

Der folgende Text erschien unter dem von der Redaktion gesetzten Titel „Das Ende des Grundgesetzes“ und mit einigen redaktionellen Änderungen in der Süddeutschen Zeitung vom 17. April 2009. Hier der unveränderte Originaltext:

Eine heimliche Revolution?

Von Professor Dr. Dietrich Murswiek

Als die Bundestagsabgeordneten vor einem Jahr dem Vertrag von Lissabon ihre Zustimmung gaben, haben sie die Tragweite ihrer Entscheidung gar nicht sehen können. Über eine Wirkung des Vertrages, die für die Verfassungsstruktur der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten geradezu revolutionäre Bedeutung hat, waren sie von der Bundesregierung nicht informiert worden. Vermutlich ist es der Bundesregierung selbst nicht aufgefallen, was der von ihr ausgehandelte Vertrag verfassungsrechtlich bewirkt: Er macht den EU-Vertrag zur europäischen Oberverfassung und den Unionsgerichtshof zum Oberverfassungsgericht für alle EU-Staaten. Und er beraubt das Bundesverfassungsgericht seiner Kompetenz, über Fragen des deutschen Verfassungsrechts letztverbindlich zu entscheiden. Diese Wirkungen des Vertrages von Lissabon hat man bislang anscheinend nicht erkannt. Sie resultieren daraus, dass der Vertrag von Lissabon die bisherige Säulenstruktur der EU auflöst.

Schon jetzt ist zwar das EU-Recht teilweise dem Recht der Mitgliedstaaten übergeordnet, und der Gerichtshof setzt sich im Konfliktfall gegen die nationalen Gerichte durch. Dies gilt aber fast ausschließlich für diejenigen Angelegenheiten, die innerhalb der EU zur „Ersten Säule“, das heißt zur Europäischen Gemeinschaft (EG), gehören. Deren Schwerpunkt bilden die wirtschaftlichen Politikfelder. Für die „Zweite“ und die „Dritte Säule“ der EU – die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – ist der Gerichtshof hingegen nur sehr eingeschränkt zuständig. Der Vertrag von Lissabon ersetzt die Säulenstruktur durch eine im Ansatz einheitliche Verfassungsstruktur. Die bisher nur für die EG (die „Erste Säule“) geltenden Grundsätze werden jetzt im wesentlichen für die ganze EU verbindlich. Zugleich wird die Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs mit wenigen Ausnahmen auf alle Rechtsmaterien ausgedehnt, für die er bisher noch nicht zuständig war. Diese Neuerungen führen zu einer umwälzenden Neugestaltung des verfassungsrechtlichen Verhältnisses zwischen EU und Mitgliedstaaten. Sie haben nämlich auch zur Folge, dass der EU-Vertrag künftig unmittelbar nationale Verfassungsfragen regelt, die bisher zum streng gehüteten Kern nationaler Souveränität gehörten.

Der EU-Vertrag normiert gewisse Grundwerte, die für die EU und für die Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlich sind. Das ist nicht neu; schon der Vertrag von Amsterdam hat 1997 eine entsprechende Klausel in den EU-Vertrag aufgenommen. Die Pflicht zur Beachtung der Grundwerte ist bisher aber eine eher politische Verpflichtung, über deren Beachtung der Europäische Gerichtshof nicht urteilen kann. Bedeutung hat sie vor allem als Kriterium für die Aufnahme neuer Mitglieder. Außerdem gibt es ein Sanktionsverfahren, das nur bei schwerwiegenden und dauerhaften Verletzungen der Grundwerte zur Anwendung kommt, etwa wenn nach einem Militärputsch ein Staat sich vom Grundwert der Demokratie abwendet. Nach dem Vertrag von Lissabon hingegen gelten die Grundwerte nicht mehr nur „intergouvernemental“, also als völkerrecht-

liche Pflichten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, sondern sie sind jetzt in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Das bedeutet, dass künftig jedes Amtsgericht ein deutsches Gesetz unangewendet lassen kann und muss, wenn es meint, es sei mit einem der EU-Grundwerte unvereinbar. Nach dem Grundgesetz hat das Bundesverfassungsgericht das Entscheidungsmonopol für die Frage, ob ein Gesetz gegen die Verfassung verstößt. Dadurch, dass jetzt der EU-Vertrag mit den Grundwerten, die auch die Menschenrechte umfassen, zur europäischen Oberverfassung gemacht wird, wird dieses Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts ausgehebelt. Und während bisher nur dauerhafte und schwerwiegende Verletzungen eines Grundwerts politisch sanktioniert werden konnten, kann künftig bei jedem Verstoß in einem Einzelfall ein Mitgliedstaat vor dem Unionsgerichtshof verklagt werden.

Nun sind die Grundwerte des EU-Vertrages so schöne und von allen Mitgliedstaaten selbstverständlich bejahte Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde. Was also könnte schlecht daran sein, dass künftig der EU-Gerichtshof darüber wacht, dass die Mitgliedstaaten diese Werte achten und schützen? Das Problem ist: Die EU und besonders ihr Gerichtshof erhalten die Möglichkeit zu massiven Interventionen in innere Angelegenheiten der Mitgliedstaaten unter Berufung auf diese Werte. Was unter Demokratie oder Menschenwürde zu verstehen ist, darüber besteht ein sehr abstrakter Konsens. Im Einzelfall gehen die Meinungen aber sehr auseinander. Ist es ein Gebot der Demokratie, eine Partei wie die NPD zu verbieten, oder verstößt es gegen das Demokratieprinzip, wenn eine Partei verboten wird, die ihre Ziele ohne Gewaltanwendung verfolgt? Verstößt verbrauchende Embryonenforschung gegen die Menschenwürde, oder lässt sie sich gar mit der Würde der Kranken rechtfertigen, die mit aus dieser Forschung zu gewinnenden Medikamenten gerettet werden sollen? Solche Fragen werden in verschiedenen europäischen Ländern unterschiedlich beantwortet. Nach dem Vertrag von Lissabon werden sie letztverbindlich nicht mehr von den nationalen Verfassungsgerichten entschieden, sondern vom Gerichtshof der EU. Das kann sich insbesondere auf den Grundrechtsschutz in Deutschland gravierend auswirken. So vertritt der Europäische Gerichtshof im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht die Ansicht, die Menschenwürde sei nicht absolut geschützt, sondern müsse mit anderen Gütern oder Werten abgewogen werden.

Zwar ist der Schutz der EU-Grundwerte als „Mindestschutz“ konzipiert, der den Mitgliedstaaten Spielraum für die Wahrung ihrer eigenen Verfassungsidentität lassen soll. Angesichts der Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof sogar im Widerspruch zum Wortlaut der Verträge seine eigenen und die Kompetenzen der anderen EU-Organen ausgebaut hat, kann aber niemand darauf vertrauen, dass er nicht diesen „Mindestschutz“ als Instrument verwendet, um den Mitgliedstaaten seine eigenen verfassungspolitischen Vorstellungen aufzuzwingen und europäische Einheitlichkeit nach Brüsseler oder Luxemburger Muster auch dort herzustellen, wo nationale Vielfalt möglich und sinnvoll wäre.

Überdies hat der Vertrag von Lissabon den bisherigen Grundwerten so unbestimmte und vieldeutige Werte wie „Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ hinzugefügt. Solche Begriffe zieren jedes Parteiprogramm. Als Grundwerte des EU-Vertrages bieten sie dem Gerichtshof jedoch die Möglichkeit, sich in die Innen- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten einzumischen und Entscheidungen zu treffen, für die eigentlich die nationalen Parlamente zuständig sind. Wird der Gerichtshof beispielsweise eine nationale Vorschrift, die Managergehälter begrenzt, für rechtswidrig erklären, weil das „ungerecht“ sei? Oder wird er umgekehrt entscheiden, es verstoße gegen die

Grundwerte, wenn die Managergehälter nicht begrenzt werden? Das kann heute niemand wissen. Aus fünf Jahrzehnten Rechtsprechung wissen wir allerdings, dass der Europäische Gerichtshof noch jede Gelegenheit genutzt hat, seine Einwirkungsmöglichkeiten auf das nationale Recht auszubauen.

Von solchen Möglichkeiten und Gefahren war in der parlamentarischen Behandlung des Vertrages nicht die Rede. Jetzt aber zeigt sich: Der Vertrag von Lissabon stuft die nationalen Verfassungen auf den Status herab, den in Deutschland die Landesverfassungen im Verhältnis zur Bundesverfassung haben. Das Bundesverfassungsgericht wird auch auf den Gebieten entmachtet, die rein innerstaatliche Angelegenheiten betreffen. Das haben die Vertragsstaaten vermutlich nicht gewollt; aber sie haben es objektiv bewirkt. Die Bundesregierung hat jetzt noch die Möglichkeit, durch einen völkerrechtlichen Vorbehalt den Eintritt dieser Wirkung zu verhindern. Wenn sie es unterlässt, könnte das 60. Grundgesetzjubiläum, das wir in diesem Jahr feiern, das letzte gewesen sein. Denn künftig wird das Grundgesetz nur noch als europäische „Landesverfassung“ mit untergeordnetem Status weitergelten.

Der Autor ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht an der Universität Freiburg.