

Franz Ludwig Graf Stauffenberg

Franz Ludwig Schenk Graf von Stauffenberg, geboren am 04.05.1938 in Bamberg, kath., verheiratet, vier Kinder.

Studium der Rechtswissenschaften und der Geschichte in Erlangen, Zürich und München, zweites juristisches Staatsexamen.

Stv. Bundesvorsitzender der Jungen Union Deutschland 1969 bis 1973, Mitglied des Landesvorstands der Christlich-Sozialen Union in Bayern (CSU) bis 1992. Ehemals Vizepräsident der Europa Union Deutschland.

Abgeordneter im Deutschen Bundestag 1972 bis 1984 und im Europäischen Parlament 1984 bis 1992, dort zuletzt Vorsitzender des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte.

Zerbrechender Rechtsstaat

Dass ein „vereintes Europa“ einmal das Grundgesetz aushebeln könnte, hätten wohl dessen Schöpfer nicht für möglich gehalten. Regierenden und ihren Stäben steht es im Weg, nicht erst seit den Vertragsverhandlungen in Lissabon. Aber das Bundesverfassungsgericht „unterstellt“ in seinem Urteil nichts und niemandem, was ihm zunehmend schrille Zensoren aus bundesdeutschen Amts- und Lehrstuben ihrerseits unterstellen.

Das Grundgesetz von 1949 verbürgt, „den Willen“ des Deutschen Volkes zu einem „vereinten Europa“. Doch aus ihm kann C.O. Lenz, auch in seiner Abkanzlung des Karlsruher Urteils, keine überkonstitutionelle Dynamik herausfiltern, die den Rest des Grundgesetzes zu überrollen vermag. Über dessen Inhalt und Macht wacht das Bundesverfassungsgericht als höchste Autorität. Es urteilt verbindlich selbst für Ministerpräsidenten und Abgeordnete in christdemokratischen Geschäften. Deren Urteils- und Richterschelte gerät zu irrender Anmassung.

Parteien und ministeriale Experten beraten nun über ein neues „Ausweitungsgesetz“ (amtsdeutsch: „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“). Sie sollen es nach „Massgabe“ des Urteils und seiner Gründe fertigen. Aber sie diskutieren nur über Art und Umfang von Abgeordneten-Rechten, über Beteiligung von Parlamenten und Sicherung regierungsamtlicher Handlungsfreiheit. Ihre Verlautbarungen lassen befürchten, dass sie die Tragweite des Karlsruher Urteils nicht verstanden haben und nicht verstehen wollten. Der Kern des Urteils aber handelt nicht von Privilegien der Volksvertreter oder technokratischen Befugnissen von Amtsinhabern. Verfassungswidrig war die alte Vorlage, weil sie gegen das Grundrecht aller Mitbürger auf Mitwirkung an ihrer demokratisch-sozialen Ordnung (gem. Art. 38 und 20 GG) verstieß. Zu suchen sind jetzt keine Vor- und Sonderrechte, sondern die – bislang vergessenen – Pflichten der Mandatsträger gegenüber den mündigen Bürgern, denen sie Verantwortung und Rechenschaft schulden. Diese Pflichten haben Gewählte wie Berufene, und schulden sie, immer.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt ausdrücklich, dass das deutsche Demokratiemodell nicht einfach auf Europa zu transplantieren ist. Doch es

stellt dagegen fest, dass der EU eine tragfähige „andere“ Demokratie fehlt, auch nach dem Vertrag von Lissabon. Das Wesen der Demokratie verbietet Verbiegungen. Es ist nicht beliebig verformbar, etwa aus administrativer, regionalistischer oder wirtschaftsoportuner Begehrlichkeit. Das Europäische Parlament ist gewichtig und achtbar. Aber bislang kann es demokratisch Europas Menschen nicht abbilden, nicht vertreten, gleich ob diese nun einen europäischen „Demos“ bilden oder sich auf 27 „Staatsvölker“ verteilen. Das Parlament bleibt weit entfernt von Herrschaft („Kratie“), die nicht nur Ermächtigung, sondern Verantwortung und Rechenschaft gegenüber den Vollmachtgebern verlangt. Die Strassburger Konventualen haben kein Initiativrecht. Sie dürfen selbst nicht einmal ihre eigenen Fehlentscheidungen korrigieren. Nicht allein das Exklusivrecht der Initiative und das umfassende EU-Management bleiben der Kommission. Sie nutzt dazu die Auswahl der ihr jeweils opportunen „Rechtsgrundlage“ und damit die Usurpation einer Kompetenz-Kompetenz, die immer funktioniert, bis ein abstruses, zeitraubendes Verfahren Einhalt fordert. So bleiben Welten zwischen Europäischer Union und der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung, wie sie Art. 20 des Grundgesetzes vorschreibt.

Die institutionelle Schiefelage der EU ist gewollt. Sie ist nicht nur Relikt aus einem historischen Werdegang. Sie folgt aus gehütetem Eigeninteresse der nationalen Regierungen. Die haben von nationaler Hoheitsgewalt exekutive Zuständigkeiten hergegeben. Dafür haben sie „europäisch“ privilegierte Mitbestimmung an exekutiver **und** legislativer Hoheit genommen. Die Volksvertretungen haben gehorcht - und verloren. Mit ihrem Verhandlungsmonopol für „zwischenstaatliche“ Vertragsgestaltungen als Wahrnehmung „auswärtiger Angelegenheiten“ wissen sich die EU-Staats-exekutiven am Hebel, gleichen Interesses unter sich.

Die Bundesregierung will an dieser Konstellation nicht rütteln lassen. Im Karlsruher Verfahren ließ sie deshalb vortragen, es bestehe die EG/EU auch forthin aus „souveränen“ Staaten. Sie hätten zu gemeinsamen Zielen nur enge Teilbefugnisse gepoolt. Die der Union neu eingeräumten Befugnisse seien hinreichend gezäunt. Die Zuständigkeiten des Bundestags seien „noch nicht“ so entleert, dass das Demokratieprinzip verletzt werde (Prof. Tomuschat). Und schließlich blieben Herren der Union die Mitgliedsstaaten. Also nähmen die grundgesetzlichen Verantwortungen keinen Schaden.

Das Verfassungsgericht bestätigte nun diese Sicht der Regierung. Den Begriff von der nationalen „Souveränität“ der Mitgliedsstaaten hat es weder ausgeheckt noch geformt.

Da somit die EU ein blosser „Verbund demokratischer Staaten“ bleibt, unterliegen deutsche Amtsträger mit allen Verabredungen, Verpflichtungen und Versprechungen der „Majestät des Rechts“, dem sie ihre hoheitliche Funktion verdanken. Diesen Rechtsrahmen gewährt ihnen allein das deutsche Grundgesetz. Über ihn höchstinstanzlich zu wachen bleibt Aufgabe, unveräusserliche Pflicht des Bundesverfassungsgerichts. Deshalb unterstehen beidem auch Kanzler und Minister, Abgeordnete und Beamte, auch wo sie europäisch fungieren.

Das Grundgesetz ist klar: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, und damit auch alle Ermächtigung, die Berlin an Brüssel abtreten will. Daher kann niemand, den demokratisch das Volk legitimiert hat, neue Träger zu Hoheitsgewalten ermächtigen, die er selbst nicht hatte, oder gar, wie er selbst sie niemals hätte haben dürfen. Artikel 20 aber gebietet, dass alle Staatsgewalt geteilt ist, in checks and balances zwischen „besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“. Dieser Grundpfeiler der demokratischen Ordnung, der jeden einzelnen Bürger vor Hoheitsmissbrauch und Hoheitsexzess schützt, ist unantastbar.

Die europäischen Verträge ignorieren dieses Gebot, nicht erst in Lissabon. Das kümmerte die Vertragsstrategen nicht: Miteinander waren die Regierungen auf ihren Vorrang vor Dritten – wie Parlamenten und Bürgern – bedacht. Sie beriefen sich auf zwischenstaatliche – völkerrechtliche – Gebräuche, die als Rechtsträger nur Staaten, nicht aber Menschen kennen und von Bürgerschutz nichts wissen. Nach solchen Verträgen könnte nun der Europäische Gerichtshof allenfalls prüfen, ob das EU-Recht einzelne staatliche oder private Massnahmen gestattet. Es prüft aber nicht, ob eben dieses EU-Recht gedeckt ist von den demokratischen Vollmachten seiner Gestalter, obwohl ohne sie europäische Rechtsetzung gar nicht hätte entstehen können. Nachgerade zynisch klingt daher der Ruf von C.O. Lenz, man solle doch erst in Luxemburg anfragen, wie der EUGH das Lissabonner Vertragswerk am deutschen Verfassungsrecht werte, oder umgekehrt.

Die Bundesregierung bekam von Karlsruhe bescheinigt, was sie gewollt hatte: Die Europäische Union sei noch eine „supranationale Organisation“, die von den Mitgliedsstaaten nur „begrenzte und kontrolliert ausgeübte

Einzelermächtigungen“, erhält. Sie wusste, dass ein mehr an staatsähnlicher Integration ihren ganzen Turmbau demoliert hätte. Denn die amtslastige, bürgerferne und verantwortungsscheue EU-Struktur von heute hätte unwiderruflich das hehre Ziel des geeinten Europa der „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätze“ verfehlt, wie sie das Grundgesetz gebietet. Die einschränkende Formel aus Karlsruhe war der Bundesregierung wichtig: Sie wäre sonst von der „weiteren Entwicklung der Europäischen Union“ abgemeldet, mithin entmachtet.

Bis dahin nahmen die Urteilskritiker keinen Anstoss. Doch sie erzürnte, dass dem höchsten Gericht demokratische Autorisierung aller Obrigkeit noch heute unentbehrlich ist. Ihre Rügen denunzieren Rechtsgrundlagen, die seit 1945 unstreitig waren, europäisch jedoch nunmehr geschwärzt werden als Rückfall in Souveränitätsgehabe überholter Nationalstaatlichkeit (C.O. Lenz). Sie fürchten um die „volle Handlungsfähigkeit der Bundesregierung“ (N. Röttgen). Andere beschwören den angeblichen Vorrang des – zwischenstaatlichen – Völkerrechts vor – innerstaatlicher – Demokratie (Prof. Tomuschat für die Bundesregierung). Jedoch keiner hatte zuvor innerstaatlich der Bundesrepublik „die Handlungsfähigkeit“ abgesprochen, nur weil sie demokratisch ist. Und niemand könnte erklären, warum bürgerliche Legitimation und demokratische Verantwortung unzumutbar seien, einer Union, die doch nur demokratisch verfasste Staaten vereinen darf.

Tatsächlich führte der Weg der Gemeinschaften über räumliche Ausdehnung und wachsende Zuständigkeiten kontinuierlich fort von der rechtsstaatlichen Demokratie ihrer Trägerstaaten. Er führte hinein in verstrüppte Systeme atomisierter Teilhabe an kollektivierter Herrschaft. Ihr wurde demokratische Ableitung ebenso fremd wie personale Verantwortung. Daher könnte die EU, wäre sie selbst ein Staat, nicht Mitglied werden in dieser Gemeinschaft. Ihr fehlen rechtlich wie praktisch die Mindestvoraussetzungen.

Staatliche Vertretungs- und Hoheitsaufgaben beschreibt und begrenzt das Grundgesetz. Wo ihre Träger sie abgeben, z.B. nach Brüssel, können sie nicht übertragen, was sie nicht haben. Noch weniger können sie auf die neuen Träger ihre und weitere Befugnisse ballen, die ihnen zu ballen untersagt war. Das Gebot der Trennung von Rechtsetzung und vollziehender Gewalt ist unabdingbar. Es gehört zu den wenigen Vorschriften, an denen auch verfassungsändernde Mehrheiten nicht rütteln dürfen. Dies hat seinen furchtbaren Grund: Spätestens 1933 mussten unsere Väter

lernen, dass niemand die demokratische Rechtsgemeinschaft verdrängen darf, auch niemand, der dazu demokratisch erworbene Macht oder verfassungsmässige Verfahren nutzt.

Zu recht sehen die Kritiker europäische Einigung als einen Prozess in „politischer Verantwortung“. Doch sie geraten gänzlich ins Abseits, wo sie die Akteure der politischen Gestaltungsmacht zu Präzeptoren der Verfassungsrichter und zu Obergewalt über die eigenen Verfehlungen erklären. Diese Akteure sind lediglich Organe der Bundesrepublik Deutschland, nach Mass und Rahmen ihres Grundgesetzes. In dessen Gewaltenteilung unterstehen sie der – unabhängigen – Rechtsprechung. Kein Überrecht, auch keine phantasmagorische „Öffentlichkeit“ erlaubt, der schleichenden Entdemokratisierung auch noch die Entrichterung aufzusetzen.

Die Deutschen, das „Volk“, wollen ein vereintes Europa, heute zweifellos wie vor 60 Jahren. Immer zweifelhafter aber wurde, dass sie die Einheit so wollten, wie sie die Macher dann gemacht haben. Kaum weiss man um die Amtsvorgänge in Brüssel. Keiner kennt sich aus in deren Dickicht, wo anonyme Konglomerate die Verantwortungen verschleiern und Rechtfertigung nicht kennen. Am Europäischen Parlament trifft überparteilich schäumende Sympathiewerbung auf kontinuierlich schrumpfendes Interesse der Menschen. Immer weniger gehen wählen, oder wissen dann, für wen oder warum. Diese EU hat die Menschen verloren. Ohne Menschen stirbt die Demokratie, sodann das Recht. Es bleibt die Macht, in Brüssel?

Rückgrat der europäischen Einigung sind die Gemeinschaften für Wirtschaft und Stabilität. Sie harmonisierten die Märkte. Sie expandierten und verdichteten sich. Ihre Personalausstattung wuchs und ebenso die Zahl der anonymen Mitmacher. Aber als im Herbst 2008 weltweit das Finanzsystem kollabierte, hat die EU erbärmlich versagt. Sie hatte die Fehlentwicklung nicht erkannt. Sie hatte weder gegengesteuert noch vorgewarnt. Schlimmer jedoch: Diese Eurokraten sind sich ihres Versagens nicht bewusst. Global gesehen sind sie schulduntauglich. Abgleichend und regulierend, kontrollierend, subventionierend und sanktionierend sind sie – fast nur – mit sich selbst beschäftigt. Für kritische Beobachtung von globalen Interdependenzen haben sie weder Zeit noch Jobdeskription.

Das Bundesverfassungsgericht bekräftigt die „Integrationsverantwortung“ von Bundestag und Bundesregierung. Die aber erschöpft sich nicht in der Absegnung von Vereinigungsdekreten. Deutsche Amtsträger sind in Verhandlungen mit anderen Staaten an die massgebenden, unantastbaren

Vorgaben des Grundgesetzes gebunden, zu denen demokratische und rechenschaftsfähige Legitimation der Hoheitsträger ebenso gehört wie das Primat von Menschenwürde und die bürgerschützende Teilung der Hoheitsgewalten. Über diese – innerstaatliche – Verantwortung kann letztinstanzlich nur das deutsche Verfassungsgericht richten. Es hatte – nun in seiner Integrationsverantwortung – darauf zu achten, dass ein umstrittenes Vertragswerk nur wirkt, wie das Grundgesetz es zulässt. Das Gericht durfte nicht billigend riskieren, dass aus rechtlosen Abschlüssen deutscher Vertreter gegen Deutschland aus zwischenstaatlichen Rechtstiteln Verbindlichkeiten erwachsen. Deshalb war nicht, wie drängelnde Zensoren verlangten, Rücksicht zu nehmen auf „politische“ Wünsche der Bundesregierung, ob nun wegen Ablaufs einer Wahlperiode, wegen Unbills im laufenden Wahlkampf oder gar zur Beeinflussung der Iren im Volksentscheid.

In Berlin rangeln Promis und Profis. Sie feilschen unter sich um Einfluss und Geltung und um die Rosinen aus Karlsruhe. Sie hadern, zunehmend ausfallend, gegen den Karlsruher Senat, weil er ihnen Spiel und Illusion verdarb. Das Urteil passt nicht in ihre Dunstwelt des Anordnens und Arrangierens, des Abwehrens und Verdrängens. Statt zwischen Siegern und Verlierern jedoch schieden die Richter Recht von Anmassung. Sie banden Hoheitsmacht wieder an Pflicht. Über die Wiederbelebung ihrer Pflichten, über die Entdeckung ihrer Verantwortung gegenüber Mensch und Bürgerschaft mussten jetzt die Abgeordneten ringen, nicht in überstürzter Eile über sich.

Die Bundesregierung müsste aus ihrer Verantwortung bei sich selbst beginnen. Wo immer sie in der EU rechtsetzend tätig wird, müsste sie ihre Struktur straffen. Im „Rat“ und im Europäischen Rat müsste der deutsche Vertreter persönlich das Vertrauen des Bundestags haben. Ihm müsste er oder sie verlässlich Information, Rede und Rechenschaft stehen, seiner Weisung in der Gesetzgebung folgen. Zu dieser Reorganisation bräuchten das Grundgesetz nicht geändert, geschweige denn seine unantastbaren Grundsätze verletzt werden.

Der Bundestag sollte verlangen, dass er die deutschen Vertreter bestimmt, die für Deutschland europäisches Recht setzen. Er sollte ihre Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht einfordern. Die Abgeordneten sollten nicht länger als Heloten und Ausputzer für Regierungen verkümmern. Sie sollten Aufsicht führen über ihren Treuhänder in Europa. Das setzte freilich einen Mentalitätswechsel voraus, der sich auf Europa nicht beschränkt.

Sowohl die Abgeordneten des Deutschen Bundestags wie auch die Bundesregierung müssten sich endlich in ihrer Verantwortung den Bürgern stellen, deren Treuhänder sie sind. Heute leiden wir unter einem EU-System, das alle Entscheidung auf anonyme Konglomerate kollektiviert. Es hat in Verstrüppung, Intransparenz und persönliche Enthaftung geführt. Zur Zeit kennt Europas Konstruktion keine Rückkoppelung an das Volk. Deswegen braucht es ein Verfahren, das künftig wenigstens die Abgeordneten zwingt, den Wählern Rechenschaft, Verantwortung zu leisten.

Dem Bundesverfassungsgericht geht es durchaus nicht um Organisationsbedürfnisse von „souveränen“ Einzelstaaten, noch weniger um eine Blockade gegen Europa. Es hatte zu entscheiden über die Grundlagen aller gemeinschaftlicher Ordnung: Europa eint viele Millionen Menschen, um ihnen zu dienen, nicht um sie herrschend zu knechten. Merkmale seiner Mitgliedsstaaten sind Demokratie, verliehene Verantwortung und bürgerliche Freiheit. Der Staatenverbund verleiht kein Recht, diese Grundlagen wegzutauschen gegen selbstermächtigende Kumpanei von Amtsautoritäten.

Deutschland ist „gleichberechtigtes Glied“ dieser Gemeinschaft, die längst nicht vollendet ist. In der weiteren „Entwicklung der Europäischen Union“ müssen die deutschen Mitgestalter dahin wirken, dass die Gemeinschaft auch den „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ entspricht, wie wörtlich das Grundgesetz verlangt. Ihnen zuwider darf kein deutscher Amtsträger Verhandlungen führen oder gar Verträge abschliessen. Doch solche Verantwortung für Europa müssen die deutschen Akteure in Politik und Ämtern erst lernen. Ob sie das wirklich wollen?