





Wie gewonnen, so zerronnen

Auf dem Weg nach Europa gehen alle Grundrechte verloren,
die den Bürger als »Souverän« begreifen

Mit den Mitteln der Political Correctness ist dem Zustand in Europa nicht beizukommen. Die gängige Unterscheidung zwischen Europa-Befürwortern, die nach vorne schauen, und Euro-Skeptikern, die dem Gestern verhaftet sind, führt in die Irre. Sie erklärt weder, warum die Bürger mit Europa fremdeln, noch will sie wahrhaben, dass eben diese Bürger (in ihrer Eigenschaft als »Souverän«) eine verfassungsrechtliche Größe darstellen, die jeder weiteren Integration im Wege steht. Ein Faktum, über das zu reden lohnt.

Wer das allerletzte Wort haben wird, ist noch nicht ausgemacht: Karlsruhe oder Luxemburg – das Bundesverfassungsgericht, das bisher immer das letzte Wort hatte, oder der Europäische Gerichtshof, der es wohl gerne hätte? Der Streit schwelt vor sich hin. Aktueller Testfall ist Mario Draghis Ankündigung, die Europäische Zentralbank (EZB) werde Anleihen maroder Staaten notfalls in unbegrenzter Höhe ankaufen. Welches Gericht, so die Milliardenfrage, entscheidet verbindlich, ob der EZB-Präsident mit dieser Zusage übers Ziel hinausgeschossen ist?

Das Ausloten der Kompetenzen hat eine sichtbare und eine unsichtbare Seite. Die eine zeigt sich in Medienberichten über den Kampf um die Deutungshoheit, die andere bleibt im Hintergrund. Was den Blick dafür verstellt, dass dort fundamentale Grundrechte zur Disposition stehen. Der Bürger dürfe niemals, so das Bundesverfassungsgericht, zum Objekt staatlichen Handelns herabgewürdigt werden. Ein hoher Anspruch, der schon auf nationaler Ebene nur schwer zu erfüllen ist, im fernen Europa wird er zum unerreichbaren Ideal.

Ein Rückschritt. Dank Karlsruhe ist das Wortspiel von der »Rechtsfremdheit des Volkes« und der »Volksfremdheit des Rechts« langsam in Vergessenheit geraten. Das Gericht hat den »Souverän« ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Aus dem deutschen Untertan, der blind

gehört, wurde ein Citoyen, der Respekt fordert. Der »Leibhaftige« mauserte sich zum Missvergnügen der Regierung zu einem ernsthaften Prozessgegner in Sachen Europa – erst beim Lissabon-Vertrag, dann beim »Rettungsschirm« und nun bei der Frage nach den Grenzen der EZB. Dazu ergingen drei Urteile, in denen der Zweite Senat unter Vorsitz von Präsident Andreas Voßkuhle ausführlich die Rolle des Souveräns im Staatsgefüge beschreibt.

Der Souverän nimmt Gestalt an

Das Gericht stellt eine Verbindung her zwischen den Artikeln 20, 38 und 79 des Grundgesetzes. Einer liefert das Stichwort für den nächsten. Nach Artikel 20 geht »alle Staatsgewalt vom Volke aus«, sie wird »in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt«. Artikel 38 verbürgt das Wahlrecht, aus dem das Gericht die Klagebefugnis des Bürgers herleitet. Beide Vorschriften, im Kontext gelesen, definieren den Souverän, den manche Politiker am liebsten als juristische Kunstfigur und damit als *Quantité négligeable* abtun möchten. Doch das Gericht erkennt eine Person aus Fleisch und Blut; der Wahlberechtigte ist der Souverän, der durch die »Ewigkeitsgarantie« in Artikel 79 den unabdingbaren Schutz des Grundgesetzes genießt.

Selbst wenn das Gericht, wie Kritiker argwöhnen, diese Konstruktion gesucht haben sollte, um in Europa mitreden zu können – Nutznießer sind Deutschlands Bürger. Auch die Ironie, Karlsruhe fürchte den Bedeutungsverlust, ist wohlfeil. Wenn das Gericht an Bedeutung verliert, dann die Bürger mit ihm.

Der Zweite Senat kam mit seinen Schlussfolgerungen zumindest den Politikern ins Gehege, die Selbstzweifel nicht kennen. Tenor: »Artikel 38 des Grundgesetzes schützt die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt.«¹ Konkret: Dieser Substanzverlust entsteht »durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen.«

Primat des Bundestages

Da wird das Primat des Bundestages bekräftigt, doch die Parlamentarier müssen immer wieder zum Jagen getragen werden. Aus Karlsruhe kommt ständig die Ermahnung: Die Abgeordneten hätten nicht nur Mitwirkungsrechte, sondern auch Mitwirkungspflichten. Oder anders: Sie sollen EU-Gesetze nicht einfach regierungsfremd durchwinken. Der mangelnde Elan dürfte mit dem Selbstverständnis der deutschen Parlamentarier zusammenhängen. Laut Grundgesetz sind sie »an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen«. Doch statt diese Rechte wahrzunehmen, beugen sie sich widerspruchslos der Fraktionsdisziplin, die das Handeln der Regierung abschränkt.

Der ehemalige CSU-Abgeordnete Gauweiler war da eine rühmliche Ausnahme. Ihm ist, neben anderen, zu verdanken, dass die Kontrolle der Regierung, bei der das Parlament ausfiel, in Karlsruhe nachgeholt wird. Eine Schar von unzufriedenen Bürgern setzte die Grundsatzprozesse in Gang. Drei Verfahren, drei Urteile, ein Tenor: »Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar.«²

Ob Europa auf Dauer gelingt, hängt von einer zentralen Frage ab: Lässt sich das Gemeinschaftsrecht mit der nationalen Souveränität vereinbaren? Unter dem Dach des Grundgesetzes ist der Bürger einer Rechtsprechung unterworfen, die er selbst legitimiert hat. Er wählt die Abgeordneten des Bundestages in »freier, gleicher und geheimer Wahl«, die wiederum wählen die obersten deutschen Richter, die Verfassungsrichter sogar mit Zweidrittel-Mehrheit. Urteile »im Namen des Volkes« machen da überhaupt erst Sinn.

Keine »gleiche« Wahl

In Europa dagegen nimmt der Bürger an keiner »gleichen« Wahl teil. Die abgegebenen Stimmen haben nicht den gleichen Erfolgswert; die Stimme etwa des maltesischen Wählers ist dreizehnmal mehr wert als die des deutschen. Ein deutscher EU-Abgeordneter repräsentiert 850 000 Bürger, der maltesische 65 000. Die Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs werden nicht gewählt. Jeder Mitgliedsstaat entsendet, unabhängig von seiner Größe, einen Richter, den die jeweilige Regierung benennt. Bei diesem Arrangement kommt der Bürger, der

Souverän, gar nicht mehr vor. Er hat die EU-Richter, anders als die Verfassungsrichter, niemals legitimiert.

Mit der EZB, über die nun die beiden konkurrierenden Gerichtshöfe befinden müssen, verbindet ihn nichts. Zu der Bank, deren Beschlüsse in sein Leben eingreifen, etwa seine Altersvorsorge empfindlich berühren, hat der Bürger nur eine ganz schwache Beziehung – über Jens Weidmann. Der Bundesbankpräsident sitzt (als einer von 24) im »Rat« der EZB, wo solche weitreichenden Entscheidungen getroffen werden (und wird dort oft überstimmt). In diesem Gremium sind alle Länder schematisch gleich. Deutschland ist mit 27 Prozent haftenden Kapitals an der Bank beteiligt, Malta, Zypern und Estland gemeinsam mit einem halben Prozent. Alle vier haben unterschiedslos eine Stimme.

An anderer Stelle erweist sich die Vielfalt Europas als Segen. So hat sich der Straßburger »Gerichtshof für Menschenrechte«, ebenfalls multinational besetzt, große Verdienste erworben. Die Rechtsprechung profitierte von den Erfahrungen aus unterschiedlichen Rechtssystemen. Ein Querschnitt, der Gutes bewirkt, wenn es um individuelle Bürgerrechte geht.

Auch manches deutsche Urteil hielt da nicht stand – vor allem die Rüge für die »überlange Verfahrensdauer« deutscher Prozesse war verdient. Selbst der »Europäische Gerichtshof«, der lange in dem Ruf stand, besonders zahm zu sein, zeigt neuerdings manchmal Flagge. Die mutigen Urteile zur Vorratsdatenspeicherung und zu Google lassen hoffen.

Lincoln stand Pate

Solche Konkurrenz belebt den Diskurs. Doch sie ist außen vor, wenn es um die Souveränität geht. Da gilt eher der klassische Satz Abraham Lincolns: »Demokratie ist Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk.« Eine bessere als diese – ebenso schlichte wie präzise – Definition gibt es nicht. Der Gedanke schimmert durch, wenn das Verfassungsgericht von »repräsentativer Volksherrschaft« spricht³ oder die »Achtung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes« einfordert,⁴

Lincolns Satz wirft die Frage nach dem Selbstverständnis der EU auf. Die Union hat kein Volk, keine gemeinsame Sprache und keine gemeinsame Kultur, nur eine gemeinsame Währung und ein Parla-