

## Prof. Dr. Thomas Giegerich zur Output-Legitimität der EU

13.10.2020

RZE: Zuletzt beschäftigen Sie sich mit dem Urteil des BVerfG, der EuGH habe ultra viris gehandelt, als er den Anleihenkauf der EZB ratifizierte. Diese Entscheidung und 110 Seiten lange Begründung werden äußerst kontrovers diskutiert. Können Sie beschreiben, warum das Urteil so wichtig ist?

Giegerich: Ja, das kann ich gerne tun. Es geht um Ankäufe von Anleihen von Mitgliedstaaten durch die europäische Zentralbank auf dem sogenannten Sekundärmarkt. Dazu gibt es rechtliche Grenzen, die im Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union festgelegt sind und die Frage war, ob dieses Anleihenkaufprogramm diese rechtlichen Grenzen aus dem Vertrag überschritt, oder nicht. Dazu waren tausende von Verfahren vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht anhängig. Das mag zunächst erstaunen, weil man meinen sollte, dass ein Anleihenkaufprogramm der europäischen Zentralbank Einzelpersonen in Deutschland nicht in einer Weise betrifft, dass sie dagegen klagen können – Das ist aber anders, weil das Bundesverfassungsgericht seit Jahrzehnten die Möglichkeit offen hält, dass Personen, die für den Bundestag wahlberechtigt sind, gegen Maßnahmen europäischer Organe klagen können. Es kann also jede einzelne Wählerin und jeder einzelne Wähler direkt vors Bundesverfassungsgericht ziehen und so sind mehrere tausend Leute gegen dieses Anleihenkaufprogramm vorgegangen. Die sind technisch dagegen vorgegangen, dass die Bundesregierung und der Bundestag dieses Programm nicht gestoppt haben; also gegen das Unterlassen.

Die Leute die sich hier versammelt haben sind Personen, die schon seit Jahrzehnten vor allem gegen den Euro kämpfen. Herr Lucke ist einer der Beschwerdeführer. Das sind Leute, die sich politisch mit ihrer Auffassung nicht durchsetzen konnten und jetzt auf dem Rechtsweg über das Bundesverfassungsgericht ihre Anliegen weiterverfolgen. Das können sie nur deswegen tun,

weil das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1992 die Tore für diesen Personenkreis ganz weit geöffnet hat, mit der Möglichkeit einer solchen Verfassungsbeschwerde.

Das Bundesverfassungsgericht hat also diese Verfassungsbeschwerden jetzt zu beurteilen und musste dabei auch beurteilen, ob dieses Anleihenkaufprogramm mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union vereinbar ist. Das darf das Bundesverfassungsgericht als letztinstanzliche nationales Gericht nicht eigenmächtig tun, sondern dazu muss es den EuGH in Luxemburg einschalten. Das ist im Vertrag vorgesehen im sogenannten Vorabentscheidungsverfahren und das Bundesverfassungsgericht hat ein solches vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet und der EuGH hat darüber auch entschieden, in einer sehr ausführlichen Entscheidung, über deren Inhalt man vielleicht geteilter Meinung sein kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun in seinem Urteil vom 5. Mai 2020 diese Entscheidung als einen justiziellen Willkürakt eingestuft, den es nicht zu beachten hat. Es hat also gesagt: „Das interessiert uns nicht und darf uns nicht interessieren. Wir setzen uns einfach darüber hinweg, weil der EuGH irgendwelche grundlegenden Fehler gemacht hat.“ Das BVerfG hat das auch sehr massiv begründet und hat im Grunde genommen den EuGH als eine Willkürinstanz vor der europäischen Öffentlichkeit bloßgestellt – und hat dann seinerseits die Vereinbarkeit des Anleihenkaufprogramms mit dem AEUV beurteilt und kam zu dem Ergebnis, dass die EZB dieses Programm jedenfalls nicht ausreichend begründet hatte und hat deswegen Bundestag und Bundesregierung aufgefordert, von der europäischen Zentralbank eine weitere Begründung anzufordern. Wenn die nicht innerhalb von drei Monaten gegeben werden worden wäre, dann hätte sich die deutsche Bundesbank an diesem Anleihenkaufprogramm nicht weiter beteiligen dürfen.

Das war ein Paukenschlag in Europa. Es kam insoweit nicht ganz unerwartet, als das Bundesverfassungsgericht die sich Befugnis, EuGH-Entscheidungen für Kompetenzwidrig und willkürlich zu erklären, sich schon lange vorbehalten hat. Er hatte aber diese Kompetenz bisher nie ausgeübt. Das ist das erste Mal, dass das BVerfG sozusagen mit der Faust auf den Tisch geschlagen hat. Wenn man die Sache jetzt nicht politisch, sondern rechtlich einstuft, ist es völlig

klar, dass über die Frage ob die EZB ihre Kompetenzgrenzen nach dem AEUV einhält, nur der EuGH entscheiden darf.

Deshalb gibt ja die Verpflichtung des Bundesverfassungsgerichtes, eine Vorabentscheidung des EuGHs einzuholen und diese Vorabentscheidung ist dann für das Bundesverfassungsgericht auch verbindlich. Wenn ein nationales Gericht in einem solchen Fall mit der Antwort nicht zufrieden ist – das kann vorkommen – dann ist es verpflichtet, den EuGH noch einmal einzuschalten und ihm zu erklären, was genau es noch weiter von ihm haben möchte, also wo jetzt die Mängel liegen, und dann eine zweite Vorabentscheidung einzuholen. Das hat das Bundesverfassungsgericht nicht getan. Das ist ein ganz offenkundiger Verstoß gegen den AEUV, darüber gibt es auch gar keinen Zweifel.

Schwieriger ist die Frage, und natürlich auch entsprechend umstritten, ob das Grundgesetz das Bundesverfassungsgericht zu dieser Entscheidung verpflichtet hat. Das ist die Behauptung des Bundesverfassungsgerichtes, dass das Grundgesetz in einer solchen Situation also das Bundesverfassungsgericht dazu verpflichtet, mit der Faust auf den Tisch zu schlagen. Ich halte diese Interpretation des Grundgesetzes für falsch. Das Urteil des BVerfG ist auch auf sehr starke Kritik gestoßen, auch in Deutschland, aber nicht auf einhellige Kritik. Das heißt, die Frage wie das Grundgesetz in dieser Hinsicht zu interpretieren ist, ist auch innerhalb der deutschen Staatsrechtswissenschaft umstritten. Ich halte diese Interpretation des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für falsch. Es gibt noch andere Kolleginnen und Kollegen, die die Entscheidung für falsch halten, es gibt aber auch Personen, die sie für völlig richtig halten. Es ist also eine sehr umstrittene Frage.

RZE: In ihrem Artikel zu diesem Urteil<sup>1</sup> haben Sie auch keinen Zweifel daran gelassen, dass Sie nicht nur der Meinung sind, dass es falsch ist, sondern auch, dass es den Zusammenhalt der

---

<sup>1</sup> Thomas Giegerich, Putting the Axe to the Root of the European Rule of Law – The Recent Judgment of the German Federal Constitutional Court on the Public Sector Asset Purchase Programme of the European Central Bank. Saarbrücken 2020, online unter: [https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2020/06/ECB\\_Judgment\\_2020.pdf](https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2020/06/ECB_Judgment_2020.pdf)  
siehe auch ders. Mit der Axt an die Wurzel der Union des Rechts – Vier Fragen an das Bundesverfassungsgericht zum 70. Europa-Tag. Saarbrücken 2020, online unter: [https://jean-monnet-saar.eu/?page\\_id=2642](https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=2642).

europäischen Union gefährden kann. Für wie wichtig erachten sie dieses Urteil im ganzen Kontext?

Giegerich: Die EU ist, wie das der EuGH immer wieder gesagt hat, eine Union des Rechts. Sie beruht also auf einem rechtlichen Fundament. Wir haben kein europäisches Nationalgefühl, wir haben auch keine gemeinsame europäische Geschichte, sondern eher ein Konglomerat von nationalen Geschichten. Der Zusammenhalt dieser Europäischen Union beruht, zumindest derzeit noch, ganz überwiegend auf einem rechtlichen Band. Das ist das Unionsrecht. Dieses Unionsrecht muss innerhalb der gesamten Union in gleicher Weise für alle Mitgliedstaaten und in allen Mitgliedstaaten gelten und deswegen ist es auch die Kompetenz des EuGH, das einzige Gericht innerhalb der Europäischen Union das einen Unionsweiten Jurisdiktionsbereich hat, die letzte Entscheidung über den Inhalt des Unionsrechts zu treffen. Es geht nicht an, dass nationale Gerichte für ihren begrenzten nationalen Jurisdiktionsbereich davon abweichen. Das würde wirklich diese Integration gefährden, die auf dem Rechtsband beruht und deswegen ist dieses Urteil so verheerend. Es ist auch deswegen so verheerend, weil das Bundesverfassungsgericht ein Gericht ist, das in Europa ein ganz besonders hohes Ansehen genießt. Es ist etwas anderes, ob ein Gericht eines kleineren Mitgliedstaats den EuGH abwatscht, oder ob es das Bundesverfassungsgericht ist. Das ist auch deswegen, gerade zum momentanen Zeitpunkt, so verheerend, weil wir momentan den EuGH so dringend brauchen, um Rechtsstaatswidrige Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten unter Kontrolle zu halten – insbesondere in Polen und Ungarn. Wenn jetzt das Bundesverfassungsgericht den EuGH öffentlich als ein Gericht der Willkürscheidungen hinstellt, dann wird es nicht lange dauern, bis Gerichte in Polen und Ungarn das unter Umständen auch tun können. Wenn das Schule macht, dann wird diese Europäische Union auseinanderbrechen, weil wir dieses rechtliche Band brauchen. Es ist also ein sehr verheerendes Signal und ich halte das auch für ausgesprochen kurzichtig.

Ich halte das auch deswegen für kurzichtig, weil das Bundesverfassungsgericht gar nicht auf den Gedanken gekommen ist, dass man ihm selbst auch Willkürscheidungen vorwerfen kann. Wer weiß, wie sich die politische Lage in diesem Land entwickelt? Wer weiß, wie dringend wir das Bundesverfassungsgericht vielleicht irgendwann einmal brauchen, in bestimmten, schwierigen politischen Konstellationen. Wenn dann maßgebliche politische Kräfte sagen könnten, das Bundesverfassungsgericht entscheidet willkürlich und wir brauchen

uns an dessen Entscheidungen nicht mehr zu halten, dann wäre der Rechtsstaat auch in Deutschland gefährdet. Das heißt, das Bundesverfassungsgericht hat also mit dem Urteil auch am eigenen Ast gesägt ohne das überhaupt wahrzunehmen, weil sie, wie mir scheint, so stark von ihrer eigenen Autorität eingenommen sind, dass sie gar nicht auf die Idee kommen könnten, dass sie auch mal in Frage gestellt werden könnten.

Ich meine, die höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten, das Gericht in Luxemburg und auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, müssen dringend zusammenarbeiten und zusammenhalten, um Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Europa zu schützen und zu sichern und sie dürfen sich nicht gegenseitig in dieser Weise angreifen. Das ist ein ganz verheerendes Signal gewesen. Innerhalb der europäischen Kommission wird auch darüber nachgedacht, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten. Die Entscheidung ist insoweit wohl noch nicht abgeschlossen. Ich bin mir auch nicht sicher, ob das politisch glücklichen wäre, weil dann das Bundesverfassungsgericht und der EuGH auch noch gegeneinander getrieben würden, aber die Kommission kann eigentlich so einen eklatanten Vertragsbruch nicht unkommentiert stehen lassen. Das ist also eine ganz schwierige Situation die dadurch entstanden ist.

RZE: Einige Ihrer Kollegen würden ja sagen, dass wir keine europäische Republik haben, sondern einzelne europäische Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> Welche Möglichkeiten haben die Gerichte europäischer Mitgliedstaaten denn noch, wenn ihnen eine Entscheidung des europäischen Gerichtshofes nicht gefällt? Oder denken Sie, dass der europäische Gerichtshof immer die letzte Entscheidung haben sollte?

Giegerich: Über den Inhalt des europäischen Unionsrechts muss er die letzte Entscheidung haben, weil sonst dieses rechtliche Band in Frage gestellt wird, das die europäische Union zusammenhält. Aber es ist selbstverständlich ganz wichtig, dass die nationalen Gerichte – nicht nur die höchsten, sondern auch die ganz einfachen, erstinstanzlichen Gerichte – an der Interpretation und Fortentwicklung des Europarechts teilnehmen. Das machen sie, indem sie selbst dieses Recht auslegen und das machen sie vor allem, indem sie den EuGH im Zweifelsfall

---

<sup>2</sup> beispielsweise Christoph Gröpl, Debatte zur BVerfG-Rspr. Saarbrücken 2020, online unter: <https://www.uni-saarland.de/lehrstuhl/groeppl/debatte-zur-bverfg-rspr.html>.

im Vorabentscheidungsverfahren einschalten. Das sollen sie auch machen, wenn sie mit einer Entscheidung nicht einverstanden sind und meinen, dass der EuGH den Artikel X des Vertrags falsch ausgelegt hat, weil er Punkt Y übersehen hat. Dann kann man davon ausgehen, dass der EuGH diese neue Frage auch ernst nimmt und auch durchaus bereit ist, seine eigene Entscheidung noch einmal zu überdenken; vielleicht schon im Hinblick auf neuere faktische oder rechtliche Entwicklungen, denn die Entscheidungen sind ja auch manchmal mehrere Jahre alt. Es gibt dafür auch Beispiele. In so einem Dialog entwickelt sich das Europarecht fort und der EuGH ist dringend auf die Kooperation der mitgliedsstaatlichen Gerichte angewiesen, einfach deswegen, weil die Einzelpersonen, die Rechte aus dem Unionsrecht ableiten, in den meisten Fällen gar keinen direkten Zugang zum EuGH haben. Die sind darauf angewiesen, die nationalen Gerichte einzuschalten und dann darauf zu vertrauen, dass die nationalen Gerichte das Unionsrecht interpretieren und im Zweifelsfall über den EuGH eine Entscheidung über die korrekte Interpretation einholen, die dann aber auch verbindlich ist und europaweit verbindlich bleiben muss.

RZE: Setzt sich also das Unionsrecht zusammen aus der Interpretation der Mitgliedsstaaten?

Giegerich: Die Mitgliedstaaten Gerichte haben darauf Einfluss und selbstverständlich können die Mitgliedstaaten auch für Änderungen des Unionsrechts sorgen. Wir haben ja das Sekundärrecht, also die Gesetzgebungsakte der Europäischen Union. Die werden auch ganz maßgeblich vom Rat, der aus den nationalen Regierungsmitgliedern besteht, mitbestimmt. Wenn der EuGH jetzt beispielsweise eine Richtlinie oder Verordnung in einer Weise auslegt, die den Mitgliedstaaten nicht gefällt, dann kann dieses Sekundärrechtsakt auch geändert werden. Ein EuGH-Urteil kann auch Anlass sein für eine solche Änderung.

Das gilt letztlich auch für des Vertragsrecht selber, das Primärrecht. Das lässt sich allerdings nur sehr schwierig abändern, weil wir da letztlich die Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten brauchen und es nationale Ratifikationsverfahren komplexer Art in allen Mitgliedstaaten gibt. Das ist also eine schwierige Geschichte, aber selbstverständlich kann auch hier eine EuGH Entscheidung, die von den meisten oder allen Mitgliedstaaten als falsch eingestuft wird, Anlass sein für ein Vertragsänderungsverfahren.

RZE: Also hat eigentlich das Bundesverfassungsgericht und nicht der EuGH in diesem Fall ultra vires gehandelt?

Giegerich: Meines Erachtens nach ja, zumindest aus Sicht des Europarechts und meines Erachtens nach auch aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts, aber auch diese Frage ist in Deutschland selbstverständlich umstritten.

RZE: Sie beschäftigen sich mit europäischer Gesetzgebung und mit der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. Sie beschäftigen sich auch damit, ob ein europäisches Patentgericht etabliert werden kann oder mit der Kontrolle europäischer Mitgliedstaaten durch den EuGH.<sup>3</sup> Ihr Urteil fällt dabei eigentlich immer deutlich zugunsten europäischer Strukturen und gegen die nationale Gerichtsbarkeit aus. Ist das richtig?

Giegerich: Das hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass ich mir die entsprechenden Urteile aussuche, die ich dann auch kritisiere. Das heißt nicht dass ich glaube, dass die Europäische Union immer alles richtig macht oder dass der EuGH immer alles richtig entscheidet.

Mir ist nur eines wichtig und das betrifft die Entscheidungen zu diesem einheitlichen Patentgericht, die Sie angesprochen haben. die Europäische Union muss irgendwelche Entscheidungen treffen und die dann auch effektiv durchsetzen können. Sie muss einen Mehrwert produzieren, denn wenn sie keinen Mehrwert produziert, stellt sich schnell die Frage: Wozu brauchen wir eigentlich eine Union?

Wir brauchten sie ursprünglich mal, in den fünfziger Jahren, um Europa endgültig zu befrieden, also dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr übereinander herfallen. Dieser Zweck ist nun in den Hintergrund getreten, weil kein Mensch sich mehr vorstellen kann, dass die europäischen Mitgliedstaaten kriegerisch übereinander herfallen. Der Mehrwert, den die europäische Union jetzt bietet, ist dafür zu sorgen, dass die europäischen Staaten, die ja im Weltmaßstab kleine oder allenfalls mittlere Staaten sind, sich Gehör verschaffen können. Wenn die Europäer auf dem Weltmarkt ein effektives Mitspracherecht haben wollen, was die Rechtsentwicklung, die politische-, die wirtschaftliche-, die soziale Entwicklung angeht, dann müssen sie ihre Kräfte bündeln. Das können sie eigentlich nur im Rahmen der Europäischen

---

<sup>3</sup> Das Gesetz zum Übereinkommen über ein einheitliches Patentgericht erklärte Prof. Giegerich in Folge 5 des RZE Podcasts, online unter: <https://ius-saar.eu/ein-gemeinsames-patentgericht-fuer-die-eu/>

Union. Dann muss diese Europäische Union aber auch handlungsfähig sein und dann geht es nicht an, dass wir auf europäischer Ebene Entscheidungsstrukturen haben, in denen ein einzelner Mitgliedstaat mit einem Veto den Entscheidungsprozess blockiert, wie wir das zum Beispiel im Kontext der Sanktionen gegen Belarus erlebt haben. Da hat zwei Wochen lang Zypern den Entscheidungsprozess blockieren können, weil wir eine einstimmige Entscheidung brauchten. Nicht weil Zypern etwas gegen Sanktionen in Bezug auf Belarus hatte, sondern weil Zypern eine eigene Agenda in Bezug auf die Türkei hatte und dafür Verbündete suchte und sich dann die Zustimmung abkaufen lassen wollte. Diese Vetospielerei, die die europäische Stimme immer wieder blockiert, die halte ich für unerträglich! Mir ist es sehr wichtig, dass wir davon wegkommen. Das ist im Vertrag momentan festgelegt, aber es gibt auch Auswege, die dieser Vertrag bietet. Diese Auswege müssen verfolgt werden, das ist der eine Punkt. Der hat übrigens auch dazu geführt, dass es so schwierig war, dieses einheitliche Patentgericht einzurichten.

Der zweite Punkt ist, dass wir nicht die nationalen Entscheidungsverfahren in europapolitischen Angelegenheiten über Gebühr erschweren dürfen. Wir haben ja oft Fälle, in denen die Mitgliedstaaten noch einstimmig entscheiden und dann muss es möglich sein, dass Deutschland eine solche Entscheidung trifft, ohne dass wir jedes Mal eine Verfassungsänderung brauchen. Wenn wir das nämlich zu stark erschweren, dann wird letztendlich der europäische Entscheidungsprozess auch wieder indirekt torpediert und das habe ich an dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes in Bezug auf das einheitliche Patentgericht kritisiert. Dieses Patentgericht war von Bundestag und Bundesrat akzeptiert worden, da gab es also eine entsprechende gesetzliche Bestimmung, aber das Bundesverfassungsgericht hat verlangt, dass dies im Wege der verfassungsändernden Mehrheit hätte passieren müssen. Dafür konnte man sicherlich einiges anführen, das war keine aus der Luft gegriffene Begründung, die das BVerfG anführte, aber sie führt dazu, dass der europapolitische Entscheidungsprozess in Deutschland in immer weiteren Bereichen immer stärker erschwert wird. Wenn wir immer wieder verfassungsändernde Zweidrittelmehrheiten brauchen, dann kann es eines Tages passieren, dass der europapolitische Entscheidungsprozess in Deutschland blockiert wird. Momentan schaffen wir es, solche Zweidrittelmehrheiten zustande zu bringen, aber wer weiß, was in fünf Jahren ist? Mein Anliegen ist nicht, dass die europäische Union alles machen kann, aber dass dort, wo sie handlungsbefugt ist, sie dann auch effektiv handeln kann.



Ich habe den Begriff der Output-Legitimität hier verwendet. Das ist ein politikwissenschaftlicher Begriff der besagt, dass die Legitimität einer Institution wie der europäischen Union nicht nur davon lebt, wie gut die Entscheidungsprozesse an die nationalen Bevölkerungen zurückgebunden sind. Das ist die Input-Legitimität, ohne Zweifel ein wichtiger Faktor. Aber wir dürfen diese Input-Legitimität nicht derart überspannen, dass die Output-Legitimität zum Erliegen kommt, sonst wird die EU auch in Frage gestellt. Es war für mich geradezu erschreckend festzustellen, dass das Vereinigte Königreich es nach dem Brexit geschafft hat, Sanktionen schneller zu verhängen als die EU, weil es sich nicht mehr zur Geisel Zyperns machen muss. Wenn man also sieht, dass letztlich einzelne Mitgliedstaaten effektiver und schneller entscheiden können als die Union, dann stellt sich schnell die Frage, wozu wir sie überhaupt brauchen. Wir dürfen nicht durch diese Interpretation der nationalen Verfassungen immer stärker in die Richtung gehen, den Entscheidungsprozess EU immer stärker zu blockieren, weil wir sonst zu dieser Situation kommen, in der die EU eben nichts mehr zustande bringt. Und das wird meines Erachtens nach viel zu wenig beachtet, auch in Karlsruhe.

RZE: Also müssen wir eigentlich für eine effiziente EU zwei Dinge ändern: Einmal die europäischen Verträge und einmal – ja was? Die nationale Gerichtsbarkeit?

Giegerich: Die Interpretation der nationalen Verfassungsbestimmungen über den europapolitischen Prozess in dem betreffenden Mitgliedstaat. Stellen Sie sich mal vor, wenn außenpolitische Entscheidungen der EU in Zukunft in allen Mitgliedstaaten durch Volksabstimmung abgesegnet werden müssen; dann können wir die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auch aus dem Vertrag streichen. Das darf einfach nicht sein. Natürlich kann es sinnvoll sein, eine Volksabstimmung durchzuführen, aber man muss eben wissen: Wenn man diesen nationalen Entscheidungsprozess, etwa durch Volksabstimmungen oder durch das Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten, immer stärker erschwert, dann erschwert man eben auch diesen europäischen Entscheidungsprozess. Letztlich torpediert man damit die Output-Legitimität der Europäischen Union. Ich sage nicht, dass das der einzige Punkt ist, den man beachten muss. Man muss auch beachten, dass die Europäische Union als Institution des Rechts gewisse rechtliche Schranken nicht überschreiten darf, daran besteht kein Zweifel, aber man darf nicht diese rechtlichen Schranken immer höher hängen und immer wieder darauf

herumreiten, sondern man muss auch darauf achten, dass diese Schranken nicht so hoch werden, dass man nicht mehr effektiv entscheiden kann.

RZE: Ist es denn in jedem europäischen Mitgliedstaat gleich schwierig, oder ist es das in Deutschland ganz besonders?

Giegerich: In Deutschland ist es noch verhältnismäßig einfach. Zum Beispiel brauchen wir für eine deutsche Zustimmung zur Änderung der europäischen Verträge „nur“ eine verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. In anderen Mitgliedstaaten brauchen wir da zwingend eine Volksabstimmung und wir haben eben leider immer wieder erlebt, dass solche Volksabstimmungen negativ ausgehen. Da eine Vertragsänderung nur dann in Kraft treten kann, wenn alle Mitgliedstaaten sie akzeptieren, bedeutet die negative Volksabstimmung in Dänemark oder in Irland, dass das Vertragsänderungsprojekt auf Eis liegt. Es ist dann bisher in der Regel gelungen, durch irgendwelche zusätzlichen Erklärungen und Klimmzüge in einer zweiten Volksabstimmung doch ein positives Ergebnis herbeizuführen, aber es ein ausgesprochen mühsamer Prozess und wenn wir das weiterführen, dann kommen wir in eine Lage, in der man die Verträge gar nicht mehr effektiv ändern kann. Das bedeutet dann, dass sie im Grunde festgeschrieben sind und man nur noch darauf vertrauen kann, dass der EuGH sie durch seine Rechtsprechung hinreichend flexibel erhalten wird. Da gibt es dann aber auch wieder Probleme, weil dann der EuGH so ein Eigenleben entwickelt in einer Weise, in der er es vielleicht nicht entwickeln sollte, aber das deswegen, weil wir eben die Vertragsänderung zu stark erschwert haben. Ich meine, wir müssten auch zu einem Punkt kommen, wo jedenfalls einfachere Vertragsänderungen ohne die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft treten können.

Das hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aber auch verboten und das ist eben auch wieder so ein Punkt, wo wir an der Output-Legitimität der Europäischen Union sägen. Das ist also eine schwierige Gradwanderung, einerseits den europäischen Entscheidungsprozess im Laufen zu halten und andererseits natürlich dafür zu sorgen, dass er nicht in die Willkür abgleitet. Das darf er auch nicht. Aber wir können nicht immer nur auf die Schranken achten und, wie es das Bundesverfassungsgericht tut, letztlich die europäische Integration als große Gefahr für die elementaren Prinzipien der deutschen Verfassung einstufen.

Der Artikel 79.3 Grundgesetz, den man eingeführt hat weil man nationalsozialistische Ermächtigungsgesetze nicht mehr wollte, wird immer mehr als Waffe gegen die europäische Integration verwendet und ich frage mich, ob das der richtige Ansatz sein kann oder ob nicht auch die Verfassungsstruktur der Mitgliedstaaten, auch die deutsche Verfassungsstruktur, innerhalb der Europäischen Union eine zusätzliche Sicherung erfährt. Vielleicht sind wir auch in Deutschland eines Tages mal so auf diese Sicherung angewiesen, wie es jetzt Polen und Ungarn sind. Ich halte das nicht für ausgeschlossen.