Justizminister gerichtlich gegen junge Franzosen vorgegangen, weil sie einen freien Radiosender gegründet hatten. Heutzutage, im Zeitalter von Internet und natürlich infolge des Aufbrechens von Grenzen, dem Ende der bipolaren Welt sowie des Aufstiegs großer Länder, haben sich die Austauschmöglichkeiten vervielfacht. Dies ist die Welt, in der wir leben.

Es bedarf keiner Nostalgie, um Politik zu machen, sondern eines klaren Kopfes. Man darf sich nicht einreden, früher sei alles besser gewesen, denn die Welt ist heute, wie sie ist und nicht anders. Und deshalb lautet die Frage, die ich mir stelle, und die ich auch den jungen Menschen stelle, die mir begegnen: In dieser Welt, die so ist, wie sie ist, gefährlich, instabil, zerbrechlich und – um etwas positiver zu sein – auch ganz gewiss demokratischer und mit mehr Möglichkeiten als noch vor zwanzig Jahren, wie können sich da unsere Länder um den Tisch versammeln, an dem der chinesische Präsident sitzt, der indische Premierminister, der amerikanische Präsident, der brasilianische Präsident, der russische Premierminister? Ist Europa zu dieser Tischrunde überhaupt eingeladen? Wenn wir an diesem Tisch sitzen wollen, gibt es nur eine Lösung. So betrachtet ist Europa nicht etwa eine Option, sondern eine Notwendigkeit. An diesem Tisch können wir nicht sitzen, wenn wir das nicht als Europäer tun. Als einzelner Staat bleiben wir stehen, und zwar hinter dem Tisch, als Zuschauer. Die anderen entscheiden, ohne uns überhaupt nach unserer Meinung zu fragen. Sofern wir zu den Konstrukteuren unserer eigenen Zukunft gehören wollen, müssen wir uns zusammenschließen und gemeinsam handeln. Wenn wir mit am Tisch sitzen wollen, dann müssen wir das europäische Projekt vertiefen, fortsetzen, konsolidieren und verbessern.

Das heißt, mehr Demokratie im Innern, die Verfahren effizienter gestalten, den Lissabon-Vertrag, der uns mit einem ständigen Präsidenten, einem Hohen Vertreter, einer gemeinsamen Außenpolitik, einer größeren Befähigung zu Mehrheitsentscheidungen, einer verstärkten Kooperation, die es einigen Ländern ermöglicht, auf dem gemeinschaftlichen Weg als Wegbereiter voranzueilen, neue Instrumente schenkt, gut zum Einsatz bringen. Wir wollen unseren „Werkzeugkasten“ so gut wie möglich nutzen, um „mit am Tisch sitzen zu bleiben“, um unsere Meinung und unsere

Interessen in einer neuen Weltordnung zu vertreten. Monnet, Schuman und Adenauer wollten damals zu ihrer Zeit als Handlungsträger und nicht als Zuschauer ihrer Zukunft auftreten.

Wir sind 27 Staaten, jeder mit seinen eigenen Sprachen, mit seinen Kulturen, seinen Verfassungsgerichten und seinen Unterschieden. Es geht nicht darum, Unterschiede zu verwischen. Zu vergemeinschaften bedeutet nicht, zu fusionieren. De Gaulle sagte, Europa solle nicht die Völker wie in einem Kastanienmus zerkleinern. Es geht nicht darum, sich zwischen Deutschland oder Europa zu entscheiden, und auch nicht darum, sich zwischen Frankreich oder Europa zu entscheiden. Deutschland und Frankreich gehen miteinander, und gemeinsam gehen wir mit Europa. Die Wahl, vor der wir stehen, ist nicht sonderlich kompliziert. Es gilt, zwischen einem europäischen, unabhängigen, mit unseren amerikanischen Freunden verbündeten Europa oder eben einem Europa, das unter dem Einfluss anderer Großmächte steht, zu wählen. Und seit ich mich für de Gaulle eingesetzt habe, mit Adenauer und all den anderen, habe ich mich entschlossen, dafür zu kämpfen, dass mein Land, unser Kontinent, nie zu einem Zulieferer wird und unter fremdem Einfluss steht. Das, meine Damen und Herren, wollte ich Ihnen heute Abend sagen.

REFORMEN DURCH DEN
VERTRAG VON LISSABON UND
DIE ZUKUNFT EUROPAS

EINFÜHRUNG

Günter Krings

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrter Herr Verfassungsrichter Schluckebier,
verehrte Abgeordnete,
verehrte Frau Generalbundesanwältin Harms,
sehr geehrte Professoren,
sehr geehrte Richter,
sehr geehrter Herr Giuliani,
verehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie alle herzlich zum zweiten Teil der Berliner Rechtspolitischen Konferenz.

Nach dem gestrigen festlichen Abend mit zwei bemerkenswerten Reden von EU-Kommissar Michel Barnier und dem Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung, Herrn Dr. Pöttering, begrüße ich vor allem die neu hinzugekommenen Gäste dieser Konferenz.

Sie, lieber Herr Pöttering, sind aus Ihrer Pflicht zur aktiven Mitwirkung bei dieser Konferenz trotz Ihres hochinteressanten Beitrages am gestrigen Abend noch nicht entlassen. Heute Morgen holt Sie gleichsam Ihre noch junge Vergangenheit als Präsident des Europäischen Parlaments ein, wenn Sie gleich ein Impulsreferat zu den Reformen des Lissabon-Vertrages halten.

Danach wird der Präsident der Robert-Schuman-Stiftung, dem wir das schöne Buchpräsent des gestrigen Abends zu verdanken haben, uns seine Sicht auf die EU nach den Reformen durch den Vertrag von Lissabon mitteilen. Herzlichen Dank, dass Sie den Weg von Paris auf sich genommen haben, um heute hier bei uns zu sein.

Außerdem möchte ich herzlich Professor Torsten Stein vom Europa-Institut der Universität des Saarlandes begrüßen, der im Anschluss an das Referat von Herrn Pöttering einen sicherlich ebenso rechtswissenschaftlichen wie rechtspolitischen Kommentar abgeben wird.

Die diesjährige Rechtspolitische Konferenz ist ganz dem Thema Europa gewidmet. Man kann die Konrad-Adenauer-Stiftung nur zu dieser – mit offenbar besonderer Weitsicht getroffenen – Entscheidung beglückwünschen.

Die Themenwahl selbst stand im vergangenen Jahr noch ganz unter dem Eindruck der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon – ich kann das in etwa einschätzen, weil ich an dieser Entscheidung nicht gänzlich unbeteiligt war. Wohlgermerkt an der Themen-Entscheidung – nicht an der verfassungsgerichtlichen Entscheidung!

Und dieses Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird ohne Zweifel auch Gegenstand lebhafter Debatten unter den verschiedenen Referenten und Diskutanten des heutigen Tages sein. Leider mussten der Autor der letztjährigen Entscheidung, Professor Di Fabio, und auch Professor Landau, ein Mitglied des erkennenden Senats, wegen der aktuellen Ereignisse zu Griechenland absagen, da ihre Präsenz in Karlsruhe erforderlich ist. Mit Professor Eckart Klein und Professor Safferling haben wir aber einen würdigen Ersatz für diese Tagung.

Die Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung hätte aus meiner Sicht auch ihren Zweck verfehlt, wenn sie die Frage nach der Zukunft Europas nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages und der Verkündung des Karlsruher Urteils nicht zum Tagungsschwerpunkt gekürt hätte, denn gerade unter christdemokratischen Juristen und Rechtspolitikern war die Debatte der letzten Monate besonders kontrovers. Kaum voraussehbar bei der Vorbereitung dieser Tagung war allerdings, dass die Europapolitik seit einigen Wochen eine ganz neue Wendung

erfuhr: Die beschriebene „Lissabonner Aktualität“ Europas wird in diesen Tagen von einer „Athener Aktualität“ überlagert. Eine Aktualität übrigens, welche die anwesenden Bundestagsabgeordneten und auch mich heute Vormittag zwingt, an einer namentlichen Abstimmung im Deutschen Bundestag teilzunehmen.

Seit Jahren hat kein europäisches Thema die politische Agenda so deutlich dominiert wie die gegenwärtige Frage nach der Zukunft des Euros und der Gefahren, die ihm von der kulturellen Wiege Europas im östlichen Mittelmeer her drohen.

Die weltweite Finanzmarktkrise hat vor anderthalb Jahren dazu geführt, dass Staaten ihre Banken retten mussten. Nun hat sich die Krisenspirale ein Stück weitergedreht und wir haben mit Griechenland die Situation, dass ein Staat nicht länger Subjekt, sondern Objekt von Rettungsaktionen der Länder der Euro-Zone ist.

Ganz offensichtlich bietet die Finanzmarktkrise im Allgemeinen und ihre aktuelle Zuspitzung im Besonderen sowohl für die Protagonisten als auch für die Kritiker der europäischen Integration noch viel Argumentationsstoff für ihre jeweiligen Positionen: Auf der einen Seite wird deutlich, dass die Bewältigung akuter Krisen und mehr noch die Vorbeugung vor künftigen Krisen eine effektive europäische Zusammenarbeit voraussetzt. Und nicht von ungefähr macht das Stichwort einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ vermehrt die Runde. Auf der anderen Seite kann man jedenfalls Griechenlands Mitgliedschaft in der Währungsunion auch als negatives Paradebeispiel für die Folgen unreflektierter Integrations-schritte und überstürzter europäischer Entscheidungen anführen. Und in diesem Kontext ist es für viele sicher nur ein schwacher Trost, dass vor ziemlich genau einem Jahrzehnt die Bundestagsfraktion von CDU und CSU aus der Opposition im Deutschen Bundestag heraus dringend vor der Aufnahme der Griechen in den Euro-Raum gewarnt hatte. Für die Frage, ob eine schnellere oder eine entschleunigte Integration vorzuziehen ist, wird uns die Griechenland-Krise wohl auf Jahre hinaus Diskussionsstoff bieten.

Es geht im Falle Griechenlands jedenfalls nicht um ein bloß währungs- und finanzpolitisches Fachproblem. Mit der Griechenland-Krise rücken plötzlich wieder ganz fundamentale Fragen auf die Agenda:

- Was bedeutet und wie weit geht die europäische Solidarität?
- Sollte ein Land aus der gemeinsamen Währung ausgeschlossen werden können?
- Brauchen wir neben einer gemeinsamen Währung auch eine gemeinsame Wirtschaftsregierung?
- Oder sollten wir uns vielleicht künftig durchgängig für ein Modell der abgestuften Integration entscheiden?

Das alles sind Fragen, die sinnvollerweise nicht unter dem Druck der Tagespolitik diskutiert werden können. Dafür braucht man Muße, Sachverstand und einen idealen Gastgeber. Kurzum, man braucht einen Ort wie die Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Deshalb möchte ich mich auch ganz herzlich bei Ihnen, lieber Herr Pöttering – nun wieder in Ihrer Rolle als Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung – und bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Konrad-Adenauer-Stiftung, allen voran Dr. Michael Borchard und Dr. Ralf Thomas Baus bedanken, dass sie einmal mehr diesen wunderbaren Ort der intensiven rechtspolitischen Diskussion geschaffen haben.

Diese Konferenz findet nun schon zum fünften Mal hier in Berlin statt und ich glaube, diese Zahl berechtigt uns dazu, von einer wirklichen Institution in unserer Hauptstadt zu sprechen, die die politische Debatte in Deutschland und Europa mit prägt und gestaltet. Haben Sie herzlichen Dank dafür.

Das erste Thema heute Morgen sind die Reformen des Vertrages von Lissabon und die Zukunft Europas. Gestern Abend haben Herr Barnier und Herr Dr. Pöttering dazu bereits viel Wichtiges gesagt und ich möchte nun zur Einführung unserer heutigen Vorträge und unserer Diskussion nur ein paar erste Aspekte ansprechen, die mir besonders wichtig erscheinen.

Mit dem Lissabon-Vertrag haben wir ein Jahrzehnt der europäischen Agonie überwunden. In Abwandlung des berühmten Zitats von Mark Twain könnte man über die Zeit unmittelbar vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon vielleicht sagen: „Berichte über den Tod Europas waren stark übertrieben.“ Letztlich hat sich bei allen die Erkenntnis durchgesetzt, die schon Benjamin Franklin einst formulierte: „We must all hang together or most assuredly we will all hang separately.“

Jetzt öffnet uns der Vertrag den Weg zu einem demokratischeren, bürgernäheren und handlungsfähigeren Europa. Er macht Europa transparenter, legt Kompetenzen klar fest, integriert die nationalen Parlamente und eröffnet allen Bürgern die Möglichkeit einer unmittelbaren Beteiligung am europäischen Projekt. Der Vertrag von Lissabon schafft eine neue institutionelle Ordnung für die Führung der EU.

Der vielleicht größte Gewinner ist das Europäische Parlament: Ohne das EU-Parlament geht jetzt fast nichts mehr; bei rund 95 Prozent aller EU-Gesetzgebungsverfahren wird es nun mitentscheiden. Darüber wird Hans-Gert Pöttering gleich noch ausführlich sprechen.

Nur allein mit dem Vertrag ist es selbstverständlich nicht getan. Die neue Vertragsordnung muss von uns allen jetzt mit Leben gefüllt werden. Das Europäische Parlament muss seinen Kompetenzzuwachs nutzen, ebenso wie die nationalen Parlamente ihre neuen Mitspracherechte mit Leben füllen müssen. Und auch die Bürgerinnen und Bürger können jetzt die Chance ergreifen, mit dem neuen Europäischen Bürgerbegehren an der EU-Gesetzgebung unmittelbar teilzuhaben.

Ich habe den Eindruck, dass das EU-Parlament mit seinen weitreichenden Mitentscheidungsrechten und seinem schon jetzt spürbar gewachsenen Selbstbewusstsein zu einer wirkungsvollen Kontrollinstanz des Rates und der Kommission wird. So sehr ich auch die Entscheidung des EU-Parlaments zum SWIFT-Abkommen in der Sache kritisiere, sie zeigt doch, dass das Parlament seine gestiegene Bedeutung kraftvoll einsetzen wird. Und das ist positiv. Ich hoffe, dass diese Kraft auch bald in die richtigen Bahnen gelenkt wird!

Deutschland konnte den Lissabon-Vertrag erst ratifizieren, nachdem das Bundesverfassungsgericht seine Verfassungskonformität festgestellt hatte. Das Urteil enthält vor allem in seinem Tenor viele richtige Punkte, wie etwa die Stärkung der Beteiligungsrechte und der Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages bei der europäischen Rechtsetzung. Und als Abgeordneter, der im letzten Sommer an der Neuformulierung der Begleitgesetze beteiligt war, habe ich diese Arbeit zwar nicht als ein „Nachsitzen“ empfunden, aber mich doch gefragt, warum wir als Parlament nicht von uns aus und ohne eine Aufforderung des Gerichts entsprechend starke Mitwirkungsrechte von der Regierung eingefordert hatten.

Aber gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil weitreichende Ausführungen dazu gemacht, wie weit die europäische Integration überhaupt noch gehen darf und wann sie grundgesetzwidrig wird.

Das Bundesverfassungsgericht will die EU in ihrer vertraglich festgeschriebenen Grundstruktur als lediglich von Staaten getragene Einrichtung erhalten und eine schleichende Verstaatlichung verhindern. Im Mittelpunkt stehen mit Blick auf die Mitgliedstaaten der Souveränitätsbegriff, die Herrschaft über die Verträge, die Kompetenz-Kompetenz und die – im Urteil so bezeichnete – „Verfassungsidentität“.

In Richtung der EU argumentiert das Bundesverfassungsgericht mit dem Vertragscharakter der Grundordnung, der lediglich abgeleiteten öffentlichen Gewalt und dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.

Über allem steht die Wahrung der demokratischen Legitimation im Integrationsprozess. Trotz der auch von Karlsruhe anerkannten Fortschritte im Lissabon-Vertrag bescheinigt das Bundesverfassungsgericht der EU ein mangelndes demokratisches Legitimationsniveau. Die Betrachtungen münden schließlich in der zuvor vom Bundesverfassungsgericht noch offengelassenen Beantwortung der Frage, ob das Grundgesetz die Umwandlung der EU in einen Bundesstaate erlaubt. Die Antwort lautet nun: nein.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Lissabon-Entscheidung einen ganz neuen Ton getroffen. Bislang war es immer so, dass das Bundesverfassungsgericht uns Politikern Leitlinien für die Fortschreibung der europäischen Integration mitgegeben hat, aber keine starren Grenzen. Das Lissabon-Urteil geht jetzt einen Schritt weiter und schreibt ein Modell der Integration als verfassungsrechtlich notwendig vor. Man muss kein Prophet sein, um sich vorstellen zu können, dass uns das irgendwann noch einmal in ernsthafte Schwierigkeiten bringen könnte. Denn wenn das Verfassungsgericht hier die Verfassungsidentität wohl auch im Sinne von Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes definiert, so ist am Ende nicht nur das Gericht aufgefordert, weitere Schritte der europäischen Integration zu stoppen, die diese nationale Ordnung verletzen – selbst wenn diese etwa auf einer nationalen Volksabstimmung basieren sollten.

In einem Spannungsverhältnis dazu steht freilich die besondere Rolle des deutschen Parlaments für die europäische Integration – wie sie das Bundesverfassungsgericht selbst ja auch betont. Hier sind die Entschei-

dungen darüber zu treffen, welche Richtung Europa einschlagen soll. Bei aller persönlichen Skepsis gegen manche Integrations- und Erweiterungsschritte der EU hat mich bei der Lektüre des Urteils schon die Frage beschäftigt, ob denn die Mütter und Väter des Grundgesetzes wirklich einen europäischen Bundesstaat ausschließen wollten. Und als Vorsitzender des Bundesarbeitskreises christlich-demokratischer Juristen habe ich mich ferner gefragt, ob frühere Inhaber zentraler Ämter in der CDU denn wirklich in Verfassungs-Vergessenheit handelten, als sie bis in die 1970er Jahre hinein den europäischen Bundesstaat als Ziel in Parteiprogramme hineinschrieben.

Nach meiner Auffassung sollten Ziel, Richtung, Geschwindigkeit und Grenzen der europäischen Integration politische und nicht primär verfassungsrechtliche Entscheidungen sein. Für uns Politiker bedeutet das selbstverständlich umso mehr Verantwortung und dabei dürfen wir uns auch nicht allein von einer europäischen Euphorie leiten lassen.

Einer der Knackpunkte Europas nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird wohl das veränderte Kräftespiel der Institutionen sein. Es ist offensichtlich, dass es Überschneidungen zwischen der Position des Ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und der des turnusmäßig wechselnden Vorsitzenden des Europäischen Rates gibt. Hinzu kommen dann noch die Vizepräsidentin der Kommission und die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Ich habe den Eindruck, es herrscht allenthalben eher mehr als weniger Verunsicherung und Verwirrung, wer denn jetzt eigentlich für die Europäische Union spricht. Aber das ist noch eine der geringeren Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht. Die Annahme liegt nahe, dass die nun mit dem Vertrag von Lissabon geschaffene Ordnung kein Endpunkt, sondern nur eine Zwischenstation ist.

Trotz der Fortschritte im Lissabon-Vertrag ist etwa die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Vergleich zu vielen anderen Politikbereichen noch immer völlig unterentwickelt.

Die Europäische Union befand sich schon von Anfang an in einem ständigen Wandel. In einer immer komplexer werdenden Welt nehmen die Herausforderungen für unseren Kontinent weiter zu. Diesen Herausforderungen müssen sich die Mitgliedstaaten und die Institutionen der EU immer wieder aufs Neue stellen.

Europa muss in den nächsten Jahren viele entscheidende Fragen beantworten:

- Wie können wir erfolgreich die Interessen Europas und unser gemeinsames Wertefundament in einer globalisierten Welt vertreten?
- Wie erhalten wir Europa als eine der innovativsten und wirtschaftsstärksten Regionen der Weltwirtschaft – oder besser: Wie gewinnen wir diese Position zurück?
- Wie stellen wir unsere Energieversorgung auf erneuerbare Energien um, ohne unsere Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden?
- Wie erhalten wir uns und vor allem den nachfolgenden Generationen den Wohlstand in Frieden und Sicherheit?
- Wie begegnen wir dem demographischen Wandel und der dramatischen Alterung fast aller Gesellschaften in Europa?

Über diese Fragen nachzudenken hieße eigentlich, schon jetzt über den Vertrag von Lissabon hinaus zu denken. Nach den deprimierenden Erfahrungen mit den Bemühungen um einen Verfassungsvertrag, die nach vielen Rückschlägen und nahezu einem Jahrzehnt mühsamster Verhandlungen jetzt endlich im Lissabon-Vertrag mündeten, treibt der bloße Gedanke an eine weitere Vertragsrevision aber selbst den begeistertsten Europäern inzwischen nur noch Schweißperlen auf die Stirn. Umso wichtiger erscheint es daher, dass sich Europa nun zunächst einer anderen Aufgabe stellt – ja, dass wir gemeinsam uns dieser Aufgabe stellen: Die EU muss wieder die Akzeptanz der Mehrheit seiner Bürger finden.

Roman Herzog, den wir bei der letzten Rechtspolitischen Konferenz geehrt haben, hat auf die Gefahr, die Zustimmung der Menschen zu dem Ideal der europäischen Integration zu verlieren, im Januar 2010 in einem bemerkenswerten Aufsatz in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* hingewiesen.¹ Und er hat recht: Die Skepsis vieler Unionsbürger gegenüber Europa muss uns Sorge bereiten. Bei der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahr 1979 betrug die Wahlbeteiligung noch 63 Prozent. Danach ist sie bei jeder Wahl gesunken. Bei der letzten Europawahl lag sie nur noch bei 43 Prozent. Das zeigt eigentlich ein Paradoxon, denn das Europäische Parlament hat heute echte Mitspracherechte und viel mehr Macht als damals – und trotzdem scheint es die Bürger immer weniger zu interessieren.

Nichts wäre ungünstiger, als jetzt, nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, zu glauben, wir könnten Europa einfach verwalten. Europa muss gestaltet werden – heute noch genauso wie vor sechzig Jahren bei der Verkündung des Schuman-Plans.

Wenn wir die Bürger aber wieder für Europa gewinnen wollen, dann wird das heute nicht mehr durch abstrakte Ideen, sondern nur durch möglichst konkrete politische Entscheidungen gelingen. Und auch nur dann, wenn es den Bürgern unmittelbar einleuchtet, welchen Mehrwert im konkreten Fall eine Entscheidung gerade auf europäischer statt auf nationaler oder regionaler Ebene bietet.

Wo, wenn nicht auf dieser Rechtspolitischen Konferenz, sollten wir deshalb auch über die Auswirkungen Europas auf die Rechts- und Justizpolitik der Mitgliedstaaten nachdenken? Denn der Vertrag von Lissabon verändert das Umfeld für die Rechts- und Justizpolitik in fundamentaler Weise.

Wir werden uns heute Nachmittag ausführlich mit dem Thema Strafrecht befassen. Und aus Sicht der Rechtspolitik berühren wir damit eine ganz entscheidende Stelle des Vertrages von Lissabon. Ich habe dabei vor allem die bisher geltende intergouvernementale Zusammenarbeit und die Einstimmigkeitsregel im Bereich Strafrecht und Polizei im Blick, die nun durch ein qualifiziertes Mehrheitsentscheidungsverfahren im Rat ersetzt wird. Damit werden die Justizthemen die wahrscheinlich größte „Wachstumsbranche“ in der EU.

Das heißt im Klartext: Deutschland kann jetzt im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit überstimmt werden. Diese Veränderung wird es natürlich leichter machen, auf europäischer Ebene Beschlüsse zu fassen, aber unsere nationale Rechtspolitik und die Justiz stehen vor der Aufgabe, die damit verbundenen immensen Herausforderungen zu bewältigen.

Die Umstellung der Entscheidungsverfahren wird dazu führen, dass wir hier gelegentlich etwas umsetzen müssen, dem die Bundesregierung in Brüssel nicht zugestimmt hat und das die Mehrheit des Deutschen Bundestages ablehnt.

Es werden dann wir Rechtspolitiker sein, die der deutschen Öffentlichkeit erklären müssen, warum es zugunsten einer tieferen Integration trotzdem richtig ist, europäische rechtspolitische Vorgaben umzusetzen, die wir gar nicht gewollt haben, für die Deutschland nicht gestimmt hat und die vielleicht wertvolle Regeln unserer Rechtsordnung umgestalten. Dass es selbst einer Justizministerin schwerfallen kann, das notwendige Verständnis für die Geltung des Europarechts aufzubringen, sehen wir derzeit etwa am Beispiel der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung.

Es wird künftig die Aufgabe der deutschen Rechtspolitik sein, noch frühzeitiger als bislang die Rechtsetzungsprozesse auf EU-Ebene aufmerksam zu verfolgen, inhaltlich zu begleiten und schlussendlich für unsere Überzeugungen zu werben.

Der Vertrag von Lissabon macht uns diese Aufgabe aber auch leichter, weil jetzt alle nationalen Parlamente frühzeitig über neue Gesetzesvorhaben der EU informiert werden müssen und erstmals auch direkte Mitsprache- und Klagemöglichkeiten bei der Rechtsetzung haben.

Egal wie man den Vertrag von Lissabon wertet und wie man zu den Vorgaben und Hinweisen des Bundesverfassungsgerichts steht – wichtig scheinen mir angesichts der immensen Herausforderungen der Gegenwart zwei europapolitische Herausforderungen zu sein: Zum einen geht es darum, die neuen Handlungsspielräume juristisch auszuloten. Und zum anderen kommt es darauf an, diese pragmatisch und klug politisch zu füllen. Bei beidem sind die Juristen gefordert: Sie müssen für eine widerspruchsfreie und in sich schlüssige Rechtsordnung sorgen.

Ich bin zuversichtlich, dass unsere heutige Tagung hierzu wichtige Beiträge leisten kann. Mit dieser Erwartung darf ich das Panel „Reformen durch den Vertrag von Lissabon und die Zukunft Europas“ eröffnen und Ihnen, lieber Herr Pöttering, das Wort erteilen.

1| Herzog, Roman / Bolkenstein, Frits / Gerken, Lüder: *Die EU schadet der Europa-Idee*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.01.2010.

EUROPA – PRO SALUTE OMNIUM?

REFORMEN DURCH DEN VERTRAG VON LISSABON

Hans-Gert Pöttering

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich darf Sie auch heute Vormittag hier in unserer Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung sehr herzlich begrüßen. Es ist schön, dass diese wichtige Tagung, die fünfte Rechtspolitische Konferenz, hier in Berlin stattfindet. Ich darf Ihnen allen sehr herzlich für Ihren Beitrag dazu danken.

Ganz besonders freue ich mich, dass zu dem Thema „Europa – pro salute omnium?“ und zu den Reformen des Vertrages von Lissabon gleich der Präsident der Robert-Schuman-Stiftung aus Paris, Herr Jean-Dominique Giuliani, und danach Herr Professor Torsten Stein vom renommierten Europa-Institut der Universität des Saarlandes zu uns sprechen werden. Auch Ihnen noch einmal ein herzliches Willkommen.

Wenn man als Praktiker – wenn Sie gestatten, dass ich mich so bezeichne – die Entwicklung der Europäischen Union als Abgeordneter seit 1979 begleiten durfte, dann weiß man, dass es ein unglaublich weiter, aber auch ein sehr erfolgreicher Weg war. Zum Europäischen Parlament werde ich gleich noch etwas sagen. Ich möchte nun beginnen mit dem Vertrag von Lissabon und deren Vorgängern – der Verfassung und dem Vertrag von Nizza.

Im Dezember 2000 kam der französische Staatspräsident Jacques Chirac ins Europäische Parlament nach Straßburg und berichtete über den Gipfel von Nizza. Für das Europäische Parlament war Nizza kein Erfolg, weil unsere Kompetenzen im Wesentlichen nicht erweitert wurden. Nizza hatte es geschafft – das erkennen wir an –, Zahlenverhältnisse festzulegen für die Abstimmungsverfahren im Rat und für die Stimmen, die die jeweiligen Mitgliedsländer im Europäischen Parlament haben sollten. Es war eine Vorbereitung auf die Erweiterung der Europäischen Union. Unsere Fraktion, die größte Fraktion, die Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischen Demokraten – die britischen Konservativen waren damals noch dabei; sie haben uns verlassen, was ich für einen großen strategischen Fehler halte, aber das ist ein anderes Thema – war gespalten in der Beurteilung von Nizza. Diejenigen Parteien in unserer Fraktion, die auf nationaler Ebene in ihrer Hauptstadt regierten, wie die Spanier mit Ministerpräsident José María Aznar, haben „Ja“ zu Nizza gesagt. Andere wie wir, die CDU/CSU, die wir unsere Erwartungen nicht erfüllt sahen und in der Opposition waren, haben „Nein“ gesagt. Ich erinnere mich, wie schwierig es für den Fraktionsvorsitz nun war, die Geschlossenheit der Fraktion darzustellen vor dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac. Ich habe den Weg darin gesucht, dass ich Nizza kritisiert habe. Ich wollte natürlich am Ende auch eine Zustimmung zu Nizza, denn man handelt ja verantwortlich. Daher haben wir damals gesagt, dass unsere endgültige Antwort davon abhängen wird, was nach Nizza kommt.

Dann gab es unter Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing den Konvent, der eine sehr transparente Veranstaltung war. Es gab eine sehr gute Zusammenarbeit von Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, des Deutschen Bundestages, der Länderparlamente und weiterer wichtiger Gruppen aus Politik und Gesellschaft.

Das Ergebnis war der Verfassungsvertrag, der an Referenden in Frankreich und den Niederlanden scheiterte – übrigens aus völlig unterschiedlichen Gründen. Es wurden Fragen damit verbunden, die mit der Verfassung gar nichts zu tun hatten. In Frankreich gab es im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie die Diskussion um den polnischen Klempner, von dem man befürchtete, dass er dem französischen Klempner den Arbeitsplatz wegnimmt, obwohl es einen großen Bedarf an Klempnern in Frankreich gibt: Experten sagen, es fehlen 5.000 Klempner. Die Psychologie aber ist etwas sehr Entscheidendes – und das ist das

Schwierige in Europa. Dann gab es das Nein auch in den Niederlanden. Ich erinnere mich, dass der damalige Außenminister der Niederlande, ein Christdemokrat, gesagt hat: Der Vertrag ist tot. Daraufhin habe ich ihm gesagt: Wie können Sie eine solche Stellungnahme abgeben? Wir müssen, solange es eine Chance gibt, dafür kämpfen, dass der Vertrag Wirklichkeit wird. Am Ende haben wir dann den Vertrag von Lissabon bekommen. Es waren viele, auch in persönlichen Gesprächen, die mir sagten: Der Vertrag ist tot.

Wir aber haben weitergekämpft – und das ist das Kernelement europäischer Politik, dass man nicht nur Überzeugungen hat, sondern den Willen, sich für sie stark zu machen. Ohne Überzeugung können Sie gar nichts machen. Sie werden gelegentlich für naiv gehalten, aber das muss man ertragen. Helmut Kohl hat das schöne Wort gesagt: „Die Visionäre sind die eigentlichen Realisten.“ Ich finde, er hat am Ende Recht behalten, und er hat es in beeindruckender Weise am 5. Mai 2010 in Ludwigshafen bei der Feier zu seinem Geburtstag noch einmal gesagt.

Und Sie brauchen einen langen Atem. Man darf die Hoffnung erst aufgeben, wenn die Hoffnung wirklich gestorben ist, aber solange Glut da ist, muss man für Europa kämpfen. Das ist meine Erfahrung in diesen vielen Jahren, dass man einen Weg mit Geduld gehen muss und dass man immer die Weisheit und auch die Klugheit haben sollte, zu wissen, wann man leidenschaftlich und wann man geduldig sein muss. Vielleicht war bei unserer gestrigen Abendveranstaltung die europäische Euphorie etwas zu stark ausgeprägt, aber wir müssen uns auch immer wieder selbst Mut machen, nicht aus Naivität, sondern um die Grundlagen wieder zu erkennen und auch den Mut und die Geduld zu haben, das als richtig Erkannte zu vertreten.

Was ist wichtig im Vertrag von Lissabon? Dass unsere Grundwerte uns und die Institutionen in der Europäischen Union gemeinsam binden, dass wir die Möglichkeit haben, der Europäischen Konvention der Menschenrechte beizutreten, dass es eine Bürgerinitiative geben kann mit einer Zustimmung von einer Million Bürgerinnen und Bürgern – das sind 0,2 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union, also eine doch sehr weitgehende Möglichkeit der Bürgerinitiative, um die Kommission zu einem bestimmten Handeln aufzufordern. Dass das Subsidiaritätsprinzip klar ausgefüllt ist und die nationalen Parlamente eine sehr entscheidende Rolle bekommen. Meine Erfahrung ist, dass es im Wesentlichen

auch keinen Widerspruch zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament gibt. In meiner Amtszeit haben wir sieben Konferenzen zu europapolitischen Themen durchgeführt und sind am Ende immer zu gleichen Ergebnissen gekommen.

Sie kennen die Aufteilung der Gesetzgebung in der Europäischen Union: ausschließliche Zuständigkeit der Gesetzgebung in den Bereichen Zollunion, gemeinsame Handelspolitik oder Wettbewerb, ergänzende Zuständigkeiten und dann schließlich die geteilte Zuständigkeit.

Ich bin 1979 gefragt worden: „Warum kandidieren Sie für das Europäische Parlament? Sie haben doch gar nichts zu sagen.“ Meine Antwort war: Wenn Deutschland eine Zukunft haben will oder Europa eine Zukunft haben will, dann brauchen wir ein starkes, demokratisches Europa. Das Europäische Parlament wird sich seine Kompetenzen erkämpfen. Mit dem Vertrag von Lissabon haben wir unser Mitentscheidungsrecht auf nahezu hundert Prozent der europäischen Gesetzgebung ausgeweitet.

Bereits ohne den Vertrag von Lissabon war das Europäische Parlament maßgeblicher Gesetzgeber in der Frage des Klimaschutzes. Ich habe am 23. April 2009 für das Europäische Parlament die europäische Klimaschutzgesetzgebung unterschrieben. Wir, die Europäische Union, haben in einer für die Zukunft unserer Erde fundamental bedeutsamen Frage die Führung übernommen und ich wundere mich manchmal, dass wir so zögerlich sind, da wo wir gut sind als Europäer, dieses auch zu sagen und in der Öffentlichkeit zu vertreten.

Die Frage der Außenpolitik: Natürlich ist die Außenpolitik eine Domäne der Regierung – nach wie vor. Aber über den Haushalt der Europäischen Union und auch über die Zustimmung zu internationalen Verträgen hat das Europäische Parlament ein großes Mitentscheidungsrecht. Ich habe gestern Morgen im Gebäude des Europäischen Rates nach einem Gespräch mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, durch Zufall einen israelischen Minister getroffen. Wir haben ein paar Worte getauscht, weil der mir bekannte israelische Botschafter dabei war. Israel möchte seinen Status im Verhältnis zur Europäischen Union verbessern. Dazu braucht man die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Das gibt dem Europäischen Parlament die Möglichkeit, auch von unseren Freunden in Israel zu fordern, die Siedlungspolitik in Ost-Jerusalem und in den palästinensischen Gebieten nicht mehr so weiter zu

führen, wie das in der Vergangenheit der Fall war. Das heißt, auch in diesen Fragen der Außenpolitik haben wir eine entscheidende Rolle zu spielen. Der US-amerikanische Vizepräsident Joe Biden, der gestern Mittag im Europäischen Parlament gesprochen hat, hat auch ausdrücklich noch einmal diese Rolle des Europäischen Parlaments anerkannt, so dass auch die Amerikaner wissen, dass es dieses Europäische Parlament nicht nur gibt, sondern dass es einflussreich ist.

In der Agrarpolitik, die 40 Prozent der Haushaltsmittel von etwa 120 Milliarden Euro beansprucht, ist die Aufteilung in obligatorische und nicht obligatorische Mittel aufgehoben worden. Auch das Europäische Parlament hat jetzt die Mitgesetzgebung bei der Agrarpolitik.

Nun zur Kommission: Sie alle wissen, dass der Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten von den Staats- und Regierungschefs unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament vorgeschlagen wird. Dass es dazu kam, war ein langer Weg. Warum war es ein langer Weg? Erinnern Sie sich an 1999. Wir, die Europäische Volkspartei, wurden erstmalig mit Abstand die größte Fraktion im Europäischen Parlament. Die Staats- und Regierungschefs schlugen dann Romano Prodi – der mal Christdemokrat war, sich dann aber anders orientiert hat – als Kandidaten für das Amt des Präsidenten vor. Ich war am 13. Juli 1999 zum Fraktionsvorsitzenden gewählt worden und hatte noch nicht die politische Kraft, mich dem zu widersetzen. Ich habe mir damals geschworen, wenn ich 2004 noch etwas zu sagen habe, dann werden wir das nicht akzeptieren. Wir haben die Zustimmung der Abgeordneten der EVP-Fraktion dadurch erleichtert, indem wir mit Romano Prodi eine institutionelle Vereinbarung getroffen haben, in der er uns zusicherte, dass er – für den Fall, dass ein Mitglied der Kommission sich fehlverhält – bereits vor der Bestellung der Kommission jedes Mitglied fragt: Werden Sie zurücktreten, wenn ich Sie dazu auffordere? Die Kommission Santer hätte ihre Arbeit bis zum Ende durchführen können, wenn Präsident Jacques Santer die Möglichkeit gehabt hätte, einzelne Mitglieder der Kommission zu entlassen, was damals, im März 1999, aber nicht möglich war, weil der französische Staatspräsident das verhindert hatte. Romano Prodi ist auf unsere Bedingungen eingegangen, und so haben wir ihn am Ende bestätigt.

Dann kam 2004 – der Vertrag von Lissabon war noch nicht in Kraft. Die Staats- und Regierungschefs wollten auf Initiative von Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder den belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt vorschlagen – einen ehrenwerten Mann, dessen Europabild ich im Großen und Ganzen teile, der aber nicht das Ergebnis der Wahl von 2004 repräsentierte. Dem haben wir uns widersetzt und am Ende einen von uns, José Manuel Durão Barroso, durchgesetzt. Wir haben also 2004 schon praktisch verwirklicht, was jetzt im Vertrag steht, und zwar dass die Staats- und Regierungschefs das Wahlergebnis bei dem Vorschlag für den Kommissionspräsidenten berücksichtigen müssen.

Gestatten Sie mir nun ein kritisches Wort zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Frage der Legitimität des Europäischen Parlaments zu sagen.

Es verwundert mich, dass laut Urteil die Stimmenungleichgewichte – ein deutscher Abgeordneter des Europäischen Parlaments vertritt 857.000 Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, einer aus Malta 67.000 – unter anderem zum Anlass genommen werden, dem Europäischen Parlament eine mangelnde Legitimität zu bescheinigen, und dass dieses Ungleichgewicht der Repräsentanz von Abgeordneten und Bürgern nur bei den sogenannten Zweiten Kammern akzeptiert wird. Warum akzeptiert man es bei den Zweiten Kammern? Warum stellt man auch das nicht in Frage? Es gibt doch keine Unterschiedlichkeit der Legitimation, wenn man dieses Argument verwendet. Wenn man den US-Senat betrachtet, so hat jeder Staat der USA zwei Senatoren. Ein Abgeordneter aus Malta vertritt etwa nur ein Zwölftel an Bürgerinnen und Bürgern im Vergleich zu einem deutschen Abgeordneten. Kalifornien verfügt über rund 37 Millionen Einwohner, so dass die beiden kalifornischen Senatoren jeweils rund 18,5 Millionen Bürger vertreten; die beiden Senatoren aus dem mit rund 540.000 Einwohnern einwohnerärmsten Staat Wyoming dagegen nur jeweils 270.000 Einwohner, was in etwa einem Achtundsechzigstel entspricht. Warum kritisiert man das nicht?

Das Bundesverfassungsgericht hat einmal gesagt: Die Europäische Union ist etwas *sui generis*. Ja, sie ist etwas *sui generis* und deswegen muss man das, wie ich finde, auch in die Kalkulation mit einbeziehen. Und das Bundesverfassungsgericht sagt: Die Europäische Union hat keine Staats-

qualität – dem stimme ich ausdrücklich zu. Aber auf der anderen Seite werden herkömmliche staatsrechtliche Kriterien genau an diese Europäische Union angelegt – und das halte ich für einen Widerspruch. Da meine zwanzig Minuten fast um sind, will ich noch kurz etwas zur kommunalen Selbstverwaltung sagen. Wir waren leidenschaftlich dafür, das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in den Lissabon-Vertrag mit hineinzuschreiben. Weil es darum geht, historisch gewachsene Strukturen auf kommunaler Ebene zu erhalten und nicht alles unter den Gesichtspunkten der Wirtschaft und des Wettbewerbs gleichzuschalten. Natürlich ist das im Einzelfall ein Spannungsverhältnis, aber wenn man sich auch für das historisch Gewachsene entscheiden will, dann ist es von großer Bedeutung, dass wir die kommunale Selbstverwaltung haben.

Gestatten Sie mir ein abschließendes Wort: Es ist wichtig, dass es eine Grundlage gibt für europäisches und internationales Handeln. Und dass das Recht die Macht hat und nicht die Macht das Recht, das ist das historisch Neue in Europa und ich finde, dass es eine unglaublich große Errungenschaft ist. Das alles bleibt aber unvollständig, wenn nicht die menschliche Komponente hinzukommt, die politische und die psychologische Komponente – und die besten Institutionen. Die Herausforderung, vor der wir in diesen Tagen stehen, ist, dass die Verträge alleine nicht ausreichen, sondern dass man Vertrauen zwischen den politischen Akteuren braucht.

Es ist ganz wichtig, dass auch zwischen Deutschland und Frankreich, zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, Vertrauen besteht. Die gute Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich darf aber nie etwas Ausschließliches sein, denn wenn es als etwas Ausschließliches verstanden wird und man die anderen 25 Regierungen nicht mit einbezieht, dann ist das kontraproduktiv. Und darum ist mein Rat, dass wir als Deutsche immer eine gute freundschaftliche Zusammenarbeit mit Frankreich, auch gemeinsame Initiativen mit Frankreich, aber keine Dominanz dieser beiden Staaten in der Europäischen Union im Blick haben sollten. Denn sonst würde sich die Psychologie in der Europäischen Union ziemlich schnell verändern und die anderen würden den Weg, den wir gehen wollen, nicht mitgehen.

Und der Weg, den wir gehen wollen, ist, dass wir die Herausforderungen, vor denen wir stehen, gemeinsam bewältigen. Deswegen ist und bleibt der Satz von Jean Monnet richtig: „Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts dauerhaft ohne Institutionen.“

Und jetzt ist es mir eine Freude, Jean-Dominique Giuliani zu bitten, das Wort zu ergreifen.

Vielen Dank!

DIE VISION VON 1950 UND DIE ZUKUNFT EUROPAS

Jean-Dominique Giuliani

Am 9. Mai 2010 feierten wir den 60. Jahrestag des Schuman-Plans, der den Weg für das europäische Aufbauwerk bereitet hat. Als Präsident der Robert-Schuman-Stiftung und Beobachter der europäischen und im Besonderen der deutschen und französischen Politik möchte ich mich im Folgenden unter anderem auch auf die Vision Europas von 1950 beziehen.

Wir haben von den Gründervätern Europas – hierzu zählen für mich gleich an erster Stelle Konrad Adenauer und Robert Schuman – sehr wertvolle Güter geerbt: den Frieden, die Freiheit, den Wohlstand und die Zusammenarbeit zwischen unseren Staaten. Es war für die Gründerväter nicht immer einfach. Sie haben große politische Risiken auf sich genommen, sich dadurch der Logik und den politischen Regeln der damaligen Zeit widersetzt. Das ist ihnen gelungen, weil sie ungewöhnlich mutig waren und sich vom politischen Tagesgeschäft, von dem, was damals politisch und juristisch machbar erschien, sogar von den damals vorherrschenden Nationalgefühlen losgelöst haben. Und was daran nahezu magisch anmutet, ist der Umstand, dass die Völker sich ihrer Vision angeschlossen und sie darin gar bestärkt haben. Wir haben dieses Erbe verwaltet und ich glaube, wir können auf

die geleistete Arbeit stolz sein. Viele ihrer Träume von damals sind heute Wirklichkeit geworden. Das hat uns in unseren Ländern in wirtschaftlicher, diplomatischer und politischer, sogar in innenpolitischer Hinsicht viel gebracht. Doch wir erleben heute, wie sich das Rad der Geschichte so schnell dreht, dass wir darüber unseren Ursprung vergessen.

Die Wiedervereinigung Deutschlands und des Kontinents ist noch gar nicht so lange her. Sie ist Anlass zu unermesslicher Freude. Der Grad des Wohlstands, den Europa erreicht hat, ist ein Fakt, der damals – 1950 – in Europa undenkbar gewesen wäre.

Was geschaffen wurde, ist beachtlich und ohne den voranschreitenden Integrationsprozess wären unsere Volkswirtschaften heute nicht das, was sie sind. Natürlich geschehen heutzutage große Veränderungen in der Welt. Ihre Auswirkungen erscheinen mir genauso beachtlich zu sein wie einst, aber sie sind eben anders. Ich rede von friedlichen, weitestgehend wirtschaftlichen, doch in Wahrheit rundum politischen Veränderungen. Das beweist die Krise Griechenlands, die uns gezwungen hat, schnell zu reagieren und überstürzt unsere Regeln zu ändern, um den Euro und die Europäische Union zu bewahren. Ich fürchte, in Zukunft wird es in unserer so schnelllebigen Welt voller Ungewissheiten noch öfter dazu kommen, dass uns Katastrophen dieser Art heimsuchen und uns vor juristische und verfassungsrechtliche Probleme stellen.

Die Frage, die ich stellen möchte, lautet wie folgt: Sind wir inmitten all dieser Ereignisse der Botschaft der Gründerväter von einst treu geblieben? Sind wir heute, so wie einst Adenauer und Schumann, in der Lage, uns kaum vorstellbare Entwicklungen auszumalen und ebenso mutige und visionär erdachte Entscheidungen für unsere Kinder und Enkelkinder zu treffen?

Wenn wir uns das heutige Europa anschauen, überkommen uns mitunter Zweifel, ob wir wirklich gute Visionäre sind. Die Europäische Union erzeugt mit ihren 27 Mitgliedstaaten das größte Bruttoinlandsprodukt der Welt. Dennoch waren wir auf dem Klimagipfel in Kopenhagen 2009 noch nicht einmal in der Lage, unsere großen Partner in der Welt für unsere Umweltziele zu gewinnen, von denen die Zukunft unseres Planeten abhängt. Wir haben eine Wirtschafts- und Finanzkrise zu meistern, die andernorts aufgrund von exzessiven Finanzpraktiken, die wir im eigenen Land aufs Härteste verurteilen, entstanden ist. In vielen Be-

reichen besteht innerhalb der Europäischen Union kein Konsens. Schon eine Vulkanaschewolke legte für fünf Tage 140.000 Flüge lahm, da keine Einigung über eine gemeinschaftliche Luftraumkontrolle erzielt werden konnte. Unser Zögern in Bezug auf den Umgang mit der Krise in Griechenland – auch wenn es für seine Situation selbst verantwortlich ist und lediglich zwei Prozent der europäischen Bevölkerung ausmacht – mündete darin, dass wir unsere Portemonnaies zückten, um 110 Milliarden Euro auf den Tisch zu blättern.

Dem Lissabon-Vertrag, nach meiner Auffassung ein zurückhaltender Fortschritt, wird von unseren eigenen Juristen in Frankreich und in Deutschland widersprochen. Dies obwohl er wichtige, obgleich unvollständige Antworten auf die Frage gibt, wie uns die dringend erforderliche Stärkung unserer Stellung in der Welt gelingen könnte. Machen wir uns doch nichts vor, heutzutage befindet sich das Wachstum in Asien und die Arbeitslosigkeit in Europa. Die Produktivität ist in Amerika, die Vier- bis Fünftage-Woche hingegen in Europa, die 35-Stunden-Woche in Frankreich, das demographische Wachstum überall auf der Welt, nur nicht in Europa. Die dennoch hohe Lebensqualität, die aufgrund der Solidarität bzw. des Modells der sozialen Marktwirtschaft – das vielleicht das modernste überhaupt ist – gehalten werden kann, erzeugt bei unseren Mitbürgern nur eine gewisse Bequemlichkeit und nicht das Bedürfnis, unser Modell gegenüber der gesamten Welt zu verteidigen.

Zwar haben wir das Erbe unserer Gründerväter gut verwaltet, doch ich stelle mir folgende Frage: Ist es uns mit der Jahrhundertwende, die ein Überdenken Europas erfordert, eigentlich gelungen, nicht außer Acht zu lassen, was Europas Rolle in der Welt ausmacht? Das Erbe, das wir den nachfolgenden Generationen hinterlassen, gehört meiner Meinung nach schon jetzt gut vorbereitet.

Natürlich bin ich mir der Schwierigkeiten bewusst, die mit einem wahren Bruch mit dem bisherigen europäischen Integrationsprozess einhergehen würden. Wir müssten politischen Mut aufbringen, um juristische, verfassungsrechtliche und politische Hürden zu überwinden. Ich hege für Rechtsfragen einen sehr großen Respekt, aber ich denke, heute sind die gravierenden Probleme politischer Natur. Sind wir in der Lage, sie zu überwinden, um einen schnelleren Integrationsprozess in Gang zu setzen?

Das Wieder-in-Schwung-Bringen der Integration Europas ist unsere einzige Möglichkeit, unseren Vorgängern treu zu bleiben. Wir müssen uns den Herausforderungen, die sich für ein starkes Europa in einer globalisierten Welt auftun, stellen. Es ist bekannt, dass wir in Frankreich stets die Vision einer *Europe puissance* hegen. Ich glaube, unsere Geschichte lehrt uns, dass ein starkes Europa bereits ein großer Fortschritt wäre.

Ich vermute, das Wieder-in-Schwung-Bringen der Integration wird uns auferlegt werden, wenn wir nicht selbst die Initiative dazu ergreifen. Ich möchte hier konkreter werden: Wir werden, so glaube ich, gezwungen sein, unsere Volkswirtschaften gemeinschaftlich zu verwalten. Dies wird soweit gehen, dass wir unsere nationalen Haushaltspläne zuerst mit den Mitgliedstaaten diskutieren müssen, bevor wir sie unseren eigenen Parlamenten vorstellen können. Wir sollten freiwillig noch mehr nationale Souveränität abgeben, bevor uns äußere Umstände dazu zwingen, wie es jüngst bei Griechenland, Lettland und Ungarn der Fall war. Der gemeinsame Brief, den Angela Merkel und Nicolas Sarkozy am 6. Mai 2010 der Europäischen Kommission und auch dem Präsidenten des Europäischen Rates geschrieben haben, zielt genau in diese Richtung und schlägt eine verstärkte Koordination der Haushaltsplanung vor. Die gemeinsame Koordination ist für mich ein unumgängliches Thema und wird meiner Meinung nach in Zukunft alle Bereiche betreffen: Verteidigung, Zivilrecht und Strafrecht. Unsere Polizei, unsere Richter fordern von uns effizientere und somit vereinheitlichte Instrumente, die sie zu einem gemeinsamen Handeln befähigen. Unsere Militärkräfte befürworten die Integration bereits deutlicher als unsere politischen Anführer. Um die Finanzmärkte zu befrieden, müssen wir, wenn auch kein wirtschaftliches, so doch ein starkes politisches Signal setzen, um zu beweisen, dass die Europäische Union beabsichtigt, den Integrationsprozess fortzusetzen und auch bereit ist, noch viel weiter zu gehen. Ich glaube, das ist die wahre Antwort und die einzige Botschaft, mit der wir den Spekulanten, die an unserem Integrationswillen zweifeln, sobald ihnen die politischen und juristischen Debatten in unseren Staaten zu Ohren kommen, entgegenzutreten sollten.

Wir können die Integration nicht abbrechen und dadurch all das, was wir bereits erreicht haben, gefährden. Selbstverständlich müssen wir daher alle Instrumente, die uns zur Verfügung stehen, nutzen, angefangen beim Lissabon-Vertrag, der bereits sehr viele Dinge ändert, aber allein nicht ausreicht. Es sollte uns auch nicht von unserem wahren

Integrationsziel abbringen, wenn wir in unseren Debatten mehr über Mittel und Instrumente sprechen, statt über das Ziel. Selbstverständlich wollen wir keinen europäischen Staat schaffen, doch seit dem 9. Mai 1950 sprach Robert Schuman von einem europäischen Bündnis. In der Vergangenheit haben wir all diese Debatten bereits geführt, über Föderation, Konföderation oder wie Jacques Delors sagte: „Föderation der Staatsnationen“. Ich glaube, heute muss man diese Diskussion gar nicht unbedingt erneut anstoßen. Das Einzige, was bewiesen werden muss, ist, dass wir den Europegeist der Gründerväter wiedergefunden haben, dass wir Europa nicht mehr allein als etwas Diplomatisches, Juristisches zu verwalten wünschen. Denn das führt zwangsläufig erneut zu einem heftigen Aufeinanderprallen der verschiedenen staatlichen Interessen, zu nationalistischen Reflexen und manchmal gar zum Wiederaufflammen bestimmter übler Neigungen, die die Völker auseinandertreiben, wobei es uns doch darum geht, die Völker zusammenzubringen.

Die Föderation, das europäische Bündnis muss das Ziel bleiben. Und um weiter auf dem Weg der Integration voranschreiten zu können, müssen wir nicht unbedingt mit 27 Staaten antreten. Der Lissabon-Vertrag macht auch vereinzelte, stärker akzentuierte, gar strukturierte Kooperationen möglich, doch die kann man auch unabhängig von Europaverträgen ins Auge fassen. Das ist eine Aufgabe, die uns zufällt, denn wir sind christliche Demokraten, Deutsche und Franzosen, wir sind die Erben der Gründerväter Europas. Unsere Arbeit wird schwierig und langwierig sein. Wir werden mit der Frage des Rechts, mit den Juristen und den Richtern an unseren Verfassungsgerichten viele Schwierigkeiten zu meistern haben, aber sie werden fernab vom Brüsseler Verwaltungsapparat geklärt werden. Uns erwartet eine in erster Linie politische und zugleich sehr weitreichende Aufgabe. Wir dürfen das einstige Feuer, mit dem der Gedanke Europa verfolgt wurde, nicht ausgehen lassen. Unsere Aufgabe ist beachtlich; sie ist schwieriger als je zuvor: Die Glut des einstigen Feuers wiederzubeleben, damit es nicht aufgrund der Bedrohungen erlischt, die es heute gefährden. Ich bin mir sicher, dies ist zuerst die Aufgabe Frankreichs und Deutschlands. Danach werden sich andere Länder uns anschließen. Natürlich wollen wir nicht als ein exklusiver Klub dastehen, aber Frankreich und Deutschland erreichen nun mal zusammen das anderthalbfache Bruttoinlandsprodukt Chinas, 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Euro-Zone und sie sind jene beiden Demokratien, die am Ursprung des Europa-Gedankens stehen. Eine beispielhafte deutsch-französische Kooperation, die allen anderen offen steht, muss

den Weg vorgeben, und ich bin mir sicher, dass wir in der Lage sind, diese zugleich aufregende und schwierige Aufgabe zu bewältigen. Europa braucht das und die gesamte Welt braucht ein funktionierendes Europa.

EUROPA – PRO SALUTE OMNIUM?

EIN RECHTSPOLITISCHER KOMMENTAR

Torsten Stein

Als „Berufseuropäer“, der seit fast zwanzig Jahren im post-gradualen Bereich jährlich achtzig Studierenden aus dreißig bis vierzig Nationen die Vorzüge der europäischen Integration vertieft vermittelt und bis zu 300 Studierenden im 3. Semester die Grundzüge dieser Integration erläutert, würde ich das Fragezeichen im Titel der ersten Sitzung der Rechtspolitischen Konferenz „Europa – pro salute omnium?“ eigentlich streichen wollen.

Aber auch als überzeugter „Europäer“ muss man nicht zum „Europa-Lyriker“ werden. Ich bin mit einem kurzen „Rechtspolitischen Kommentar“ beauftragt worden.¹ Das Recht ist eher meine Domäne als die Politik; ich will es jedoch versuchen und dabei vielleicht einen gewissen Kontrapunkt zu dem setzen, was wir bisher gehört haben. Keine Sorge, es wird nicht werden wie die Rede des tschechischen Präsidenten Václav Klaus, den die Humboldt-Universität in der letzten Aprilwoche eingeladen hatte, wohl nach dem Motto: „audiatur et altera pars“. Aber auch ich mache mir Sorgen über den geringen und offenbar schwindenden Rückhalt, den die europäische Integration bei den EU-Bürgern hat, obwohl sie gleichzeitig deren Vorteile wie selbstverständlich genießen.

Außenminister Westerwelle formulierte in einem Vortrag an der Universität Bonn am 27. April 2010 wie folgt: „Bei zu vielen ihrer eigenen Bürger löst die Union heute zunächst einmal Unbehagen aus“.² Beim Bundesverfassungsgericht offenbar auch, das sich mit dem Urteil zum Vertrag von Lissabon eine Zuständigkeit und Verantwortung auflud, an dem es noch zu knabbern haben wird; dazu gehört insbesondere die auf der nach oben offenen Richterskala angesiedelte „Verfassungsidentität“. Und Außenminister Westerwelle sagte auch: „Volksabstimmungen über die europäischen Verträge hätten vielfach den Charakter von Misstrauensvoten“. Europaweit haben bei der letzten Europawahl nur 43 Prozent aller EU-Bürger ihre Stimme abgegeben; früher waren es mal 63 Prozent. Und in einer jüngst erhobenen Umfrage einer weit verbreiteten Zeitung in Deutschland, die mehr Bilder als Text hat, waren 56 Prozent gegen die Griechenland-Hilfe und 67 Prozent glauben, dass der Euro an Stabilität verlieren wird. Letzteres ist ein Alarmsignal, auch wenn die Deutschen ihren Griechenland-Urlaub immer noch schätzen.

Im Dezember 2009 hat eine Zeitung mit mehr Text geschrieben: „Lissabon in Kraft – und keiner freut sich“, gemeint ist der durchschnittliche EU-Bürger. Warum nicht? Weil er den Vertrag nicht gelesen, und wenn doch, nicht verstanden hat, auch nicht verstehen konnte. Weniger kompliziert ist das mit dem Lissabonner Vertrag ja nicht wirklich geworden. Selbst Experten haben zunächst diesen Änderungsvertrag nicht verstanden, bis ein Student an einer Universität in den neuen Bundesländern in nächtelanger Arbeit die erste konsolidierte Fassung erarbeitet und ins Netz gestellt hat. Erst danach kam die Kommission, die wohl vorher gehofft hatte, dass man ohne eine konsolidierte Fassung nicht merken würde, dass der Lissabonner Vertrag eigentlich zu gut 90 Prozent die gescheiterte „Verfassung“ ist.

Dazu kam das ganze Gewürge um das Inkrafttreten. Es ist völlig sinnlos, über einen solchen Vertrag Volksabstimmungen abzuhalten. Den Iren konnten die Vertragsgegner einreden, ihre Söhne würden zu einer europäischen Armee eingezogen werden, die Abtreibung würde freigegeben und über ihr Steuersystem würde künftig in Brüssel entschieden. Und der arme Europäische Rat musste in den Schlussfolgerungen eines Gipfeltreffens erklären, dass sei alles doch nicht so.

Wenn noch einmal eine Volksabstimmung über eine Vertragsänderung abgehalten werden muss oder soll, kann die Frage nur lauten: „Soll unser Land in der Europäischen Union bleiben oder nicht?“ Das verstehen die Leute und mittlerweile kann man ja auch austreten (Art. 50 EUV).

Zur fehlenden Freude mag beigetragen haben, dass manche Mitgliedstaaten die innerstaatliche Wirkung der Grundrechtecharta per Protokoll ausschließen wollten und damit Grundwerte der Union. Obwohl das eigentlich wirkungslos ist, denn die bisherigen „Allgemeinen Rechtsgrundsätze“, die der Europäische Gerichtshof im Grundrechtsbereich entwickelt hat, gelten fort, auch für die „Protokollstaaten“, und sind weitgehend identisch mit jenen in der Charta. Dass sich aus der Parallelität dieser beiden Grundrechtsquellen noch Probleme ergeben können, ist ein anderes Thema.

Und wer sich in dem Bereich etwas auskannte und etwas erhofft hatte, war sicherlich nicht überwältigt von den Personalentscheidungen, die im Hinblick auf ein einheitliches und starkes europäisches Auftreten nach außen getroffen wurden. Da war zu deutlich, dass die Mitgliedstaaten das Sagen behalten wollten. Der Disput zwischen Mitgliedstaaten, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament über die Ausgestaltung und Struktur des neuen „Europäischen Auswärtigen Dienstes“ verstärkte diesen Eindruck.

Ein altes Thema der „Un-Freude“ über Europa ist die vermeintliche oder tatsächliche Überregulierung, obwohl sie in Wahrheit öfter von den Mitgliedstaaten ausgeht als von der Europäischen Kommission, von letzterer aber mittels der so bewährten „Package-Deals“ auch nicht gebremst, sondern genutzt wird. Ich selber habe nie daran geglaubt, dass die Zahl der EU-Kommissare je unter die Zahl der Mitgliedstaaten sinken würde, dazu hätte es der Iren nicht bedurft, das war ja von vornherein eine wahrscheinliche Option. Aber dass 27 Kommissare sich in ihrem jeweiligen Ressort mit Regulierungsvorschlägen profilieren wollen, kann man als gegeben voraussetzen. Das hat jetzt auch nicht primär etwas mit dem Vertrag von Lissabon zu tun. Und kaum einer wird die „Agenda 2020“ oder die vielen Vorschläge der Justizkommissarin Viviane Reding gelesen haben, der Unmut kommt nicht daher. Wenn ich im Elektroladen die Unterhaltung zwischen einer Dame, die gerne noch eine herkömmliche 100-Watt-Glühbirne kaufen würde, und der Verkäuferin mitbekomme, dann höre ich zwei Bürgerinnen, die bestimmt nicht zur nächsten

Europawahl gehen werden. Es sind nicht die großen Entwürfe, sondern eine Vielzahl von kleinen Dingen, die bei den Leuten direkt spürbar werden und eine gewisse Europaverdrossenheit erzeugen. Europapolitik und europäische Regelungen sind nichts Selbstverständliches mehr, sondern stehen – auch im Kleinen – unter Begründungszwang.

Aber lassen Sie mich etwas grundsätzlicher werden: Warum verliert Europa seit einiger Zeit so an Vertrauen bei den EU-Bürgern? Und ich meine damit nicht die Anhänger der britischen Tories oder dänischer Parteien, denen das alles schon von Anfang an zu weit ging. Ich meine jene, die früher mal überzeugt waren, auch bezüglich des Eintritts in die gemeinsame Währungsunion.

Vertrauen in eine von einer Rechtsordnung geprägten Gemeinschaft (oder auch in einen Staat) hat der Einzelne, wenn das geschriebene Recht auch befolgt und eingehalten wird. Dann hat die Rechtsordnung und das von ihr geprägte Gemeinwesen Autorität und Respekt, auch wenn dem Einzelnen dies und jenes, was Recht ist, im Einzelfall nicht gefällt. Wird das Recht, das man lesen kann, nicht eingehalten, verliert es und mit ihm das Gemeinwesen erst an Zuspruch und dann auch an Autorität und Respekt. Und dann ist es für den Einzelnen, den Bürger, im Ergebnis – so hart das klingen mag – ziemlich egal, ob das Recht von den – im weitesten Sinne – „Regierenden“ nicht eingehalten wird, weil sie sich ohnehin nicht darum scheren, etwa in einer Diktatur, oder weil man die Nichtbefolgung des Rechts mit „politischen Notwendigkeiten“ begründet und vielleicht auch noch eine „kreative Interpretation“ des geltenden Rechts draufsattelt.³ Das gar nicht im Einzelnen rechtskundige, aber feine Gespür für den Rechtsbruch bleibt und beschädigt das Vertrauen.

Die Europäische Union – und damit sind die Mitgliedstaaten gemeint – hat schon wiederholt das eigene Recht „aus politischer Notwendigkeit“ nicht eingehalten oder „kreativ interpretiert“. Das gilt z.B. für die Beitrittsvoraussetzungen. Nicht jeder Staat, der im Jahre 2004 in der großen Gruppe beigetreten ist, war nach allen Kriterien wirklich beitragsfähig. Die im Jahre 2007 Beigetretenen ohne Frage gar nicht. Die EU-Kommission hat das „schön-gegutachtet“ und die Regierungen der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament haben es aus „politischer Notwendigkeit“ abgenickt. Aber beim EU-Bürger hat dies das Gefühl verstärkt: „Das ist nicht mehr unser Europa.“ Schon Spanien, Portugal und

Griechenland konnten einige wirtschaftliche Voraussetzungen für einen Beitritt nicht erfüllen, aber man wollte – politisch nachvollziehbar – die jungen Demokratien nach der Militärherrschaft bzw. Diktatur stärken. Damals konnten wir uns das finanziell auch leisten. Neulich hat mich ein serbischer Kollege im Scherz gefragt, ob man mal kurz das Militär an die Macht lassen sollte, um danach schneller EU-Mitglied werden zu können.

Gesündigt haben alle gegen geltendes Recht, als man in den Jahren 2004 und 2005 die Regeln des Stabilitätspaktes gelockert hat, als ausgerechnet Deutschland und Frankreich betroffen waren. Und jetzt haben wir den Fall Griechenland, und es ist gar nicht mehr Griechenland allein.⁴ Der Rettungszug ist auf der Schiene und wohl auch nicht mehr aufzuhalten, nachdem man Griechenland – wie seinerzeit Opel – für „systemisch“ erklärt hat oder vielleicht auch erklären musste. „Solidarität mit Griechenland“ war das Gebot der Stunde. Aber unter dem Aspekt des Vertrauens in die europäische Integration und ihre Rechtsordnung ist das in den Augen vieler Bürger „Solidarität mit Betrügern“, vor allem wenn sie auch noch die OECD-Zahlen lesen darüber, was sich Griechenland auf Pump so alles gegönnt hat (überproportional hohe Verteidigungsausgaben, Rente für viele mit 55 Jahren und bei den später in die Rente Eintretenden ein Rentenniveau von fast 94 Prozent des Durchschnittseinkommens). Und dieser Vertrauensverlust trifft alle in Europa, die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten, die von Anfang an nicht hin- oder bewusst weggesehen haben.

Die, deren Vertrauen in Europa schwindet, sind alles Steuerzahler, die glauben, sie müssten am Ende die Zeche zahlen, auch wenn das hoffentlich so nicht stimmt. Aber sie lesen in der Zeitung, dass die griechische Schuldenkrise einer „Naturkatastrophe“ gleichkommt, dass die „no bail-out“-Klausel nicht mehr gilt und dass die Europäische Zentralbank Staatsanleihen in ihr Portfolio nimmt, die sie eigentlich nicht nehmen dürfte. Und in dem Augenblick geht es nicht mehr um Recht und auch gar nicht mehr um Politik, sondern um Psychologie. Um hier Vertrauen zurückzugewinnen, bedarf es strikter rechtlicher Regeln, neuer Regeln, denn bei den bisherigen haben ganz offensichtlich die Dämme nicht gehalten.

Die Eingeweihten haben sich über die Reformen des Lissabonner Vertrages gefreut und gedacht, man könne sich jetzt etwas zurücklegen. Ich glaube, wir brauchen alsbald eine weitere Reform der Regeln über die

Währungsunion mit strikten Konsequenzen für diejenigen, die sich beharrlich nicht an die Regeln halten. Es ist weder unsolidarisch noch uneuropäisch, darauf zu bestehen, dass vertragliche Regeln eingehalten werden.

Ich glaube nicht, dass eine erneute „kreative Interpretation“ der „Maßnahmen“ nach Art. 136 AEU hier viel bringen würde, schon weil viele Mitgliedstaaten hier ein „mission creep“ hin auf eine europäische „Wirtschaftsregierung“ befürchten werden. Ebenso wenig zielführend wären Vertragsverletzungsverfahren vor dem hier ohnehin nur sehr begrenzt zuständigen Gerichtshof der Europäischen Union. Und noch weniger wären die jetzt schon möglichen Sanktionen bei Verletzung der Defizitkriterien (Art. 126 XI AEU) bis hin zu Bußgeldzahlungen geeignet. Letztere haben noch nie Sinn gemacht bei einem Euro-Staat, dessen Haushalt platt auf dem Boden liegt; der müsste sich auch das Bußgeld noch durch weitere Kreditaufnahmen leihen. Und auch der zeitweilige Entzug des Stimmrechts, der vorgeschlagen wurde (der jetzige Art. 7 EU würde das ohnehin nicht tragen), wäre nicht mehr als eine Art Pranger. Wenn ohnehin das Meiste mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird, man also sowieso überstimmt werden kann, wie weh tut dann der Entzug des Stimmrechts?

Nein, was wir in der Währungsunion brauchen bei beharrlicher Verletzung der rechtlichen Regeln, ist die Möglichkeit des zeitweiligen Austritts und – ich denke noch einen Schritt weiter – auch des Ausschlusses. Beides hätte zur Folge, dass dem zeitweilig zur eigenen Währung zurückgekehrten Staat legal Hilfe nach den Art. 143 und 144 AEU geleistet werden könnte.

Ob man den freiwilligen Ausschluss als zulässiges „Minus“ gemäß Art. 50 EU (Totalaustritt aus der Union) ansehen will oder als „Ausnahmegenehmigung“ nach Art. 2 Abs. 1 EU mag dahinstehen; beides wird in der Literatur vorgeschlagen. Eine von allen einvernehmlich getragene „Grönland-Lösung“ würde immer gehen. Aber letztlich wird man um eine Vertragsänderung nicht herumkommen. Vor allem weil ein Ausschluss aus der Euro-Zone sehr viel schwieriger wäre; das ginge nicht ohne Vertragsänderung, alle Rückgriffe auf das allgemeine Völkervertragsrecht sind zumindest problematisch und eher ausgeschlossen.

Die Europäische Union ist hier in einer merkwürdigen Zwitterposition. Ich kenne keine internationale Organisation, aus der ein Mitgliedstaat bei beharrlicher Verletzung der Regeln nicht ausgeschlossen werden könnte oder aus der er nicht auch freiwillig austreten könnte, und sei es nur, um einem Ausschluss zuvorzukommen. Das gilt im Übrigen auch für den Internationalen Währungsfonds; nach Art. XXVI kann man da ohne Frist aussteigen oder aber mit 85 Prozent der dort versammelten Stimmen ausgeschlossen werden, wenn man beharrlich die Regeln des Fonds verletzt.

Die „immer engere Union der Völker Europas“ schaute dagegen in der Ferne auf etwas bundesstaatsähnliches; das waren nicht alle Mitgliedstaaten der Union und seit der schlagartigen Erweiterung im Jahre 2004 ist das wohl ohnehin kein Thema mehr. Aus einem Bundesstaat kann man nicht ausgeschlossen werden und in aller Regel auch nicht austreten. Die einzigen beiden Bundesstaaten, deren Verfassung das höchst theoretisch vorsahen, gibt es nicht mehr: die Sowjetunion und Jugoslawien. Deswegen passt auch die Austrittsmöglichkeit in Art. 50 EU nicht so recht zu der auf das Bundesstaatsziel gerichteten „immer engeren Union“.

Aber ich denke, für die Währungsunion brauchen wir bei beharrlicher Verletzung der Regeln beides: Austritt und Ausschluss, gegebenenfalls zeitweilig. Das bedarf einer Vertragsänderung, und wegen der notwendigen Einstimmigkeit ist das sicherlich mehr als schwierig, auch wenn es dann – wie schon gesagt – die Chance einer legalen Hilfe gäbe. Wer sich einer solchen Vertragsänderung widersetzt, würde damit zwischen den Zeilen zugeben, auch künftig die Regeln dieser Währungsunion nicht einhalten zu wollen. Und schließlich gibt es im Unionsvertrag in der Fassung von Lissabon ja auch den Art. 48 Abs. 5, der besagt, dass, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung eines Änderungsvertrages vier Fünftel der Mitgliedstaaten diesen Vertrag ratifiziert haben und der Rest noch nicht, der Europäische Rat sich mit dieser Frage befasst. Diese „Befassung“ kann eigentlich nur heißen, dass man den unwilligen Mitgliedstaaten die Tür des Art. 50 EU zeigt.

Wenn wir das Vertrauen der Bürger der Europäischen Union zurückgewinnen wollen, führt daran wohl kein Weg vorbei. Das, was jetzt beschlossen wurde, ist eine Einladung auf dem Silbertablett für die internationale Finanzspekulation, das Gleiche noch einmal zu versuchen.

- 1| Dieser Text entspricht ganz überwiegend dem, was auf der Konferenz vorge-
tragen wurde. Er ist an wenigen Stellen um die alsbald danach eingetretene
Entwicklung ergänzt worden.
- 2| Westerwelle, Guido: *Deutschland in Europa – eine Standortbestimmung*. Rede
vom 27.04.2010 an der Universität Bonn. – [http://www.auswaertiges-amt.de/
diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2010/100427-BM-D-in-Europa.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2010/100427-BM-D-in-Europa.html)
[18.10.2010].
- 3| Vgl. Hafke, Heinz Christian: *Rechtsbruch oder kreative Interpretation? – Frage
zur „Nothilfe“ für strauchelnde Euro-Staaten*. In: *Zeitschrift für das gesamte
Kreditwesen*, 63 (2010) 8, S. 393 ff.
- 4| *Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.05.2010 zur Einführung
eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus*. In: *ABl. EU Nr. L 118/1
vom 12.05.2010*.

EUROPA – QUO VADIS?

ZEHN JAHRE NACH NIZZA UND FÜNF MONATE VERTRAG
VON LISSABON – IN VIELFALT GEEINT?

Peter Altmaier

Angesichts der vielen aktuellen Herausforderungen, der Krise des Euro, der Steuerschätzung, der Haushaltskonsolidierung usw. ist die Frage „Europa – quo vadis?“ nicht leicht zu beantworten. Wenn ich ehrlich sein soll, dann ist meine Antwort: Das wüsste ich auch ganz gern. Ich weiß es nicht – so wenig wie die meisten anderen auch. Zwar habe ich Vorstellungen, wo es hingehen soll, aber es ist klar, dass wir uns in einer Phase der Volatilität befinden, die größer ist, als ich es geglaubt hätte, was auch etwas zu tun hat mit Führungsdefiziten. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir von deutscher Seite aus, in der Krise des Euro richtig gehandelt haben. Ich glaube aber, dass wir die Krise möglicherweise hätten besser beherrschen können, wenn es mehr Führung in den europäischen Institutionen gegeben hätte, die es aber nicht gibt, und das ist nicht die Schuld der europäischen Institutionen, sondern das ist oftmals die Schuld der Staats- und Regierungschefs, die nicht dafür sorgen, dass diese Institutionen so überzeugend personell besetzt werden, dass sie diese Führungsverantwortung wahrnehmen können. Ich denke, was den Euro angeht, haben wir in Deutschland unter der Situation gelitten, dass zwei Debatten durcheinandergingen.

Das eine war die Frage, wie man zum Euro steht; das andere war die Frage, welche Stabilitätsphilosophie wir haben sollen. Und dann noch die Frage, wie man den Griechen helfen kann.

Es gab in Deutschland immer einen breiten Konsens darüber, dass wir den Euro für richtig halten, dass wir ihn als logischen Schritt der Integration ansehen. Leute, die noch etwas älter sind als ich, erinnern sich daran, dass man Schokoladeneuros herstellen ließ und bei europäischen Veranstaltungen verteilt hat, dass man Resolutionen und Demonstrationen dafür durchgeführt hat und dass es möglich war, diesen Euro zu schaffen, weil er nicht nur im europäischen Interesse, sondern – wie ich glaube – auch ganz entscheidend im deutschen wirtschaftlichen Interesse war, denn er hat uns erspart, dass wir innerhalb des Euro-Raums ständig dieses Auf und Ab von Abwertungen und Aufwertungen haben mit enormen Kollateralschäden, insbesondere für die exportstarken europäischen Länder. Wenn man also darüber spricht, was wir jetzt möglicherweise auch an finanziellen Risiken eingehen, dann muss man auch darüber reden, was wir an Ausgaben und Schäden für die Volkswirtschaft in den letzten zehn Jahren vermieden haben, weil es den Euro gegeben hat.

Was wir allerdings dann auch hatten, war eine Diskussion über die Stabilitätskultur des Euro. Und da standen und stehen wir als CDU/CSU bis heute in Europa relativ allein bei der Diskussion über die Frage: Soll der Euro so stabil sein wie die D-Mark mit einer vergleichbaren Stabilitätsphilosophie oder soll man sich eher an einem europäischen Durchschnitt orientieren? Wir haben damals beginnend mit der Definition der Kriterien für die Zulassung zum Euro über die Durchsetzung des europäischen Stabilitätspaktes bis hin zu den Debatten Anfang dieses Jahrtausends über die Frage der Reform des Stabilitätspaktes immer wieder dafür gesorgt, dass der Euro tatsächlich stabil geblieben ist und die gleiche Stabilitätsphilosophie wie die D-Mark verfolgt. Das war der entscheidende Gesichtspunkt in den Debatten im Europäischen Rat. Wenn Angela Merkel vorgeworfen wird, sie hätte viel zu spät ihre Zustimmung erklärt und sie hätte damit die Dinge verzögert und teurer gemacht, dann kann ich nur sagen, wir waren niemals dagegen, den Griechen zu helfen, wir waren allerdings in zwei Punkten dezidiert anderer Auffassung als die Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten. Das eine war die Frage der Einbeziehung des Internationalen Währungsfonds – da kann man unterschiedlicher Auffassung sein. Ich selber hatte lange Zeit eine Sympathie

dafür, den IWF nur im Wege einer Organleihe zu beteiligen. Also eben nicht den IWF als Akteur zu haben, sondern zu sagen, die Europäer lösen das selbst und bedienen sich der Expertise und des Know-hows des IWF im Wege einer Organleihe. Das wäre juristisch zwar kompliziert, aber durchaus möglich gewesen. Ich muss am Ende aber sagen, dass es dann dazu gekommen ist, dass wir den IWF einbezogen haben, hat natürlich die Glaubwürdigkeit der griechischen Sparanstrengungen wesentlich verstärkt und dazu geführt, dass auch diese Sparanstrengungen tatsächlich unternommen worden sind. Letzteres war der zweite Punkt, auf den Deutschland bestanden hat. Wir hätten natürlich früher helfen können, aber ohne eine entsprechende Restrukturierung in Griechenland hätten wir den Grund der Spekulationen gegen den Euro nicht beigelegt und deshalb hielt ich es für richtig und notwendig, dass die Bundeskanzlerin im Europäischen Rat am 25. März 2010 erst dann zugestimmt hat, als klar war, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.

Wir haben jetzt im Übrigen eine Situation in Portugal und Spanien, die mit der von Griechenland in der Sache nicht vergleichbar ist, obwohl internationale Spekulanten jetzt versuchen, genau dieses Beispiel von Griechenland anhand von Portugal zu exerzieren und zu wiederholen. Wenn man die volkswirtschaftlichen Basiszahlen für Portugal betrachtet, dann kann man feststellen, dass hier eine ganz andere Situation vorherrscht als in Griechenland; und deshalb glaube ich, dass man hier auch mit anderen Maßnahmen und in anderer Art und Weise reagieren muss.

Diese Diskussion über den Euro hat im Übrigen, wie ich finde, noch einmal klar gemacht, dass wir viele Fragen in Europa jenseits der juristischen Fragen noch nicht beantwortet haben. Und deshalb bitte ich um Verständnis, wenn ich sage: Möglicherweise haben wir uns in der Diskussion über die europäische Integration in den letzten Jahren zu stark auf juristische Fragen konzentriert und die politischen Fragen etwas in den Hintergrund treten lassen. Ich sage das, obwohl ich selbst Jurist bin; ich sage das, obwohl ich selbst in meiner früheren Zeit Europarechtler war, obwohl ich gerne über juristische Fragen diskutiere – aber wir dürfen eben nicht zulassen, dass die europäische Integration nur auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichts reduziert wird.

Ich hätte dieses Urteil zum Lissabon-Vertrag in dieser Form noch vor einem Jahr nicht für möglich gehalten. Es sagt unter anderem aus, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der Entwicklung einer

europäischen Bundesstaatlichkeit im Wege steht. Das hat mich persönlich getroffen, denn ich bin seit einigen Jahren Präsident der Europa-Union Deutschlands, meine Vorgänger waren Hans-Gert Pöttering, Elmar Brok, Walter Scheel, Rita Süssmuth und viele andere – und dort steht seit sechzig Jahren im Grundsatzprogramm, dass wir für die Vereinigten Staaten von Europa eintreten. Müssen wir denn jetzt die Europa-Union komplett vom Verfassungsschutz beobachten lassen? Ich habe im Übrigen nie zu denen gehört, die glauben, dass der Ausbruch europäischer Bundesstaatlichkeit vor der Tür steht. Ich habe mal darüber nachgedacht, ob man nicht irgendwann so etwas wie eine umgekehrte Bundesstaatlichkeit erleben wird, mit einer staatlichen Qualität auch auf der europäischen Ebene, aber mit der Kompetenz-Kompetenz nach wie vor auf Ebene der Mitgliedstaaten, was nämlich im Vergleich zum klassischen Bundesstaatsmodell genau das Umgekehrte ist, wo die Kompetenz-Kompetenz immer auf der obersten Ebene liegt. Aber dass wir einen klassischen Bundesstaat bekommen werden, das halte ich nicht für unmittelbar bevorstehend, ich finde aber, dass es möglich sein muss, darüber zu diskutieren. Und ich kann mir, wenn ich mir die Äußerungen von Konrad Adenauer und vielen Mitgliedern im Parlamentarischen Rat sowie der gesamten Nachkriegselite ansehe, eigentlich nicht vorstellen, dass die Väter des Grundgesetzes damals in den 1940er, 1950er und 1960er Jahren davon ausgingen, dass dieses Grundgesetz einen Übergang zu einer europäischen Bundesstaatlichkeit nicht zulassen würde.

Ein zweiter Punkt, der mich an diesem Urteil sehr nachdenklich gemacht hat, obwohl er nicht neu ist, sondern sich seit dem *Solange*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts immer wieder in neuen Abwandlungen und Akzentuierungen wiederholt hat, ist die Rechtsprechung zum Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Ich glaube, dass man sehr genau aufpassen muss, wenn man für ein nationales Verfassungsgericht eine Prüfungs- und Verwerfungskompetenz gegenüber primärem oder sekundärem Gemeinschaftsrecht beansprucht; nicht weil ich glaube, dass das Verfassungsgericht davon leichtfertig Gebrauch machen würde, sondern wenn man dieses Prüfungsrecht für das Bundesverfassungsgericht in Deutschland reklamiert, dann sehe ich nach dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Völkerrechtssubjekte keinen Grund, warum dieses Prüfungsrecht dann nicht für ähnliche Gerichte in anderen europäischen Mitgliedsländern von Malta bis Estland, von Frankreich bis Österreich und von Portugal bis Finnland möglich sein sollte. Und wenn wir in jedem Mitgliedsland anfangen, das Sekundärrecht oder sogar das

Primärrecht in einer jeweils besonderen Weise zu interpretieren und zu definieren, dann dürfen wir uns nicht wundern, wenn anschließend von der Europäischen Union nicht mehr viel übrig bleibt, was erkennbar und was handlungsfähig ist.

Dies bringt mich zu dem Punkt, bei dem ich sage, wir müssen über die juristischen Debatten hinaus denken und noch einmal die Frage stellen: Was ist denn eigentlich die Aufgabe der europäischen Integration in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren? Wer Helmut Kohl bei der bewegenden Feier in Ludwigshafen am 5. Mai 2010 sehen konnte – ich selbst durfte nicht hin, weil ich mich als erster Parlamentarischer Geschäftsführer um meine Mehrheiten im Parlament zu kümmern hatte und die Mehrheit für die heutige Abstimmung sicherstellen musste, aber ich habe sie im Fernsehen angeschaut –, der konnte den ehemaligen Bundeskanzler sagen hören: „Für mich ist Europa eine Frage von Krieg und Frieden – immer noch.“ Ich glaube, er hat Recht. Aber es reicht wahrscheinlich nicht aus, weil wir nämlich jenseits dieser Frage, die so wichtig geblieben ist wie eh und je, darüber nachdenken müssen, was denn an Herausforderungen auf uns zukommt und wenn man sich die Spekulationen gegen den Euro ansieht, dann stellt man fest, dass wir – jedenfalls solange wir den Euro haben – nicht alleine auf nationaler Ebene mit diesen Spekulationen werden fertig werden können. Die internationalen Verflechtungen werden auch im Hinblick auf den Klimaschutz deutlich.

Ich kann mich an den europäischen Verfassungskonvent erinnern, der den Verfassungsentwurf ausgearbeitet hat. Da waren sich alle in Deutschland einig: Um Gottes willen, nur ja keine neuen Kompetenzen der Europäischen Union in der Energiepolitik! Das geht die überhaupt nichts an. Es muss doch noch irgendetwas national bleiben. Und die gleichen Leute, die mich damals beschimpft haben, als ich sagte, wir müssten mal überlegen, ob es im eigenen Interesse nicht notwendig wäre, zumindest eine gemischte Zuständigkeit zu definieren, die beschimpfen uns heute und sagen: Es ist doch ganz klar, dass man vor dem Hintergrund der Abhängigkeit bei der Energieversorgung und vor den Notwendigkeiten des Kampfes gegen Erderwärmung und Klimawandel auf der europäischen Ebene eine klare Politik benötigt. Die Frage ist: Sollen wir handlungsfähig sein oder nicht? Erinnert sei nur an die Tragödie der Klimaschutzkonferenz in Kopenhagen. Ich will ja gar nicht Partei ergreifen in dem Streit, ob an dem Klimawandel etwas dran ist und ob wir den Kohlendioxid-Ausstoß begrenzen müssen oder ob mit ein

oder zwei Vulkanausbrüchen und den entsprechenden Ascheemissionen das Problem auch gelöst werden kann. Ich verstehe davon zu wenig, weil ich immer noch näher bei Ihnen bin als Jurist als bei den vielen, die mit wissenschaftlichem Sachverstand diese Debatten führen. Nur, wenn man sich darauf einigt, dass es möglicherweise einen kausalen Zusammenhang gibt zwischen den CO₂-Emissionen und der Erderwärmung, die es in den letzten achtzig Jahren nachweislich gegeben hat, dann muss gehandelt werden. Und wenn man handeln will, braucht man Akteure. In Kopenhagen wurde deutlich, dass die Europäische Union bei dieser Frage kein Akteur war, auf den es angekommen ist. Es waren nicht die Europäer als Europäer, sondern es waren die Amerikaner, es waren die Chinesen und es waren dann die Franzosen und die Deutschen, die die Debatten geführt haben. Und wenn wir möglicherweise eine starke europäische Stimme mit einem starken Kommissar gehabt hätten, hätte die Sache vielleicht ganz anders ausgesehen. Deshalb brauchen wir, wie ich finde, eine Debatte über die Inhalte, über die Frage, wofür wir Europa brauchen.

Mit Blick auf die Zuständigkeiten, die die Europäische Union schon heute wahrnimmt, ist des Weiteren eine Frage über die demokratischen Prozesse in dieser Europäischen Union unumgänglich. Ich bin fest davon überzeugt, wenn man sich den Umfang der materiellen Kompetenzen ansieht, die die Europäische Union heute bereits hat und die sich auch nicht maßgeblich verändern werden in den nächsten Jahren, dass die Ausübung dieser Zuständigkeiten auf europäischer Ebene dauerhaft nur zu legitimieren ist, wenn wir ein Demokratie- und Politik-Modell haben, das dem Standard westlicher Demokratien zumindest sehr nahe kommt. Und das war ein weiterer Punkt, der mich am Lissabon-Urteil irritiert hat. Das Bundesverfassungsgericht hat in früheren Entscheidungen immer gesagt: Das ist ja mit Europa alles gar nicht so einfach; es gibt dort kein Parlament, das als Parlament bezeichnet werden kann; das Europäische Parlament hat zu wenig Rechte; das Europäische Parlament hat zu wenig Zuständigkeiten und deshalb ist das alles hochproblematisch. Als man nun feststellte, dass das Europäische Parlament sich mausert und entwickelt und immer mehr Zuständigkeiten, insbesondere durch den Vertrag von Lissabon, bekommt, da gab es plötzlich eine ganz andere Argumentationslinie, nämlich: Auch wenn das Europäische Parlament noch so viele Rechte und Zuständigkeiten erlangt, wird es niemals als ein vollwertiges Parlament anzusehen sein, weil es nicht das *one man-one vote*-Prinzip verwirklicht. Und daran wird es scheitern und deshalb könnt ihr im Grunde die ganzen Übungen vergessen.

Ich fand das Argument, ehrlich gesagt, nicht so ganz überzeugend. Vielleicht gibt es ja einleuchtende Begründungen, dann hätte man sie nur auch liefern müssen. Ein Blick auf die gesetzgebenden Körperschaften, die wir so haben, zeigt, dass dieser Grundsatz bei weitem nicht in jedem Land in Europa und weltweit eingehalten wird. Das fängt schon beim Bundesrat an, der über die Euro-Hilfe zu entscheiden hatte, wo die Stimmgewichte der einzelnen Bundesländer eben nicht genau proportional zur Bevölkerung verteilt sind. Es geht weiter über so ein kleines Parlament wie beispielsweise in Island. Hier haben mir meine Kollegen freudestrahlend bei meinem Besuch erzählt, dass dort die Abgeordneten aus den dünn besiedelten ländlichen Regionen mehr Stimmrecht im Parlament haben als die Abgeordneten aus den städtischen Regionen. In Island leben 80 Prozent der Bevölkerung in den Städten und mit dieser Maßnahme will man verhindern, dass die ländlichen Regionen ausbluten. Man hat sich einfach gesagt: Wir haben zwar ein Wahlrecht, das ist völlig gleich, aber dann dürfen bei den Abstimmungen die ländlichen Abgeordneten mehr Stimmrechte in die Waagschale werfen als andere. Das wäre nach der strengen Definition des Bundesverfassungsgerichts zumindest problematisch. Nicht anders das Parlament in den USA oder in anderen Ländern. Und deshalb finde ich, man kann auf so einen Gedanken kommen, aber dann muss man ihn gut begründen und vor allen Dingen auch die Gegenargumente in die Überlegungen einbeziehen.

Ich glaube, dass wir in der Entwicklung der Europäischen Union am Beginn einer Phase sind, in der sich das Europäische Parlament endgültig emanzipieren wird. Dafür möchte ich ein Beispiel nennen, das mich geschmerzt hat, weil ich es in der Sache mit einem zwar lachenden Auge als Europäer, aber mit einem sehr weinenden Auge als Innenpolitiker gesehen habe. Es handelt sich dabei um die Abstimmung im Europäischen Parlament über SWIFT. Jahrelang haben unsere europäischen Kollegen, auch aus der EVP-Fraktion, uns gesagt: Ihr kümmert euch zu wenig um uns, ihr müsst uns viel mehr sagen, was wir tun sollen, in welche Richtung wir auch abstimmen und wirken sollen. Und dann haben die Leute in den Ministerien und in den Fraktionen manchmal gegähnt und gesagt: Ab die Europäer, wir haben im Moment Wichtigeres zu tun!

Jetzt ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Es kam zur Abstimmung über das Interimsabkommen über SWIFT. Und dann waren wir nach Diskussionen im Kreis der CDU-Minister und im CDU-Präsidium der Auffassung, dass es sowohl im nationalen deutschen wie im europäischen

Sicherheitsinteresse wichtig ist, dass wir die Zusammenarbeit mit den amerikanischen Partnern an dieser Stelle nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Wir sollten keinen rechtlosen Zustand bekommen und dafür wäre es wichtig, dieses Interimsabkommen zu billigen. Wir haben diese Botschaft auch kommuniziert, nur wollte sie in Luxemburg und Brüssel niemand mehr hören. Und unsere Freunde im Europäischen Parlament haben dann mit großer Mehrheit trotz aller Interventionen der Bundeskanzlerin, des Kanzleramtsministers, des ersten Parlamentarischen Geschäftsführers und vieler anderer dann so abgestimmt, wie sie es mit ihren europäischen Kollegen in der EVP-Fraktion und in anderen Fraktionen abgesprochen hatten. Das ist ein Akt der Emanzipation. Ich finde es toll, dass es so etwas gibt. Ich fand es nur schade, dass es ausgerechnet an dem Beispiel SWIFT praktiziert worden ist. Aber das Europäische Parlament wird sich seine Rechte sukzessive nehmen. Das bedeutet im Übrigen, dass wir überlegen müssen, auch das Personal nach Europa zu schicken, das mit diesen Rechten umgehen kann.

Wir erleben im Augenblick das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit. Wir müssen daran mitwirken. Wir erleben im Übrigen, dass die europäische Politik immer mehr Bereiche der nationalen Politik umfasst. Ich habe als Staatssekretär im Bundesinnenministerium festgestellt, dass wir in über fünfzig Ratsarbeitsgruppen mitarbeiten, über 200 Beamte aus dem Haus arbeiten in diesen Ratsarbeitsgruppen mit oder arbeiten mit der Ständigen Vertretung in Brüssel zusammen. Und das in einem klassisch nationalstaatlich ausgerichteten Haus wie dem Innenministerium, wo mir der damalige Bundesinnenminister Manfred Kanther vor fünfzehn Jahren, als ich neu im Bundestag war, sagte: Herr Altmaier, Europa ist eine prima Sache; ich bin dafür, aber mit der Innenpolitik hat das nichts zu tun!

Heute haben wir in kaum einem Bereich so viele Handlungsnotwendigkeiten – von der illegalen Migration über die Terrorismusbekämpfung und viele andere Fragen – wie im Bereich Innenpolitik. Das bedeutet, dass neue Strukturen entstehen und ich sehe das insofern auch ein bisschen skeptisch, weil ich glaube, dass wir innenpolitisch noch nicht wirklich darauf vorbereitet sind. Ich halte es – und das ist mein letzter Punkt der Kritik an Karlsruhe – nicht für vordringlich, dass der Deutsche Bundestag jeden einzelnen Entwurf aus Brüssel in allen Einzelheiten kennt und die Regierung in allen Einzelheiten kontrolliert und am Gängelband führt, weil ich glaube, dass die Vertretung nationaler Interessen

nur dann möglich ist, wenn die Regierung im Rat auch einen gewissen Bewegungsspielraum hat. Wir haben ja einige Länder in Europa, in denen es ein imperatives Mandat gibt und der Minister seinen Sprechzettel für den Ministerrat vorher im Europaausschuss oder im Innenausschuss vorlegen muss. Der Blick nach Skandinavien, nach Schweden und Dänemark und auch nach Finnland zeigt, dass diese Länder nicht mehr, sondern weniger Einfluss in Europa haben. Warum? Weil die gleichen Beamten, die den Minister nach Brüssel begleiten, vorher in den Ratsarbeitsgruppen und dem ASDF verhandeln. Die gleichen Leute sitzen im Innenausschuss oder im Europaausschuss des Parlaments und verhandeln mit den Parlamentariern. Sie bekommen ein Mandat und fahren nach Brüssel und wenn sie es schaffen, 70 Prozent durchzusetzen, dann werden sie zu Hause gefragt und kritisiert, warum sie die 30 Prozent nicht mitgebracht haben und wie sie überhaupt dazu kommen, sich zu erdreisten, dann einzuschlagen und den Deal abzumachen. Wenn sie aber zurückkommen und sie erklären den Abgeordneten, dass in Brüssel eigentlich nur Analphabeten rumlaufen und dass diese sich sämtlicher Einsicht verweigern, und dass Deutschland deshalb komplett überstimmt worden ist und gar nichts erreicht hat, dann sagen die Abgeordneten: Was seid ihr doch für arme Kerle, dass ihr zu diesen völligen Unmenschen nach Brüssel fahren müsst – ihr habt das prima gemacht! Dann haben wir in der Sache zwar nichts erreicht, aber zu Hause auch keinen Ärger. Ich weiß nur nicht, ob das eine wirksame Form der Vertretung nationaler Interessen ist und deshalb müssen wir uns mit diesen Fragen beschäftigen.

Dazu gehört, dass wir uns Gedanken machen, wie wir die Rechte, die die nationalen Parlamente jetzt erstmals bekommen haben, in einer wirksamen Weise implementieren. Da geht es um das Frühwarnsystem, bei dem man im Verfahren der Subsidiaritätsrüge die Kommission zwingen kann, einen Vorschlag noch einmal zu überprüfen, und es geht um die Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Ich glaube, dass an dieser Frage ziemlich viel hängt. Ich vertrete nachdrücklich die Auffassung, dass die Subsidiaritätsprüfung zwar auch eine juristische ist, aber sie ist in erster Linie eine politische. Ob die Europäische Union die Gleichbehandlungsrichtlinie auf alle Bereiche ausdehnen soll, die noch nicht erfasst sind, wird unter Umständen von Bündnis 90/Die Grünen und der Linkspartei anders beurteilt als von der FDP und der CDU/CSU. Und ob wir Fauna, Flora, Habitat verschärfen müssen, wird ebenfalls von den einen Fraktionen im Parlament anders gesehen als von den

anderen. Es handelt sich dabei um klassische politische Fragen, für die sich auch die Öffentlichkeit interessiert. Aus diesem Grund werbe ich dafür, dass wir das Subsidiaritätsprüfungsverfahren nach nationalen Parteifamilien organisieren, dass wir unsere Europäer im Europäischen Parlament, die EVP-Fraktion, bitten, ein Intranet zu etablieren, wo die Berichterstatter aus dem Rechtsausschuss und dem Finanzausschuss im Deutschen Bundestag sehen können, wer denn für diesen Entwurf der Kommission in Estland, Griechenland und Portugal verantwortlich ist, wo man sich austauschen kann, wo man versuchen kann, Mehrheiten für eine bestimmte Position zu finden. Und wenn es uns gelingt, darüber Debatten in Gang zu setzen, dann erreichen wir eine europäische Öffentlichkeit und die ist aus meiner Sicht wichtig, weil das der entscheidende Punkt ist, bei dem auch europäisches Handeln demokratisch kontrolliert und legitimiert werden kann.

Uns steht einiges bevor. Ich habe manchmal so meine Zweifel, ob es uns denn gelingt, bei all den anderen Diskussionen über Haushaltskonsolidierung, Steuerschätzung und die künftigen politischen Ausrichtungen in Deutschland diese Diskussionen mit der nötigen Seriosität und mit dem nötigen Aufwand zu führen. Deshalb versuche ich als erster Parlamentarischer Geschäftsführer, auch all diejenigen zu unterstützen, die sich in diesem Bereich engagieren. Und das hat manchmal ganz praktische Aspekte – damit will ich schließen –, nämlich die Frage: Wofür werde ich belohnt, wenn ich mich im Parlament um etwas kümmere? Wenn ich also in den Rechtsausschuss gehe als junger Abgeordneter, dann kann ich davon ausgehen, dass ich in diesem Ausschuss die Chance habe, alle zwei, drei Monate im Bundestag eine Plenarrede zu halten. Manchmal abends erst nach 20 Uhr, wenn Phoenix abgeschaltet hat; aber ich kann die Rede halten, ich kann sie verschicken, ich kann sie auf meine Homepage stellen und die Leute im Wahlkreis sehen: Aha, unser Abgeordneter Willi Müller hat, obwohl er erst vier Jahre dabei ist, schon zwanzig Mal geredet. Das ist toll.

Ich war auch im Rechtsausschuss 1994 und habe mich natürlich, weil ich so idealistisch war, freiwillig dazu verpflichten lassen, mich um die europäischen Berichterstattungen zu kümmern. Das macht Arbeit, es ist hochspannend, es ist interessant, nur ist mir dann klar geworden, dass man dann keine Reden hält, weil – wenn es um eine europäische Verordnung geht – die Kollegen sagen: Ach, ist ja nur eine Verordnung, die nehmen wir als Bundestag eh nur zur Kenntnis, da brauchen wir jetzt

keine Debatte zu machen. Wenn es um eine Richtlinie geht, die meistens fünf oder sechs Jahre verhandelt wird, dann sind sie oft schon gar nicht mehr im Bundestag. Und wenn sie dann verabschiedet wird, dann sagen die Leute: Na ja, jetzt brauchen wir eigentlich keine Debatte, die muss nur noch in nationales Recht umgesetzt werden. Wenn dann ein halbes Jahr später das Umsetzungsgesetz verabschiedet wird, dann sagen die gleichen Parlamentarischen Geschäftsführer: Es ist ja eigentlich nur eine Umsetzung, die eigentliche Arbeit ist ja schon gemacht. Es geht doch um nichts mehr. Und dann sitzt der Kollege da und er hat gearbeitet, er hat sich angestrengt und er wird noch nicht einmal belohnt dafür. Und wenn er auf die Idee kommt, sich in der Fraktionssitzung zu einem europäischen Thema zu melden, dann werden alle Beteiligten unruhig, scharren mit den Hufen und hören ihm nicht zu. Und das hat dazu geführt, dass viele Berichterstatter versucht sind, nach vier Jahren dieses Thema abzugeben. Sie flüchten, angeln sich irgendetwas anderes und dann bleibt das Europa-Thema bei denen hängen, die es vielleicht nicht abwenden können und dann dienstverpflichtet werden. Um sich die Arbeit leicht zu machen, sagen diese dann: Ich empfehle bei den Vorlagen, die anstehen, Kenntnisnahme. Das ist nicht die adäquate Art, damit umzugehen. Ich habe als Parlamentarischer Geschäftsführer jetzt vorgeschlagen, dass wir im Deutschen Bundestag in Zukunft eine Europa-Stunde einmal im Quartal machen. So hätten wir die Chance, kurze Debattenrunden zu interessanten Fragen aus allen Bereichen einzustreuen. Derjenige, der ein interessantes Thema auftut, sich damit beschäftigt und einen Antrag dazu schreibt, hat dann auch die Chance, die Aufmerksamkeit der Kolleginnen und Kollegen zu finden.

Der Teufel liegt oftmals im Detail. Und trotzdem glaube ich, dass es wichtig ist, dass wir im Sinne von Helmut Kohl, Wolfgang Schäuble und Angela Merkel in der Europapolitik nicht den Eindruck erwecken, dass wir uns von dem verabschieden, was sechzig Jahre Tradition und Kernidentität der CDU gewesen ist. Die Menschen achten sehr genau darauf, wie wir uns in diesen grundsätzlichen Fragen positionieren. Wir waren immer die deutsche Europa-Partei und ich bin der Auffassung, wir tun gut daran, es zu bleiben. Wir müssen diese Rolle jetzt wieder mit Expertise ausfüllen, mit Sachkenntnis und wir müssen den Leuten zeigen, dass wir Europa nicht hilflos ausgeliefert sind, sondern dass wir imstande sind, als Christdemokraten aus Deutschland diese europäische Integration aktiv zu gestalten.

VERFASSUNGSIDENTITÄT UND EUROPÄISCHE INTEGRATION – KEIN WIDERSPRUCH

Michael Stübgen

I. EINFÜHRUNG

Man kann aus vielen Gründen zweifeln, ob ein Verfassungsgerichtsurteil der geeignete Rahmen für rechtspolitische Überlegungen zum Wesen der europäischen Integration und der deutschen Verfassungsidentität darstellt. Eines steht jedoch fest: Das vielbeachtete und zum Teil auch gescholtene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 hat eine Debatte wiederbelebt, die nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages fast vergessen schien. Denn auch wenn mit dem Vertrag von Lissabon bewusst auf die Symbolik des Verfassungsvertrages und seines europäischen Verfassungsstaates verzichtet wurde, bleibt die Frage nach dem Kerngehalt staatlicher Verfassungsidentität in einer immer schneller voranschreitenden europäischen Integration aktuell.

In seinem Lissabon-Urteil leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz eine Garantie der souveränen Staatlichkeit Deutschlands ab, die die „schleichende“ Bildung eines europäischen Bundesstaats ausschließt. Es stellt zu Recht fest, wer den europäischen Bundesstaat will, muss darüber einen breiten politischen Konsens herstellen.

II. DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION ALS VERFASSUNGSaufTRAG

Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht die historische Relativität der staatlichen Souveränität Deutschlands aber anerkannt und die Ablösung des Nationalstaats bis zur förmlichen Gründung eines europäischen Bundesstaates nicht ausgeschlossen. Es folgert gar aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel des Grundgesetzes einen Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas.

Die Beteiligung an der europäischen Integration steht damit nicht im politischen Belieben der deutschen Verfassungsorgane, sondern das Grundgesetz will gerade eine internationale Friedensordnung und eine fortschreitende Integration. Allerdings ergeben sich die Grenzen dieses Prozesses nicht nur aus Art. 23 Abs. 1 GG, sondern auch aus Art. 79 Abs. 3 GG: Ein „Aufgehen“ Deutschlands in Europa, der endgültige Verlust seiner Qualität als staatliches Völkerrechtssubjekt, wäre hiernach nur durch Billigung in einer Volksabstimmung möglich. Solange dies nicht erfolgt, postuliert das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil die Existenz einer demokratischen Reservekompetenz des Nationalstaats. Es geht um die Bewahrung einer mitgliedstaatlichen Zuständigkeit zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse, die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit entfalten müssen. Erfolgt in diesem Rahmen eine Übertragung von Kompetenzen, bedarf es einer legitimierenden Zustimmung, um ein stillschweigendes Übergreifen auf die an sich dem demokratischen Nationalstaat reservierten Felder zu verhindern.

Eine zentrale Verantwortung für die europäische Integration und die staatliche Identität, wie es das Grundgesetz verlangt, trägt dabei der Deutsche Bundestag. Das Gericht spricht von Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität. Tatsächlich sollen in erster Linie die Mitglieder des Bundestages darüber befinden, ob künftige Integrations Schritte einen unzulässigen Übergriff auf die demokratische Reservekompetenz darstellen. Dreh- und Angelpunkt des Lissabon-Urteils ist die Verknüpfung der souveränen Staatlichkeit nach außen mit der demokratischen Volkssouveränität nach innen.

III. DIE NOTWENDIGKEIT EINER DEMOKRATISCHEN LEGITIMATION DER EUROPÄISCHEN UNION

Die europäische Integration wird gemeinhin als bislang einzigartiger Umbau staatlichen und demokratischen Regierens hin zu einem „Regieren jenseits der Staatlichkeit“ beschrieben, anders formuliert scheint die europäische Integration nur um den Preis der Schwächung nationaler Gestaltungsfähigkeit und Demokratie möglich. Dies muss nicht so sein. Gefordert ist vielmehr eine demokratische Legitimation der Europäischen Union sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene.

Der Bundestag hat sich seiner gestärkten Verantwortung für eine demokratische Legitimation der Europapolitik angenommen und die sogenannten Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon beschlossen, die Ende 2009 in Kraft getreten sind.

Mit dem Integrationsverantwortungsgesetz schafft sich der Bundestag die Instrumente und Mitwirkungsrechte, die er zur Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung benötigt. Konkret bedeutet dies, dass der Bundestag bei der Anwendung der Vertragsänderungskompetenzen und Brückenklauseln mitwirken muss. Sie geben den Unionsorganen die Möglichkeit, durch einstimmigen Beschluss einzelne Kompetenzen inhaltlich zu ändern oder das Abstimmungsverfahren – insbesondere die erforderlichen Mehrheiten im Rahmen einer bestehenden Kompetenz – zu ändern. Die Mitwirkung des Bundestages zur Wahrung seiner Integrationsverantwortung wird hauptsächlich über qualifizierte Anforderungen an die Zustimmung Deutschlands im Ministerrat gewährleistet. Auf diese Weise kann in den relevanten Bereichen kein europäischer Beschluss gefasst werden, bei dem der Bundestag nicht wenigstens die Möglichkeit zum Anhalten desselben hatte.

Aufgegriffen hat der Gesetzgeber zudem die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Bestimmungen der Vereinbarung wurden daher in das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) überführt. Gesetzlich geregelt werden damit die Unterrichtung des Bundestages über Vorhaben der EU sowie seine Möglichkeit, zu diesen eine Stellungnahme abzugeben. Letztlich werden somit die

Informations- und Unterrichtungspflichten, die zur parlamentarischen Wahrnehmung der Integrationsverantwortung im „Alltag“ der europäischen Gesetzgebung erforderlich sind, gesetzlich ausgestaltet.

Allerdings werden die nationalen Parlamente allein das demokratische Ungleichgewicht in der Europäischen Union nicht kompensieren können. Aus demokratietheoretischen Gründen muss die Kontrolle europäischer Entscheidungen durch das Europäische Parlament ebenso gestärkt werden. Nicht zuletzt mit dem Vertrag von Lissabon haben sich die Kompetenzen und somit auch die Stellung des Europäischen Parlaments im politischen System der EU erheblich geändert und das institutionelle Demokratiedefizit spürbar verbessert.

Die Legislativ- und Budgetfunktion wurde erheblich ausgeweitet. Die Gesetzgebung erfolgt künftig nur noch durch zwei Verfahren: das ordentliche und das besondere Gesetzgebungsverfahren. Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind Parlament und Rat gleichberechtigt. Beim besonderen Gesetzgebungsverfahren, dem Mitentscheidungsverfahren, wird das Parlament angehört – in bestimmten Fällen muss es auch zustimmen. Auch die Wahl- und Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments wird durch den Reformvertrag erweitert: Zukünftig wählt das Parlament den Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Europäischen Rates. Wie bisher besteht die Möglichkeit einer Absetzung der gesamten Kommission durch ein Misstrauensvotum. Auch muss die gesamte Kommission weiterhin nach ihrer Einsetzung vom Parlament im Amt bestätigt werden.

Gleichwohl bleibt ein strukturelles Demokratiedefizit der Europäischen Union bestehen, weil es nach wie vor kein europäisches Staatsvolk, also keinen demokratiebegründenden Volkssouverän gibt. Die Ursache hierfür ist wiederum geradezu systemimmanent: Würde man ausschließlich auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit setzen, so wären kleine Staaten wie Luxemburg oder Malta im Europäischen Parlament nicht mehr vertreten. Deshalb ist das gegenwärtige System einer mitgliedstaatlich unterschiedlichen Repräsentation der europäischen Staatsvölker im Europäischen Parlament gerade unter föderalen Aspekten bzw. unter dem Aspekt einer föderativ gegliederten Demokratie legitim.

Auf die Zukunft gewendet muss es aber bei der Forderung bleiben, mehr und mehr auch dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit Rechnung zu tragen. Einen wichtigen Schritt hierzu bildet z.B. die Berücksichtigung des demographischen Faktors bei Abstimmungen auf der europäischen Ebene, wie dies im Vertrag von Lissabon geregelt ist. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit beruht auf dem Prinzip der doppelten Mehrheit. Für Beschlüsse des Ministerrats wird eine Unterstützung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten erforderlich sein (zurzeit fünfzehn von 27 EU-Mitgliedstaaten), die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung auf sich vereinen.

IV. FAZIT: VERFASSUNGSIDENTITÄT UND EUROPÄISCHE INTEGRATION MÜSSEN KEIN WIDERSPRUCH SEIN

Die Europäische Union hat seit ihrer Entstehung und nicht zuletzt auch durch den Vertrag von Lissabon einen stetigen und erheblichen Zuwachs an politischer Gestaltungsmacht erfahren, so dass inzwischen in einigen Politikbereichen die Europäische Union einem Bundesstaat entsprechend staatsanalog ausgestaltet ist. Aus diesem Kontext heraus wird das Spannungsfeld deutlich, das zwischen der Notwendigkeit und dem Wunsch nach der Verwirklichung eines vereinten Europas unter gleichzeitiger Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaat besteht. Die souveräne Verfassungsstaatlichkeit soll auf der Grundlage eines verantwortbaren Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt werden. Europäische Integration und nationalstaatliche Verfassungsidentität müssen sich aber nicht ausschließen, vielmehr sind sie zwei Seiten einer Medaille.

SPANNUNGSVERHÄLTNIS
EUROPÄISCHE UNION – BUNDES-
REPUBLIK DEUTSCHLAND

DIE VERANTWORTUNG DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFES FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

Thomas von Danwitz

In der öffentlichen Diskussion, die wir in den vergangenen Jahren in Deutschland über den Fortgang der Integration Europas erleben konnten, hat ein kritischer Grundton Einzug gehalten, der vor der Diskussion um die Ratifikation des Maastrichter Unionsvertrages weitgehend abwesend war. Ob die Erlangung der staatlichen Einheit den Glauben der Deutschen an das Vereinte Europa oder jedenfalls an die Vereinigten Staaten von Europa erschüttert hat, ist eine Frage, die aufgrund der zeitlichen Koinzidenz beider Ereignisse immer wieder gestellt wird. Jedoch bezeugen die seither fortgeführte Mitwirkung Deutschlands in den europäischen Institutionen und namentlich seine aktive Rolle bei den weiteren Vertragsreformen allenfalls punktuelle Akzentverschiebungen in der deutschen Europapolitik. Diese ruht in ihrem gesamten Erscheinungsbild vielmehr auf einem festen Fundament der Kontinuität, das von den Gründungsjahren der von Konrad Adenauer und Charles de Gaulle geprägten deutsch-französischen Freundschaft über die vorbildliche Zusammenarbeit und das perfekte Krisenmanagement der 1970er Jahre von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing bis zu der durch epochale Versöhnungs- und Freundschaftsgesten von François Mitterand und Helmut

Kohl als unverbrüchlich gefestigten Einigung Europas reicht. Auch die große politische Leistung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Grundlage für den Lissabonner Vertrag unter integrationspolitisch schwierigen Vorzeichen gelegt zu haben, wird im europäischen Ausland oftmals mit mehr Bewunderung anerkannt als in Deutschland selber.

Hierzulande hat sich dagegen Verdruss breitgemacht. Es wird eine angelsächsische Diskussion um den Verlust der Souveränität fortgeführt und das Klagegedicht von der Fremdherrschaft aus Brüssel angestimmt. Dass die Bundesregierung in allen Institutionen der EU mit Sitz und beachtlicher Stimme vertreten ist, wissen wir dagegen nur allzu gut. Die hinter aller Kritik erkennbare Gretchenfrage scheint zu lauten: Bringt sie die deutschen Interessen angemessen und zielgerichtet zum Ausdruck? Ob die deutsche Mitwirkung in den Institutionen aber von einer europapolitischen Machtvergessenheit oder von einer aus der Nachkriegszeit stammenden weisen Abwägung gekennzeichnet ist, welche die Integrationsvorteile durch volkswirtschaftliche Wohlstandsmehrung und politischen Statusgewinn zum Maßstab von Kompromissneigung und Entgegenkommen macht, ist indes eine Fragestellung, die sich einer Beantwortung anhand der Kategorien von „richtig“ oder „falsch“ entzieht. Daher dürfte sie wenig geeignet sein, um von Richtern in der einen oder in der anderen Weise beantwortet zu werden. Demgegenüber steht außer Zweifel, dass sie stets von den zuständigen politischen Organen gestellt, erwogen und verantwortet werden muss.

Geschäftsgrundlage meiner folgenden Überlegungen ist die schlichte Luxemburger Feststellung, dass die Zusammenarbeit der deutschen Gerichtsbarkeiten mit dem Europäischen Gerichtshof seit Jahren sehr gut funktioniert. Einleitend möchte ich betonen, dass auch das wechselseitige Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof aus Luxemburger Sicht fraglos als konstruktiv anzusehen ist, da es über eine friedliche Koexistenz hinausgeht und Züge echter Kooperation aufweist. Damit meine ich namentlich die in ihrer praktischen Bedeutung gar nicht überschätzbare Anerkennung des Gerichtshofes als gesetzlicher Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht und die damit einhergehende Sanktionierung von Nichtvorlagen letztinstanzlicher Gerichte, die den entscheidenden Grund für die seit Jahren festzustellende Spitzenstellung der deutschen Gerichte im europaweiten Vergleich bei den Vorlageverfahren bildet.¹ Auf diese Weise hat das Bundesverfassungsgericht eine Öffnung

der deutschen Rechtsordnung für das Recht der Europäischen Union bewirkt, die ihresgleichen sucht. Dieser Zusammenhang sollte bei allem Verständnis für die recht aufgeregten Diskussionen um das Lissabon-Urteil nicht unterschätzt werden. Dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Lissabonner Vertrag nunmehr verstärkt die Grenzen einer Öffnung der deutschen Rechtsordnung für das Gemeinschaftsrecht aufgezeigt hat, beruht auf einer Auslegung des deutschen Grundgesetzes, die ich kraft Amtes unkommentiert zu lassen habe. Gestatten Sie mir dennoch drei kurze Bemerkungen:

Erstens kann man der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wohl nur gerecht werden, wenn man die besondere Verantwortung bedenkt, die dem Bundesverfassungsgericht für die Wahrung der deutschen Verfassungsordnung zukommt. Denn es hat als Verfassungsorgan Anteil an der Staatsleitung der Bundesrepublik und ist nicht auf das Selbstverständnis beschränkt, das einem Gericht kraft seiner richterlichen Aufgabenstellung gemeinhin zukommt. *Zweitens* ist es, so bestätigte mir jüngst ein Luxemburger Kollege, fraglos zumindest das Recht und vielleicht sogar die Pflicht eines Verfassungsgerichts, die Grenzen der Integrationsfähigkeit seines Mitgliedstaates, die sich aus dessen Verfassung ergeben, zu bezeichnen. Man mag solche Grenzziehungen integrationspolitisch bedauern und sogar die Richtigkeit einer derartigen Verfassungsauslegung bezweifeln. Dennoch bleibt diese Position die rechtlich maßgebliche Festlegung des zuständigen Verfassungsorgans. *Drittens* erscheint die vom Bundesverfassungsgericht erwirkte Begleitgesetzgebung rechtsvergleichend nicht als deutscher Sonderweg, entspricht sie doch im Wesentlichen dem Grundmuster parlamentarischer Beteiligung an der Unionsrechtsetzung, wie wir sie namentlich seit 1973 aus Dänemark kennen.

Aus europarechtlicher Perspektive erscheinen mir die folgenden Gesichtspunkte von Bedeutung: Die Unionsrechtsordnung setzt die demokratische Legitimation der in ihren Organen und Institutionen tätigen Vertreter der Mitgliedstaaten voraus, ohne spezifische Anforderungen an Art und Maß oder Intensität ihrer Bindung an innerstaatliche Entscheidungsstrukturen zu stellen. So frei die Mitgliedstaaten daher von Unionsrechts wegen in der Ausgestaltung und der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung sind, so wenig sollten diese in der Praxis dazu führen, die Handlungsfähigkeit des Unionsgesetzgebers einzuschränken. Erst recht darf die legitime Wahrnehmung von Mitwirkungsbefugnissen

im Rahmen der Europäischen Union nicht dazu dienen, die strikten Umsetzungs- und Ausführungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten zu relativieren oder gar in Zweifel zu ziehen.

Problematisch erschiene es, wenn der Begriff der Integrationsverantwortung in der Staatspraxis ein Eigenleben entfalten würde, das aus dem legitimen Streben nach demokratischer Teilhabe im System der Unionsrechtsordnung ein Instrument formt, das Vorbehalte gegenüber der Integration zum Ausdruck bringt und ihr verfassungsrechtliche Schranken zieht, die vertraglich nicht konsentiert sind. So wenig aus Sicht der Europäischen Union gegen eine Optimierung der Integrationsverantwortung einzuwenden ist, welche namentlich die Volksvertretungen ihrer 27 Mitgliedstaaten wahrzunehmen haben, so unausweichlich wirft diese Konzeption die Frage nach der Kompromissfähigkeit der im Rat vertretenen Regierungen und damit nach der Handlungsfähigkeit des Unionsgesetzgebers auf.

Vor dem historischen Gründungshintergrund der Europäischen Union ist daher vor allem an die fast schon triviale Erkenntnis zu erinnern, dass in einem Integrationsverbund von 27 Mitgliedstaaten nicht alle gleichermaßen Recht behalten können. Zur Integrationsverantwortung eines jeden Mitgliedstaates gehört daher zuvörderst die Bereitschaft aller, stets Zugeständnisse akzeptieren zu können und in jeder Verhandlungssituation kompromissfähig zu bleiben, um die Handlungsfähigkeit der Union in der Praxis unter Beweis zu stellen. Aus täglicher Anschauung darf ich zudem berichten, wie schwierig es mitunter sein kann, eine Lösung zu finden, mit der alle leben können. Daher darf ich darauf hinweisen, dass das Gemeinschaftsrecht im eigentlichen Wortsinn unser gemeinsames Recht ist. Ein Recht, das die Rechts- und Methodentraditionen aller Mitgliedstaaten aufnimmt und widerspiegelt. Ein Recht, das durch die Integration der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen entsteht: genuines Integrationsrecht, das von der Bereitschaft aller Beteiligten lebt, Eigenes einzubringen, um Gemeinsames zu schaffen.

Der Europäische Gerichtshof ist umfassender Garant der Unionsrechtsordnung in allen Facetten, die er unabhängig von der zentralen oder dezentralen Zielsetzung einzelner Strukturelemente der Unionsrechtsordnung oder der auf ihrer Grundlage erlassenen Politiken im Einzelfall anzuwenden und auf diese Weise zur Geltung zu bringen hat.

Demgegenüber kann man sich mitunter des Eindrucks nicht erwehren, dass im Schrifttum manche Autoren einen unvollständigen Überblick über die Rechtsprechung des Gerichtshofes geben und daraus einseitige Schlussfolgerungen ziehen. Namentlich finden die dem Unionshandeln Grenzen ziehenden Entscheidungen mitunter kaum Aufmerksamkeit. Während die erste Entscheidung zum Verbot der Tabakwerbung² heute zum europarechtlichen Allgemeingut zählt, wird bereits die *PNR*-Entscheidung³ kaum noch angeführt und scheint das jüngst ergangene *Gutachten 1/08*⁴, in dem der Gerichtshof die Kompetenzen der Gemeinsamen Handelspolitik entsprechend der Vertragsfassung von Nizza getreulich nachzeichnete, obwohl der Lissabonner Vertrag Zweifel an der integrationspolitischen Praktikabilität der darin getroffenen Kompetenzabgrenzung offenkundig gemacht hat, nicht registriert worden zu sein. Gleiches gilt für die Urteile zu den Konsequenzen einer fehlenden bzw. unzureichenden Veröffentlichung von Rechtsakten in den Rechtssachen *Skoma-Lux*⁵ und *Heinrich*.⁶

Auch in anderen Bereichen bezeugt die jüngere Rechtsprechung einen ausgeprägten Sinn für ausgewogene Lösungen, wie es sich namentlich für die direkte Besteuerung in einer Vielzahl von Rechtssachen,⁷ für das Vergaberecht in den Rechtssachen *An Post*, *Abfallbeseitigung Hamburg*, *Helmut Müller* und *Wall AG*,⁸ für die Anerkennung als Flüchtling in der Rechtssache *Abdulla*,⁹ für den Wahlrechtsakt von 1976 in der Rechtssache *Donnici*,¹⁰ für das europäische Gesellschaftsrecht in den Rechtssachen *Cartesio*¹¹ und *Audiolux*,¹² für die Unionsbürgerschaft in der Rechtssache *Rottmann*,¹³ für die Freizügigkeit von Studierenden in der Rechtssache *Bressol*¹⁴ sowie selbst für so integrationssensible Bereiche wie die Fortentwicklung der *Francovich*-Rechtsprechung in der Rechtssache *Danske Slagterier*¹⁵ und die Ausgestaltung der *Bosman*-Rechtsprechung in der Rechtssache *Olympique Lyonnais*¹⁶ gezeigt hat.

Ein Überblick über die Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt, dass diese in ihrem quantitativen und qualitativen Gros der bloßen Anwendung des Unionsrechtes dient und sich keineswegs durch methodisch gewagte Rechtsfortbildungen auszeichnet und namentlich nicht durch eine die Unionskompetenzen stets erweiternde Auslegung gekennzeichnet ist. Es ist daher schlicht unzutreffend, wenn so getan wird, als ergreife der Gerichtshof jede sich ihm bietende Gelegenheit zur Vergemeinschaftung von Rechtsmaterien. Es ist allerdings auch richtig, dass es vereinzelt

Urteile gibt, die aus der Sicht der deutschen Rechts- und Methodentradition Fragen und Verständnisschwierigkeiten aufwerfen können.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten wacht der Gerichtshof über die Einhaltung der Integrationsverfassung, welche die Verträge bildet. Nach Maßgabe der vertraglichen Ordnung hat er den Fortbestand und die Fortentwicklung der Integration zu gewährleisten. Dazu gehören namentlich die Funktionsfähigkeit der Organe der Union einschließlich ihrer supranationalen Handlungsbefugnisse sowie die Achtung des *acquis communautaire*.

Es bedarf eigentlich keiner besonderen Hervorhebung, dass der Gerichtshof als Organ der Europäischen Union verfasst ist und es zu seinem Aufgabenverständnis gehört, die Funktionsfähigkeit der Union zu gewährleisten sowie die Rechtsakte ihrer Einrichtungen einer sinnvollen Auslegung zuzuführen. Eine intensiviert Wahrnehmung der Integrationsverantwortung im Rahmen der Unionsrechtsetzung sollte sich vor allem in einer Verbesserung der legislativen Qualität der Rechtsakte der Union äußern, durch die namentlich dem rechtsstaatlichen und demokratischen Anliegen der Rechtsklarheit und der Vorhersehbarkeit der Rechts- und Integrationsentwicklung in besonderem Maße Rechnung getragen werden kann. Die in der Gerichtspraxis festzustellenden Unzulänglichkeiten sind allerdings in aller Regel jedoch nicht von hinreichendem Gewicht, um die Gültigkeit eines Rechtsaktes erfolgreich in Zweifel ziehen zu können.

Der Gerichtshof wacht in gleicher Weise über die Einhaltung der Grenzen der Integration wie über die der Schranken des Unionshandelns. Seiner Rechtsprechung zur vertikalen Kompetenzabgrenzung und zum Prinzip begrenzter Einzelermächtigung sowie namentlich zu den Kompetenzausübungsschranken der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität kommt daher zentrale Bedeutung zu. Die verbindliche Aufnahme der Grundrechtecharta in das Vertragsrecht der Union verstärkt den Schutz gegen Rechtsakte der Union, die diese Grenzen nicht wahren.

Obwohl diese Grundsätze vom Gerichtshof in einer prätorischen Rechtsentwicklung herausgearbeitet wurden, sind die Klarstellungen und Akzentsetzungen zu begrüßen, die namentlich dem Protokoll über die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität des Vertrages von Amsterdam zu entnehmen sind. Auf dieser Grundlage ist durch den Vertrag von Lissabon eine Neuordnung der Kompetenzvorschriften

erfolgt,¹⁷ deren konkrete Bedeutung und Tragweite sich in der Praxis wird erweisen müssen. Gleiches gilt für die Selbstverpflichtung der Union zur Achtung der Gleichheit der Mitgliedstaaten und der grundlegenden Funktionen des Staates sowie der jeweiligen nationalen Identität, wie sie in den grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen des Staates einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge die Grenzen ihrer Integrationsbereitschaft im Vertragsrecht in vielfacher Weise zum Ausdruck gebracht und zu diesem Zweck Schutz- bzw. Vorbehaltsklauseln in das Vertragsrecht eingefügt haben. Sie reichen von der schlichten Verpflichtung zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten¹⁸ über die Möglichkeiten zum *opting-up*¹⁹ im Rahmen der Binnenmarktverwirklichung bis zu der Beschränkung des Unionshandelns auf Fördermaßnahmen unter gleichzeitigem Ausschluss jeglicher Harmonisierung in der Bildungspolitik, der Kultur, der Gesundheitspolitik sowie in der Arbeitsmarkt- und in der Sozialpolitik.²⁰ Schließlich sieht das Vertragsrecht ein echtes *opt-out*-Regime für das Vereinigte Königreich und Irland im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor, das mit der Befugnis zu einem punktuellen *opting-in* einhergeht.²¹

Doch auch der Gerichtshof hat die sich ihm bietenden Gelegenheiten nicht verstreichen lassen, um die Identität der Mitgliedstaaten, ihre besonderen Traditionen sowie wichtige Strukturprinzipien ihrer Rechtsordnungen zu schützen. Beispielhaft sei auf die Anerkennung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit aus Gründen der Meinungsvielfalt²² sowie zur Sicherung flächendeckender medialer Grundversorgung²³ oder zum Schutz der nationalen Kultur,²⁴ auf die Rechtfertigung des Abtreibungsverbot in Irland²⁵ oder auf die Beschränkungsmöglichkeiten der Grundfreiheiten durch Belange der Versammlungs-, der Meinungs- und der Koalitionsfreiheit²⁶ sowie auf den vorrangigen Schutz der Menschenwürde gegenüber der Dienstleistungsfreiheit²⁷ hingewiesen.

Soweit die praktische Wirksamkeit der vertikalen Kompetenzkontrolle des Gerichtshofes sowie die der Grundsätze von Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität in Zweifel gezogen worden sind, möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass die maßgeblichen Kompetenzvorschriften des Vertragsrechtes in aller Regel nicht durch ein strikt durchnormiertes System von Anwendungsvoraussetzungen geprägt sind. Vielmehr zeichnen sie sich

durch eine rechtsbegriffliche und konzeptionelle Weite aus, die oftmals nur Zielsetzungen formuliert und den politisch handelnden Organen daher erhebliche Ausgestaltung- und Entscheidungsfreiräume eröffnet. Angesichts solcher Maßstabsnormen sind der Kontrolle ihrer Einhaltung durch den Gerichtshof erkennbar Grenzen gezogen. Gleiches wird man für die Ausgestaltung der Subsidiaritätskontrolle feststellen müssen, die einem prozeduralen Grundverständnis folgt und eine materielle Subsidiaritätsprüfung durch den Gerichtshof ebenfalls nur in Grenzen zulässt.²⁸ In Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört die Diskussion um das rechte Maß der im Rahmen seiner Anwendung zu verwirklichenden Kontrolldichte fraglos zu den besonderen Herausforderungen, der sich jede Verfassungsgerichtsbarkeit zu stellen hat. Während im deutschen Schrifttum seit geraumer Zeit Kritik an einer unzureichenden Kontrollintensität der Verhältnismäßigkeitskontrolle des Gerichtshofes geäußert wird, ist die gerichtliche Kontrolldichte gegenüber dem Gesetzgeber in den Rechtstraditionen zahlreicher anderer Mitgliedstaaten anerkanntermaßen weniger ausgeprägt.²⁹ Die Frage nach der jeweils angemessenen Kontrollintensität bedarf vielmehr der sorgfältigen Analyse im Einzelfall, die namentlich nicht auf eine bloße Betrachtung von Obersätzen beschränkt werden darf.³⁰

Der Gerichtshof ist das zur letztverbindlichen Auslegung der Verträge und des abgeleiteten Rechts berufene Organ der Union. Als solches hat er namentlich die einheitliche Geltung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Das Grunderfordernis einheitlicher Geltung des Unionsrechts vermag jedoch keine die Kompetenzgrenzen sprengende Wirkung zu entfalten. Die Gewährleistung einheitlicher Rechtsgeltung berechtigt namentlich nicht dazu, eine umfassende Rechtsvereinheitlichung zu erstreben.

Die einheitliche Geltung des Unionsrechts wird zu Recht als zentrales Element der „Grundnorm“ der Union angesehen.³¹ Dementsprechend ist die einheitliche Rechtsgeltung stets als wesentliche Voraussetzung für die Funktionssicherung der Union und für ihre Identitätswahrung verstanden worden. Durch dieses Erfordernis wird gewährleistet, dass „das Gemeinschaftsrecht in allen Mitgliedstaaten gleiche Geltungskraft beansprucht“ und in seinem Inhalt nicht durch das innerstaatliche Recht beeinflusst werden kann.³² Demgegenüber darf das Prinzip der Einheitlichkeit nicht als schrankenloses Postulat verstanden werden, um im Wege der Rechtsetzung oder der Rechtsprechung eine umfassende Rechtsvereinheitlichung zu erstreben.³³

Zudem hat der Gerichtshof auch in der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts Beurteilungsspielräume in Bereichen anerkannt, die bisher keiner unionsrechtlichen Harmonisierung unterworfen wurden. Beispielfähig sei auf den Gesundheitsschutz,³⁴ die Bekämpfung von Kriminalität und Glücksspielsucht³⁵ sowie die Verkehrssicherheit³⁶ hingewiesen. Selbst im Rahmen umfassender Rechtsangleichungsmaßnahmen wie dem gemeinsamen Mehrwertsteuersystem hat der Gerichtshof den Mitgliedstaaten gewisse Beurteilungsspielräume bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe konzidiert.³⁷ Namentlich die Rechtsprechung zum materiellen Privatrecht belegt, dass die Einheitlichkeitsanforderungen in Abhängigkeit von Art und Maß der bewirkten Rechtsangleichung zu bestimmen sind und im Ergebnis durchaus unterschiedlich ausfallen können.³⁸ Überdies hat der Gerichtshof im harmonisierten Bereich des Aufenthaltsrechts eine unionsrechtliche Ausnahmebestimmung für die Gewährung von Unterhaltsstipendien als zulässige Differenzierung angesehen.³⁹

In diesem Zusammenhang ist es fraglos richtig, dass der Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze, um Lücken des geschriebenen Rechts zu schließen und das Recht fortzubilden, in der Unionsrechtsordnung der umsichtigen Handhabung bedarf. Allerdings darf die Heranziehung allgemeiner Rechtsgrundsätze im Rahmen der Rechtsfindung nicht einer bloß kompetenzrechtlichen Betrachtung unterzogen werden, handelt es sich doch um ein in den Rechts- und Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten allgemein anerkanntes Mittel der Rechtsfindung und -fortbildung. Daher ist es prinzipiell von dem Mandat des Gerichtshofes zur Rechtsfortbildung umfasst, was ihm auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner *Kloppenburg*-Entscheidung ausdrücklich attestiert worden ist.⁴⁰ Dass der Gerichtshof dabei durchaus behutsam vorgeht, bezeugt beispielsweise das im vergangenen Jahr ergangene Urteil in der Rechtssache *Audiolux*.⁴¹

Soweit der Gerichtshof über die Verwirklichung im Einzelfall gegenläufiger oder widerstreitender Prinzipien der Unionsverfassung zu befinden hat, lassen seine Entscheidungen keine Orientierung an einem falsch verstandenen „Vorrang“ von Wertungen oder Interessen erkennen, die dem Integrationsanspruch der Union in besonderer Weise entsprechen. Die Abwägung von Grundrechten und Grundfreiheiten gehört zweifelsohne zu den besonderen Herausforderungen, die sich im Rahmen der Rechtsprechung des Gerichtshofes stellen, wenn man die Vorverständnisse abstreift, die in dieser Konstellation allzu leicht aufkommen können. Dies

gilt namentlich für die Bestimmung zulässiger Begrenzungen von Grundfreiheiten zum Schutz elementarer Rechtsgüter, die auf nationaler Ebene angesiedelt sind. Die in den Rechtssachen *Schmidberger*,⁴² *Omega*⁴³ sowie *Viking*⁴⁴ und *Laval*⁴⁵ einerseits und zum *Betrieb von Krankenhäuserapotheken*⁴⁶ sowie dem *Fremdbesitzverbot von Apotheken*⁴⁷ andererseits ergangenen Urteile bezeugen zunächst, dass sich der Gerichtshof in besonderer Weise von den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalles hat leiten lassen. Zudem ist er ersichtlich ohne ein Vorverständnis im Sinne einer abstrakten Rangordnung der abzuwägenden Rechtsgüter an den vorzunehmenden Ausgleich herangegangen. Angesichts der rechtserheblichen Unterschiede, die zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten der Union zu verzeichnen sind, hat der Gerichtshof den mitgliedstaatlichen Gerichten eine „dezentrale“ Abwägung eröffnet, die es im Einzelfall rechtfertigen kann, die auf mitgliedstaatlicher Ebene geschützten Rechtsgüter im Ergebnis vorrangig zur Geltung zu bringen. Dass die weitreichende Bedeutung dieser Rechtsprechungsentwicklung im Schrifttum keine angemessene Würdigung als ausgleichende Lösung erfahren hat, die das vorherrschende Rangverständnis zwischen den Rechtsordnungen übersteigt und zugleich einen Beitrag des Gerichtshofes zu einem wertbezogenen Rechtsgüterausgleich leistet, ist mir bis heute unverständlich geblieben.

Aus Sicht des Gemeinschaftsrichters bleibt naturgemäß die Grund- und Gretchenfrage nach dem *quis iudicabit*. Nicht nur als Rechtslehrer, sondern auch als Gemeinschaftsrichter habe ich viel Verständnis dafür, dass ein Verfassungsgericht für sich das Recht in Anspruch nimmt, über die Identitätsmerkmale der eigenen Verfassungsordnung zu entscheiden und diese im Rahmen der Integration zu wahren. Jedoch scheint mir, dass insoweit kein Gegensatz zur unionsrechtlichen Gewährleistung der nationalen Identität nach Art. 4 Abs. 2 des Lissabonner Unionsvertrages besteht. Daher glaube ich persönlich nicht, dass es insoweit zu praktisch relevanten Spannungslagen oder gar zu Divergenzen kommen wird.

Gleiches gilt meines Erachtens auch für die vom Bundesverfassungsgericht beanspruchte *ultra-vires*-Kontrolle, die wohl nur in Ausnahmefällen relevant werden dürfte. Natürlich kann man trefflich darüber streiten, wie weit oder wie eng der Bereich der übertragenen Zuständigkeiten zu ziehen ist, und dementsprechend, wo die Grenzlinie der wechselseitigen Zuständigkeiten von Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof verläuft. In der abstrakten Gegenüberstellung der wechsel-

seitigen Positionen wird sich eine Lösung daher nicht finden lassen. Vertretbare Auslegungen des Vertragsrechts und Rechtsfortbildungen, welche die Grenzen der übertragenen Kompetenz wahren, sollten meines Erachtens auch für das Bundesverfassungsgericht unproblematisch sein. In der praktischen Bewältigung dieser Spannungslage dürfte es daher entscheidend darauf ankommen, dass die beteiligten Gerichtsbarkeiten ihre jeweiligen Zuständigkeiten im Geiste wechselseitiger Rücksichtnahme und echter Kooperation ausüben. Auch insoweit liegt die Zukunft Europas im vertrauensvollen Miteinander.

- 1/ *Im Jahr 2009 führten die deutschen Gerichte mit 59 von 302 Ersuchen die Statistik an. Im Jahre 2008 waren es sogar 71 von 288 Ersuchen. Berücksichtigt man die Bevölkerungszahl, dürften 2008 nur die österreichischen Gerichte mit 25 Ersuchen noch vorlagefreudiger gewesen sein. Italien mit 29 bzw. 39, die Niederlande mit 24 bzw. 34 und Belgien mit 35 bzw. 24 Ersuchen folgen, während das Vereinigte Königreich mit 28 bzw. 14 und Frankreich mit 28 bzw. 12 sowie Spanien nur mit 11 bzw. 17 Ersuchen zu Buche schlagen; siehe Gerichtshof der Europäischen Union: Jahresbericht 2008. – Luxemburg: Publ. Office, 2009. – S. 110 und ders.: Jahresbericht 2009. – Luxemburg: Publ. Office, 2010. – S. 85-111.*
- 2/ *EuGH – Tabakwerbung I – Rs. C-376/98 – Slg. 2000, I-8419.*
- 3/ *EuGH – PNR – verb. Rs. C-317/04 und C-318/04 – Slg. 2006, I-4721.*
- 4/ *EuGH Gutachten vom 30.11.2009 – 1/08 – abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, noch nicht in amtl. Slg.*
- 5/ *EuGH – Skoma-Lux – Rs. C-161/06 – Slg. 2007, I-10841.*
- 6/ *EuGH Urteil vom 10.03.2009 – Heinrich – Rs. C-345/06 – Deutsches Verwaltungsblatt, 124 (2009) 9, S. 587 ff., noch nicht in amtl. Slg.*
- 7/ *EuGH Urteil vom 23.10.2008 – Finanzamt für Körperschaften III in Berlin/ Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee – Rs. C-157/07 – Bundessteuerblatt Teil II, (2009), S. 566 ff., noch nicht in amtl. Slg.; EuGH Urteil vom 21.01.2010 – SGI – Rs. C-311/08 – Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 21 (2010) 1-2, S. 37 ff., noch nicht in amtl. Slg.; EuGH Urteil vom 11.02.2010 – Fokus Invest – Rs. C-541/08 – Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 21 (2010) 1-2, noch nicht in amtl. Slg.; EuGH Urteil vom 25.02.2010 – X Holding – Rs. C-337/08 – Internationales Steuerrecht, 19 (2010) 6, S. 213 ff., noch nicht in amtl. Slg.*
- 8/ *EuGH – An Post – Rs. C-507/03 – Slg. 2007, I-9777; EuGH Urteil vom 09.06.2009 – Abfallbeseitigung Hamburg – Rs. C-480/06 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 28 (2009) 14, S. 898 ff., noch nicht in amtl. Slg.; EuGH Urteil vom 25.03.2010 – Helmut Müller – Rs. C-451/08 – abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, noch nicht in amtl. Slg.; EuGH Urteil vom 13.04.2010 – Wall AG – Rs. C-91/08 – noch nicht in amtl. Slg.*
- 9/ *EuGH Urteil vom 02.03.2010 – Abdulla – verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08 – abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, noch nicht in amtl. Slg.*
- 10/ *EuGH Urteil vom 30.04.2009 – Donnici – verb. Rs. C-393/07 und C-9/08 – abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, noch nicht in amtl. Slg.*

- 11| *EuGH – Cartesio – Rs. C-210/06 – Slg. 2008, I-9641.*
- 12| *EuGH Urteil vom 15.10.2009 – Audiolux – Rs. C-101/08 – Die Öffentliche Verwaltung, 62 (2009) 24, S. 1150, noch nicht in amtl. Slg.*
- 13| *EuGH Urteil vom 02.03.2010 – Rottmann – Rs. C-135/08 – noch nicht in amtl. Slg.*
- 14| *EuGH Urteil vom 13.04.2010 – Bressol und Chaverot u.a. – Rs. C-73/08 – noch nicht in amtl. Slg.*
- 15| *EuGH Urteil vom 24.03.2009 – Danske Slagterier – Rs. C-445/06 – Internationales Steuerrecht, 18 (2009) 8, S. 277 ff., noch nicht in amtl. Slg.*
- 16| *EuGH Urteil vom 16.03.2010 – Olympique Lyonnais – Rs. C-325/08 – abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, noch nicht in amtl. Slg.*
- 17| *Art. 4 und 5 EU sowie Art. 2 bis 6 AEU.*
- 18| *EuGH – Doc Morris – Rs. C-322/01 – Slg. 2003, I-14887; EuGH – Kommission/Niederlande – Rs. C-41/02 – Slg. 2004, I-11375; Art. 52 Abs. 1, Art. 65 Abs. 1, Art. 191 Abs. 2 und 3, Art. 107 Abs. 2c AEU.*
- 19| *Art. 114 Abs. 5 und 6, Art. 169 Abs. 4, Art. 193 AEU.*
- 20| *Art. 165 Abs. 1 und 4, Art. 167 Abs. 1, 2 und 5, Art. 168 Abs. 2, 4c und 5, Art. 146 Abs. 2, Art. 151 Abs. 2, Art. 153 Abs. 2, 4 und 5 AEU.*
- 21| *Siehe das Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.*
- 22| *EuGH – Antenne Gouda – Rs. C-288/89 – Slg. 1991, I-4007.*
- 23| *EuGH – Kabel Deutschland – Rs. C-336/07 – Slg. 2008, I-10889.*
- 24| *EuGH – ERT – Rs. C-260/89 – Slg. 1991, I-2925.*
- 25| *EuGH – Grogan – Rs. C-159/90 – Slg. 1191, I-4685.*
- 26| *EuGH – Schmidberger – Rs. C-112/00 – Slg. 2003, I-5659; EuGH – Viking – Rs. C-438/05 – Slg. 2007, I-10779; EuGH – Laval – Rs. C-341/05 – Slg. 2007, I-11767; siehe dazu Danwitz, Thomas von: Grundfreiheiten und Kollektivautonomie. In: Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht, (2010) 1, S. 6 ff.*
- 27| *EuGH – Omega – verb. Rs. C-27/00 und C-122/00 – Slg. 2002, I-2569.*
- 28| *Siehe Danwitz, Thomas von: Subsidiaritätskontrolle in der Europäischen Union. In: Dolde, Klaus-Peter (Hrsg.): Verfassung – Umwelt – Wirtschaft. Festschrift für Dieter Sellner. – München: Beck, 2010. – S. 37 ff.*
- 29| *Siehe Reul, Simone Christine: Die Bindung des europäischen Gesetzgebers an das europäische Primärrecht. – Lohmar; Köln: Eul, 2007. – S. 20 ff. – (Rechtswissenschaft; 18); hinzuweisen ist namentlich auf den berühmten Wednesbury-Test der reasonableness im Recht des Vereinigten Königreichs, siehe Danwitz, Thomas von: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht. In: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 14 (2003) 9, S. 393 ff.*
- 30| *Unzureichend sind daher die Ausführungen von Frenz, Walter: Gleichheitssatz und Wettbewerbsrelevanz bei BVerfG und EuGH – Das Beispiel Emissionshandel. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 125 (2010) 4, S. 223 ff., hier S. 226 f., der nicht berücksichtigt, dass der Gerichtshof das Gleichheitsgrundrecht in der Arcelor-Entscheidung am Maßstab verhältnismäßiger Gleichheit prüft, statt sich auf eine bloße Willkürkontrolle zu beschränken.*
- 31| *So Cappelletti, Mauro / Golay, Peter: The Judicial Branch in the Federal and Transnational Union: Its Impact on Integration. In: Cappelletti, Mauro / Secombe, Monica / Weiler, Joseph (Hrsg.): Integration through law. Europe and the American federal experience. – Vol. 1: Methods, tools and institutions. – Book 2: Political organs, integration techniques and judicial process. – Berlin u.a.: de Gruyter, 1986. – S. 261 ff., hier S. 346; Grussmann, Wolf-Dietrich: Grundnorm und Supranationalität – Rechtsstrukturelle Sichtweisen der europäischen Integration. In: Danwitz, Thomas von u.a. (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatlichkeit. – Stuttgart u.a.: Boorberg, 1993. – S. 47 ff.*

- 32| *So EuGH – Salgoil – Rs. 13/68 – Slg. 1968, 680, 693 sowie die Schlussanträge von GA Gand, ebd., 695, 705.*
- 33| *So Lenz, Carl Otto: Immanente Grenzen des Gemeinschaftsrechts. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 20 (1993), S. 57 ff., hier S. 63.*
- 34| *EuGH – Kommission/Deutschland – Rs. C-319/05 – Slg. 2007, I-9811; EuGH – Kommission/Deutschland – Rs. C-141/07 – Slg. 2008, I-693; EuGH – Apothekerkammer des Saarlandes – verb. Rs. C-171/07 und C-172/07 – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 20 (2009) 12, S. 409 ff., noch nicht in amtl. Slg.*
- 35| *EuGH – Placanica – verb. Rs. C-338/04, C-359/04 und C-360/04 – Slg. 2007, I-1891; EuGH Urteil vom 08.09.2009 – Liga Portuguesa – Rs. C-42/07 – Neue Juristische Wochenschrift, 62 (2009) 44, S. 3221 ff., noch nicht in amtl. Slg.; EuGH Urteil vom 06.10.2009 – Kommission/Spanien – Rs. C-153/08 – abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, noch nicht in amtl. Slg.*
- 36| *EuGH – Kommission/Italien – Rs. C-110/05 – Slg. 2009, I-519, Rn. 61.*
- 37| *EuGH – Koninklijke Ahold – Rs. C-484/06 – Slg. 2008, I-5097; EuGH Urteil vom 05.03.2009 – Wetherspoon – Rs. C-302/07 – noch nicht in amtl. Slg.; EuGH – Wollny – Rs. C-72/05 – Slg. 2006, I-8297.*
- 38| *Siehe Danwitz, Thomas von: Die Aufgabe des Gerichtshofes bei der Entfaltung des europäischen Zivil- und Zivilverfahrensrechts. In: Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 18 (2010) 3, S. 463 ff.*
- 39| *EuGH – Förster – Rs. C-158/07 – Slg. 2008, I-8507, Rn. 47 ff., 54 ff.*
- 40| *BVerfGE 75, 223, 243 f. – Kloppenburg.*
- 41| *EuGH Urteil vom 15.10.2009 – Audiolux – Rs. C-101/08 – Die Öffentliche Verwaltung, 62 (2009) 24, S. 1150, noch nicht in amtl. Slg.*
- 42| *EuGH – Schmidberger – Rs. C-112/00 – Slg. 2003, I-5659.*
- 43| *EuGH – Omega – Rs. C-36/02 – Slg. 2004, I-9609.*
- 44| *EuGH – Viking – Rs. C-438/05 – Slg. 2007, I-10779.*
- 45| *EuGH – Laval – Rs. C-341/05 – Slg. 2007, I-11767.*
- 46| *EuGH – Kommission/Deutschland – Rs. C-141/07 – Slg. 2008, I-693.*
- 47| *EuGH Urteil vom 19.05.2009 – Apothekerkammer des Saarlandes – verb. Rs. C-171/07 und C-172/07 – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 20 (2009) 12, S. 409 ff., noch nicht in amtl. Slg.*

BEMERKUNGEN ZUM LISSABON- URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGS- GERICHTS

Eckart Klein

I. EINFÜHRUNG

An sich bestehen gute materielle Grundlagen, um immer wieder auftauchende Irritationen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) schnell zu klären. Versichert doch einerseits Art. 4 Abs. 2 EUV, dass die Union „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität (achtet), die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt.“ Art. 23 Abs. 1 GG andererseits verlangt von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie „zur Verwirklichung eines vereinten Europas [...] bei der Entwicklung der Europäischen Union (mitwirkt), die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“¹ Von beiden Seiten her ist man füreinander offen. Ganz offenkundig wird hier beiderseits das Bild einer „Union“ entworfen, die von ihren (Mitglied-)Staaten getragen wird und folgerichtig auch deren Identität respektiert, die aber zugleich bei Ausübung der ihr

übertragenen Kompetenzen die in demokratischen, freiheitlichen Rechtsstaaten üblichen Grundsätze beachtet.

Dennoch kommt es immer wieder zu Misshelligkeiten. In früheren Jahren dominierte seitens des Bundesverfassungsgerichts die Besorgnis, dass die Gemeinschaftsorgane, insbesondere der Europäische Gerichtshof, dem Grundrechtsschutz der von ihren Rechtsakten betroffenen Personen nicht die notwendige Aufmerksamkeit zuwenden. Durchaus unterstützt von kritischen Untersuchungen zur Entwicklung der EG oder Union, war hier die Befürchtung, dass diese Lücke von den Mitgliedstaaten auszufüllen sei. Derzeit sind solche Überlegungen allerdings in den Hintergrund getreten.² Es ist nicht zu erwarten, dass sie wieder virulent werden könnten. Man bedenke bloß, dass mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1. Dezember 2009 auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtsverbindlich geworden ist und dass die rechtlichen Voraussetzungen für den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowohl im EU-Vertrag als auch durch das 14. Protokoll zur EMRK geschaffen worden sind.

Im Vordergrund stehen heute – wie auch das Lissabon-Urteil zeigt³ – andere Besorgnisse. Auf sie möchte ich im Folgenden etwas näher eingehen. Dabei handelt es sich um die Abwehr der „Entstaatlichung“ der Mitgliedstaaten (II.), die Bedeutung des Demokratieprinzips für das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten (III.) und das Problem, wer das letzte Wort bei der Kontrolle vermeintlicher oder tatsächlicher Überschreitung der der EU übertragenen Kompetenzen durch die Unionsorgane hat, also die *ultra-vires*-Kontrolle (IV.).

II. MITGLIEDSTAATLICHE STRUKTUR

1. Die Union, früher Gemeinschaft, wie sie von Anfang an bestand, kann als „Verband offener Nationalstaaten“ bezeichnet werden;⁴ das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Maastricht-Entscheidung aus dem Jahr 1993 den Begriff des „Staatenverbundes“ geprägt.⁵ Die Mitgliedstaaten sind seine tragenden Säulen. Die von der Union ausgeübte Hoheitsgewalt ist von den Mitgliedstaaten – aufgrund der zwischen ihnen geschlossenen Verträge – abgeleitet und kann auf dieselbe Weise erweitert oder eingeschränkt werden. Die Mitgliedstaaten sind „Herren der Verträge“ geblieben.⁶

2. Allerdings kann man sich fragen, ob die mitgliedstaatliche Struktur der Union auch für die weitere Entwicklung unabdingbar festgezurr ist. Man wird sich erinnern, dass der erste Präsident der EG-Kommission Walter Hallstein im Jahr 1969 ein Buch mit dem Titel *Der unvollendete Bundesstaat* vorlegte, der zumindest mittelbar andeutete, dass das Ziel der europäischen Entwicklung ein vollendeter Bundesstaat sein solle. Tatsächlich schließt die auch heute noch im EU-Vertrag (Art. 1 Abs. 2) stehende Formulierung („Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar“) keineswegs die Möglichkeit aus, die europäische Integration in Richtung eines „europäischen Staates“ fortzuentwickeln, natürlich über den Weg ordnungsgemäßer Änderung der vertraglichen Grundlagen. Vom Völkerrecht her gibt es keinen Grund, an der Zulässigkeit der Schaffung eines neuen Staates bei gleichzeitigem Verlust der Eigenstaatlichkeit der vertragsschließenden Parteien zu zweifeln. Unsere eigene Geschichte gibt mit der Gründung des Deutschen Reiches 1871 ein gutes Beispiel.

Eine andere Frage ist, ob für einen solchen Schritt die verfassungsrechtliche Ermächtigung der Mitgliedstaaten ausreichen würde. Das Grundgesetz gibt jedenfalls in seiner geltenden Fassung dafür keine Handhabe. Art. 23 GG, der mit der Wiedervereinigung 1990 Art. 24 GG als „Integrationshebel“ (H.P. Ipsen) abgelöst hat, geht eindeutig von der fortbestehenden Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland aus, die von dieser Bestimmung auch nicht unter dem Aspekt denkbarer weiterer Integrations Schritte zur Disposition gestellt wird. Fraglich kann nur sein, ob eine solche Möglichkeit durch Verfassungsänderung geschaffen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht sagt nein und ich halte diese Aussage für richtig. Art. 79 Abs. 3 GG, der den Rahmen für inhaltlich zulässige Verfassungsänderungen zieht, geht ersichtlich davon aus, dass die Änderung der Verfassung den von ihr konstituierten Staat voraussetzt und ihn nicht abschaffen kann. Nicht die vom Grundgesetz verfasste verfassungsändernde Gewalt (Bundestag und Bundesrat) ist daher rechtlich in der Lage, die staatliche Selbstaufgabe herbeizuführen. Dies kann allein der *pouvoir constituant*, das deutsche Volk, durch mitwirkende Schaffung eines neuen Rechtszustandes leisten.⁷

3. Ist also nach gegenwärtigem Verfassungsrecht die Aufgabe der deutschen Eigenstaatlichkeit ausgeschlossen, so stellt sich die Frage nach dem, was Eigenstaatlichkeit ausmacht. Ohne weiteres lässt sich feststellen, dass der wohl das wesentliche Attribut der Staatlichkeit definierende

Begriff der Souveränität in den letzten Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg einem erheblichen Wandel unterworfen wurde. Was bis dahin grundsätzlich Bestandteil der Souveränität und mithin Recht des Staates war, nämlich das Recht zur Kriegsführung (*ius ad bellum*), ist verloren gegangen.⁸ Der Staat ist durch die Geltung der Menschenrechte gehindert, den Bereich der ihm vorbehaltenen, von äußerer Einmischung freien, eigenen Angelegenheiten allein zu bestimmen. Aber man kann doch feststellen – und dies tut das Bundesverfassungsgericht zu Recht –, dass durch die Tatsache der fehlenden Kompetenz-Kompetenz der Union und ihrer deshalb fortbestehenden Abhängigkeit von den Mitgliedern im Hinblick auf Existenz und Kompetenzzusstattung (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) keine einem Bundesstaat gleichkommende Einheit geschaffen wurde.⁹ Die klassischen Staatselemente bei den Mitgliedstaaten sind gewahrt. Für Staatsvolk und Staatsgebiet kann dies relativ leicht festgestellt werden, auch wenn es selbst dabei durchaus bemerkenswerte integrationsbedingte Modifizierungen gibt.¹⁰ Die eigentlich schwierige Frage ist, welche Hoheitsrechte übertragen werden können, ohne dass bei den Mitgliedstaaten eine „Entstaatlichung“ eintritt. Hier muss man wohl sagen, dass es keine klare Grenze gibt. Entscheidend dürfte sein, dass die Mitgliedstaaten selbst originäre (nicht abgeleitete) Völkerrechtsobjekte sowie „Herren der Verträge“ bleiben und Begründung wie Rückführung von Kompetenzen der Union von ihrer Entscheidung abhängig sind. Allerdings haben sich die Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer souveränen Entscheidung verpflichtet, bei Vertragsänderungen gemeinsam zu handeln. Die erstmals mit dem Vertrag von Lissabon rechtlich eröffnete Möglichkeit zum einseitigen Austritt (Art. 50 EUV) ist indes ein weiterer, allerdings nicht zwingend notwendiger Beleg für die gewährte Eigenstaatlichkeit der Unionsmitglieder.¹¹

Ist den Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts bis hierher im Wesentlichen zu folgen, sind gegen die weitgehenden aus dem Demokratieprinzip gezogenen Folgerungen für mögliche künftige Integrations-schritte Bedenken angebracht.

III. DEMOKRATISCHE INTEGRATIONSGRENZEN

1. Zunächst wird man allerdings dem Bundesverfassungsgericht auch hierin zustimmen, wenn es – was freilich evident ist – das demokratische Prinzip in Art. 79 Abs. 3 GG in besonderer Weise geschützt sieht. Wenn es aber dabei zugleich das demokratische Prinzip für nicht „abwägungs-

fähig“ hält,¹² verwundert dies schon deshalb, weil nicht klar ist, womit es abgewogen werden sollte. Im Übrigen folgt aus Art. 79 Abs. 3 GG, dass alle seine Elemente der deutschen Integrationsgewalt Grenzen setzen, also auch das Demokratieprinzip, unabhängig von der bereits erörterten Unverfügbarkeit der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes und der staatlichen Souveränität.¹³ Doch sind die Konsequenzen, die das Bundesverfassungsgericht aus diesem Obersatz zieht, deutlich überspitzt.¹⁴ Sie sind in der Lage, die weitere Entwicklung der Integration in vielen Bereichen ernsthaft zu gefährden.

2. Dabei verwickelt sich das Bundesverfassungsgericht auch in Widersprüche. Einerseits wird gesagt, dass die von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG erlaubte Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der Union „neben der Bildung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft auch eine politische Union“ umfasse und dies „die gemeinsame Ausübung von öffentlicher Gewalt, einschließlich der gesetzgebenden, bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums“ meine.¹⁵ Offenbar bezieht das Bundesverfassungsgericht auch die Eingliederung Deutschlands in die gemeinsame Währung mit ein.¹⁶ Dass dies eine im Verhältnis zur klassischen Souveränitätsvorstellung höchst einschneidende „Übertragung von Hoheitsrechten“ ist, ist offensichtlich. Andererseits werden nun aber Bereiche definiert, die aus Gründen des unabänderlichen Demokratieprinzips nicht in die Kompetenz der Union gelangen dürfen, aber hinter den Auswirkungen einer „Eurounion“ deutlich zurückbleiben. Diese Bereiche reichen vom formellen und materiellen Strafrecht über fiskalische Grundentscheidungen, vor allem sozialer Art, hinein in die Gebiete der Kultur, Familie, des Bildungssystem und Umgangs mit religiösen Gruppen.

3. Es fällt auf, dass das Bundesverfassungsgericht auch nicht die Möglichkeit interessiert, die Übertragung solcher Kompetenzen mit einer Verstärkung des Europäischen Parlaments zu koppeln. Im Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht diese sich entwickelnde, einander kompensierend-ergänzende demokratische Legitimation aus nationaler und europäischer Quelle noch für möglich gehalten.¹⁷ Im Lissabon-Urteil werden Fortschritte bei der Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die Rechtsetzung und Kontrolle der Unionsorgane zu wenig gewürdigt.¹⁸ Auch weitere Fortschritte in diese Richtung werden nach der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts nichts nützen. Abgesehen davon, dass es die Fähigkeit des Europäischen Parlaments zu echter demokrati-

scher Legitimationsvermittlung bezweifelt – es sei denn, es gäbe eine den staatlichen Parlamenten entsprechende Wahl –, stehen die Kompetenzen in den bezeichneten Bereichen ohnedies nicht oder nur höchst beschränkt für eine Übertragung zur Verfügung. Hier gerät das demokratische Argument zu einer Zementierung der Integration. Nach diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zu erkennen, wie die Eingliederung Deutschlands in die Eurozone zulässig sein konnte. Dass Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG insoweit großzügiger sein soll als im Bereich des Bildungs-, Familien- und Sozialrechts, ist kaum vermittelbar. Mit dem Ergebnis scheint das Bundesverfassungsgericht jedoch ganz zufrieden zu sein. Solange die Europäische Union die rechtlich begrenzte Einrichtung ist, die sie ist, bedarf sie keiner staatsanalogen demokratischen Legitimation.¹⁹ Bestimmte Kompetenzen dürfen ihr aus diesem Grund nicht übertragen werden. Ein Zustand, in dem dies möglich wäre, kann aber im Rahmen des Grundgesetzes gar nicht geschaffen werden. Das große Problem ist, dass das Bundesverfassungsgericht zwischen dem gegenwärtigen, von ihm akzeptierten Entwicklungsstand und dem vom Grundgesetz markierten Entwicklungsende kaum mehr Raum lässt.²⁰ Hier werden das demokratische Prinzip, genauer: die aus ihm gezogenen Folgerungen stark überdehnt. Art. 79 Abs. 3 GG sollte – nicht zuletzt aus demokratischen Gründen²¹ und unter systematischer Beachtung klarer Verfassungsaufträge (z.B. Art. 23 Abs. 1 GG) – mit größerer Behutsamkeit und Zurückhaltung interpretiert werden.

IV. DIE ULTRA-VIRES-KONTROLLE

1. Die beschriebenen Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zum demokratischen Prinzip²² fundieren auch seine Auffassung, dass es das letzte Wort bei der Beurteilung darüber haben müsse, ob die Gemeinschaft bzw. Union ihre Kompetenzen überschritten hat. In Fortführung der Bemerkungen des Maastricht-Urteils zum „ausbrechenden Rechtsakt“²³ heißt es in der Lissabon-Entscheidung: „Eine Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung droht, wenn Organe der Europäischen Union unbeschränkt, ohne eine – sei es auch nur sehr zurückgenommene und sich als exzeptionell verstehende – äußere Kontrolle darüber entscheiden können, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird.“²⁴ Damit ist das Problem auf den Punkt gebracht. Obwohl Deutschland so wie alle anderen Mitgliedstaaten die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofes zur Wahrung des Rechts bei

der Auslegung und Anwendung der Verträge vertraglich – und dies bereits in der ersten und dann immer wieder bestätigt in allen neueren Fassungen der Gemeinschaftsverträge – anerkannt und der bindenden Wirkung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs zugestimmt hat,²⁵ nimmt das Bundesverfassungsgericht für sich das Recht in Anspruch, über die Rechtmäßigkeit der EU-Rechtsakte selbst zu entscheiden, wenn es sich um „ersichtliche Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten“ durch Gemeinschafts- oder Unionsorgane handelt.²⁶

2. Es ist nicht so, dass das Bundesverfassungsgericht die dadurch heraufbeschworene Gefährdung der Europäischen Union, die auf der Einheit der von allen Mitgliedstaaten zu respektierenden gemeinschaftlichen Rechtsordnung beruht, nicht sähe. Der „Vorrang des Unionsrechts“ gelte, so das Bundesverfassungsgericht, „in Deutschland nur kraft des durch Zustimmungsgesetz zu den Verträgen erteilten Rechtsanwendungsbefehls“ und reiche daher für in Deutschland ausgeübte Hoheitsgewalt „nur so weit, wie die Bundesrepublik Deutschland dieser Kollisionsregel zugestimmt hat und zustimmen durfte.“²⁷ Dabei ist schon merkwürdig, dass das Bundesverfassungsgericht meint, mit der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 17 zum Vorrang bestätige die Bundesrepublik Deutschland „allein die geltende Rechtslage in der bisherigen Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht.“²⁸ Tatsächlich verweist diese Erklärung ausschließlich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die dort für den Vorrang aufgestellten Bedingungen, die sich eben grundsätzlich von der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unterscheiden. Im Übrigen handelt es sich um eine Erklärung der Konferenz, die wohl kaum Anlass gesehen hat, sich die Ansicht des wenn auch höchsten Gerichts eines einzelnen Mitgliedstaates zu eigen zu machen. Den potentiellen Konflikt nimmt das Bundesverfassungsgericht daher sehenden Auges in Kauf.

3. Es ist allerdings materiell und verfahrensrechtlich um Abmilderung bemüht. Materiell dadurch, dass es die zu einer Kompetenzüberschreitung führenden Voraussetzungen sehr eng definiert. Es muss sich um eine „ersichtliche Grenzüberschreitung“ handeln.²⁹ Was dies bedeutet, wurde in dem erst kürzlich ergangenen *Honeywell*-Beschluss ausgeführt. Danach ist Ersichtlichkeit gegeben, wenn die Organe die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung „spezifisch verletzenden Art“ überschreiten und der Kompetenzverstoß „hinreichend qualifiziert“ ist. Der Kompetenzverstoß muss „offensichtlich“

sein und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fallen.³⁰ Überdies ist das Bundesverfassungsgericht bereit, einen „Anspruch“ des Europäischen Gerichtshofes „auf Fehlertoleranz“ anzuerkennen.³¹ Das ist zumindest schief. Einen „Anspruch“ auf ein Fehlurteil hat gewiss keine richterliche Instanz. Entscheidend ist vielmehr, dass mit der Anerkennung der Endgültigkeit von Entscheidungen einer gerichtlichen Instanz, wie es im Hinblick auf den Europäischen Gerichtshof geschehen ist, naturgemäß auch das Risiko eingegangen wird, dass ein Urteil das Recht verfehlen kann. Mit dem Bundesverfassungsgericht verhält es sich ja nicht anders.

Auch verfahrensrechtlich ist das Bundesverfassungsgericht um Vermeidung eines offenen Konflikts bemüht. So fordert es von den nationalen Gerichten, zunächst durch Vorlage an den Europäischen Gerichtshof diesem die Möglichkeit zu geben, über die Rechtmäßigkeit eines Unionsaktes zu entscheiden, bevor die Sache an das Bundesverfassungsgericht gebracht wird.³² Auch die Vorlage direkt vom Bundesverfassungsgericht zum Europäischen Gerichtshof kann vom Bundesverfassungsgericht nicht ausgeschlossen werden.³³ Auf diese Weise kann der Europäische Gerichtshof jedenfalls seine Rechtsauffassung darlegen. Ferner nimmt das Bundesverfassungsgericht für sich in Anspruch, zum Schutz des Unionsrechts³⁴ allein über die Nichtanwendbarkeit von Unionsrecht in Deutschland zu entscheiden.³⁵

4. Alle diese Vorsichtsmaßnahmen lassen indes das Grundproblem unberührt, dass das Bundesverfassungsgericht entsprechend seiner Haltung, die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland wahren zu müssen, sich entgegen klaren völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Letztkontrolle über die Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten berufen fühlt. Gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten der Union hat Deutschland das Recht zur Kontrolle der Unionsrechtsakte dem Europäischen Gerichtshof übertragen, ein Hoheitsrecht, dessen Ausübung zentral für die gesamte Ordnung der Union ist. Was bleibt und was in der Tat unabweisbare Aufgabe des Bundesverfassungsgericht ist, ist das Wachen darüber, dass die Bundesrepublik Deutschland bei Abschluss oder Änderung der Unionsverträge nicht die ihr vom Grundgesetz gezogenen Grenzen der europäischen Integration überschreitet und dass auch die Sekundärrechtsakte diese von Art. 79 Abs. 3 GG definierten Schranken beachten. Die Einzel-

prüfung eines Sekundärrechtsaktes durch das Bundesverfassungsgericht darauf, ob der Europäische Gerichtshof diesen zu Recht oder zu Unrecht auf geltendes Unionsrecht gestützt hat, verletzt hingegen nicht nur die vertraglichen Verpflichtungen Deutschlands, sondern auch Art. 23 GG, der die Übertragung der Jurisdiktionsbefugnis an den Europäischen Gerichtshof im Rahmen des eben Erörterten trägt. Die beschriebenen materiellen und prozessualen Abmilderungen können an dieser Situation nichts ändern. Dem schon als solchen erstaunlichen Versuch des Bundesverfassungsgerichts, den Gesetzgeber zur Schaffung eines weiteren – generellen – Verfahrens zur Überprüfung von Unionsrecht anzuregen („zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen“),³⁶ sollte schon aus diesen Gründen kein Erfolg beschieden sein.

V. SCHLUSSBEMERKUNG

Die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts enthält viel Richtiges, aber auch viel Kritikwürdiges. Es ist dem Bundesverfassungsgericht zugutezuhalten, dass es entschlossen ist, die Grundlagen des Grundgesetzes, wie es ja auch Art. 23 GG verlangt, auch im europäischen Integrationsverbund festzuhalten. Was daran stört, ist nicht nur die besprochene erhebliche Überdehnung des durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bereichs und das usurpierte Wächteramt im Hinblick auf die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts „ersichtlichen“ Fehlinterpretationen des Unionsrechts durch den Europäischen Gerichtshof. Vielmehr sind es der sichtbar mahnend ausgestreckte Zeigefinger sowie der teils missionarische Ton der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, die überdies weithin als *obiter dicta* zu qualifizieren sind. Dass gerade diese in solch großer Intensität vorgetragen werden, ist nicht nur für eine gerichtliche Entscheidung ungewöhnlich – auch wenn sie vom Bundesverfassungsgericht kommt –, sondern lässt eine prinzipiell abwehrende Tendenz gegenüber weiteren Integrationsschritten erkennen. Dies ist hoch problematisch, weil eben die gezogene Grenze weit vor der vom Grundgesetz tatsächlich markierten roten Linie verläuft. Der schöne Begriff der „Integrationsverantwortung“³⁷ ist im Duktus des Bundesverfassungsgerichts ganz negativ-abwehrend besetzt. Es fällt auch auf, dass das Bundesverfassungsgericht einerseits mit einer fast nicht mehr begreifbaren Zurückhaltung hinnimmt, dass der NATO-Vertrag ohne vertraglich-gesetzliche Änderung wesentlich fortentwickelt,³⁸ geradezu „auf

Räder“ gesetzt werden darf,³⁹ während andererseits die Überwachung der Einhaltung des Integrationsprogramms, ungeachtet der Zuständigkeit des genau für diesen Fall etablierten Organs, vom Bundesverfassungsgericht in Anspruch genommen und, wie der *Honeywell-Fall* zeigt, auch akribisch durchgeführt wird.⁴⁰

Trotz der zum Ausdruck gebrachten europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen manche Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts soll doch abschließend gesagt werden, dass es aus ganz grundsätzlichen unions- und verfassungspolitischen Gründen vernünftig ist, dass es kein Organ gibt, das sich einer Überwachung vollständig entziehen kann. Weder das Bundesverfassungsgericht noch der Europäische Gerichtshof noch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann damit rechnen, ganz unkontrolliert judizieren zu können. Das Bewusstsein der genannten Gerichte, im „europäischen Gerichtsverbund“⁴¹ aufeinander angewiesen zu sein, aufeinander hören zu müssen, stärkt die Freiheit der in Europa lebenden Menschen.

- 1| *Der Bundesrepublik Deutschland steht die Mitwirkung am Integrationsprozess nicht frei, es ist eine Verpflichtung; BVerfGE 123, 267, 347. Das Gericht leitet daraus das neben dem Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit stehende Prinzip der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ab.*
- 2| *Hier haben sowohl die Rechtsprechung des EuGH als auch die des BVerfG zur Entspannung beigetragen.*
- 3| *BVerfGE 123, 267.*
- 4| *Klein, Eckart: Die europäische Integration im Licht unterschiedlicher Rechtssysteme. In: Kroker, Eduard J. M. / Dechamps, Bruno (Hrsg.): Europa – ein Weg zum Frieden? – Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1991. – S. 115 ff., hier S. 118.*
- 5| *BVerfGE 89, 155, 184; BVerfGE 123, 267, 348.*
- 6| *Zutreffend BVerfGE 123, 267, 349, in Anknüpfung an die frühere Rechtsprechung.*
- 7| *BVerfGE 123, 267, 348, 364 und 398. Ob dies in Anwendung von Art. 146 GG erfolgen kann, lässt das Gericht offen.*
- 8| *BVerfGE 123, 267, 346.*
- 9| *BVerfGE 123, 267, 381 ff.*
- 10| *Klein, Eckart: Auf dem Weg zum „europäischen Staat“? In: Holtmann, Dieter / Riemer, Peter (Hrsg.): Europa: Einheit und Vielfalt. Eine interdisziplinäre Betrachtung. – Münster u.a.: Lit, 2001. – S. 261 ff., hier S. 264 ff.*
- 11| *Anders BVerfGE 123, 267, 350 und 395 ff. Die Bindung an völkerrechtlich nicht kündbare Verträge lässt die Staatsqualität bei den Vertragsparteien nicht entfallen.*
- 12| *BVerfGE 123, 267, 343.*
- 13| *BVerfGE 123, 267, 357.*

- 14| *BVerfGE 123, 267, 359 ff. und 410 ff.*
- 15| *BVerfGE 123, 267, 357.*
- 16| *Vgl. BVerfGE 89, 155, 199 ff.*
- 17| *BVerfGE 89, 155, 184 ff.*
- 18| *BVerfGE 123, 267, 368 und 373 ff.*
- 19| *BVerfGE 123, 267, 369 ff.*
- 20| *Auch politisch droht sich das Bundesverfassungsgericht damit ins Abseits zu manövrieren.*
- 21| *Vgl. dazu auch Möllers, Christoph: Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.07.2009, S. 28.*
- 22| *BVerfGE 123, 267, 398: Das Gericht gründet seinen Anspruch auf die Volkssouveränität und die Stellung der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“.*
- 23| *BVerfGE 89, 155, 188.*
- 24| *BVerfGE 123, 267 352.*
- 25| *Art. 19 Abs. 1 EUV; Art. 260 Abs. 1, 266, 267 AEUV.*
- 26| *BVerfGE 123, 267, 353 und 400.*
- 27| *BVerfGE 123, 267, 402.*
- 28| *BVerfGE 123, 267, 396.*
- 29| *BVerfGE 123, 267, 353.*
- 30| *BVerfG Beschluss vom 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 – Umdruck S. 17.*
- 31| *BVerfG Beschluss vom 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 – Umdruck S. 19 f.*
- 32| *BVerfGE 118, 79, 97; BVerfG Beschluss vom 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 – Umdruck S. 16 f.*
- 33| *BVerfGE 73, 339, 371.*
- 34| *Auf den Art. 100 Abs. 1 GG zugrunde liegenden Rechtsgedanken wird ausdrücklich hingewiesen; vgl. BVerfGE 123, 267, 354. Mindestens ebenso nahe hätte der Verweis auf Art. 100 Abs. 2 GG gelegen.*
- 35| *BVerfGE 123, 267, 354; BVerfG Beschluss vom 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06 – Umdruck S. 20.*
- 36| *BVerfGE 123, 267, 355.*
- 37| *BVerfGE 123, 267, 352 f. und 356.*
- 38| *BVerfGE 90, 286, 361 und 363; kompensierend wird der „wehrrechtliche Parlamentsvorbehalt“ entwickelt, der seinerseits wieder im Lissabon-Urteil als unverfügbar qualifiziert wird; BVerfGE 123, 267, 422 ff. und 426. Der EVG-Vertrag lässt grüßen.*
- 39| *Vgl. dazu BVerfGE 90, 286, 372 f. – Minderheitsmeinung.*
- 40| *Daran ändert nichts, dass das Bundesverfassungsgericht in diesem Fall im Ergebnis einen „ausbrechenden Rechtsakt“ nicht angenommen hat.*
- 41| *Vgl. Voßkuhle, Andreas: Der europäische Verfassungsgerichtsverbund. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 29 (2010) 1, S. 1 ff.*

VERFASSUNGSSOUVERÄNITÄT VERSUS EUROPÄISCHE INTEGRATION?

DEUTSCHES VERFASSUNGSRECHT UND EUROPÄISCHE
RECHTSPRECHUNG

Christian Calliess

I. EINFÜHRUNG

Die Antwort auf die Frage „Verfassungssouveränität versus europäische Integration“, mit der die Konrad-Adenauer-Stiftung das Spannungsverhältnis zwischen deutschem Verfassungsrecht und europäischer Rechtsprechung thematisiert, könnte so einfach sein. Wenn die Europäische Union ein Bundesstaat wie die Bundesrepublik Deutschland wäre, gäbe es eine dem Art. 31 GG entsprechende Regelung, die übertragen lauten würde: „Europarecht bricht mitgliedstaatliches Recht“.

Die Europäische Union ist aber kein Bundesstaat. Sie ist etwas ganz Neues, das sich vor dem Hintergrund der schrecklichen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, genauer aus der Erkenntnis des Versagens des klassischen Nationalstaates im Hinblick auf die Friedenssicherung und die politische Kooperation entwickelt hat. Freilich fällt es schwer, dieses Neue mit den traditionellen Begriffen der Staatslehre zu beschreiben. Denn aufgrund der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Hoheitsgewalt ist die

Europäische Union auch mit den Kategorien einer internationalen Organisation des Völkerrechts nicht angemessen zu erfassen. Sie wurde daher mit Blick auf das vorrangige und in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare, d.h. mit Durchgriffswirkung auf den Bürger ausgestattete Unionsrecht schon früh als supranational organisierter Zweckverband funktionaler Integration beschrieben.¹ Abgesehen von dieser Supranationalität weist die Europäische Union aber auch vielfältige föderative Elemente auf, wie wir sie aus der Theorie des Bundesstaates und der bundesstaatlichen Praxis Deutschlands bzw. der Vereinigten Staaten von Amerika kennen. Die Europäische Union bewegt sich so gesehen zwischen dem Ufer der internationalen Organisation, das sie längst verlassen hat, und dem Ufer der Bundesstaatlichkeit, das sie noch nicht erreicht hat und letztlich – je nach europapolitischer Perspektive – jedenfalls nach der offenen Anlage der europäischen Verträge und des Grundgesetzes auch nicht erreichen muss.

Insoweit sind neue Begrifflichkeiten hilfreich. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil den Begriff des Staatenverbunds geprägt.² Legt man die Betonung auf den Begriff des Verbundes, dann bringt dieser treffend zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten in der Europäischen Union zwar Träger von Souveränität bleiben, zugleich aber die Europäische Union eben nicht mehr nur ein loser Bund souveräner Nationalstaaten, sondern vielmehr ein föderativer Verbund ist, in dem insbesondere die Souveränität von europäischer Ebene und Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübt sowie die Hoheitsgewalt geteilt wird. Hinzu kommen muss überdies die Perspektive des Verfassungsverbunds. Denn ohne die Verfassung bleibt der Staatenverbund eine zwar hilfreiche, jedoch weitgehend inhaltsleere Beschreibung der Europäischen Union. Schließlich erhält auch der Staat erst durch die Verfassung Form und Inhalt.

Der Begriff des Verfassungsverbunds greift den im Kontext der europäischen Integration seit geraumer Zeit stattfindenden Konstitutionalisierungsprozess auf, indem er der Tatsache Rechnung trägt, dass die europäischen Verträge – unabhängig von ihrer Bezeichnung – in vielerlei Hinsicht die klassischen Inhalte und Funktionen einer Verfassung aufweisen. Insoweit geht es um ein materielles Verfassungsrecht, das sich im Begriff des europäischen Verfassungsverbunds entfaltet. In diesem ergänzen, beeinflussen und befruchten sich nationales und europäisches Verfassungsrecht gleichermaßen. Das nationale Verfassungsrecht der

Mitgliedstaaten ist inspirierendes Rezeptionsreservoir für die europäische Ebene. Der Europa-Artikel des Grundgesetzes, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, unterstreicht dies, indem er die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung der Europäischen Union an grundlegende Verfassungsprinzipien koppelt: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und Grundrechtsschutz samt dem bündischen Prinzip der Subsidiarität. Aber auch die europäische Ebene formuliert Werte und Verfassungsprinzipien (Art. 2 EUV) – es sind dies Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte –, auf die sich die Europäische Union selbst gründet, die aber auch allen Mitgliedstaaten gemeinsam sein müssen. Nicht von ungefähr sind diese Verfassungswerte Beitrittsvoraussetzungen (Art. 49 EUV) und können notfalls im Rahmen einer Unionsaufsicht (Art. 7 EUV) gegenüber den Mitgliedstaaten durchgesetzt werden. Die Europäische Union, so könnte man es sagen, wird damit zugleich zum Werteverbund.³

Charakteristisch für den so definierten föderalen Verbund sind die geteilte Ausübung von Hoheitsgewalt und die ihre Ausübung bindende Verzahnung der beiden Verfassungsebenen. Zur Verwirklichung der Verfassungswerte und -prinzipien ist ein latentes und loyales Kooperationsverhältnis zwischen nationalen und europäischen Verfassungsorganen, insbesondere zwischen nationalen Verfassungsgerichten und dem Europäischen Gerichtshof erforderlich. Der Verbund ist einerseits vom Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Europäischen Union, der im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung einen Vorrang des europäischen Rechts erfordert, geprägt. Andererseits ist er aber – dem föderalen Gedanken der Subsidiarität korrespondierend – auch vom Gebot der Rücksichtnahme geprägt. Dies gerade auch im Hinblick auf die nationale Identität, zu der seit dem Vertrag von Lissabon explizit die grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen sowie die grundlegenden Funktionen des Staates gezählt werden (Art. 4 Abs. 2 EUV). In diesem Spannungsverhältnis beantwortet sich das hier interessierende Verhältnis zwischen deutschem Verfassungsrecht, das durch das Bundesverfassungsgericht gewahrt wird, einerseits und europäischer Rechtsprechung andererseits.

II. DAS LISSABON-URTEIL, SEIN KONTEXT UND SEINE HINTERGRÜNDE

In dem so skizzierten Spannungsverhältnis setzte das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁴ Akzente, die von der Mehrheit im Schrifttum (nicht nur in Deutschland) als zu einseitig empfunden wurden.⁵ Und auch aus dem Umfeld des Europäischen Gerichtshofes hörte man besorgte Stimmen, gleichwohl der Beitrag des deutschen Richters am Europäischen Gerichtshof in diesem Band, Thomas von Danwitz, Grund zur Entwarnung zu geben scheint, weil man langfristig wohl auf eine dialogische Lösung der im Lissabon-Urteil angelegten Reibungspunkte vertraut und – das möchte ich explizit hinzufügen – wohl auch vertrauen kann.⁶ Gerade im Hinblick auf die nationalen Verfassungsgerichte – und insoweit kommt dem Bundesverfassungsgericht im Kontext der Europäischen Union eine maßstabsetzende Rolle zu – stellt sich im föderalen Staaten- und Verfassungsverbund der EU mit Blick auf die einheitliche Anwendung des gemeinsamen Rechts in der europäischen Rechtsgemeinschaft die zentrale Frage: Wer entscheidet? Und gerade in dieser Frage hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil praxisrelevante Kontrollvorbehalte formuliert.

Insoweit lohnt es sich zu fragen, was der Hintergrund des Urteils, insbesondere aber der der Vorbehalte ist. Daran anschließend ist zu überlegen, ob und inwieweit Kontrollvorbehalte nationaler Verfassungsgerichte gegenüber der europäischen Rechtsprechung legitim sind.

Ein entscheidender Gesichtspunkt des Urteils ist meiner Meinung nach der ungelöste Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. Angesichts der politischen Notwendigkeiten verständigten sich Mitgliedstaaten und europäische Institutionen nach dem Fall der Mauer zwischen West- und Osteuropa auf die Formel, die Erweiterung und die Vertiefung der EU gleichzeitig voranzutreiben. Die Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten, geprägt von unterschiedlichen Kulturen und definiert durch unterschiedliche ökonomische sowie politische Rahmenbedingungen, führt zu einer beträchtlichen Heterogenität der Europäischen Union. Diese Heterogenität stößt auf eine dem Integrationsprozess korrespondierende Vertiefung in politisch höchst sensiblen Bereichen, angefangen bei der Währungs- und Wirtschaftspolitik über die damit verbundenen Konsequenzen für die nationale Sozialpolitik bis hin zum Entstehen einer immer dichteren europäischen Innenpolitik im Rahmen

des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67 AEUV) samt einer über den Binnenmarkt vermittelten Dynamik, die weit in die sensiblen Bereiche der Gesundheits-, Verbraucherschutz- und Umweltsamt Energiepolitik hineinreicht. Es sind diese im Zeitalter der Globalisierung durchaus sinnvollen und notwendigen Kompetenzübertragungen des offenen Verfassungsstaates auf die europäische Ebene, die bei den Bürgern ein Gefühl der Zentralisierung und daran anknüpfend der Fremdbestimmung „aus Brüssel“ auslösen.

Hinzu kommen zwei Institutionen, die Kommission und der Europäische Gerichtshof, die nach wie vor in ihrer klassischen Rolle als antreibende „Motoren“ der Integration zu wirken scheinen und dabei die Kompetenzordnung, wie sie in den Verträgen angelegt ist, nicht immer ernst genug nehmen. Für die Kommission sehen die Verträge diese Aufgabe immer schon vor. Der Europäische Gerichtshof aber ist in den Zeiten europäischer Stagnation in diese Rolle hineingewachsen und muss nunmehr, nach dem vertraglich immer wieder vorgenommenen Kompetenzausbau auf europäischer Ebene, seine neue Rolle als föderales Verfassungsgericht annehmen.⁷ Hintergrund des Lissabon-Urteils ist aber auch die politisch nach wie vor nicht beantwortete Frage der Finalität der Europäischen Union. Diese Frage, die gerade in Anbetracht der Erweiterung auch schwer zu beantworten ist, verbirgt sich hinter dem Platzhalter der „Integration“ als dynamischem Prozess. Dieser Prozess, der in den europäischen Verträgen von Beginn an angelegt und von den Mitgliedstaaten auch gewollt ist, wurde unter demokratischen Gesichtspunkten umso problematischer, je mehr Kompetenzen den europäischen Institutionen – gerade auch in politisch sensiblen Bereichen – zugewiesen wurden.

III. INTEGRATIONSVERANTWORTUNG UND KONTROLLVORBEHALTE

Vor diesem Hintergrund vermögen die Ausführungen des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Integrationsverantwortung des Parlaments nicht zu überraschen. Insbesondere wenn man sich vor Augen führt, dass das Gericht schon im Hinblick auf den völkerrechtlichen NATO-Vertrag das sogenannte Konzept des „Vertrages auf Rädern“ problematisiert und insoweit unter bestimmten Voraussetzungen eine erneute bzw. mit Blick auf die Auslandseinsätze der Bundeswehr begleitende Parlamentsverantwortung gefordert hat.

Ähnliches hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr unter dem an und für sich überzeugenden Begriff der Integrationsverantwortung für die Rolle von Bundestag und Bundesrat im Prozess der europäischen Integration eingefordert, dabei aber zwei Tatsachen nicht hinreichend Rechnung getragen. Zum einen wurde der Prozess der europäischen Integration gerade in den letzten Jahren immer wieder im Abstand von wenigen Jahren durch die Vertragsänderungen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon mit parlamentarischer Zweidrittelmehrheit bestätigt. Zum anderen sieht schon unser Grundgesetz in Art. 23 Abs. 2 bis 6 Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat bei der europäischen Alltagsgesetzgebung vor. Die notwendige Integrationsverantwortung war demnach bereits im Grundgesetz angelegt, sie wurde vom Bundesverfassungsgericht allerdings in Bezug auf die sogenannten kleinen bzw. vereinfachten Vertragsänderungen auf europäischer Ebene verstärkt.⁸ So richtig die Hervorhebung der Integrationsverantwortung insgesamt ist, so problematisch sind die darüber hinausgehenden Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zur politischen Finalität der Europäischen Union und deren Grenzen im Grundgesetz. Diese Überlegungen waren im Kontext des Vertrages von Lissabon nicht notwendig. Das in seiner Handlungsfreiheit beschränkte Parlament hat sich nun im konkreten Fall jeweils mit der Frage zu befassen, inwieweit die Ausführungen des Lissabon-Urteils zu den verbindlichen, da tragenden Gründen des Urteils gehören.

Abgesehen von der Tatsache, dass die Integrationsverantwortung nicht in Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG angesiedelt wird, wird sie auch nicht hinreichend in den Kontext des Integrationsauftrages des Grundgesetzes, die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, eingebettet. In der Folge misst das Bundesverfassungsgericht dem Begriff der Integrationsverantwortung einen zu stark defensiv-begrenzenden Ansatz bei, anstatt ihn stärker proaktiv-konstruktiv zu verwenden. Der insoweit im Urteil immer wieder hervor gehobene Aspekt der „Europafreundlichkeit“ des Grundgesetzes bleibt immer dann, wenn es im Urteil „zum Schwure“ kommt, oftmals inhaltsleer und ohne sichtbare Konsequenzen.⁹ Das wird im Kontext der Kontrollvorbehalte, die sich das Bundesverfassungsgericht in Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung zuweist, ganz besonders deutlich. Sie werden im Lissabon-Urteil nicht nur bestätigt, sondern auch wie folgt erweitert.

1. Der grundrechtliche Kontrollvorbehalt

Der erste, im Lissabon-Urteil bloß bestätigte¹⁰ Kontrollvorbehalt betrifft den Grundrechtsschutz. Dieser ist in der Rechtsprechung Stück für Stück seit dem *Solange I*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹¹ konkretisiert worden und findet sich heute in der Formulierung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG wieder, nach der die Europäische Union einen „im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz“ zu gewährleisten hat. Was „im Wesentlichen vergleichbar“ bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht in einem von Schwankungen nicht freien Diskurs mit dem Schrifttum von seiner *Solange I*- über seine insoweit grundlegende *Solange II*-Entscheidung¹² bis hin zur *Bananenmarktordnungs*-Entscheidung¹³ konkretisiert. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bundesverfassungsgericht sich eine Reserve- oder auch Notkompetenz zuweist, von der es im Falle eines generell – also unabhängig von einzelnen Entscheidungen – nicht mehr vergleichbaren Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof Gebrauch machen kann. Diese Formel, die mit Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG den Integrationsauftrag des Grundgesetzes durch den Grundrechtsschutz begrenzt, formuliert auch eine Art Auffangverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, die im Staaten- und Verfassungsverbund der EU gerade mit Blick auf die gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV und die in Art. 4 Abs. 2 EUV verbürgte nationale Identität, verstanden als Verfassungssouveränität, auch europarechtlich legitim ist. Denn im Verfassungsverbund sind die Verfassungsebenen miteinander verzahnt.

Dies bedeutet in der Praxis, dass Europäischer Gerichtshof und – notfalls – auch nationale Verfassungsgerichte um grundlegende Verfassungsfragen bzw. Verfassungsstrukturfragen ringen. Auffangverantwortung bedeutet aber auch, dass der Europäische Gerichtshof seiner Verantwortung nicht gerecht geworden sein darf, obwohl er dazu Gelegenheit hatte. Mithin kann das Bundesverfassungsgericht also erst dann einschreiten, wenn der Europäische Gerichtshof Gelegenheit hatte, den Fall gerade auch im Lichte der Bedenken des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen. Dies setzt im Zweifel eine Vorlage durch das Bundesverfassungsgericht im Sinne des zum Europäischen Gerichtshof bestehenden Kooperationsverhältnisses¹⁴ (das im Lissabon-Urteil leider unerwähnt geblieben ist) voraus.

2. Der kompetenzrechtliche Kontrollvorbehalt (*ultra-vires*-Kontrolle)

Im Zentrum des Lissabon-Urteils steht aber die bereits im Maastricht-Urteil angedachte¹⁵ *ultra-vires*-Kontrolle, mit der das Bundesverfassungsgericht eine Zuständigkeit zur Kontrolle europäischer Kompetenzzusübung für sich in Anspruch nimmt. Angesichts der Tatsache, dass die europäischen Akteure die Kompetenzordnung einschließlich des Subsidiaritätsprinzips nicht immer ernst genug nehmen, ist die vom Bundesverfassungsgericht beanspruchte Kompetenzkontrolle von ihrem Ansatz her im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund legitim. Sie wird jedoch im Hinblick auf die im föderalen Verbund notwendige loyale Kooperation der höchsten Gerichte, die im Interesse der Rechtseinheit unabdingbar ist, entgegen dem vom Bundesverfassungsgericht erhobenen Anspruch nicht hinreichend europarechtsfreundlich ausgestaltet.

Europarechtsfreundlich ist in der Tat der Ansatz, die Entscheidung über die bereits im Maastricht-Urteil formulierte Begrenzung des Vorrangs des Unionsrechts im Hinblick auf sogenannte „ausbrechende Rechtsakte“ beim Bundesverfassungsgericht zu monopolisieren. Wenn überhaupt, dann entscheidet also das Bundesverfassungsgericht. Allein bei ihm liegt künftig das Kontrollmonopol hinsichtlich der *ultra-vires*-Kontrolle wie auch der Identitätskontrolle. Problematisch ist jedoch, dass die *ultra-vires*-Kontrolle im Lissabon-Urteil nicht hinreichend im Sinne einer europarechtsfreundlichen Auffangverantwortung ausgestaltet worden ist. Insbesondere bleiben ihre Voraussetzungen zu unbestimmt.

Zwar will das Bundesverfassungsgericht von seiner *ultra-vires*-Kontrollkompetenz nur Gebrauch machen, wenn eine „ersichtliche“ Kompetenzüberschreitung vorliegt. Offen bleibt hier aber vor allem, wie das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof im Rahmen der *ultra-vires*-Kontrolle ausgestaltet ist. Weder befasst sich das Bundesverfassungsgericht konkret mit einer denkbaren Vorlage an den Europäischen Gerichtshof als Voraussetzung der Ausübung einer *ultra-vires*-Kontrolle, noch definiert es das Merkmal der „ersichtlichen“ Kompetenzüberschreitung genauer. So betrachtet, könnte eine einzige die Kompetenzordnung verletzende Maßnahme der europäischen Institutionen, die vom Europäischen Gerichtshof nicht korrigiert wird, ausreichen, um den Vorrang und damit die einheitliche Geltung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten seitens des Bundesverfassungsgerichts in Frage zu stellen. Mithin würde eine einzige Maßnahme, ein einziges Urteil

des Europäischen Gerichtshofs (etwa das umstrittene in der Rechtsache *Mangold*¹⁶), das die Kompetenzordnung möglicherweise missachtet, ausreichen, damit das Bundesverfassungsgericht „in die Bresche springt“.

Angesichts der Tatsache, dass Kompetenzfragen gerade im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip einen gewissen Einschätzungs- und Prognosepielraum mit sich bringen und eingedenk der Tatsache, dass auch der Europäische Gerichtshof in einer Entscheidung über eine Zuständigkeit der Unionsorgane oder seine eigenen Kompetenzen einer Fehleinschätzung unterliegen kann, sind die vom Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil formulierten Kriterien der *ultra-vires*-Kontrolle nicht hinreichend europarechtsfreundlich ausgestaltet. Letztlich müssten ähnliche Kriterien gelten, wie sie das Bundesverfassungsgericht mit seiner *Solange II*-Rechtsprechung für den Grundrechtsschutz formuliert hat. Wenn dort im Interesse des Integrationsprinzips gefordert wird, dass der europäische Grundrechtsschutz dem deutschen „nur“ „im Wesentlichen vergleichbar“ sein muss, dann bedeutet dies, dass den europäischen Institutionen und insbesondere dem Europäischen Gerichtshof, ein gewisser Beurteilungs- und Prognosepielraum in Bezug auf die Frage, inwieweit die Kompetenzordnung missachtet worden ist, eingeräumt werden muss. Überdies wird die Formel vom „im Wesentlichen vergleichbaren“ Grundrechtsschutz so verstanden, dass es nicht um eine Gewährleistung im Einzelfall, sondern um eine generelle Gewährleistung geht. Mithin muss sich erweisen, dass der Einzelfall Methode hat, dass also die Kompetenzordnung in einer Vielzahl von Fällen missachtet wurde. Erst wenn sich also eine Tendenz dergestalt feststellen lässt, dass die EU-Organe einschließlich des nach dem Unionsrecht letztzuständigen Europäischen Gerichtshofes in mehreren Fällen die Kompetenzordnung verletzt haben, sie also strukturell verletzt ist, darf das Bundesverfassungsgericht meiner Meinung nach von seiner Auffangverantwortung Gebrauch machen. Diese muss aber im Hinblick auf Art. 4 Abs. 3 EUV und dem daraus hervorgehenden, im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund unabdingbaren Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit immer eine Notkompetenz bleiben.¹⁷ Verfassungskonflikte können im europäischen Verbund nur auf der Basis konstruktiv-kritischer Kooperation zwischen nationalen Verfassungsgerichten und Europäischem Gerichtshof gelöst werden. Insoweit ist es auch problematisch, dass das Bundesverfassungsgericht das noch im Maastricht-Urteil hervorgehobene Kooperationsverhältnis¹⁸ mit dem Europäischen Gerichtshof im Lissabon-Urteil unerwähnt lässt. Gerade das Kooperationsverhältnis vermag als Leitgedanke Konflikte zwischen

deutschem Verfassungsrecht und europäischer Rechtsprechung einer europarechtsfreundlichen Lösung zuzuführen. Insbesondere wenn es um die Frage geht, ob das Bundesverfassungsgericht vor Ausübung seiner Auffangverantwortung dem Europäischen Gerichtshof im Wege der Vorlage noch einmal die Chance geben sollte, sich zu korrigieren. Vor diesem Hintergrund ist zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht bei nächster Gelegenheit – etwa in der Entscheidung der anhängigen Verfassungsbeschwerde im Fall *Honeywell/Mangold* – die *ultra-vires*-Kontrolle im vorstehenden Sinne konkretisiert und damit europarechtsfreundlich gestaltet.

3. Die Identitätskontrolle

Einen dritten Kontrollvorbehalt formuliert das Bundesverfassungsgericht mit der sogenannten Identitätskontrolle. Mit ihr will das Bundesverfassungsgericht prüfen, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes gewahrt ist.¹⁹ Auf den ersten Blick korrespondiert diese Identitätskontrolle sogar mit dem durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügten Art. 4 Abs. 2 EUV. Demzufolge achtet die Union die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten, wie sie in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Dem entspricht für die EU ein Achtungsgebot hinsichtlich der grundlegenden Funktionen des Staates, zu denen beispielhaft die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der nationalen Sicherheit gezählt werden. Wenn das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines pauschalen Hinweises auf diese Norm versucht, seine Identitätskontrolle zu legitimieren, so mag die damit angedeutete Spiegelbildlichkeit in der Wechselbezüglichkeit der Verfassungsebenen im Staaten- und Verfassungsverbund zwar eine gewisse Berechtigung haben. Es folgt jedoch aus dem Grundprinzip der loyalen Kooperation, dass das Bundesverfassungsgericht die Identitätskontrolle zunächst einmal dem Europäischen Gerichtshof überlassen müsste. Diese Konsequenz zieht das Bundesverfassungsgericht indes nicht.

Zuvorderst resultieren meine Bedenken gegenüber der Identitätskontrolle aber daraus, dass sich das Bundesverfassungsgericht deren Reichweite – was manche Autoren übersehen (wollen)²⁰ – offen hält.²¹ So gibt es hinsichtlich der Reichweite zwei Interpretationsmöglichkeiten, die man im

Ergebnis durchaus als zwei im Urteil angelegte Varianten der Identitätskontrolle bezeichnen kann: Die erste Variante ist eine Identitätskontrolle, die sich eindeutig „nur“ auf den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Inhalt bezieht. Diese Form der Identitätskontrolle ist unproblematisch, wenn hier nicht mehr gefordert und geprüft wird als im Hinblick auf innerstaatlich veranlasste Verfassungsänderungen. Eine als Auffangverantwortung konzipierte Kontrolle im Hinblick auf die Menschenwürde und die Beachtung der Kerngehalte der Verfassungsstrukturprinzipien des Art. 20 GG (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit) ist im europäischen Verbundsystem schon mit Blick auf den erwähnten Art. 4 Abs. 2 EUV legitim.

Explosiv ist freilich die zweite Variante der Identitätskontrolle, die im Urteil angelegt ist, aber vom Bundesverfassungsgericht nicht deutlich herausgearbeitet wird.²² So formuliert das Gericht, dass die „Vertragsunion souveräner Staaten“ – vom Staatenverbund mit seiner gemeinsam ausgeübten Souveränität²³ ist hier nicht mehr die Rede – nicht so verwirklicht werden dürfe, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.²⁴ Der Gedanke ist an und für sich richtig und korrespondiert auf den ersten Blick mit dem erwähnten Achtungsgebot des Art. 4 Abs. 2 EUV wie auch dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EUV.

Daran anschließend werden von den Richtern des Zweiten Senats jedoch konkrete Bereiche, wie die Staatsbürgerschaft, das Gewaltmonopol, fiskalische Grundentscheidungen einschließlich der Kreditaufnahme, das Strafrecht und kulturelle Fragen beispielhaft aufgezählt und nachfolgend als identitätsbestimmende Staatsaufgaben – man könnte im defensiv-abwehrenden Duktus des Lissabon-Urteils auch von nationalen Reservaten sprechen – im Detail konkretisiert.²⁵ Zwar bleibt das Urteil hinsichtlich der konkreten Reichweite dieser gekoppelten und eindeutig über Art. 79 Abs. 3 GG hinausreichenden Identitätskontrolle unklar: Auf den ersten Blick scheinen „nur“ künftige Vertragsänderungen erfasst. Schon das ist bedeutsam genug, weil damit sogar der verfassungsändernde Gesetzgeber, der europapolitisch aktiv wird, unter eine über Art. 79 Abs. 3 GG hinausgehende Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts gerät. Jedoch prägt das Urteil in diesem Kontext auch den neuen Begriff der „Veränderung“.²⁶ Kombiniert man diesen mit dem Grundtenor des Urteils, so ist nicht auszuschließen, dass künftig alle Rechtsakte der EU, die einen der

genannten Bereiche auch nur berühren, die Identitätskontrolle auslösen können. Dies ist deswegen so brisant, weil über die zu Gunsten der Bürger unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten, aber auch über die Unionsbürgerschaft im Zusammenwirken der Art. 18, 20 und 21 AEUV²⁷ immer wieder Bereiche berührt werden, die damit zwar in die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes, nicht aber in die europäische Gesetzgebungszuständigkeit fallen. Solche Berührungspunkte gab es schon in der Vergangenheit immer wieder im Bereich der Bildung, aber auch in Kernbereichen der Sozialstaatlichkeit.²⁸ So hätte eine solche zunächst theoretisch anmutende Konfliktlage z.B. erst kürzlich im Bereich der an die nationale Staatsangehörigkeit anknüpfenden Unionsbürgerschaft praktisch relevant werden können. Denn dem Europäischen Gerichtshof lag mit dem Fall *Rottmann* ein Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts vor. Zur Frage stand, ob die gesetzlich vorgesehene Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung in den deutschen Staatsverband mit Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV vereinbar ist, wenn hiermit der Verlust des Unionsbürgerstatus einhergeht.²⁹ Aufgrund der hin und her schwankenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes³⁰ ist der Konflikt dabei diesmal noch nicht offen zutage getreten. Fallkonstellationen, die Bereiche berühren, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit verbleiben sollen, werden jedoch auch zukünftig auftreten. Mancher könnte versucht sein, nunmehr die Maßnahmen im Rahmen von Finanz- und Eurokrise am Maßstab der Identitätskontrolle überprüfen zu lassen.

Man kann die Auseinandersetzung mit dieser im Urteil angelegten zweiten Variante der Identitätskontrolle freilich als „hysterische“ und „ins Maßlose gesteigerte, die Autorität des Gerichts in Frage stellende Kritik“ von naiven Berufseuropäern brandmarken und eine „Kampagne“ wittern.³¹ Wer dies – ohne inhaltliche Auseinandersetzung – tut, entzieht sich aber einem notwendigen Diskurs, der sogar von jenen Interpreten des Lissabon-Urteils befördert wird, die dem zuständigen Berichterstatter wissenschaftlich verbunden sind. So schreibt etwa ein im Themenfeld des Urteils beim Berichterstatter habilitierter und mit dieser Arbeit im Urteil zitierter Kollege,³² der sich in den Medien und in seinen wissenschaftlichen Beiträgen als ehemaliger Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht zitieren lässt,³³ unter Hinweis auf Randnummer 249 des Urteils:³⁴

„Die Identitätskontrolle wird in der Verfassungsrechtspraxis eine Bedeutung im Zusammenhang mit der Aufzählung notwendiger Staatsaufgaben erlangen. Denn was die in Art. 1 und 20 GG verfassten Grundsätze in einem konkreten Streitfall bedeuten, muss durch eine erhebliche Auslegungsleistung ermittelt werden. Das Gericht gibt an anderer Stelle den entscheidenden Hinweis: ‚Sachbereiche, 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 politischen 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.‘“

Durch das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung werden Befürchtungen hinsichtlich der hier allein kritisierten zweiten Variante der Identitätskontrolle, die an – das sei nochmals betont – nicht vom Grundgesetz, sondern vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts definierte identitätsbestimmende Staatsaufgaben anknüpft, bestätigt. Hier findet sich in Randnummer 218 die im konkreten Fall nicht relevante, aber in die Zukunft weisende Äußerung:

„Die Einführung der Telekommunikationsverkehrsdatenspeicherung kann damit nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen, sondern zwingt den Gesetzgeber bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen zu größerer Zurückhaltung. Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland (vgl. zum grundgesetzlichen Identitätsvorbehalt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a. –, juris, Rn. 240), für deren Wahrung sich die Bundesrepublik in europäischen und internationalen Zusammenhängen einsetzen muss. Durch eine vorsorgliche Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten wird der Spielraum für weitere anlasslose Datensammlungen auch über den Weg der Europäischen Union erheblich geringer.“

IV. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Nicht nur mit Blick auf die europäische Rechtseinheit sind die im Lissabon-Urteil formulierten, in ihrer Reichweite zu unbestimmt gebliebenen Prüfvorbehalte des Bundesverfassungsgerichts, die zu einer Unanwendbarkeit des Unionsrechts in Deutschland und damit zu einer Erosion des Anwendungsvorrangs führen können, problematisch. Darüber hinaus fordert vielmehr auch das Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG die konstruktive Mitwirkung Deutschlands an der Entwicklung der EU. Dieser auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannte, mit dem Grundsatz der „Europafreundlichkeit“ umschriebene Verfassungsauftrag ermöglicht notwendige Anpassungen an europäische Vorgaben, formuliert in der Tat aber auch die vorstehend bereits erwähnten notwendigen Grenzen. Diese Grenzen formulieren wichtige Strukturvorgaben für die Gestaltung der EU und des vereinten Europas, an dem Deutschland mitwirken darf und soll. Insoweit steht dem Bundesverfassungsgericht in der Tat eine Auf-fangverantwortung zu, die es aber in loyaler Kooperation mit dem Europäischen Gerichtshof wahrnehmen muss. Dies bedeutet nicht nur, dass das Bundesverfassungsgericht dem Europäischen Gerichtshof mit Blick auf das Vorlageverfahren (Art. 267 AEUV) eine Chance zur Korrektur geben muss, sondern auch, dass eine *ultra-vires*-Kontrolle sich hinsichtlich der Kriterien an der *Solange II*-Rechtsprechung orientieren sollte. Dies hat zur Folge, dass nicht schon ein einmaliger Kompetenzverstoß der Unionsorgane ausreicht, um den die Rechtseinheit in Europa gewährnden Vorrang des Unionsrechts auszuhebeln. Mit anderen Worten müssten also mehrere Kompetenzverletzungen dazu führen, dass sich die vertraglich vorgesehene Kompetenzordnung zu Lasten der Mitgliedstaaten verschiebt. Im Sinne der auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder betonten Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes scheint eine dahingehende konkretisierende Anpassung der *ultra-vires*-Kontrolle, etwa im Fall *Honeywell/Mangold*, wünschenswert, wenn nicht sogar geboten.

Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil aufgeführten identitätsbestimmenden „Staatsaufgaben“ ist zu bedenken, dass diese im Lichte des Art. 23 Abs. 1 GG betrachtet keine „nationalen Zuständigkeitsvorbehalte“ – aus der eher defensiven Perspektive des Bundesverfassungsgerichts könnte man auch von „nationalen Reservaten“ sprechen – begründen können. Sie können in dieser Form nicht ohne weiteres über Art. 79 Abs. 3 GG – einer Norm, die Deutschland vor dem Abgleiten in

eine Diktatur schützen soll – zu Bereichen nationaler Identität erklärt werden und so an der vom Bundesverfassungsgericht beanspruchten Identitätskontrolle teilhaben. Zur nationalen Identität können im Ergebnis also nur jene Bereiche gezählt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG explizit benennt. Nur Eingriffe in diese Bereiche können daher auch der Identitätskontrolle unterliegen, was das Bundesverfassungsgericht in seiner expliziten Auslegungsvariante auch selbst betont.³⁵ Hält sich ein neuer Vertrag an die Leitplanken des Art. 23 Abs. 1 GG, indem er die in ihnen formulierten Strukturvorgaben optimiert, dann steht er – wie der Vertrag von Lissabon – in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG. Erst wenn die absolute Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG durch Vertragsänderungen erreicht wird, man also bildlich gesprochen vor einem verschlossenen Tor steht, kann die Identitätskontrolle einsetzen. In ihrem Rahmen ist dann zu prüfen, ob im konkreten Fall tatsächlich in die Verfassungsidentität eingegriffen wird. Wann dieses Tor erreicht ist, bestimmt sich aber allein nach den auch für innerstaatliche Verfassungsänderungen geltenden Kriterien des Art. 79 Abs. 3 GG. Mit anderen Worten: Hier kann nur ein und dieselbe, nicht aber eine unterschiedliche Grenze gelten.

- 1/ Ipsen, Hans Peter: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. – Tübingen: Mohr, 1972. – S. 194 ff.
- 2/ BVerfGE 89, 155, 184 ff.
- 3/ Ausführlich Calliess, Christian: *Europa als Wertegemeinschaft. Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?* In: *Juristenzeitung*, 59 (2004) 21, S. 1033 ff.
- 4/ BVerfGE 123, 267 ff.
- 5/ *Instruktiver und umfassender Überblick über die Diskussion bei Ruffert, Matthias: Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – zur Anatomie einer Debatte*. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7 (2009) 3/4, S. 381 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen; später erschienen sind noch die differenziert zustimmenden Beiträge von Grimm, Dieter: *Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. In: *Der Staat*, 48 (2009) 4, S. 475 ff. und Wahl, Rainer: *Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. In: *Der Staat*, 48 (2009) 4, S. 587 ff. sowie die kritischen Beiträge von Jestaedt, Matthias: *Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG*. In: *Der Staat*, 48 (2009) 4, S. 497 ff.; Thym, Daniel: *Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit*. In: *Der Staat*, 48 (2009) 4, S. 559 ff. und Schwarze, Jürgen: *Die verordnete Demokratie. Zum Urteil des 2. Senats des BVerfG zum Lissabon-Vertrag*. In: *Europarecht*, 45 (2010) 1, S. 108 ff.

- 6| Vgl. insoweit den klarstellenden Beitrag von Voßkuhle, Andreas: *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 29 (2010) 11, S. 1 ff.; ders.: *Fruchtbares Zusammenspiel*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.04.2010, S. 11.
- 7| Ausführlich Stein, Torsten: *Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“*. In: *Hochschullehrer der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg (Hrsg.): Richterliche Rechtsfortbildung. Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen. Festschrift der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg zur 600-Jahr-Feier der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg*. – Heidelberg: Müller, 1986. – S. 619 ff.; Calliess, Christian: *Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 58 (2005) 14, S. 929 ff.
- 8| Zu den Einzelheiten Calliess, Christian: *Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene*. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 25 (2010) 1, S. 1 ff.
- 9| *Erfreulicherweise hat insoweit der neue Präsident des Bundesverfassungsgerichts in verschiedenen Vorträgen Hinweise gegeben, wie die Europafreundlichkeit künftig in verschiedenen Aspekten konkretisiert werden könnte*: Voßkuhle: *Verfassungsgerichtsverbund*, S. 1 ff. – (Fn. 6); ders.: *Zusammenspiel*, S. 11. – (Fn. 6).
- 10| BVerfGE 123, 267, 399.
- 11| BVerfGE 37, 271, 279 ff.
- 12| BVerfGE 73, 376, 387.
- 13| BVerfGE 102, 147, 167.
- 14| Zurückgehend auf das Maastricht-Urteil, vgl. BVerfGE 89, 155, 175.
- 15| Siehe BVerfGE 89, 155, 188 und 209 f.; vgl. auch schon BVerfGE 75, 223, 240 ff.
- 16| EuGH – Rs. C-144/04 – Slg. 2005, I-9981; sehr kritisch dazu und zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs allgemein der seinerseits vieldiskutierte Beitrag von Herzog, Roman / Gerken, Lüder: *Stoppt den Europäischen Gerichtshof*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 08.09.2008, S. 8.
- 17| Ausführlich dazu Calliess, Christian: *Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ...* In: *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 12 (2009) 4, S. 559 ff., hier S. 565 ff.
- 18| BVerfGE 89, 155, 175.
- 19| BVerfGE 123, 267, Rn. 240 f.
- 20| So etwa Hillgruber, Christian: *Die besseren Europäer*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.09.2009, S. 8; ferner Gärditz, Klaus Ferdinand / Hillgruber, Christian: *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen. Zum Lissabon-Urteil des BVerfG*. In: *Juristenzeitung*, 64 (2009) 18, S. 872 ff., hier S. 877 f.
- 21| Ausführlich Calliess: *Ringens des Zweiten Senats*, S. 569 ff. – (Fn. 17).
- 22| BVerfGE 123, 267, Rn. 244 ff.
- 23| So noch explizit das Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155, 188 f.
- 24| BVerfGE 123, 267, Rn. 249.
- 25| Zur Kritik an dieser Aufzählung vgl. nur Ruffert, Matthias: *An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon*. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 124 (2009) 19, S. 1197 ff., hier S. 1204 f.
- 26| BVerfGE 123,267, Rn. 236, 238, 243, 409.
- 27| Dazu Calliess, Christian: *Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik*. In: Hatje, Armin / Huber, Peter M. (Hrsg.): *Unionsbürgerschaft und soziale Rechte*. – Baden-Baden: Nomos, 2007. – S. 7 ff. – (Beiheft / Europarecht; 1).

- 28| Vgl. z.B. EuGH – Hochschulzugang – Rs. C-147/03 – Slg. 2005, I-5969; EuGH – Bidar – Rs. C-209/03 – Slg. 2005, I-2119; EuGH – Grzelczyk – Rs. C-184/99 – Slg. 2001, I-6193; EuGH – Gravier – Rs. 293/83 – Slg. 1985, 593.
- 29| BVerfG Beschluss vom 18.02.2008 – 5 C 13.07.
- 30| EuGH Urteil vom 02.03.2010 – Rottmann – Rs. C-135/08 – n.n.i.Slg.
- 31| So Hillgruber, Christian: *Die besseren Europäer*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.09.2009, S. 8, in Antwort auf meinen Beitrag „Unter Karlsruher Totalaufsicht.“ In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.08.2009, S. 8, mit dem er sich aber leider nur unter dem Aspekt der (von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung formulierten) Überschrift, nicht aber inhaltlich auseinandersetzt.
- 32| BVerfGE 123, 267, Rn. 225.
- 33| Schorkopf, Frank: *Der Mensch im Mittelpunkt*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.07.2009, S. 6; vgl. auch Darnstädt, Thomas / Hipp, Dietmar / Pfister, René: *Wut und Tränen*. In: *Der Spiegel* 28/2009, S. 28 ff., hier S. 29.
- 34| Schorkopf, Frank: *Die Europäische Union im Lot. Karlsruhes Rechtspruch zum Vertrag von Lissabon*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 20 (2009) 20, S. 718 ff., hier S. 722.
- 35| BVerfGE 123, 267, Rn. 240, vgl. aber eben auch daran anknüpfend Rn. 244 ff.

DAS LISSABON-URTEIL UND DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

EIN KOMMENTAR

Elmar Brok

Mit dem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 wurde die grundsätzliche Konformität des Lissabonner Vertrages mit dem deutschen Grundgesetz bestätigt und damit der Weg zur Ratifizierung durch den deutschen Bundespräsidenten freigemacht. Kurzfristig führte das Urteil zum Erfolg: Der Lissabonner Vertrag konnte nunmehr nach langjährigen Verhandlungen mit Zustimmung aller 27 EU-Mitgliedstaaten am 1. Dezember in Kraft treten. Aber trotz der Erkenntnis, dass die weitere europäische Integration – da sind sich die politischen Akteure einig – notwendig ist, weil unsere Sicherheit, unser Wohlstand und unser Frieden in Europa nur durch ein gemeinschaftliches Auftreten und Handeln garantiert werden kann, bestehen auf realpolitischer Ebene Vorbehalte vieler Mitgliedstaaten fort, die durch die europäische Integration ihre Verfassungssouveränität und die Staatshoheit gefährdet sehen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts soll deswegen unter folgender Fragestellung näher betrachtet werden: Ebnete das Urteil nicht nur kurzfristig den Weg für die Verabschiedung des Lissabonner Vertrages, sondern legt es auch die Basis für die langfristige Weiterentwicklung der

europäischen Integration oder hemmt es vielmehr im Sinne einer vermeintlichen Verfassungssouveränität diese Entwicklung?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts besteht aus drei Teilen. Erstens: Der Vertrag von Lissabon ist grundgesetzkonform. Das Gericht geht ausdrücklich von der Europafreundlichkeit und Integrationspflicht des Grundgesetzes aus. Zweitens: Der Bundestag und der Bundesrat werden stärker in die Verantwortung genommen. Sie sollen in Fragen der vertraglichen Kompetenzverlagerung vor allem durch die Brücken- und Flexibilitätsklauseln, im Notbremseverfahren, im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie bei den Befugnissen der Europäischen Staatsanwaltschaft und der Satzung der Europäischen Investitionsbank „ihrer Integrationsverantwortung“ nachkommen. Sie dürfen also nicht einfach die Dinge laufen lassen. Dem kommt der Lissabonner Vertrag entgegen, denn er sieht weitreichende Veto- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente vor. Die genaue Ausgestaltung müssen Bundestag und Bundesrat mit sich ausmachen. Drittens geht es in dem Urteil darum, wie man heutige Gegebenheiten definiert und welche Integrations- und Handlungsmöglichkeiten der EU man für die Zukunft sieht. Für die heutige praktische Arbeit hat das Urteil eine begrenzte Wirkung. Aber mit Blick auf die Zukunft erscheint das Urteil aus einer *politischen* Sicht heraus sehr statisch und „germanozentrisch“.

Dies kann man an folgenden Punkten festmachen: Zunächst einmal ist das Demokratieverständnis, welches im Urteil ausgedrückt wird, sehr „germanozentrisch“ geprägt. In der Argumentation des Urteils heißt es, das Europäische Parlament sei nicht demokratisch, weil nicht die volle Proportionalität hergestellt werde. Dies ist falsch! Denn dann müsste man auch das britische Parlament als undemokratisch ansehen. Großbritannien wäre nach dieser Definition keine Demokratie, denn ein Blick auf die letzten Wahlergebnisse zeigt, dass entsprechend dem britischen Mehrheitswahlsystem die Mandate nicht nach Proportionalität verteilt wurden, sondern die *Conservative Party* mit rund 32 Prozent der Wahlstimmen nur etwa die Hälfte der Sitze bekommt wie die *Labour Party*, deren Wahlergebnis nur um rund drei Prozent höher war.¹

Auch wenn man sich die beiden gesetzgebenden Kammern auf europäischer Ebene, das Europäische Parlament und den Rat, ansieht, fällt auf, dass das Proportionalitätsprinzip hier insgesamt stärker realisiert wurde, als dies im Bundestag der Fall ist. Das Europäische Parlament hat zwar

eine degressive Proportionalität, dennoch kann man in Bezug auf die zweite Kammer, den Ministerrat, feststellen, dass hier eine hohe Proportionalität gegeben ist. Als normales Abstimmungssystem im Ministerrat wird die „Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ ab 2014 eingeführt. Diese Beschlussfassung beruht auf dem Prinzip der doppelten Mehrheit. Für Beschlüsse des Ministerrats wird eine Unterstützung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten erforderlich sein (zurzeit fünfzehn von 27 EU-Mitgliedstaaten), die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung auf sich vereinen² – in keinem Wahlsystem wird so genau pro Kopf entschieden wie in diesem europäischen System. Und in der Gesamtmischung – Europäisches Parlament und Ministerrat – ist das mehr Proportionalität als im Bundesrat, der ja – vorsichtig formuliert – nur sehr begrenzt proportional ist.

Ebenso wenig schlagkräftig ist das Argument, dass die EU aufgrund der Tatsache, dass die Regierung nicht aus der Parlamentsmehrheit hervorgeht und das Parlament demnach nicht in Regierung und Opposition aufgeteilt ist, undemokratisch sei. Man kann – mit Bezug auf Montesquieu – genau in die umgekehrte Richtung argumentieren und sagen: Gerade weil ein Parlament nicht in Regierung und Opposition aufgeteilt ist, sondern als Ganzes die Regierung kontrolliert und von Sachfrage zu Sachfrage andere Mehrheiten bildet, liegt auf europäischer Ebene sogar eine intensivere parlamentarische Kontrolle als beispielsweise in Deutschland vor. Denn wirft man einen vergleichenden Blick auf das parlamentarische Regierungssystem Deutschlands, kann man feststellen, dass im Deutschen Bundestag die Regierungsmehrheit die Regierung eher schützt als sie kontrolliert. Deswegen lohnt es sich – absurderweise – in der Regel, bei Untersuchungsausschüssen nur die Minderheitenvoten zu lesen, denn die Mehrheitsvoten sind immer nur Verteidigungsvoten.

Das vom Bundesverfassungsgericht konstatierte Demokratiedefizit auf europäischer Ebene hat also wenig reale Anhaltspunkte und ist nicht gerechtfertigt. Ganz im Gegenteil: Der Vertrag von Lissabon leistet den mit Abstand stärksten Beitrag zur Demokratisierung und Parlamentarisierung des europäischen Entscheidungsverfahrens seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Erstmals konzentriert sich ein neuer Vertrag nicht auf den weiteren Ausbau der EU-Kompetenzen, sondern auf die Verstärkung der Kontrolle der Kompetenzausübung durch die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament. Als erster europäischer

Vertrag schreibt der Vertrag von Lissabon mit in Art. 8a [10] EUV-Lissabon den „Grundsatz der repräsentativen Demokratie“ als allgemeinen Rechtsgrundsatz der Europäischen Union positiv-rechtlich fest. Auch die nationalen Parlamente erhalten durch den Lissabonner Vertrag erstmals direkte Mitwirkungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess. Stärker noch als im EU-Verfassungsvertrag vorgesehen werden die nationalen Parlamente künftig zu eigenständigen Akteuren in der Europäischen Union (Art. 8c [12] EUV-Lissabon) aufgewertet, die über quasi-organschaftliche Informations-, Kontroll- und Einflussnahmerechte gegenüber den Unionsorganen verfügen. Zuerkannt werden diese Rechte jeder Kammer des nationalen Parlaments, in Deutschland also sowohl dem Bundestag als auch dem Bundesrat (gelbe und orange Karte; Klage-recht).³ Kein Vertrag vor dem Vertrag von Lissabon hat auf vergleichbare Weise die Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments im europäischen Gesetzgebungsverfahren ausgeweitet. Im neuen Vertrag wird die legislative und budgetäre Gleichberechtigung von Europäischem Parlament und Rat zum allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts (Mitbestimmung in fünfzig neuen Bereichen).

Als sehr kritisch in Bezug auf zukünftige Entwicklungen in der Europäischen Union ist auch die Tatsache anzusehen, dass im Bundesverfassungsgerichtsurteil die Frage der Rechtsgemeinschaft und des Vorrangs des EU-Rechts bezweifelt wird. Wenn beispielsweise als Konsequenz aus dieser Sichtweise in Zukunft beispielsweise auch der Verfassungsgerichtshof von Rumänien die Möglichkeit hat, durch ein Urteil festzustellen, dass ein EU-Rechtsakt in einer bestimmten Frage nicht möglich ist, steht man vor einem großen Problem: Die Rechtsgemeinschaft ist dann nämlich am Ende. Man muss solche Fragen deswegen vom Ganzen her sehen. Wenn das jeder so macht, dann kommen wir in Europa nicht mehr auf einen gemeinsamen Nenner.

Ebenfalls ist das Urteil sehr „germanozentrisch“ in Bezug auf die freiwillige Mitwirkung des Bundestages. Wenn entsprechend dem dänischen Modell die Entscheidungen eines nationalen Parlaments für die Verhandlungen auf europäischer Ebene unter jeden Umständen bindend wären, könnten zwischen den 27 Ländern und vor allem im Europäischen Parlament faktisch keine Verhandlungen mehr stattfinden. Somit würde die EU letztlich handlungsunfähig. Das wäre so, als würden alle Landtage ein Bindungsrecht für Entscheidungen im Bundesrat haben. Damit würde man auch auf Bundesebene handlungsunfähig werden.

Unabhängig vom Urteil muss man bei allen Diskussionen rund um die Thematik „Verfassungssouveränität versus europäische Integration“ einen Bewertungsmaßstab anlegen, denn sonst dreht man sich im Kreis. Dieser Maßstab sollten die Herausforderungen, die kein Nationalstaat mehr allein bewältigen kann, sein. Diesen Punkt hat das Gericht völlig unbeachtet gelassen. Es muss immer gesehen werden, welche Ebene die jeweilige Frage besser lösen kann. Deswegen ist auch das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag verankert. Dieser Aspekt, welche Ebene jeweils von Fall zu Fall besser geeignet ist, hängt eng mit der Ebene der Herausforderungen zusammen. Klimawandel, Terrorismus, Finanz- und Wirtschaftskrise und Konflikte mit Drittstaaten machen schließlich nicht vor nationalen Grenzen halt. Das haben wir lange erkannt – es wurde schon in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 festgeschrieben, ebenso wie die Erkenntnis, dass die Mitgliedstaaten bei diesen großen Fragen nur dann die Möglichkeit haben, gehört zu werden und ihre Interessen und Vorstellungen durchzusetzen, wenn sie gemeinsam vorgehen. Der Lissabonner Vertrag und seine Reformen sind Ausdruck dieser Erkenntnis. Die Reformen sind sinnvoll, wir brauchen sie – die politische Realität zeigt uns das jeden Tag aufs Neue. Das muss auch endlich in den Köpfen ankommen und sollte nicht durch „Germanozentrismus“ oder unflexible juristische Interpretationen des Grundgesetzes, das eindeutig mit Art. 23 die „Verwirklichung eines vereinten Europas“ vorsieht, eingeschränkt werden.

Dafür muss man aber auch in den europäischen Hauptstädten bereit sein, Eitelkeiten zurückzunehmen. Es bringt nichts, wenn die Mitgliedstaaten einzeln zum Beispiel mit Russland über Energie verhandeln. Sogar die USA haben jetzt erkannt, dass sie mit der EU als Ganzes reden müssen, wenn sie etwas erreichen wollen – genannt sei nur das Stichwort SWIFT. Wenn das deutsche Kanzleramt mit dem Elysée-Palast etwas beschließt und dabei die Brüsseler Institutionen umgeht, dann kann das auf Dauer nicht Bestand haben.

Die Frage, wie weit die europäische Integration gehen sollte, muss daran gemessen werden. Durch das Statische des Urteils besteht die Gefahr, dass wir auf der europäischen Ebene nicht auf Herausforderungen jeglicher Art – sicherheitspolitische, energiepolitische, umweltpolitische, wirtschaftliche – flexibel und gemeinsam reagieren können. So kann man auf europäischer Ebene entsprechend dem Urteil unter anderem auch keine Binnenmarktsteuer und keine Mehrwertsteuer durch ein Mehrheitsvotum

angleichen. Es stellt sich die Frage: Wie will man mit diesen Restriktionen zum Beispiel die Währungsunion und den Binnenmarkt unter dem entsprechenden Druck der marktwirtschaftlichen Erfordernisse fortentwickeln? Entscheidend ist doch, dass wir wollen, dass die EU in Bereichen tätig ist, in denen der Nationalstaat nicht mehr in der Lage ist, sich allein global durchzusetzen. Und da man nicht wissen kann, welche Herausforderungen noch auf uns zukommen werden und wozu der Nationalstaat vielleicht in fünf Jahren nicht mehr in der Lage ist, braucht man einen flexibleren Ansatz. Das beste Beispiel bietet der Umweltschutz: Hier hatte man erkannt, dass man gemeinsam europäisch und global etwas erreichen kann und dass man den Umweltschutz schrittweise in die Verträge hineinbringen musste.

Deswegen brauchen wir nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine neue Diskussion: Wie können nationale Interessen am besten wahrgenommen werden – auf welcher Ebene? Juristische Überlegungen sollten ein Land nicht daran hindern, möglicherweise bessere Wege, nationale Interessen wahrzunehmen und beschreiten zu dürfen. Diese Frage ist für die Zukunft der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung.

Zusammenfassend kann man sagen, in den Bereichen, in denen man Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene braucht, muss das Veto unmöglich gemacht und die entsprechenden Zuständigkeiten an die EU abgegeben werden. Dies schließt nicht aus, wie es der Vertrag von Lissabon erstmalig vorsieht, dass man auch Kompetenzen von Europa an die Mitgliedstaaten zurücküberweisen kann, wenn sich von Fall zu Fall herausstellen sollte, dass die nationalstaatliche Ebene doch die adäquatere sein sollte. Vor allem wird das Subsidiaritätsprinzip durch den Lissabonner Vertrag mit dem bereits erwähnten Frühwarnsystem der gelben und orangenen Karte gestärkt. Es ist weiterhin unumstößliches Prinzip, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann handelt, wenn ihre Maßnahmen wirksamer sind als die auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Es steht außer Frage: Die Europäische Union ist kein Staat, es gibt auch zurzeit keine Absichten, sie zum Staat zu machen. Dennoch muss es auch außerhalb der Staatsebene die Möglichkeit geben, die Ziele des Verfassungsgebers zu erreichen: Demokratie und Sozialstaat, Föderalprinzip und Rechtsstaatprinzip – die Grundprinzipien der Verfassung, die auch der Verfassungsgeber nicht verändern darf.

Es entsteht in den Diskussionen rund um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts manchmal der Eindruck, als seien die Deutschen die Opfer der EU. Dabei hat kein anderes Mitgliedsland einen so großen wirtschaftlichen und politischen Nutzen. Wie sehr Europa gerade im deutschen Interesse ist, zeigt nicht zuletzt ein Blick auf die nackten Zahlen: Mehr als 60 Prozent aller deutschen Exporte gehen in die EU. Nicht China oder die USA sind unter dem Strich unsere größten Handelspartner, sondern Frankreich und die Niederlande. Was die Ausfuhren anbelangt liegt China am Warenwert gemessen sogar erst an siebter Stelle hinter Italien und Österreich. Wie erfolgreich Deutschland dabei ist, zeigen die jüngsten Zahlen zur Konjunktorentwicklung. Die deutsche Wirtschaftsleistung ist im zweiten Quartal 2010 um satte 2,2 Prozent gewachsen. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union mit ihrem riesigen zollfreien Binnenmarkt ist also eindeutig im deutschen Interesse. Denn jeder zweite Arbeitsplatz in unserem Land befindet sich in einer stark auf Exporte ausgerichteten Branche. Und ein einfacher Zugang zu unseren wichtigsten Exportmärkten mit der damit verbundenen Rechtssicherheit ist gerade für den deutschen Mittelstand überlebenswichtig, der das Rückgrat unserer Wirtschaft bildet. Denn anders als Großkonzerne haben Familienunternehmen oder Handwerker keine eigenen Rechtsabteilungen oder Niederlassungen, die sich mit nationalen Vorschriften und lokalen Begebenheiten auskennen. Dass Deutschland als größter Mitgliedstaat bei der Formulierung der Regeln für diesen Binnenmarkt und die EU insgesamt ein ordentliches Stück mitentscheiden soll, versteht sich von selbst. Und in der Tat, welches Land verfügt denn über die meisten Sitze im Europäischen Parlament und den größten Einfluss im EU-Ministerrat?

Unter diesem Gesichtspunkt muss auch der Teil des Urteils, der die zukünftige Gestalt Europas über den Vertrag von Lissabon hinaus behandelt, gesehen werden. Dies sollte sich an dem Interesse unseres Landes in der globalen Ordnung orientieren. Deutschland kann und darf nicht an der Seitenlinie stehen, sondern muss gestalterisch Europapolitik betreiben. Souveränität besteht nur dort, wo man stark genug ist, sie selbst wahrzunehmen.

Wenn wir den Begriff der Vereinigten Staaten von Europa als Ziel nicht nutzen dürfen, dann muss man nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch Konrad Adenauer als Verfassungsfeind ansehen. Und das mag nun doch wahrlich niemand behaupten.

- 1| Aufgrund des in Großbritannien eingesetzten Mehrheitswahlsystems in Einerwahlkreisen erlangte bei den Parlamentswahlen 2010 die Labour Party unter ihrem Spitzenkandidaten Gordon Brown mit 35,2 Prozent der Stimmen 355 Sitze im britischen Unterhaus, während die Conservative Party von David Cameron mit nur drei Prozent weniger an Stimmen (32,4 Prozent) nur 198 Sitze erlangen konnte (siehe: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/> [20.08.2010]).
- 2| Um zu vermeiden, dass Beschlüsse durch eine sehr kleine Anzahl der bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten verhindert werden, muss eine Sperrminorität mindestens vier Mitgliedstaaten umfassen, anderenfalls gilt die qualifizierte Mehrheit auch dann als erreicht, wenn das Kriterium der Bevölkerung nicht erfüllt wurde.
- 3| Die nationalen Parlamente können gegen Rechtsvorschriften, die nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen, klagen und zwar durch die Verfahren der „gelben Karte“ und der „orangenen Karte“. Lehnt ein Drittel der nationalen Parlamente in ihren Stellungnahmen einen Gesetzgebungsvorschlag als nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ab, so muss die Kommission den betreffenden Vorschlag überprüfen und seine eventuelle Beibehaltung begründen („Gelbe-Karte-Verfahren“). Bei Gesetzgebungsvorschlägen hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts muss ein Viertel der nationalen Parlamente den Vorschlag ablehnen. Ficht eine einfache Mehrheit der nationalen Parlamente die Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip an (orange Karte) und behält die Kommission den Vorschlag bei, wird die Angelegenheit an den Rat und das Europäische Parlament verwiesen, die in erster Lesung abzustimmen haben. Halten sie den Gesetzgebungsvorschlag für nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip, kann dieser mit einer Mehrheit von 55 Prozent der Ratsmitglieder oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Parlament abgelehnt werden.

ZUR ROLLE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES NACH DEM LISSABON-URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Thomas Silberhorn

„Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit Grundgesetz vereinbar, Begleitgesetz verfassungswidrig“, so titelte das Bundesverfassungsgericht selbst über sein Urteil vom 30. Juni 2009.¹ Im Zuge der Verbreitung dieser Botschaft wurde vielfach ausgeblendet, dass das deutsche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon nicht ohne Weiteres, sondern „nur nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung mit dem Grundgesetz vereinbar“² ist.³ Die Entscheidungsgründe legen insbesondere offen, dass dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat von Verfassungs wegen erheblich erweiterte Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union zukommen. Weil das Begleitgesetz⁴ in Bezug auf die parlamentarische Mitwirkung an Vertragsänderungs- und Rechtsetzungsverfahren des Vertrags von Lissabon nicht weit genug ging,⁵ wurde es teilweise für verfassungswidrig erklärt. Erst nach entsprechender Ausgestaltung der Beteiligungsrechte⁶ durfte die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon hinterlegt werden. Bundestag und Bundesrat haben ihre Zustimmung also nur in den Grenzen erklären können, die das Bundesverfassungsgericht dem Vertrag von Lissabon setzt.

MITGESTALTUNG UND DEMOKRATISCHE KONTROLLE

Indem das Bundesverfassungsgericht eine „dauerhafte Integrationsverantwortung“⁷ der deutschen Verfassungsorgane postuliert, unterstreicht es nicht nur den legitimatorischen Anspruch konstruktiver Mitgestaltung der europäischen Integration durch die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge. Es mahnt zugleich die Einhaltung demokratischer Grundsätze auf nationaler wie auf europäischer Ebene an.⁸ Diese Aufgaben der Mitgestaltung und der demokratischen Kontrolle werden zum einen hinsichtlich der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und zum anderen mit Blick auf die Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren in der EU erörtert. Zu beiden Aspekten konkretisiert das Bundesverfassungsgericht die Grenzen der grundgesetzlichen Integrationsermächtigung und eröffnet parlamentarische wie justitielle Wege, die Beachtung dieser Grenzen durchzusetzen.

EUROPA DER BÜRGER

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht ersichtlich das Bild eines Europas der Bürger vor Augen. In Kontinuität zu seiner bisherigen Rechtsprechung hält es an der Verfasstheit der Europäischen Union als Verbund souveräner Staaten fest.⁹ Nicht aus eigenem Recht, sondern vermittelt durch die Völker der Mitgliedstaaten ist die Europäische Union demokratisch legitimiert. In konsequenter Fortentwicklung dieser Rechtsprechung kann die Gründung eines Europäischen Bundesstaates nicht im Wege einer Verfassungsänderung, sondern nur durch einen verfassungsgebenden Akt des deutschen Volkes erfolgen.¹⁰ Mit diesem klaren Ausschluss einer schleichenden Staatswerdung der Europäischen Union verneint das Bundesverfassungsgericht zugleich eine Verletzung des Grundsatzes souveräner Staatlichkeit durch den Vertrag von Lissabon. Die Beantwortung dieser von den Beschwerdeführern vorgelegten Frage¹¹ verlangte danach, den Schutz der verfassungsgebenden Gewalt und der souveränen Staatlichkeit als Integrationsgrenze zu präzisieren.

INTERESSENKONGRUENZ DER EU-AKTEURE

Bei der kritischen Würdigung der Verlagerung von Kompetenzen auf die EU knüpft das Bundesverfassungsgericht erneut an seine gefestigte Rechtsprechung an, wonach der Deutsche Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behalten oder die

ihm verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren ausüben können muss.¹² Dabei stellt es nicht allein eine quantitative Betrachtung an, sondern nimmt eine qualitative Bewertung vor, die das Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten in den Blick nimmt. Denn Kompetenzverlagerungen erfolgen nicht allein in Form ausdrücklicher Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten, sondern auch durch implizite Kompetenzerweiterungen in der EU-Rechtsetzung¹³ oder in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.¹⁴ Diese Erosion bei den Mitgliedstaaten verbliebener Zuständigkeiten offenbart eine weitreichende Interessenkongruenz zwischen den Akteuren der EU, auf europäischer Ebene zu handeln. Die Forderung nach einer mit der Kompetenzverlagerung Schritt haltenden Demokratisierung der Europäischen Union¹⁵ zielt deshalb weniger auf das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen, sondern vielmehr auf den vertikalen Ausgleich widerstreitender Interessen zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten hinsichtlich der Frage, ob die EU überhaupt tätig werden darf.

DEMOKRATISCHE RÜCKANBINDUNG AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG

Vor diesem Hintergrund weist das Bundesverfassungsgericht den nationalen Verfassungsorganen die primäre Integrationsverantwortung zu.¹⁶ Dem Phänomen der Verselbständigung europäischer Rechtsetzung begegnet es mit einer stärkeren Rückanbindung des deutschen Vertreters im Rat an den Deutschen Bundestag. Die demokratische Legitimation europäischer Rechtsetzung durch das Europäische Parlament tritt ergänzend hinzu.¹⁷

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat wird insbesondere bei den vereinfachten Vertragsänderungsverfahren und den Brückenklauseln sowie bei der Flexibilitätsklausel konkretisiert. Diesen Regelungen ist gemeinsam, dass sie den EU-Organen Wege eröffnen, Änderungen des Vertragsrechts ohne Ratifikation durch die nationalen Parlamente selbst herbeizuführen. Die Verfügungsbefugnis über das Primärrecht¹⁸ muss jedoch schon nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Der Vertreter der Bundesregierung im Rat darf deshalb nur nach entsprechender Ermächtigung oder Anweisung durch den Gesetzgeber tätig werden.¹⁹

Während die durch den Vertrag von Lissabon eingeführten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren und Brückenklauseln nur selten Anwendung finden werden,²⁰ wurde die Flexibilitätsklausel bislang durchaus häufig genutzt.²¹ Die Praxis stetiger Kompetenzerweiterung wird sich jedoch wegen des Erfordernisses einer gesetzlichen Ermächtigung durch den Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG²² kaum fortführen lassen. Die Kommission rechnet daher mit ernststen Schwierigkeiten, Art. 352 AEUV in Zukunft als Rechtsgrundlage heranzuziehen.²³

IDENTITÄTSKONTROLLE DURCH DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Der parlamentarischen stellt das Bundesverfassungsgericht die eigene Sicherung der grundgesetzlichen Integrationsermächtigung zur Seite. Über den Grundrechtsschutz und die Wahrung der Kompetenzordnung hinaus behält es sich die Prüfung vor, ob Rechtsakte der Europäischen Union den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes wahren.²⁴ Auf diesen Anspruch einer Identitätskontrolle deutete bereits die mündliche Verhandlung über den Lissabon-Vertrag hin. Hier wurde der hypothetische Fall gebildet, dass die Europäische Union unter Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit einen Rechtsakt über die Zulassung aktiver Sterbehilfe erlässt. Die erkennbare Bereitschaft des Bundesverfassungsgerichts, einen Verstoß gegen die Menschenwürdegarantie nicht hinzunehmen, legte eine Ausweitung seiner Prüfungsvorbehalte nahe.

Dass die verfassungsgerichtliche Kontrolle gegenüber Sekundärrechtsakten der EU nunmehr auf die einer Verfassungsänderung entzogenen Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG erstreckt wird, ist mit Blick auf die Bedingungen der Integrationsermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 GG nur folgerichtig. Darüber hinaus dürften auch die vom Bundesverfassungsgericht beispielhaft genannten besonders demokratiebedeutsamen Sachbereiche²⁵ der Identitätskontrolle unterfallen. Diese bildet gerade das prozedurale Pendant zu dem Postulat, dass in den Mitgliedstaaten ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse verbleiben muss. Der Anspruch des Bundesverfassungsgerichts, den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität zu wahren, schützt damit nicht zuletzt die gesetzgebenden Körperschaften vor einer Aushöhlung staatlicher Aufgaben.

WAHRUNG DES SUBSIDIARITÄTSPRINZIPS

Ausdrücklich behält sich das Bundesverfassungsgericht eine eigene Subsidiaritätskontrolle vor. Es prüft, ob sich Rechtsakte der EU „unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“²⁶ in den Grenzen der den EU-Organen eingeräumten Hoheitsrechte halten. Diese inzidente Prüfung im Rahmen der *ultra-vires*-Kontrolle unterstreicht die Funktion des Subsidiaritätsprinzips als Grenze supranationaler Kompetenzausübung.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht bildet so ein mögliches Korrektiv zu Versuchen, dem Grundsatz der Subsidiarität kompetenzbegründende Wirkung beizumessen.²⁸ Es flankiert zugleich die im Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten zugewiesene Aufgabe als Wächter des Subsidiaritätsprinzips.

Mit den Instrumenten der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage erhalten die nationalen Parlamente erstmals eine eigenständige Rolle auf EU-Ebene. Die Einführung der Subsidiaritätsklage²⁹ bestätigt die Justiziabilität des Prinzips der Subsidiarität, wenngleich eine Präzisierung aussteht. So können auch das Fehlen einer Kompetenzgrundlage oder ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zugleich das Subsidiaritätsprinzip verletzen.³⁰ Allerdings steht zu erwarten, dass der Europäische Gerichtshof Gesetzgebungsakte der EU nur bei offenkundigen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip verwerfen wird, so dass eine behutsame Nutzung der Subsidiaritätsklage angezeigt ist.³¹ Dabei ist durch die Ausgestaltung der Klageerhebung als ein Minderheitenrecht³² gewährleistet, dass eine Subsidiaritätsklage nicht aus politischer Rücksichtnahme auf die Bundesregierung, die dem EU-Gesetzgebungsakt im Rat womöglich zugestimmt hat, unterlassen wird.

Demgegenüber ist die Subsidiaritätsrüge ein vergleichsweise stumpfes Schwert. Mit Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen der EU können die nationalen Parlamente allenfalls eine Überprüfung durch die Kommission erreichen.³³ Auch wenn dieses Ergebnis in einem auffälligen Missverhältnis zu dem hohen formalen Aufwand für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge – das Erreichen eines Quorums von im Regelfall mindestens einem Drittel aller nationalen Parlamente binnen acht Wochen – steht, sollten die nationalen Parlamente diese Mitwirkungsmöglichkeit ausschöpfen. Schon die bloße Befassung mit Unionsvorlagen entfaltet politische Wirkung, umso mehr die Verabschiedung von Stellungnahmen und die Kooperation mit EU-Organen und anderen nationalen Parlamenten.

POLITISCHER DIALOG AUF EU-EBENE

Die neuen Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon und die weitergehenden Rechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates auf der Grundlage des Grundgesetzes wirken gleichsam als Katalysator für die parlamentarische Begleitung der EU-Rechtsetzung. Entscheidend ist dabei nicht allein die Erfüllung formaler Kriterien etwa für eine Subsidiaritätsrüge, sondern vor allem der politische Dialog zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischem Parlament, Rat und der Europäischen Kommission. Dem entsprechend setzt die Kommission gezielt auf eine „Partnerschaft mit den nationalen Parlamenten“; diese würden „rasch zu einem wesentlichen Bestandteil der politischen Willensbildung auf EU-Ebene werden“.³⁴

Während der Bundesrat schon bisher zu den besonders aktiven Kammern zählt,³⁵ hat der Deutsche Bundestag seine Mitwirkung an der EU-Rechtsetzung seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 merklich gesteigert. So wurden zwei Subsidiaritätsstellungen³⁶ sowie fünf Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 GG unter Federführung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union³⁷ bzw. des Rechtsausschusses³⁸ beschlossen. Ungeachtet der formalen Differenzierung nach der jeweiligen Rechtsgrundlage³⁹ ist zu empfehlen, solche Stellungnahmen künftig regelmäßig sowohl an die EU-Organen als auch an die Bundesregierung zu richten.

Schließlich hat der Deutsche Bundestag Beschlüsse zu fünf nichtlegislativen Vorhaben der Europäischen Union gefasst, die teils an die Bundesregierung,⁴⁰ teils an die Europäische Kommission⁴¹ adressiert waren. Er hat damit insbesondere die Einladung der Kommission zu einem umfassenderen Meinungsaustausch, „der nicht nur auf Legislativvorschläge beschränkt ist und der weit über den Aspekt der Subsidiarität hinausgeht“,⁴² aufgegriffen. Mit ihrer Zusage, jedwede Stellungnahme von nationalen Parlamenten sorgfältig zu prüfen,⁴³ unterstreicht die Kommission ihr Anliegen eines partnerschaftlichen politischen Dialogs. Noch weiter geht ihr Angebot, die nationalen Parlamente schon vor dem Beginn von Rechtsetzungsverfahren bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“, bei der politischen Kontrolle von Europol und der Bewertung von Eurojust sowie bei der Vorbereitung ihres Arbeitsprogramms stärker einzubeziehen.⁴⁴ Durch diese Beteiligung an der strategischen Planung werden die nationalen Parlamente zum integralen Bestandteil des Meinungsbildungsprozesses in der EU.

PARLAMENTARISCHE MITVERANTWORTUNG

Die Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union ist durch den Vertrag von Lissabon, durch die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zu diesem Vertrag und durch die Angebote der Europäischen Kommission zum politischen Dialog mit den nationalen Parlamenten substantiell verbessert worden. Die Wahrnehmung der neuen Mitwirkungsmöglichkeiten setzt allerdings in zweierlei Hinsicht parlamentarisches Selbstbewusstsein voraus.

Zum einen müssen sich insbesondere die Abgeordneten der jeweiligen Regierungsfractionen ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung bewusst sein. Angesichts der im Grundgesetz angelegten engen Gewaltenschränkung von Legislative und Exekutive droht diese Aufgabe nach mehr als sechzig Jahren bundesrepublikanischer Verfassungswirklichkeit zu verkümmern, wie zum Beispiel der Gebrauch des Gesetzesinitiativrechts zeigt.⁴⁵ Mit Blick auf den weitreichenden Handlungsspielraum der Regierungsvertreter im Rat und auf mögliche Interessenskongruenzen der EU-Organen gewinnt jedoch die demokratische Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag gerade bei EU-Vorhaben an Bedeutung.

Zum anderen bewirken die erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat eine erhöhte Mitverantwortung für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Dies erfordert die konstruktive Mitgestaltung von Meinungsbildungsprozessen und Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene ebenso wie transparente, öffentliche Debatten hierüber. Je intensiver die nationalen Parlamente ihren erweiterten Aktionsradius nutzen, desto leichter werden Maßnahmen der Europäischen Union auf Akzeptanz oder zumindest Verständnis treffen. Die engere Einbeziehung der nationalen Parlamente kann somit einen sichtbaren Beitrag dazu leisten, europäische Politik den Bürgern näherzubringen.

- 1| Vgl. BVerfG: Pressemitteilung Nr. 72/2009 vom 30.06.2009. – www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html [24.11.2010].
- 2| BVerfGE 123, 267, 436.
- 3| Vgl. Schlamp, Hans-Jürgen: Brüssel bejubelt Karlsruher Urteil. In: Spiegel online vom 30.06.2009. – www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,633518,00.html [24.11.2010].
- 4| Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 11.03.2008. In: BT-Drs. 16/8489.
- 5| Der Deutsche Bundestag muss das Ablehnungsrecht bei den Brückenklauseln unabhängig vom Bundesrat ausüben können. Vgl. BVerfGE 123, 267, 435.
- 6| Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009. In: BGBl. I, S. 3022.
- 7| BVerfGE 123, 267, 356.
- 8| BVerfGE 123, 267, 356 ff.
- 9| BVerfGE 89, 155, 184; BVerfGE 123, 267, 349 und 364.
- 10| BVerfGE 123, 267, 347 f. und 364.
- 11| Murswiek, Dietrich: Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz. Rechtsgutachten über die Zulässigkeit und Begründetheit verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelfe gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und die deutsche Begleitgesetzgebung im Auftrag von Dr. Peter Gauweiler MdB. – 2. Aufl. – 2008. – S. 27 ff. – www.peter-gauweiler.de/pdf/Vertr%20Lissabon%20Gutachten.pdf [24.11.2010].
- 12| BVerfGE 89, 155, 207; BVerfGE 123, 267, 356.
- 13| So wurde z.B. Art. 308 EG-Vertrag, dessen Anwendung voraussetzte, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft „erforderlich“ erscheint, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, zur Errichtung der EU-Grundrechte-Agentur mit der Begründung herangezogen, dass sich deren Beitrag zur uneingeschränkten Achtung der Grundrechte im Rahmen des Gemeinschaftsrechts „förderlich“ auf die Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft auswirken dürfte. Vgl. Erwägungsgrund 31 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15.02.2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. In: ABl. EU Nr. L 53 vom 22.02.2007, S. 1 (4).
- 14| Zur Annexkompetenz im Strafrecht vgl. EuGH Urteil vom 13.09.2005 – Rs. C-176/03 – Slg. 2005 I, S. 7879.
- 15| Vgl. Ziffer IV.3. der Verhandlungsgliederung zur mündlichen Verhandlung über den Lissabon-Vertrag in BVerfG: Pressemitteilung Nr. 9a/2009 vom 02.02.2009 – www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-009a.html [24.11.2010].
- 16| BVerfGE 123, 267, 356.
- 17| BVerfGE 89, 155, 184; BVerfGE 123, 267, 364.
- 18| Vgl. Ziffer IV.4. der Verhandlungsgliederung zur mündlichen Verhandlung über den Lissabon-Vertrag in BVerfG: Pressemitteilung Nr. 9a/2009 vom 02.02.2009 – www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-009a.html [24.11.2010].
- 19| Zu Zustimmungsvorbehalten des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten bereits Silberhorn, Thomas: Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. In: Busek, Erhard / Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union. Rechtliche, politische und ökonomische Konsequenzen der neuen Verfassung der EU. – Wien; Köln; Weimar: Böhlau, 2006. – S. 173 ff., hier S. 190 f.

- 20| Ähnlich Christian Calliess in: Deutscher Bundestag: Protokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 26./27.08.2009, S. 47 f. – (nicht veröffentlicht).
- 21| Vgl. Fn. 13.
- 22| BVerfGE 123, 267, 395.
- 23| Europäische Kommission: Vermerk des Juristischen Dienstes vom 18.09.2009 über das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: JUR (2009) 55096, S. 11 f. – (nicht veröffentlicht).
- 24| BVerfGE 123, 267, 353 f.
- 25| BVerfGE 123, 267, 358.
- 26| BVerfGE 123, 267, 353.
- 27| Vgl. nur Rudolf Streinz in: Sachs, Michael / Battis, Ulrich (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. – 5. Aufl. – München: Beck, 2009. – Art. 23 Rn. 38 f.
- 28| In der Verordnung (EG) Nr. 717/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG wird zur Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip die wohl für jegliches Tätigwerden der EU anwendbare Begründung angeführt, dass die Ziele dieser Verordnung von den Mitgliedstaaten „nicht ausreichend in sicherer und harmonisierter Weise rechtzeitig“ verwirklicht werden könnten, ABl. EU Nr. L 171 vom 29.06.2007, S. 32 ff., Erwägungsgrund 38.
- 29| Art. 8 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 30| Vgl. Silberhorn: Neugestaltung, S. 182. – (Fn. 19); Christian Calliess in: Deutscher Bundestag: Protokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 26./27.08.2009, S. 50 f. – (nicht veröffentlicht). Zur Zuständigkeit der EU als Vorfrage der Subsidiaritätsprüfung vgl. auch BVerfGE 123, 267, 383 f.
- 31| Silberhorn: Neugestaltung, S. 183. – (Fn. 19).
- 32| Zu Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG vgl. BVerfGE 123, 267, 431.
- 33| Art. 7 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 34| Europäische Kommission: Jahresbericht 2009 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten vom 02.06.2010. In: KOM (2010) 291 endg., S. 10 f.
- 35| Allein 2009 hat der Bundesrat sechzehn Stellungnahmen an die Kommission übermittelt, vgl. ebd., S. 2.
- 36| Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 16.12.2009 (Erbsachen und Europäisches Nachlasszeugnis). In: BT-Drs. 17/270; Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 06.10.2010 (Einlagensicherungssysteme). In: BT-Drs. 17/3239.
- 37| Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 24.03.2010 (Zusammensetzung des Europäischen Parlaments). In: BT-Drs. 17/1179; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 24.03.2010 (Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Island). In: BT-Drs. 17/1190; Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 19.05.2010 (Beschäftigungs- und Wachstumsstrategie „Europa 2020“). In: BT-Drs. 17/1758.
- 38| Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 05.05.2010 (Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr). In: BT-Drs. 17/1610; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 06.10.2010 (Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen). In: BT-Drs. 17/3234.
- 39| Subsidiaritätsstimmungen werden nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission übermittelt, Stellungnahmen nach Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG an die Bundesregierung.

- 40| *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 24.02.2010 (Aktionsplan urbane Mobilität)*. In: *BT-Drs. 17/815; Antrag von Abgeordneten und der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 16.06.2010 (EU-Sportpolitik)*. In: *BT-Drs. 17/2129; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien vom 15.09.2010 (Grünbuch Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien)*. In: *BT-Drs. 17/2941*.
- 41| *Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 09.02.2010 (Grünbuch Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem anderen Mitgliedstaat)*. In: *BT-Drs. 17/660; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 30.09.2010 (Grünbuch zur Corporate Governance in Finanzinstituten und Vergütungspolitik)*. In: *BT-Drs. 17/3112*.
- 42| *Europäische Kommission: Jahresbericht 2009, S. 10. – (Fn. 34)*.
- 43| *Ebd.*
- 44| *Ebd., S. 11.*
- 45| *In der 16. Wahlperiode 2005 bis 2009 gingen von 613 verkündeten Gesetzen 487 auf Regierungsvorlagen zurück, 19 auf Initiativen des Bundesrates und 87 auf Initiativen des Bundestages, vgl. Deutscher Bundestag: Statistik der Gesetzgebung – Überblick 16. Wahlperiode, Stand: 21.04.2010. – www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/gesetzgebung_wp16.pdf [24.11.2010].*

IMPULSE FÜR DAS NATIONALE STRAFRECHT

NATIONALES STRAFRECHT UND DIE HERAUSFORDERUNGEN DER EUROPÄISIERUNG UND INTERNATIO- NALISIERUNG

Christoph Safferling

A. IMPULSEBENEN

Das Zusammenwachsen Europas und der Welt führt zu einer zunehmenden regionalen und globalen Verflechtung der nationalen Rechtssysteme. Einsame Inselstaaten gibt es zumal im zentralen Europa nicht mehr. Die mit diesem Internationalisierungsprozess verbundenen Integrations- und Harmonisierungsprobleme, denen sich die nationalen Rechtsordnungen insgesamt ausgesetzt sehen, bilden methodisch komplexe Herausforderungen an Gesetzgebung, Rechtsprechung und Wissenschaft. Ich möchte meine folgenden Ausführungen zum europäischen und internationalen Strafrecht und die Impulse für das nationale Strafrecht in drei Ebenen einteilen: I. Unionsrecht, II. Europäische Menschenrechte und III. das Völkerstrafrecht.

Mit unterschiedlicher Intensität sind auf allen drei Ebenen supranationale Gerichtshöfe tätig, namentlich der Europäische Gerichtshof (EuGH), der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Internationale Straf-

gerichtshof (IStGH), die alle in letzter Konsequenz hierarchisch der deutschen Gerichtsbarkeit übergeordnet sind. Die daraus resultierenden Impulse für das nationale Recht können deshalb zwingenden Charakter haben und deutliche Veränderungen des nationalen Rechts markieren.

I. UNIONSRECHT

Strafrecht ist anders als Zivil- und Verwaltungsrecht, indem es in weit stärkerem Maße der gesellschaftlichen Rückkopplung und Legitimation bedarf und deshalb mit der nationalen Identität in besonderer Weise verbunden ist. EuGH-Generalanwalt Ján Mazák drückt dieses leitmotivisch verbreitete Paradigma mit folgenden Worten aus:

„Somit spiegelt das Strafrecht deutlicher als andere Rechtsgebiete zu- meist die konkreten kulturellen, moralischen, finanziellen und sonstigen Positionen einer Gesellschaft wider und ist besonders empfänglich für gesellschaftliche Veränderungen. Es gibt jedoch keine einheitliche Auffassung vom Wesen des Strafrechts und die Mitgliedstaaten mögen sehr unterschiedliche Vorstellungen haben, wenn es darum geht, Zweck und Wirkung des Strafrechts näher zu bestimmen. Es ist daher schwierig, über das Strafrecht im Allgemeinen und ohne speziellen nationalen Bezug zu sprechen.“¹

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Lissabon-Entscheidung vom 30. Juni 2010 das Wesen des Strafrechts im deutschen Verfassungsgefüge mit deutlichen Worten umschrieben und damit die zu achtende Eigenständigkeit des deutschen Strafrechts betont:

„Das Strafrecht beruht auf dem Schuldgrundsatz. [...] Der Grundsatz, dass jede Strafe Schuld voraussetzt, hat seine Grundlage [...] in der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG. Das Schuldprinzip gehört zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität, die auch vor Eingriffen durch die supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist.“²

Dieser Kernbereich strafrechtlicher Identität in der Form des Schuldgrundsatzes nimmt demnach teil an der Ewigkeitgarantie des Grundgesetzes.³ Die Zentralität des strafrechtlichen Schuldgrundsatzes wird getragen von der gesellschaftlichen Vorstellung, dass ein moralischer Tadel nur dann ausgesprochen werden kann, wenn der Adressat in der

Lage ist, die Dimension seines Handelns zu begreifen.⁴ Nur unter diesen Voraussetzungen ist der Freiheitsentzug eines autonom verstandenen Individuums verfassungsrechtlich zu legitimieren. Das Schuldprinzip ist somit verbunden mit dem moralischen Unwert der Tat und der daran geknüpften freiheitsentziehenden Sanktion.⁵

In Anbetracht der Strafrechtskompetenzen des Art. 83 Abs. 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) muss sich dieser Wesensgehalt des deutschen Strafrechts bewähren. Dabei handelt es sich zum einen (Art. 83 Abs. 1 AEUV) um die Harmonisierung der Bekämpfung schwerer Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension (Terrorismus, Menschen- und Drogenhandel, *Cyber Crimes* etc.) und zum anderen (Art. 83 Abs. 2 AEUV) um eine Harmonisierungskompetenz zur Durchsetzung aller weiteren europäischen Politiken. Die Kompetenz bezieht sich jeweils auf die Festlegung von Mindestvorschriften an Straftatbeständen und den darin enthaltenen Strafen.⁶ Eine restriktive Auslegung dieser Kompetenzen verbunden mit einer Letztentscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts soll hier nach dem Lissabon-Urteil die Einhaltung des Schuldprinzips garantieren.⁷ Daneben besteht nun in Art. 325 AEUV eine originäre Kompetenz, unmittelbar anwendbare Straftatbestände im Bereich der Betrugsbekämpfung zu erlassen.⁸ Gleiches gilt für den Schutz des Zollwesens nach Art. 33 AEUV.

Revolutionär neu sind diese Kompetenzen im Übrigen nicht.⁹ Eine strafrechtliche Anweisungskompetenz hat der Europäische Gerichtshof bereits vor Auflösung der Säulenstruktur in der Entscheidung *Rat der EU/Kommission der EG* zum Umweltschutzrahmenbeschluss vom 13. September 2005 anerkannt¹⁰ und parallel die Rahmenbeschlüsse der früheren dritten Säule der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZ) in der *Maria Pupino*-Entscheidung vom 16. Juni 2005 weitgehend vergemeinschaftet.¹¹ Für den Bereich der Betrugsbekämpfung wurde die vormalige Ermächtigungsgrundlage des Art. 280 EG um den Streitfall der strafrechtlichen Vorbehaltsklausel bereinigt. Parallel wurde mit dem Zollwesen verfahren, vormals Art. 135 EG.¹² Damit muss man davon ausgehen, dass der allgemeine Strafrechtsvorbehalt nach dem Willen der Vertragsparteien entfallen ist.¹³ In der Entwicklung des Europäischen Strafrechts, die sich – wie gezeigt – seit längerem abzeichnet, ist durch den Lissabonner Vertrag eine neue Stufe erreicht, die eine verlässlichere Grundlage¹⁴ für das weitere Fortschreiten des Strafrechts in der EU bietet, als das bisher der Fall war.¹⁵

Allerdings stellt sich die Frage, was sich die EU und der Gerichtshof der Europäischen Union im Vergleich zum Bundesverfassungsgericht unter Strafrecht vorstellen. Einen gewissen Anhaltspunkt bietet die vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Trias. Danach kann die EU (vormals EG) für gewisse Bereiche verlangen, dass Mitgliedstaaten effektive, verhältnismäßige und abschreckende Kriminalstrafen vorsehen müssen.¹⁶ Daraus lässt sich ein sehr funktionelles Verständnis von Strafrecht ablesen, das nicht auf den moralischen Unwertgehalt eines Verhaltens, sondern auf die sozialen und politischen Wirkungen von Strafe abstellt.¹⁷

In vielen Bereichen des Europäischen Strafrechts handelt es sich in der Umsetzung dieser Trias deshalb gar nicht um Strafrecht im Sinne des Bundesverfassungsgerichts, sondern um technische Sanktionsvorschriften zur Durchsetzung von Interessen und „Politiken“. Soweit der moralische Unterbau als korrespondierende gesellschaftliche Dimension fehlt, mangelt es an einem Wesensmerkmal von Strafrecht als sozialstabilisierende Normkategorie. Aufgrund des zuvor zum Schuldgrundsatz Gesagten ist es unter diesen Umständen nicht möglich, die Verhängung von Freiheitsstrafen demokratisch zu legitimieren.¹⁸

Die Arbeit an einer schlüssigen Differenzierung zwischen dem an das Schuldprinzip gekoppelten Kern-Strafrecht und dem Strafrecht im weiteren Sinne liegt noch vor uns.¹⁹ Der Impuls, der von Europa ausgeht und durch Lissabon beschleunigt wird, zwingt uns, über Kriminalisierung von Verhalten insgesamt nachzudenken und das zu definieren, was Schuldstrafrecht nach unserer traditionellen Vorstellung genau bedeutet.²⁰

II. EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSKONVENTION

Ein anderer Teil des Europäischen Strafrechts im weiteren Sinne ist verbunden mit dem weltweit einzigartigen Menschenrechtssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention. Über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte enthält dieser spezielle Menschenrechtsschutz eine besondere Note, die in der deutschen Rechtspraxis nicht immer willkommen ist. Der offenkundige Konflikt zur Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts zeigt sich an einer ganzen Reihe von aufsehenerregenden Fällen der letzten Jahre.²¹ Dieser Konflikt beginnt beim Fall *Jalloh* und der Frage, ob das Folterverbot nach Art. 3 EMRK durch die Verabreichung von Brechmitteln zu Ermittlungszwecken

verletzt ist;²² bezieht sich im Fall *Gäfgen/Daschner* auf die Frage der Verwertung rechtswidrig erlangter Beweise im Fall der Folterandrohung;²³ und erreicht seinen momentanen Höhepunkt in der Menschenrechtswidrigkeit der Sicherungsverwahrung im Fall *Mücke* mit bislang unabsehbaren Folgen für weitere Fälle.²⁴ Diese auffällige Häufung von Verurteilungen in strafrechtsbezogenen Konstellationen deckt in der Tat strukturelle Defizite des deutschen Rechts auf. Das deutsche Recht ringt um eine Integration der EGMR-Judikatur und stößt dabei rasch an methodische Grenzen, was auf Grund der normhierarchischen Strukturen und divergierender Rechtsprechung wenig überrascht. Zur Erläuterung seien zwei Beispiele etwas näher beleuchtet:

1. Verfahrensverzögerungen

In einer Vielzahl von Fällen wurde die Bundesrepublik wegen überlanger Verfahrensdauer insbesondere von Strafverfahren verurteilt wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK.²⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat diese „Rügen“ stets sehr ernst genommen und teilweise sehr präzise Handlungsanweisungen erlassen, die in der Praxis manchmal nur unter enormen Anstrengungen erfüllbar sind.²⁶ Straßburger „Einmischung“ kann im Einzelfall allerdings nur dadurch vermieden werden, dass auf nationaler Ebene bei erkannter Menschenrechtsverletzung eine Kompensation geschaffen wird und dadurch der „Opferstatus“ im Sinne des Art. 34 EMRK aufgehoben wird. Dazu haben die Strafsenate des Bundesgerichtshofes in einer langwierigen Entwicklungsgeschichte die sogenannte Vollstreckungslösung entwickelt, wonach als „Entschädigung“ für eine überlange Verfahrensdauer ein im Urteil festzusetzender Teil der verhängten Strafe als bereits verbüßt gilt.²⁷ Anzeichen deuten darauf hin, dass der EGMR diese Lösung akzeptieren will; nun ergreift der Gesetzgeber die Initiative – erneut nach dem gescheiterten Untätigkeitsbeschwerdegesetz aus dem Jahr 2005²⁸ – und will einen Schadenersatz von 100 Euro je Monat für Verfahrensverzögerungen einführen.²⁹ Wie sich die beiden Kompensationsmöglichkeiten – Vollstreckungslösung einerseits und Schadenersatzzahlungen andererseits – zueinander verhalten, ist weithin unklar und es drängt sich die Frage auf, ob der lange „Kampf“ um die Vollstreckungslösung umsonst war.

2. Einführung anonymer Zeugenaussagen in den Strafprozess

Zeugenanonymität steht in Konflikt mit dem Konfrontationsrecht des Art. 6 Abs. 3 d) EMRK, wonach jeder Angeklagte jeden gegen ihn auftretenden Belastungszeugen befragen können muss. Die Rechtsprechung des EGMR verlangt für Belastungszeugen dreierlei:³⁰ Der Zeuge muss erstens in der Hauptverhandlung anwesend sein. Ist er das nicht, so muss zweitens dieses Fehlen prozessual kompensiert werden, etwa durch die Befragung durch den Verteidiger außerhalb der Hauptverhandlung; in jedem Fall hat drittens eine solche Zeugenaussage nur eingeschränkten Beweiswert, so dass die Verurteilung nicht maßgeblich auf diesem Beweismittel beruhen darf.

Der Bundesgerichtshof kennt diese Rechtsprechung, legt sie aber unter Billigung des Bundesverfassungsgerichts³¹ anders aus, indem auf die zweite Stufe im Grunde gänzlich verzichtet wird und nur auf der dritten Stufe der Beweiswert auf eine „Abrundungsfunktion“ reduziert wird.³² Eine Begründung für diese Abweichung von der Straßburger Rechtsprechung findet sich in den Entscheidungen nicht. Das hinter diesen Fällen stehende generelle Problem ist die Übernahme der sogenannten Gesamtbetrachtungslehre des EGMR bezüglich der „Verfahrensfairness“ nach Art. 6 Abs. 1 und 3 EMRK in die nationale Instanzrechtsprechung.³³ Der Bundesgerichtshof wendet ohne weitere Begründung das gleiche methodische Vorgehen an, wenn er wiederholt feststellt: „Für die konventionskonforme Auslegung des deutschen Strafprozeßrechts ist eine Gesamtbetrachtung des Verfahrens vorzunehmen.“³⁴

Eine Gesamtbetrachtung mag für den EGMR sicherlich sinnvoll sein, da er so letztlich auch einen schonenden Umgang mit den nationalen Rechtsordnungen unter Beweis stellt; es mag auch für das Bundesverfassungsgericht eine legitime Vorgehensweise sein, um eine Grundrechtsverletzung zu erkennen, auch aus Respekt vor den Instanzgerichten und dem sachlichen Recht. Wie aber soll sich der Schwurgerichtsvorsitzende im laufenden Verfahren auf die Abstraktionsebene der Gesamtbetrachtung begeben und sein eigenes Verfahren bewerten, um Konventionskonformität zu gewährleisten? Das ist eine unmögliche Leistung.

Der Bundesgerichtshof, der als Revisionsgericht sicher das gesamte Verfahren in den Blick nehmen kann und muss, wäre daher besser beraten, das einfache Gesetz fortzuentwickeln und den Instanzrichtern klare

Anweisungen zu geben, was menschenrechtskonform ist und was nicht.³⁵ Unter der Herrschaft der Gesamtbetrachtungslehre kommt die Bewertung immer zu spät, weil sie nur *ex post* möglich ist. Dabei sollte der Bundesgerichtshof Kriterien für eine menschenrechtskonforme Beweiserhebung entwickeln und sich nicht auf eine bloße Gesamtabwägung des schwammigen Fairnessbegriffs beschränken,³⁶ in der hoffnungsfrohen Annahme, dass die Straßburger Richter im Konfliktfall zu einem ähnlichen Abwägungsergebnis kommen.

Diese Beispiele zeigen, dass die Europäische Menschenrechtskonvention deutliche Impulse auf die Strafprozessordnung ausstrahlt, dass aber die Impulsrichtung nicht ganz klar ist. Ich meine, wir wären gut beraten, unsere Verfahrensordnung insgesamt zu durchleuchten und für einzelne Problembereiche proaktive Lösungen hin zu einer Menschenrechtskonformität zu entwickeln; bislang verharren wir auf einem punktuellen Reagieren auf Straßburger Urteile und hinken der Entwicklung hinterher.

III. VÖLKERSTRAFRECHT

Ein drittes Internationalisierungsfeld bildet das Völkerstrafrecht. Die Vorgaben des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof sind im Jahr 2002 durch die Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuchs in das deutsche Recht im Wesentlichen implementiert worden.³⁷ Erst zu diesem späten Zeitpunkt ist die Bundesrepublik – mit Ausnahme des Völkermordes im früheren § 220a StGB – ihrer Transformationsverpflichtung völkerrechtlicher Straftatbestände nachgekommen. Im Rahmen dieser Völkerstraftaten, die aufgrund des Universalitätsprinzips weltweit verfolgt und unter den entsprechenden Voraussetzungen auch vom Internationalen Strafgerichtshof abgeurteilt werden können, ist eine Ausrichtung an den internationalen Normen und der internationalen Praxis besonders wichtig. Wie hoch das Konfliktpotential ist, zeigen zwei Fälle:

1. Der Fall Jorgić

In diesem Fall hat der Bundesgerichtshof³⁸ den Völkermordtatbestand (damals § 220a StGB) im subjektiven Tatbestand erheblich weiter ausgelegt als der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien im Fall *Krstić*.³⁹ Das UN-Tribunal verlangt die Absicht der biologischen Vernichtung einer rassistisch, religiös, national oder ethnisch bestimmten

Gruppe, während der Bundesgerichtshof auch eine soziale Zerstörung der Identität ausreichen lässt.⁴⁰

2. Der Fall des Oberst Klein

Im Fall des *Oberst Klein* zeigt sich die Notwendigkeit, die Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuchs ernst zu nehmen und es auch auf deutsche Soldaten anzuwenden. Dass seitens der Generalbundesanwältin das Verfahren hier eingestellt wurde, halte ich für richtig, denn letztlich war das Verhalten – auf der Grundlage der öffentlich zugänglichen Beweise – nicht strafbar.⁴¹ Das Erfordernis der gleichmäßigen Anwendung von Völkerstrafrecht ist nicht so sehr aus Furcht vor einer Übernahme des Verfahrens durch den Internationalen Strafgerichtshof erforderlich – im Fall des Oberst Klein halte ich eine Strafbarkeit nach dem Römischen Statut nicht für gegeben –, sondern auch um die Überzeugungskraft von Völkerstrafrecht global zu stärken. Als Zeichen der Bereitschaft zur Erfüllung der Verfolgungspflicht ist nun ein einheitlicher Gerichtsstand vorgesehen.⁴² Die mannigfaltigen Auslegungsschwierigkeiten und Besonderheiten des militärischen Kontexts legen eine Spezialisierung nahe, aber nur soweit diese im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit stattfindet. Die (Wieder-)Einführung einer Militärjustiz in Deutschland wäre ahistorisch, regressiv und zudem unter Menschenrechtsaspekten bedenklich.⁴³

B. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das deutsche Strafrecht steht nicht allein; es ist im europäischen und internationalen Kontext starken Einflüssen und einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt. Das deutsche Strafrecht und auch das Strafprozessrecht müssen diesen Wettbewerb nicht scheuen; allerdings müssen sie sich ihm stellen und dürfen nicht davor die Augen verschließen. In einem von gegenseitigem Respekt getragenen Dialog mit den europäischen und internationalen Partnern sollte eine Verständigung möglich sein. Dazu ist aber auch die Bereitschaft erforderlich, die eigene Herkunft immer wieder kritisch zu hinterfragen und neu zu legitimieren und sich nicht auf dem vermeintlich Erreichten auszuruhen. Sonst werden einem die eigenen Fehler – wie jüngst mehrmals geschehen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – von außen vorgehalten.

- 1| *Schlussanträge des EuGH-Generalanwalts Ján Mazák vom 28.06.2007 in der Rechtssache C-440/05, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Union.* – § 68 f. – Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>.
- 2| *BVerfG Urteil des Zweiten Senats vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Rn. 364 = BVerfGE 123, 267, 413.*
- 3| *In der strafrechtlichen Literatur hat das Urteil weitgehend Zustimmung erfahren.* Vgl. *Ambos, Kai / Rackow, Peter: Erste Überlegungen zu den Konsequenzen des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts für das Europäische Strafrecht.* In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4 (2009) 8-9, S. 397 ff.; *Folz, Hans-Peter: Karlsruhe, Lissabon und das Strafrecht – ein Blick über den Zaun.* In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4 (2009) 8-9, S. 427 ff.; *Schünemann, Bernd: Spät kommt ihr, doch ihr kommt. Glosse eines Strafrechtlers zur Lissabon-Entscheidung des BVerfG.* In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4 (2009) 8-9, S. 393 ff.
- 4| *Vgl. statt vieler: Safferling, Christoph: Vorsatz und Schuld. Subjektive Täterelemente im deutschen und englischen Strafrecht.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. – S. 106 mit weiteren Nachweisen.
- 5| *BVerfG Urteil des Zweiten Senats vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Rn. 355 = BVerfGE 123, 267, 408.*
- 6| *Satzger, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht.* – 4. Aufl. – Baden-Baden: Nomos, 2010. – § 8 Rn. 29.
- 7| *BVerfG Urteil des Zweiten Senats vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – Rn. 299, 358 ff. = BVerfGE 123, 267, 408 ff.*
- 8| *Vgl. Satzger: Internationales und Europäisches Strafrecht, § 8 Rn. 25. – (Fn. 6).*
- 9| *Zur schrittweisen Entwicklung vgl. Hecker, Bernd: Europäisches Strafrecht.* – 2., aktualisierte Aufl. – Berlin; Heidelberg; New York: Springer: 2007. – S. 147 ff.
- 10| *EuGH Urteil vom 13.09.2005 – C-176/03 – Slg. 2005, I-7879-7928 = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 24 (2005) 11, S. 1289 ff.; dazu *Böse, Martin: Die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für das Strafrecht. Zugleich Besprechung von EuGH, Urteil vom 13.09.2005.* In: *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 153 (2006) 4, S. 211 ff.; *Wegener, Bernhard W. / Greenawalt, Tim: (Umwelt-)Strafrecht in europäischer Kompetenz! – zugleich eine Anmerkung zu EuGH, Rs. C-176-03 vom 13.9.02005 (Kommission/Rat).* In: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 16 (2005) 12, S. 585; bestätigt durch EuGH vom 23.10.2007 – C-440/05 – Slg. 2007, I-9097-9160 = *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 28 (2008), S. 703 ff. = *Juristenzeitung*, 63 (2008) 5, S. 251 ff. mit Anmerkungen von *Jörg Eisele*; dazu auch *Zimmermann, Frank: Mehr Fragen als Antworten: Die 2. EuGH-Entscheidung zur Strafrechtsharmonisierung mittels EG-Richtlinien (Rs. C-440-05).* In: *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 28 (2008), S. 662 ff. und *Zöller, Mark A.: Europäische Strafgesetzgebung.* In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4 (2009) 7, S. 340 ff.
- 11| *EuGH vom 16.06.2005 – C-105/03 – Slg. 2005, I-5285-5334 = Juristenzeitung*, 60 (2005) 17, S. 838 ff. mit Anmerkungen von *Christian Hillgruber*. Dazu insgesamt *Rackow, Peter: Verfasst der EuGH die Union? EuGH vom 16.06.2005 – C-105/03 (Pupino), EuGH vom 13.09.2005 – C-176/03 (Nichtigerklärung des Rahmenbeschlusses über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht) und die Folgen.* In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 3 (2008) 11, S. 526 ff.

- 12| Walter, Tonio: Inwieweit erlaubt die Europäische Verfassung ein europäisches Strafgesetz? In: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 117 (2006) 4, S. 912 ff., hier S. 918 f. (zu dem insoweit gleichlautenden Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa).
- 13| Vgl. Satzger: *Internationales und Europäisches Strafrecht*, § 8 Rn. 24. – (Fn. 6).
- 14| Kubiciel, Michael: Das „Lissabon“-Urteil und seine Folgen für das Europäische Strafrecht. In: *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 157 (2010) 2, S. 99 ff., hier S. 101, spricht ein wenig drastisch von einer „Legalisierung“ der Rechtsprechung des EuGH durch die Kompetenzen des AEUV und bringt damit implizit zum Ausdruck, dass die Rechtsprechung des EuGH vor Lissabon außerhalb der Legalität lag.
- 15| Von einer tiefgreifenden Veränderung für das Europäische Strafrecht spricht Rosenau, Henning: Zur Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeineuropäischen Strafgesetzbuch? In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 3 (2008) 1, S. 9 ff., hier S. 16.
- 16| Ausführlicher dazu Safferling, Christoph: Europe as Transnational Law. A Criminal Law for Europe: Between National Heritage and Transnational Necessities. In: *German Law Journal*, 10 (2009) 10, S. 1383 ff., hier S. 1393 f.
- 17| Streng, Franz: Probleme der Strafrechtsgeltung und -anwendung in einem Europa ohne Grenzen. In: Zieschang, Frank / Hilgendorf, Eric / Laubenthal, Klaus (Hrsg.): *Strafrecht und Kriminalität in Europa*. – Baden-Baden: Nomos, 2003. – S. 143 ff. – (*Jus Europaeum*; 23).
- 18| Ähnlich Kubiciel: „Lissabon“-Urteil, S. 109 ff. – (Fn. 14).
- 19| Vgl. Safferling: Europe, S. 1394 f. – (Fn. 16) – und die dort vorgeschlagene Einteilung in Normen zum Schutz der europäischen Institutionen, Kernstrafrecht und Verwaltungsstrafrecht; ähnlich auch Hryniewicz, Elżbieta: Europäische Delikte, europäische Rechtsgüter. In: Joerden, Jan C. / Szwarc, Andrzej J. (Hrsg.): *Europäisierung des Strafrechts in Polen und Deutschland – rechtsstaatliche Grundlagen*. – Berlin: Duncker & Humblot, 2007. – S. 59 ff., hier S. 63 f. – (*Schriften zum Strafrecht*; 185).
- 20| Vom Standpunkt der europäischen Kriminalpolitik aus stellt Kubiciel: „Lissabon“-Urteil, S. 111 ff. – (Fn. 14) – ähnliche Überlegungen an.
- 21| Zu dem Verhältnis der beiden Spruchkörper hat das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Görgülü-Beschluss grundsätzlich Stellung genommen; siehe BVerfGE 111, 307 = *Neue Juristische Wochenschrift*, 14 (2004) 47, S. 3407 ff. = *Juristenzeitung*, 59 (2004) 23, S. 1171 ff. mit Anmerkung von Eckart Klein zur Bindung von Entscheidungen des EGMR. Vgl. dazu auch Mayer-Ladewig, Jens / Petzold, Herbert: Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR – Neues aus Straßburg und Karlsruhe. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 58 (2005) 1-2, S. 15 ff.; Hartwig, Matthias: Much Ado About Human Rights: The Federal Constitutional Court Confronts the European Court of Human Rights. In: *German Law Journal* 6 (2005) 5, S. 869 ff.; Esser, Robert: Die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im nationalen Recht – ein Beispiel für die Dissonanz völkerrechtlicher Verpflichtungen und verfassungsrechtlicher Vorgaben? In: *Strafverteidiger*, 25 (2005) 6, S. 348 ff. Endgültig geklärt ist die Frage dadurch aber nicht; vgl. Tomuschat, Christian: The Effects of the Judgments of the European Court of Human Rights According to the German Constitutional Court. In: *German Law Journal*, 11 (2010) 5, S. 513 ff.
- 22| EGMR Urteil der Großen Kammer vom 11.07.2006 – Jalloh/Deutschland – Nr. 54810/00; siehe hierzu auch Safferling, Christoph: Die zwangsweise Verabreichung von Brechmitteln: Die StPO auf dem menschenrechtlichen Prüfstand. In: *Jura*, 30 (2008) 2, S. 100 ff.

- 23| EGMR Urteil der Großen Kammer vom 01.06.2010 – Gäfgen/Deutschland – Nr. 22978/05.
- 24| EGMR Urteil der Großen Kammer vom 17.12.2009 – Mücke/Deutschland – Nr. 19359/04.
- 25| EGMR Urteil vom 08.01.2004 – Voggenreiter/Deutschland – Nr. 47169/99 – Rep. 2004-I; EGMR Urteil vom 10.02.2005 – Uhl/Deutschland – Nr. 64387/01.
- 26| BVerfG Entscheidung der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 23.01.2008 – 2 BvR 2652/07 – *Strafverteidiger*, 28 (2008) 4, S. 198 ff., hier S. 199 mit Anmerkungen von Herrmann; *StrafRechtsReport*, (2008) 4, S. 155 ff. Das BVerfG fordert mehr als einen Verhandlungstag im Schnitt pro Woche im Strafverfahren. Allgemein zum Beschleunigungsgebot im Strafverfahren: Pieroth, Bodo / Hartmann, Bernd J.: Das verfassungsrechtliche Beschleunigungsgebot in Haft-sachen. In: *Strafverteidiger*, 28 (2008) 5, S. 276 ff.
- 27| BGH Beschluss des Großen Senats für Strafsachen vom 17.01.2008 – GSSt 1/07 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 61 (2008) 12, S. 860 ff.
- 28| Referentenentwurf eines Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren (Untätigkeitsbeschwerden-gesetz) vom 22.08.2005. – http://www.bdfr.de/Untaetigkeitsbeschwerde_BMJ.pdf [06.05.2010].
- 29| Referentenentwurf eines Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 15.03.2010. – http://www.bmj.bund.de/files/7ac62d430ae5ef71e9a5e4cda5cc9900/4467/RefE_Rechtsschutz_ueberlange_verfahren.pdf [06.05.2010].
- 30| Vgl. dazu EGMR – Doorson / Niederlande – Rep. 1996-II, § 76; EGMR – van Mechelen/Niederlande – Rep. 1997-III; EGMR Urteil vom 17.11.2005 – Haas / Deutschland – Nr. 73047/01 – *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 27 (2007) 2, S. 103 ff. Zu der dreistufigen Prüfung ausführlich Wolfram Schädlér in: *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*. Mit GVO, EGGVG und EMRK. – 6., neu bearb. Aufl. – München: Beck, 2008. – MRK Art. 6. Rn. 54-60.
- 31| Zuletzt: BVerfG Entscheidung der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 08.10.2009 – 2 BvR 547/08 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 63 (2010) 13, S. 925 ff.
- 32| Leitentscheidungen: BGHSt 46, 93; BGHSt 51, 150; außerdem: BGH Beschluss vom 24.11.2009 – 5 StR 448/09; BGH Beschluss vom 09.06.2009 – 4 StR 461/08. – *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 29 (2009) 10, S. 581, wo es um einen Mitangeklagten ging, der sich auf sein Schweigerecht berief. Dazu auch BVerfG Zweiter Senat 1. Kammer vom 05.07.2006 – 2 BvR 1317/05 = *Neue Juristische Wochenschrift*, 60 (2007) 4, S. 204 ff. = BVerfGK 8, 355; BVerfG Zweiter Senat 1. Kammer vom 27.12.2006 – 2 BvR 1814/04 = BVerfGK 10, 125. Vgl. außerdem die Entscheidungen BGH vom 04.04.2007 – 4 StR 345/06 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 60 (2007) 32, S. 2341 ff. und BGH vom 27.04.2007 – 2 StR 490/06 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 60 (2007) 30, S. 2195 ff., dazu auch Cornelius, Kai: Konfrontationsrecht und Unmittelbarkeitsgrundsatz. In: *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 28 (2008) 5, S. 244 ff. Kritisch auch Safferling, Christoph: Verdeckte Ermittler im Strafverfahren – deutsche und europäische Rechtsprechung im Konflikt? In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 26 (2006) 2, S. 75 ff., hier S. 80 und Robert Esser in den Anmerkungen zum EGMR Urteil vom 17.11.2005 – 73047/01 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 27 (2007) 2, S. 103 ff., hier S. 106.
- 33| Vgl. nur: EGMR – Kostovski / Niederlande – Serie A Nr. 66, § 39; EGMR – Doorson / Niederlande – Rep. 1996-II, §§ 67, 83; EGMR Urteil vom 17.11.2005 – Haas / Deutschland – Nr. 73047/01 – *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 27 (2007) 2, S. 103 ff., § 93.

- 34| BGHSt 46, 93, 104; 51, 150.
- 35| Diese Aufgabenteilung schwebt sicherlich dem EGMR vor, vgl. EGMR – van Mechelen / Niederlande – Rep. 1997-III, § 50, mit Verweis auf EGMR – Doorson / Niederlande – Rep. 1996-II, § 67.
- 36| Gleß, Sabine: Zur „Bewerwürdigungs-Lösung“ des BGH. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 54 (2001) 49, S. 3606; vgl. auch Eisele, Jörg: Die Berücksichtigung der Beschuldigtenrechte der EMRK im deutschen Strafprozess aus dem Blickwinkel des Revisionsrechts. In: *Juristische Rundschau*, (2004) 1, S. 12 ff.
- 37| Völkerstrafgesetzbuch vom 26.06.2002 (BGBl. I S. 2254). Dazu Engelhart, Marc: Der Weg zum Völkerstrafgesetzbuch – Eine kurze Geschichte des Völkerstrafrechts. In: *Jura*, 26 (2004) 11, S. 734 ff.; Safferling, Christoph: Report – German Public Law Legislation 2001/2002: Das Völkerstrafgesetzbuch. In: *Annual of German and European Law*, 1 (2003) 574, S. 366 ff.; Satzger, Helmut: Das neue Völkerstrafgesetzbuch – Eine kritische Würdigung. In: *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 22 (2002) 3, S. 125 ff.; Werle, Gerhard: Konturen eines deutschen Völkerstrafrechts. Zum Arbeitsentwurf eines Völkerstrafgesetzbuchs. In: *Juristenzeitung*, 56 (2001) 18, S. 885 ff.; Werle, Gerhard / Jeßberger, Florian: Das Völkerstrafgesetzbuch. In: *Juristenzeitung*, 57 (2002) 15-16, S. 725 ff.; Zimmermann, Andreas: Bestrafung völkerrechtlicher Verbrechen durch deutsche Gerichte nach In-Kraft-Treten des Völkerstrafgesetzbuchs. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 55 (2002) 42, S. 3068 ff. und ders.: Auf dem Weg zu einem deutschen Völkerstrafgesetzbuch – Entstehung, völkerrechtlicher Rahmen und wesentliche Inhalte. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 35 (2002) 3, S. 97 ff.
- 38| BGHSt 45, 65; vgl. dazu Gerhard Werle in: Anmerkungen zum Beschluss des Bundesgerichtshofs 3 StR 215/98. In: *Juristenzeitung*, 54 (1999), S. 1181 ff. und Bungenberg, Marc: Extraterritoriale Strafrechtsanwendung bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord. Zugleich Anmerkung zum Völkermord-Urteil des BGH vom 30. April 1999. In: *Archiv des Völkerrechts*, 39 (2001) 2, S. 170 ff.; gebilligt von BVerfG Urteil vom 12.12.2000 – 2 BvR 1290/99: Geltung deutschen Strafrechts für Völkermord im Ausland. – *Neue Juristische Wochenschrift*, 54 (2001) 25, S. 1848 ff., hier S. 1850; die Rechtsprechung ist gedeckt von der Europäischen Menschenrechtskonvention, vgl. EGMR Urteil vom 12.07.2007 – Jorgić / Deutschland – Nr. 74613/01 – § 113.
- 39| JStGH Urteil vom 02.08. 2001 – Prosecutor v. Krstić – IT-98-33 – § 580. Vergleichbar auch das Urteil des IGH vom 26.02.2007 – Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro („Case concerning the application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide“) – § 190.
- 40| Dazu Werle, Gerhard: Die deutsche Rechtsprechung zur Zerstörungsabsicht beim Völkermord und die Europäische Menschenrechtskonvention. In: Hettinger, Michael (Hrsg.): *Festschrift für Wilfried Küper zum 70. Geburtstag*. – Heidelberg: Müller, 2007. – S. 675 ff.; Safferling, Christoph: The special intent requirement in the crime of Genocide. In: ders. / Conze, Eckart-Alexander (Hrsg.): *The Genocide Convention. Legal and Historical Reflections 60 Years after its Adoption*. – Den Haag: Asser Press, Cambridge University Press, 2010. – S. 189 ff.; Claus Kreß in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*. – Bd. 3: – München: Beck, 2003. – § 220a/§ 6 VStGB Rn. 72.
- 41| Ausführlich: Safferling, Christoph / Kirsch, Stefan: Die Strafbarkeit von Bundeswehrangehörigen bei Auslandseinsätzen: Afghanistan ist kein rechtsfreier Raum. In: *Juristische Arbeitsblätter*, 42 (2010) 2, S. 81 ff.; zustimmend Ambos, Kai: Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr und Völker(straf)recht. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 63 (2010) 24, S. 1725 ff. und Groeben, Constantin von der: *Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan: The Case of Colonel Klein*. In: *German Law Journal*, 11 (2010) 5, S. 469 ff.

- 42| Von dem Vorschlag, Leipzig als örtlich zuständig zu erklären, ist aber abzuraten. Eine Erinnerung an die wenig rühmlichen „Leipziger Prozesse“ sollte tunlichst vermieden werden.
- 43| Messerschmidt, Manfred: *Die Wehrmachtjustiz 1933-1945*. – Paderborn u.a.: Schöningh, 2005. – S. 1 ff.; Bryant, Michael / Kirschner, Albrecht: *Politik und Militärjustiz. Die Rolle der Kriegsgerichtsbarkeit in den USA und Deutschland im Vergleich*. In: Baumann, Ulrich / Koch, Magnus / Stiftung Denkmal für die Ermordeten Juden Europas (Hrsg.): „Was damals Recht war ...“ *Soldaten und Zivilisten vor Gerichten der Wehrmacht*. – Berlin; Brandenburg: be.bra-Verlag, 2008. – S. 65 ff.

EUROPÄISCHES UND INTERNATIONALES STRAFRECHT?

IMPULSE FÜR NATIONALES RECHT

Herbert Landau

EINLEITUNG

Auf dem Gebiet der Strafrechtspflege bestimmt Art. 1 Abs. 1 GG die Auffassung vom Wesen der Strafe und das Verhältnis von Schuld und Sühne. Der Grundsatz, dass jede Strafe Schuld voraussetzt, hat seine Grundlage in der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG. Das Schuldprinzip gehört zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität, die auch vor Eingriffen durch supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist.

Mit diesen „gemeißelten“ Sätzen der Lissabon-Entscheidung¹ betritt man den Boden des Dialogs und der wechselseitigen Impulsgebung.

Diese von vielen als Zuspitzung empfundenen Formulierungen geschehen auf dem Hintergrund vordringender europäischer und internationaler Rechtsetzung im Strafrecht. Strafrecht gehört nach dem Lissabon-Urteil aber zu den traditionellen Kernaufgaben des Staates. Die Aussagen werden verständlicher, wenn man sieht, dass sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) vom Hüter der Verträge zum Motor der

Integration entwickelt und Rechtsfortbildung sowie Rechtsschöpfung in einem Umfang betreibt, der sich von politischen Vertragsrevisionen nur wenig unterscheidet.² Die strukturell ausgeweiteten Handlungsräume des Europäischen Gerichtshofes beschleunigen die Integration, führen aber auch zu einem Demokratiedefizit gerade nach Auflösung der Säulenstruktur im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit. Denn die fast durchgängige Neigung – deutlich hervorgetreten in der Anerkennung einer strafrechtlichen Annexkompetenz durch den Europäischen Gerichtshof bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon³ – verschiebt die Balance zwischen Politik und Recht, zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die Verantwortlichkeit des demokratischen Gesetzgebers für das Strafrecht ist aber besonders hoch: Sicherung des Rechtsfriedens durch Strafrechtspflege ist seit jeher zentrale Aufgabe staatlicher Gewalt. Das Strafrecht ist dabei unverzichtbares Element zur Sicherung der Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung, die geordnetes menschliches Zusammenleben gerade durch den Schutz elementarer Werte ermöglichen will. Jede Strafnorm enthält ein sozialetisches Unwerturteil des pönalisierten Verhaltens, ein Unwerturteil, das auf tief verwurzelte ethische und moralische Anschauungen einer historisch gewachsenen Gemeinschaft gründet. Deshalb ist es – so das Lissabon-Urteil⁴ – eine grundlegende, dem demokratischen Gesetzgeber vorbehaltene Aufgabe, in welchem Umfang und in welchen Bereichen gerade das Strafrecht als Instrument sozialer Kontrolle eingesetzt werden soll. Ebenso obliegt dem Parlament die Entscheidung, wann die im Staat verfasste Rechtsgemeinschaft sich einen durch das Strafrecht in ihren Werten verankerten Verhaltenskodex gibt, dessen Verletzung als so schwerwiegend und unerträglich erscheint, dass Strafe erforderlich wird.

Diese Konzeption steht im Gegensatz zu Anschauungen, die das Strafrecht eher als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung bestimmter politischer Ziele oder der internationalen Zusammenarbeit einsetzen wollen. Das Strafrecht in seinem Kernbestand steht aus Sicht des Grundgesetzes für besonders sensible demokratische Entscheidungen über das kulturell begründete und historisch entwickelte rechtsethische Minimum.⁵

A. KERNPUNKTE UND GEMEINSAMKEITEN

Wenn ich so das Fundament des Dialoges beschreibe – ohne dabei den Anspruch zu erheben, dass wieder einmal am deutschen Wesen die Welt genesen soll –, müssen wir zwei weitere Schritte tun, bevor wir nach der

Darstellung unterschiedlicher Rechtsentwicklungen – manchmal nur nuancenhafter Differenzierungen – die Möglichkeiten wechselseitiger Impulsgebung erörtern. Zusammengerafft dazu erstens die Kernpunkte des deutschen Strafrechts:

Ist Strafe ihrem Begriff, ihrem Wesen und ihrer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung nach eine Antwort auf die Negation des Rechts und stehen Durchsetzung des Strafrechts und Stabilisierung des Rechtsbewusstseins und der Rechtsordnung in unauflöslicher Konnexität, so kann das Strafrecht nicht zur Durchsetzung allgemeiner politischer Ziele verwendet werden. Dadurch würde seine Wirksamkeit entwertet. Strafe ist nur dann wirksame Reaktion auf die Negation des Rechts, wenn die Schuld des Täters im Mittelpunkt steht. Der Täter, der für sein Handeln verantwortlich ist und der sich an der sittlichen Unterscheidung von Gut und Böse ausrichtet. Strafe wird einem freien Individuum zugemessen und richtet sich nicht an der Nützlichkeit der Bestrafung für „die Gesellschaft“, „den Binnenmarkt“ oder „die Integration“ aus.⁶ Nur wenn man Strafrecht so als Teil der geschichtlich entstandenen und aktuell empirisch feststellbaren Ordnung des Soziallebens begreift, wird auch die Dimension des Strafrechts in ihrer Freiheitlichkeit deutlich, nämlich in ihrer limitierenden und den Täter als Person ernst nehmenden Funktion.⁷

Diese deutsche Ausrichtung entspricht durchaus verallgemeinerungsfähigen Prinzipien europäischer Strafrechtstraditionen,⁸ jedenfalls soweit aus ihr Leitsätze folgen wie:

- das Erfordernis eines legitimen Schutzzwecks;
- das *ultima-ratio*-Prinzip;
- der Schuldgrundsatz und
- das Gesetzlichkeitsprinzip in seiner Auswirkung als Bestimmtheitsgebot, als Rückwirkungsverbot und als strenger Parlamentsvorbehalt.⁹

Der Europäischen Union als Staatenverbund entsprechen auch die Prinzipien der Subsidiarität und der Kohärenz, wie sie etwa im Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik von Strafrechtslehrern verschiedener europäischer Länder vor kurzem beschrieben wurden und wie sie von der Vizepräsidentin der Kommission, Viviane Reding, in ihrer Rede am 12. März 2010 in Trier ausdrücklich anerkannt wurden.¹⁰

B. GEMEINSAMER WERTEKANON

Strafrecht setzt einen Wertekonsens voraus und nicht umgekehrt: Es geht nicht an, das Strafrecht als „Kulturhebel“ zu funktionalisieren, also mittels der Schaffung eines einheitlichen Strafrechts eine gemeinsame europäische Identität oder ein „gemeinsames Rechtsgefühl“ zu stiften.¹¹ Nichts anderes gilt für das Strafverfahrensrecht.

Historisch betrachtet sind die christlich-jüdische Tradition, die antike griechisch-römische Philosophie – vermittelt und weiterentwickelt in der Renaissance – und die Aufklärung die wichtigsten geistigen Antriebskräfte Europas.¹² Konkret war es die furchtbare Katastrophe der beiden Weltkriege und der Unmenschlichkeit totalitärer Regime, die – zuerst in Westeuropa – eine Besinnung auf diese Grundwerte zur Folge hatte und so zum Fundament einer echten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden konnte¹³ – geleitet von gemeinsamen Überzeugungen und nicht nur von taktischen und strategischen Überlegungen. Ihren deutlichsten Ausdruck hat diese Übereinstimmung in Grundwerten der parlamentarischen Demokratie und des Rechtsstaats zunächst in der maßgeblich angelsächsisch beeinflussten Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gefunden.¹⁴ Grundlage der Arbeit des Europarats sind die gemeinsamen politischen Ideale der Mitgliedstaaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Herrschaft des Rechts, die die persönliche und politische Freiheit der Bürger garantieren.¹⁵ Auch die Europäische Union zieht ihre Legitimation vor allem aus der Verbundenheit ihrer Mitglieder durch gemeinsame politische Überzeugungen und Ideale. Sie haben in den Verweisen des EU-Vertrags¹⁶ auf Freiheit und Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaat und Solidarität Niederschlag gefunden. Heute bringt die Charta der Grundrechte der EU den Konsens zum Ausdruck, der die Union als „Wertegemeinschaft“¹⁷ prägt.¹⁸ Wer in den Kreis der Mitgliedstaaten aufgenommen werden möchte, muss diese Werte teilen und sich zu den daraus folgenden Leitprinzipien bekennen und diese praktizieren.¹⁹

Selbstverständlich gibt es gerade auch im Bereich des Strafrechts einen weitreichenden Konsens; dieser betrifft vor allem die Kerngebiete des Kriminalstrafrechts. Für Souveränität und Identität der europäischen Staaten sind aber auch und gerade die bestehenden Unterschiede von Bedeutung, etwa bei der Behandlung moralisch umstrittener Phänomene wie der Abtreibung, dem Lebensschutz oder dem Inzest.²⁰ Auch die

strafrechtlich definierten Grenzen der Meinungsfreiheit hängen ganz entscheidend von nationalen Prägungen ab, wie der kürzlich ergangene *Wunsiedel*-Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts²¹ mit aller Deutlichkeit zeigt. Ferner bestehen erhebliche Unterschiede beispielsweise bei den Anforderungen an die Strafbarkeit des Versuchs, an Täterschaft und Teilnahme oder vorsätzliches Verhalten.

Im Strafverfahrensrecht ist auf langjährige parallele Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf ein faires Verfahren zu verweisen. Sie sind ein gutes Beispiel für gelungene Impulsgebung. So lassen sich deutliche Parallelen zwischen der Garantie des Art. 6 Abs. 3c EMRK²² und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte²³ einerseits sowie andererseits der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht des Beschuldigten, sich von einem gewählten Anwalt seines Vertrauens verteidigen zu lassen,²⁴ und zur Kostentragungspflicht ziehen.²⁵ Was die konventionsrechtliche Pflicht zur Bestellung eines Dolmetschers anbelangt, kann auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hingewiesen werden, nach der das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit unter bestimmten Umständen eine nationale Regelung erfordert, die Bürgern den Anspruch darauf einräumt, dass Strafverfahren in eigener Sprache geführt werden.²⁶

C. DISKREPANZEN UND ENTWICKLUNGEN

I. Europarat / EMRK / EuGH

In der Sache *Jalloh gegen Deutschland*²⁷ – Brechmitteleinsatz bei Drogendealern – hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK – unmenschliche und erniedrigende Behandlung – erkannt und ein Beweisverwertungsverbot nahegelegt. Dies steht im Gegensatz zur deutschen Rechtslage: Nach § 81a StPO kommt ein Brechmitteleinsatz durchaus in Betracht, wobei natürlich die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall gegeben sein muss.²⁸ Ein Beweisverwertungsverbot würde nach der herrschenden Abwägungslehre zusätzlich zu der auf Unverhältnismäßigkeit beruhenden Rechtswidrigkeit der Beweiserhebung ein Überwiegen der Interessen des Beschuldigten gegenüber dem staatlichen Aufklärungs- und Verfolgungsinteresse erfordern.²⁹ Letzteres trägt dem Aspekt der Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege Rechnung, die

Verfassungsrang hat.³⁰ Dementsprechend hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner Nichtannahmeentscheidung ausgeführt, die gegen den Beschwerdeführer angewandte Maßnahme begegne auch im Hinblick auf die durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Menschenwürde und den in Art. 2 Abs. 2 enthaltenen Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.³¹

Nach deutschem Verständnis ist zentrales Anliegen des Strafprozesses nämlich die Ermittlung des wahren Sachverhalts, ohne den sich das materielle Schuldprinzip nicht verwirklichen lässt.³² Dieses Prinzip der materiellen Wahrheit lässt sich in seinen konkreten Auswirkungen nicht immer mit den dem angelsächsischen Rechtskreis entstammenden adversatorischen Verfahren in Einklang bringen.

Differenzen ergeben sich auch noch bei der Beurteilung der sachlichen Reichweite der Unschuldsvermutung, die – in der deutschen Verfassung nicht *expressis verbis* normiert – starke und fruchtbare Impulse der Straßburger Rechtsprechung erfahren hat,³³ und der Einordnung des sogenannten Konfrontationsrechts.³⁴

Schwerwiegende Differenzen bestehen aktuell zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Bundesverfassungsgericht auf dem Gebiet der Sicherungsverwahrung. Die Gerichte sind bekanntlich – jeweils in ausführlich begründeten Entscheidungen – zu unterschiedlichen Auffassungen in der Frage gelangt, ob der deutsche Gesetzgeber³⁵ die für die erste Unterbringung in der Sicherungsverwahrung geltende Höchstfrist von zehn Jahren mit Wirkung auch für bereits verurteilte, noch in der Sicherungsverwahrung befindliche Erstuntergebrachte wegfallen lassen durfte.³⁶

II. Europäische Union

Unter den Entwicklungen in der Europäischen Union sind an erster Stelle die im Urteil zum Vertrag von Lissabon ausführlich diskutierten erweiterten strafrechtsbezogenen Kompetenzen der Union zu nennen.³⁷ Eine strafrechtliche Annexkompetenz der Gemeinschaft hat der Europäische Gerichtshof bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anerkannt.³⁸ Der Europäische Gerichtshof hatte allerdings die Annexkompetenz dahingehend begrenzt, dass sie grundsätzlich keine Vorgaben zur Art und Höhe der Strafen gestattet.³⁹ Diese Beschränkung folgt aus der

Erwägung, dass andernfalls die Kohärenz der nationalen Strafrechtsordnungen gefährdet wäre sowie aus dem Subsidiaritätsprinzip.⁴⁰

Bereits im April 2004 hat die Kommission den Entwurf eines Rahmenbeschlusses über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union vorgestellt,⁴¹ der u.a. Bestimmungen über die Vertretung durch einen Rechtsbeistand, die Inanspruchnahme eines Dolmetschers, die Kontaktaufnahme mit konsularischen Vertretungen und die schriftliche Belehrung des Beschuldigten vorsah. Die Arbeiten an dem Entwurf wurden im Juni 2007 zunächst eingestellt. Ein vorgesehener Rahmenbeschluss über Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen, über den im Oktober 2009 eine politische Einigung erzielt worden war,⁴² muss nun nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als Richtlinie umgesetzt werden.⁴³

Die Durchführung von Eil-Vorabentscheidungsverfahren im Kontext einer strafrechtlichen Hauptverhandlung bestand grundsätzlich schon vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon; doch dürfte sie nunmehr durch Art. 267 Abs. 4 AEUV praktisch deutlich besser durchführbar geworden sein.

Ferner ist ein Eilverfahren zum Europäischen Gerichtshof vorgesehen.⁴⁴ Dieses Verfahren kann in besonderem Maße zu Verwerfungen innerhalb des nationalen Rechtsmittelsystems führen, deren Ausmaß sich bislang schwer abschätzen lässt.⁴⁵ Die Erfahrungen aus der Vorlage des Oberlandesgerichts Düsseldorf im Verfahren gegen eine ausländische terroristische Organisation bleiben abzuwarten.

III. Internationales Strafrecht⁴⁶

Die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag etwa zum Wiener Konsularrechtsübereinkommen und ihre Adaption in der Kammer-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁷ ist meines Erachtens ein gelungenes Beispiel für Impulsgebung. Die strafprozessuale Relevanz des Art. 36 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (WÜK), die der Internationale Gerichtshof in seinen *LaGrand*-Entscheidungen betont hatte, hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts in die deutsche Strafrechtspraxis zu integrieren versucht.⁴⁸

D. GEGENSEITIGE IMPULSGEBUNG

Impulse gehen nicht nur vom internationalen Recht in Richtung des nationalen Rechts aus. Vielmehr müssen sich nationales und internationales Recht gegenseitig Impulse geben und sich dem Einfluss des jeweils anderen Rechtsgebietes öffnen können, so dass es zum Dialog und zur Kooperation auch zwischen den jeweils beteiligten Gerichten und nicht zu Brüchen, die zu Lasten der Bürger gehen, kommt. Insbesondere die zunehmende Betätigung der EU auf strafverfahrensrechtlichem Gebiet wirft auch die Frage auf, welche Impulse sich unterschiedliche internationale Rechtskreise – EU-Recht und Europäische Menschenrechtskonvention – gegenseitig geben können.⁴⁹

I. Nationale und internationale Rechtsetzung

Internationale Rechtsetzung muss notwendig auf nationalen Erfahrungen und Traditionen aufbauen.⁵⁰

Das Strafrecht spiegelt die besonderen kulturellen, moralischen und ethischen Auffassungen einer Gemeinschaft wider und ist besonders empfindlich für gesellschaftliche Strömungen.⁵¹ Um wirksam zu sein, bedarf das Strafrecht einer moralischen Äquivalenz. Eine rein „technische“, durchsetzungsorientierte Sichtweise des Strafrechts genügt dem nicht.⁵² Es sollte daher nicht vorschnell auf eine Harmonisierung des materiellen Rechts ausgewichen werden, um Probleme des Auslieferungs- und Rechtshilfeverkehrs zu lösen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung eröffnet einen Weg, die Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten zu schonen.⁵³

Das Strafverfahrensrecht ist angesichts seiner besonderen Stellung im nationalen Recht kein einfacher Kandidat für die Normsetzung auf europäischer Ebene.⁵⁴ Auch die strafverfahrensbezogenen Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben sich aus unterschiedlichen nationalen Traditionen.⁵⁵ Ich verweise auf die Probleme, wie z.B. das in Art. 6 Abs. 3d EMRK normierte Konfrontationsrecht in Verfahren einzufügen, die der Inquisitionsmaxime folgen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon verlangt, dass die Notwendigkeit strafrechts- und strafverfahrensrechts-harmonisierender Maßnahmen nicht nur formelhaft, sondern im jewei-

ligen Einzelfall nach strengen Maßstäben geprüft wird.⁵⁶ Dabei sind auch bestehende Übereinkommen unter den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.⁵⁷ Fraglich erscheint beispielsweise, ob die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, diesen Anforderungen genügt.⁵⁸

Kommt es zu einer Überlagerung unterschiedlicher Regime, so ist besonders darauf zu achten, dass kein übermäßig komplexes Regelungsgeflecht entsteht und dass nicht „Lösungen“ für Probleme angeboten werden, die gar nicht bestehen. Gerade die Bemühungen der EU um die Regelung strafverfahrensrechtlicher Grundsätze sind vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen. Deren Mehrwert liegt angesichts der extensiven Rechtsprechung des EGMR zum Verfahrensrecht nicht auf der Hand⁵⁹ und ihre Notwendigkeit muss empirisch nachgewiesen werden.

II. Nationale und internationale Rechtsprechung

Die nationale Rechtsprechung hat die Pflicht und Aufgabe, internationale Vorgaben aufzugreifen und sie so umzusetzen, dass sie wirksam werden, ohne die Balance und Systematik der nationalen Kodifikationen zu zerstören.

Bereits in seinem Beschluss zur grundgesetzlichen Unschuldsvermutung vom 26. März 1987⁶⁰ hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts gefordert, dass bei der Auslegung des Grundgesetzes auch Inhalt und Entwicklungsstand der Europäischen Menschenrechtskonvention in Betracht zu ziehen sind. Sämtliche Gesetze sind im Einklang mit den konventionsrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen.⁶¹ Im *Görgülü*-Beschluss vom 14. Oktober 2004⁶² hat der Senat bekräftigt, dass alle nationalen Stellen im Rahmen ihrer nach Maßgabe des nationalen Rechts zu beurteilenden Möglichkeiten die Entscheidungen des EGMR zu berücksichtigen haben; deutsche Gerichte haben also den Entscheidungen des EGMR zu folgen, soweit dies im Rahmen der Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) – bei besonderer Berücksichtigung der Grundrechte aller Verfahrensbeteiligten – möglich ist.⁶³

Das Bundesverfassungsgericht hat sich seit langem für konventionsrechtliche Einflüsse offen gezeigt. Ich verweise auf die Rechtsprechung zur Unschuldsvermutung.⁶⁴ Auch im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot in Haftsachen hat das Bundesverfassungsgericht jüngst den Blick verstärkt auf die konventionsrechtliche Betrachtung gelenkt, wenn es betont, dass bereits die mit der erstinstanzlichen Verurteilung erfolgte Widerlegung der Unschuldsvermutung das Gewicht des staatlichen Strafanspruchs im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung steigen lässt.⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat ferner seinen völkerrechtsfreundlichen Ansatz nicht auf den Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention beschränkt, sondern die deutschen Gerichte auch zur nachhaltigen Berücksichtigung der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs angehalten.⁶⁶

Umgekehrt darf die internationale Rechtsprechung ihre Wurzeln nicht aus dem Blick verlieren und sich dem Dialog mit den nationalen Gerichten nicht entziehen. Dies gilt besonders da, wo die Rechtsprechung unmittelbar auf die nationalen Traditionen zurückgreifen muss. So ist dies z.B. der Fall bei der rechtsfortbildenden Entwicklung der Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrechts aus den übereinstimmenden Traditionen der Mitgliedstaaten und nun, nach Inkrafttreten, aus der Grundrechtecharta. Die Rückbindung an ihre Quellen und die behutsame Rücksichtnahme auf Besonderheiten des nationalen Rechts stellen die Geltung internationaler Grundsätze nicht in Frage und können umgekehrt zu verbesserter Akzeptanz und Durchsetzungskraft der völkerrechtlichen Vorgaben beitragen. Insofern stellen – wie Tizzano kürzlich treffend bemerkte – die internationalen Regelungen „Partituren“ dar, „bei denen der größte Teil der Noten in verschiedenen Tonarten gespielt werden und daher mehrere musikalische Harmonien entstehen können“.⁶⁷

Einen Fall des gelungenen Rechtsprechungsdialogs kann man beispielsweise bei dem Zusammenspiel der nationalen Gerichte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei der Entwicklung von Standards für die Behandlung rechtsstaatlich bedenklicher Verzögerungen im Strafverfahren beobachten. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum allgemeinen Beschleunigungsgrundsatz des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK⁶⁸ ist sowohl vom Bundesverfassungsgericht⁶⁹ als auch vom Bundesgerichtshof⁷⁰ rezipiert und durch den Beschluss des Großen Senats für Strafsachen vom 17. Januar 2008⁷¹ auf eine neue dogmatische Grundlage gestellt

worden, der die Bedeutung für eine konventionsgemäße Fortentwicklung des nationalen Rechts der EGMR ausdrücklich anerkannt hat.⁷²

Zu einem respektvollen Umgang im Rahmen eines Dialogs gehört als Mindestanforderung die gegenseitige Kenntnisnahme, Beachtung und Diskussion getroffener Entscheidungen. Dem trägt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in erfreulicher Weise Rechnung, wenn er im Fall der bereits erwähnten „Entfristung“ der Sicherungsverwahrung sich im Zusammenhang mit der Frage des Rückwirkungsverbots eingehend mit der nationalen Rechtslage, nämlich der Zweispurigkeit des deutschen Straf- und Maßregelstrafsystems und den betreffenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts befasst.⁷³

Vom europäischen Gesetzgeber ist zu erhoffen, dass er von den ihm mit dem Vertrag von Lissabon verliehenen Kompetenzen im Strafrecht zurückhaltend Gebrauch macht; im Zweifel ist es allemal ausreichend, von den Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verlangen und es den Staaten zu überlassen, die am besten geeignete Strategie zu finden.⁷⁴

Wenn die Kommission meint, es sei höchste Zeit, auf europäischer Ebene Ehrgeiz im Hinblick auf das Strafrecht und Strafverfahrensrecht zu entwickeln,⁷⁵ sind dafür substantielle Nachweise einzufordern.

- 1| BVerfGE 123, 267, 358 ff.
- 2| Höpner, Martin: *Warum betreibt der Europäische Gerichtshof Rechtsfortbildung? Die Politisierungshypothese.* – Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2010. – S. 5. – (MPIfG Working Paper 10/2) – <http://www.mpiifg.de/pu/workpap/wp10-2.pdf> [20.09.2010].
- 3| EuGH Urteil vom 13.09.2005 – Kommission/Rat – C-176/03 – Slg. 2005, I-7879, Rn. 48. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH besteht ferner eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gravierende Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Interessen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ zu sanktionieren; sie ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH Bestandteil der allgemeinen Loyalitätspflicht des Art. 10 EG. Solche Sanktionen müssen zwar zunächst nicht gerade strafrechtlicher Natur sein; kennt aber ein Mitgliedstaat in seiner eigenen Rechtsordnung für bestimmte Zuwiderhandlungen auch strafrechtliche Sanktionen, so ist er verpflichtet, vergleichbare Zuwiderhandlungen gegen europäisches Recht in gleicher Weise zu ahnden („Assimilierungspflicht“), vgl. EuGH Urteil vom 21.09.1989 – Kommission/Griechenland – Rs. 68/88 – Slg. 1989, 2965 („Griechischer Maisskandal“); Hecker, Bernd: *Europäisches Strafrecht als Antwort auf transnationale Kriminalität?* In: *Juristische Arbeitsblätter*, 34 (2002) 8-9, S. 723 ff., hier S. 725; Satzger, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht.* – 2. Aufl. – Baden-Baden: Nomos, 2008. – S. 106 f. Umgekehrt können Gemeinschaftsgrundrechte – darunter der europarechtliche Bestimmtheitsgrundsatz – den Erlass von Strafvorschriften auch begrenzen; vgl. Satzger, Helmut: *Die Internationalisierung des Strafrechts als Herausforderung für den strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz.* In: *Juristische Schulung*, 44 (2004) 11, S. 943 ff., hier S. 947, Gerhard Dannecker in: *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar. Großkommentar.* – 12., neu bearb. Aufl. – Bd. 1. – Berlin u.a.: de Gruyter, Stand 12/2006. – § 1 Rn. 33.
- 4| BVerfGE 123, 267, 408 ff.
- 5| Vgl. BVerfGE 123, 267, 410 ff.
- 6| Kubiciel, Michael: *Das „Lissabon“-Urteil und seine Folgen für das Europäische Strafrecht.* In: *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 157 (2010) 2, S. 99 ff., hier S. 110.
- 7| Ebd., S. 110 f.
- 8| Vgl. ebd., 110; ebenso „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik.“ In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4 (2009) 12, S. 697 ff.
- 9| Vgl. näher „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik.“ In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 4 (2009) 12, S. 697 ff.
- 10| Vgl. Reding, Viviane: *The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty.* Speech at the European Law Academy. – Trier, 12.03.2010. – S. 7.
- 11| Vgl. Kubiciel: „Lissabon“-Urteil, S. 105. – (Fn. 6).
- 12| Vgl. Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter / Nettesheim, Martin: *Europarecht. Ein Studienbuch.* – 4., vollst. neu bearb. Aufl. – München: Beck, 2009. – S. 2 f.; Rauscher, Anton: *Die christlichen Wurzeln der Europäischen Einigung.* In: Blumenwitz, Dieter (Hrsg.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft.* – Berlin: Duncker & Humblot, 2005. – S. 19 ff. – (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht; 22).
- 13| Vgl. Oppermann / Classen / Nettesheim: *Europarecht*, S. 2 und 6. – (Fn. 12).
- 14| Ebd., S. 8 und 23.
- 15| Ebd., S. 25.
- 16| Siehe etwa dort Art. 3 und 6.

- 17| Vgl. Rensmann, Thilo: *Grundwerte im Prozeß der europäischen Konstitutionalisierung. Anmerkungen zur Europäischen Union als Wertegemeinschaft aus juristischer Perspektive.* In: Blumenwitz, Dieter (Hrsg.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft.* – Berlin: Duncker & Humblot, 2005. – S. 49 ff.
- 18| Schmitz, Thomas: *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Konkretisierung der gemeinsamen europäischen Werte.* In: Blumenwitz, Dieter (Hrsg.): *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft.* – Berlin: Duncker & Humblot, 2005. – S. 73 ff.
- 19| *Kopenhagener Kriterien; vgl. Oppermann / Classen / Nettesheim: Europarecht*, S. 747. – (Fn. 12); siehe Art. 49 EUV.
- 20| Vgl. Safferling, Christoph: *Europe as Transnational Law – A Criminal Law for Europe: Between National Heritage and Transnational Necessities.* In: *German Law Journal*, 10 (2009) 10, S. 1383 ff., hier S. 1384.
- 21| Vgl. BVerfG Beschluss vom 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08 – http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20091104_1bvr215008.html [20.09.2010].
- 22| *Danach hat der Beschuldigte das Recht, sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihm die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist.*
- 23| Vgl. dazu Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina: *Der Grundsatz des fairen Verfahrens.* In: Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hrsg.): *EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz.* – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – Kap. 14 Rn. 139 ff.
- 24| Vgl. BVerfGE 39, 156, 163; BVerfG 68, 237, 255 f.
- 25| Vgl. BVerfGE 39, 238, 243; BVerfGE 46, 202, 210 f.; BVerfG Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 25.09.2001 – 2 BvR 1152/01 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 54 (2001) 50, S. 3695 ff.
- 26| EuGH Urteil vom 24.11.1998 – Bickel und Franz – C-274/96 – Slg. 1998, I-7637.
- 27| EGMR Urteil vom 11.07.2006 – 54810/00 – Jalloh/Deutschland – *Neue Juristische Wochenschrift*, 59 (2006) 43, S. 3117 ff.
- 28| Vgl. BVerfGE 16, 194, 202; BVerfGE 17, 108, 117; BVerfGE 27, 211; Safferling, Christoph: *Die zwangsweise Verabreichung von Brechmittel: Die StPO auf dem menschenrechtlichen Prüfstand.* In: *Jura*, 30 (2008) 2, S. 100 ff., hier S. 105 f.
- 29| Safferling: *Verabreichung*, S. 106. – (Fn. 28).
- 30| BVerfGE 122, 248 ff., 272 und 273.
- 31| BVerfG Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 15.09.1999 – 2 BvR 2360/95 – *juris*, Rn. 4 (nicht tragend; die Nichtannahmeentscheidung stützte sich in erster Linie auf die Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde wegen Nichtbeachtung des Grundsatzes der Subsidiarität).
- 32| BVerfGE 122, 248, 270.
- 33| *Nach der traditionellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schützt die Unschuldsumutung grundsätzlich nicht davor, dass ein strafbares Verhalten – auch ohne dass es deswegen (schon) zu einer rechtskräftigen Verurteilung gekommen wäre – in einem anderen gerichtlichen Verfahren festgestellt wird und hieraus für dieses Verfahren bestimmte Folgerungen gezogen werden.* Vgl. BVerfGE 19, 342, 347; BVerfGE 35, 311, 320; BVerfGE 74, 358, 371; BVerfG Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 14.08.1987 – 2 BvR 235/87 – *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 8 (1988) 1, S. 21, und BVerfG Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 21.04.1993 – 2 BvR 1706/92 – *Neue Juristische Wochenschrift*, 47 (1994) 6, S. 377. Nach der ständigen

- Rechtsprechung des EGMR hingegen ist es mit der in Art. 6 Abs. 2 EMRK garantierten Unschuldsvermutung nicht durchweg zu vereinbaren, wenn ein strafbares Verhalten, das noch nicht zu einer Verurteilung geführt hat, in einem anderen gerichtlichen Verfahren festgestellt wird. So hat der EGMR es als unzulässig beanstandet, im Rahmen eines Verfahrens über einen Bewährungswiderruf Feststellungen zur Begehung einer neuen Straftat durch den insoweit nicht geständigen Verurteilten zu treffen, solange es noch nicht zu einer Verurteilung wegen der neuen Straftat gekommen ist. Vgl. EGMR Urteil vom 03.10.2002 – Böhmer/Deutschland – Rn. 65 ff.; siehe ferner Urteile vom 25.03.1983 – Minelli/Schweiz – Rn. 37 und vom 10.10.2000 – Dakaras/Litauen – Rn. 41. Unterschiedliche Tendenzen bestehen auch bei der Bedeutung, die der erstinstanzlichen Verurteilung für die Anforderungen des besonderen Beschleunigungsgrundsatzes in Haftsachen beigemessen werden. Konventionsrechtlich maßgebend ist die Zeit zwischen der Verhaftung und der Entlassung oder Aburteilung in erster Instanz. Wenn also ein Häftling in erster Instanz verurteilt wird, endet die Zeit. Wird das Urteil auf Rechtsmittel aufgehoben und die Sache zurückverwiesen, beginnt sie neu, wobei mehrere Haftperioden zusammenzurechnen sind. Nach dem – insofern grundlegenden – Kammerbeschluss des BVerfG vom 22.02.2005 gilt das besondere Beschleunigungsgebot hingegen auch in der Rechtsmittelinstanz. Vgl. Meyer-Ladewig, Jens: Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar. – 2. Aufl. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – Art. 5 Rn. 35; BVerfGK 5, 109, 116 f.
- 34| Safferling, Christoph: Audiatur et altera pars – die prozessuale Waffengleichheit als Prozessprinzip? Qui statuit alliquid parte inaudita altera, aequum liquet statuerit haud aequus fuit. In: Neue Zeitschrift für Strafrecht, 24 (2004) 4, S. 181 ff.
- 35| BGBl I, S. 160.
- 36| Vgl. BVerfGE 109, 133; EGMR Urteil vom 17.12.2009 – M./Deutschland – 19359/04 – juris.
- 37| Vgl. BVerfGE 123, 267, 406 ff.; siehe auch Safferling: Europe, S. 1391 f. – (Fn. 20). Kritisch Suhr, Oliver: Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem „Lissabon“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 12 (2009) 4, S. 687 ff., hier S. 713: „schablonenhaftes Bild ... [w]as nicht in die Linie des Urteils passt, wird nicht oder zu wenig berücksichtigt“.
- 38| EuGH Urteil vom 13.09.2005 – Kommission/Rat – C-176/03 – Slg. 2005, I-7879, Rn. 48. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH besteht ferner eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gravierende Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Interessen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ zu sanktionieren; sie ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH Bestandteil der allgemeinen Loyalitätspflicht des Art. 10 EG. Solche Sanktionen müssen zwar zunächst nicht gerade strafrechtlicher Natur sein; kennt aber ein Mitgliedstaat in seiner eigenen Rechtsordnung für bestimmte Zuwiderhandlungen auch strafrechtliche Sanktionen, so ist er verpflichtet, vergleichbare Zuwiderhandlungen gegen europäisches Recht in gleicher Weise zu ahnden („Assimilierungspflicht“); vgl. die Anmerkungen zu Fn. 3.
- 39| Vgl. EuGH Urteil vom 23.10.2007 – Rs. C-440/05 – Slg. 2007, I-9097, Rn. 70.
- 40| Vgl. Böse, Martin: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und ihre Bedeutung für die Europäisierung des Strafrechts. In: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 5 (2010) 2, S. 76 ff., hier S. 86 unter Hinweis auf die Ausführungen des Generalanwalts.

- 41| Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union. In: KOM (2004) 328 endgültig – Brüssel, 28.04.2004. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0328de01.pdf [20.09.2010].
- 42| Vgl. auch Entschließung des Rates vom 30.11.2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren. In: ABIEU Nr. C 295 vom 04.12.2009, S. 1.
- 43| Polakiewicz, Jörg: Durchsetzung von EMRK-Standards mit Hilfe des EU-Rechts? Chancen und Risiken erläutert am Beispiel der Verfahrensgarantien in Strafverfahren. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 37 (2010) 1, S. 11 f.; vgl. auch die programmatischen Vorschläge der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Reding: Future. – Fn. 10.
- 44| Vgl. Art. 104b der Verfahrensordnung des EuGH sowie Nr. 32 ff. der Hinweise zur Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen durch die nationalen Gerichte. In: ABIEU Nr. C 297 2009 vom 05.12.2009, S. 1 ff.
- 45| Erste Erfahrungen dürften sich in dem derzeit vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf stattfindenden Verfahren gegen Mitglieder der „Revolutionären Volksbefreiungspartei“ DHKP-C wegen Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung und Verstößen gegen das Außenwirtschaftsgesetz ergeben, in dem der 6. Strafsenat des Gerichts das Hauptverfahren eröffnet, Termine von März bis August 2010 bestimmt und gleichzeitig den EuGH um Vorabentscheidung hinsichtlich der Frage gebeten hat, ob die DHKP-C in rechtmäßiger Weise auf der Embargo-Liste der Embargo-Verordnung Nr. 2580/2001 geführt wird; vgl. Pressemitteilung Nr. 07/2010 des OLG Düsseldorf vom 26.01.2010.
- 46| Vgl. hier Thomas Weigend in: Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar. Großkommentar. – 72., neu bearb. Aufl. – Bd. 1. – Berlin u.a.: de Gruyter, Stand 12/2006. – Einleitung Rn. 99 f. mit weiteren Nachweisen. Zur Anwendung des VStGB vgl. die Pressemitteilungen des Generalbundesanwalts Nr. 23/2009 vom 06.11.2009 und Nr. 08/2010 vom 19.04.2010.
- 47| Vgl. BVerfG Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 19.09. 2006 – 2 BvR 2115/01 u.a. – juris.
- 48| Vgl. dazu auch BGHSt 52, 38; BGHSt 52, 48; BGHSt 52, 110.
- 49| Vgl. dazu den Beitrag von Polakiewicz: Durchsetzung, S. 11 ff. – (Fn. 43).
- 50| Vgl. zur Situation am Jugoslawientribunal Wäspi, Stefan: Die Arbeit der internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda: Herausforderungen für die Anklage im internationalen Umfeld. In: Neue Juristische Wochenschrift, 53 (2000) 34, S. 2449 ff., hier S. 2450 f.
- 51| Generalanwalt Mazák in der Rechtssache C-440/05 – Slg. 2007, I-9097, Rn. 68.
- 52| Vgl. Safferling: Europe, S. 1392 ff. – (Fn. 20).
- 53| Vgl. Böse: Entscheidung, S. 85. – (Fn. 40) – unter Hinweis auf BVerfGE 113, 273, Leitsatz 2 (Europäischer Haftbefehl).
- 54| Polakiewicz: Durchsetzung, S. 14. – (Fn. 43).
- 55| Vgl. Safferling: Audiatur, S. 181. – (Fn. 34).
- 56| Vgl. Böse: Entscheidung, S. 85 ff. – (Fn. 40).
- 57| Ebd., S. 86.
- 58| Vgl. dazu Hörich, Carsten: Die Sanktionsrichtlinie – Zündstoff zwischen EuGH und BVerfG? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 30 (2010) 2, S. 49 ff.
- 59| Vgl. Polakiewicz: Durchsetzung, S. 16 ff. – (Fn. 43).
- 60| BVerfGE 74, 358.

- 61| BVerfGE 74, 358 Rn. 35.
 62| BVerfGE 111, 307.
 63| Vgl. BVerfGE 111, 307 Rn. 48 ff.
 64| BVerfG Beschlüsse der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 09.12.2004 – 2 BvR 2314/04 – und vom 23.04.2008 – 2 BvR 572/08 – juris; BVerfG Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 12.08.2008 – 2 BvR 1444/08 – juris.
 65| Vgl. BVerfG Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 13.05.2009 – 2 BvR 388/09 – juris, Rn. 23.
 66| Vgl. BVerfG Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 19.09.2006 – 2 BvR 2115/01 u. a. – juris.
 67| Tizzano, Antonio: Der italienische Verfassungsgerichtshof (Corte costituzionale) und der Gerichtshof der Europäischen Union. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 37 (2010) 1, S. 1 ff., hier S. 8.
 68| Überblick bei Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina: Der Grundsatz des fairen Verfahrens. In: Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hrsg.): EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – Kap. 14 Rn. 103 ff.
 69| Vgl. zuerst Beschluss des Vorprüfungsausschusses vom 24.11.1983 – 2 BvR 121/83 – Neue Juristische Wochenschrift, 37 (1984) 17, S. 967; Überblick bei Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina: Der Grundsatz des fairen Verfahrens. In: Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hrsg.): EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – Kap. 14 Rn. 106 f.
 70| Vgl. die Nachweise bei Wolfram Schädler in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung. Mit GVO, EGGVG und EMRK. – 6., neu bearb. Aufl. – München: Beck, 2008. – Rn. 34 ff.
 71| BGH Beschluss vom 17.01.2008 – GGSt 1/07 – Neue Juristische Wochenschrift, 61 (2008) 12, S. 860 ff.
 72| Vgl. EGMR Urteil vom 22.01.2009 – Kaemena und Thöneböhn/Deutschland – Nr. 45749/06 – Rn. 86 f.
 73| Vgl. EGMR Urteil vom 17.12.2009 – M./Deutschland – Nr. 19359/04 – juris, Rn. 26 ff., 45 ff., 125.
 74| Kubiciel: „Lissabon“-Urteil, S. 106. – (Fn. 6).
 75| Reding: Future, S. 8. – Fn. 10.

ZUR DISKUSSION ÜBER ENTWICKLUNGEN IM EUROPÄISCHEN UND INTERNATIONALEN STRAFRECHT

Patrick Ernst Sensburg

Im Rahmen der 5. Berliner Rechtspolitischen Konferenz gab es eine Diskussionsrunde mit Frau Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof Professor Monika Harms und Herrn Professor Christoph Safferling von der Universität Marburg zum Thema „Europäisches und internationales Strafrecht? Impulse für nationales Recht“. Dabei wurden folgende Punkte in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt: die gegenseitige Anerkennung in Strafsachen (I.), Nachbesserungen im Schengener Durchführungs-Übereinkommen (II.), das Verhältnis zwischen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (III.), die Sicherungsverwahrung (IV) und der Gerichtsstand bei Völkerstrafrecht (V).

I. GEGENSEITIGE ANERKENNUNG IN STRAFSACHEN

Zunächst wurde der Frage um eine Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen nachgegangen. Bereits im Haager Programm und nun fortführend im Stockholmer Programm wurde von der Kommission eine Vereinfachung des Verfahrens der gegenseitigen Anerkennung in Straf-

sachen angekündigt. Neben dem Abbau nationaler Hindernisse bei der Vollstreckung von Strafurteilen anderer Mitgliedstaaten ist die Schaffung eines Mindestbestands an Rechtsnormen auf europäischer Ebene vorgesehen. Dies betrifft Vorschriften zur Bekämpfung grenzüberschreitender Schwerstkriminalität genauso wie Verfahrensvorschriften. Hiermit soll eine Stärkung des Vertrauens auf die jeweiligen anderen Justizsysteme durch Errichtung eines Minimums an vergleichbaren Standards erreicht werden. Der Europäische Gerichtshof hat dabei eine wesentliche Weiche gestellt, indem er beschlossen hat, dass jede Entscheidung eines Mitgliedstaates in allen europäischen Ländern strafklageverbrauchend wirkt. Dies gilt unabhängig davon, ob die Art und Weise oder die Entstehung des Urteils der Rechtstradition des Mitgliedstaates, in dem es ausgeführt wird, fremd ist. Bei Unsicherheiten über die strafklageverbrauchende Wirkung einer Entscheidung aus einem anderen Mitgliedstaat besteht zur Absicherung der nationalen Strafrichter die Möglichkeit, dem Europäischen Gerichtshof eine Frage mittels eines Vorabentscheidungsverfahrens vorzulegen.

In der Praxis ist allerdings festzustellen, dass von Strafrichtern nur wenige Vorlagen an den EuGH gerichtet werden. Frau Professor Harms sieht die Gründe für die vorsichtige Anwendung des Instruments jedenfalls auch in der Unsicherheit, wie man eine solche Frage formuliert. Anders als das Strafrecht beschäftigen sich das Zivilrecht und das Verwaltungsrecht schon länger mit der Europäisierung des Rechts. Beispielsweise ist es im Zivilrecht nahezu unmöglich geworden, mit dem BGB zu arbeiten, ohne die Vorschriften auf europäischer Ebene zu kennen und diese zur Interpretation und Auslegung heranzuziehen. Dieses Umdenken und die Notwendigkeit, sich vermehrt mit verschiedenen methodischen Herangehensweisen und Ebenen zu beschäftigen, betrifft laut Frau Professor Harms weniger das Kernstrafrecht wie Mord und Totschlag, sondern vielmehr die Strafrechtsbereiche, in denen „Blankettnormen“ existieren wie im Wirtschaftsstrafrecht. Auch Herr Professor Safferling begrüßt ein Beibehalten nationaler Normen im Kernbereich des Strafrechts, zumal hier die nationalen Vorstellungen auch zu unterschiedlich sind.

II. SCHENGENER DURCHFÜHRUNGS-ÜBEREINKOMMEN (SDÜ)

Im Zusammenhang mit der Verbesserung bei der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen wurde die Diskussion in einem weiteren Schritt auf nachbesserungswürdige Punkte beim Schengener Durchführungs-Übereinkommen konkretisiert. Das SDÜ wurde am 19. Juli 1990 als Zusatzübereinkommen zum Schengener Übereinkommen zwischen den Schengener Vertragspartnern geschlossen. Die praktische Anwendung konnte erst nach Schaffung der erforderlichen technischen Voraussetzungen erfolgen. Als unerlässliche Bedingung dafür wurde ein betriebsbereites Schengener Informationssystem (SIS) angesehen, so dass das SDÜ erst am 26. März 1995 für die Erstunterzeichnerstaaten in Kraft gesetzt werden konnte. Das SIS ist eine nichtöffentliche Datenbank, in der Personen und Sachen eingetragen werden, die im Schengen-Raum zur Fahndung ausgeschrieben sind. Eine zweite Version des SIS (SIS II) ist zurzeit unter der Verantwortung der Europäischen Kommission in der Entwicklung. Aufgrund von technischen und logistischen Problemen wurde zunächst parallel eine erweiterte Version des SIS I – das sogenannte SISone4all – in Betrieb genommen. Fraglich ist, ob es ein SIS II überhaupt noch geben wird.

Bei der Diskussion im Panel sollte die Frage des Entwicklungsstands des SIS II aber außer Betracht bleiben und das Augenmerk vielmehr auf die strafrechtliche Seite im Allgemeinen geworfen werden. Ein wesentlicher Punkt betrifft die Stärkung der Zusammenarbeit unter den nationalen Gerichten. Frau Professor Harms spricht sich für eine größere Institutionalisierung der operativen Zusammenarbeit aus. Die nationalen Gerichte müssten eine Anlaufstelle für Institutionen der anderen Mitgliedstaaten bereitstellen, um einen optimalen Informationsfluss zu garantieren. Momentan bestehen immer noch Schwierigkeiten, an Urteile einiger anderer Mitgliedstaaten zu gelangen. Es besteht Bedarf an strukturierten Kommunikationssystemen, die Aufschluss über die Arbeitsweise und den Inhalt der Urteile geben und auch Übersetzungshilfen einbeziehen. Die Vereinfachung des Informationsaustausches stärkt das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten und steigert die wechselseitige Anerkennung der Justizsysteme.

Eine engere Zusammenarbeit erfordert auch eine bessere Koordination, Einbeziehung und den Ausbau der Europäischen Einheit für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) sowie des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN). Dies ermöglicht der Vertrag von Lissabon u.a. hinsichtlich der Einleitung von Ermittlungen und der Beilegung von Zuständigkeitskonflikten. Aufbauend auf dem Beschluss des Europäischen Rates von Tampere im Jahr 1999 wurde Eurojust zur wirksameren Bekämpfung der organisierten Kriminalität geschaffen. Ihre Aufgabe ist es, die für die Strafverfolgung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sachgerecht zu koordinieren und einen Informationsaustausch zu fördern. Dabei pflegt sie eine enge Zusammenarbeit mit Europol und mit dem EJN. Durch den Vertrag von Lissabon wird Eurojust in die EG-Verträge eingliedert und bietet die Möglichkeit, eine europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen. Wenn wesentliche Entscheidungen über Zusammenschluss, Funktion und Kompetenz aber wie bislang weitere Vertragsschlüsse voraussetzen, kostet dies wertvolle Zeit und schadet der Effektivität der Institution. Eine Zeitersparnis wird darüber hinaus in den Mitgliedstaaten durch eine bessere innerstaatliche Abstimmung der Zuständigkeiten erreicht. Zur Weiterentwicklung und Vorbereitung auf nationaler Ebene muss vorab klar sein, ob hierfür das Bundesjustizministerium, der Bundestag oder eine andere Institution zuständig ist. Ansonsten scheitern Vertiefungen und Erleichterungen in der Zusammenarbeit bereits an dieser Stelle.

III. VERHÄLTNIS VON EUGH UND EGMR

Der Vertrag von Lissabon sieht in Art. 6 Abs. 2 EU den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vor. Mit diesem Schritt wird der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eine Kontrollinstanz des Unionsrechts. Noch unklar ist, wie dann das Verhältnis zwischen dem EuGH und dem EGMR gestaltet sein wird. Fest steht, dass der EuGH weiterhin für die Auslegung des Unionsrechts anzurufen ist. Überschneidungen gibt es jedoch hinsichtlich der Entwicklung und Bestimmung des Grundrechtsschutzniveaus in Europa. Der EuGH hat nach und nach einen Grundrechtsschutz in das Unionsrecht einbezogen. Zunächst orientierte er sich an allgemeinen Grundsätzen und den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, so dass sich diese – wie etwa aus der *Solange*-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich wird – auf europäischer Ebene bereits zurückziehen. Aber auch die EMRK wird vom EuGH wenigstens als Auslegungshilfe und seit kurzem auch direkt herangezogen.

Der Gedanke, den EGMR als Superrevisionsinstanz über dem EuGH zu positionieren, ist abzulehnen. Beide Gerichte sind völlig unterschiedlich. Sie sind Teile verschiedener Organisationen, die bereits aufgrund ihrer Zusammensetzung und Verfahrensweise nicht vergleichbar sind. Der Europarat umfasst 47 Mitglieder, deren Rechtssysteme erheblich variieren und große qualitative Unterschiede in der Rechtsstaatlichkeit zeigen, verglichen mit dem kompakten System der EU, das lediglich 27 Mitgliedstaaten einschließt. Beide Systeme nebeneinander auszutarieren, erscheint der Überlegung, den EGMR als letzte Möglichkeit zur Wahrung der Grundrechte anzuordnen, vorzuziehen zu sein. Für den Umgang mit nationalem Recht besteht bereits jetzt ein Spannungsverhältnis zwischen den obersten nationalen Gerichten, dem EuGH und dem EGMR, das mittlerweile gut ausgelotet wird. Dieser Ansatz wird auch hinsichtlich des Unionsrechts und die Einordnung des EGMR in das Gefüge der Grundrechtsüberprüfung des Unionsrechts weiterzuverfolgen sein.

IV. SICHERUNGSVERWAHRUNG

Der Grundrechtsschutz vor dem EGMR beschäftigte das Panel noch vor einem anderen Hintergrund. Im *Mücke*-Urteil hat der EGMR entschieden, dass der Wegfall der zehnjährigen Obergrenze der Sicherheitsverwahrung, die Deutschland im Jahre 1998 beschlossen hat, für die zuvor Verurteilten gegen das Verbot rückwirkender Strafen aus Art. 7 EMRK verstößt. Die Bundesrepublik Deutschland betonte zwar, die Sicherheitsverwahrung sei eine Maßregel und keine Strafe. Dennoch nahm der EGMR eine strafähnliche Maßnahme an, da die Sicherheitsverwahrung wie eine solche wirke. Die Strafgefangenen wechseln nicht einmal ihre Zelle, wenn sich die Strafe in eine Sicherheitsverwahrung umwandelt. Sie bekommen lediglich einige Privilegien wie das Recht, ihre eigene Kleidung zu tragen oder ihre eigene Bettwäsche zu benutzen. Bevor der EGMR nun in der Großen Kammer eine endgültige Entscheidung trifft, ist es an der Politik, eine generelle Richtung zu weisen und etwa eine Änderung des Vollzugs auszuarbeiten. Anderenfalls müssten die Sicherheitsverwahrten bei einer Bestätigung des *Mücke*-Urteils freigelassen werden mit der Konsequenz, dass sich die Polizei vor deren Türen positionieren müsste, um die Bevölkerung zu schützen. Oder aber die Gerichte weigern sich, sie herauszulassen und es folgen neue Beschwerden. Herr Professor Safferling betont die Notwendigkeit einer Änderung auf Vollzugsebene. Die Bestimmungen zur Sicherheitsverwahrung müssen folglich abgeändert bzw. es müssen andere Maßnahmen geschaffen

werden. Ob dem EGMR die Argumentation, die Sicherungsverwahrung sei nur eine präventive Maßnahme, die von der repressiven Maßnahme einer Strafe zu trennen ist, ausreicht, ist schwer vorherzusagen. Vorgeschlagen werden auch fußfesselähnliche Maßnahmen oder zumindest die räumliche Trennung zwischen Haft und Sicherungsverwahrung. Eine alle Interessen gerecht werdende Entscheidung ist schwer zu fällen. Die Politik ist dabei, die Interessen auszutarieren und sich der Verantwortung zu stellen.

V. GERICHTSSTAND BEI VÖLKERSTRAFRECHT

Ein letzter Einblick galt dem Völkerstrafrecht. Dieses Rechtsgebiet, das vor einigen Jahren noch mangels Beschuldigter wenig Ermittlungsarbeit erforderte, entwickelte sich in den letzten Jahren rasant fort. Frau Professor Harms erläuterte einige Veränderungen und Fortschritte. Plötzlich kann man Verantwortliche benennen und Ermittlungen führen, sei es in Ruanda-Burundi, im Kongo oder in Afghanistan. Dies erfordert eine ganz andere Herangehensweise und stellt die Ermittler vor unerwartete Probleme und Aufgaben. Die juristisch interessante Frage betrifft die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft, die in Fällen mit völkerrechtlichem Bezug ermittelt. Diskutiert wird dabei u.a. über eine völkerrechtliche Zuständigkeit bei der Bundesanwaltschaft mit Sitz beim 5. Strafsenat des Bundesgerichtshofes in Leipzig. Aber auch weitere Vorschläge zu der Frage einer Zentralisierung von Zuständigkeiten von Gerichten zur Vereinfachung von Strafverfahren stehen im Raum. Die Diskussionen laufen noch, und es bleibt abzuwarten, wie sich die Dinge entwickeln.

VI. AUSBLICK

Insbesondere mit dem Vertrag von Lissabon kann es gelingen, das Straf- und Strafprozessrecht stärker in den Fokus europäischer Harmonisierung zu rücken. Unter Bezugnahme auf die Nutzung der Vorteile, die der Vertrag von Lissabon zur weiteren Integration bietet, hat der Europäische Rat auf seiner Tagung am 10./11. Dezember 2009 das sogenannte Stockholmer Programm beschlossen. Er bekräftigt in den Schlussfolgerungen der Tagung seine Entschlossenheit, die Weiterentwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste und zum Schutz der EU-Bürger und anderer Personen, die in diesem Raum leben, voranzutreiben. Fünf Jahre nach dem Haager Programm sei es an der Zeit, dass die Union ihre Politik einer Überprüfung unterziehe, um den neuen

Herausforderungen wirksam begegnen zu können. Damit ist das Stockholmer Programm zumindest auch teilweise im Kontext zur schwedischen Initiative über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedsländer aus dem Jahr 2006 zu sehen. Im Mittelpunkt stehen Themen wie die Bekämpfung der schweren und der organisierten Kriminalität. Dem Schutz der Opfer von Straftaten und von Terrorismus, der Cyberkriminalität oder dem integrierten Grenzmanagement für die Außengrenzen wird ebenfalls breiter Raum gewährt. Zusammen mit der EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström legte die Kommissarin für Justiz Viviane Reding am 1. Mai 2010 einen Aktionsplan für 170 Initiativen bis 2014 vor. Er dient der Konkretisierung des Stockholmer Programms. Für die weitere Integration in diesen Bereichen kommt es darauf an, ob es der Kommission und den Mitgliedstaaten gelingt, die neuen Instrumente, die der Vertrag von Lissabon gebracht hat, gemeinsam zu nutzen. Durch die frühzeitige Beschäftigung der nationalen Parlamente mit den Vorschlägen der Kommission besteht die Möglichkeit eines effektiven Diskussionsprozesses. Entscheidend wird sein, eine gesunde Balance zwischen den ambitionierten Zielen der Kommission, den Anforderungen der Praxis und den Erkenntnissen der Wissenschaft zu finden. Stellen wir uns gemeinsam dieser Aufgabe.

SCHLUSSWORT

Günter Krings

Die 5. Berliner Rechtspolitische Konferenz hat glänzend gezeigt, wie man das Thema Europa aus der besonderen rechtspolitischen Perspektive auf einem hohen fachlichen Niveau diskutieren kann. Für mich ist bei dieser Konferenz einmal mehr deutlich geworden, wie wichtig und fruchtbar es ist, die europäische Integration von der zentralen Vorstellung einer Rechtsgemeinschaft her zu denken. Die europäischen Verträge haben eine neue Ordnung geformt, die durch das Recht gestaltet und beherrscht wird. Das Recht ist das Medium der Integration und bildet die Grundlage des Zusammenhalts in der Rechtsgemeinschaft.

Günter Hirsch, der ehemalige Richter am Europäischen Gerichtshof und spätere Präsident des Bundesgerichtshofes, hat einmal geschrieben: „Die Gemeinschaft bezieht ihre Legitimation, ihren politischen Rang und ihren Zukunftsanspruch aus ihrer Eigenschaft als Rechtsgemeinschaft, ja, sie ist im eigentlichen nur eine solche. Das Recht ist gleichsam der Stoff, aus dem die Gemeinschaft geschaffen wurde, und zugleich der Stoff, den sie selbst schafft. [...] Um dies auf den kurzen Nenner zu bringen: Keine Europäische Integration ohne Rechtsgemeinschaft; keine Rechtsgemeinschaft ohne Rechtseinheit; keine Rechtseinheit ohne zentrale Gerichtsbarkeit.“¹

Die Rechtspolitische Konferenz hat aus meiner Sicht seine These eindrücklich bestätigt.

Angesichts der vielen unterschiedlichen Themen, die wir diskutiert haben, fällt ein Resümee dieser Konferenz nicht leicht und ich will es auch gar nicht erst versuchen. Diese zwei Tage haben aber jedenfalls eines gezeigt: Europa bereitet uns zwar einerseits Anlass zur Sorge, aber gleichzeitig schafft es Europa immer noch, uns zu faszinieren. Jetzt, nachdem der Lissabon-Vertrag in Kraft getreten ist, muss die EU umso mehr zeigen, was sie kann und vor allem, was sie will.

Die meisten der Schwierigkeiten Europas deuten auf einen gemeinsamen Ursprung: Europa fehlt es oft an Orientierung, es weiß nicht, wohin es will. Die einen verstehen Europa vor allem als ein Projekt des gemeinsamen Wirtschaftsraums oder als pragmatische Gemeinschaft. Andere sehen in Europa eine neue politische Großmacht. Viele betrachten es inzwischen als ein bürokratisches Monster.

Es ist offensichtlich: Wir haben noch einen weiten Weg vor uns zum Zusammenwachsen der europäischen Gesellschaften, der Wirtschaftsunion und offenbar auch der Währungsunion. Das Ziel, die europäische Einheit zu vollenden, ist jedenfalls noch lange nicht erreicht.

Mit dem Lissabon-Vertrag steckt erstmals seit den Anfängen der Gemeinschaft in einem Vertragswerk nicht schon der Keim für die nächste Reform. Das erste Mal ist kein großes Projekt am Horizont zu erkennen, das diesen Kontinent weiter einen wird.

Angesichts des Kraftaktes, den Europa in den letzten zehn Jahren mit seinen Erweiterungen und den Reformen unternommen hat, wäre es gar nicht weiter verwunderlich, wenn wir jetzt in eine Art Post-Lissabon-Kater gerieten.

Es mag widersinnig klingen, doch gerade aufgrund der schwierigen letzten Jahre, der ablehnenden Referenden, der Finanzkrise und jetzt der Probleme mit den Staatshaushalten vor allem – aber nicht nur – in Südeuropa bin ich optimistisch, dass Europa eine gute Entwicklung nehmen wird.

Wir erleben es jetzt augenblicklich wieder: In den entscheidenden Momenten handeln wir Europäer einig, verantwortungsbewusst und erfolgreich. Das ist der Unterschied und der Schlüssel zum Erfolg der EU gegenüber den aufstrebenden Ländern in Asien!

Schon in den Anfangsjahren des Zusammenwachsens unseres Kontinents hat niemand geglaubt, dass wir alle divergierenden Interessen und Prägungen nivellieren könnten.

Die Idee eines geeinten Europas war es immer, diese Unterschiede ganz am Ende eines Prozesses zu einem gemeinsamen Weg zusammenzuführen. Geschlossenheit am Anfang ist gar nicht immer notwendig. Einig müssen wir uns nur am Ende sein!

Von Lissabon brachen einst Entdecker auf, um neue Wege zu fernen Zielen zu finden. Was sie fanden, war sogar eine „neue Welt“! Dieses Erkenntnis sollte uns zumindest Mut machen für die Herausforderungen und Fährnisse, die nicht nur europarechtlich vor uns liegen.

1| Hirsch, Günter: *Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der europäischen Integration*. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 49 (2001), S. 79 ff., hier S. 82.

DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER

Peter Altmaier MdB
Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestags-
fraktion, Berlin

Michel Barnier
Kommissar der Europäischen Union für Binnenmarkt und Dienst-
leistungen, Brüssel

Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Dr. Michael Borchard
Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Elmar Brok MdEP
Außenpolitischer Sprecher der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament,
Brüssel

Professor Dr. Christian Calliess LL.M.Eur
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität
Berlin

Professor Dr. Thomas von Danwitz D.I.A.P. (ENA, Paris)
Richter am Gerichtshof der Europäischen Union, Luxemburg/Köln

Jean-Dominique Giuliani
Präsident der Robert-Schuman-Stiftung, Paris

Professor em. Dr. Eckart Klein
Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht
an der Universität Potsdam

Professor Dr. Günter Krings MdB
Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin

Professor Herbert Landau
Richter am Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe

Dr. Hans-Gert Pöttering MdEP
Präsident des Europäischen Parlaments a.D., Vorsitzender der Konrad-
Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Professor Dr. Christoph Safferling LL.M. (LSE)
Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht
und Völkerrecht an der Philipps-Universität Marburg

Professor Dr. Patrick Ernst Sensburg M.A., MdB
Vorsitzender des Unterausschusses Europarecht im Rechtsausschuss
des Deutschen Bundestages, Berlin

Thomas Silberhorn MdB
Europapolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe im
Deutschen Bundestag, Berlin

Professor Dr. Torsten Stein
Lehrstuhl für Europarecht und Europäisches öffentliches Recht am
Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Michael Stübgen MdB
Europapolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Dr. Ralf Thomas Baus

Leiter Team Innenpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

10907 Berlin

Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 03

E-Mail: ralf.baus@kas.de

Dr. Michael Borchard

Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung

10907 Berlin

Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 50

E-Mail: michael.borchard@kas.de