



Andreas Voßkuhle wurde 1963 in Detmold geboren. Bis 1989 Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Bayreuth und München. 1999 Ernennung zum Universitätsprofessor an der Universität Freiburg. Seit 2007 Ordentliches Mitglied der Sozialwissenschaftlichen Klasse der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Im Mai 2008 Ernennung zum Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts; seitdem Vorsitzender des Zweiten Senats. März 2010 Ernennung zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts.

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

„Quo vadis, Europa?“

A. Einleitung

Wenn man dieser Wochen und Monate die politische und mediale Diskussion über den Zustand und die Zukunft Europas verfolgt, ist man beinahe geneigt zu konstatieren: Die Lage war noch nie so ernst. So sinniert nicht nur der britische Premierminister David Cameron, sozusagen jemand von der Insel der üblichen Verdächtigen, über einen möglichen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Auch exponierte Vertreter europäischer Organe sehen die Europäische Union in einem kritischen Zustand oder sogar auf dem Weg in eine Depression. Nobelpreis-Euphorie sieht irgendwie anders aus.

In dieser Situation ist es mir eine besondere Freude, hier vor Ihnen einige Gedanken zur Zukunft Europas vortragen zu können. Hamburg und der Übersee-Club sind seit jeher Sinnbild für Weltoffenheit und Internationalität und wo, wenn nicht hier, darf man erwarten, dass einem auch in stürmischen Zeiten eine Brise der proeuropäischen Sympathie entgegenweht?

Nun erleben wir gegenwärtig gewiss nicht den ersten Sturm, dem der Prozess der europäischen Integration ausgesetzt ist, und dass die Deiche der Unionsstruktur bisher immer gehalten haben, gibt Anlass zur Hoffnung. Weder das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den 1950er-Jahren noch die französische „Politik des leeren Stuhls“ in den 60er-Jahren, die harsche Opposition Margaret Thatchers gegenüber einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in der 80er-Jahren, die innenpolitischen Widerstände bei der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags in den 90er-Jahren oder die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch die Niederlande und Frankreich im Jahr 2005 brachten das europäische Schiff zum Kentern. Aus all diesen Krisen ging das europäische Projekt letztlich immer gestärkt hervor. Und dennoch müssen wir uns angesichts der um sich greifenden Krisenrhetorik fragen: Quo vadis, Europa?

B. Die Europäische Union in der Vertrauenskrise

Gegenwärtig erleben wir, so glaube ich, nicht eine Eurokrise oder gar eine Europakrise, sondern eine Vertrauenskrise. Versucht man aus staats-theoretischer Hinsicht zu ergründen, wie Vertrauen in einer politischen Gemeinschaft entsteht, dann spielen drei Faktoren eine zentrale Rolle:

- Erstens: die Einhaltung der selbst gesetzten Regeln und der abgegebenen Versprechen.
- Zweitens: die Beeinflussbarkeit politischer Entscheidungen und Handlungen über Wahlen und andere Formen der demokratischen Mitwirkung.
- Drittens: die Etablierung eines Systems von „checks and balances“. Dazu gehören traditionell starke Oppositionen mit Minderheitenrechten im Parlament, die kritische Begleitung der politischen Arbeit durch die Presse und auch eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit, die die Einhaltung der Grundregeln kontrolliert.

Um alle drei Faktoren ist es auf europäischer Ebene im Augenblick nicht besonders gut bestellt. So haben sich gerade die Mitglieder des Europäischen Rates nicht immer an die Regeln gehalten, die sie selbst gesetzt haben. Ich erinnere hier nur an die Einhaltung der Stabilitätskriterien.

Zum zweiten Punkt: Die Bürgerinnen und Bürger in Europa haben nicht den Eindruck, dass sie die Entscheidungen auf europäischer Ebene hinreichend über Wahlen oder andere Mechanismen beeinflussen können. Eine europaweite Wahlbeteiligung von lediglich 43% bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 mag Ausdruck der damit verbundenen Unzufriedenheit sein. Dazu kommt eine gewisse Ohnmacht, die die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Brüsseler Bürokratie und deren mitunter wenig ausgeprägtem Subsidiaritätsverständnis verspüren. Hans Magnus Enzensberger spricht sogar von einer „politische(n) Entmündigung der Bürger“.

Schließlich drittens: Das System von „checks and balances“ ist auf europäischer Ebene angesichts der Anforderungen einer Konkordanzdemokratie wohl immer noch nicht hinreichend ausgebaut. Das heißt, die Bürgerinnen und Bürger haben nicht den Eindruck, dass sich die Institutionen untereinander in einer Art und Weise kontrollieren, dass kein politischer Akteur übermütig oder zu selbstgewiss wird. Gute Politik basiert aber darauf, dass man als Politiker in einem gewissen Umfang demütig bleibt, dass man immer schaut, was die Bürgerinnen und Bürger wollen, und man Sorge haben muss, dass es persönliche Konsequenzen hat, wenn man das nicht tut. In einem institutionellen Arrangement, in dem Entscheidungen der Politiker kaum persönliche Konsequenzen mit sich bringen und in dem es nur wenige effektive Kontrollmechanismen gibt, entsteht kein Vertrauen.

C. Die Krise als Chance

Meine Damen und Herren, will man nun das europäische Schiff aus rauer See in ruhigere Gewässer steuern, versteht man die Krise also als eine Chance, muss man sich zunächst Gewissheit über die Route verschaffen: Ich will nur kurz die vier Wege skizzieren, die zurzeit debattiert werden.

Der erste Weg wäre: Genereller Rückbau der Integration und Stärkung der nationalen Perspektive in allen Bereichen. Das wäre sicherlich der falsche Weg und hieße, die Errungenschaften des Integrationsprozesses der letzten 60 Jahre über Bord zu werfen. Wir brauchen für die politischen Handlungsbereiche, die von den Mitgliedstaaten nicht alleine bewältigt werden können, ein funktionsfähigeres Europa, denn mit weniger Europa und weniger institutioneller Absicherung ist Vertrauen nicht zu generieren, wenn das stimmt, was ich eben als Voraussetzung formuliert habe. Das schließt freilich die Rückübertragung einzelner Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten nicht aus.

Zweiter Weg: der europäische Bundesstaat. Die Attraktivität der Idee besteht darin, dass man mit einer stabilen Konstruktion wahrscheinlich Vertrauen erwerben kann. Problem: Politisch ist augenblicklich die Bereitschaft, diesen wirklich sehr großen Schritt zu gehen, noch nicht in allen Mitgliedstaaten gleich entwickelt. Als Idee bleibt der europäische Bundesstaat aber wichtig, weil er als Folie dienen kann für die Analyse von Strukturmängeln und Entwicklungsmöglichkeiten der derzeitigen Union.

Dritter Weg: Wir machen so weiter wie bisher: „muddling through“ – kleine Reformen, schauen, wie man die Union irgendwie „am Laufen“ hält. Diese Form der Politik funktioniert bei ruhigem Wasser, hat sich in der Krise aber nicht bewährt. Die Seeleute unter Ihnen wissen das: Wenn der Wind bläst und das Ruder bricht, neigt man schnell zum Kentern.

Insofern spricht vieles für den vierten Weg: Das ist der Weg der ernsthaften Reformen mittlerer Reichweite mit einer mittelfristigen Perspektive. Man könnte diesen Weg mit „Europa 2020“ umschreiben. Bis dahin sollten wir versuchen, ein realitätsgesättigtes Konzept zu entwickeln, mit dem wir weiter arbeiten können und das Vertrauen zurückgewinnt.

D. Der verfassungsrechtliche Rahmen des europäischen Integrationsprozesses

Meine Damen und Herren, wer über die Zukunft Europas nachdenkt, darf natürlich nicht den rechtlichen Rahmen, den das Grundgesetz als eine Art verfassungsrechtlicher Kompass bei dem Prozess der europäischen Integration aufzeigt, aus dem Blick verlieren. Das Bundesverfassungsgericht begleitet seit vielen Jahren den Integrationsprozess und hat diesen Rahmen ausgelotet. Vor allem das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und die verschiedenen Maßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise haben gleich zu einer ganzen Reihe neuer Leitentscheidungen geführt. Was sind die wesentlichen Leitlinien dieser Rechtsprechung? Welche Grenzen zieht das Grundgesetz der Integration? Wie weit reicht der verfassungsgerichtliche Kontrollauftrag? Diesen Fragen will ich im Folgenden anhand von sechs Thesen nachgehen. Sie werden dabei bemerken, dass zwei Leitgedanken die Europa-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts prägen: Zum einen die fördernde Begleitung des Integrationsprozesses in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gerichtshof. Zum anderen die Wahrung der nationalen Verfassungsidentität und die Sicherung der demokratischen Rückkopplung europäischer Integrationssschritte und Entscheidungsverfahren.

I. Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes

Damit komme ich zu meiner ersten These. Sie lautet: *Das Grundgesetz ist europafreundlich.*

So folgt aus der Präambel und aus Art. 23 Abs. 1 GG, dem sogenannten Europaartikel, der Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas. In der Präambel heißt es ausdrücklich, dass sich das deutsche Volk dieses Grundgesetz „von dem Willen beseelt“ gegeben hat, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Das Grundgesetz will eine internationale Friedensordnung, und es will eine europäische Integration. In seinem Lissabon-Urteil aus dem Jahr 2009 hob es den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit aus der Taufe. Danach gebietet das Grundgesetz – das Zitat aus der Präambel hat es verdeutlicht – die Mitwirkung an der europäischen Integration und der internationalen Friedensordnung. Im Dienst dieses Grundsatzes stehen alle Verfassungsorgane einschließlich des Bundesverfassungsgerichts. Wie viel Direktionskraft dem Postulat der Europarechtsfreundlichkeit im Einzelfall innewohnt, lässt sich heute noch nicht ganz absehen, denkt man aber an andere übergreifende Prinzipien wie etwa den *effet utile*, sollte man seine Prägekraft nicht unterschätzen.

II. Wahrung der nationalen Verfassungsidentität

Meine zweite These ist ebenfalls der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geschuldet: *Danach setzt das Grundgesetz der europäischen Integration Grenzen, um die nationale Verfassungsidentität zu bewahren.*

1. Kein europäischer Bundesstaat

So hat der Zweite Senat in der Lissabon-Entscheidung festgestellt, dass das Grundgesetz nicht den Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat erlaubt. Mit dem Beitritt ginge ein Verzicht der vom Grundgesetz

gesicherten souveränen Staatlichkeit der Bundesrepublik einher. Für einen solchen Akt wäre in Deutschland eine Verfassungsneuschöpfung notwendig, die dem Willen des deutschen Volkes vorbehalten bleibt. Bis dahin hält der Lissabon-Vertrag im Grundsatz an der Konzeption der Europäischen Union als einer supranationalen Organisation fest, die dauerhaft von den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ getragen wird. Sie, die Völker, das heißt die staatsangehörigen Bürger der Mitgliedstaaten, bleiben die Subjekte demokratischer Legitimation.

2. Europafester Identitätskern des Grundgesetzes

Eine zweite Grenze findet die grundgesetzliche Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union in dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten materiellen Identitätskern der Verfassung. Neben den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG, also dem Demokratieprinzip, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit, der Republik und der Bundesstaatlichkeit, umfasst dieser Identitätskern auch die für die Achtung der Menschenwürde unentbehrliche Substanz elementarer Grundrechte. Hier gilt: Was für den verfassungsändernden Gesetzgeber unverfügbar ist, muss auch weiterhin integrationsfest sein.

III. Die demokratische Rückanbindung des Integrationsprozesses

Damit komme ich zu meiner dritten These: *Die Rückkoppelung des Integrationsprozesses an die nationalen Parlamente ist zu gewährleisten.*

Meine Damen und Herren, dies ist ein ganz zentraler Aspekt in dem Bemühen, das Vertrauen in den europäischen Integrationsprozess zu stärken. Nur wenn diese Rückkoppelung besteht und die Bürgerinnen und Bürger insbesondere durch Wahlen Entscheidungen auf europäischer Ebene beeinflussen können, werden sie dauerhaft bereit sein, weitere Integrations Schritte mitzugehen.

Wie aber funktioniert dieser Rückkoppelungsprozess konkret? Welche Mitwirkungsrechte verbleiben dem Parlament und wie hat es diese wahrzunehmen, damit dem Bürger seine demokratische Einflussmöglichkeit verbleibt? In den letzten eineinhalb Jahren bot sich dem Bundesverfassungsgericht wiederholt die Gelegenheit, sich zu diesen Fragen zu äußern.

1. Dem Bundestag vorbehaltene Entscheidungen

In der Entscheidung zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm vom 7. September 2011 beschrieb das Bundesverfassungsgericht die auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogenen Grundsätze des Demokratiegebots näher. Es zeigte auf, welche Entscheidungen danach von Verfassungs wegen in der Verantwortung des Deutschen Bundestags bleiben müssen. Demnach stellt die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand einen grundlegenden Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat dar. Auch in einem System intergouvernementalen Regierens, also der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten auf Grundlage des Völkerrechts, muss der Haushaltsgesetzgeber Herr seiner Entschlüsse bleiben.

Dies bedeutet: der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt

werden. Diese Anforderungen sah der Zweite Senat in seiner Griechenlandhilfe-Entscheidung als noch gewahrt an.

Wir halten fest: Auch und gerade in Krisenzeiten ist bei der Bestimmung des haushaltspolitischen Kurses der verfassungsrechtliche Kompass in Blick zu behalten. Dies schließt ein, dass das Budgetrecht als das sogenannte Königsrecht des Parlamentes in dessen Verantwortung bleibt. Wenn aufgrund allgemeiner Funktionserwägungen haushaltsrelevante Entscheidungen nicht mehr im öffentlichen Wettstreit im Parlament, sondern in Berliner oder Brüsseler Hinterzimmern getroffen werden, schadet dies dem Ansehen und der Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie. Dies leitet über zur nächsten Entscheidung, die ich Ihnen in diesem Kontext vorstellen möchte.

2. Das „Wie“ der parlamentarischen Mitwirkung

Sie betraf die Frage, wie das Parlament seine haushaltspolitische Verantwortung wahrzunehmen hat, und wurde am 28. Februar des letzten Jahres verkündet. Einem neunköpfigen sogenannten Sondergremium des Bundestags war die Befugnis übertragen worden, in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit in Angelegenheiten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, des Vorläufers des dauerhaften Rettungsfonds ESM, die parlamentarischen Beteiligungsrechte wahrzunehmen. In seinem Urteil präzisierte das Bundesverfassungsgericht, dass der Bundestag bei der Ausübung des Budgetrechts die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss. Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Untergremien greift besonders tief in die grundsätzlich gleichen Statusrechte der Abgeordneten ein und unterliegt deshalb einer strengen verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Überträgt der Bundestag einem solchen Gremium einzelne der vom Bundestag zu erfüllenden Aufgaben zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung und bestehen dafür Gründe, die dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten die Waage halten, so darf die Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten nicht weiter als unbedingt erforderlich reichen. Das Gremium muss nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Verhältnis zum Plenum eingerichtet werden. Auch dürfen Informations- und Unterrichtsmöglichkeiten für die nicht beteiligten Abgeordneten nicht über das unabwendbar notwendige Maß hinaus beschränkt werden. In dem konkreten Fall sah das Bundesverfassungsgericht den Ausschluss der antragstellenden Abgeordneten von wesentlichen Entscheidungen überwiegend nicht als durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt an.

3. Informationsrechte als Grundlage parlamentarischer Mitwirkung

Nur knapp vier Monate nach der Entscheidung zum Sondergremium urteilte das Bundesverfassungsgericht über eine fundamentale Voraussetzung der parlamentarischen Mitwirkung im Prozess der europäischen Integration: Es klärte die Reichweite des Informationsanspruchs des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union. Eine Fraktion des Deutschen Bundestages hatte im Wege des Organstreitverfahrens gerügt, über die Verhandlungen um den ESM und den sogenannten Euro-Plus-Pakt von der Bundesregierung nicht ausreichend informiert worden zu sein. Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass Art. 23 GG dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union weit reichende Mitwirkungs- und Informationsrechte einräumt. Die stärkere Einbindung des Parlaments in den europäischen Integrationsprozess dient dem Ausgleich der mit der Europäisierung verbundenen Kompetenzverschiebungen im nationalen Gewaltengefüge zugunsten der mitgliedstaatlichen Regierungen. Dabei muss die Unterrichtung in der Weise

erfolgen, dass der Bundestag frühzeitig und effektiv auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss nehmen kann und nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät. Gegen diese Vorgaben hatte die Bundesregierung verstoßen, indem sie es unterlassen hatte, den Bundestag etwa durch die Weiterleitung von Vertragsentwürfen umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über die Einrichtung des ESM und den geplanten Euro-Plus-Pakt zu unterrichten. Gegenstand dieser Entscheidung war wohlgernekt lediglich der Unterrichtsanspruch des Bundestags gegenüber der Bundesregierung und (noch) nicht die Frage, ob das Grundgesetz die Beteiligung Deutschlands an dem ESM erlaubt.

Die (vorläufige) inhaltliche Auseinandersetzung mit dem ESM-Vertrag war Gegenstand des in der Öffentlichkeit mit Spannung erwarteten Urteils vom 12. September des letzten Jahres, auf das ich noch eingehen werde.

IV. Integrationsverantwortung als Aufhebung des vermeintlichen Gegensatzes zwischen Identitätswahrung und Integrationsförderung

Meine Damen und Herren, wir haben gesehen, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Begleitung des europäischen Integrationsprozesses drei zentrale verfassungsrechtliche Anliegen im Blick hat: Integrationsförderung, Identitätswahrung und demokratische Rückkoppelung. Wie kommen diese – scheinbar – teilweise gegensätzlichen Anliegen zum Ausgleich?

Die Antwort lautet: im Konzept der „Integrationsverantwortung“. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Schlüsselbegriff zum ersten Mal 2009 im Lissabon-Urteil verwendet. Das Konzept der Integrationsverantwortung trägt dem Befund Rechnung, dass völkerrechtliche Verträge ein dynamisches Regelungssystem in Gang setzen können. Dadurch werden Vertragsorgane wie die EU-Kommission und das EU-Parlament zur Setzung sekundären Rechts, beispielsweise Verordnungen oder Richtlinien, ermächtigt bzw. verpflichtet. Auch wird dadurch eine evolutive Auslegung des Vertragstextes legitimiert. Durch die fortdauernde Einbindung der nationalen Parlamente in diesen Entwicklungsprozess sollen die mangelnde Vorhersehbarkeit derartiger Vertragsentwicklungen zum Zeitpunkt der Ratifikation aufgewogen und eine demokratische Absicherung gewährleistet werden – nur so bleibt die Integration dem einzelnen Bürger auch zurechenbar.

Integrationsverantwortung bedeutet danach die dauerhafte und nachhaltige Übernahme von Verantwortung im Rahmen der europäischen Integration, also zunächst bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren, des Weiteren aber auch bei der dynamischen Vertragsentwicklung bzw. dem weiteren Verwaltungsvollzug.

Das „Lissabonner“ Konzept der Integrationsverantwortung soll das Spannungsverhältnis zwischen den verfassungsrechtlichen Anliegen der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess einerseits und des Schutzes der nationalen Verfassungsidentität andererseits bewältigen. Dabei sollte die Integrationsverantwortung keinesfalls als Einbahnstraße – hin zu mehr oder weniger Integration – begriffen werden, sondern als zweiseitiges Konzept, bei dem die wohlwollende Begleitung des europäischen Integrationsprozesses und seine rückkoppelnde, identitätswahrende Komponente ineinandergreifen.

V. Supranationaler Gerichtsverbund und Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts

Nun werden Sie fragen: Und welche Verantwortung übernimmt das Bundesverfassungsgericht für die europäische Integration? Betrachtet es vom sicheren Karlsruher Ufer aus, wie sich andere Verfassungsorgane durch die Untiefen dieses Prozesses manövrieren? Ganz im Sinne Friedrich Schillers: „Vom sich'ren Port läßt sich's gemächlich raten“? Oder begibt es sich selbst auf hohe See? Fischt es vielleicht sogar in fremden Luxemburger Gewässern?

Damit kommen wir zu den Kontrollkompetenzen des Bundesverfassungsgerichts und der Abgrenzung zum Zuständigkeitsbereich des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg. Um es vorwegzunehmen – und dies soll meine fünfte These sein: Ein Machtkampf zwischen dem BVerfG und dem EuGH steht nicht ins europäische Haus. Das Verhältnis zwischen den beiden Gerichten ist keines der Über-/Unterordnung. Vielmehr geht es um eine Verantwortungsteilung und Zuordnung in einem komplexen Mehrebenenverbund, in dem das BVerfG den europäischen Integrationsprozess aus verfassungsrechtlicher Sicht begleitet, während der EuGH seine Prüfung allein am Maßstab des Unionsrechts vornimmt. Damit dies trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten und Prüfungsmaßstäbe der beiden Gerichte gelingt, haben sie Techniken entwickelt, die den Gedanken Eigenständigkeit, Rücksichtnahme und Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln gleichermaßen Rechnung tragen. Dieses Zusammenspiel vollzieht sich in einem Verbund europäischer Verfassungsgerichte, in den außerdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und die anderen nationalen Verfassungsgerichte eingebunden sind.

Lassen Sie mich Ihnen im Folgenden einige zentrale Strategien aufzeigen, mit denen das BVerfG und der EuGH in diesem Verbund arbeitsteilig zusammenwirken.

1. Vorrang des Unionsrechts

Den Ausgangspunkt bilden die Besonderheiten des hohen Integrationsgrades der Europäischen Union, die mit dem Begriff der Supranationalität weiterhin treffend umschrieben werden. Als deren Kriterien und Kennzeichen seien nur die Eigenständigkeit des Unionsrechts und dessen unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten ohne Dazwischentreten eines nationalen Bestätigungsaktes hervorgehoben; diese Kriterien hat der EuGH in der wegweisenden Entscheidung van Gend/Loos herausgearbeitet, die vor wenigen Tagen den 50. Geburtstag ihrer Verkündung feierte.

Angesichts der unmittelbaren Wirksamkeit des Unionsrechts sind Kollisionen zwischen diesem und dem innerstaatlichen Recht naturgemäß nicht ausgeschlossen. In der europäischen und nationalen Rechtsprechung besteht – von unterschiedlichen rechtsdogmatischen Begründungen abgesehen – grundsätzlich Einigkeit darüber, dass dem Unionsrecht Vorrang vor dem nationalen Recht zukommt; dies wurde auch in einer Erklärung zum Vertrag von Lissabon deklaratorisch bekräftigt. Die Verpflichtung der (nationalen) Fachgerichte, dem Unionsrecht Vorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht einzuräumen, wird prozedural durch das Vorlageverfahren gemäß Art. 267 AEUV abgesichert. Dieses Verfahren ermöglicht dem Gerichtshof die Wahrung der einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts. Das Bundesverfassungsgericht steht in diesem fruchtbaren und intensiven Jurisdiktionszusammenspiel nicht abseits, sondern sorgt dafür, dass die Einhaltung der Vorlagepflicht einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt. Verletzt ein deutsches Gericht seine unionsrechtliche Vorlage-

pflicht in offensichtlich unhaltbarer Weise, verstößt es (auch) gegen deutsches Verfassungsrecht, weil den Verfahrensbeteiligten der von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte gesetzliche Richter vorenthalten wird. Dieser Grundrechtsverstoß kann mittels der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden.

2. Grundrechtsschutz in der Europäischen Union

Welcher Strategie bedient sich nun aber das BVerfG angesichts dieses Vorrangverhältnisses, um zu gewährleisten, dass auf der Ebene des Unionsrechts ein adäquater Grundrechtsschutz gewährleistet wird? In seiner berühmten Solange-I-Entscheidung aus dem Jahr 1974 hatte sich das BVerfG noch vorbehalten, Gemeinschaftsrecht, heute sprechen wir von Unionsrecht, an den Vorgaben des Grundgesetzes zu messen, solange die Europäische Gemeinschaft nicht über einen dem Grundgesetz adäquaten Grundrechtskatalog verfügt. Dabei will ich auf eines besonders hinweisen: Indem das Bundesverfassungsgericht die Geltung der Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes auf den Bereich des europäischen Rechts erstreckt, bringt es einmal mehr sein Selbstverständnis als Bürgergericht zum Ausdruck.

Der EuGH hat diese Herausforderung angenommen und den Grundrechtsschutz seit Anfang der 1970er-Jahre konsequent ausgebaut. Unter dem Eindruck dieser Grundrechtsjudikatur sah das BVerfG im Solange-II-Beschluss aus dem Jahr 1986 seine frühere Forderung aus der Solange-I-Entscheidung als in der Sache erfüllt an. Nun übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nur dann aus, wenn nicht mehr sichergestellt ist, dass im Hoheitsbereich der Europäischen Union ein dem Standard des Grundgesetzes im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Angesichts des erreichten Grundrechtsstandards in der Europäischen Union erscheint es unwahrscheinlich, dass diese Zulässigkeitschürde je genommen werden könnte.

3. Identitätskontrolle und Ultra-vires-Kontrolle

Eine weitere Prüfungskompetenz nimmt das Bundesverfassungsgericht schließlich im Wege der bereits erwähnten Identitätskontrolle wahr. Sie stellt das prozessuale Gegenstück zum Schutz der Verfassungsidentität des Grundgesetzes dar. Davon ist wiederum die Ultra-vires-Kontrolle unterschieden.

Bereits im Maastricht-Urteil aus dem Jahr 1993 behielt sich das Gericht die Prüfung vor, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen. Diese Ultra-vires-Kontrolle darf – worauf das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil hingewiesen hat – nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden. In der Honeywell-Entscheidung vom 6. Juli 2010 hat das Bundesverfassungsgericht das Gebot der Europarechtsfreundlichkeit weiter präzisiert. Danach ist zum einen vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts dem Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben. Zum anderen kommt eine Ultra-vires-Kontrolle nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe offensichtlich ist und zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt. Hier zeigt sich einmal mehr, dass das BVerfG nicht einen Konfrontationskurs mit dem EuGH ansteuert, sondern eine Kooperation anstrebt.

VI. Die europäische Staatsschuldenkrise als Herausforderung für die Verfassungsgerichte der EU-Mitgliedstaaten

Meine Damen und Herren, dem Sohn dieser Stadt und großen Europäer Helmut Schmidt wird der Ausspruch zugeschrieben: „In der Krise beweist sich der Charakter.“

Dies leitet über zu meiner sechsten und letzten These: Gerade in der jetzigen Krise hat sich gezeigt, wie robust die verfassungsrechtliche Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts ist. So gelang es dem Bundesverfassungsgericht zuletzt mithilfe der vorhandenen Maßstäbe rechtlich wie tatsächlich komplexe Phänomene wie den ESM-Vertrag und den Fiskalvertrag in den Griff zu bekommen. Es setzte seine Rechtsprechung zur europäischen Integration konsequent fort und knüpfte an die oben besprochenen Entscheidungen zur Griechenlandhilfe, zum Sondergremium und zu den Informationsrechten des Bundestags an.

1. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 zur Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalvertrags

Mit Urteil vom 12. September 2012 entschied das Bundesverfassungsgericht über mehrere Anträge, die darauf gerichtet waren, dem Bundespräsidenten im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, die Zustimmungsgesetze zum ESM-Vertrag und zum Fiskalvertrag auszufertigen. Das Bundesverfassungsgericht lehnte die Anträge aufgrund einer summarischen Prüfung im Wesentlichen als unbegründet ab.

Im Mittelpunkt der Entscheidung steht die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum ESM-Vertrag. Dieses Gesetz trägt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestags im Wesentlichen Rechnung. Für die Ratifikation stellte das Bundesverfassungsgericht aber zwei Bedingungen auf. Erstens muss völkerrechtlich sichergestellt sein, dass durch die im ESM-Vertrag normierte Haftungsbeschränkung sämtliche Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus diesem Vertrag der Höhe nach auf ihren Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM (190.024.800.000 Euro) begrenzt sind; dabei darf keine Vorschrift des Vertrages so ausgelegt werden, dass ohne Zustimmung des deutschen Vertreters in den Gremien des ESM höhere Zahlungsverpflichtungen begründet werden. Auf diesem Weg wird der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die haushaltsmäßigen Belastungen klar und abschließend festzulegen, genügt.

Und zweitens ist völkerrechtlich sicherzustellen, dass die Regelungen über die Unverletzlichkeit der Unterlagen des ESM und die berufliche Schweigepflicht der Organmitglieder des ESM einer umfassenden Unterrichtung des Bundestags und des Bundesrats nicht entgegenstehen.

Um die Gefahr eines deutschen Stimmrechtsverlusts auf Ebene des ESM auszuschließen, muss der Bundestag zudem haushaltsrechtliche Vorkehrungen dafür treffen, dass die deutschen Anteile am Stammkapital des ESM jederzeit fristgerecht und vollständig einbezahlt werden können.

Zum Zwecke der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vereinbarten die Parteien des ESM-Vertrags in der Folge eine Erklärung zur Auslegung der entsprechenden Artikel. Daraufhin trat der ESM-Vertrag am 27. September 2012 mit der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde in Kraft. Der Fiskalvertrag, der die Vertragsparteien zur Einführung einer Schuldenbremse verpflichtet, ist ebenfalls mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Da das Völkerrecht unter bestimmten Umständen die Möglichkeit eines einseitigen Austritts aus einem Vertrag eröffnet, tritt keine irreversible Bindung an eine be-

stimmte Haushaltspolitik ein. Soweit einige Beschwerdeführer gegen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank zur Euro-Rettung, insbesondere den Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt, einwandten, diese überschritten als sog. ausbrechende Rechtsakte den Ermächtigungsrahmen der deutschen Zustimmungsgesetze zu den Unionsverträgen, bleibt ihr Feststellungsantrag einer Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten.

2. Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Europarechtskonformität des ESM (Pringle)

Und was machen die anderen Gerichte des europäischen Gerichtsbundes? Die juristische Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit des ESM ist geradezu paradigmatisch für das Zusammenspiel der Gerichte in einem Mehrebenensystem. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens des Supreme Court of Ireland in dem Verfahren des irischen Parlamentsabgeordneten Pringle befasste sich Ende des letzten Jahres nun der EuGH mit der Europarechtskonformität des ESM-Vertrags.

Insbesondere wollte der Supreme Court klären lassen, ob ein Mitgliedstaat befugt ist, einem Abkommen wie dem ESM-Vertrag beizutreten. Herr Pringle hatte unter anderem gerügt, der Beschluss des Europäischen Rates zur Ergänzung des Art. 136 AEUV um eine Vorschrift, die die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus ermöglicht, verstoße inhaltlich gegen Unionsrecht. Er sei z.B. mit dem in Art. 125 AEUV verankerten Verbot der Haftungsübernahme eines Mitgliedstaates für einen anderen Mitgliedstaat (sog. Bail-out-Verbot) unvereinbar. Der EuGH hat im sogenannten beschleunigten Verfahren mit Urteil vom 27. November des letzten Jahres die Rettungspolitik der Mitgliedstaaten „durchgewunken“ und dabei, was selten vorkommt, in dem aus allen 27 Richtern bestehenden Plenum entschieden. Nach Auffassung des EuGH ist die Gewährung einer Finanzhilfe aufgrund eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM dann mit dem Bail-out-Verbot in Art. 125 AEUV vereinbar, wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebietes unabdingbar ist und strengen Auflagen unterliegt. Diese Anforderungen sah der EuGH in dem vorliegenden Fall als gewährt an.

E. Fazit

Damit komme ich zum Schluss: Meine Damen und Herren, es ist insbesondere seit dem Lissabon-Urteil im Jahr 2009 immer wieder behauptet worden, das Bundesverfassungsgericht nehme der europäischen Integration den Wind aus den Segeln, verteidige beharrlich aufgrund eines überholten Nationalstaatsverständnisses die Souveränität der Bundesrepublik und strebe eine Totalaufsicht über europäische Organe einschließlich des Europäischen Gerichtshofs an.

All diese Äußerungen verkennen, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie wir gesehen haben, sowohl Elemente der Bewahrung der nationalen Verfassungsidentität als auch der Förderung des europäischen Integrationsprozesses enthält. Das Konzept aus Integration und Identitätswahrung ist dabei kein abwehrendes und retardierendes Element im Integrationsprozess. Vielmehr stellt es eine positive Erfolgsbedingung, ja eine tragende Säule im großen europäischen Haus dar. Denn: Solange ein europäischer Bundesstaat politisch nicht gewollt ist, sichert erst die produktive Rückkopplung über die unterschiedlichen nationalen Rechtssysteme die dauerhafte Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses in den Mitgliedstaaten, die bis auf Weiteres das Fundament der Europäischen Union bilden. Integration und Identität be-

dingen sich also gegenseitig. Sie sind zwei Seiten derselben Medaille, zwei verfassungs- und unionsrechtlich zu schützende Werte, deren Bewahrung und Förderung ineinandergreifen.

Kehren wir also zurück zu unserer Ausgangsfrage: Quo vadis, Europa? Über die Zukunft Europas und die richtige ökonomische Strategie zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise entscheiden nicht das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und auch nicht der Europäische Gerichtshof in Luxemburg. Das ist Aufgabe der Politik.

Die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts besteht im Rahmen des Integrationsprozesses allein darin, die Verfassung zu schützen. Unser Grundgesetz gibt aber auch in der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise den Handlungsrahmen vor. Zu den Errungenschaften des modernen demokratischen Verfassungsstaates gehört die Einsicht, dass politische Machtentfaltung zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger der Bindung an grundlegende Spielregeln in Form einer Verfassung bedarf und dass die Einhaltung dieser Regeln am besten über die Kontrolle durch ein unabhängiges Gericht gewährleistet werden kann.

Mag auch unklar sein, wie der Integrationsprozess in den nächsten Jahren genau verläuft, ist eines jedoch gewiss: Nur als demokratisch legitimierte Rechtsgemeinschaft hat Europa eine Zukunft!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. ■