

Verstoß gegen das Grundgesetz

Brüssel zieht immer mehr Befugnisse an sich und höhlt das Demokratiegebot aus.

■ VON PETER GAUWEILER

Die erste Aufgabe der Europäischen Integration galt der Gründung des Binnenmarktes. Eine gewaltige Aufgabe, die bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen ist. Der zweite große Schritt war der Vertrag von Maastricht mit der Wirtschafts- und Währungsunion. Der Vertrag von Lissabon soll der dritte Schritt sein, der als „dritte Säule“ die Sicherheits- und Rechtspolitik der Mitgliedsstaaten „vergemeinschaftet“. So ist die Europäische Union heute nicht mehr nur für Fragen des Binnenmarktes zuständig, ihre Kompetenz ist nach dem Vertrag von Lissabon – einschließlich des Rechtes der Kompetenzerweiterung – flächendeckend: Sie betrifft also nicht nur den gemeinsamen Markt, die gesamte Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern auch die Gesundheitspolitik, den Verbraucherschutz, die Industriepolitik, die Regionalpolitik, die Bildungs- und Jugendpolitik, alle Bereiche der Daseinsvorsorge, die Forschungs- und Technologiepolitik, die Umwelt-, Energie- und Klimapolitik, die Asyl- und Einwanderungspolitik, das Zivilprozessrecht, das Strafrecht, die Terrorismusbekämpfung und die innere Sicherheit. Bei dieser flächendeckenden Aufgabenzuweisung bleibt nichts übrig, wofür sich die Union – auch noch auf der Basis einer neuen Flexibilitätsklausel im Lissabonvertrag (Art. 352AEUV) – Kompetenz verschaffen könnte. Darüber hinaus gibt eine Erklärung Nr. 17 der Mitgliedsstaaten zum Lissabonvertrag Unionsrecht in der Form der Rechtsprechung des EuGH absoluten Vorrang vor dem Recht der Mitglieder. Zusätzlich ergänzt wird die Aufgabenzuweisung durch die Absprache einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die gem. Art. 42 Abs. 1 EUV das Recht der EU vorsieht, Missionen außerhalb der Union zu führen und dafür auf militärische Mittel der Mitgliedstaaten zurückzugreifen. Die neue Kompetenz beinhaltet auch, dass die Mitgliedstaaten der EU ihre „militärischen Fähigkeiten“ zur Verfügung stellen und sich auch noch verpflichten, diese „schrittweise zu verbessern“ (Art. 42 Abs. 3 AEUV).

Bei dem absoluten Vorrang des EU-Rechts ist neu, dass das Bundesverfassungsgericht die von ihm bisher beanspruchte „Reservfunktion“ verlieren soll. Das ergibt sich daraus, dass der Hinweis der Mitgliedsstaaten in der 17. Erklärung völkerrechtlich verbindlich ist. Daraus ergibt sich, dass die nationalen Grundrechte kein Maßstab für die Überprüfung von „Unionsrecht“ sein sollen. Dieser Vorrang besteht auch für die in Lissabon vereinbarte „dritte Säule“, also die Bereiche, die in der Bundesrepublik Deutschland im StGB, im der StPO, in der ZPO und die Polizeigesetzen der Länder geregelt sind.

Ich habe gegen die Zustimmungsgesetze zum Vertrag von Lissabon Organklage und Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt, da meiner Ansicht nach der Vertrag von Lissabon unter verschiedenen Aspekten mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Ich konzentriere mich hierbei auf drei Schwerpunkte:

1. Verstoß gegen das Demokratieprinzip wegen Unterbrechung der Legitimationskette zu den europäischen Staatsvölkern und Verstoß gegen das demokratische Gleichheitsprinzip auf europäischer Ebene;
2. Verstoß gegen das Prinzip der souveränen Staatlichkeit wegen Entwicklung der europäischen Union in Richtung auf einen europäischen „Superstaat“;
3. Verstoß gegen die Menschenwürdegarantie und andere Grundrechte, weil die Grundrechtcharta, die der Vertrag von Lissabon verbindlich macht, Einschränkungen der Menschenwürde zulässt, und weil sie deutsche Staatsgewalt in beiden Bereichen von der Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes dispensiert.

Zum Verstoß gegen das Demokratieprinzip:

Es gibt fünf Grundsätze, die unsere Demokratie begrifflich bestimmen:

Der Grundsatz der Volkssouveränität, also dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und jedes Staatsorgan, das Staatsgewalt ausübt, demokratisch hierzu legitimiert sein muss.

Das Mehrheitsprinzip; dabei muss die Mehrheit auf dem Prinzip der Gleichheit aller Abstimmungsberechtigten beruhen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Entscheidung vom 03. Juli 2008 zu den Überhangsmandaten ausdrücklich festgestellt, dass die Gleichheit der Stimmen erfordert, dass der Erfolgswert jeder Stimme „gleich“ ist.

Zur Demokratie gehört auch das Prinzip der Verantwortlichkeit, also die Kontrollierbarkeit aller hoheitlichen Handlungen durch das Volk und die Möglichkeit einer Sanktion durch Abwahl des Amtsträgers.

Darüber hinaus schützt das Volk in der Demokratie das Prinzip der Gewaltenteilung, also die strikte Trennung zwischen vollziehender Gewalt, rechtsetzender Gewalt und der gewählten Volksvertretung.

Als letztes bestimmt die rechtsstaatliche Demokratie der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte, wozu nicht nur die sachliche Unabhängigkeit der Gerichte gehört, sondern die persönliche Unabhängigkeit der Richter.

Der Vertrag von Lissabon steht gegen das Demokratiegebot für alle deutsche Staatsgewalt, weil durch diesen Vertrag die Gesetzgebungskompetenz der deutschen Volksvertretung ausgehöhlt wird. Diese Entleerung der demokratischen Legitimation geschieht durch eine fortschreitende Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen auf die EU. Dabei kann es in Zukunft sogar vorkommen, dass das deutsche Volk Rechtsakten unterworfen wird, denen die Volksvertretung vorher nicht nur nicht zugestimmt hat, sondern die gegen den erklärten Willen des Bundestags beschlossen worden sind. Dies beinhaltet zugleich eine Machtverschiebung zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag. Dies führt seinerseits zur einer Delegitimierung der demokratischen Rechtsetzung. Der frühere Bundespräsident Herzog hat dies einmal als das „Spiel über die Bande“ bezeichnet: was im nationalen Parlament nicht durchsetzbar ist, kann von den nationalen Regierungsmitgliedern über den Umweg europäischer Räte in Brüssel durchgesetzt werden. Eine solche Verschiebung der „Rechtsetzungsmacht“ zwischen Parlament und

Exekutive mag ein kleines Beispiel verdeutlichen:

Der Bundesumweltminister scheitert im Bundestag mit seinem Wunsch, Glühbirnen in Deutschland als umweltschädlich verbieten zu lassen. Als nächstes bringt er diese Initiative im europäischen Rat ein, wo sie von seinen Ministerkollegen unterstützt und beschlossen und von der Kommission als Richtlinie erlassen wird. Dies führt nunmehr dazu, dass die deutsche Staatsgewalt eine solche Regelung vollziehen muss, obwohl sie zuvor vom Bundestag ausdrücklich abgelehnt worden war.

Das Demokratiegebot ist auch deshalb verletzt, weil die Hoheitsgewalt der EU selbst durch das Europäische Parlament nicht demokratisch legitimiert ist. Es gibt keine gleiche Repräsentation der EU-Bürger im Europäischen Parlament. Zum einen ist die Stellung des EU-Parlaments nach wie vor schwach. Ihm fehlt die Gesetzesinitiative; es hat kein Budgetrecht, sondern lediglich eine Anhörungskompetenz. Das Hauptgesetzgebungsorgan der EU bleibt der europäische Rat, dem das EU-Parlament nur an die Seite gestellt ist.

Bezeichnenderweise heißt es in Art. 14 Abs. 3 EUV:

„Die Mitglieder des europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer Wahl ... gewählt“.

Bei diesen Zuschreibungen der Wahlen fehlt das Adjektiv „gleich“. Tatsächlich gibt es für die Stimmen zur Wahl des EU-Parlaments keinen gleichen Erfolgswert. Um in Malta einen EU-Abgeordneten ins EU-Parlament zu entsenden, werden 70.000 Stimmen gebraucht; für den gleichen Erfolg in Schleswig-Holstein werden 300.000 Stimmen benötigt. Damit widerspricht die europäische Union ihren eigenen Vorgaben. Schließlich schreibt sie in Art. 9 EUV:

„Die EU achtet in ihrem gesamten Handeln die Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger“.

Bemerkenswert ist auch, dass selbst Regelungen mit verfassungsänderndem Charakter ohne parlamentarische Zustimmung im so genannten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 EUV) durch Beschluss des Rates zu geltendem Recht werden können. Durch eine so genannte Brückenklausel, die den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip regelt, können der EU weitere Zuständigkeiten erwachsen, an deren Bewilligung der Bundestag nicht beteiligt ist.

Schließlich normiert der Lissabonvertrag eine spezielle „Unionsbürgerschaft“, also ein EU-Volk, für das jede Konstituierung durch eine verfassungsgebende Entscheidung fehlt.

Zum Verstoß gegen das Prinzip der souveränen Staatlichkeit wegen Entwicklung der europäischen Union in Richtung auf einen europäischen Superstaat.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist die verfassungsrechtliche Grenze des Grundgesetzes für die Übertragung von Hoheitsrechten an die EU überschritten worden. Das Grundgesetz weist die verfassungsgebende Gewalt dem deutschen Staatsvolk zu. Aus diesem Grund gehen alle Kompetenzzuweisungen an die EU bisher vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus. Allerdings ist es durch die Summe der Übertragung von Einzelkompetenzen zwischenzeitlich zu einer Generalzuständigkeit der EU gekommen. Hiergegen kann auch nicht das Argument angeführt werden, dass der Lissabonvertrag

jedem Mitgliedsstaat ausdrücklich ein „Austrittsrecht“ zuwillige. Schließlich kommt es darauf an, ob die Hoheitsrechte, die der EU übertragen worden sind, in dieser Fülle hätten übertragen werden dürfen. Dass ein solcher Verstoß durch Austritt korrigiert werden kann – soweit ein Austritt gegen die Kraft des faktischen möglich ist – ändert am Charakter des Verstoßes bei der Übertragung nichts. Auch die Verfassung der Sowjetunion hatte formal ein „Austrittsrecht“ der einzelnen Sowjetrepubliken.

Gegen die Befürchtungen über einen Superstaat wird oft eingewendet, dass sich die EU dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet habe. Das Subsidiaritätsprinzip gilt für die EU formal seit dem Maastricht-Vertrag, also seit 15 Jahren. Praktisch hat die formale Bejahung des Subsidiaritätsprinzips zu keiner erkennbaren Reduzierung der Rechtsetzungen innerhalb der EU geführt. Im Gegenteil. Der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat sich bei einer Gegenüberstellung der Zahl der Rechtsakte der EU von 1998 bis 2004 zu der Warnung veranlasst gesehen: „Europa entmachtet uns und unsere Vertreter“. Tatsächlich hat der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten die Möglichkeit einer Subsidiaritätskontrolle gewährt, die zum einen eine Überprüfungsmöglichkeit durch die nationalen Parlamente beinhaltet. Die den Parlamenten bei erfolgloser Prüfung eingeräumte Klagemöglichkeit richtet sich allerdings ausschließlich an den EuGH und nicht an das Bundesverfassungsgericht. Damit wird dem EuGH das letzte Wort über die Einhaltung der Subsidiarität gegeben und ausdrücklich die Kompetenzkontrolle zugewiesen. Nachdem der EuGH sich seit langem aber als „Motor der Integration“ versteht, ist nicht davon auszugehen, dass dieses Gericht die Interessen der Mitgliedstaaten auch nur berücksichtigen will.

Die Bundesregierung hat allerdings in ihrer Erwiderung auf meine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht vortragen lassen, dass sie diese Kritik am EuGH nicht teilt. Dass die Bundesregierung selbst nicht glaubt, was sie ihren Prozessvertreter vortragen lässt, hat Bundesjustizministerin Brigitte Zypries allerdings deutlich gemacht, als sie erklärt:

„In Deutschland beobachten wir schon seit einiger Zeit mit einer gewissen Sorge, dass der Europäische Gerichtshof Entscheidungen trifft, die zu einer Ausweitung der Kompetenz der Kommission führen. Der EuGH hat eine erhebliche Gestaltungsmacht, die nicht dazu genutzt werden sollte, der Kommission Kompetenzen zuzuschreiben, die sie nach den Verträgen nicht hat, etwa im Strafrecht.“ (FAZ vom 23.09.2008, Seite 6)

Der dritte Einwand betrifft den Verstoß gegen die Menschenwürdegarantie und andere Grundrechte, weil die Grundrechtcharta, die der Vertrag von Lissabon verbindlich macht, Einschränkungen in der Menschenwürde zulässt und weil sie die deutsche Staatsgewalt in weiten Bereichen von der Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes dispensiert.

Durch die Grundrechtcharta des Lissabonvertrags werden die Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes unterschritten. Damit wird der Grundrechtsschutz der Bürger der Bundesrepublik Deutschland wesentlich eingeschränkt. Die Süddeutsche Zeitung hat im April dieses Jahres in einem ausdrucksvollen Artikel „Wie Europa Staat und Recht an den Wettbewerb verkauft“ nicht nur die schleichende Unterordnung der nationalen Rechtsordnung unter den europäischen Gerichtshof kritisiert, sondern auch deutlich gemacht, dass die EuGH-Richter z.B. in den europäischen Nationen das gewährte Streikrecht fortan gegen so genannte „unternehmerische Grundrechte“ abwägen wollen. Dabei ging es um die Fälle „Viking Line“ (das vom EuGH gewilligte Billiglohn-Dumping bei einer Fairlinie) und „Laval“ (die vom EuGH verhinderte Unterbindung einer Verletzung staatlicher Arbeits-Ruhezeiten durch die schwedische Regierung). Im April

2008 kam eine weitere belastende Entscheidung aus Luxemburg dazu: Der EuGH hat die Tarifbindung bei öffentlichen Aufträgen verboten. Bund, Länder und Gemeinden sollen im Kampf gegen Lohndumping ihre Aufträge nicht an die Einhaltung von Tarifverträgen koppeln dürfen. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat entsprechende Regelungen des Vergabegesetzes des Landes Niedersachsen verworfen. Die Bindung sei nicht gerechtfertigt und verstoße gegen europäisches Recht, erklärten die Richter und widersprachen damit ausdrücklich der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts. Der EuGH ging dabei sogar so weit, dass die Menschenwürde im Grundgesetz noch als unantastbar bezeichnete Menschenwürde mit Unternehmensgrundrechten abgewogen werden müsse. Nicht umsonst schrieb dazu der erwähnte SZ-Artikel, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf fatale Weise an die „souveräne Gerichtshilfe des Ancien Régime“ erinnerte, an das absolutistische Bourbonen-Régime vor der französischen Revolution „Recht und Gesetz kommen neuerdings wieder von weit oben“.

Was ist als zu tun: Wir müssen das Bundesverfassungsgericht dazu bringen, der expansiven Rechtsprechung des EuGH Grenzen zu ziehen. Der Bundestag bleibt aufgefordert, in einer völkerrechtlich wirksamen Erklärung sicherzustellen, daß

1. das Bundesverfassungsgericht zuständig bleibt, Kompetenzen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der deutschen Gesetzgebungsorgane, gegen ausbrechende Rechtsakte sowohl des EU-Gesetzgebers als auch des EuGH zu wahren,
2. das Bundesverfassungsgericht zuständig bleibt, einen ausreichenden Grundrechtsschutz gegenüber der Hoheitsgewalt der Europäischen Union zu garantieren,
3. die Hoheitsgewalt der Europäischen Union nach wie vor allein von den Völkern der Mitgliedstaaten legitimiert wird und nicht – auch – von einem „europäischen Unionsvolk“, das es nicht gibt,
4. die Menschenwürdegarantie des Art. 1 der Grundrechtchara des Lissabonvertrages nicht einschränkbar ist und keinen Abwägungen mit anderen Rechten oder Rechtsgütern unterliegt,
5. die deutsche Staatsgewalt im vollem Umfang an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden bleibt, soweit sie nicht zwingende Vorgaben des Unionsrechts vollzieht, also insbesondere auch dort, wo der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung europäischer Richtlinien Gestaltungsspielräume ausfüllt.