

„Demokratie, Europa und das Bundesverfassungsgericht“

– Einführung zum Vortrag von Präsident des BVerfG Prof. Dr. Andreas Voßkuhle –

*Jörg Philipp Terhechte, Lüneburg**

Lüneburg, 28. November 2012

Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts, lieber Herr Voßkuhle,
Sehr geehrter Herr Präsident, lieber Herr Spoun,
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Kommilitoninnen und Kommilitonen,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

auch ich möchte mich an dieser Stelle zunächst herzlich bei Ihnen, lieber Herr Voßkuhle, bedanken, dass Sie heute das „Leuphana Forum Staatswissenschaften“ mit ihrem Vortrag offiziell eröffnen. Sie unterstützen hiermit in einer ganz entschiedenen Weise unser Ziel, die Staatswissenschaften an der Leuphana weiter zu stärken und zugleich in einen stark interdisziplinären sowie internationalen Kontext einzubetten.

I.

Das Thema des heutigen Vortrags könnte zu diesem Anlass aktueller und brisanter nicht sein. Die demokratische Legitimation europäischer Herrschaftsausübung bzw. die demokratische Rückbindung der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ist *das* zentrale Thema der staats- und europarechtlichen Diskussion der letzten Jahre.¹ Es bildet die Folie für alle weiteren

* Universitätsprofessor, Dr. jur., Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht an der Leuphana Universität Lüneburg und Direktor des Leuphana Competition & Regulation Institute.

¹ S. dazu etwa *Armin Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), S. 137 ff. (162 ff.); *Christoph Schönberger*, Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot, *Der Staat* 48 (2009), S. 535 ff.; s. demnächst *Hans Michael Heinig/Jörg Philipp Terhechte* (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus – Wandel klassischer Demokratievorstellungen in der Rechtswissenschaft“, Tübingen 2013 (im Erscheinen).

Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon und der diversen europa- und verfassungsrechtlich hinterfragten Konstruktionen zur Stabilisierung und Sicherung des europäischen Währungsverbundes. Das Bundesverfassungsrecht steht hier zwar nicht allein in der Verantwortung, wie das gestern vom Gerichtshof der Europäischen Union verkündete Urteil zur unionsverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Euro-Rettungsschirms belegt.² Doch weder ein anderes Gericht in den Mitgliedstaaten der EU noch die Unionsgerichtsbarkeit selbst vermochten in den letzten Jahren ein derart großes Maß an Aufmerksamkeit auf sich zu lenken wie das Bundesverfassungsgericht. Dieses – so könnte ich mir vorstellen – muss auch bei dem Gericht selbst ambivalente Gefühle hervorrufen, bestätigt die Entwicklung einerseits doch die wichtige Rolle des Bundesverfassungsgerichts für das „Verfassungsleben“ der Bundesrepublik Deutschland (und auch für die EU) und unterstreicht andererseits die immense Verantwortung, die in seinen Händen liegt. Auf den Topos der „Verantwortung“, der sich gerade in europäischen Angelegenheiten schnell zu einem diffusen Konzept verflüchtigt, komme ich gleich noch einmal zurück.

II.

Will man die großen Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Integrationsprozess auf den Punkt bringen, und um nicht weniger wird es heute gehen, so sind es insbesondere drei zentrale Motive, die man im Blick zu behalten hat:

1. der adäquate Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene,
2. die demokratische Absicherung des Integrationsprozesses und
3. die klare Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen der Ebene der Union und der Mitgliedstaaten.

² EuGH Rs. C-370/12, Urteil vom 27.11. 2012 – Pringle; abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0370&lang1=de&type=NOT&ancre=>.

Während man die Frage des Grundrechtsschutzes als inzwischen befriedigend gelöst betrachten darf³, obgleich sie eine ernste Bewährungsprobe für den später von *Andreas Voßkuhle* so bezeichneten, sich damals aber erst entwickelnden, europäischen „Verfassungsgerichtsverbund“ in den 1970er und 1980er Jahren verkörperte⁴, markieren die demokratische Absicherung der übertragenen Hoheitsgewalt sowie die Frage der „Verantwortungsklarheit“ letztlich aus der Perspektive des (deutschen) Verfassungsrechts die zentralen Anfragen an weitere Integrationsschritte auf der Ebene der Europäischen Union.

Dass insbesondere die Frage der demokratischen Legitimation der Europäischen Union zentral für den weiteren europäischen Weg ist, haben die Mitgliedstaaten der EU spätestens mit dem Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa im Wege von Volksabstimmungen in den Niederlanden und Frankreich erkannt. Entsprechend ist der Lissabonner Vertrag zumindest durch das Bemühen gekennzeichnet, die Legitimationsbasis der EU zu verbreitern.⁵

Das Ergebnis dieser „Bemühungen“ ist in erster Linie der neue Titel II im Vertrag über die Europäische Union (EUV) über die „demokratischen Grundsätze“. Hier findet sich in Art. 9 EUV ein wichtiger Hinweis auf die Grundausrichtung der europäischen Demokratie, die sich am Ideal der demokratischen Gleichheit zu orientieren hat („Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger...“). Konzeptuell entfaltet wird das europäische Demokratieprinzip dann aber in Art. 10 Abs. 1 EUV, wonach die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht. Hinzu kommt eine Reihe von Innovationen wie etwa ein Europäisches Bürgerbegehren (Art. 11 Abs. 4 EUV)⁶ und die starke Betonung der Rolle der nationalen Par-

³ Dazu *Jörg Philipp Terhechte*, *Konstitutionalisierung und Normativität der europäischen Grundrechte*, Tübingen 2011, S. 77 ff.

⁴ S. insbesondere BVerfGE 37, 271 – Solange I; zum Begriff des „Verfassungsgerichtsverbundes“ *Andreas Voßkuhle*, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, NVwZ 2010, S. 1 ff.

⁵ *Jörg Philipp Terhechte*, *Die demokratische Verfasstheit der Europäischen Union – Undurchsichtig, kompliziert und ablehnungswürdig?*, *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 2008, S. 495 ff.

⁶ Zum Europäischen Bürgerbegehren s. *Annette Guckelberger*, *Die Europäische Bürgerinitiative*, DÖV 2010, S. 745 ff.; s. nunmehr auch VO (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 2. 2011 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. EU 2011 Nr. L 65 vom 11. März 2011, S. 1 ff.

lamente⁷ sowie des Europäischen Parlaments⁸. Letzteres sollte im Übrigen Anlass genug dafür bieten, die konzeptionellen Grundlagen eines europäischen Legislativverbundes zu erarbeiten.

Doch so sehr manche diese „demokratischen Errungenschaften“ des Lissabonner Vertrags auch begrüßen, so sehr dürfen sie nicht darüber hinwegtäuschen, dass das oft beklagte „demokratische Defizit“ der EU damit noch lange nicht behoben ist, wie auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung hervorgehoben hat.⁹ Die Stärkung der demokratischen Grundlagen der Union steht erst am Anfang und jeder weitere Schritt zur Stärkung dieser Grundlagen darf die Vorgaben des Grundgesetzes nicht außer Acht lassen. Dies ist eine wesentliche Erkenntnis des Urteils, die dauerhaft Bestand haben wird. Der Integrationsprozess darf sich nicht von den Bürgerinnen und Bürgern entkoppeln, sondern ist durch das Demokratieprinzip auf sie verwiesen. Dass dies in der Realität manchmal (oder sogar häufig) anders aussieht, gibt Anlass zu tiefer Sorge. Es ist ein großes Verdienst „Karlsruhes“, hier eine klare Richtung gewiesen zu haben.

Man wird dem Bundesverfassungsgericht sicher nicht gerecht, wenn man es, wie in der Debatte über das Lissabon-Urteil mitunter geschehen, pauschal als integrationsfeindlich oder europakritisch charakterisiert, so sehr auch verschiedene Passagen gerade dieses Urteils zur Kritik herausfordern.¹⁰ Grundlage der Urteile des Bundesverfassungsgerichts ist indes traditionell ein positives Verständnis des europäischen Integrationsprozesses.¹¹ Dies wurde besonders bei der Verkündung des Lissabon-Urteils deutlich als der Präsident des Gerichts

⁷ Zur Rolle der nationalen Parlamente nach dem Lissabonner Vertrag s. etwa *Thomas Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: U. Fastenrath/C. Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, Berlin 2009, S. 77 ff.

⁸ Das Europäische Parlament ist letztlich mit jeder der letzten Reformen des europäischen Primärrechts gestärkt worden, s. dazu *Jörg Philipp Terhechte*, Der Vertrag von Lissabon – Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, EuR 2008, 143 (163 ff.).

⁹ BVerfGE 123, 260 – Vertrag von Lissabon.

¹⁰ Zur Kritik an dem Urteil s. etwa *Martin Nettesheim*, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, S. 2867 ff.; *Jörg Philipp Terhechte* Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along, EuZW 2009, S. 724 ff.; ausführliche Würdigung des Urteils bei Armin Hatje/Jörg Philipp Terhechte (Hrsg.), Grundgesetz und europäische Integration, Beiheft der Zeitschrift Europarecht 1/2010.

¹¹ *Gert Nicolaysen*, Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der Europarechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: A. Hatje/J. P. Terhechte (Hrsg.), Grundgesetz und europäische Integration, Beiheft der Zeitschrift Europarecht 1/2010, S. 9 ff.

prägnant formulierte: „Das Grundgesetz sagt „Ja“ zu Europa“. So sehr also das Gericht auch dem deutschen Verfassungsrecht verpflichtet ist, so sehr betont es auch die Pflichten, die das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf den Integrationsprozess auferlegt. Nicht umsonst postuliert das Gericht daher den Grundsatz der „Europafreundlichkeit“ des Grundgesetzes ebenso wie den Grundsatz der „Integrationsverantwortung“.

Diese Integrationsverantwortung ist hierbei mehrdimensional angelegt: Unter Wahrung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes tragen alle Organe der Bundesrepublik Deutschland die zentrale Verantwortung für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses. „Verantwortung“ bedeutet in diesem Zusammenhang also auch klare Einhaltung der europäischen „Spielregeln“ und zwar sowohl durch die Union als auch durch die Mitgliedstaaten.¹² Die Finanzkrise und die mitunter holprigen Versuche, ihr beizukommen, belegen, dass diese Verantwortung lange nicht gesehen wurde und auch wie schwer es mitunter ist, ihr gerecht zu werden. Als Rechtsgemeinschaft bleibt der Union aber gar keine andere Wahl als konsequent auf die Einhaltung ihres Rechts zu pochen, wie auch die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsstaat eine verfassungsrechtlich ungedeckte Verflüchtigung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht zulassen kann.¹³

III.

Ich komme damit zum Schluss meiner kurzen Einführung. Es ist eine große Leistung des Bundesverfassungsgerichts – auch angesichts des sicher nicht unerheblichen politischen Drucks –, die immense Bedeutung des demokratischen Prinzips und von klaren Verantwortlichkeitszuweisungen im europäischen Verfassungsverbund wiederholt nachdrücklich angemahnt zu haben. Wo

¹² Dazu *Andreas Voßkuhle*, Die Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, in: P. Axer u.a. (Hrsg.), *Das europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase*, DV-Beiheft 10, 2010, S. 229 ff.

¹³ Zum Begriff der „Rechtsgemeinschaft“ s. grundlegend *Walter Hallstein*, *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf 1969, S. 33; s. zuvor bereits die Rede Hallsteins „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist eine Rechtsgemeinschaft“ von 1962; allgemein dazu auch *Gert Nicolaysen*, *Europarecht I – Die Europäische Integrationsverfassung*, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 106 ff.

immer der weitere Integrationsprozess die Union auch hinführt¹⁴, ohne das Bewusstsein für diese Grundsätze wird jeder Weg schon aus der Warte des Grundgesetzes schwierig.

Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts, lieber Herr Voßkuhle, wir freuen uns auf ihren Vortrag!

* * * * *

¹⁴ S. zu den möglichen Zukunftsszenarien etwa *Jürgen Habermas*, *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011; kritisch zur bisherigen Entwicklung jüngst *Hans Magnus Enzensberger*, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Berlin 2011.