

Christian Gellinek

Deutschland im Staatenverbund



PETER LANG
EDITION

I. Einleitung. Die kooperative Europäische Union nach der Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland

Wir sollten es wissen: Deutschland ist kein deutsches Land, sondern ein deutschsprachiger Bundesstaat. Seine gegliederte Regierungsform wird im Grundgesetz geregelt. Dieses Grundgesetz ist kein nationales „Grundbuch“, sondern eine, Anpassungen unterworfen, juristische Landkarte auf einer Projektion. Sie kann in verschiedenen Maßstäben gedruckt und auch in amerikanischer Übersetzung gelesen werden. Diese ständig angepasste Navigationskarte der Nation verfasst eine bestimmbare Lage und gibt ihr einen politischen Kurs vor. Während man eine Urkunde an die Wand hängen kann, ist eine solche handwerkliche Anstrengung hier nutzlos; sie verträgt auch keinen Goldschnittrahmen. Auf dem Kartentisch müssen vielmehr ständig Kurskorrekturen vorgenommen, und diese auf der Fahrt eingetragen werden. Hier wird ein Lotsendienst vorzuführen versucht. Erwägenswert, ob eine Verfassung, die mehrere Projektionen erlaubt, ja herausfordert, auch wie eine juristische Partitur verstanden und vom Blatt gespielt werden könnte? Die Uraufführung fand 1949 zaghaft statt. Vierzig Jahre später machte die Wiedervereinigung als Einstaatlichung der abermals zu Ländern umgewidmeten Verwaltungsgebiete der absterbenden DDR mit den bundesrepublikanischen Ländern aus der gesamten Bundesrepublik eine verjüngte <Partitur> von Deutschland. Sie wird gegenwärtig von einer Bundeskanzlerin dirigiert. Erfreulicherweise ertönt beim <Anhören> keine Kakophonie, sondern ein neues Orgelspiel der Demokratie, das dort, wo „sich Musik aufbaut zu geistigen Räumen“, heute besser klingt als das alte vorher.

Ein ergrauter Emeritierter möchte bei diesem Spiel noch einmal die Zimbelregister ziehen und weil die Jungen und Alten nach Hermann Hesse „die Gesetze nicht mehr kennen“, die Stimmdynamik des deutsch-europäischen Verfassungsrechts wiederfinden, also Das heraushören und notieren, was schon Viele versucht haben. Ob mit verständlichem Ténor, bleibt darzustellen. Der Verfasser knüpft dabei an sein Erinnerungsvermögen an. Von 1953 bis 1955 nahm er fünf Semester lang teil am staatstheoretischen Seminar des verehrten Staats- und Kirchenrechtslehrers Professor Rudolf Smend (1882-1975) und empfing an seiner *alma mater* in Göttingen eine Grundausbildung in der Politikwissenschaft, die damals zum öffentlichen Recht gehörte und machte auch Seminarscheine, die nicht trogen, sondern ihn in die Zulassung an eine amerikanische Graduate School trugen.

An sich hätte er bei Smend über Bismarcks Annexionsbegründung als einen Teilaspekt der Bismarck'schen Reichsverfassung promovieren sollen. Ein „Celler Unfall“ verhinderte das und hatte den <Cell-Gefallenen> fünfundzwanzig Jahre nach Kanada und den Vereinigten Staaten verschlagen. Als er sich nach erfolgter Sabbatical-Habilitation in Basel bei dem in dieser Stadt geborenen hochbetagten Professor Smend im Frühjahr 1975 zurückmeldete, wurde ihm gütig gratuliert und er somit in den Club alteuropäischer Hochschullehrer aufgenommen, was ihm eine akademische Spätaussiedlung, die 1987 stattfinden konnte, nach Münster bescherte.

Im Geiste Rudolf Smends will daher diese Studie und Ablegerin mehrerer Lehrveranstaltungen in Münster und in Vechta praktisch und undogmatisch in lesbarer Form das politische Zusammenleben in der neuen Bundesrepublik Deutschland registrieren. Das folgende politologische <Werkstück> untersucht das Verfassungsrecht im Sinne Rudolf Smends und der Smend-Schule, weitergeführt hauptsächlich durch Professor Wilhelm Hennis (1923-2012), als ein Integrationsdokument, das sich auf grundrechtliche soziale

Errungenschaften beruft. Es bezieht auch wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein.

Statt aber allein die Funktionsweise der deutschen Demokratie in der modernen Bundesrepublik zu erforschen, soll es hier undogmatisch auf das Erkennen der politischen Prozesse ankommen und sie ins Zentrum der Betrachtung rücken. Diese Sichtrichtung ist <behavioristisch> ausgerichtet, eine zweite modellhaft theoretisch. Der erste Ansatz geht vom Text als Grundlage aus, der zweite leitet daraus eine rationale Entscheidungshilfe ab. Die erste Betrachtungsweise stellt Werturteile nicht in Abrede, die zweite analysiert vorzugsweise Faktoren. Eine zu weite Trennung beider Ansichten würde jedoch zu Gelehrtingeschwafel führen oder eine Art steriler Flachschild-Politologie. Verfassungsrecht entschlüsselt meines Erachtens das eigentliche Regiertwerden und die Verwaltung eines Volkes nur dann, wenn es sein gesellschaftliches Zusammenleben verbindlich festzuhalten wünscht. Aufgrund längerer Lehrerfahrung in Nordamerika steht Verf. auf dem Standpunkt, daß der Auslegung eines Gesetzes geholfen wird, wenn man es nicht unübersetzt belässt, sondern eine Übersetzung mitversteht und mithört. Die Auftragsübersetzung des Bundesjustizministeriums ins Amerikanische auf dem Stand von 2010 kann deutschen Verfassungsjuristen behilflich sein.

Zum Verständnis des Verfassungshintergrunds diene zusätzlich ein Übersicht verschaffender Vergleich mit der Weimarer Reichsverfassung. Diese abgekürzt designierte WRV

- rückte die angebliche Volkssouveränität durch Volksbegehren, -abstimmungen und -entscheide zu sehr in den Mittelpunkt
- machte den nicht-demokratischen Reichspräsidenten zum Oberbefehlshaber einer noch nicht demokratischen Armee in einer gefährlichen Krisenzeit
- verwandelte seine Notverordnungen in Sargnägel des Zweiten Reichs

- schwächte die staatliche Ordnung durch eine zu weit gehende Autonomie der Länder
- stärkte die Legislativaufgaben des Reichstags zu sehr und überfrachtete damit wichtige Exekutivaufgaben
- deklassierte in seinem Rechtskatalog bestimmte Grundrechte, z. B. zum Schutz gegen wirtschaftliche <Aufsaugung> und deklarierte gewisse Grundpflichten des Staates zu einer einseitigen „gesellschaftlichen Tüchtigkeit“ bei der Erziehung des Nachwuchses
- breitete gegen den Reparationsdruck der Alliierten eine trotziges Gemeinschaftslehre aus
- führte einen bleibenden Fortschritt durch Wahlrecht und Wählbarkeit der Frauen ein
- verteilte die Bildungspflicht auf mehrere Verwaltungsebenen, die im GG wieder zur Ländersache reduziert wurde.

Im Vergleich dazu stellt das GG eine andere Gliederung voran für eine Menschengeneration, deren Lebenserwartung verlängert und um Pflichten entlastet wurde, die der Staat Bundesrepublik übernahm, und deren <basic laws> unumkehrbar gestärkt wurden. Spiegelbildlich zu dieser Grundrechtserweiterung reduzierte sich, was Pflichten angeht, die Stellung des Bundespräsidenten vom 2. Platz der WRV auf den 5. Platz im GG. Entsprechend weniger hat der Bundespräsident verfassungsrechtlich zu sagen. Spricht die WRV in ihrem Zweiten Teil vom Gemeinschaftsleben, so definiert das weiser gewordene Grundgesetz, schärfer formulierend, ein Bündel von Gemeinschaftsaufgaben. Denn an seiner Hauptgemeinschaftsaufgabe ist Weimar bekanntlich gescheitert. Der heroisch posierende, Reichspräsident, Reichskanzler und Führer hatte 1944 verkünden lassen, er wolle das Rumpfreich „heroisch“ „retten“. Diese Binnenverteidigung misslang, stattdessen gelang die Befreiung von außen. Die beiden höchsten Ämter im Staate blieben ab 1949 weit voneinander getrennt. Heute repräsentiert der Bundespräsident die ganze Republik, während der Bundes-

kanzler die Richtlinien – ironischerweise ein militärhistorischer Begriff – der Politik bestimmt. Jedoch waren nicht alle Bestimmungen der WRV demokratiegefährdend, sondern manche, z.T. noch ältere Verfassungsteile „flossen in das Grundgesetz ein.“ Insofern ist Bonn wirklich nicht Weimar geworden, weil darin ein Stück weit <Frankfurter Paulskirche> als Verfassungsutopie erhalten geblieben ist. Das deutsche Verfassungsrecht ist älter als das <Deutsche Reich> formal. Die nächste Erneuerungsetappe Deutschlands bildet die Vereinigung der DDR mit der BRD. Eine Gemeinsame Verfassungskommission empfahl, „mehr Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn“ in den Grundtext aufzunehmen. Aber diese althergebrachte, hausbacken klingende Aufforderung „wurde nicht in das Grundgesetz aufgenommen.“

Durch den gleichzeitig erfolgenden Beitritt und eine Wiedervereinigung zweier deutscher Staaten, die für einander nicht Ausland waren, wurde sowohl eine staatliche Einheit hergestellt als auch der Beitritt der DDR zur BRD wirksam. Das war verfassungstheoretisch möglich und verfassungspraktisch machbar, weil die beitretende DDR deutschlandruhes <Inland> geblieben war. Durch den Akt der Einigung schieden abweichende Standpunkte rückwirkend aus. Dieser staatspolitische Akt mit völkerrechtlicher Wirkung bestätigte die Auffassung, daß das Deutsche Reich zwischen 1945 und 1990 nicht <untergegangen> war, sondern immer einen inneren Fortbestand in sich weitergetragen hatte. Das Bundesverfassungsgericht, das sich in seiner Entscheidung BVerfGE 36, 16 dieser Ansicht anschloss, bahnte jener europapolitischen Veränderung den Weg, auf dem das GG eine erweiterte Geltung und Zuständigkeit bekam und, beitriffsbedingt, geändert werden konnte und durfte.

War es ursprünglich die politische Auffassung der Bundesregierung, durch den Beitritt zur Europäischen Union die Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit wachzuhalten und vielleicht irgendwann einmal zu ermöglichen, so musste es jetzt aus Eigeninteresse um eine Erweiterung des neuen Europas gehen, das

ebenfalls <wiedervereinigt> wurde. Sicherte die Mitgliedschaft der BR in der Europäischen Union bis hierher den Platz Deutschlands in Westeuropa, so funktionierte der neu alte vereinheitlichte Staat dynamischer und transportierte die grundgesetzliche Gewaltenteilung ein Stück weit, wie wir noch sehen werden, in Richtung einer <innereuropäischen>. Der Vertrag über die Europäische Union von Maastricht 1993, den die zwölf europäischen Kernländer abschlossen und ratifizierten, sollte einerseits die gekräftigte und zahlungsbereitere BRD langfristig einbinden und andererseits die Rolle der zwölf staatlichen Regierungen potenzieren. Die wichtigsten Ziele dieses Vertrags von Maastricht in unserem Zusammenhang setzen einen Gemeinschaftsprozess in Gang, um

- „die europäische Integration auf eine neue Stufe zu heben“
- „die Teilung des europäischen Kontinents zu überwinden“ und „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“
- „den Entschluss, eine Währungsunion zu errichten“ im Euro-raum zu verwirklichen
- „eine gemeinsame Unionsbürgerschaft für die Staatsangehörigen ihrer Länder einzuführen“
- „die Freizügigkeit < – > zu fördern“.
- Das Schlagwort, unter dem man dieses Gesetz über eine zukünftige europäische Zusammenarbeit stellen darf, ist das einer staatenverbindenden Kooperation.

1.0 Durch die mehreren Stufen vollzogene Europäische Vereinigung hat sich die europäische Zielbestimmung den Anblick einer Wagenburg gegeben. „Die spezifische Substanz des Staates“, die bis 1991 gegolten hatte, hat sich nach der neuen Staatenzielbestimmung von 1992 ab entschieden geändert. An dieser Stelle muss jetzt geprüft werden, ob und wie die vorherige mit der jetzigen gesellschaftspolitischen Ordnung „unter Achtung ihrer Traditionen“ zusammenpasst. Dürfen wir überzeugt sein anzunehmen,

daß die neu-alte gemeineuropäische <Heimat> wieder sichtbar wird? Jetzt kommt es auf den Durchblick an: „Die Ordnung ist nichts, das Ziel ist alles“ (W. Hennis); wobei Verf. das „nichts“ in „sekundär“, und „das Ziel“ in „das Erreichbare“ abwandeln und somit einordnen möchte. Politik ergreift als bewusste Unter- und Überordnung von Prioritäten staatsgeeignete Maßnahmen und darf nicht in „Vielversessenheit“ ausarten. Wen erfreuen nicht die in den Einzelländern mit künstlerischer Gediegenheit geprägten Euronoten und Euro Münzen (unter Beachtung ihrer Kultur auf der Rückseite) im Zahlungsverkehr? Wer heißt die gefallenen Binnengrenzen als Erleichterung beim Verkehr nicht willkommen? Nun sind die Europäer wie auf Vogellinien reisebereit.

Dieser Maastrichter Vertrag stellt die gewonnene Europäische Union auf drei Säulen, die der Vertrag von Lissabon umbauen und ergänzen und damit überwinden wird: erstens, die Europäische Gemeinschaft selbst, zweitens, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, und drittens, die Organisation einer engeren Polizei- und Justiz-Zusammenarbeit. Diese drei Säulen sind übereinander vermauert und untereinander verbunden, und zwar erstens, durch Vereinheitlichung, und zweitens, durch festere Stabilisierung, und drittens, durch Konversion und Ergänzungen. Die wichtigsten Mittel bilden dabei der Euro als gemeinsame Währung und die Unionsbürgerschaft mit ihrem Pass. Diese <Versäulung> wurde durch das Prinzip der Einstimmigkeit gefestigt. Das Urteil BVerfGE 89, 155 billigte diesen komplizierten Vertrag 1998 als mit dem Grundgesetz vereinbar, machte jedoch „den deutschen Gesetzgeber, wie er sich die Legitimation dieses Staatenverbundes vorstellte“ aufmerksam und ermunterte ihn gleichzeitig, ein diesbezügliches Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Inzwischen ist die Anzahl der ursprünglich sechs Gründerstaaten von 1952 über zwölf und schließlich 27 im Jahre 2007 gestiegen. Leider fehlt Norwegen. Die EU stellt einen eigenen Haushalt auf und bewilligt ihn parlamentarisch, kann internationale Verträge schließen, spricht auf vierundzwanzig verbindlichen Sprachen Recht am Europäischen

Gerichtshof in Lëtzebuerg-Stadt/Luxembourg, trifft erforderliche Grundsatzentscheidungen durch Abstimmung im Europaparlament hauptsächlich in Straßburg/Strassbourg und verwaltet Europa weiterhin durch einen Rat und die Kommission von Brüssel/Bruxelles aus. Schließlich überwacht sie ihre eigene € Währung durch Behörden der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main.

1.1 Dieser Maastricht Vertrag von 1992 hat den Charakter einer mitglieds-europäischen Verfassung. Sie wurde von den Mitgliedsparlamenten auf abweichenden Zustimmungswegen und auch zu verschiedenen Zeiten angenommen. Die öffentliche Meinung der europäischen Mitgliedseinwohner fiel uneinheitlich aus. Hinter diesen Verzögerungen verbirgt sich das Problem der gewandelten Öffentlichkeit und ein Transfer von Zuständigkeiten. Drei <Verfassungstheoretiker> haben sich vorausschauend und nachfolgend damit näher beschäftigt, Rudolf Smend, sein Schüler, Wilhelm Hennis und der ehemalige Theodor Adorno Assistent, Professor Jürgen Habermas, heute ein berühmter Sozialphilosoph. Nach Smend war das Verfassungsrecht von damals eine geistige und politische Kraft und insofern auch eine materiale Macht des „Rechten und Guten“: „Die Integration ist das Grundprinzip der Verfassung“; und damit wäre die Maastrichter Verfassung, mit der auch umgekehrt das Grundgesetz in Einklang gebracht werden musste, ein Verfassungsrecht. Im deutschen politischen Sinne und Bewusstsein sind aber, anders als in der angelsächsischen Tradition, <das Politische> oder die <Öffentlichkeit> geborgte Größen, während das berühmte Freund-Feind-Schema des NS-Sympathisanten Carl Schmitt-Dorotic, der gleichzeitig mit Smend als Staatsrechtslehrer hervortrat, anerkannt war und immer noch Anhänger findet. Für Hennis aber „versteckt der Geist sich oft zwischen den Zeilen“. Anders Habermas, dessen Habilitationsschrift bei Wolfgang Abendroth, von dem sechs Jahre älteren Hennis als Herausgeber 1962 redigiert wurde. Diese „anstrengende“ Fleißaufgabe,

die sich mit Kant, Hegel, Marx, [indirekt auch mit Schelling], Abendroth, Adorno, Horkheimer, Lukàcs, Heidegger, Hennis, aber noch nicht Chomsky, auseinandersetzt, will heute nach hohen Auflagen als Demokratietheorie aufgenommen worden sein. In Wirklichkeit hat er seine Kategorienlehre irrtümlich von Tocqueville abgezweigt, der <Demokratie> neben der <Gleichheit> und der <Souveränität> als Grundbegriffe in Kapitel IV seines Ersten Bandes festlegte. Leider kennt Habermas weder die komplette französische noch die modernen vollständigen amerikanischen Ausgaben von Herb oder Mansfield & Winthrop, sondern zitiert nach der veralteten deutschen Übersetzung von Landshut (1954) statt die gegenwärtige deutsche Übersetzung von J. P. Mayer (1979) zu benutzen. In Wahrheit ist die <öffentliche Meinung> bei Tocqueville, wie Habermas nach Landshut meint, gar keine Kategorie und ist diese Übersetzung auch nicht „ausgezeichnet ausgewählt“. Diesen Gedankengang führt Präsident Lincoln bekanntlich in seiner Gettysburg Address näher aus und macht ihn dort zum amerikanischen Axiom und Glaubensartikel. Das Diktum auf der Rückseite des Buchs, daß „die Massendemokratien ... das Gebot einer politisch fungierenden Öffentlichkeit ernst nehmen“ müssten, klärt den Interessierten begrifflich nicht wirklich auf.

Jetzt erhofft der entnervte Leser von dem jüngst erschienenen Essayband *Zur Verfassung Europas* (2011) weitere Aufklärung. Doch schon der Einleitungssatz entspricht nicht den politischen Tatsachen. Wie bei einer raunenden Präambel bleibt die Wahrheit alsbald auf der Strecke, nämlich, daß sich „die Bundesregierung ... widerwillig ... auf Europa zubewegt.“ Einem „ordoliberalen Traum“ ist diese Regierung nicht aufgesessen, sondern hat im Auftrag ihrer Wählerschaft den Maastrichter Vertrag über die parlamentarischen Hürden gebracht. In Wirklichkeit enthält dieses Habermas'sche Werk nicht éinen Essay (so der Untertitel), sondern vier wiederabgedruckte und einen neuen 58seitigen von insgesamt 130 Seiten. Das Kernstück steht auf neun Seiten in S. 39ff. Auf der Werbeklappe hinten wird verkündet: „So ein Niveau entzündet“.

Bei diesem Verf. hat das Feuerwerk wegen seiner Beliebigkeit aus angehäuften Stilblüten ohne Nebensätze, aus Partizip Präsens stark aufgeblähten Adjektiven, doppelten Adjektivketten eine Gegenreaktion der Erkaltung ausgelöst. Denn diese Eigentümlichkeiten machen eine Lektüre mühsam. Die Verfassung Europas im doppelten Sinne soll zu tun haben mit „Wettbewerbsfähigkeit drastisch auseinanderdriftenden nationalen Ökonomien“? „Die deutsche Bundesregierung ist zum Beschleuniger einer europaweiten Entsolidarisierung geworden ...“? „Der kopflose Inkrementalismus verrät das Fehlen einer weiter ausgreifenden Perspektive“? Begriffe werden wie bei Heidegger in *Sein und Zeit* auf jeder Seite anders verwendet und erschlaffen ob ihres vorgetäuschten Tiefsinns. Was heißt schon „die zivilisierende Kraft der demokratischen Verrechtlichung“; oder, „die Palette der wettbewerbsrelevanten Politiken ...; oder „...das Verhältnis des souveränen Staates ... blieb von den normativen Fesseln der demokratischen Verrechtlichung“ <verschont>; oder „Unmittelbar richtet sich die Domestikation zwischenstaatlicher Gewalt auf eine Pazifizierung der Staaten;“ oder „... die durch nationale Grenzen ungerührt hindurchgreifenden systemischen Zwänge“ ließen sich „zähmen“? Ein wirklich klarer und daher einleuchtender Satz findet sich auf S. 47: „Zum einen ordnen sich Nationalstaaten dem supranational gesetzten Recht unter; zum anderen teilt sich eine Gesamtheit von Unionsbürgern die verfassungsgebende Gewalt mit einer begrenzten Zahl von <verfassungsgebenden Staaten>, die von ihren Völkern ein Mandat zur Mitwirkung an der Gründung eines supranationalen Gemeinwesens erhalten.“

Abgesehen von dieser Zielvorstellung, herrscht wegen der grasierenden Weitschweifigkeit, die an Adornos und Horkheimers ideologieverdächtige Frankfurter Vorlesungen von 1952 erinnern, der „Nebel einer austarierenden Gegenaufklärung“. Vor allem ist die Hauptthese trotz ihres Kant'schen Anklangs an den *Ewigen Frieden* eine unrichtige Utopietheorie, es handele sich um das ... „systemische Zusammenwachsen einer multikulturellen Weltge-

sellschaft, die Fortschritte blockier<e> in der verfassungsrechtlichen Zivilisierung der staatlichen und gesellschaftlichen Gewaltverhältnisse“ (Umschrift des Verf. nach S. 44). Die einzelnen Vertragsabschnitte sind auch keine „Puzzlesteine“, die sich „... zu einem konstruktiv entworfenen Bild einer globalen Verfassungsordnung zusammensetzen“. Der bekannte Sozialphilosoph Professor Habermas ist nicht imstande, die Verfassung und die Verfasstheit Europas in einen sachlichen Zusammenhang verständlich einzurücken. Wer Verträge formal unjuristisch als supra-nationales Weltrecht liest, führt seine Leser in die Irre.

Als Zwischenergebnis sei festgehalten: dem nicht parteilosen oder nicht unabhängigen Rezensenten in der FAZ v. 20. 11. 2011 des Habermas'schen Essays, Stefan Müller-Dohm, dem Verfasser eines 600 Seiten starken Rückblicks auf Habermas Leben im gleichen Verlag, ist meine Gegendarstellung vorzuhalten:

- Habermas gelingen wenige Gedankenexperimente; <public sphere> bleibt umstritten
- Er mag ein <public intellectual> sein, aber er vertritt keine klare Verfassungstheorie
- Er wird keinen weiteren Einfluß auf unsere Mentalitätsgeschichte nehmen
- Er ist auch kein Demokratietheoretiker wie Tocqueville, den er nicht verstanden hat
- Es handelt sich nicht um einen ergiebigen politik- und rechtswissenschaftlichen Essay.

Die Kunst des Verstehen-Könnens verkümmert dann, wenn der Lehrmeister wie hier zwar über eine Weltläufigkeit verfügt, nicht aber eine durchkomponierte Denkbewegung vorführt, die seine Leser nachvollziehen können, und von der der einstige Habermas' Lehrer, Adorno, als Essayist forderte, sie habe „die musikalische Logik“ zu „streifen“. Damit kehren wir zu unserem Ausgangspunkt zurück. Das Wesentliche am Maastrichter Vertragswerk ist nicht nur die vertikale, sondern auch die horizontale musikalische Logik,

die sich auf- und absteigend (wie von einem Notenblatt abspielbar) erfüllt. Die Harmonie muss zwischen den Mitgliedsregierungen untereinander und von Brüssel aus in den anderen Hauptstädten umgeschrieben werden. Es können auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs unvereinbar dastehen und müssen neu abgestimmt werden. Die Europäische Union ist nicht ein perfektes Instrument, sondern eher wie eine schwierige Partitur, die so viele Mitglieder nicht gemeinsam, ohne zu üben, vom Blatt spielen können. Da gesetzeskräftige Dokumente vorliegen, die parlamentarische Kontrollen passierten, darf von ihnen auch eine europäische Gesetzestreue verlangt werden. Das zustande gekommene Gesetz mit einigen Ausführungsbestimmungen fällt unter die völkerrechtliche Generalklausel „pacta sunt servanda“. Wie diese freiwillig nacheinander eingegangenen Gesetzesvorschriften angewendet werden müssen, ist ein verfassungsrechtlich langwieriger Prozess. So wie heute in der Rechtswissenschaft Präambeln nicht mehr als unverbindlich angesehen werden, sondern einen Wahrheitsgehalt anmahnen, so verwirklicht sich hier und jetzt eine Solidarität zwischen kleinen und großen Staaten in einer Grundrechtscharta, die für alle gilt. Sie ist weder stillstehend, noch steril, sondern, weil kooperativ, dynamisch und insofern optimistisch defizitheilend. Das Staatenziel soll Mißstände beheben und Vor- und Nachteile durch Abwägungen ausgleichen. In diesem Sinne wird unsere Untersuchung fortgesetzt.

Knapp sechzehn Jahre nach dem Vertragsabschluss von Maastricht mussten die inzwischen eingespielten Vertragspartien ergänzt und umgeschrieben werden. Dieser neue Vertrag setzt das alte Vertragswerk nicht außer Kraft. So kommt es 2007 unter portugiesischer Rats Herrschaft zu dem völkerrechtlichen Grundlagen-Reformvertrag von Lissabon, der wegen politischer Hürden erst 2009 in Kraft treten konnte. Stark gerafft, institutionalisiert dieses staatenvertragliche Abkommen eine verstärkte politische Zusammenarbeit. Sie darf auf der Zeitachse mit verschiedenen Tempi ge-

spielt werden, so daß eine zeitlich abgestufte, schnellere oder langsamere Zusammenarbeit festgehalten wird. Der Vertrag von Lissabon erlaubt also eine abgestufte Integration in Fällen, wo politische Vorhaben nicht von allen Mitgliedern mit gleichzeitigem Einsatz umgesetzt werden können. Diese Wirkung kann erzielt werden, weil die nationalen Parlamente, auch ausgewogen durch das Amt eines neuen Ratspräsidenten, stärker eingebunden werden dürfen. Zeitgleich wird aber die Grundrechtscharta verfestigt. Die Beitrittskriterien vor allem bei der Einhaltung von Menschenrechten in beitrittswilligen Staaten werden verschärft. Nach zehnjährigen Anstrengungen, so sei hier vorgreifend angemerkt, gelang es Kroatien im Sommer 2013, der 28. Mitgliedsstaat geworden zu sein. Die Tür zum Balkan hat sich geöffnet. Moldavien und Georgien sind eingeladen. Lettland hat soeben den Euro eingeführt.

Wesentlich ist allen Neuerungen die Straffung der Entscheidungsbahnen und -verfahren, die sich auf die Rechtsstaatlichkeit beziehen und auswirken. Praktisch ändert sich für den renovierten EU-Bürger das Deckblatt seines EU-Bürger Passes. „Gemeinschaft“ wird zu „Union“ abgeändert; die Reihenfolge der eingetragen übersetzten Sprachen ist jetzt alphabetisch. Das Englische wird nun nicht mehr zuerst genannt. Die Behördenkennzahl eröffnet die Passnummer, die sich laufend ändert und durch eine Prüfziffer zehnstellig geworden ist. Die Visa in die USA erfordern ein genau vorgeschriebenes zweites Passfoto. Auf die Frage eines Immigrationsbehördlers, ob ich einen US-Zwillingsbruder hätte, antwortete mein alter Ego scherzhaft mit „ja“. Dies schien auf ihn kompetenzsteigernd zu wirken, so als besäße man im Ausland einen eigenen Innenminister und im Inland einen eigenen Außenminister.

1.2 Viele Aufgaben des alten Europäischen Rats blieben seit Lissabon unveränderlich; die Zielvorstellung änderte sich nicht, sondern erhielt sich niveaugleich unionseuropäisch. Ein Katalog der <Kompetenzabgrenzung> ist aber jetzt gebündelt, statt wie vorher über das ganze Vertragswerk verstreut zu sein. Wie in den Einzel-

staaten verwendet die Europäische Union gemeinsame Symbole wie die blau-goldene Europaflagge und Beethovens Hymne an die Freude. Ihre eingespielte Verwendung erfolgt weiterhin gewohnheitsrechtlich, da der Vertrag von Lissabon, anders als vorher, ausdrücklich auf suprastaatliche Verfassungszeichen verzichtet hat. Sie störten die Briten. Man könnte das Thatcher-Diktum „Give me back my money“ in „hand me back your symbols“ abändern. Sehr wichtig für unsere Untersuchung ist das Manko eines Rückziehers, was den Oberbegriff „Verfassung“ angeht. Ebenfalls mit Rücksicht auf verfassungszögerliche Mitglieder wurden zutreffende Oberbegriffe absichtlich ausgetauscht. Hieß es bis Maastricht: Verfassung, Außenminister, Europäische und Rahmengesetze, so heißt es ab Lissabon: Vertrag, Hoher Vertreter, Verordnungen und Richtlinien. Diese Flexibilität der Begriffe, wie auch althergebrachte Elemente, verdankt die EU der deutschen Ratspräsidentschaft in 2007. Interessanterweise nahm das Europäische Parlament selbst an der Abstimmung nicht teil. Es sei erwähnt, daß das House of Commons während einer Labour Regierung mit 311 zu 248 knapp gegen den Wunsch der konservativen Opposition stimmte, ein Referendum zuzulassen. 2008 stimmte der Bundestag diesem Vertrag mit 515 Ja-Stimmen überwältigend zu. Einen Monat später „ratifizierte auch der Bundesrat“ dieses Gesetz. Das Bundesverfassungsgericht entschied in der Hauptsache ebenfalls positiv zustimmend. Es bleibt das alte Rechtsproblem zu enträtseln: gilt das Gemeinte (nach der Fassung von Maastricht) oder das Gesagte (nach der Fassung von Lissabon)? Ein weiteres deutsches Anpassungsgesetz sollte diese Diskrepanz genauer überbrücken. Es heißt, nach Rechtsklarheit stochernd, 2008 <Integrationsverantwortungsgesetz>. Obwohl es „contract“ heißt, ist „constitutional contract“ gemeint. Aus dieser englischen Formulierung ergibt sich auf vergleichender Basis, daß hinter dem Gesagten (im Abänderungsvertrag von Lissabon) die von der Europäischen Union gemeinte Realität (nach Maastricht) weiterbesteht. Ziel dieser Weichspülung war es, die Briten bei der Stange zu halten. Verfas-

sungsrechtlich besteht nicht ein Malus, sondern trotz nachgebender Formulierung Einverständnis, getragen von einer absoluten, wahrscheinlich sogar einer Zweidrittelmehrheit. Wir haben es nach wie vor mit einer kooperativen Verfassung zu tun, die allen Auslegungsschwierigkeiten zum Trotz wegen ihrer Dynamik auch im angelsächsischen Sinne funktioniert. Die Texte haben sich in der Notierung verändert, das Staatenziel der Harmonie bleibt.

Für die deutsche Regierung war diese durch Rücknahme entstandene Lücke zwischen dem gesagten „Vertrag“ statt der gemeinten „Verfassung“ weniger ein Problem. Denn in der angepassten Verfassung der BRD heißt es nach Vollendung der Wiedervereinigung in der neuen Präambel weiterhin (gewissermaßen permanent vorläufig) „Grundgesetz“ statt „Verfassung“. Die ursprünglich für alle maßgeblichen drei Gründe des Parlamentarischen Rates, das Nichtbestehen völliger Handlungsfreiheit, der zeitlich vorläufige Charakter und die Beschränkung auf das Notwendige (so der Kommentator Hesselberger) lassen sich auf die Abänderungsverfassung von Lissabon in etwa übertragen. Wegen der erwünschten britischen Mitgliedschaft springt ein Hilfsbegriff in die Bresche. Der immer noch vorläufige Rechtscharakter der Europa Union ergibt sich zeitlich durch Zulassung qualifizierter Mitglieder, die bestehende Mitgliedserweiterung und die Vermeidung unertäglicher Querelen. Durch den Wegfall des alten Art. 23 wurde dieser Verf. an das altbekannte Zitat [aus dem Jahre 1847!] „Ein Federstrich des Gesetzgebers – und alles ist Makulatur“ erinnert. Es stammt nicht zufällig von einem bienenfleißigen Außenseiter, dem ehemaligen Staatsanwalt Julius H. von Kirchmann (1802-1884), einem glänzenden Musiker, der nebenbei gesagt, seine Zunftgenossen für „Würmer, die nur in faulem Holze wühlen“ hielt. Für den Verf. ist er ein alter Bekannter, weil Kirchmann Hugo Grotius *De Jure Belli ac Pacis* ins Deutsche übersetzte und 1869 herausgab, die der berühmte Verfassungsjurist Walter Schätzel 1950 passagenweise abkupferte. In seiner eigenen Einführung begeht dieser Plagiator die unakademische Unverfrorenheit, seines

geistreicheren Vorgängers Übersetzung als „wenig schön“ zu bezeichnen. Nun also, durch den Federstrich fällt der altgediente Art. 23, dereinst zum „Königsweg zur Wiedervereinigung“ erklärt, weg. Der Gedankengang taucht in der neuen Präambel wie eine militärische Meldung als „vollzogen“ wieder auf – ist also nicht ersatzlos gestrichen. Nun hat sich „das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt“ dieses Grundgesetz abermals gegeben. Während der Vereinigungsvorgang als solcher unumkehrbar bleibt, sieht der Europäische Verfassungsvertrag eine Austrittsmöglichkeit solcher Mitglieder vor, die nicht mehr mitziehen wollen oder permanent vor dem Bankrott stehen. Salopp gesprochen, Europa ächzt nicht unter politischer Arrhythmie, sondern atmet unbekümmert volljuristisch.

Die Brüsseler Zentralverwaltung trägt durch die politische Bildung der deutschen Staatsbürger hierzulande Entscheidendes bei: sie schärft das Demokratieverständnis durch Einführung einer vergleichenden Perspektive und stärkt die Solidarität mit anderen Kulturen und Systemen. Die Vereinigung Deutschlands hat uns Deutschen genützt und das friedlich zusammenarbeitende Europa vorangebracht. Tmesisartig erscheinen die beiden Glieder, Staatsvereinigung und Kontinentsvereinigung, von einander getrennt zu sein; in Wirklichkeit sind sie aufeinander bezogen und prägen sie sich als zwei Seiten einer Medaille ab. Nur für griesgrämige Allzeit-Skeptiker ist die Europäische Union eine bedrohliche Herausforderung zur nationalen Aufheizung und zum Zwist. „Auf stürmischen Bahnen“ wird es die europäische Jugend schon richten. Unsere ist dabei.

2.0 Als von mehreren Hilfszahlungen an andere Hauptstädte und deren Banken berichtet wurde, konnte eine Verunsicherung normaler deutscher Steuerzahler nicht ausbleiben. Aus dieser Irritiertheit an sich pro-europäischer Deutscher ergeben sich mehrere Fragen.