

GASTKOMMENTAR

Die Quittung für Verfassungsneid

Der Gerichtshof der EU, der EuGH, stellt fest: Eine Mitgliedschaft der EU bei der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspricht dem Unionsrecht. Man mag dem EuGH vorwerfen, er wolle seine Macht erhalten. Diese Macht braucht er freilich, will er die Judikativ-Architektur europaweit dauerhaft stabil halten. Von Ulrich Haltern

Viele Juristen sind fassungslos: Der EuGH, der Gerichtshof der EU, hat sich schon wieder nebenbenommen. Was ist geschehen? Die Mitgliedstaaten der EU haben mit dem Vertrag von Lissabon 2009 entschieden, dass die Union der EMRK beitreten wird. Damit soll das Handeln der EU einer externen Grundrechtskontrolle unterzogen werden, am Massstab der EMRK. Der hierfür zuständige Spruchkörper ist der EGMR in Strassburg, nicht der EuGH in Luxemburg. Die genauen Modalitäten des Beitritts – auch das Verhältnis der beiden Gerichte untereinander und das Verhältnis zu den nationalen Gerichten – wurden in einem Übereinkommen über den Beitritt geregelt. Über dieses Übereinkommen durfte nun auf Antrag der Kommission der EuGH zu Gericht sitzen. Das Ergebnis ist verheerend: Aus tausenderlei Gründen, so der EuGH, verstösst das Übereinkommen gegen das Unionsrecht.

Nicht wirklich überraschend

Die Forderungen des EuGH zu dem, was in dem Übereinkommen stehen müsste, sind aus Sicht des Europarates, unter dessen Ägide EMRK und EGMR operieren, wohl nicht hinnehmbar, so dass Nachverhandlungen jedenfalls im Moment wenig aussichtsreich erscheinen. Die andere Möglichkeit, nämlich die Unionsverträge zu ändern, ist ebenso riskant wie unwahrscheinlich. Der EuGH scheint zudem aus rein egoistischen Motiven heraus zu handeln. Eine externe Grundrechtskontrolle durch den EGMR bedeutet eine Einbusse eigener Entscheidungsmacht, die der EuGH nicht hinzunehmen bereit ist. Der EuGH setzt seine eigenen Machtinteressen vor das nobelste Projekt der Geschichte: den Menschenrechtsschutz. Hinzu kommt, dass der EuGH an der Aushandlung des Übereinkommens, das er jetzt abschießt, nicht unbeteiligt war und dass seine rechtlichen Argumente zu einem nicht geringen Teil Humbug sind. Und schliesslich: Wie kann man sich gegen den konsentierten Willen aller Mitgliedstaaten (sowohl der EU als auch des Europarates) stellen? Kein Wunder, dass viele überrascht und empört sind.

Zunächst einmal überrascht die Überraschung, denn wirklich überraschend ist das Gutachten nicht. Die bisherigen Stellungnahmen des EuGH zum EMRK-Beitritt der Union waren vorsichtig bis ablehnend. Auch die Empörung will nicht so richtig zünden. Natürlich handelt es sich um einen machtbewahrenden Handstreich aus Luxemburg – aber nicht zum Selbstzweck. Der EuGH benötigt diese Macht, um eine weder dauerhaft noch automatisch strapazierfähige Judikativ-Architektur stabil zu halten. Er braucht Kraft, um die manchmal widerspenstigen Gegenspieler aufseiten der Mitgliedstaaten auf seine Seite zu ziehen bzw. in den

Rechtsgehorsam zu zwingen. Das betrifft politische Organe und vor allem auch die mitgliedstaatlichen Gerichte, von deren freiwilliger Kooperation alles abhängt. Nur ein starker EuGH ist hierzu in der Lage; eine Entmachtung, so fürchtet der EuGH, schwächt mehr als nur ihn selbst. Es ist auch nicht wirklich viel verloren, der Grundrechtsschutz ist auch so gegeben: Die Mitgliedstaaten verfügen über eigene Verfassungsgrundrechte und sind überdies an die EMRK gebunden; die EU verfügt über eine eigene Grundrechte-Charta sowie über eine jahrzehntelange differenzierte Grundrechte-Rechtsprechung des EuGH. Diese stützt sich ausdrücklich auch auf die EMRK, ebenso wie die Grundrechte-Charta eine Homogenitätsklausel in Hinsicht auf die EMRK enthält.

Der EMRK nicht sofort beitreten zu können, bedeutet also keineswegs, dass die Grundrechte künftig nicht mit Füßen getreten werden. Dort, wo eine eingeschränkte Zuständigkeit des EuGH besteht – in der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik –, kann man gute Gründe dafür finden, dass nicht jede einzelne Handlung am Massstab der Grundrechte durchjudiziert werden muss, und zudem gibt es bereits jetzt eine Kontroll-Rechtsprechung des EGMR, die auch Handlungen der EU im Blickfeld hat.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Grundrechte sind essenziell für den demokratischen Rechtsstaat. Aber sie fallen nicht vom Himmel, sondern sind die zu Rechten geronnenen Aushandlungen der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft darüber, wie Individual- und Kollektivinteressen auszutarieren sind. Warum aber sollte für die EU ein externer Grundrechtmassstab von vornherein positiv oder gar notwendig sein? Warum sollte Strassburg hier besser positioniert sein als Luxemburg? Warum sollte die losere Staatenverbindung – die EMRK, der auch Russland und die Türkei angehören – die engere Staatenverbindung präjudizieren können? Warum einem Gericht den Vorrang überlassen, das weniger als der EuGH auf Rechtsbefolgung setzen kann, das bereits jetzt überlastet ist und das sich zudem nicht gerade durch eine durchgängig überzeugende und kohärente Rechtsprechung hervortut?

Das Wesen von Verfassungsgerichten

Ebendies schreibt der EuGH kaum verklausuliert auf: Die EU ist eine verfassungsrechtliche Organisation, der EuGH ein Verfassungsgericht. Noch nie hat der EuGH dies so häufig ausdrücklich gesagt. Dies ist der eigentliche Hintergrund des Gutachtens: Der EuGH bestraft den Anspruch von EMRK und EGMR, gleichfalls verfassungsrechtlicher Natur sein zu wollen, als Hybris. Verfassungsneid zahlt sich nicht aus, auch dann nicht, wenn er auf der moralischen Welle des Menschen-

rechtsschutzes reitet. Nachdenklich stimmt freilich, dass der EuGH einen einstimmigen politischen und rechtlichen Konsens der höchsten Unionsinstanz, der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge, vom Tisch fegt. Aber ebendies ist das Wesen von Verfassungsgerichten, die der Souveränität ihre eigene Rechtsauslegung entgegenstellen und damit obsiegen. Die Geister, die man rief, werden die Mitgliedstaaten jetzt nicht mehr los. Und eigentlich sind wir darauf ja auch stolz.

.....
Ulrich Haltern ist Professor für Europa- und Völkerrecht an der Albrecht-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.