

Rechtsanwalt Dr. Peter Gauweiler MdB

Welche Rolle wird das Grundgesetz noch in Europa spielen?

Statement auf der Podiumsdiskussion im Rahmen des Anwaltstages in Braunschweig

I.

60 Jahre lang hat das Grundgesetz die deutsche Staatsgewalt in bewährter Weise verfasst. Manche haben es mit guten Gründen als die beste Verfassung der deutschen Geschichte gewürdigt. Die Entwicklung der europäischen Integration führt freilich dazu, dass das Grundgesetz seine Hauptfunktionen – die demokratisch-rechtsstaatliche Organisation der hoheitlichen Gewalt und der grundrechtliche Schutz der individuellen Freiheit – immer weniger erfüllen kann. Der Anteil des in Deutschland geltenden Rechts, das unmittelbar in Brüssel beschlossen wurde oder das auf europäische Richtlinien zurückgeht, ist in den vergangenen Jahrzehnten immer größer geworden, die demokratische Legitimation dieses Rechts im ganzen daher immer dünner. Die Defizite demokratischer Legitimation der EU-Rechtsetzung sind evident und im wesentlichen unstrittig. Sie wirken sich auf das Legitimationsniveau des Rechts in Deutschland aus. Mit der Übertragung immer weiterer Zuständigkeiten auf die EU ist den Mitgliedstaaten zugleich weitgehend die Kompetenz verloren gegangen, die Grundrechte ihrer Bürger gegen die Hoheitsgewalt zu schützen: Soweit der Einzelne durch EU-Rechtsakte in seiner Freiheit beeinträchtigt wird, kann er sich auf die Grundrechte des Grundgesetzes nicht berufen. Das Bundesverfassungsgericht verweigert

ihm insoweit den Rechtsschutz. Das gilt sogar dann, wenn der Betroffene geltend macht, durch ein deutsches Gesetz in seinen Grundrechten betroffen zu sein, soweit dieses Gesetz verbindliche Vorgaben einer EU-Richtlinie umsetzt. Der Einzelne ist insoweit zwar nicht schutzlos, kann Schutz jedoch nur noch durch die europäischen Grundrechte und letztlich vor dem EuGH finden, nicht mehr durch das Grundgesetz. Ob der europäische Grundrechtsschutz dieselbe Qualität hat wie der deutsche, ist sehr fraglich. Das Bundesverfassungsgericht hat mit der „Solange II-Formel“ zwar die Möglichkeit offen gehalten, notfalls einzugreifen, falls das Niveau des europäischen Grundrechtsschutzes dauerhaft und generell den vom Grundgesetz „unabdingbar“ geforderten Schutzstandard unterschreitet. Als effizient hat sich dieser Vorbehalt nicht erwiesen. Aber immerhin ist diese rechtliche Notbremse zumindest theoretisch noch gegeben.

Falls der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt, wird das Grundgesetz noch wesentlich mehr von seiner für die verfassungsrechtliche Lage in Deutschland prägenden Kraft einbüßen, und zwar im wesentlichen aus drei Gründen:

1. Die Kompetenzfülle der EU nähert sich immer mehr derjenigen eines Bundesstaates an. Während sich immer mehr Staatlichkeitselemente auf der Ebene der EU anlagern, wird die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten, die sich nominell immer noch als „souveräne Staaten“ verstehen, zunehmend ausgedünnt.

2. Der Vertrag von Lissabon vergrößert das Demokratiedefizit der Europäischen Union.
3. Der EU-Vertrag wird den Verfassungen der Mitgliedstaaten als europäische Obergerverfassung übergestülpt. Die nationalen Verfassungen, und damit auch das Grundgesetz, verlieren ihren Status als Verfassungen souveräner Staaten und werden zu europäischen „Landesverfassungen“ degradiert.

Ich möchte Ihnen diese drei Aspekte jetzt kurz erläutern.

II.

Die Europäische Union hat sich schon mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza weit über die ursprüngliche Wirtschaftsgemeinschaft hinaus entwickelt und Kompetenzen in fast allen Politikfeldern, insbesondere in Kernbereichen der souveränen Staatlichkeit wie den Gebieten der inneren Sicherheit und des Strafrechts, erhalten. Diese Kompetenzanreicherung wird durch den Vertrag von Lissabon fortgesetzt. Während die Kompetenzen für die innere Sicherheit und das Strafrecht bislang relativ souveränitätsschonend in der „Dritten Säule“ untergebracht waren, werden sie jetzt „vergemeinschaftet“. Dadurch werden die Kompetenzen der EU zulasten der Mitgliedstaaten wesentlich gestärkt. Dasselbe gilt für andere Politikbereiche, für die mit dem Vertrag von Lissabon die Mehrheitsentscheidung im Rat eingeführt wird. Wo bislang einstimmig entschieden wurde, konnten die

Mitgliedstaaten ihre Position gegebenenfalls durch ein Veto wahren. Das wird nicht mehr möglich sein, weil künftig die Mehrheitsentscheidung das regelmäßige Entscheidungsverfahren sein wird. Die verfassungsrechtliche Gesamtarchitektur verschiebt sich damit grundlegend zugunsten der Brüsseler Zentrale.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das bislang noch die Souveränität der Mitgliedstaaten wahrte und das ein zentraler Grund dafür war, dass das Bundesverfassungsgericht den Vertrag von Maastricht als noch mit dem Grundgesetz vereinbar ansah, wird zu einem bloß formalen Kompetenzverteilungsprinzip ausgehöhlt; materiell hat es kaum noch begrenzende Kraft. Da Einzelkompetenzen jetzt auf allen Politikfeldern bestehen, kann die EU selbständig die Lücken mit Hilfe der Flexibilitätsklausel oder mit Hilfe der expansiven Rechtsprechung des EuGH schließen. Wo immer der EuGH auch nur einen entfernten Anknüpfungspunkt in einem formal als begrenzte Einzelkompetenz geregelten Kompetenztitel gefunden hat, hat er dies als ausreichend angesehen, weit über diese Kompetenz hinausgreifende europäische Verordnungen oder Richtlinien zu legitimieren. Auf diese Weise verschafft sich die EU eine Kompetenz-Kompetenz. Das geht natürlich zu Lasten der nationalen Verfassungen und der durch sie verfassten Staatsorgane – vor allem zu Lasten der nationalen Parlamente.

III.

Hauptverlierer dieser Entwicklung wird in Deutschland der Bundestag sein. Seine Rolle wird sich meist darin erschöpfen, vom europäischen Gesetzgeber beschlossene Richtlinien umzusetzen. Er ist Erfüllungsgehilfe des Brüsseler Zentralismus, und darf insoweit nur noch das selbst entscheiden, was die Richtlinien ihm als Gestaltungsspielraum offen lassen. Dies delegitimiert auch die deutsche Politik. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Maastricht-Urteil gefordert, dem Bundestag müssten substantielle Entscheidungsbefugnisse verbleiben. Wie immer man die Frage beurteilt, ob dies nach dem Vertrag von Lissabon noch der Fall sein wird – eines ist jedenfalls klar: Die Erosion eigenständiger Entscheidungskompetenzen des Bundestages setzt sich rapide fort. Nach 60 Jahren Grundgesetz ist der Bundestag ein Organ, das das Volk zwar nach wie vor repräsentiert, das jedoch immer weniger im Namen des Volkes und für das Volk entscheiden kann. Das bedeutet zugleich, dass diejenigen, die den Bundestag wählen, immer weniger Einfluss auf die Gesetze haben, die für sie gelten und die sie beachten müssen.

Damit sind wir beim Demokratiedefizit, das durch den Vertrag von Lissabon nicht – wie die Bundesregierung behauptet – verkleinert, sondern in verfassungswidriger Weise vergrößert wird.

Zusätzlich zu dem eben schon genannten Aspekt verschlechtert der Vertrag von Lissabon die demokratische Legitimation unter folgenden Gesichtspunkten:

1. Jede Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen nach Brüssel verstärkt die Macht der Regierung im Verhältnis zum Parlament. Der Bundestag verliert Kompetenzen, während die Bundesregierung auf EU-Ebene im Rat an der Gesetzgebung beteiligt ist. Dies eröffnet zugleich neue Anwendungsmöglichkeiten für das berühmte „Spiel über die Bande“: Kann ein Minister eine von ihm gewünschte Regelung in Deutschland nicht durchsetzen, regt er bei der Kommission den Erlass einer entsprechenden europäischen Richtlinie an. Wenn er sich mit seinen europäischen Fachkollegen einigt, beschließen sie eine EU-Richtlinie, die ohne großen Widerstand durch die Entscheidungsprozeduren läuft und von der nationalen Öffentlichkeit einschließlich des nationalen Parlaments erst dann richtig wahrgenommen wird, wenn sie bereits in Kraft ist.
2. Als das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1993 sein Urteil über den Vertrag von Maastricht sprach, konnte es die Legitimation der Europäischen Union noch maßgeblich auf den Legitimationsstrang stützen, der vom Rat über die dort vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten zu deren Staatsvölkern führt: Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Europäische Union sei zuvörderst durch die Staatsvölker der Mitgliedstaaten über ihre nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren.

Diese Legitimation ist nach dem Vertrag von Lissabon nicht mehr möglich. Das künftig für Ratsentscheidungen als Regelfall zur Anwendung kommende Mehrheitsprinzip durchbricht die von den Völkern der Mitgliedstaaten über deren Parlamente und Regierungen in den Rat reichende Legitimitätskette. Ein europäisches Gesetz, das gegen die Stimme des Regierungsvertreters im Rat beschlossen wurde, ist von dem betreffenden Volk nicht legitimiert. Auf die Staatsvölker der Mitgliedstaaten kann die demokratische Legitimation der europäischen Rechtsetzung nicht mehr gestützt werden.

3. Entgegen immer wieder erhobenen Behauptungen kann auch das Europäische Parlament keine ausreichende demokratische Legitimität vermitteln. Die Stärkung seiner Zuständigkeiten durch den Vertrag von Lissabon – das Parlament wird zu einem neben dem Rat fast gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan aufgewertet – bedeutet aus folgenden Gründen keine Stärkung der Demokratie:

- Das Europäische Parlament ist kein vollwertiges Parlament, weil ihm ein Initiativrecht fehlt.
- Das Europäische Parlament soll nach dem Vertrag von Lissabon nicht mehr, wie bisher, die Völker der Mitgliedstaaten repräsentieren, sondern die „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“. Dieser Wechsel des Subjekts der demokratischen Legitimation ist zwar, wenn er denn ernst gemeint

sein sollte, konsequent. Allerdings ist die Auswechslung des demokratischen Subjekts eine verfassunggebende Entscheidung. Nach dem Grundgesetz ist Subjekt der Demokratie das deutsche Staatsvolk, das auf europäische Ebene die Staatsgewalt gemeinsam mit den Staatsvölkern der anderen Mitgliedstaaten legitimiert. Soll stattdessen ein neues Subjekt konstituiert werden, ist dies nicht durch Verfassungsänderung möglich, sondern nur durch einen verfassunggebenden Akt, der in jedem Mitgliedstaat der Legitimation durch das jeweilige Volk bedarf.

- Ein zentraler Mangel an demokratischer Legitimation des Europäischen Parlaments liegt in den Kriterien seiner Zusammensetzung. Obwohl das Parlament nach dem Vertrag von Lissabon wie gesagt nicht mehr von den Völkern der Mitgliedstaaten, sondern von den Unionsbürgern gewählt werden soll, setzt es sich aus nationalen Abgeordnetenkontingenten zusammen, deren Größe nach dem „Prinzip degressiver Proportionalität“ bestimmt wird (Art. 14 Abs. 2 EUV). Kleine, bevölkerungsarme Mitgliedstaaten entsenden in Relation zu ihrer Bevölkerung wesentlich mehr Abgeordnete ins Europäische Parlament als große, bevölkerungsreiche Staaten. So vertritt ein Abgeordneter aus Malta etwa 66.000 Bürger, während ein deutscher Abgeordneter 859.000 Bürger repräsentiert. Das Stimmgewicht eines maltesischen Wählers ist also mehr als 13 mal so groß wie das

Stimmgewicht eines deutschen Wählers. Das ist mit dem demokratischen Gleichheitsprinzip unvereinbar. Es ist ein Fundament der Demokratie, dass jeder Bürger die gleiche Stimme hat.

IV.

Nun zu der dritten fundamentalen Auswirkung, den der Vertrag von Lissabon für die künftige Geltung des Grundgesetzes hat: In dem der Vertrag die bisherige Säulenstruktur der Europäischen Union auflöst und die Gerichtsbarkeit des EuGH mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf fast alles erstreckt, was bisher im EU-Vertrag geregelt ist und bisher nicht der Judikatur des Gerichtshofs unterlag, macht er die im neu gefassten Art. 2 EUV geregelten „Werte“ der EU zur obersten Verfassungsprinzipien, die nicht nur für die EU, sondern auch für die innerstaatlichen Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten unmittelbar und mit Vorrang vor den nationalen Verfassungen gelten. Damit erhält Art. 2 EUV eine ähnliche Funktion, wie sie Art. 28 Abs. 1 GG in bezug auf die deutschen Landesverfassungen hat: Diese sind an die vom Grundgesetz vorgegebenen Prinzipien gebunden und dem Grundgesetz untergeordnet. Während aber Art. 28 Abs. 1 GG nur die Landes(verfassungs)gesetzgeber bindet, gilt Art. 2 EUV in den Mitgliedstaaten unmittelbar und ist somit von den nationalen Gerichten unmittelbar anwendbar.

Diese Wirkungen des Vertrages von Lissabon haben verfassungssystematisch geradezu revolutionären Charakter. Sie scheinen von den Vertragsstaaten nicht beabsichtigt gewesen zu sein. Sie sind wohl eine nicht vorhergesehene Auswirkung der durch den Vertrag bewirkten Auflösung der bisherigen Säulenstruktur. Anders wäre nicht zu erklären, warum diese Wirkungen nicht Gegenstand der öffentlichen Debatten über den Vertrag gewesen sind und warum die Bundesregierung den Deutschen Bundestag in ihrer Denkschrift zum Vertrag nicht darüber informiert hat.

Ich habe die Bundeskanzlerin und die zuständigen Fachminister vor einigen Wochen brieflich über dieses Problem informiert und bis heute keine Antwort erhalten. Man will die Sache wohl aussitzen, bis das Bundesverfassungsgericht entschieden hat.

Auch die Medien scheinen nicht sonderlich interessiert. Liegt das vielleicht daran, dass die Werte des Art. 2 EUV Werte sind, die wir völlig selbstverständlich bejahen: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte – was spricht dagegen, dass wir auch durch europäisches Verfassungsrecht daran gebunden sind? Wer mit dieser Frage das aufgezeigte Problem als praktisch irrelevant abtun will, sollte folgendes bedenken:

- Über die Auslegung der Werte entscheidet verbindlich der EuGH. Der kann dabei zu völlig anderen Ergebnissen kommen

als das Bundesverfassungsgericht. Die Zuständigkeit, letztverbindlich über das zu entscheiden, was in den Mitgliedstaaten – also nicht auf der Ebene der EU, sondern innerstaatlich – als Verfassungsrecht gilt, wird von den nationalen Verfassungsgerichten auf den EuGH verlagert. Zwar achtet die EU gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten. Dies gilt aber nur, soweit diese nicht den von den Grundwerten des Art. 2 EUV gezogenen Rahmen verlässt. Und wie weit die Vorgaben reichen, die sich aus Art. 2 EUV ergeben, entscheidet der EuGH, der nicht gerade für besondere Zurückhaltung bekannt ist, wenn es um die Ausdehnung seiner eigenen Kompetenzen geht.

- Nationale Gerichte werden künftig das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts für Entscheidungen über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen umgehen können, indem sie unmittelbar anhand des in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Art. 2 EUV judizieren. Maßstab sind alle Freiheits-, Gleichheits- und sonstigen Menschenrechte. Es muss sogar befürchtet werden, dass Amtsgerichte Vorschriften beispielsweise Mietrechts unangewendet lassen, weil sie mit den Grundwerten der „Gerechtigkeit“ oder der „Solidarität“ unvereinbar seien. Art. 2 EUV ist eine Einladung zur Missachtung der nationalen Gesetze unter Berufung auf „Werte“, die derart unbestimmt sind, dass sich gegensätzlichste Ergebnisse aus

ihnen ableiten lassen – eine Einladung also zur Auflösung rechtsstaatlicher Strukturen.

Aus anwaltlicher Sicht mag es somit naheliegen, den Vertrag von Lissabon als Arbeitsbeschaffungsprogramm für Anwälte zu begrüßen. Doch eine Entwicklung, die rechtsstaatliche Strukturen auflöst damit auch Rechtssicherheit beseitigt, kann uns Anwälten nicht willkommen sein. Wer nicht mehr voraussehen kann, ob eine Rechtsnorm zur Anwendung kommt, weil sie vielleicht vom Gericht als „ungerecht“ oder „unsolidarisch“ außer Acht gelassen wird, kann seine Mandanten nicht mehr sachgerecht beraten.

Das freilich mag noch die kleinste Sorge sein, zu welcher der Vertrag von Lissabon Anlass gibt. Es geht um das Gemeinwesen im ganzen, es geht um die künftige Wirkungskraft des Grundgesetzes, um Rechtsstaat und Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht muss mit seiner Entscheidung über den Vertrag von Lissabon die prägende Kraft des Grundgesetzes sicherstellen; andernfalls wird nicht nur das Grundgesetz zur Landesverfassung degradiert, sondern auch das Bundesverfassungsgericht dem EuGH untergeordnet und weitgehend seiner Kompetenzen beraubt. Wenn 60 Jahre Grundgesetz – wie jetzt oft gesagt wird – eine 60jährige Erfolgsgeschichte sind, dann ist das nicht zuletzt eine Geschichte des Erfolgs des Bundesverfassungsgerichts, das die Verfassung konkretisiert und in ihrer Wirksamkeit entfaltet hat. Diese Erfolgsgeschichte droht mit dem Vertrag von Lissabon zu Ende zu gehen.