



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 7/00

**DIE KOOPERATION DER GERICHTE IN DER ZUKÜNFTIGEN
EUROPÄISCHEN GRUNDRECHTSARCHITEKTUR**

- EIN BEITRAG ZUR BESTIMMUNG DES VERHÄLTNISSSES VON BUNDESVERFASSUNGSGERICHT,
EUROPÄISCHEM GERICHTSHOF UND EUROPÄISCHEM GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE -

PROF. DR. JUTTA LIMBACH

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 29. Juni 2000

1 1. Grundrechtsschutz in Europa

In Europa sind die Grundrechte allgemein anerkannte Schranken öffentlicher Gewalt. In ihnen findet die Idee des Rechtsstaats ihre höchste Vollkommenheit. Das gilt allerdings nur dann, wenn es sich nicht nur um feierliche Bekenntnisse, sondern um unmittelbar geltende Rechte handelt. Der Schritt von der Deklaration unveräußerlicher Menschenrechte, von der politischen Programmatik zur Praxis¹ ist in Europa im Grundsatz geglückt.

- 2 Doch trotz des herausfordernden Auftakts mit der im Jahre 1951 unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten war der Weg zu einem wirksamen Rechtsschutz auch in Europa beschwerlich. Zwar ist mit dem im Jahre 1959 in Straßburg errichteten Gerichtshof erstmalig ein internationales unabhängiges Organ zum Schutze der Menschenrechte geschaffen worden. Aber es sollte noch mehrere Jahrzehnte dauern, bis alle Bürger der Mitgliedstaaten des Europarats in Straßburg Rechtsschutz suchen konnten, d.h. unabhängig davon, ob der betroffene Heimatstaat die Beschwerdemöglichkeit seiner Bürger anerkannt hatte oder nicht². Und erst seit dem weltpolitischen Umbruch ist im zurückliegenden Jahrzehnt der Aktionsradius des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte kontinuierlich auch auf weite Teile Osteuropas ausgedehnt worden.
- 3 In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Grundrechtsschutz bereits im Jahre 1951 institutionalisiert. Das Scheitern der Weimarer Republik und das darauffolgende nationalsozialistische Terrorregime hatten die Schöpfer des Grundgesetzes darüber belehrt, dass eine Demokratie ohne die positive Geltung der Grundrechte nicht bewahrt werden kann. Diese Einsicht veranlasste sie nicht nur, die Menschen- und Bürgerrechte als einklagbare Rechtstitel in das Grundgesetz umzusetzen. Der Parlamentarische Rat hat darüber hinaus das Bundesverfassungsgericht vorgesehen, dass die Herrschaft der Grundrechte gegenüber allen staatlichen Gewalten zu sichern hat.
- 4 Bereits in dem ersten Vierteljahr seiner Tätigkeit hat das Bundesverfassungsgericht fünfzehn Verfassungsbeschwerden beschieden. Nicht verschwiegen sei, dass nur eine erfolgreich war. Die anderen dagegen gaben dem Gericht zu der Auskunft Anlass, dass die Verfassungsbeschwerde kein zusätzlicher Rechtsbehelf, sondern ein besonderes Rechtsschutzmittel zur gerichtsförmigen Durchsetzung der Grundrechte sei³. Eine Aufklärungsarbeit, die das Gericht dem Sisyphus gleich bis zum heutigen Tage zu leisten hat. Aber wie dem auch sei, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat ein Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger dafür geschaffen, dass sie staatlichen Maßnahmen nicht wehrlos ausgesetzt sind. Vor allem hat sie den Sinn sowohl der öffentlichen Akteure als auch der Bürger dafür geschärft,

¹ Für Bobbio, Das Zeitalter der Menschenrechte, 1998/99, S. 12, ist dies der zweite Schritt in der Geschichte der Menschenrechtsdeklarationen, die von der philosophischen Theorie bis zur universalen und positiven Geltung reicht.

² Seit der Reform des Rechtsschutzsystems des Europarats durch das 11. Protokoll zur EMRK (BGBl. 1995 II, S. 578) bedarf es keiner besonderen Unterwerfungserklärung der Mitgliedstaaten mehr.

³ Vgl. BVerfGE 1, 4 f. und die übrigen im ersten Band der Amtlichen Sammlung behandelten Verfassungsbeschwerden.

dass der Katalog der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht darstellt.

- 5 Wen kann es Wunder nehmen, dass das Bundesverfassungsgericht diesen einmal erreichten Standard des Grundrechtsschutzes auch im Prozess der europäischen Integration bewahrt wissen wollte. Das war die implizite Botschaft der Solange I-Entscheidung, in der das Bundesverfassungsgericht einen den Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes vergleichbaren Schutz in den Europäischen Gemeinschaften vermisst hatte⁴. Der im Jahre 1952 als Rechtspflegeorgan der Europäischen Gemeinschaften errichtete Europäische Gerichtshof in Luxemburg ließ sich das vom Bundesverfassungsgericht nicht zweimal sagen. Spätestens seit Anfang der siebziger Jahre macht er deutlich, dass die Achtung der Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsprinzipien gehöre, die auch er als Gerichtshof zu wahren und zu sichern habe⁵.
- 6 Kurzum, einem Unionsbürger, zumal einer auf Gleichheit bedachten deutschen Bundesbürgerin stehen heute sowohl nationale, als auch supranationale und internationale Gerichtsorgane zur Verfügung, die sich ihren Grundrechtsschutz angelegen sein lassen. Was wollen die Unionsbürger mehr? Sie wünschen Durchschaubarkeit und eine ökonomische Organisation des offenbar mehrdimensionalen Grundrechtsschutzes. Überdies wollen sie nicht ihre Grundrechte mühsam aus Hunderten von Entscheidungen und einem undurchdringlichen Geflecht von Verträgen und Konventionen herauslesen müssen. Das Bedürfnis nach Rechtsklarheit rechtfertigt denn auch neben der symbolischen Wirkung bereits das Projekt der Europäischen Grundrechts-Charta.
- 7 Gibt es in der Tat ein Bermuda-Dreieck im Grundrechtsschutz innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zwischen Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg, wie Lenz behauptet⁶? Zweifel hinsichtlich der Güte der Zusammenarbeit in der Vergangenheit deutet auch der Untertitel des mir aufgegebenen Vortragsthemas an: Eine Neubestimmung des Verhältnisses von Bundesverfassungsgericht, Europäischen Gerichtshof und Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist gefordert. Doch wer neu justieren möchte, muss zunächst einmal feststellen, ob die behauptete Schiefelage überhaupt existiert. Das werde ich in zwei Schritten tun. Ich werde zunächst das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, sodann den Grundrechtsschutz gegenüber Gemeinschaftsakten beschränkt auf das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof grob skizzieren.

⁴ Vgl. BVerfGE 37, 271 <280 f.>.

⁵ Siehe BVerfGE 73, 339 <379> und den Hinweis auf das Urteil des EuGH im Fall Internationale Handelsgesellschaft v. 17. Dezember 1970, RS 11/70, Slg. 1970, 1125 <1135>.

⁶ Vgl. seine Anmerkung zum Gibraltar -Urteil des EGMR in EuZW 1999, 311 f.

2. Die deutsche und die Straßburger Verfassungsgerichtsbarkeit

- 8 Das Bundesverfassungsgericht ist für Verfassungsbeschwerden zuständig, die sich gegen Akte der deutschen öffentlichen Gewalt richten. Allerdings ist es Aufgabe aller deutschen Gerichte, den Schutz der Grundrechte im Einzelfall sicherzustellen. Erst wenn der Rechtsweg erschöpft ist, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Dieses entscheidet letztverbindlich, wie das Grundgesetz auszulegen und anzuwenden ist. Eine deutsche Bürgerin, die mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unzufrieden ist, kann aber noch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anrufen. Das ist wiederholt geschehen. Denken wir an den Fall der Lehrerin Voigt, die wegen ihrer Mitgliedschaft in der DKP aus dem Schuldienst entlassen worden war. Ihre Verfassungsbeschwerde war vom Bundesverfassungsgericht wegen fehlender Erfolgsaussicht zurückgewiesen worden. Drei Jahre darauf hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ihre Entlassung als einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihr Recht auf freie Meinungsäußerung beurteilt⁷.
- 9 Der Maßstab des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist die Europäische Menschenrechtskonvention, der des Bundesverfassungsgerichts das Grundgesetz. Zwar gilt die Konvention auch in der Bundesrepublik Deutschland. Doch genießt sie dort - nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts - nicht den Rang von Verfassungsrecht. Eine Verletzung der EMRK kann daher nicht mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden⁸. Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt die Normen der Europäischen Menschenrechtskonvention gleichwohl. Vor allem dann, wenn es den Grundrechtsschutz im Einzelfall zu bekräftigen gilt. Überdies zieht es die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Auslegungshilfe heran, wenn es darum geht, Inhalt und Reichweite der Grundrechte zu bestimmen und das Rechtsstaatsprinzip zu konkretisieren. So hat sich das Bundesverfassungsgericht für die im Grundgesetz nicht eigens geregelte Unschuldsvermutung auf Art. 6 Abs. 2 EMRK berufen, der diese ausdrücklich garantiert⁹.
- 10 Zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Bundesverfassungsgericht kann es zwar inhaltliche Divergenzen, aber keine Zuständigkeitskonflikte geben. Denn die Beschwerde vor dem Straßburger Gerichtshof ist erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zulässig (Art. 35 EMRK). Zu diesem Rechtsweg gehört nach Ansicht des Gerichtshofs auch die Verfassungsbeschwerde¹⁰. Angesichts dieser Rechtslage erscheint es durchaus des Nachdenkens wert, ob nicht das Bundesverfassungsgericht aus prozessökonomischen

⁷ Art. 10 Abs. 1 EMRK. Vgl. EGMR in EuGRZ 1995, 590 <599>.

⁸ Es sei denn, dass sich die ins Feld geführte Garantie der EMRK als Ausdruck allgemeiner Regeln des Völkerrechts darstellt; denn diese gehören zum Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts. Vgl. Uerpmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993, S. 100.

⁹ Vgl. BVerfGE 74, 359 <370>.

¹⁰ So schon im Jahre 1956 die EKMR, E v. 31.5.1956. in: NJW 1956, 1376.

Gründen eine umfassende Prüfung sowohl am Maßstab des Grundgesetzes als auch der EMRK vornehmen sollte. Dafür bedürfte es nicht unbedingt einer Verfassungsänderung. Diese umfassende Prüfung ließe sich - so treffend Frowein und Uerpmann - auch über das Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG dogmatisch begründen¹¹.

- 11 Dieser Vorschlag findet aus mehreren Gründen wenig Beifall: Zum einen, so wird eingewandt, werde die Entlastung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durch eine zusätzliche Belastung des Bundesverfassungsgerichts erkauft. Zum anderen könnte das Ansehen des Bundesverfassungsgerichts dadurch leiden, dass es seinerseits der Kontrolle durch das Straßburger Gericht unterliegt. Diese Ängste vernachlässigen die Einsicht, dass sich der Katalog der Grundrechte des Grundgesetzes sowie der der Menschenrechtskonvention durch eine Vielzahl gleichsinniger Regelungen und eine große innere Verwandtschaft auszeichnen¹². Darum dürfte sich der Arbeitsaufwand des Bundesverfassungsgerichts kaum erheblich steigern, dafür aber die europäische Rechtseinheit gewinnen; denn der erweiterte Kontrollumfang würde die gegenseitige Information und das Ringen um eine gleichermaßen einheitliche wie angemessene Lösung des Problems anregen.
- 12 Was die angeblich ansehensmindernde Kontrolle durch das Straßburger Gericht angeht, findet diese im Hinblick auf die weitgehende Verwandtschaft der Maßstäbe schon heute statt. Wider- und Einsprüche hat das Bundesverfassungsgericht schon in der Vergangenheit hinnehmen müssen. Sollte sich das Gericht nicht auf die gleiche Weise wie die von ihm häufig aufgehobene Fachgerichtsbarkeit mit der Einsicht trösten können, dass auch die Instanz irren kann, die aus Gründen des Rechtsfriedens das letzte Wort hat?

3. Die Zusammenarbeit von BVerfG und EuGH

- 13 Wenden wir uns dem Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zu. Dieses scheint ein intrikates zu sein. Jedenfalls sind die dieses charakterisierenden Prädikate zumeist dem Wortschatz des Kampfes oder des Katastrophenschutzes entlehnt. Da ist von Konfrontation, Machtkämpfen und gar von einem denkbaren Super-Gau die Rede. Ich werde mich - auch im Verhältnis dieser Gerichte - auf den Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union beschränken. Das bedeutet, dass ich mich zu der Frage nach den Konsequenzen kompetenz-/vertragswidrigen Gemeinschaftsrechts nicht äußern werde. Auch werde ich der Versuchung widerstehen, das Zwie- oder genauer das Rechtsgespräch zwischen beiden Gerichten entlang den "Solange I"-, "Eurocontrol"- und "Solange II"-Beschlüssen bis hin zum "Maastricht"-Urteil im Einzelnen durchzubuchstabieren. Das ist das beliebte Arbeitsfeld von Dissertationen. Ich werde nur sehr allgemein vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung beider Gerichte auf deren Zusammenarbeit eingehen.
- 14 Dabei sei nicht geleugnet, dass ich bei meinem Urteil über das Verhältnis beider

¹¹ Uerpmann, a.a.O., S. 106; Frowein in: ZaöRV 46 (1986), 286 ff. Diesen Weg ist das Bundesverfassungsgericht bisher nicht gegangen. Über die Beweggründe wird spekuliert. Da die Anwendung des einfachen Rechts und der EMRK den Fachgerichten zugewiesen ist, könnte ein erweiterter Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts dieses unerwünscht zur "Superrevisionsinstanz" werden lassen. So Uerpmann, S. 104.

¹² So treffend Uerpmann, ebenda, S. 245.

Gerichte das Amtsverständnis als Richterin des Bundesverfassungsgerichts nicht wie ein Kleid ablegen kann. Die wünschenswerte Identifikation mit der eigenen Institution und deren Aufgabe können Sie auch jeder öffentlichen Äußerung des Präsidenten des EuGH und seines bisherigen deutschen Richters Günter Hirsch ablesen. Sie erwarten gewiss von mir die gleiche Verbundenheit mit dem Bundesverfassungsgericht.

- 15 Gerade darum liegt mir jede Dramatisierung des angeblichen Konflikts fern. Ein Macht- oder Konkurrenzkampf zwischen beiden Gerichten steht nicht zur Debatte. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht - das kann man wohl ohne Anmaßung sagen - einen gemeinsamen Lernprozess in Gang gesetzt. Dieser ist notwendigerweise durch die Eigenart des immer nur Schritt um Schritt strukturierten Prozesses der fortschreitenden europäischen Integration herausgefordert worden und wird es noch immer. Vielfach sind erst in der politischen und gerichtlichen Praxis jene Halteseile und Geländer herausgearbeitet worden, die in der Alltagsarbeit der Gerichte Orientierung bieten.
- 16 Man denke an die Entscheidung des EuGH aus dem Jahre 1963, laut der das Gemeinschaftsrecht nicht nur an die Mitgliedstaaten adressiert ist, sondern den Einzelnen unmittelbar Pflichten auferlegen und Rechte einräumen könne¹³. Dieser Grundsatz der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts in den nationalen Rechtsordnungen ist von Günter Hirsch als der "Urknall" für das Entstehen der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft beurteilt worden. Man mag diesen Grundsatz des "direct effect" als ein Produkt politischen Aktivismus des Europäischen Gerichtshofs beurteilen. Doch ist er - worauf Rodriguez-Iglesias treffend hingewiesen hat - durch den Geist der Verträge und die Aufgabe des Gerichts herausgefordert, nämlich die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten sicherzustellen¹⁴. Dieses Prinzip steht heute außer Streit und ist von dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt worden.
- 17 Anders verhielt es sich hinsichtlich des Grundrechtsschutzes gegenüber Akten der Europäischen Gemeinschaft. An diesem hat das Gericht - nach anfänglicher Zurückhaltung¹⁵ erstmals im Jahre 1974 - in konstruktiver Weise Kritik geübt. Es hat getreu seinem Ethos als Hüter der Verfassung die Einsicht behauptet, dass jede öffentliche Gewalt an die Menschen- und Freiheitsrechte gebunden ist. Vor allem hat es deutlich gemacht, dass es darüber hinaus Aufgabe der Gerichte ist, den Schutz der Freiheitsrechte im Einzelfall sicherzustellen; seien es nationale oder supranationale.

¹³ EuGH, Slg. 1963, 25 = NJW 1963, 974.

¹⁴ Rodriguez-Iglesias, Reflection on the General Principles of Community Law, in: The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. I, 1998, 1 ff., 5.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 22, 293 ff. Dort hat das Gericht mit dem Hinweis, dass die Rechtsakte der EG nicht Akte der deutschen öffentlichen Gewalt seien, eine gegen diese gerichtete Verfassungsbeschwerde für unzulässig erklärt.

- 18** Der Europäische Gerichtshof hat diese Herausforderung angenommen und in einer Vielzahl von Entscheidungen den Grundrechtsschutz ausgebaut. Er hat sich hierbei auf die allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und die EMRK gestützt. Der maßstäbliche Obersatz des Europäischen Gerichtshofs ist inzwischen Inhalt der Verträge. In Art. 6 Abs. 2 EUV heißt es:

"Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben."

- 19** Somit ist in erster Linie der Europäische Gerichtshof in Luxemburg berufen, den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union im Einzelfall zu gewährleisten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit der Solange II-Entscheidung nicht den prinzipiellen Anspruch aufgegeben, Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf ihre Grundrechtskonformität hin zu überprüfen. Doch da nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Hoheitsbereich der Europäischen Gemeinschaften ein dem Standard des Grundgesetzes im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz entwickelt worden ist, übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus¹⁶. Ohne gedanklichen Bruch hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung im Maastricht-Urteil fortgeführt. Dort heißt es, dass das Bundesverfassungsgericht durch seine Zuständigkeit in Kooperation mit dem Europäischen Gerichtshof gewährleiste, dass ein wirksamer Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sichergestellt und dieser dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten sei. Der Europäische Gerichtshof sei unter den Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht in der Solange II-Entscheidung formuliert hat, auch für den Grundrechtsschutz der Bürger der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Akten der nationalen (deutschen) öffentlichen Gewalt, die auf Grund von sekundärem Gemeinschaftsrecht ergehen, zuständig. Das Bundesverfassungsgericht werde erst und nur dann im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit wieder tätig, wenn der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsstandard verlassen sollte, den der Senat in der Solange II-Entscheidung festgestellt hat¹⁷.

- 20** In der Maastricht-Entscheidung wird überdies ausdrücklich festgestellt, dass eine ins Gewicht fallende Minderung des deutschen Grundrechtsstandards durch den Abschluss des Vertrages nicht eingetreten sei¹⁸. Der spätere Satz in der Entscheidung, dass im Falle eines grundrechtswidrigen Aktes der Europäischen Gemeinschaften der Europäische Gerichtshof und andernfalls das Bundesverfassungsgericht hinreichenden Grundrechtsschutz böten, hat offenbar bei manchen ein Missverständnis ausgelöst: Nämlich als beabsichtige das Bundesverfassungsgericht, eine "als Kooperation verbrämte Kontrolle" über den

¹⁶ So BVerfGE 73, 339 <378, 387>. Vgl. auch Hirsch, Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit, in: NVwZ 1998, 909.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 89, 155 <174 f.> sowie den jüngst ergangenen Beschluss betreffend die gemeinsame Marktorganisation für Bananen vom 7. Juni 2000, 2 BvL 1/97, Rn. 60, im Internet: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/ls20000607_2bv1000197

¹⁸ Grimm, Europäischer Gerichtshof und nationale Arbeitsgerichte, in RdA 1996, 67 (2. Sp.).

EuGH zu praktizieren¹⁹. So, als wolle es dem EuGH "nur die Vorhand bei der Grundrechtsprüfung lassen, jedoch dann, wenn er diese Aufgabe nicht zur deutschen Zufriedenheit ausüben sollte, die Sache selbst in die Hand nehmen"²⁰.

- 21** Ein sorgfältiges Studium der Texte einschließlich des 1992 im Grundgesetz aufgenommenen Staatsziels der europäischen Integration gestattet diese Lesart meines Erachtens nicht. Dort wird - in Übereinstimmung mit der Formel des Bundesverfassungsgerichts - gesagt, dass die Bundesrepublik an der Entwicklung einer Europäischen Union mitwirkt, die u.a. rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet (Art. 23 Abs. 1 GG). Was bedeutet das?
- 22** Ein "im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz" muss nicht mit dem durch das nationale Verfassungsgericht gewährleisteten identisch sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Entscheidung vom 7. Juni 2000 festgestellt, dass ein deckungsgleicher Schutz in den einzelnen Grundrechtsbereichen des Grundgesetzes durch das europäische Gemeinschaftsrecht und die darauf fußende Rechtsprechung des EuGH nicht gefordert ist²¹. Den verfassungsrechtlichen Erfordernissen ist entsprechend den in der Solange II-Entscheidung genannten Voraussetzungen genügt, wenn die Rechtsprechung des EuGH einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet. Gemeint ist ein Grundrechtsschutz, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen im wesentlichen gleich zu achten sei und den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt²².
- 23** Der Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene darf hinter dem nationalen deutschen Grundrechtsschutz zurückbleiben²³. Denn in Anbetracht der Vielzahl der Mitgliedstaaten wird man von der Europäischen Union und ihrem Gerichtshof nicht verlangen können, dass sie den Anforderungen aller nationalen Verfassungen genügen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Mehrzahl der anderen Mitgliedstaaten die unser Rechtssystem auszeichnende Verfassungsbeschwerde nicht kennt. Zu recht weist Hirsch darauf hin, dass die Gemeinschaft ihren Anspruch, Rechtsgemeinschaft zu sein, nur gerecht werden kann, wenn ihr Recht allgemein gilt und einheitlich angewandt wird. Diese Rechtseinheit sicherzustellen, ist nach Art. 234 EGV Aufgabe des EuGH²⁴.
- 24** Vergleichbarkeit kann daher nur eine Übereinstimmung in den Grundlinien bedeuten. Der Schutz wird die Grundfreiheiten etwa der Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Berufsfreiheit, die Eigentumsgarantie und den Gleichheitssatz einschließen müssen. In einzelnen Aspekten kann der Schutzzumfang durchaus von

¹⁹ So etwa Lenz, EuZW 1999, 312.

²⁰ Hirsch, a.a.O., S. 909.

²¹ A.a.O., S. 24 f.

²² Vgl. Beschluss vom 7. Juni 2000, a.a.O., Rn. 62: "Sonach sind auch nach der Entscheidung des Senats in BVerfGE 89, 155 Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73, 339 <378 bis 381) unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei."

²³ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 23 Rn. 61.

²⁴ Hirsch, Der EuGH im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, NJW 2000, 1817 ff., 1819: Daher kann die Rechtsprechung des EuGH nicht allein unter dem "Mikroskop deutscher Grundrechtsdogmatik" gesehen werden.

dem der nationalen Verfassungen abweichen. Zu wahren ist - so treffend Kischl - der Kern des Schutzgehalts der Freiheits- und Gleichheitsrechte.

- 25** Da sich das Bundesverfassungsgericht auf die generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsschutzes beschränkt, können Grundrechtsverstöße von europäischen Organen nicht im Einzelfall geltend gemacht werden. Nur dann, wenn der unabdingbare Grundrechtsstandard generell nicht mehr gewährleistet ist, sind Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen zulässig. Also nur dann revitalisiert sich die Reservezuständigkeit, wenn die Rechtsprechung des EuGH allgemein hinter das im Jahre 1986 erreichte Schutzniveau zurückgefallen ist. Der Respekt vor der grundsätzlichen Letztentscheidungskompetenz des EuGH und die Leitidee vom Kooperationsverhältnis vertragen sich nicht mit einer Einzelfallkontrolle durch nationale Verfassungsgerichte und deren Einsatz als "watchdogs".
- 26** Der konstruktive Gedankenaustausch im Kooperationsverhältnis ereignet sich denn auch viel subtiler als seine Kritiker meinen. Wann und wo der Grundrechtsschutz der Unionsbürger verbesserungs- und ergänzungsbedürftig ist, lässt sich dem EuGH auch in Entscheidungen der nationalen Verfassungsgerichtshöfe mitteilen, die an andere Adressaten gerichtet sind. Dem EuGH gereicht es zur Ehre, dass er die Rechtsprechung der nationalen Gerichte im Allgemeinen aufmerksam verfolgt und manche Anregung aufnimmt. Als Beispiel möge das T. Port-Urteil des EuGH vom 26.11.1996 dienen, in dem das Gericht die Kommission im Bananen-Streit zum Erlass aller für erforderlich erachteten Übergangsmaßnahmen verpflichtet hat²⁵. Der Entscheidung des EuGH war der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.01.1995 vorausgegangen²⁶. Der EuGH hat die aus der Eigentumsgarantie folgende Notwendigkeit einer vorläufigen Härteregelung ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht beurteilt. Beide Entscheidungen verdeutlichen damit ein Ineinandergreifen des gerichtlichen Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene durch nationale Gerichte und Gerichte der Gemeinschaft²⁷.
- 27** Das Bundesverfassungsgericht wäre die letzte Instanz, die dem EuGH politischen Aktivismus vorwürfe, wenn er den Grundrechtsschutz der Unionsbürger fortbildete. Im Gegenteil: Ein solches Bemühen steht im Einklang mit dem Grundsatz des Bundesverfassungsgerichts, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts und der gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsstandard in einem Bedingungsverhältnis zueinander stehen. Das ist die gemeinsame Leitlinie der Solange II- und der Maastrichtentscheidung²⁸. Die vom Bundesverfassungsgericht behauptete - sehr theoretische - Reservekompetenz ist keine Drohung gegenüber Luxemburg. Sie unterstreicht nur die Ernsthaftigkeit der den modernen demokratischen Verfassungen gemeinsamen Erkenntnis, dass jede öffentliche Gewalt durch die Grundrechte gebunden ist.

²⁵ EuZW 1997, 61 - T. Port.

²⁶ EuZW 1995, 126.

²⁷ So der 2. Senat in seiner Entscheidung vom 7. Juni 2000, a.a.O., Rn. 68.

²⁸ So treffend Grimm, a.a.O., S. 68.