

Stoppt das Bundesverfassungsgericht!

Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist ein Beleg dafür, dass Roman Herzogs Aufruf „Stoppt den Europäischen Gerichtshof“ (FAZ vom 8.9.2008) in Karlsruhe auf fruchtbaren Boden gefallen ist. Der Aufruf sollte belegen, dass der Europäische Gerichtshof ständig jenseits seiner Kompetenzen in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen eingreift. Daher sei das Bundesverfassungsgericht aufgerufen, dem Gerichtshof in Luxemburg Grenzen zu setzen. Jeder Interessierte konnte sich anhand der scharfsinnigen Anmerkungen aus der Feder des ehemaligen Generalanwalts beim Europäischen Gerichtshof Carl Ott Lenz (www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0109.pdf) davon überzeugen, dass der Aufruf juristisch schlicht auf Sand gebaut war. Er bestand aus einer Ansammlung von Verkürzungen, Verzerrungen und Unterstellungen, die einer näheren Prüfung in keinem Punkt standhielten, die aber geeignet waren, Stimmung gegen den Europäischen Gerichtshof zu machen.

Mit seinem Lissabon-Urteil errichtet nun das Bundesverfassungsgericht ganz im Sinne des Aufrufs von Roman Herzog ein Stoppschild vor dem Europäischen Gerichtshof. Karlsruhe reklamiert mit bisher unbekannter Deutlichkeit Kompetenzen für sich selbst, die von der Bundesrepublik Deutschland im EU-Vertrag eindeutig dem Europäischen Gerichtshof übertragen worden sind (dazu Carl Otto Lenz, Ausbrechender Rechtsakt, FAZ vom 8.8.2009). Damit setzt das Bundesverfassungsgericht die Bundesrepublik Deutschland einem offenen Vertragsbruch aus. Diese Dimension des Urteils ist aufgrund der aktuellen Diskussion um die Stärkung der Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union leider etwas in den Hintergrund getreten. Der einseitigen Betonung des Demokratieprinzips im Lissabon-Urteil liegt ein verkürztes Verständnis von der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft zugrunde. Das Demokratieprinzip hat im EU-Vertrag überhaupt nur insoweit einen sinnvollen Bezugspunkt als die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte an die Gemeinschaft delegiert haben. Nur für die Ausübung der delegierten Gemeinschaftskompetenzen durch die Organe der Europäischen Union lässt sich auch die Frage nach einer gerichtlichen Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen sinnvoll stellen. Die Mitgliedstaaten haben im EU-Vertrag diese Kontrolle dem Europäischen Gerichtshof übertragen. Daran ist im Verhältnis zur Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten auch die Bundesrepublik Deutschland gebunden.

Im Widerspruch dazu nimmt nunmehr das Bundesverfassungsgericht für sich mit ungewohnter Deutlichkeit und ohne die bisher gewohnte Zurückhaltung die Befugnis zur Letztkontrolle in Fällen von „Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und Unionsorgane“ sowie in Fällen von Eingriffen in die deutsche „Verfassungsidentität“ in Anspruch. Entsprechende Rechtsakte will das Bundesverfassungsgericht in Deutschland für unanwendbar erklären. Dabei soll sich diese Letztkontrolle auch auf eine erweiternde Auslegungen des Gemeinschaftsrechts durch die Organe der Gemeinschaft (also auch durch den Europäischen Gerichtshof) erstrecken, insbesondere wenn die Organe Zuständigkeiten „neu begründen, erweiternd abrunden oder sachlich ausdehnen“. Das ist eine offene Einladung an alle, die mit Regelungen der Gemeinschaft oder Urteilen des Europäischen Gerichtshofs nicht einverstanden sind, sich an das Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung zu wenden, die Gemeinschaftsorgane hätten ihre Zuständigkeitsgrenzen überschritten. Karlsruhe könnte sich bald einer Flut entsprechender Anträge ausgesetzt sehen. Das wäre der Anfang vom Ende Europas als Rechtsgemeinschaft.

Besonders problematisch wird dieser Aspekt des Lissabon-Urteils aber im Hinblick auf diejenigen Teile des EU-Vertrags, in denen es um die individuellen wirtschaftlichen Freiheiten geht, die für den Binnenmarkt konstitutiv sind. Die Warenverkehrsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit, die Freizügigkeit von Personen (Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit) und die Kapitalverkehrsfreiheit begründen nach der etablierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs individuelle Rechte von Produzenten und Verbrauchern, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, von Investoren und Kapitalanlegern, sich in der gesamten Gemeinschaft wirtschaftlich zu betätigen. Insoweit haben die Mitgliedstaaten im EU-Vertrag keine Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft übertragen, die dem Demokratieprinzip unterliegen, sondern sie haben gegenüber den Bürgern freiwillig auf die Ausübung ihrer Hoheitsrechte – nämlich auf die Beschränkung der individuellen Freiheiten – verzichtet. Der auf freiwilliger Selbstbindung der Staaten beruhende Souveränitätsverzicht wird also insoweit nicht durch die Mitwirkung der Mitgliedstaaten auf der europäischen Entscheidungsebene kompensiert, sondern durch die autonomen Handlungsmöglichkeiten der Bürger selbst, die allenfalls zugunsten „zwingender Allgemeininteressen“ beschränkt werden dürfen. Diese Dimension der EU kommt im Lissabon-Urteil nicht einmal ansatzweise zur Sprache. Sie passt einfach nicht in das etatistische Schema des Bundesverfassungsgerichts, das sich Europa offenbar nur als ein System der Verteilung von Handlungskompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Union als demokratisch kontrollierten Hoheitsträgern vorstellen kann (so letztlich auch Herdegen FAZ vom 24.7.2009).

Was bedeutet nun das Lissabon-Urteil für diese Dimension der EU? Der Europäische Gerichtshof hat nach dem EU-Vertrag auch die Aufgabe, die Wahrung der individuellen Freiheitsrechte der Bürger durch die Mitgliedstaaten zu garantieren. Das tut er in der Weise, dass er mitgliedstaatliche Maßnahmen und Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Vertrag prüft. Insoweit geht es nicht um die Kontrolle von Kompetenzgrenzen der Gemeinschaftsorgane, sondern um die Kontrolle der Mitgliedstaaten. Zudem geht es insoweit nicht um Maßnahmen oder Regelungen auf ganz bestimmten Sachgebieten. Die wirtschaftlichen Freiheiten können durch Beschränkungen aller Art berührt werden, die ihre Grundlage ebenso gut im Umweltschutz wie beispielsweise im Steuerrecht oder Gewerberecht haben können. Solche beschränkenden Regelungen sind nur zulässig, wenn sie sich durch zwingende Allgemeinwohlintereessen rechtfertigen lassen und verhältnismäßig sind. Will das Bundesverfassungsgericht nun womöglich auch hier die Letztkontrolle über den Europäischen Gerichtshof ausüben? War es eine aus heutiger deutscher Sicht inakzeptable Kompetenzanmaßung des Gerichtshofs, wenn er die wirtschaftlichen Freiheitsrechte der Bürger für unmittelbar anwendbar erklärt hat, so dass sich jeder vor seinen nationalen Behörden und Gerichten darauf berufen kann? War es ein ausbrechender Rechtsakt des Europäischen Gerichtshofs als er das Reinheitsgebot für Bier als rechtswidrige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit qualifiziert oder die nicht gleichheitsgerechte Beteiligung der Landesregierung Niedersachsen als Aktionär an VW als Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit? Wie gesagt: beim Schutz der individuellen Freiheiten übt die Gemeinschaft keine für bestimmte Sachgebiete delegierten Hoheitsrechte aus, sondern der Europäische Gerichtshof schützt individuelle Freiheiten gegen Eingriffe seitens der Mitgliedstaaten. Eben das ist den Euroskeptikern ein Dorn im Auge. Wenn das Bundesverfassungsgericht aber auch insoweit vor dem Europäischen Gerichtshof ein Stoppschild errichten wollte, dann hieße dies, dass es sich gegen die individuellen Freiheiten und auf die Seite der Mitgliedstaaten stellt, soweit diese die Freiheiten beschränken. Spätestens diese gegen die Bürger gerichtete Perspektive rechtfertigt den Aufruf: Stoppt das Bundesverfassungsgericht!

Prof. Dr. Peter Behrens, Hamburg