

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 2/05

**PERSPEKTIVEN EUROPÄISCHER UND NATIONALER
VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT IM LICHT DES VERTRAGS
ÜBER EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA**

PROF. DR. GIL CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS

PRÄSIDENT DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFES, A.D.

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 10. Februar 2005

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Das Ineinandergreifen von Verfassungssystemen ist ein wesentliches Element der europäischen Verfassungsordnung, die sich schrittweise entwickelt hat und nun durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa formalisiert wird. Die europäische Verfassung soll die Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern ergänzen. Sie soll mit den nationalen Verfassungsordnungen harmonisch zusammenleben.

Die nationalen Verfassungen stellen eine wesentliche Grundlage sowohl der bestehenden Verträge wie auch des neuen Verfassungsvertrags dar. Die Beteiligung eines Staates an den Europäischen Gemeinschaften erfordert eine ausdrückliche oder implizite Verfassungsgrundlage, die die Übertragung derjenigen gesetzgeberischen, exekutiven und richterlichen Zuständigkeiten ermöglichen, die zuvor der exklusiven Souveränität des Staates unterlagen. Es dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass alle Mitgliedstaaten über eine derartige Verfassungsgrundlage verfügen. In einigen Staaten sind die bereits bestehenden Verfassungsbestimmungen als ausreichend angesehen worden. Andere Staaten haben Verfassungsänderungen vor oder nach dem Beitritt zu den Gemeinschaften vorgenommen. Durch den Vertrag von Maastricht wurden Veränderungen der Verfassungsgrundlagen für die Beteiligung von Irland und Portugal erforderlich. Auch in Frankreich und in Deutschland sowie in Spanien mussten Verfassungsänderungen vorgenommen werden.

Die Normen, die in jedem Staat die erwähnte Verfassungsgrundlage bilden, unterscheiden sich stark. In einigen Fällen handelt es sich um allgemeine Ermächtigungsklauseln, die die Übertragung von Kompetenzen an internationale oder supranationale Institutionen ermöglichen (Beispiel Spanien). In anderen Fällen bestehen besondere Klauseln, im Hinblick auf die Beteiligung am europäischen Einigungsprozess. Wiederum andere Verfassungen beziehen sich auf Kompetenzübertragungen in bestimmten Sektoren oder gemäss bestimmter Verträge.

Die in einigen Staaten vollzogenen Verfassungsreformen seit dem Abschluss des Vertrages von Maastricht oder - im Falle Irlands - seit der Einheitlichen Europäischen Akte zeichnen sich durch eine wichtige Tendenz aus: Diese besteht darin, die verfassungsrechtlichen Anforderungen fuer die Beteiligung des Staates an der EU zu verstärken. Angesichts des Umstandes, dass diese Reformen in einigen der "alten" Mitgliedstaaten vollzogen wurden, stellen die erwähnten verfassungsrechtlichen Verstärkungen in Wirklichkeit eine erhöhte "Verfassungskonditionierung" dar. Das Erfordernis der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten für jede Veränderung der Verträge bringt es mit sich, dass diese den verfassungsrechtlichen Anforderungen in allen Staaten Entsprechen müssen.

Um diese Tendenz zu erläutern, möchte ich kurz auf die Verfassungsänderungen eingehen, die in Deutschland und Frankreich aus Anlass des Vertrages von Maastricht realisiert wurden.

Traditionell stellte Art. 24 Abs. 1 des Grundgesetzes die Verfassungsgrundlage für die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den Gemeinschaften dar. Durch die Verfassungsreform von 1992 wurde der neue „Europaartikel“ in das Grundgesetz eingefügt. Außerdem begründet Art. 88 im Hinblick auf die Vorrechte der Bundesbank eine besondere Ermächtigung für die Übertragung von Funktionen und Kompetenzen auf die Europäische Zentralbank.

Wie zuvor Artikel 24 - diese Bestimmung besteht nach wie vor - bildet Art. 23, Abs. 1, eine dauerhafte Verfassungsgrundlage, die Begrenzungen der staatlichen Souveränität für die fortschreitende europäische Einigung zulässt. Allerdings wird dies unter den Vorbehalt der Beachtung bestimmter grundlegender Prinzipien gestellt. In der Tat handelt es sich um Grundsätze, die, zumindest implizit, von den bestehenden Gemeinschaftsverträgen anerkannt werden, und im neuen Verfassungsvertrag ausdrücklich verankert sind. Dies gilt insbesondere für die Grundrechtcharta. Gleiches gilt für die Beachtung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Bindung dieser an bestimmte Vorgaben, wie z.B. die der Preisstabilität.

Frankreich, dessen Beteiligung am Integrationsprozess sich traditionell auf eine Generalklausel stützte, hat seit dem Spruch des Verfassungsrates im Jahre 1992 zum Vertrag von Maastricht einen anderen Weg eingeschlagen. Zur erforderlichen Verfassungsänderung wurde ein neuer Titel „über die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union“ eingeführt. Es schließt zwar eine Generalklausel (Art.88, Abs.1) ein, die aber nach der Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel die Grundlage für die Annahme der sich aus den bestehenden Verträgen ergebenden Hoheitsbegrenzungen darstellt, jedoch nicht für nachträgliche substantielle Modifizierungen dieser Verträge ausreicht.

Deswegen wird diese Generalklausel von einer spezifischen Vorschrift (Art. 88, Abs. 2) begleitet. Nach der Verfassungsreform von 1999, die im Hinblick auf die Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam vorgenommen wurde, ermöglicht diese Vorschrift, vorbehaltlich der Reziprozität, die für die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion bzw. für die Bestimmung der Regel betreffend die Freizügigkeit und Nebengebiete notwendigen Zuständigkeitsübertragungen. Allerdings wird diese Ermächtigung ausdrücklich an den von den Verträgen von Maastricht und Amsterdam vorgesehenen Modalitäten verknüpft. Diese Verknüpfung bedeutet, dass immer dann eine Verfassungsänderung erforderlich wird, wenn es um eine neue Kompetenzübertragung geht oder um neue Modalitäten der Ausübung einer bereits übertragenen Kompetenz. Dies kann auch aus der jüngsten Entscheidung des Verfassungsrates vom 19. November 2004 betreffend den Vertrag über eine Verfassung für Europa abgeleitet werden. In dieser Entscheidung wird nämlich bestätigt, dass diejenigen Vorschriften des Vertrags, die sich auf die wesentlichen Bedingungen der Ausübung der nationalen Souveränität „in Bereichen oder nach Modalitäten die von denen, die im Artikel 88, -II der Verfassung vorgesehen sind, abweichen, eine Verfassungsrevision erfordern. Auf Grund dieses doppelten Kriteriums stellte der Verfassungsrat fest, dass verschiedene Vorschriften der Europäischen Verfassung eine Revision der französischen Verfassung erfordern.

Die französischen Verfassungsbestimmungen sind nicht die einzigen die praktisch jede substantielle Änderung der europäischen Verträge von Verfassungsmodifizierungen abhängig machen. So war es bereits der Fall in Irland, seitdem eine Vorschrift zur spezifischen Ermöglichung der Ratifizierung der Einheitlichen Akte in die Verfassung eingeführt wurde. Aber auch in anderen Mitgliedstaaten dürften die jeweiligen Verfassungsgrundlagen in einem Sinne ausgelegt werden, dass sie zu einem ähnlichen Ergebnis führen würden.

Es erscheint mir nicht wünschenswert, dass sich diese Methode verbreitet, denn dies würde zu Erschwerungen bei weiteren Vertragsänderungen führen. Andererseits bin ich der Meinung, dass der Umstand, dass die nationalen Verfassungen besondere Grundlagen für den europäischen In-

tergationsprozess beinhalten, zur Legitimität der europäischen Verfassung und der Institutionen der Union beiträgt. In jedem Fall sollte man sich vor Verallgemeinerungen hüten, die die Pluralität der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten verkennt.

Zum Vorrang des Unionsrechts

Unabhängig von dem Erfordernis einer solchen Verfassungsgrundlage sind die Beziehungen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht einschließlich des Verfassungsrechts durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber allem innerstaatlichen Recht gekennzeichnet; nach der bekannten Rechtsprechung des Gerichtshofes gilt das auch für das Verfassungsrecht. Nun hängt die Effektivität dieses Prinzips aber von der Haltung der nationalen Rechtsprechungsorgane ab, die dazu berufen sind, die konkreten Konflikte zwischen Gemeinschafts- und nationalen Normen zu lösen.

Die Existenz eines Verfassungsgerichts in vielen Mitgliedstaaten stellt ein ganz besonders wichtiges Element im Rahmen der Beziehungen zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht dar. Erstens beinhaltet die Rolle des Verfassungshüters auch die Kompetenz, im Streitfall den Inhalt, die Reichweite und die Grenzen der Verfassungsgrundlage zu bestimmen, auf die sich die Beteiligung des betreffenden Staates an der Gemeinschaft stützt. Zweitens kann natürlich die Existenz eines Organs, das dazu berufen ist, den Vorrang der Verfassung zu wahren, zu einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen den Gemeinschaftsnormen und den nationalen Verfassungsbestimmungen führen.

Die Anerkennung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht durch die Verfassungsgerichte ist im allgemeinen nicht so absolut und unbedingt als dies in der Rechtsprechung des Gerichtshofes betont wird. In der Tat haben einige Verfassungsgerichte verfassungsrechtliche Grenzen gegenüber diesem Vorrang zum Ausdruck gebracht.

Dies ist insbesondere in Deutschland der Fall und zwar was die Grundrechte und Fragen der Kompetenzverteilung angeht. Diese Grenzen treten ganz deutlich in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht hervor, obwohl nach der bisherigen Rechtsprechung zu den Grundrechten eine nationale verfassungsgerichtliche Kontrolle nur in Fällen extremer und genereller Abweichungen und eben nicht auf Grund abweichender Bewertungen im Einzelfall postuliert worden war. Auch in Italien hat die Verfassungsrechtsprechung mögliche Grenzen der Effektivität des Gemeinschaftsrechts bei den fundamentalen Grundsätzen der Verfassungsordnung gesehen.

Ich habe mehrfach darauf hingewiesen, dass der gegenwärtige Stand der europäischen Integration immer noch durch die relative Autonomie nationaler Rechtsordnungen und der Gemeinschaftsrechtsordnung gekennzeichnet ist, trotz der vielfältigen rechtlichen Verbindungen, die dieses Verhältnis auszeichnen. Außerdem, und das ist wichtiger, besteht eine Trennung der betroffenen Rechtsprechungsorgane, die nicht in einem Unterordnungsverhältnis stehen. Somit wäre ein radikaler Konflikt zwischen den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts und denjenigen der Verfassung eines Mitgliedstaats nicht in zufriedenstellender Weise lösbar, da sowohl das Gemeinschaftsrecht wie das nationale Verfassungsrecht Geltungsvorrang beanspruchen.

Allerdings erscheint mir ein solcher Konflikt derzeit von rein hypothetischer Natur zu sein, da die fundamentalen Werte der nationalen Verfassungen auch vom Gemeinschaftsrecht geteilt werden und zwar als allgemeine Rechtsgrundsätze, die allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

Die Hypothese betrifft also den Widerspruch zwischen Gemeinschaftsnormen und grundlegenden Verfassungsprinzipien. Hierauf nehmen die Vorbehalte Bezug, die insbesondere von den Verfassungsgerichten in Deutschland und in Italien auf dem Gebiet der Grundrechte ausgedrückt worden sind; allerdings haben diese Gerichte auch die Unwahrscheinlichkeit eines solchen Konfliktes hervorgehoben. Meines Erachtens ist ein solcher radikaler Konflikt nicht nur unwahrscheinlich. Es ist rechtlich unmöglich.

Abgesehen von diesen theoretischen Betrachtungen sollten wir zwischen zwei anderen möglichen Konflikten unterscheiden: erstens, der "einfache" Widerspruch zwischen einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts und einer nationalen Verfassungsbestimmung, zweitens das Überschreiten der Gemeinschaftskompetenz und die Verletzung der Zuständigkeiten des Staates.

Als Beispiel für die erste Hypothese möchte ich das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 11. Januar 2000 im Fall Kreil (Zugang von Frauen zur Bundeswehr) in Erinnerung bringen. Obwohl das in diesem Fall vom Gerichtshof als unvereinbar mit dem Geschlechtergleichheitsgebot des Gemeinschaftsrechts erklärte Zugangsverbot für Frauen zur Bundeswehr sich auf eine Vorschrift des Grundgesetzes gründete, durfte dieser Umstand dem Vorrang des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes nicht im Wege stehen. Eine andere Lösung wäre kaum vertretbar, denn sie hieße, dass eine Norm des Gemeinschaftsrechts eine nationale gesetzliche Vorschrift in einem bestimmten Mitgliedstaat überlagern könnte, nicht aber eine Vorschrift desselben Inhalts in einem anderen Mitgliedstaat, weil diese Vorschrift von Verfassungsrang wäre.

Ich kann eine solche Situation mit einem konkreten Beispiel belegen. Mit drei Urteilen vom 2. Juli 1996 hat der Gerichtshof entschieden, dass drei Mitgliedstaaten - Luxemburg, Belgien und Griechenland - dadurch den Vertrag verletzt hatten, dass sie die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Staates als Bedingung für den Zugang zu bestimmten Arbeitsplätzen in der Verwaltung erforderten. Luxemburg hat geltend gemacht, dass eine Vorschrift der nationalen Verfassung diese Bedingung erforderte. Diese Bestimmung stehe als höchste Norm des nationalen Rechts der Feststellung der von der Kommission behaupteten Vertragsverletzung entgegen. Der Gerichtshof hat dieses Argument mit der Begründung zurückgewiesen, nach ständiger Rechtsprechung würde die Anwendung von innerstaatlichem Recht mit dem Ziel, die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts zu schmälern, im Ergebnis dessen Einheit und Wirksamkeit beeinträchtigen. Ich würde hinzufügen, dass auch die Gleichheit der Mitgliedstaaten und der Bürger in Frage gestellt würde.

Die zweite Hypothese betrifft nicht materielles Recht, sondern Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit. Zunächst dürfte niemand bestreiten, dass Gemeinschaftsakte, die die Grenzen der eingeräumten Zuständigkeiten überschreiten, ungültig sind. Das Problem besteht vielmehr darin, festzustellen, welches gerichtliche Organ eine solche Kompetenzüberschreitung prüfen kann. Zu diesem Problem glaube ich, dass die Argumente, mit denen der Gerichtshof seine ausschließliche Zuständigkeit begründet hat, sehr solide sind. Der dualistische Ansatz gewisser nationaler Verfas-

sungsgerichten scheint mir gekünstelt, weil in der Tat die Kompetenzen der Gemeinschaft bzw. der Union in den Verträgen definiert werden.

Die verfassungsgerichtliche Rolle des Europäischen Gerichtshofs wird im Verfassungsvertrag verstärkt. Nicht nur werden alle seine Zuständigkeiten bestätigt. Außerdem ist dem Gerichtshof ausdrücklich die richterliche Kontrolle der Beachtung des Prinzips der Subsidiarität zugewiesen worden.

Das Protokoll zu den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit legt ein Verfahren zur Vorabkontrolle des Prinzips der Subsidiarität fest, das im wesentlichen politischer Natur ist und eine beratende Beteiligung der nationalen Parlamente im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren vorsieht. Außerdem weist dieses Protokoll dem Gerichtshof die Zuständigkeit zur richterlichen Kontrolle "a posteriori" zu:

"Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Klagen wegen Verstoßes eines Europäischen Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Artikels III-365 der Verfassung von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden."

Nach Maßgabe des genannten Artikels können entsprechende Klagen in Bezug auf Europäische Gesetzgebungsakte, für deren Erlass die Anhörung des Ausschusses der Regionen nach der Verfassung vorgeschrieben ist, auch vom Ausschuss der Regionen erhoben werden.

Diese Kompetenzzuweisung ist sehr bedeutsam, denn die Kontrolle der Kompetenzen der Gemeinschaft und ihrer Organe ist das zentrale Element für die Qualifizierung des Gerichtshofes als Verfassungsgericht. Sie ist auch deshalb besonders relevant, weil während der Diskussionen im Europäischen Konvent verschiedene Vorschläge gemacht worden waren, ein neues "Verfassungsgericht" bzw. "Kompetenz-" oder "Subsidiaritätsgericht" zu schaffen; ein solches neues Gericht sollte mit der Kontrolle der Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft beauftragt werden und insbesondere Streitigkeiten wegen Verletzung des Prinzips der Subsidiarität entscheiden bzw. eine Vorabkontrolle nach dem Modell des Conseil Constitutionnel in Frankreich ausüben.

Diese Vorschläge, die ganz eindeutig von Kritik am Gerichtshof wegen vermeintlicher Tendenzen zu einem "Motor der Integration" getragen waren, sind vom Konvent nicht übernommen worden; dieser stützte sich nämlich auf einen Beschluss des Europäischen Parlaments, der, auf der Grundlage des Lamassoure-Berichts, die Schaffung einer neuen Gerichtsstanz zurückwies und hervorhob, dass der Gerichtshof das Verfassungsgericht der Union ist.

Angesichts dieses politischen Kontextes bedeuten die Modalitäten der Kontrolle des Prinzips der Subsidiarität im Verfassungsvertrag eine wichtige Verstärkung der Position des Gerichtshofes als Verfassungsgericht der Europäischen Union, der für die Gültigkeitskontrolle der Handlungen der Institutionen der Union. u.a. aufgrund von Kompetenz-Überschreitungen, ausschließlich zuständig ist.

Die dogmatischen Divergenzen zwischen gewissen Verfassungsgerichten und dem EuGH haben nicht zu konkreten Konflikten geführt. Ganz allgemein sind die Verfassungsgerichte der verschiedenen Mitgliedstaaten in der Lage gewesen, die Probleme, die sich aus dem Spannungsverhältnis der beiden Rechtsordnungen ergeben, in zufriedenstellender Weise zu lösen. In den meisten Fällen haben sie Lösungen erarbeitet, die den grundlegenden Feststellungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes nahe kommen, wenngleich auf der Grundlage von Begründungen, die aus dem nationalen Verfassungsrecht abgeleitet waren.

Einige Verfassungsgerichte sind in ihren Konvergenzbetrachtungen sehr weit gegangen. So hat der Verfassungsgerichtshof von Österreich im Jahre 1999 eine Bestimmung der eigenen Verfassung unangewendet gelassen und zwar wegen eines Konfliktes mit einer gemeinschaftlichen Richtlinie (konkret: während das Gemeinschaftsrecht einen Rechtsweg im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zwingend vorschrieb, war dieser Rechtsweg in Österreich durch Verfassungsrecht zumindest erschwert).

Hinzugefügt werden sollte, dass kürzlich (10. Juni 2004) der Conseil Constitutionnel von Frankreich die ausschließliche Kompetenz des Gemeinschaftsrichters anerkannt hat, um die Gültigkeit einer Gemeinschaftsrichtlinie zu prüfen.

Lassen Sie mich folgende Passage der Entscheidung zitieren (meine Übersetzung):

"Gemäß Artikel 88 (1) der Verfassung ist die Republik Mitglied der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union, die von den Mitgliedstaaten gemäß den Gründungsverträgen konstituiert wurden, um gemeinsam bestimmte Kompetenzen auszuüben. Deshalb ergibt sich die Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie in das innerstaatliche Recht aus einer verfassungsmäßigen Verpflichtung; dem kann nichts anderes als eine anderweitige ausdrückliche Verfassungsbestimmung entgegenstehen; in Ermangelung einer solchen Bestimmung obliegt es ausschließlich dem Gemeinschaftsrichter, im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens zu prüfen, ob die Gemeinschaftsrichtlinie sowohl die in den Verträgen niedergelegten Kompetenzen als auch die durch Artikel 6 des Unionvertrages garantierten Grundrechte beachtet."

Der Verfassungsvertrag bekräftigt das Prinzip des Vorrangs in ganz eindeutiger Weise. Gemäß Artikel I-6 haben die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der der Union übertragenen Zuständigkeiten gesetzte Recht Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten.

Nun sollte aber nicht übersehen werden, dass wir hier nicht über ein neues Prinzip sprechen und dass es immer dann ein entscheidendes Element war, wenn die Gemeinschaft neue Mitglieder aufnahm. So hatte auch Großbritannien ein wirkliches Verfassungsproblem, denn der Grundsatz der Souveränität des Parlaments war ganz eindeutig mit dem Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts unvereinbar; der European Communities Act von 1972 hat diesen Konflikt pragmatisch und wirksam gelöst.

Auch hat das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll zur Subsidiarität und zur Verhältnismäßigkeit bekräftigt, dass die vom Gerichtshof entwickelten Grundsätze zum Verhältnis Gemeinschaftsrecht / nationales Recht vom Protokoll nicht berührt werden. Das ist ja eine zwar indirekte, aber doch ausdrückliche Anerkennung des Grundsatzes des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts im geltenden Primärrecht.

Zwei Verfassungsgerichte haben jüngst zum Prinzip des Vorrangs im Rahmen von Verfahren zur präventiven Verfassungsmäßigkeitskontrolle des Vertrags über eine Verfassung für Europa Stellung genommen.

In der Entscheidung vom 19. November 2004 hat der Conseil Constitutionnel Frankreichs erklärt, dass Artikel I-6, der den Vorrang der europäischen Verfassung und des Unionsrechts proklamiert, anders als verschiedene Vorschriften des Verfassungsvertrags, keine Revision der französischen Verfassung erfordert.

Das spanische Tribunal Constitucional hat seinerseits in der Erklärung vom 13. Dezember 2004 festgestellt, dass es kein Widerspruch zwischen den ihm zur Prüfung vorgelegten Vorschriften des Verfassungsvertrags, einschließlich Art. I-6, und der spanischen Verfassung besteht.

Es ist interessant festzustellen, dass die Entscheidungen von beiden Gerichten, die auf verschiedenen rechtlichen Grundlagen aufgebaut worden sind - und zwar auf den jeweiligen nationalen Verfassungen - bedeutende gemeinsame Elemente aufzeigen.

In beiden Entscheidungen wird hervorgehoben, dass der Grundsatz des Vorrangs kein Novum darstellt. Der Conseil Constitutionnel weist auf seine eigene frühere Rechtsprechung hin. Das Tribunal Constitucional unterstreicht, dass dieses Prinzip Bestandteil des von Spanien im Moment des Beitritts übernommenen „acquis communautaire“ ist.

Sowohl der Conseil Constitutionnel wie auch das Tribunal Constitucional unterstreichen, dass die Bedeutung des Vorrangs im Zusammenhang mit anderen Vorschriften des Verfassungsvertrags zu verstehen ist. In dieser Hinsicht wird insbesondere auf die Vorschriften hingewiesen, die die Werte der Union, die Achtung der grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten, die Grenzen der Kompetenzen der Union und die Bedingungen für deren Ausübung bestimmen.

In beiden Entscheidungen wird behauptet, dass der Vorrang des Unionsrechts nicht die höchste Stellung der nationalen Verfassung in der innerstaatlichen Rechtsordnung in Frage stelle. Allerdings wird diese gemeinsame Aussage von verschiedenen Begründungen getragen.

Das Verständnis der Begründung des Conseil Constitutionnel erfordert eine Betrachtung seiner früheren Rechtsprechung zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts, auf die die jüngere Entscheidung Bezug nimmt. Aus der Reihe von Entscheidungen vom Juni - Juli 2004 ergibt sich, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht grenzenlos sei. Er reiche nur insoweit keine „ausdrückliche Vorschrift“ der französischen Verfassung im Wege stehe.

Dieser Vorbehalt ist ziemlich enigmatisch. Für dessen Auslegung kann ich nur auf eine zwar nicht offizielle, immerhin in den Cahiers du Conseil Constitutionnel veröffentlichte Besprechung der Entscheidung vom letzten November zurückgreifen. (Diese ist auf der Website des Conseil Constitutionnel zusammen mit der Entscheidung selbst zugänglich.) Dort kann man lesen, dass dieser Verfassungsmäßigkeitsvorbehalt Vorschriften der französischen Verfassung betreffe, die darin nicht nur ausdrücklich erwähnt, sondern auch spezifisch für diese Verfassung sind. Als mögliche Beispiele werden der Laizismus, die Zugangsgleichheit zu öffentlichen Arbeitsstellen und die einmonatige Frist für die Entscheidungen des Conseil Constitutionnel genannt (Ich

möchte hinzufügen, das Letzteres eine Vorlage am Europäischen Gerichtshof wahrscheinlich ausschließen würde).

Das spanische Verfassungsgericht schlägt einen anderen Weg ein. Es unterscheidet zwischen „Primacía“ (Vorrang) des Rechts der Union und „Supremacía“ (das ich als „Überlegenheit“ übersetze) der nationalen Verfassung. „Primacía“ bedeute Anwendungspriorität im Kollisionsfall, „Supremacía“ heiße Anspruch auf die höchste hierarchische Stellung und die Eigenschaft als Geltungsgrundlage der Rechtsordnung.

Die Schwäche des terminologischen Arguments wird an der Schwierigkeit der Übersetzung sichtbar. Es ist jedoch kein Wortspiel. Über die Wörter hinaus findet man in der Begründung des Tribunal Constitucional zu diesem Punkt zwei Argumente, die ich für fundiert und überzeugend halte.

Das eine Argument ist, dass die europäische Verfassung keine Geltungsgrundlage der spanischen Verfassung und der spanischen Rechtsordnung sei; der Vorrang bringe nicht die Ungültigkeit der mit dem Recht der Union unvereinbaren Normen der nationalen Rechtsordnung mit. Das andere Argument ist, dass die spanische Verfassung selbst, kraft Artikel 93, den Vorrang des Unionsrechts in dessen eigenen Anwendungsbereich akzeptiert hat.

Zur Auslegung von diesem Artikel, der die Verfassungsgrundlage für die Beteiligung Spaniens an den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union ist, möchte ich folgende Aussage hervorheben: Ab dem Moment des Zustandekommens der Integration stellt nicht die spanische Verfassung, sondern der Vertrag über die Europäische Verfassung den Geltungsrahmen der Gemeinschaftsnormen dar („Producida la integración debe destacarse que la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias, sino el propio Tratado cuya celebración instrumenta la operación soberana de cesión del ejercicio de competencias derivadas de aquélla, si bien la Constitución exige que el Ordenamiento aceptado como consecuencia de la cesión sea compatible con sus principios y valores básicos“.) Ich bin der Meinung, dass diese Aussage wegweisend für das richtige Verständnis des Verhältnisses von europäischer Verfassung und nationaler Verfassung bzw. von europäischem Recht und nationalem Recht ist.

Das Inkrafttreten des Vertrages über eine Verfassung für Europa wird m.E. keine wesentliche Änderung der Verhältnisse zwischen europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht mit sich bringen. Sie wird aber die schon bestehende Rechtswirklichkeit sichtbarer machen, und zwar sowohl was den Vorrang betrifft wie auch was verschiedene Elemente angeht, die schon im geltenden Recht vorhanden sind, die aber im Vertrag über eine Verfassung für Europa expliziter und deutlicher werden: die mit den Mitgliedstaaten geteilten Grundwerte der Union, die Achtung der nationalen Verfassungstraditionen und -Strukturen; die europäische Verfassungsgrenzen der Kompetenzen der Union und der Bedingungen für deren Ausübung; der Verfassungsrang der Grundrechte. Auf dieser Weise fördert die neue europäische Verfassung das harmonische Zusammenleben von ineinandergreifenden Verfassungssystemen.

Grundrechtsschutz

Sie wissen, dass angesichts eines fehlenden Grundrechtskatalogs der Gerichtshof den Schutz der Grundrechte in die Gemeinschaftsrechtsordnung eingeführt hat, indem er diese Rechte als allge-

meine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechtes definierte; dabei nahm er Bezug auf die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und auf Instrumente des Völkerrechtes, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (MRK). Diese Rechtssprechung ist durch den Vertrag von Maastricht (Artikel 6 Unionsvertrag) kodifiziert oder, wenn man so will, "konstitutionalisiert" worden.

In der Entwicklung zwischen dem Vertrag von Amsterdam und der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags erscheinen mir vier Aspekte ganz besonders wichtig: die zunehmende Bedeutung der MRK und der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofes für das Gemeinschaftsrecht, insbesondere für die Rechtsprechung des Gerichtshofes; die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Grundrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene als Folge der richterlichen Anwendung der Vertragsbestimmungen zur Unionsbürgerschaft; die Ausarbeitung und feierliche Verabschiedung der Grundrechte-Charta; die erneute Debatte über den Beitritt der Gemeinschaft oder der Union zur MRK.

Der Verfassungsvertrag gliedert als Teil II die Grundrechte-Charta in die Verfassung ein und enthält ein eindeutiges Mandat für den Beitritt der Union zur MRK. Es handelt sich hier um zwei grundlegende Optionen, die mit verfassungsrechtlichen Konsequenzen verbunden sind und sich auf die Beziehungen zwischen Europäischem Gerichtshof, nationalen Verfassungsgerichten und Straßburger Gerichtshof auswirken.

In der Charta und auch im Teil I des Verfassungsentwurfs befinden sich einige Bestimmungen, die einen Konflikt zwischen den verschiedenen Grundrechte-Ordnungen vermeiden und ihren Komplementärcharakter fördern könnten. Man könnte sogar sagen, dass diese Bestimmungen sowohl die MRK als auch die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Grundrechte auf ein gewisses Verfassungsniveau heben.

Besonders erwähnenswert in dieser Hinsicht sind

Artikel II-112

Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze

(3) Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

(4) Soweit in dieser Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, werden sie im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt.

Artikel II-113

Schutzniveau

Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der

Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden."

Zweifellos wird die Anwendung dieser Vorschriften Auslegungsprobleme aufwerfen. Besonders schwierig scheint mir die Anwendung des Kriteriums des „weitergehenden Schutzes“, gerade in den Fällen in denen es um die Abwägung eines Grundrechts gegen ein anderes Grundrecht bzw. gegen ein Ziel öffentliches Interesse geht. Übrigens sind bei einer solchen Abwägung Divergenzen verschiedener Gerichte besonders wahrscheinlich.

Gerade die Existenz verschiedener Gerichte, die nicht in einem hierarchischen System verankert sind, bringt das Risiko von Divergenzen mit.

In einem Aufsatz über die Kohärenzen der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte, fängt Professor Hofmann-Riem, Bundesverfassungsrichter, mit einem Zitat von seinem Kollege Steiner an: "Wer Verfassungsrecht sät, wird Verfassungsrechtsprechung ernten". Dann fügt er aus eigener Ernte hinzu. "Wer unterschiedliches Verfassungsrecht sät, wird unterschiedliche Verfassungsrechtsprechung ernten"

Was die Beziehungen zwischen dem Gerichtshof und dem Straßburger Gerichtshof angeht, so glaube ich, dass die Aufforderung zum Beitritt der Union zur MRK gemäß Artikel I-9 durch die Wahl der verwendeten Begriffe verstärkt worden ist und dass damit auf lange Sicht das Risiko von unterschiedlicher Rechtsprechung reduziert werden dürfte.

Ganz eindeutig wendet der Gerichtshof systematisch die Bestimmungen der MRK im Lichte der Auslegung durch das Straßburger Gericht an. Die Konstitutionalisierung der Charta könnte diese Tendenz gefährden, soweit für den Gerichtshof die Bestimmungen der Charta der vorrangige Bezugspunkt für die Grundrechte wären. Allerdings würde der Beitritt der Union zur MRK dieses Risiko vermindern, da der Gerichtshof dann der gerichtlichen Kontrolle des Straßburger Gerichts unterworfen wäre, und zwar unter den gleichen Bedingungen wie alle nationalen oberste bzw. Verfassungsgerichte; dies würde natürlich die Autorität des Straßburger Gerichts verstärken. Aus diesen, aber auch aus anderen Gründen war ich stets ein Befürworter des Beitritts der Gemeinschaft zur MRK.

Problematischer könnten allerdings unterschiedliche Ansätze in der Rechtsprechung zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, insbesondere Verfassungsgerichten, sein. Die Eingrenzung der Anwendungsbereiche von europäischen und nationalen Grundrechten ist nämlich nicht einfach.

Nach Artikel II-111, Abs. 1, gilt die Charta „ für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union...“.

Die Auslegung dieser Vorschrift ist nicht unproblematisch. Dem Europäischen Gerichtshof wird es obliegen, die erforderlichen Klarstellungen vorzunehmen; hier dürften auch die nationalen

Verfassungsgerichte nicht umhin kommen, den Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren mit den entsprechenden Fragen zu befassen.

Über die notwendige Abgrenzung des Anwendungsbereichs nationaler und europäischer Grundrechte und des Zuständigkeitsbereichs der verschiedenen Gerichte hinaus, scheint mir eine Fortsetzung und Verstärkung der schon bestehenden Kooperation zwischen den betroffenen Gerichten geboten. Es sollen nämlich Divergenzen vermieden werden, die, auch wenn sie mit juristischen Argumenten erklärt werden könnten, sicherlich auf das Unverständnis der Bürger stoßen würden.

In dieser Hinsicht kann ich die Stellungnahme des spanischen Tribunal Constitucional nur begrüßen, der in seiner schon zitierten Erklärung vom 13. Dezember die Notwendigkeit eines permanenten Dialogs unterstreicht und die Bedeutung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als gemeinsamer Nenner für die Bestimmung geteilter Auslegungselemente über den Minimalinhalt der Grundrechte hervorhebt.

* * *