

Buchbesprechungen

154/159
Sven Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess. Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2016, XVII, 352 Seiten, Ln., 89,- €.

„Konsequenzen der offenen Staatlichkeit“ – so könnte das Fazit lauten, das der Leser nach Lektüre dieser im Jahre 2015 zur Habilitation in Gießen eingereichten Schrift ziehen muss. *Sven Simon*, der im Jahre 2009 ebenfalls in Gießen und auch schon damals betreut von *Thilo Maraun* promoviert hatte, musste in einem Jahr über seine mögliche wissenschaftliche Zukunft entscheiden, in dem das Bundesverfassungsgericht mit dem „Lissabon-Urteil“ zwar einerseits politisch zu etwas Beruhigung beigetragen haben mag, aber fachjuristisch doch zahlreiche Kritiker auf den Plan rief. Dogmatisch war das Urteil sicherlich angreifbar, aber möglicherweise für sich allein nicht ausreichend, um darauf eine große juristische Qualifikationsarbeit zu stützen. Dass das Gericht die mit „Lissabon“ möglicherweise geweckten politischen Erwartungen dann in den folgenden Entscheidungen zu Fragen der europäischen Integration sehr schnell wieder enttäuschte, konnte auf der rechtsdogmatischen Seite der damit ausgetragenen Konflikte schon wieder ein höheres Maß an Nachvollziehbarkeit erzeugen. Wir wissen nicht, wie viele Entscheidungen nach „Lissabon“ der Autor abgewartet hat, bis er sich hinsichtlich seines Themas sicher war. Er hat jedenfalls eine dogmatische Grundlegung der Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts im Integrationsprozess vorgelegt, die zugleich die einschlägige Rechtsprechung analysiert.

Die Arbeit ist in fünf Kapitel gegliedert, wovon die ersten vier jeweils aus drei bis vier Teilen bestehen. Dem ist eine knappe Einleitung vorangestellt, in der *Simon* u. a. ausführt, dass sich seine Arbeit als Teil einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der „Justizpolitik aus Karlsruhe“ (S. 11) versteht.

Kapitel 1, als „Hinführung“ überschrieben, bringt im ersten Teil eine geraffte Darstellung der Ideengeschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit, stellt im zweiten Teil ihre politische Natur dar und leitet dann über zur „Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland“ (dritter Teil), gipfelnd in dem Satz: „Seit mehr als 60 Jahren formen die Entscheidungen dieses deutschen Verfassungsorgans das Zusammenleben der Menschen in der Bundesrepublik Deutschland; zunehmend sind die Menschen in ganz Europa davon betroffen.“ Das Verfassungsgericht wird sodann zwischen Recht und Politik verortet. Auf Seite 41 beginnt Kapitel 2, in dem der Autor uns die verfassungsrechtlichen Grundlagen der europäischen Integration darlegt. Dieses Kapitel ist angesichts der Bedeutung des Themas ebenfalls knapp gehalten. Auf 55 Seiten gelingt es *Simon*, ausgehend von den Bestimmungen des Grundgesetzes seit seiner Entstehung und in der weiteren Entwicklung durch Einführung des neuen „Europaartikels“ Art. 23 GG (erster Teil), über „Entwicklungslinien der Rechtsprechung des BVerfG“ (zweiter Teil) und durch eine Darstellung des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und nationalem Recht (dritter Teil) die Folie weiter aufzuspannen, vor deren Hintergrund dann in Kapitel 3 das

Lissabon-Urteil und die nachfolgende EU-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken: „Grenzen der verfassungsgerichtlichen Identitätskontrolle“ als Kapitel 3 bildet mit 116 Seiten den quantitativen Schwerpunkt der Arbeit. Identitätskontrolle ist ein Begriff aus dem Lissabon-Urteil, gleichwohl macht *Simon* erste Spuren hierzu schon in der Solange-Rechtsprechung des Gerichts fest und zeichnet die Ursprünge des Kontrollauftrags im Rahmen der Darstellung des verfassungsgerichtlichen Zugriffs (erster Teil) nach. Hierbei geht es insbesondere um den schon im Maastricht-Urteil vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Mechanismus der Überprüfbarkeit von Integrationsschritten qua Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG. Als Kern der gegen diese Rechtsprechung vorgebrachten Kritik wird die Subjektivierung des Demokratieprinzips ausgemacht (S. 102). *Simon* billigt es im Ergebnis, dass das Bundesverfassungsgericht mit dieser Operation – entgegen der Aufzählung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG – letztlich die unveränderbaren Grundsätze der Ewigkeitsklausel nach Art. 79 Abs. 3 GG zu subjektiven Rechten werden lässt (s. S. 107). Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG als subjektives Recht ist für *Simon* nicht beschränkt auf den Anwendungsfall der Übertragung von Hoheitsrechten, sondern bedeutet ein „Bürgerrecht auf demokratische Legitimation der öffentlichen Gewalt“ (S. 110).

Der dritte Teil des dritten Kapitels handelt von der souveränen Staatlichkeit. *Simon* stellt fest, dass das Bundesverfassungsgericht das grundrechtsgleiche Recht auf demokratische Legitimation auf ein grundrechtsgleiches Recht auf Staatlichkeit erweitert habe (S. 121). Im Ergebnis wendet sich *Simon* gegen die Annahme, Art. 79 sichere die Staatlichkeit der Bundesrepublik, und insbesondere gegen den vom Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil unternommenen Versuch, Staatlichkeit anhand eines quantitativen Aufgabenbestandes zu sichern, den zu überprüfen sich das Gericht in dieser Entscheidung vorbehalten hatte (S. 128 ff.). Hierzu führt er aus: „Die vom Bundesverfassungsgericht gegenständlich gefassten Grenzen der europäischen Integration sind nicht am Maßstab der Verfassung entstanden, sondern eine Auswahl von Vorbehaltsbereichen, die auf Vorverständnissen und Leitbildern einer eigenen Staatstheorie beruhen. Das Bundesverfassungsgericht geht von einem vorgeprägten Staatsverständnis aus, das dem Grundgesetz so nicht zu entnehmen ist“ (S. 142).

Interessant ist die Bemerkung zum Begriff der Souveränität im Hinblick auf die europäische Integration, wonach die Mitgliedstaaten zwar auch Sekundärrecht umzusetzen hätten, das gegen ihren Willen erlassen worden ist, dies aber nicht zu einem Verlust ihrer Souveränität, „sondern bei Beachtung des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung sowie des Subsidiaritätsprinzips [...] zum eigentlichen Erhalt ihrer Souveränität“ führe, „weil sie die entsprechende Aufgabe als Einzelstaat nicht oder nicht effektiv bewältigen könnten“ (S. 155). Hiermit wird letztlich auf die (oftmals vergessene) zweite Dimension des klassischen Subsidiaritätsprinzips Bezug ge-

nommen, wonach nämlich eine Aufgabe auf die höhere Ebene zu ziehen ist, wenn sie die niedere gerade nicht selbst erfüllen kann. Vorausgesetzt bleibt freilich, dass der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung beachtet wird. Souveränität versteht der Autor als die Freiheit, sich zu binden (S. 162). *Simon* räumt nebenbei auch mit dem sog. 80%-Mythos über die Bedeutung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten wie auch – im vierten Teil des Kapitel 3 („Demokratieprinzip“) – mit der Vorstellung auf, es läge der EU ein bestimmtes Demokratie-modell zugrunde (S. 171 ff.), sieht aber gleichwohl ein materielles Demokratiedefizit der EU (S. 202 ff.).

In Kapitel 4 geht es schließlich um die „Grenzen der verfassungsgerichtlichen Ultra-Vires-Kontrolle“, also um die Frage, wer prüfen darf, ob Handlungen von Unionsorganen die diesen gezogenen Grenzen überschreiten. *Simon* hält eine Untätigkeits-Verfassungsbeschwerde wegen Unterlassens deutscher Staatsorgane für möglich (S. 223), ebenso vorbeugenden Rechtsschutz (S. 223 f.).

Simon kommt zu dem Ergebnis, Art. 23 gestatte nicht nur die Übertragung von materiellen Hoheitsrechten, sondern auch die Kontrolle (durch den Europäischen Gerichtshof [EuGH]), ob eine bestimmte Kompetenz übertragen worden ist (S. 266). Folgerichtig wirft er im Anschluss daran die Frage auf, ob denn hinsichtlich der Entscheidungsbefugnis etwas anderes gilt, wenn eine vom Bundesverfassungsgericht ausgemachte Ultra-Vires-Handlung der Union zugleich zu einer Verletzung der Verfassungsidentität führt (S. 267). Diese Frage wird dahin gehend beantwortet, dass eine Kompetenz zu einem Art. 79 Abs. 3 GG verletzenden Handeln nicht wirksam übertragen werden könne, weil schon das nationale Zustimmungsgesetz hierzu nichtig sei (S. 277). Im Ergebnis bestätigt *Simon* die Möglichkeit des Bürgers, über Art. 38 eine Verletzung des Demokratieprinzips im Wege der Verfassungsbeschwerde zu rügen, weil er von einer Kompetenzüberschreitung der EU ausgeht. Dann jedoch habe das Bundesverfassungsgericht die Frage – bei Zweifeln über die Auslegung des Unionsrechts – dem EuGH vorzulegen. Von dem viel zitierten „Kooperationsverhältnis“ zwischen beiden Gerichten hält er nichts. Fragen einer Identitätskontrolle könnten aber nicht a priori dem Bundesverfassungsgericht entzogen werden (S. 291 f.).

Ziehen wir aus dem die Ergebnisse zusammenfassenden Schlusskapitel noch ein politisches Schlagwort heraus, das der „Fiskalunion“. *Simon* bringt zunächst ein Zitat *Ulrich Hädes*, der darauf hingewiesen hat, dass es auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung „zur existenziellen Bedeutung der Stabilitätsorientierung“ läge, wenn das Bundesverfassungsgericht den anderen Verfassungsorganen ausreichenden Spielraum ließe, damit sie die Währungsunion um stabilitätssichernde Elemente einer Wirtschaftsunion ergänzen können, „ohne stets mit dem Gespenst einer Verletzung der Verfassungsidentität kämpfen zu müssen.“

Daraus folgert der Autor: „Eine Fiskalunion im Sinne einer supranationalen Haushaltskontrolle müsste vom Bundesverfassungsgericht aufgrund der negativen Erfahrungen mit den Stabilitätskriterien also geradezu gefordert werden, um das demokratische Teilhaberecht nachhaltig sichern zu können.“

Diese Schlussfolgerung ist sozusagen nicht ganz von der Hand zu weisen. Gleichzeitig wird man abschließend wohl sagen können, dass es naiv wäre, ausgerechnet vom Bundesverfassungsgericht ein Aufhalten der europäischen Integration zu erwarten. Das Gericht pflegt vielmehr regelmäßig „Ja-aber-Entscheidungen“ zu treffen, weil es den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland nicht in eine Verfassungskrise stürzen kann.

Gleichzeitig wird man aber auch skeptisch dahin gehend sein müssen, dass der Deutsche Bundestag seiner Verantwortung für die Wahrung der Kompetenzordnung zwischen der EU und dem Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland nachkommt und dass das Bundesverfassungsgericht hierüber ein dauerndes Wächteramt wirksam ausüben kann. Dies ist aber letztlich eine politische Frage, keine der Rechtsdogmatik. Für letztere hat *Sven Simon* mit seiner Schrift eine Wegmarke gesetzt.

Dr. Matthias Wiemers, Rechtsanwalt, Berlin

Philipp Austermann/Stefanie Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz – Kommentar. Nomos Verlag, Baden-Baden 2016, 815 Seiten, geb., 168,- €.

Der im Jahr 2016 erstmals erschienene Kommentar zum Abgeordnetengesetz (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – AbgG), unter Herausgeberschaft von *Philipp Austermann* und *Stefanie Schmahl*, behandelt vorrangig das Abgeordnetenrecht des Bundes, gibt aber auch Einblicke in das Abgeordnetenrecht der Bundesländer und in das Recht der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Es ist der zweite Kommentar zum Abgeordnetengesetz nach dem im Jahr 2002 erschienenen Kommentar von *Werner Braun/Monika Jantsch/Elisabeth Klante*, Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Daneben ist ebenfalls im Jahr 2016 das 1.846 Seiten umfassende Handbuch „Parlamentsrecht“ erschienen, welches von *Martin Morlok, Utz Schliesky* und *Dieter Wiefelspütz* herausgegeben wurde und sich gleichermaßen mit den Rechten der Abgeordneten und der Parlamentsfraktionen beschäftigt.

Das Abgeordnetengesetz behandelt die Finanzierung der Abgeordneten, deren Amtsausstattung – insbesondere die steuerfreie Kostenpauschale –, die Finanzierung ihrer Mitarbeiter sowie die Finanzierung der Fraktionen des Deutschen Bundestages. Dabei handelt es sich um die sensibelsten Bereiche des Kampfes um die politische Macht. Die Abgeordneten errichten mit der Regelung ihrer eigenen Finanzausstattung und der ihrer Fraktionen die Grundpfeiler ihrer Macht. Damit verschaffen sie sich Wettbewerbsvorteile gegenüber den nicht im Parlament vertretenen Parteien. Dabei wirken sie fraktionsübergreifend zusammen. Der sonst übliche Wettbewerb zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition findet hierbei nicht statt. Die Abgeordneten entscheiden in diesen Bereichen „in eigener Sache“. Daher erfordern das Rechtsstaatsprinzip und das demokratische Prinzip, dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Das Bundesverfassungsgericht