

Vortrag am 4. Juni 2004 in Prag/Tschechien
Konferenz „Folgen der Annahme der EU-Verfassung
auf die innenstaatliche Verfassungsordnung“



**Europäischer Verfassungsvertrag
und Verfassungen der Mitgliedstaaten
– der Streit um den Vorrang**

Prof. Dr. Dr. h.c. Josef ISENSEE

Leitsätze

I. Die europäische Perspektive

1. Die Europäische Union ist kein Staat, auch kein Bundesstaat, sondern ein supra-nationales Gebilde sui generis („Staatenverbund“). Der Vertrag über eine „Verfassung für Europa“, der im Entwurf vorliegt, strebt Nimbus und Dignität einer Staatsverfassung an, ohne deren Voraussetzungen aufzuweisen. Die „Verfassung für Europa“ tritt nur an die Stelle der Gründungsverträge und übernimmt deren Geltungsanspruch, ohne ihn zu ändern.

2. (a) Der bisher ungeschriebenen Rechtslage entspricht Artikel 10 EUVerf: „Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“. Aus europäischer Sicht weicht im Konfliktfall das nationale Recht jedweden Ranges,

auch das Verfassungsrecht, dem Europarecht, sowohl dem primären als auch dem sekundären.

(b) Kollidierendes nationales Recht tritt jedoch nicht außer Kraft. Vielmehr wird lediglich seine Anwendbarkeit suspendiert, solange die Kollision andauert. Es handelt sich lediglich um einen Anwendungs-, nicht aber um einen Geltungsvorrang.

II. Die Perspektive der Mitgliedstaaten

3. Die Mitgliedstaaten erkennen den Vorrang des Europarechts an, soweit es unterverfassungsrechtliche Normen, etwa einfache Gesetze, betrifft. Hinsichtlich der nationalen Verfassungen herrscht keine Übereinstimmung.

4. Drei Grundpositionen lassen sich unterscheiden:

- der umfassende Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor der nationalen Verfassung (Niederlande, Österreich);
- der begrenzte Vorrang des Gemeinschaftsrechts (Italien, Dänemark, Belgien, Spanien, Schweden, Irland);
- der Vorrang der nationalen Verfassung vor dem Gemeinschaftsrecht (Frankreich, Griechenland).

5. Die Mitgliedstaaten, die auf dem Vorrang ihrer nationalen Verfassung beharren, bringen damit zur Geltung, daß sie die „Herren der Verträge“ geblieben sind.

III. Die Sicht des deutschen Verfassungsrechts

6. Die Europäische Union ist gegenüber der Staatsgewalt ihrer Mitglieder selbständig und von ihr unabhängig. Das Unionsrecht und das mitgliedstaatliche Recht sind zwei selbständige, voneinander unterschiedene Rechtsordnungen. Grundsätzlich gilt: Das

supranationale Recht, zumal das sekundäre, ist nicht an das nationale Verfassungsrecht gebunden und unterliegt nicht der Kontrolle deutscher Staatsorgane.

7. (a) Das deutsche Zustimmungsgesetz zu einem Vertrag, der die Europäische Union begründet oder fortbildet, also auch zum Verfassungsvertrag, ist aber nationales Recht, als solches an die deutsche Verfassung gebunden.

(b) Die Bundesrepublik Deutschland sichert präventiv ihre Verfassungsstrukturen, ehe sie sich völkerrechtlich bindet, dadurch, daß sie sich bei ihrer Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union auf Prinzipien festlegt, die den deutschen Verfassungsstrukturen kompatibel sind: die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätze, den Grundsatz der Subsidiarität sowie einen dem deutschen Standard im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG).

(c) Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, muß das Zustimmungsgesetz in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes mit Zweidrittelmehrheit beider Gesetzgebungsorgane ergehen. Es darf die einer Verfassungsrevision entzogene Kernsubstanz des Grundgesetzes nicht berühren (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG). Zur Kernsubstanz gehört die souveräne Staatlichkeit. Die Grenze einer legalen Verfassungsänderung wäre überschritten, wenn die Europäische Union sich zu einem Bundesstaat erhebe und Deutschland auf das Niveau eines föderalen Gliedstaates ohne äußere Souveränität absinken sollte.

8. Das Bundesverfassungsgericht macht einen dreifachen verfassungsrechtlichen Vorbehalt gegenüber Akten der supranationalen Gewalt geltend:

- Jede Handlung der Union muss sich auf eine vertragliche Grundlage stützen, die sich ihrerseits aus dem nationalen Zustimmungsgesetz ableitet. Akte ohne vertragliche Ermächtigung für die europäischen Organe sind unwirksam.
- Die supranationale Gewalt darf die Identität der deutschen Verfassungsordnung nicht antasten, auch nicht die Staatlichkeit als solche.

- Tabu sind die deutschen Grundrechte in ihrem Wesensgehalt. Der deutsche Verfassungsstaat reklamiert dafür eine grundrechtliche Schutzpflicht für seine Bürger in ihrem Verhältnis zur Unionsgewalt. Doch fordert er keinen deckungsgleichen Grundrechtsschutz, sondern lediglich einen Mindeststandard, „der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt“ (BVerfGE 73, 339 [340, 387]; 102, 147 [164]). Ob der Standard eingehalten wird, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Derzeit geht das Gericht davon aus, daß die Europäische Union dem Standard durchwegs genügt. Eine Verfassungsbeschwerde gegen sekundäres Unionsrecht ist von vornherein unzulässig, wenn die Begründung nicht darlegt, daß die europäische Rechtsentwicklung, einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei.

9. Nach staatsrechtlicher Auffassung ist das Europarecht Derivat der staatlichen Rechtsordnung, vermittelt durch Vertragsabschluß und Zustimmungsgesetz. Das Unionsrecht erlangt seine Geltung im Binnenraum des Mitgliedstaates nur durch den Rechtsanwendungsbefehl des Staates, der der supranationalen Gewalt den Binnenraum öffnet. Dieser unterliegt dem Vorrang der Verfassung. Im Fall der Kollision von supranationalen und nationalen Normen geht es letztlich nur um die Frage von Inhalt, Umfang und Geltung des Rechtsanwendungsbefehls.

10. Die nationale Rechtsordnung ist nicht Teil der supranationalen Rechtsordnung. Vielmehr steht sie selbständig neben dieser. Daher besteht keine Überordnung der Europäischen Verfassung gegenüber der nationalen Verfassung. Es gibt keine überwölbbende, gemeinsame Grundnorm, die eine Normenhierarchie schüfe. Das unterscheidet das Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten von der bundesstaatlichen Beziehung zwischen Bund und Ländern. Die zwei bundesstaatlichen Ebenen sind in eine gesamtstaatliche Verfassung eingebunden, die bestimmt, daß Bundesrecht Landesrecht bricht.

11. Da die Europäische Union kein Staat mit Souveränität, Kompetenzhoheit und virtueller Allzuständigkeit ist und sie ihre begrenzten Zuständigkeiten allein aus den Grün-

dungsverträgen (bzw. an deren Stelle dem Verfassungsvertrag) ableitet, kann sie den Konflikt mit den Mitgliedstaaten nicht hoheitlich-einseitig entscheiden.

12. Das Risiko der Kollision von Europarecht und nationalem Verfassungsrecht, das sich theoretisch nicht lösen lässt, wird praktisch minimiert,

- wenn die Unionsorgane ihre vertraglichen Zuständigkeiten nicht überschreiten und das Gebot der Subsidiarität beachten (Art. 9 EUVerf);
- wenn die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten respektiert, diese ihre Pflicht zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten beachten und alle Beteiligten dem Grundsatz loyaler Zusammenarbeit Genüge tun (Art. 5 EUVerf);
- wenn das supranationale und das nationale Recht sich in Text wie Interpretation zunehmend annähern und wechselseitig beeinflussen.

IV. Verfassungshomogenität zwischen Union und Mitgliedstaaten

13. Fundamentale Widersprüche zwischen Europarecht und nationalen Verfassungen drohen nicht, solange Homogenität in den Verfassungsgrundlagen besteht, solange die Werte, auf denen die Union sich gründet, Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte (Art. 2 EUVerf), von allen Mitgliedstaaten getragen werden und nur solche Staaten beitreten, die nach Recht und Realität homogene Binnenstrukturen aufweisen und die Gewähr dafür bieten, daß sie sich die gemeineuropäischen Werte dauerhaft zu eigen machen. Der Verfassungsvertrag spricht das Homogenitätserfordernis an in dem Satz, daß die Union allen europäischen Staaten offen steht, die ihre Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen (Art. 1 Abs. 2 EUVerf).