



Christian Tomuschat: Die Entwicklung der Rechtspolitik und Rechtskultur unter besonderer Berücksichtigung der Urteile der europäischen Gerichte und des Bundesverfassungsgerichts, in: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 43 - 54.

Dieser Artikel wurde heruntergeladen von: <http://iep-berlin.de/blog/publications/filter/jahrbuch-der-europaeischen-integration/>.

Redaktion

Institut für Europäische Politik
Bundesallee 23, 10717 Berlin
E-Mail: julia.klein@iep-berlin.de
Tel. (030) 88 91 34-0
Fax (030) 88 91 34-99

Das Jahrbuch der Europäischen Integration wird freundlicherweise vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

Die Publikation sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet). Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Die Entwicklung der Rechtspolitik und Rechtskultur unter besonderer Berücksichtigung der Urteile der europäischen Gerichte und des Bundesverfassungsgerichts

Christian Tomuschat

Zunehmend wird in Europa die Rechtsordnung nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch innerhalb der Einzelstaaten durch Entscheidungen höchster Gerichte gestaltet. Nationale Verfassungsgerichte stehen dabei im Verbund mit internationalen Gerichten wie insbesondere dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Jedes dieser Gerichte hat seinen eigenen Kompetenzraum. Allerdings sind diese Kompetenzräume nicht trennscharf voneinander abgeschieden, sondern zeigen vor allem als Folge neuerer Entwicklungen zahlreiche Überlappungen, die in komplizierte Verfahrensverwicklungen hineinführen können. Für Deutschland wird häufig von einem Dreigestirn Karlsruhe, Straßburg und Luxemburg gesprochen. Bei einem internationalen Kolloquium zum Grundrechtsschutz in Europa hat vor kurzem im Mai 2015 die deutsche Richterin am EGMR, Angelika Nussberger, das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als die „Herzkammer der Republik“, den EGMR als das „Gewissen Europas“ und den EuGH als den „Motor Europas“ bezeichnet.¹ Aber die drei Gerichte wandeln nicht nur auf ätherischen Höhen, sondern treffen auch im harten Alltag handfester Rechtsstreitigkeiten aufeinander. Ihre Legitimität steht nicht mehr außer Frage.² Der EuGH, ursprünglich die Gerichtsinstanz für drei wirtschaftlich ausgerichtete Zusammenschlüsse von Staaten (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG; Europäische Atomgemeinschaft, EAG) hat sich seit der Umwandlung der EWG in das Verbundsystem Europäische Union und Europäische Gemeinschaft im Jahre 1993 und schließlich der Fusionierung aller Integrationsgemeinschaften in der (neuen) Europäischen Union (2009) zu einem Justizkörper entwickelt, der ausgedehnte Zuständigkeiten weit über Wirtschaft und Finanzen hinaus besitzt. Vor allem seit der Inkraftsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)³ zugleich mit dem Vertrag von Lissabon⁴ ist ihm nunmehr auch formell das Mandat zugewachsen, für die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im gesamten Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union Sorge zu tragen. Damit tritt er zwangsläufig in Konkurrenz zu den nationalen Verfassungsgerichten sowie zum EGMR. Auch in

1 Julia Faenger: Der Schutz der Menschenrechte in der Europäischen Union – ein Dialog zwischen den Gerichten in Paris, Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 15/2015, S. 574.

2 Armin von Bogdandy/Christoph Krenn: Zur demokratischen Legitimation von Europas Richtern, in: Juristenzeitung 11/2014, S. 529-537; Christian Tomuschat: Das Europa der Richter, in: Jürgen Bröhmer/Roland Bieber/Christian Callies/Christine Langenfeld/Stefan Weber/Joachim Wolf (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress, Köln/Berlin 2005, S. 857-874.

3 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 27 vom 14. Oktober 2008, S. 1166.

4 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 27 vom 14. Oktober 2008, S. 1039.

Anwendung des einfachen Unionsrechts profiliert sich der EuGH zunehmend als Wahrer grundlegender rechtsstaatlicher Grundsätze, wie vor allem das sogenannte „Google-Urteil“ zum Recht auf Vergessenwerden gezeigt hat.⁵ Der EGMR, der ursprünglich selbst im Bewusstsein der Juristen nur eine Randexistenz führte, hat über Jahrzehnte hinweg kontinuierlich einen Aufschwung genommen, der ihn stärker in das Licht der Öffentlichkeit gerückt hat. Geholfen hat ihm dabei das ungeheure Ausmaß seiner Rechtsprechung. Allein die statistischen Angaben – im Jahre 2014 mit 56.250 Eingängen und 86.063 Erledigungen, davon 2.388 Vollurteile⁶ – lassen erkennen, dass ein breites Feld von Rechtsfragen abgearbeitet worden sein muss, die bis in die feinsten Verästelungen der europäischen Grundrechtsarchitektur hineinreichen. Vor allem über die von ihm konstruktiv ausgeweitete Schutzpflichtdimension der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁷ hat er die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in eine neue Phase ihrer Geltungskraft hineingeführt, mit der ihr „soziales Defizit“ zu einem nicht unerheblichen Teil ausgeglichen worden ist.⁸ Offensichtlich ist im Übrigen der EMRK mit der GRCh ein Parallelinstrument erwachsen, das – je nach der persönlichen Einstellung – als zusätzliches Instrument der Grundrechtssicherung oder als lästige Konkurrenz betrachtet werden kann. Tatsache ist jedenfalls, dass hier ein Bedürfnis nach Koordination besteht. Auch für das Bundesverfassungsgericht hat sich die Gesamtkonstellation verändert. Über Jahrzehnte konnte sich das Karlsruher Gericht in der Gewissheit fühlen, der unbestrittene Hüter der Grundrechte in Deutschland zu sein, wobei lange übersehen wurde, dass auch das Bundesverfassungsgericht unter der Aufsicht des EGMR stand. Von dieser Vorrangstellung ist mittlerweile einiges abgebröckelt. Vor allem im Anwendungsbereich des EU-Rechts hat das Bundesverfassungsgericht seine praktische Bedeutung teilweise eingebüßt, und die Abstimmung mit dem EGMR ist zu einem festen Bestandteil seiner Rechtsprechung geworden.

Höhepunkte der Rechtsentwicklung in den Jahren 2014 und 2015

In dem Berichtszeitraum 2014/2015 haben sich zumeist Entwicklungen fortgesetzt, die schon in der bisherigen Rechtsprechung angelegt waren. Aber es sind teilweise auch neue Akzente gesetzt worden, die zeigen, dass die gegenseitigen Verhältnisse innerhalb des „Dreigestirns“ noch keineswegs ihre endgültige Gestalt gefunden haben. Ein Gesamtüberblick über die Rechtsprechung der drei Gerichtshöfe soll hier nicht gegeben werden. Der Blick wird vor allem auf den Grundrechtsschutz gerichtet, der die Grundlage der europäischen Rechtskultur bildet und zugleich einen geeigneten Vergleichsmaßstab bereitstellt.

Der Geltungsbereich der Unionsgrundrechte

Die GRCh war nicht dazu bestimmt, die nationalen Grundrechte aus ihrer Funktion zu verdrängen und sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union insoweit einer einheitlichen Disziplin zu unterwerfen. Dies hätte auch dem in Art. 4 Abs. 2 EUV niedergelegten Bekenntnis, die nationale Identität zu achten, diametral widersprochen. Demgemäß ist in

5 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-131/12, Google, 13. Mai 2014, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2014, S. 320-331.

6 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Annual Report 2014, S. 165.

7 Seit dem Urteil in der Rechtssache Airey/Irland, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Beschwerde 6289/73, 9. Oktober 1979, Rn.25. Siehe aus dem Berichtszeitraum vor allem das Urteil zum Schutz des Lebens des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Beschwerde 47848/08, 17. Juli 2014 Rn. 130.

8 Christian Tomuschat: Social Rights under the European Convention on Human Rights, in: Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller/Marco Sassöli/Walter Stoffel/Beatrice Wagner Pfeifer (Hrsg.): Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Zürich/Baden-Baden 2007, S. 837-863.

Art. 51 Abs. 1 S. 1 ihr Anwendungsbereich bewusst eingeschränkt worden. Sie gilt lediglich für sämtliche Institutionen der Unionsgewalt und im Hinblick auf die Mitgliedstaaten, deren Grundrechte nach wie vor als Gültigkeitsmaßstab Bestand haben (Art. 53 GRCh),⁹ „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Wie diese Wendung zu verstehen ist, ist Gegenstand eines lebhaften Streits im Schrifttum geworden, der sich zunächst exegetisch auf den Vergleich der beiden Begriffe „Durchführung“ und „Anwendungsbereich“ (Art. 18 AEUV) konzentrierte. In den Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung ist dabei ein Urteil des EuGH vom 26. Februar 2013 in der Rechtssache Åkerberg-Fransson gerückt, in dem der EuGH eine sehr weitreichende Interpretation des Begriffs der „Durchführung“ des EU-Rechts kundgetan hat. Gegenstand des Verfahrens war ein Vorabentscheidungsersuchen eines schwedischen Gerichts, das den EuGH um Klärung der Frage bat, ob das Verbot der Doppelbestrafung in Art. 50 GRCh einem Strafverfahren entgegensteht, wenn dem Beschuldigten zuvor schon nach schwedischem Steuerrecht eine Sanktion (Steuerzuschläge) auferlegt worden war. Keine der anwendbaren schwedischen Rechtsvorschriften war unmittelbar zur Ausführung eines Normbefehls des EU-Rechts ergangen. Der EuGH vertrat indes den Standpunkt, dass es sich hier dennoch um einen Fall der Anwendbarkeit des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh handele, da die Mitgliedstaaten nach Art. 325 AEUV zur Bekämpfung jeder Art von Steuerbetrug zu Lasten der Europäischen Union verpflichtet seien und da jede durch Betrug verursachte Aufkommensminderung bei der Mehrwertsteuer zu einer Verringerung der Einnahmen der Union führe.¹⁰ Gegeben war also ein eher loser Zusammenhang.¹¹ Die vom EuGH gebrauchten Wendungen konnten die Befürchtung aufkommen lassen, dass die den Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV obliegende allgemeine Unterstützungspflicht zum Hebel für die Ausweitung des unionalen Grundrechtsschutzes auf alle Angelegenheiten mit irgendeinem auch nur entfernten Bezug zur Europäischen Union werden könnte. Das Bundesverfassungsgericht reagierte mit deutlichen Worten. Es stellte fest, Åkerberg-Fransson dürfe „nicht in einer Weise verstanden und angewendet werden, nach der für eine Bindung der Mitgliedstaaten durch die in der Grundrechtecharta niedergelegten Grundrechte der EU jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten Anwendungsbereich des Unionsrechts oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses ausreiche“.¹² Eine neuere Entscheidung des EuGH in der Sache Hernández vom 10. Juli 2014 hat sich jetzt definitiv zu einer gewissen Einschränkung der vielleicht eher unbedachten Ausführungen in Åkerberg-Fransson bekannt und stellt nunmehr maßgeblich auf die Zweckrichtung der nationalen Regelung ab: es soll im Wesentlichen darauf ankommen, ob die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts intendiert ist; auf eine mittelbare Beeinflussung des Unionsrechts soll es hingegen nicht ankommen.¹³ Mit dieser Korrektur dürften mittlerweile alle zunächst entstandenen Befürchtungen ausgeräumt sein, auch wenn es hin und wieder Grenzfälle geben mag, wo Meinungsdivergenzen auftreten, die dann aber kaum die Qualität eines Grundsatzproblems annehmen können. Eine weitere Konsequenz im Kompetenzgefüge hat das Inkrafttreten

9 Allerdings dürfen günstigere nationale Grundrechte nicht die Geltung einer unionsrechtlichen Regelung in Frage stellen, Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-399/11, Melloni, 26. Februar 2013, Rn. 60.

10 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-617/10, 7. Mai 2013, Rn. 26, 27.

11 Der EuGH gelangte in der Sache zu dem Schluss, dass die strafrechtliche Verfolgung Rechtens sei, wenn die vorangegangene steuerliche Sanktion keinen strafrechtlichen Charakter gehabt habe.

12 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 24. April 2014, 133, 277 (316), Antiterrordatei.

13 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-198/13, 10. Juli 2014, Rn. 37; so zuvor schon das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union: Rechtssache C-206/13, 6. März 2014, Rn. 25.

der GRCh für das Bundesverfassungsgericht mit sich gebracht. Wenn bei der Durchführung des EU-Rechts durch deutsche Gesetze ein Grundrechtsverstoß diagnostiziert werden sollte, so hat das zuständige nationale Fachgericht ein Wahlrecht. Es kann, sofern Grundrechte nach dem Grundgesetz (GG) betroffen sind, entweder ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG (konkrete Normenkontrolle) einleiten oder, wenn es gleichzeitig eine Verletzung der GRCh für gegeben hält, die nationale Rechtsvorschrift unangewendet lassen. In der Tat stellen sich bei einem Verstoß gegen Unionsrecht automatische Rechtsfolgen ein. Nach der schon vor über 50 Jahren im Urteil *Costa/ENEL* entwickelten Rechtsprechung hat das Unionsrecht Vorrang vor allen entgegenstehenden nationalen Normen¹⁴ und darf auch nicht durch irgendwelche nationalen Verfahrensvorschriften an seiner unmittelbaren Durchsetzung behindert werden.¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht kann also ohne weiteres umgangen werden.¹⁶

Der Streit um das OMT-Programm der EZB

Von den in den Berichtszeitraum fallenden Vorgängen ist wohl die Vorlage des Bundesverfassungsgerichts an den EuGH zur Klärung der Befugnisse der Europäischen Zentralbank (EZB) der bedeutendste. Die Vorlage bezog sich auf eine von der EZB am 6. September 2012 gemachte Ankündigung, sie werde zur Reduzierung der Anleihezinsen notleidender Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen Anleihen auf dem Sekundärmarkt in unbegrenzter Menge aufkaufen (Outright Monetary Transactions, OMT). Zu einer Realisierung dieses Programms ist es bisher nicht gekommen. Dennoch hat der OMT-Beschluss sogleich zu einer Beruhigung der Situation auf den Anleihemärkten geführt. Die Zinssätze sind für Staaten wie Griechenland und Italien sofort erheblich gefallen. Vor allem in Deutschland stieß diese angekündigte Maßnahme der EZB auf heftige Kritik. Zwar unternehmen amtliche Regierungsstellen keinerlei Schritte, um die EZB an ihrem Vorhaben zu hindern. Aber vor allem in privaten Kreisen wurde der Vorwurf erhoben, die EZB überschreite mit ihrer Ankündigung ihr währungspolitisches Mandat und verstoße gegen das in Art. 123 AEUV verankerte Verbot monetärer Staatsfinanzierung aus öffentlichen Mitteln, insbesondere durch die EZB. Mit einer Verfassungsbeschwerde wandten sich Tausende der Kritiker an das Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung, die Untätigkeit der Bundesregierung gegenüber dem rechtswidrigen Verhalten der EZB verletze sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 GG, dem Wahlrecht. In der Tat hat das Bundesverfassungsgericht seit seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht im Jahre 1993 dem Einzelbürger die Möglichkeit eröffnet, mit einer Verfassungsbeschwerde geltend zu machen, dass durch eine Übertragung von Hoheitsrechten auf eine supranationale Instanz der substantielle Gehalt des Wahlrechts, nämlich die Gewährleistung eines voll entscheidungsfähigen Bundestages als Verkörperung der demokratischen Bestimmungsmacht des Volkes, ausgehöhlt und damit zu einer inhaltsleeren Formalie werde.¹⁷ Dieses Verständnis des Art. 38 GG war völlig unerwartet; es war auch nicht im Schrifttum vorgeprägt worden. Der Sache nach hat das Bundesverfassungsgericht damit eine *actio popularis* geschaffen, eine Popularklage, im Widerspruch zu den Wertungen des Grundgesetzes, wonach parlamentarische

14 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache 6/64, 15. Juli 1964, Slg. 1964, 1259, 1270.

15 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-188/10 und C-189/10, 22. Juni 2010, Melki und Abdeli, Slg. 2010, I-5665, Rn. 57.

16 Matthias Bäcker: Das Grundgesetz als Implementierungsgarant der Unionsgrundrechte, in: *Europarecht* 4/2015, S. 329, 400-402.

17 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/93, 89, 155, 171, Maastricht.

Gesetze im Wege der abstrakten Normenkontrolle lediglich von bestimmten privilegierten Hoheitsträgern, wie der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages, angefochten werden können (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Trotz der Einwände gegen diese weite Öffnung der Verfassungsbeschwerde in Fällen, wo der Beschwerdeführer nicht individuell betroffen ist, sondern lediglich als ein Bürger unter allen gleichen Angehörigen des Staatsvolkes agieren kann, hat das Bundesverfassungsgericht in der Folgezeit an dieser Rechtsprechung festgehalten. Auch das Urteil zum umstrittenen Vertrag von Lissabon beruhte auf dieser Prämisse.¹⁸ Im Falle des OMT-Beschlusses erhielt die Rechtsprechung eine weitere Klangfarbe. Während es bis dahin stets um Übertragungen deutscher Hoheitsgewalt auf internationale Institutionen und deren Schranken ging, versuchten die Beschwerdeführer hier die Rechtmäßigkeit des Handelns der EZB als eines der Organe der Europäischen Union der gerichtlichen Kontrolle durch das deutsche Verfassungsgericht zu unterwerfen. Nach den Regelungen des AEUV ist diese Kontrolle dem EuGH vorbehalten (Art. 263 Abs. 1). Es stellt sich also die Grundsatfrage, ob überhaupt eine Kontrolle des Sekundärrechts der Europäischen Union durch das Bundesverfassungsgericht ausgeübt werden kann, was bei einem Übertragungsakt von Hoheitsakten durch den deutschen Gesetzgeber selbstverständlich ist.

Bei seinen ersten Begegnungen mit dem europäischen Integrationsrecht hatte sich das Bundesverfassungsgericht in hohem Maße für die Geltung der Grund- und Menschenrechte in der EWG eingesetzt. Bekanntlich beanspruchte es in seinem berühmten Beschluss Solange I vom 29. Mai 1974 für sich das Recht, auch Akte des Sekundärrechts der Gemeinschaft am Maßstab der Grundrechte zu überprüfen, solange das Gemeinschaftsrecht nicht einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält.¹⁹ Im konkreten Fall wurde damals freilich ein Verstoß verneint, das Aufbegehren erschöpfte sich in einer Ankündigung. Nachdem die Entscheidung im europäischen Regierungssystem für erhebliche Aufregung gesorgt, damit gleichzeitig vielfältige Initiativen zur Grundrechtssicherung ausgelöst und vor allem der Rechtsprechung des EuGH einen kräftigen Schub gegeben hatte, stellte das Bundesverfassungsgericht zwölf Jahre später in seinem Beschluss Solange II vom 22. Oktober 1986 fest, dass mittlerweile die Europäischen Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gewährleisten würden. Demzufolge werde das Bundesverfassungsgericht einstweilen eine Kontrolle über das abgeleitete Gemeinschaftsrecht unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes nicht mehr ausüben.²⁰ Mit der zunehmenden Berücksichtigung der Grundrechte in der Praxis der Gemeinschaftsorgane erledigte sich das Thema eines defizitären Grundrechtsschutzes in der Folgezeit zusehends. Eine konkrete Normenkontrollvorlage des Verwaltungsgerichts in Frankfurt in Bezug auf eine EWG-Verordnung wies das Bundesverfassungsgericht als unzulässig ab, da das Gericht nicht dargetan habe, dass der Grundrechtsschutz in dem betreffenden marktwirtschaftlichen Lebensbereich „generell“ unter einen zu gewährleistenden Mindeststandard abgesunken sei.²¹ Mit dem Urteil zum Vertrag von Maastricht vom 12. Oktober 1993²² veränderte sich die Perspektive. Dem Bundesverfassungsgericht ging es hier nicht mehr um den Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene, sondern darum, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn ein Gemein-

18 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/07, 123, 267, 330.

19 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 29. Mai 1974, 2 BvL 52/71, 37, 271, Solange I.

20 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83, 73, 339, Solange II.

21 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 7. Juni 2000, BvL 1/97, 102, 147, Bananenmarktordnung.

22 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/93, 89, 155.

schaftsorgan seine Kompetenzen überschreitet und damit möglicherweise Grundrechte einer der Gemeinschaftsgewalt unterworfenen Person beeinträchtigt. Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts war hierzu eindeutig: die aus einer Kompetenzüberschreitung resultierenden Rechtsakte wären im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich; die deutschen Staatsorgane wären gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden (Theorie des ausbrechenden Rechtsakts).²³ Im Urteil über den Lissabon-Vertrag wurde der Überprüfung, die sich hier gegen das deutsche Übertragungsgesetz richtete, durch eine neue Dimension erweitert: das Bundesverfassungsgericht prüfte insbesondere, ob durch den Übertragungsvorrang die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Identität der Bundesrepublik Deutschlands verletzt werde.²⁴ Eine Abmilderung erfuhr die Strenge dieser Rechtsauffassung zunächst durch das Honeywell-Urteil vom 6. Juli 2010, demzufolge der Kompetenzverstoß „offensichtlich“ sein und zu einer erheblich ins Gewicht fallenden Verschiebung im Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten führen müsste.²⁵

Zu einer Rückwende kam es im Vorlagebeschluss zum OMT-Beschluss der EZB vom 14. Januar 2014. Dort führte das Bundesverfassungsgericht die beiden Rechtsfiguren ohne ausdrückliche Bezugnahme auf das Kriterium der Offensichtlichkeit im Honeywell-Urteil zusammen.²⁶ Es betonte, dass Kompetenzverletzungen besonders gravierend seien und zu der automatischen Nichtanwendbarkeit des betreffenden Rechtsakts führten, wenn die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten berührt werde. Zu den Essentialia der Verfassungsidentität rechnete das Bundesverfassungsgericht dabei auch die Budgethoheit des Bundestages, der durch die Konsequenzen der künftigen Anwendung des OMT-Programms bedroht sei (Rn. 28).²⁷ Auf diese Weise sollte begründet werden, dass eine Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung einer Verletzung der demokratischen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG erhoben werden kann. Die besondere Tücke dieser Argumentation liegt darin, dass nach Art. 4 Abs. 2 EUV die Europäische Union die jeweilige nationale Identität ihrer Mitglieder zu achten hat, sodass ein Anschlag auf die Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland schon auf europäischer Ebene verhindert werden müsste.

Schon auf der simplen Ebene der juristischen Logik lässt sich kaum nachvollziehen, unter welchem Gesichtspunkt die eingelegten Verfassungsbeschwerden unter dem Gesichtspunkt der Beschwerdebefugnis sollten zulässig sein können. Das Handeln oder Unterlassen der Bundesregierung gegenüber einem angeblich unionsrechtswidrigen Verhalten der EZB hat in einem unmittelbaren Sinne nichts mit dem substantiell verstandenen Wahlrecht des Bürgers aus Art. 38 Abs. 1 GG zu tun. Es bedarf schon erheblicher intellektueller Drehungen und Wendungen, um überhaupt einen schlüssigen Rechtssatz des Inhalts zu formulieren, dass die Rechtsakte einer von der Bundesrepublik mitgetragenen internationalen Organisation in der Lage sollten sein können, die im Wahlrecht des Art. 38 Abs. 1 GG gipfelnden demokratischen Rechte des Bürgers zu beeinträchtigen. Würde man diesen konstruierten Rechtssatz konsequent verfolgen, so müsste dem Bürger per Verfas-

23 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/93, 89, 155, 188.

24 Christian Tomuschat: The Defence of National Identity by the German Constitutional Court, in: Alejandro Saiz Arnaiz/Carina Alcobero Llivina (Hrsg.): National Constitutional Identity and European Integration, Cambridge 2013, S. 205-219.

25 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 6. Juli 2010. BvR 2661/06, 126, 286, 304, Mangold-Urteil.

26 Hans-Georg Dederer: Die Grenzen des Vorrangs des Unionsrechts – Zur Vereinheitlichung von Grundrechts-, Ultra-vires- und Identitätskontrolle, in: Juristenzeitung 7/2014, S. 313-322.

27 Kritische Bewertung durch Christian Tomuschat: Vb und Organstreitverfahren gegen ESM und Fiskalpakt erfolglos. BVerfG, 2. Senat, Urteil vom 18. März 2014 - 2 BvR 1390/12, in: Deutsches Verwaltungsblatt 129/2014, S. 640-649.

sungsbeschwerde Gelegenheit gegeben werden, etwa jede Missachtung der UN-Charta durch den UN-Sicherheitsrat oder die UN-Generalversammlung mit der Verfassungsbeschwerde zu rügen. Nicht von ungefähr ist die Bundesrepublik Deutschland eine repräsentative Demokratie, in der nach den Worten des Art. 20 Abs. 2 GG die Staatsgewalt, abgesehen von Wahlen und Abstimmungen, „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ ausgeübt wird. Die unmittelbare Führung der Staatsgeschäfte ist nicht Sache des einzelnen Bürgers. Diesem stehen alle geeigneten Rechtsmittel zur Verfügung, wenn er begründeten Anlass zu der Annahme hat, dass seine Rechte durch einen Akt staatlicher Hoheitsgewalt verletzt worden seien (Art. 19 Abs. 4 GG). Wenn im Einklang mit dem Offenheitsgebot des Grundgesetzes Hoheitsbefugnisse auf internationale Institutionen übertragen werden, ist es Sache der Bundesregierung, mit geeigneten Mitteln auf die Beendigung etwaiger rechtswidriger Missbräuche zu dringen. Ein allgemeines Aufsichtsrecht über das staatliche Handeln besitzt der Bürger nicht, noch weniger einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf rechtmäßiges Handeln einer von der Bundesrepublik Deutschland mitgetragenen internationalen oder supranationalen Organisation. Trotz dieser Einwände hielt das Bundesverfassungsgericht die ihm vorliegenden Verfassungsbeschwerden für zulässig und bat mit einem Vorlagebeschluss vom 14. Januar 2014²⁸ den EuGH um eine Würdigung der Gültigkeit des OMT-Beschlusses nach den Maßstäben des EU-Rechts.²⁹ Es war der erste Fall, in dem das Bundesverfassungsgericht das Verfahren der Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV einleitete. Ausführlich wird in dem Beschluss dargetan, dass der OMT-Beschluss in zweierlei Hinsicht mit den Rechtsgrundlagen der EZB im Widerspruch stehe. Einerseits wird ausgeführt, dass der Beschluss über die Währungspolitik hinausreiche und sich anmaße, Regelungen auf dem Gebiet der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu treffen. Andererseits argumentiert das Bundesverfassungsgericht, dass der OMT-Beschluss als Grundlage für eine mit Art. 123 AEUV unvereinbare monetäre Staatsfinanzierung gedacht sei. Besonders bemerkenswert erscheint, dass das Bundesverfassungsgericht dem EuGH nicht einfach die von ihm gehegten Bedenken in Form einer Anfrage vorlegt, sondern durch seine Formulierungen deutlich macht, dass es seiner Ansicht nach nur eine richtige Antwort gibt, dass nämlich der OMT-Beschluss in der Tat rechtswidrig ist. Allerdings wird in einer Schlusspassage noch die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung des OMT-Beschlusses erwogen, die das Gericht davon abhängig macht, dass der Beschluss allen von ihm selbst aufgestellten Anforderungen genügt. Der Beschluss ist vom zuständigen 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts nicht einstimmig angenommen worden. Zwei Richter, Gertrude Lübke-Wolff und Michael Gerhard, legten abweichende Voten vor, die vor allem deutlich machen, wie nahe sich in der Währungspolitik das Recht und das politische Ermessen sind. Richterin Lübke-Wolff wirft ihrem Senat vor, sich eine politische Bestimmungsmacht anzumaßen, die einem Gericht nicht zustehe.³⁰

28 Europäische Grundrechte-Zeitschrift: Ankauf von Staatsanleihen ausgewählter EU-Staaten in unbegrenzter Höhe/Mandatsüberschreitung der Europäischen Zentralbank/Outright Monetary Transaction/OMT-Beschluss des EZB-Rates/Erste Vorlage des BVerfG an EuGH, 2014, S. 141-156.

29 Scharfe Kritik durch Werner Heun: Eine verfassungswidrige Verfassungsgerichtsentscheidung – der Vorlagebeschluss des BVerfG vom 14.1.2014, in: Juristenzeitung 7/2014, 331-337; im gleichen Sinne Franz Mayer: Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, in: Europarecht 5/2014, S. 473-513.

30 Europäische Grundrechte-Zeitschrift: Abw. M. Lübke-Wolff und Gerhard, 2014, S. 159-163.

Mit Spannung war erwartet worden, wie der Generalanwaltschaft beim EuGH sich auf den Rechtsstandpunkt des Bundesverfassungsgericht einlassen würde. Die Aufgabe fiel dem spanischen Generalanwalt Pedro Cruz Villalón zu (vormals Präsident des spanischen Verfassungsgerichts). Er musste es als Notwendigkeit ansehen, den Konflikt möglichst zu entschärfen, um nicht eine Gegenreaktion des Bundesverfassungsgerichts hervorzurufen, die zu einem echten Bruch zwischen den beiden konkurrierenden Rechtsordnungen hätte führen können. In seinen Schlussanträgen vom 14. Januar 2015³¹ betonte er nach einer langen Vorrede über die Grundsatzpositionen, die sich mittlerweile zu dem Rechtsverhältnis mit seinen nationalen Vorbehalten aufgebaut haben, die Notwendigkeit „gegenseitiger Loyalität“ zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH, wobei er die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Vorlage getroffene Wortwahl mit diplomatischen Wendungen höflich, aber gleichwohl deutlich kritisierte (Rn. 65).³² In der Sache führte er aus, dass es in den Verträgen eine klare Definition der Währungspolitik nicht gebe und dass im weiteren Sinne die Währungspolitik Teil der Wirtschaftspolitik sei (Rn. 129).³³ Nach einer Prüfung der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen Beanstandungspunkte (Ziele der OMT, Konditionalität, Selektivität) beleuchtete der Generalanwalt schließlich das Kriterium der Verhältnismäßigkeit ganz im Sinne des deutschen Verfassungsverständnisses und betonte im Hinblick auf die erforderliche Schlussabwägung das der EZB zuzugestehende weite Ermessen (Rn. 187). Sollte das OMT-Programm schließlich realisiert werden, müsse die EZB in konkreten Einzelfall eine spezifische Begründung geben, so dass nachgeprüft werden könne, ob sie die gebotene Abwägung pflichtgemäß vorgenommen habe (Rn. 165-168). Zur Vereinbarkeit des OMT-Programms mit Art. 123 AEUV bemerkte der Generalanwalt, dass einerseits der EZB Offenmarktgeschäfte ausdrücklich gestattet seien, dass es aber selbstverständlich zu keiner Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung kommen dürfe. Dies lasse sich dadurch sicherstellen, dass die EZB Anleihepapiere notleidender Staaten erst nach Ablauf einer angemessenen Wartezeit erwerbe, wenn sich auf dem Sekundärmarkt bereits ein Kurs gebildet habe (Rn. 253-254).

Es kann nicht Aufgabe dieses Artikels sein, die ökonomische Tragfähigkeit dieses Gedankenganges in Frage zu stellen. Tatsache ist indes, dass der EuGH seinem Generalanwalt in seinem Urteil vom 15. Juni 2015 in allen wesentlichen Punkten gefolgt ist. Es steht noch die Antwort des Bundesverfassungsgericht aus, das sich jetzt vor die Frage gestellt sieht, ob es in einer Trotzhaltung verharren soll oder ob es sich der Auffassung des EuGH mit der Maßgabe fügt, dass das OMT-Programm unter den vom EuGH im Einklang mit dem Generalanwalt angedeuteten Bedingungen – Abgabe einer Begründung, Wahrung der Verhältnismäßigkeit und Einhaltung einer Wartezeit bei dem Erwerb von Staatsanleihen – mit den Grundsatznormen des AEUV im Einklang steht. Es bleibt jedenfalls, dies lässt sich heute schon sagen, die Lehre für das Bundesverfassungsgericht, dass es sich in einem Bereich weit hinausgewagt hat, der sehr stark von ökonomischen und finanziellen Faktoren geprägt ist, wo also die rechtlichen Daten ihre Steuerungskraft weitgehend verlieren. Das Bundesverfassungsgericht hätte offensichtlich gut daran getan, die Nachprüfung des OMT-Beschlusses den hierfür vorgesehenen Verfahren und Institutionen von vornherein zu

31 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-62/14, 16. Juni 2015.

32 Rn. 65: „So ist insbesondere dann, wenn das Gericht in seinen Darlegungen, in welchem Maß der fragliche Rechtsakt in ihm Zweifel an dessen Gültigkeit oder richtigen Auslegung erweckt hat, eine besonders deutliche Sprache gewählt hat, dies als Ausdruck des Ausmaßes seiner Besorgnis zu bewerten.“

33 Im Einklang mit dem Urteil Pringle des Gerichtshofs der Europäischen Union: Rechtssache C-370/12, 27. November 2012, Rn. 53.

überlassen. Seine Vorgehensweise, vor allem die gekünstelte Ableitung eines individuellen Klagerechts aus Art. 38 Abs. 1 GG, verstärkt den Eindruck eines unklugen richterlichen Aktivismus. Nicht ohne Grund hat Richterin Lübke-Wolff in ihrem abweichenden Votum zum Vorlagebeschluss darauf hingewiesen, dass andere Verfassungsgerichte für Grenzsituationen zwischen Recht und Politik eine Doktrin der 'political question' entwickelt hätten, die bisher vom Bundesverfassungsgericht weder theoretisch konzipiert noch praktisch angewandt worden sei.³⁴

Das Gutachten des EuGH zum geplanten Beitritt der Europäischen Union zur EMRK

Das zweite große Ereignis des Berichtszeitraums mit einer entscheidenden Weichenstellung für die Zukunft ist das Gutachten des EuGH vom 18. Dezember 2014 über den möglichen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.³⁵ Dieses Gutachten hat einstweilen der Europäischen Union den Weg nach Straßburg zum Rechtsschutzsystem des Europarats versperrt. Seine Einwendungen sind von derart grundsätzlicher Art, dass man mit einem endgültigen Scheitern des Beitritts rechnen muss.³⁶ In Art. 6 Abs. 2 EUV ist mit klaren Worten bestimmt, dass die Europäische Union der EMRK beitrifft. Dabei handelt es sich um einen zwingenden Rechtsbefehl. Freilich bedurfte es zur Realisierung dieser Anordnung einer ganzen Reihe vorbereitender Maßnahmen. Nach ihrer ursprünglichen Fassung erlaubte die EMRK lediglich den Beitritt von Staaten (Art. 59 Abs. 1). Erst durch das Protokoll Nr. 14 zur EMRK³⁷ ist durch eine explizite Textänderung (Art. 59 Abs. 2) der Beitritt der Europäischen Union gestattet worden. Aber auch diese Ausweitung des Kreises der möglichen Vertragspartner konnte nicht die notwendigen Klärungen herbeiführen, da es für die Sonderstellung der Europäischen Union einer Reihe spezieller Regelungen bedurfte. Für eine solche besondere Übereinkunft mit den Vertragsparteien der EMRK kam nach langwierigen Beratungen im Jahre 2013 ein Entwurf zustande.³⁸ In einem 8. Protokoll zum Vertrag von Lissabon³⁹ war zusätzlich festgelegt worden, dass der Beitritt die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe wie auch Art. 344 AEUV, die Bestimmung über die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge durch den EuGH, unberührt lässt. Schließlich hatte die Vertragskonferenz noch eine besondere Erklärung verabschiedet, nach der der Beitritt „die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union (...) wahren“ sollte.⁴⁰ Ganz deutlich schälte sich durch diese Zusatzinstrumente die Tendenz heraus, der Europäischen Union innerhalb der

34 Europäische Grundrechte-Zeitschrift: Abw. M. Lübke-Wolff und Gerhardt, 2014, S. 156-158.

35 Europäische Grundrechte-Zeitschrift: Gutachten des EuGH (Plenum), 2015, S. 56-78.

36 Siehe die kritischen Anmerkungen von Frank Schorkopf: Anmerkung, in: Juristenzeitung 15-16/2015, S. 781-792; Christian Tomuschat: Der Streit um die Auslegungshoheit: Die Autonomie der EU als Heiliger Gral/Das EuGH Gutachten gegen den Beitritt der EU zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2015, S. 133-139.

37 Gesetz zu dem Protokoll Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 5 vom 28. Februar 2006, S. 138.

38 Europarat: Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final Report to the CDDH, 47+1(2013)008rev2; Jörg Polakiewicz: Der Abkommensentwurf über den Beitritt der EU zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2013, S. 472-483.

39 Protokoll zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 27 vom 14. Oktober 2008, S. 1097.

40 Erklärungen zu Bestimmungen der Verträge, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 27 vom 14. Oktober 2008, S. 1150.

Vertragsgemeinschaft der EMRK eine gewisse Sonderstellung zu verschaffen. Das Gutachten des EuGH verschärfte diese Tendenz noch. Es beanstandete eine ganze Reihe von Einzelpunkten des Entwurfs der Übereinkunft, ohne dass dem Betrachter stets klar würde, welche Sachgesichtspunkte eigentlich die Kritik tragen. Den zentralen Punkt der Überlegungen bildete dabei die Frage, in wessen Händen die verbindliche Auslegung der EMRK liegen soll. Der EuGH stellte sich auf den Standpunkt, dass ihm nach der Logik des AEUV, insbesondere nach der Struktur der Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV, auch das Auslegungsmonopol für die EMRK zukommen müsse, wenn sie einmal in den normativen Bestand des Unionsrechts aufgenommen worden sei. Diese Konzeption ist vom Ansatz her irrig. Für die EMRK in ihrer Gesamtheit kann nur der EGMR die Verantwortung tragen. Als neuer Vertragspartner müsste die Europäische Union wie alle anderen Vertragspartner diesen Primat des EGMR anerkennen. Noch zwei weitere rechtliche Gesichtspunkte seien besonders hervorgehoben. Der EuGH bemängelt, dass der Entwurf keinen Ausschluss der Zuständigkeit des EGMR vorgesehen habe, in denen ein Mitgliedstaat im Vertrauen auf das rechtskonforme Handeln eines anderen Mitgliedstaats gehandelt habe. Konkret geht es dabei um Abschiebeentscheidungen auf dem Gebiet des Ausländerrechts, wo nach den Regelungen der Dublin III-Verordnung Personen, die ohne Aufenthaltstitel in die Europäische Union eingereist sind, in den Staat zurückzuschaffen sind, in dem sie zum ersten Mal das Territorium eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union betreten haben. Bekanntlich ist diese unionale Regelung vor allem wegen der verheerenden Verhältnisse in Griechenland auf den Widerstand des EGMR gestoßen.⁴¹ Hier wollte der EuGH den Betroffenen also den Rechtsweg nach Straßburg nehmen. Ein solches Nein stellt der EuGH auch der Nachprüfung von Unionsrechtsakten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entgegen, die nicht der Jurisdiktion des EuGH unterliegen. Wenn es nach EU-Recht keinen Rechtsschutz gibt, dann soll es, so die These des EuGH, auch im Rahmen des Straßburger Systems keinen Rechtsschutz geben.

Es ist hier nicht der Ort, auf sämtliche Einwände des EuGH gegen die Bestimmungen des Entwurfs der Beitrittsübereinkunft einzugehen. Insgesamt kommt dieses Gutachten fast einer Kriegserklärung an den EGMR gleich. Der EuGH betont den Gedanken der Autonomie der Unionsrechtsordnung in einer Weise, wie sie selbst der Souveränität eines Staates nicht gewährt wird. Es ist an sich selbstverständlich, dass die Europäische Union, wenn sie die EMRK ratifiziert, in gleicher Weise wie jede andere Vertragspartei den Bindungen dieses Vertragswerks unterworfen sein muss. Da der EuGH sich dieser selbstverständlichen Disziplin nicht fügen will, ist vorauszusehen, dass die Nicht-EU-Vertragsparteien der EMRK nicht bereit sein werden, sich den vom EuGH formulierten Bedingungen für den Beitritt zu fügen. Der durch Art. 6 Abs. 2 EUV angeordnete Beitritt der Europäischen Union zur Charta ist deswegen in eine Sackgasse geraten, aus der es nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnis kein Entkommen gibt. Ein merklicher Schaden wird deswegen wohl nicht angerichtet. Grundsätzlich folgt der EuGH in seiner Rechtsprechung der Linie des EGMR, so wie ja auch Art. 52 Abs. 3 GRCh statuiert, dass soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, sie dieselbe Bedeutung und Tragweite haben sollen, wie sie ihnen nach der EMRK zukommen. Europa leidet an keinem Defizit an normativ verbürgten Menschenrechten, sondern eher an einem Defizit hinsichtlich der Geltungskraft der Menschenrechte in der Praxis.

41 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: M.S.S./Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

Der EuGH als gesetzlicher Richter nach Art. 101 Abs. 1 GG

Trotz der aufgezeigten Unstimmigkeiten in zwei profilprägenden Streitigkeiten darf nicht übersehen werden, dass die Kooperation zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH kein leeres Wort ist. Schon seit vielen Jahren folgt das Bundesverfassungsgericht einer Linie, derzufolge die Nichtvorlage einer entscheidungsrelevanten Rechtsfrage des Unionsrechts an den EuGH einer Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters gleichkommen kann (Art. 101 Abs. 1 GG). Bekanntlich sind letztinstanzliche Gerichte nach Art. 267 Abs. 3 AEUV gehalten, den EuGH um eine Vorabentscheidung zu bitten, wenn sich ihnen in einem anhängigen Rechtsverfahren ein objektiv schwierig zu lösendes Auslegungsproblem stellt. Gültigkeitsfragen muss jedes Gericht dem EuGH vorlegen, wenn es der Auffassung ist, dass ein Unionsrechtsakt wegen Verstoßes gegen eine höherrangige Rechtsnorm ungültig ist und es deswegen beabsichtigt, den Rechtsakt unangewendet zu lassen.⁴² Offensichtlich können insoweit Einschätzungsdivergenzen auftreten. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit in Anlehnung an das CILFIT-Urteil des EuGH⁴³ präzise Kriterien entwickelt, die es auch im Berichtszeitraum in einer Reihe von Entscheidungen zur Anwendung gebracht hat. Die Grundsatzregel lautet, dass eine Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters nur anzunehmen ist, wenn die Auslegung der EU-Norm „offensichtlich unhaltbar“ ist. Dieser Schluss lässt sich ziehen – das Bundesverfassungsgericht versteht sich nicht als oberstes Kontrollvorlagengericht –, wenn das deutsche Gericht eine Vorlage an den EuGH gar nicht in Erwägung zieht, wenn es sich nicht ausreichend kundig macht oder wenn es eigenmächtig von einer Rechtsprechung des EuGH abweicht. Hat die Rechtsprechung des EuGH sich noch nicht konsolidiert und ist die zu entscheidende Rechtsfrage noch offen, so darf jedenfalls nicht willkürlich eine Sinnbestimmung erfolgen. Die Acte-clair-Lehre wird zwar nicht verworfen, aber die Sinnermittlung muss sich dann auf objektive und nachvollziehbare Gründe stützen können. Selbst hohe und höchste Gerichte sind insoweit vor einer Rüge nicht gefeit. Mit Beschluss vom 10. Dezember 2014 wurde dem Bundesarbeitsgericht bescheinigt, dass es sich nicht verfassungskonform verhalten habe.⁴⁴ Auch das OLG Köln hat mehrfach den Tadel einstecken müssen, dass es Art. 101 Abs. 1 GG verletzt habe, weil es den Weg nach Luxemburg gescheut habe.⁴⁵

Die EMRK als Auslegungshilfe für die Grundrechte des Grundgesetzes

Das Verhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem EGMR ist im Wesentlichen frei von grundlegenden Spannungen. In seinem „Kopftuchurteil“ vom 27. Januar 2015⁴⁶ nimmt das Bundesverfassungsgericht die Gelegenheit wahr, sich grundsätzlich zur Einstufung der in der EMRK verwurzelten Grundrechte innerhalb der deutschen Rechtsordnung zu äußern. Es stellt einerseits fest, dass die EMRK und ihre Protokolle in Deutschland lediglich den Rang eines einfachen Bundesgesetzes innehätten, merkt aber andererseits an, dass nach ständiger Rechtsprechung die Rechte der EMRK als Auslegungshilfe zum Verständnis der Grundrechte des Grundgesetzes herangezogen werden könnten (Rn. 149). In diesem Zusammenhang zieht es zur Interpretation des Art. 4 GG die

42 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache 314/85, Foto-Frost, 22. Oktober 1987, Rn. 15.

43 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-283/81, CILFIT, 6. Oktober 1982, Rn. 21.

44 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 10. Dezember 2014, 2 BvR 1549/07.

45 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 10. Juni 2014, 1 BvR 669/14; Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 2. Juli 2014, 1 BvR 2476/12; Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 4. November 2014, 2 BvR 723/12.

46 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 27. Januar 2015, 1 BvR 471/10, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2015, S. 181.

Religionsfreiheit nach der EMRK (Art. 9) in ihrer Entfaltung durch den EGMR zu Rate und stellt dabei fest, dass der EGMR den Mitgliedstaaten ein erheblich weiteres Ermessen zugestehe, als dies nach Art. 4 GG der Fall sei. Wenn die EMRK höhere Anforderungen stellt, werden diese in aller Regel nach dem Günstigkeitsprinzip erfüllt. Die EMRK kann mit ihrem Schutzstandard aber auch unterhalb des vom Grundgesetz geforderten Niveaus liegen, so dass dann die EMRK für die Entscheidungsfindung folgenlos bleibt. Im Übrigen muss das Bundesverfassungsgericht hinnehmen, dass seine Judikatur der Aufsicht durch den EGMR aus Straßburg unterliegt. Gelegentlich greift der EGMR auch gegenüber Deutschland – und damit wegen des Zulässigkeitsanfordernisses der vorherigen Erschöpfung des nationalen Rechtsweges – gegenüber dem Bundesverfassungsgericht korrigierend ein. In dem Zeitraum 2014/2015 hat es insoweit lediglich zwei herausragende Höhepunkte gegeben. In dem Verfahren Springer AG/Deutschland ging es um Grundsatzaspekte der Meinungsäußerungsfreiheit. In einem Zivilgerichtsverfahren war die Springer AG zur Unterlassung jeder weiteren Veröffentlichung eines in ihrem Verlag erschienenen Zeitungsartikels verurteilt worden, der sich kritisch mit dem Wechsel von Ex-Bundeskanzler Schröder in den Vorsitz des Aufsichtsrates des russischen Gazprom-Konzerns im Jahre 2005 unmittelbar nach seinem Ausscheiden als Bundeskanzler auseinandersetzte.⁴⁷ Der EGMR stellte hier fest, dass dieser Wechsel eine Angelegenheit von allgemeinem Interesse gewesen sei, über die man auch unter Nennung aller Umstände frei habe diskutieren müssen.⁴⁸ Erwähnt sei, dass in dem Urteil Kuppinger/Deutschland⁴⁹ festgehalten wurde, dass das sogenannte „Rechtsschutzgesetz“ aus dem Jahre 2011,⁵⁰ welches zur Abhilfe gegen die häufig überlange Verfahrensdauer vor deutschen Gerichten auf Anordnung des EGMR⁵¹ eingeführt worden war, nicht ausreicht, um in allen Fällen einen den Anforderungen der Art. 6 und 13 EMRK ausreichenden zügigen Rechtsschutz sicherzustellen.

Schlussbemerkungen

Trotz aller Spannungen zwischen den drei Gerichten in Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg darf man schon angesichts der bisherigen Erfahrungen davon ausgehen, dass sich mit der Zeit ein homogener europäischer Grundrechtsstandard herausbildet, der die im Einzelnen feststellbaren Textunterschiede zwischen den grundlegenden Rechtsdokumenten überspielt.⁵² Es wird in Zukunft noch stärker als bisher darauf ankommen, dass die hochstilisierte Juristenkultur auch das ganze soziale Leben durchdringt und nicht nur dem Nutzenschichtspezifischer Interessen dient. Insoweit ist das System des Grundrechtsschutzes schon auf dem besten Wege. Vor allem die Straßburger Rechtsprechung erfasst und setzt Orientierungsmarken für Länder, die bis zu ihrem Anschluss an die EMRK noch keine gefestigte Kultur der Grund- und Menschenrechte hatten entwickeln können.

47 Das Bundesverfassungsgericht hatte eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

48 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Springer AG/Deutschland, Beschwerde 48311/10, 10. Juli 2007.

49 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Beschwerde 62198/11, 15. Januar 2015, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2015, S. 368.

50 Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vom 24. November 2011, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 60 vom 24. November 2011, S. 2302.

51 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Urteil Rumpf/Deutschland, Beschwerde Nr. 46344/06, 2. September 2010, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2010, S. 700.

52 Plädoyer für einen solchen Standard durch Daniel Thym: Vereinigt die Grundrechte!, in: Juristenzeitung 2/2015, S. 53-63.