

# Unter Karlsruher Totalaufsicht

Die im Lissabon-Urteil beim Parlament angemahnte Integrationsverantwortung läuft leer; Das Verfassungsgericht setzt auf Konfrontation.

Von Christian Calliess

Man fühlt sich an die berühmte Rhetorik der Rede von Marcus Antonius in Shakespeares Drama „Julius Caesar“ erinnert. Übertragen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Vertrag von Lissabon könnte sie lauten: „... und Europa ist eine ehrenwerte Idee ...“ Das Karlsruher Gericht, dessen oft wegweisende Entscheidungen auch in europarechtlichen Fragen größten Respekt verdienen, legte Ende Juni ein Urteil vor, dessen Ergebnis nicht nur im Widerspruch zu seiner Länge, sondern auch zu seinem Inhalt zu stehen scheint. Das Ja zum EU-Reformvertrag mündet in eine Totalaufsicht des Verfassungsgerichts; nicht nur über die EU samt Europäischem Gerichtshof (EuGH), sondern auch über die gesamte künftige Europa-Politik Deutschlands. Die vom BVerfG mit guten Gründen beim Bundestag angemahnte Integrationsverantwortung läuft damit freilich weitgehend leer; sie wird im Ergebnis in Karlsruhe monopolisiert.

Schon vor dem Urteil ist das Zerrbild eines europäischen Superstaats, ja gar eines „Leviathans“ gezeichnet worden. Ignoriert wurde dabei aber der supranationale „Ist-Zustand“ der EU, ihre im demokratischen Konsens der Mitgliedstaaten gewachsene Machtfülle, die sich seit je im vorrangigen, mit unmittelbarer Durchgriffswirkung auf die Bürger ausgestatteten Europarecht Ausdruck verschafft. Der neue Vertrag war nun gerade darauf gerichtet, zu Recht immer wieder kritisierte Defizite etwa durch eine verbesserte Kompetenzkontrolle, eine daran gekoppelte Aufwertung der nationalen Parlamente, einen Ausbau der Befugnisse des Europäischen Parlaments und eine Stärkung der Bürgerrechte zu beseitigen. Auch wenn das BVerfG auf diese Verbesserungen nur am Rande eingeht, so lässt es wohl mit Blick auf Artikel 23 GG gerade deswegen den Vertrag passieren. Das diesbezügliche Ja wird jedoch sogleich durch ein donnerndes Aber konterkariert. Dabei liefert das skizzierte Zerrbild die Folie, auf der die — gegen das Abgleiten in eine Diktatur gerichtete — „Ewigkeitsklausel“ des Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes für die europäische

Integration in Ansatz gebracht wird.

Das soll insbesondere durch die mit dem Urteil neu eingeführte „Identitätskontrolle“ geschehen. Angesichts der Tatsache, dass die europäischen Akteure die Kompetenzordnung nicht immer ernst genug nehmen, ist sie von ihrem Ansatz her nachvollziehbar. Mit Blick auf die einheitliche Anwendung des Europarechts in allen Mitgliedstaaten ist sie zugleich aber von großer Brisanz. Entscheidend ist daher, wie Inhalt und Reichweite der beiden Aufsichtsverfahren bestimmt werden. Leider hält sich das BVerfG insoweit seltsam bedeckt. Wenn es im Rahmen einer am Kriterium der „ersichtlichen“ Kompetenzüberschreitung orientierten Ultra-Vires-Kontrolle prüfen will, ob Rechtsakte der europäischen Organe sich in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten, dann erscheint das nur dann vertretbar, wenn insoweit ähnliche Kriterien gelten, wie sie das BVerfG mit seiner „Solange“-Rechtsprechung für den Grundrechtsschutz formuliert hat. Insbesondere muss zunächst der EuGH, im Zweifel durch eine Vorlage des BVerfG, ergebnislos mit dem Fall befasst worden sein. Und erst wenn sich eine Tendenz feststellen lässt, dass die EU-Organe einschließlich des nach dem EUV letztzuständigen EuGH in mehreren Fällen die Kompetenzordnung verletzt haben, darf das BVerfG demnach von seiner „Auffangverantwortung“ Gebrauch machen.

Wenn das BVerfG aber darüber hinaus künftig prüfen will, ob die „Verfassungsidentität“ des Grundgesetzes gewahrt ist, dann ist das problematisch. So richtig Kontrollvorbehalte im Hinblick auf die Menschenwürde und die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips im europäischen Verbundsystem sind, so explosiv ist der in Leitsatz 3 des Urteils zum Ausdruck gebrachte Anspruch, die Grenzen der Integration verbindlich und im Detail bestimmen zu wollen. Insofern weist sich das BVerfG selbst die entscheidende Integrationsverantwortung zu, wenn es die an Artikel 79 Absatz 3 GG anknüpfende Identitätskontrolle mit den an anderer Stelle definierten nationalen Reservaten koppelt. Unter Abwendung vom Begriff des Staatenverbundes formuliert das Gericht, dass die „Vertragsunion souveräner Staaten“ nicht so verwirklicht werden dürfe, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Daran anschließend werden konkrete Bereiche beispielhaft aufgezählt. Zwar scheinen auf den ersten Blick „nur“ künftige Vertragsänderungen erfasst. Schon das ist bedeutsam genug, weil damit sogar der verfassungsändernde Gesetzgeber, der europapoli-

tisch aktiv wird, unter die Aufsicht des BVerfG gerät. Jedoch prägt das Urteil in diesem Kontext auch den neuen Begriff der „Veränderung“. So ist nicht auszuschließen, dass künftig alle Rechtsakte der EU, die einen der genannten Bereiche auch nur berühren, die Identitätskontrolle auslösen können. Eine Konfliktlage könnte schon in Kürze im Bereich der an die nationale Staatsangehörigkeit anknüpfenden Unionsbürgerschaft praktisch relevant werden. Dem EuGH liegt derzeit mit dem Fall Rottmann ein Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage vor, ob die gesetzlich vorgesehene Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung in den deutschen Staatsverband mit Artikel 17 EGV vereinbar ist, wenn hiermit der Verlust des Unionsbürgerstatus einhergeht.

Nicht nur mit Blick auf die europäische Rechtseinheit ist ein so weitreichender nationaler Prüfvorbehalt problematisch. Auch das Grundgesetz fordert die konstruktive Mitwirkung Deutschlands an der Fortentwicklung der EU. Es ermöglicht notwendige Anpassungen an europäische Vorgaben, formuliert aber auch demokratische und rechtsstaatliche Grenzen. Insofern kann das deutsche Verfassungsrecht Impulse in den europäischen Konstitutionalisierungsprozess einspeisen, wie es im Bereich des Grundrechtsschutzes erfolgreich geschehen ist. Das kann jedoch nur auf der Basis konstruktiv-kritischer Kooperation zwischen nationalen Gerichten und EuGH geschehen. Von dieser im integrierungs-offenen Staat des Grundgesetzes gebotenen Perspektive scheint sich das BVerfG mit dem Lissabon-Urteil aber verabschieden zu wollen, wenn es das im Maastricht-Urteil hervorgehobene „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH, sicher nicht zufällig, unerwähnt lässt. So ist zu befürchten, dass es mit seinen weitreichenden Kontrollvorbehalten statt auf Kooperation eher auf Konfrontation setzen wird. Sollte das BVerfG diesmal nicht nur die Lippen gespitzt haben, sondern in den anhängigen Fällen Honeywell/Mangold und Vorratsdatenspeicherung auch pfeifen wollen, dann ist von zentraler Bedeutung, dass es über das Vorlageverfahren den Dialog mit dem EuGH sucht. Zumindest sollte es aber mit Blick auf die tendenziell europafreundlichere Rechtsprechung des Ersten Senats diesmal den sogenannten Großen Senat befassen. Andernfalls droht eine europäische Zerreißprobe, die auch innerstaatlich zu massiven Loyalitätskonflikten führen könnte und am Ende nur Verlierer zurücklässt.

Professor Dr. **Christian Calliess** lehrt Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin.