

Koordination des Grundrechtsschutzes in Europa : die Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Autor(en): **Papier, Hans-Jürgen**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **124 (2005)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-895764>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Koordination des Grundrechtsschutzes in Europa – die Sicht des Bundesverfassungsgerichts

HANS-JÜRGEN PAPIER*

I. Einleitung

In dem letzten halben Jahrhundert hat sich der Grundrechtsschutz in Europa zu einem dichten und tragfähigen Netz entwickelt. Über die Grundrechtsgewährleistungen der staatlichen Verfassungen spannt sich das Vertragswerk der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Im Rahmen der Europäischen Union gebietet Art. 6 Abs. 2 des EU-Vertrags die Achtung der Grundrechte. Grundrechte binden heute die öffentliche Gewalt auf allen Ebenen und in allen Funktionen und Erscheinungsformen.

Zu den materiellen Grundrechtsgewährleistungen tritt der Rechtsschutz durch Gerichte hinzu. An prominenter Stelle stehen hier die nationalen Verfassungsgerichte – wie in Deutschland das Bundesverfassungsgericht –, der Luxemburger Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg (EGMR). Rechtsprechung im Bereich der Grundrechte bedeutet dabei, mehr noch als in anderen Bereichen, nicht nur Durchsetzung und Verwirklichung, sondern auch Ausgestaltung und Fortentwicklung des materiellen Rechts.

Nimmt man die materiellrechtliche Seite und die Seite des gerichtlichen Rechtsschutzes zusammen, so ist festzustellen, dass es zwar einerseits immer noch und vor allem darum geht, bestehende Schutzlücken zu schliessen und die praktische Wirksamkeit der Grundrechte zu sichern. Auf der anderen Seite wirft der erreichte und aus verschiedenen Rechtsquellen gespeiste Grundrechtsschutz zunehmend auch Abstimmungsprobleme auf. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der materiellrechtlichen Gewährleistungen, sondern

* Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts. – Der vorliegende Beitrag entspricht dem am 8. September 2005 beim 3. Europäischen Juristentag in Genf gehaltenen Vortrag. Die Vortragsform wurde beibehalten, der Text lediglich um einige Fussnoten ergänzt. – Der Verfasser dankt seinem wissenschaftlichen Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht Dr. STEFAN LANGER für tatkräftige Unterstützung bei der Abfassung des Manuskripts.

auch hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeiten und Verfahren. Die Koordination des Grundrechtsschutzes gewinnt an Bedeutung, je weiter die europäische Integration voranschreitet und je mehr das nationale Verfassungsrecht, die supranationale Rechtsordnung der Europäischen Union und das Völkerrecht der Menschenrechtskonvention ineinander greifen.

Ich möchte im Folgenden einige grundsätzliche Fragen der Koordination des Grundrechtsschutzes aus der Perspektive eines der beteiligten Gerichte, nämlich des Bundesverfassungsgerichts, erörtern. Bezugsrahmen soll dabei zunächst das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und anschliessend das Verhältnis zum Strassburger Menschenrechtsgerichtshof sein.

II. Koordination des Grundrechtsschutzes im Verhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Im Verhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, mit dem ich beginnen möchte, haben sich Fragen der Koordination vor allem an der Problematik des *Grundrechtsschutzes gegen sekundäres Gemeinschaftsrecht* entzündet. Es ist hier nicht erforderlich, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Problematik im Detail nachzuzeichnen. Lassen sie mich aber doch zumindest die wichtigsten Stationen nennen, bevor ich auf einzelne Aspekte des Zusammenwirkens zwischen beiden Gerichten zu sprechen komme.

1. Stationen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Den Ausgangspunkt bildete bekanntlich der *Solange I-Beschluss* aus dem Jahre 1974.¹ Mit dieser Entscheidung, die auch nach mehr als 30 Jahren für manche noch wie ein Schreckgespenst im Hintergrund steht, hat sich das Bundesverfassungsgericht die umfassende Prüfung von Gemeinschaftsrecht am Massstab der Grundrechte des Grundgesetzes vorbehalten; das Bundesverfassungsgericht hat sich diese Prüfung vorbehalten, «solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist».²

1 BVerfGE 37, 271.

2 BVerfGE 37, 271 (285 und LS 1).

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1979 eine Revision dieses Vorbehalts in Aussicht gestellt hatte³, stellte es dann in dem *Solange II-Beschluss* von 1986 fest, dass «mittlerweile im Hoheitsbereich der Europäischen Gemeinschaft ein Mass an Grundrechtsschutz erwachsen ist, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleichzuachten ist».⁴ Als Konsequenz kehrte das Bundesverfassungsgericht seine «Solange-Formel» um. «Solange», so heisst es nunmehr, «die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften, einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht nicht mehr am Massstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen».⁵

Sieben Jahre später, in dem Urteil von 1993 zu dem deutschen Zustimmungsgesetz zum Maastrichter Vertrag über die Europäische Union⁶, hat das Bundesverfassungsgericht schliesslich seine Rechtsprechung zusammengefasst und um ein weiteres Schlagwort oder um eine weitere Formel ergänzt. Das Bundesverfassungsgericht übe, so heisst es in dem *Maastricht-Urteil*, «seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem «Kooperationsverhältnis» zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken kann».⁷

2. Aspekte des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof

Die Formel vom «Kooperationsverhältnis» zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof eignet sich nach meinem Dafürhalten

3 BVerfGE 52, 187 (202 f.).

4 BVerfGE 73, 339 (378).

5 BVerfGE 73, 339 (387 und LS 2).

6 BVerfGE 89, 155.

7 BVerfGE 89, 155 (174 f.).

sehr gut, um zentrale Aspekte der Koordination des Grundrechtsschutzes zu beschreiben. Ich möchte an dieser Stelle auf drei Punkte eingehen.

a) Konvergenz auf der Ebene des materiellrechtlichen Grundrechtsschutzes

Von Kooperation und Koordination lässt sich – zunächst – auf der Ebene des *materiellen* Grundrechtsschutzes sprechen.

Der erreichte hohe Standard des Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht mag aus heutiger Sicht fast selbstverständlich erscheinen. Zum Zeitpunkt der genannten *Solange I*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, also im Jahre 1974, stellte sich die Situation jedoch noch anders dar. Zehn Jahre vor dieser Entscheidung hatte der EuGH, in der Rechtssache *Costa/ENEL*⁸, die Grundsätze der unmittelbaren Geltung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts als einer eigenständigen Rechtsordnung aufgestellt; erst in Ansätzen erkennbar war auf der anderen Seite die Herausbildung eines begrenzenden Gegengewichts zur Rechtsetzung der Gemeinschaft, insbesondere durch grundrechtliche Gewährleistungen. In dieser Situation bildete die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einem adäquaten Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene (natürlich nicht die einzige, aber doch) eine wesentliche und wirksame Triebfeder für die richterrechtliche Entwicklung von Gemeinschaftsgrundrechten durch den Europäischen Gerichtshof.

Das Bundesverfassungsgericht antwortete auf die Leistung des EuGH mit der geschilderten Umkehrung seiner «*Solange-Formel*» und bestärkte den EuGH im Übrigen ausdrücklich in seiner Methode richterlicher Rechtsfortbildung.⁹ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat sich darüber hinaus innerstaatlich in einer Änderung der Verfassung niedergeschlagen. Der im Jahre 1992 in das Grundgesetz eingefügte sog. Europa-Artikel 23 knüpft in seinem Absatz 1 Satz 1 bewusst¹⁰ an den *Solange II-Beschluss* an und stellt klar, dass es auf europäischer Ebene nicht um einen deckungsgleichen, sondern (nur) um einen «dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz» geht.¹¹ Blosser Abweichungen von den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes und der hierzu bestehenden, zum Teil sehr differenzierten Dogmatik genügen also als solche nicht, um die vorbehaltenen Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts zu aktualisieren.

8 Slg. 1964, S. 1251.

9 BVerfGE 75, 223 (244) – *Kloppenburg*.

10 Vgl. zu dem entsprechenden Vorschlag der GEMEINSAMEN VERFASSUNGSKOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT, Bundestags-Drs. 12/6000, S. 21.

11 Siehe dazu auch R. SCHOLZ, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23, Rdnr. 61.

Insgesamt ist damit auf der Ebene des *materiellen* Grundrechtsschutzes eine stetige Konvergenz zwischen den national-verfassungsrechtlichen Anforderungen und Erwartungen einerseits und den effektiven Grundrechtsgewährleistungen durch das Gemeinschaftsrecht andererseits festzustellen. Diese – wie man sagen kann – *strukturelle Koordination* des Grundrechtsschutzes ist wesentlich ein Resultat der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und, für Deutschland, des Bundesverfassungsgerichts.

b) Konfliktvermeidung durch prozessrechtliche Darlegungsobliegenheiten

In enger Verbindung mit den materiellrechtlichen Massstäben hat das Bundesverfassungsgericht das «Kooperationsverhältnis» mit dem EuGH – und das ist der zweite Punkt, auf den ich hier eingehen möchte – auch in *prozessrechtlicher* Hinsicht präzisiert.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem *Beschluss zur Bananenmarktordnung* vom Juni 2000 ausgesprochen, dass Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten von vorneherein unzulässig sind, «wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschliesslich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei. Deshalb muss die Begründung der Vorlage eines nationalen Gerichts oder einer Verfassungsbeschwerde, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend macht, im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene in der Art und Weise, wie das Bundesverfassungsgericht sie in BVerfGE 73, 339 (378 bis 381)», also in der *Solange II-Entscheidung*, «geleistet hat».¹²

Das Bundesverfassungsgericht hat auf diese Weise verfassungsprozessuale Hürden errichtet, die von den Fachgerichten und von Beschwerdeführern nicht ohne weiteres zu überwinden sind. Vorlegende Gerichte und Beschwerdeführer dürfen ihre Ausführungen nicht allein auf den konkreten Streitfall beschränken, sondern müssen eine hiervon gelöste Unterschreitung des gebotenen grundrechtlichen Schutzstandards nachweisen, also letztlich eine *Gesamtbewertung* des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes vornehmen. Noch nicht endgültig geklärt scheint mir die Frage zu sein, ob sich die Bewertung des Schutzstandards auf den jeweils betroffenen grundrechtlichen Themenkomplex – etwa die wirtschaftlichen Freiheitsrechte – beschränken

12 BVerfGE 102, 147 (164).

darf, oder ob etwa Defizite im Bereich der Gewährleistung von Berufsfreiheit und Eigentum durch einen überschüssenden oder gleichwertigen Grundrechtsschutz in anderen Bereichen – etwa der Versammlungsfreiheit – aufgewogen werden können. Ein solch allgemeiner «Grundrechtsverfall» auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene ist, nicht zuletzt im Hinblick auf die kontinuierliche Rechtsprechung des EuGH zu den Gemeinschaftsgrundrechten, derzeit kaum vorstellbar.¹³ Das Konfliktpotential, das manche in dem fortbestehenden Prüfungsvorbehalt des Bundesverfassungsgerichts sehen, ist aber selbst bei einem mehr sachbezogenen Vergleich der Schutzstandards, zu dem ich persönlich eher neige, begrenzt.

c) Ineinandergreifen von nationaler Verfassungsbeschwerde und europäischem Vorabentscheidungsverfahren

Für die Praxis wesentlich bedeutsamer scheint mir in diesem Zusammenhang ein dritter Punkt, nämlich eine wechselseitige Ergänzung und ein Ineinandergreifen der nationalen und europäischen gerichtlichen Verfahren.

Eine Eigenheit in der Konstruktion des europäischen Rechtsschutzsystems liegt darin, dass Bürger und Unternehmen in der Regel keinen unmittelbaren Zugang zum Europäischen Gerichtshof haben, insbesondere die Nichtigkeitsklage gemäss Art. 230 EGV nur selten in zulässiger Weise erhoben werden kann.¹⁴ Es gibt auch keinen speziellen Grundrechtsbehelf zum EuGH, der etwa der Verfassungsbeschwerde nach deutschem Recht vergleichbar wäre.¹⁵ Der Einzelne ist vielmehr darauf angewiesen, dass die nationalen Fachgerichte seine Grundrechte in Bezug auf Rechtsakte der Gemeinschaft berücksichtigen und ggf. ein *Vorabentscheidungsverfahren* nach Art. 234 EGV einleiten. Der EuGH hat eine Verletzung der Vorlagepflicht durch letztinstanzliche Gerichte bekanntlich in der Rechtssache *Köbler/Republik Österreich*¹⁶ der Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht unterstellt.

Weniger bekannt ist eine schon seit längerem praktizierte Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts, die unmittelbar und damit wohl noch effizienter auf die Durchsetzung der Vorlagepflicht zum EuGH zielt. Diese Judikatur beruht darauf, dass das Bundesverfassungsgericht seit dem

13 Zur Bedeutung und Entwicklung der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht vgl. übersichtlich M. HILF/F. SCHORKOPF, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Art. 6 EUV (2004), Rdnr. 41 ff.

14 Vgl. zur Problematik übersichtlich J. SCHWARZE, DVBl. 2002, S. 1297.

15 Zu Fragen einer eventuell einzuführenden EU-Grundrechtsbeschwerde vgl. MEINEN Diskussionsbeitrag in: EuGRZ 2003, S. 85.

16 Slg. I 2003, S. 10 239.

Solange II-Beschluss den EuGH im Rahmen seiner Jurisdiktion als gesetzlichen Richter im Sinne des Grundrechts des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG («Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden») anerkennt.¹⁷ Unterlässt es ein deutsches Gericht in einer offensichtlich unhaltbaren Weise, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, obwohl es hierzu nach Art. 234 EGV verpflichtet ist, so verletzt es nicht nur die Vorlagepflicht nach Gemeinschaftsrecht, sondern es verletzt zugleich auch das deutsche Grundrecht auf den gesetzlichen Richter.¹⁸ Auf eine entsprechende Verfassungsbeschwerde hin hebt das Bundesverfassungsgericht deshalb die fehlerhafte Entscheidung auf und verweist die Sache zurück an das betreffende Gericht zur erneuten Entscheidung unter Beachtung der Vorlagepflicht nach Art. 234 EGV. Neuere Kammerentscheidungen beider Senate des Bundesverfassungsgerichts handhaben dabei die Prüfung der Vorlagepflicht zum EuGH tendenziell strenger als früher.¹⁹

Nationaler Grundrechtsschutz und *nationale* Verfassungsbeschwerde sichern im Ergebnis also die Entscheidungszuständigkeit des *Europäischen* Gerichtshofs. Ich meine, dass das ein sehr anschauliches und sehr wichtiges Beispiel für das praktische Zusammenwirken zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH darstellt. Unabhängig von diesem Beispiel stellt die reibungslose Verzahnung von nationalen und europäischen Rechtsschutzinstrumenten auch in Zukunft eine vorrangige Aufgabe dar, wobei hier natürlich auch die Unterschiede in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten eine Rolle spielen.

3. Resümee

Zieht man Bilanz, so wird man sagen können, dass die Koordination im Verhältnis zwischen nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Grundrechten und zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH einen Stand erreicht hat, der akute Konflikte, aber auch Leerlauf und Schutzlücken in der Praxis weitgehend ausschließt.

Was fortbesteht – und was an dieser Stelle auch gar nicht verschwiegen sei –, ist die tieferliegende, grundsätzliche Problematik, die sich daraus ergibt, dass sich das Bundesverfassungsgericht nach wie vor, auch in Grund-

17 Siehe BVerfGE 73, 339 (LS 1a und 366 ff.).

18 BVerfGE 73, 339 (366 ff.); 82, 159 (194 ff.).

19 Siehe z. B. Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9. Januar 2001, NJW 2001, S. 1267; Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 29. Juli 2004, BVerfGK 3, 355 (363 ff.). Vgl. dazu auch R. JAEGER, EuGRZ 2005, S. 193 (197) sowie – kritisch – U. FASTENRATH, in: FS für G. Ress, 2005, S. 461 ff.

rechtsfragen, eine prinzipielle Prüfungskompetenz über das Gemeinschaftsrecht vorbehalten und diese lediglich zurückgestellt hat. Diese «Reservekompetenz»²⁰ steht – das lässt sich nicht verbergen – im Gegensatz zu der Rechtsprechung des EuGH, der für sich die – in jeder Hinsicht vorbehaltlose – Befugnis zur Letztentscheidung über die Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts reklamiert. Die bekannten Argumente, mit der beide Gerichte ihre Positionen begründen, sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden.²¹ Letztlich steht hinter der Frage nach der Kompetenz zur letztverbindlichen gerichtlichen Entscheidung kein spezifisch grundrechtliches Problem, sondern Fragen nach der «Herrschaft über die Gemeinschaftsverträge», nach der Souveränität der Mitgliedstaaten und nach der Rechtsqualität der Europäischen Union. Ein wirklicher und nicht nur theoretisch zugespitzter Jurisdiktionskonflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof liesse sich deshalb wohl nur in begrenztem Umfang mit juristischen Mitteln lösen und bedürfte wohl letztlich einer politischen Entscheidung.

Für einen bemerkenswerten Erfolg halte ich es deshalb, dass die beteiligten Gerichte sich nicht in dieses theoretische Konfliktpotential verstrickt haben, sondern die bestehende Differenz in einem positiven, kreativen Sinne mit juristischen und jurisdiktionellen Mitteln weitgehend «abgearbeitet» haben. Auch wenn die Europäische Union bis heute, nach über 50 Jahren europäischer Integration, immer noch nicht über einen verbindlichen geschriebenen Grundrechtekatalog verfügt, so bietet der im wesentlichen richterrechtlich erreichte Stand des Grundrechtsschutzes, einschliesslich der Koordination von nationalem und europäischem Grundrechtsschutz, doch Anlass zur Zufriedenheit.

III. Koordination des Grundrechtsschutzes im Verhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Lassen Sie mich damit zu meinem zweiten Thema übergehen, nämlich zu der Koordination des Grundrechtsschutzes im Verhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg. Dieses Verhältnis ist seit dem letzten Jahr zum Gegenstand

20 J. LIMBACH, EuGRZ 2000, S. 417 (420).

21 Vgl. für die Sicht des Bundesverfassungsgerichts vor allem die Zusammenfassung im Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (182 ff., 188 ff.). Zur Kritik vgl. – statt vieler – bes. G. HIRSCH, NJW 1996, S. 2457 ff.

vielfältiger und auch kontroverser Erörterungen geworden.²² Auslöser sind zwei Verfahren, die zu Entscheidungen sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Menschenrechtsgerichtshofs geführt haben. Es handelt sich zum einen um das Verfahren der *Caroline von Monaco bzw. von Hannover*, das Fragen der Abgrenzung zwischen dem Schutz des Privat- und Familienlebens einerseits und der Pressefreiheit andererseits zum Gegenstand hatte.²³ Das zweite Verfahren – der sog. Fall *Görgülü* – betrifft das Umgangsrecht eines Vaters mit seinem nichtehelichen, bei Pflegeeltern lebenden Kind.²⁴ Für das Verhältnis zwischen Karlsruhe und Strassburg, wie es sich aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts darstellt, ist vor allem der Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2004 in der Sache *Görgülü*²⁵ von Bedeutung.

1. Der *Görgülü*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Der *Görgülü*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts enthält zwei Kernaussagen, wobei die erste – wenn man so will «völkerrechts-» und «strassburg-freundliche» – Aussage in der Öffentlichkeit weit weniger Beachtung gefunden hat als die zweite Aussage, die eher die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland betont und damit auch gewisse Grenzen für die Reichweite der Strassburger Jurisdiktion aufzeigt. Beide Aussagen müssen allerdings im Zusammenhang gesehen werden.

- a) Durchsetzung der EMRK und der Entscheidungen des EGMR über den «Hebel» des nationalen Grundrechtsschutzes und der Verfassungsbeschwerde

Der *Görgülü*-Beschluss hat zum einen ausgesprochen, dass die Bindung an Gesetz und Recht, wie sie für alle Träger deutscher Staatsgewalt gilt, auch die

22 Vgl. dazu aus der Lit. etwa E. BENDA, AnwBl. 2005, S. 602 ff.; H.-J. CREMER, EuGRZ 2004, S. 683; C. O. LENZ, in: FS für M. Zuleeg, 2005, S. 234; H. SAUER, ZaöRV 65 (2005), S. 35.

23 Vgl. einerseits BVerfGE 101, 331 (Leitentscheidung des Ersten Senats) sowie zahlreiche darauf Bezug nehmende Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG, bes. NJW 2000, S. 2189 und 2192, ferner NJW 2000, S. 2191 und 2194; 2001, S. 1921; 2003, S. 3262. Andererseits EGMR EuGRZ 2004, S. 404.

24 Ausgangsentscheidung ist ein nicht mit Gründen versehener Nichtannahmebeschluss der 3. Kammer des Ersten Senats (vom 31. Juli 2001, 1 BvR 1174/01). Eine Verletzung von Art. 8 EMRK durch diesen Kammerbeschluss stellte EGMR EuGRZ 2004, S. 700 fest. Hierauf erging sodann die Leitentscheidung des Zweiten Senats BVerfGE 111, 307. Vgl. in dieser Sache zuletzt Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG vom 5. April 2005, EuGRZ 2005, S. 268.

25 BVerfGE 111, 307.

Gewährleistungen der Menschenrechtskonvention und die Entscheidungen des Menschenrechtsgerichtshofs erfasst. Soweit diese Bindung reicht, kann ihre Verletzung zugleich gegen Grundrechte des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstossen.²⁶ In diesem schlichten Satz liegt eine entscheidende Fortentwicklung gegenüber der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Denn die EMRK steht innerhalb der deutschen Rechtsordnung nur im Range eines einfachen Bundesgesetzes; sie bildet daher *keinen unmittelbaren* verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab. Zwar dienten schon bisher der Konventionstext und die Judikatur des EGMR als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte des Grundgesetzes.²⁷ Neu ist jedoch, dass Beschwerdeführer nunmehr auch vor dem Bundesverfassungsgericht – und zwar gestützt auf die Grundrechte des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip – eine Verletzung der EMRK oder die Missachtung von Entscheidungen des EGMR durch die deutsche öffentliche Gewalt rügen können. So konnte etwa der Beschwerdeführer im Falle *Görgülü* unter Berufung auf sein Elternrecht nach Art. 6 Abs. 2 GG die aus seiner Sicht mangelhafte Umsetzung des zu seinen Gunsten ergangenen Urteils des EGMR sowie die Verletzung von Völkerrecht durch das innerstaatlich zuständige Oberlandesgericht Naumburg in der Frage des Umgangs mit seinem nichtehelichen Sohn geltend machen.

Insgesamt ergibt sich dadurch eine gegenüber der bisherigen Praxis deutlich gesteigerte Wirkung der EMRK. Ich möchte sogar sagen, dass die innerstaatliche Wirkung der EMRK in Deutschland auf diese Weise grösser ist als in manch anderen Staaten, in denen der EMRK zwar Verfassungsrang oder Vorrang vor dem einfachen Gesetzesrecht zukommt²⁸, in denen die Bürger jedoch nicht die Möglichkeit einer Individualbeschwerde zum nationalen Verfassungsgericht haben. Der nunmehr eröffnete «Hebel» der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht verleiht den Gewährleistungen der EMRK und den Strassburger Judikaten zusätzliche Durchschlagskraft. Die neue Rechtsprechungslinie dürfte dazu führen, dass sich das Bundesverfassungsgericht künftig vermehrt mit Fragen der Menschenrechtskonvention zu befassen haben wird. «Das Bundesverfassungsgericht», so heisst es in dem *Görgülü*-Beschluss ganz zutreffend, «steht damit mittelbar im Dienst der Durchsetzung des Völkerrechts»²⁹.

26 BVerfGE 111, 307 (316 ff., 328 ff.).

27 Vgl. BVerfGE 74, 358 (370); 83, 119 (128).

28 Zur Stellung der EMRK im Recht der Vertragsparteien vgl. übersichtlich CHR. GRABENWARTER, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 2005, S. 15 ff.

29 BVerfGE 111, 307 (328).

b) Die innerstaatliche «Berücksichtigung» der EMRK und der Entscheidungen des EGMR

Damit komme ich zu der zweiten Aussage des *Görgülü*-Beschlusses. Sie bezieht sich auf den Umfang und die Art und Weise der eben dargestellten Bindung der deutschen Staatsgewalt. Zur Bindung an Gesetz und Recht gehöre, so lautet die entscheidende Formulierung, «auch die *Berücksichtigung* der Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Entscheidungen des Gerichtshofs im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung. Sowohl die fehlende Auseinandersetzung mit einer Entscheidung des Gerichtshofs als auch deren gegen vorrangiges Recht verstossende *schematische <Vollstreckung>* können deshalb gegen Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstossen»³⁰. Das Bundesverfassungsgericht – und das ist der Punkt, der aufhorchen liess – fordert also keine strikte Beachtung, sondern nur eine «Berücksichtigung»; ja gerade die strikte und gewissermassen sklavische «Vollstreckung» einer Strassburger Entscheidung kann im Einzelfall zum Verfassungsverstoss führen.

Was ist zunächst die *Begründung* für diese – wie es vordergründig scheint – teilweise Kehrtwendung? Massgeblich sind vor allem zwei Aspekte. Ein *erster* Aspekt betrifft allgemein das Verhältnis von Verfassungsrecht und Völkerrecht. «Das Grundgesetz», so hält der *Görgülü*-Beschluss fest, «erstrebt die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten, verzichtet aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität. Insofern widerspricht es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise» – und auf dieses Wort «*ausnahmsweise*» muss man die Betonung legen – «Völkervertragsrecht nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoss gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist»³¹. Der *zweite* Aspekt betrifft die Wirkungsweise der EMRK selbst.³² Die EMRK verhält sich grundsätzlich indifferent zu den Rechtsordnungen der Vertragsparteien und greift – anders als das Recht einer supranationalen Organisation wie der Europäischen Union – *nicht unmittelbar* in die staatlichen Rechtsordnungen ein. Auch Art. 46 Abs. 1 EMRK spricht für endgültige Urteile des Menschenrechtsgerichtshofs nur von einer Bindung der beteiligten *Vertragspartei* als solcher. Das Konventionsrecht verfügt dagegen nicht über eine etwa dem § 31 Abs. 1 BVerfGG vergleichbare Vorschrift, wonach alle Verfassungsorgane sowie alle Gerichte und Behörden unmittelbar an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden sind. Wie Entscheidungen des Menschen-

30 BVerfGE 111, 307 (LS 1 und 323 f.; dort ohne *Hervorhebungen*).

31 BVerfGE 111, 307 (319).

32 Vgl. zum folgenden BVerfGE 111, 307 (319 ff.).

rechtsgerichtshofs umzusetzen sind, ist vielmehr zunächst der betroffenen Vertragspartei überlassen.

Beide Aspekte verbindet der *Görgülü*-Beschluss in einer Reihe von allgemeinen Grundsätzen und Maximen, von denen deutsche Gerichte bei der «Berücksichtigung» von Entscheidungen des Menschenrechtsgerichtshofs auszugehen haben.³³ Mit einer gewissen Vereinfachung kann man zwei Fallkonstellationen unterscheiden. Soweit es – zum einen – um *isolierbare, zweipolige Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger* geht, wird in der Regel ein Gleichklang zwischen dem Konventionsrecht und dem deutschem Verfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten, bestehen oder herzustellen sein. In solchen Fällen läuft die «Berücksichtigungspflicht» praktisch zumeist auf eine innerstaatliche «Beachtung» der EMRK und der EGMR-Entscheidungen hinaus. Anderes kann dann indes gelten – und so lag der Fall in der Sache *Görgülü* ebenso wie in der Sache *von Hannover* –, wenn die Entscheidung des Menschenrechtsgerichtshofs auf ein in seinen Rechtsfolgen ausbalanciertes Teilsystem des innerstaatlichen Rechts trifft, *das verschiedene widerstreitende Grundrechtspositionen zum Ausgleich bringen will*, wie etwa das Familienrecht und wie das Recht zum Schutze der Persönlichkeit.³⁴ Entscheidungen des EGMR ergehen nur im zweiseitigen Verhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Vertragspartei. Dritte Betroffene – im Falle *Görgülü* etwa die Pflegeeltern oder das Kind – sind nicht als Prozesspartei beteiligt, so dass deren Rechtspositionen und Interessen im Verfahren vor dem EGMR nicht immer vollständig abgebildet werden und zu Gehör kommen. Gerade in solchen Fällen ist es Aufgabe der nationalen Gerichte, eine Entscheidung des Menschenrechtsgerichtshofs in die differenzierte und abgestufte Systematik des jeweiligen Teilrechtsbereichs einzupassen. Und gerade in solchen Fällen kann es dann ausnahmsweise so sein, dass die schematische «Vollstreckung» einer EGMR-Entscheidung zu einem Verfassungsverstoss führen würde, der zu vermeiden ist.

2. *Perspektiven für eine künftige verbesserte Aufgabenteilung zwischen dem Menschenrechtsgerichtshof und den nationalen Verfassungsgerichten*

Damit bin ich zugleich bei den Schlussfolgerungen, die ich für eine Koordination des Grundrechtsschutzes im Verhältnis zwischen dem Gerichtshof für Menschenrechte und den nationalen Verfassungsgerichten ziehen möchte.

33 Dazu BVerfGE 111, 307 (323 ff., 328 ff.).

34 Zu dieser Fallkonstellation vgl. die Darlegungen in BVerfGE 111, 307 (327 f.).

a) Entlastung des EGMR durch nationale Verfassungsgerichte

Der Strassburger Gerichtshof ist bekanntermassen durch eine ausserordentlich hohe und stetig steigende Zahl von Verfahren belastet, die die Arbeitsfähigkeit des Gerichts zu lähmen droht. Bei einem jährlichen Eingang von etwa 40 000 Fällen bewegt sich die Zahl der Rückstände allmählich auf die Marke von 100 000 Verfahren zu. Der EGMR sucht im Rahmen des Protokolls Nr. 14 zur EMRK zu Recht nach Wegen, sich verfahrensrechtliche Erleichterungen zur Bewältigung dieser Masse zu verschaffen³⁵.

Unabhängig davon gäbe es ein erhebliches Entlastungspotential, das derzeit nur ungenügend genutzt wird, wenn der Menschenrechtsgerichtshof die nationalen Verfassungsgerichte stärker in das Rechtsschutzsystem der EMRK einbinden würde. Art. 35 Abs. 1 EMRK setzt für eine Individualbeschwerde zum EGMR die Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe voraus. Hierzu zählt zum einen ein fachgerichtlicher Rechtsweg, der ggf. über mehrere Instanzen führt; hierzu zählen nach der Strassburger Rechtsprechung aber auch verfassungsgerichtliche Verfahren, wie im Falle Deutschlands die Verfassungsbeschwerde. Soweit das Bundesverfassungsgericht dabei einen Verstoss gegen nationale Grundrechte feststellt, entfällt damit in aller Regel auch die menschenrechtliche Beschwer; Strassburg muss sich mit diesem Fall nicht mehr befassen.

Auf der anderen Seite wird die überwiegende Zahl der Verfassungsbeschwerden vom Bundesverfassungsgericht nach einem gesetzlich vorgesehenen Vorprüfungsverfahren nicht zur Entscheidung angenommen, weil dem Fall keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder seine Annahme zur Durchsetzung der Grundrechte nicht angezeigt ist (Art. 94 Abs. 2 Satz 2 GG i. V.m. §§ 93 aff. BVerfGG); in aller Regel handelt es sich um unzulässige oder evident unbegründete Beschwerden oder um Bagatellfälle. Die Entlastung, die sich das Bundesverfassungsgericht auf diese Weise verschafft, könnte sich auch der Menschenrechtsgerichtshof zunutze machen, wenn die Nichtannahme einer Beschwerde durch das Bundesverfassungsgericht in geeigneter Weise im Prüfprogramm des EGMR beachtlich wäre.³⁶ Das scheint indes derzeit nicht hinreichend der Fall zu sein. Schwer nachvollziehbar ist beispielsweise, dass ein in Karlsruhe aus mehr als 100 Verfahren bekannter Beschwerdeführer, dessen schlechterdings unzulässige Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht nicht angenommen wurde, es mit dem im wesentlichen gleichen Vorbringen beim Menschenrechtsgerichtshof immerhin zu einer Entscheidung durch eine mit sieben

35 Vgl. hierzu G. RESS, in: W. Karl (Hrsg.), Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, 2005, S. 39 ff. (54 ff.); H. KELLER/M. BERTSCHI, EuGRZ 2005, S. 204 ff.

36 Vgl. in dieser Richtung und näher auch R. JAEGER (FN 19), S. 202 f.

Richtern besetzte Kammer bringen konnte.³⁷ Strassburg muss sich, so scheint es, mit der Masse der Bagatellfälle oder der evident aussichtslosen Beschwerden intensiver befassen als Karlsruhe. Das halte ich für kontraproduktiv.

b) Prüfungsumfang und Prüfdirichte des EGMR

Wichtiger als diese mehr verfahrensrechtlichen Aspekte ist jedoch die damit zusammenhängende Frage des materiellrechtlichen Prüfungsumfangs und der Prüfdirichte. Der Menschenrechtsgerichtshof sollte der Versuchung widerstehen, sich allzu sehr nach Art eines nationalen Berufungs- oder Revisionsgerichts und unter Durchgriff auf fachrichterliche Kompetenzen in die Entscheidung von Einzelfällen einzuschalten. Dies ist zwar im Grundsatz auch vom EGMR selbst anerkannt³⁸, wird aber in der Praxis doch nicht immer beachtet. Auch das Bundesverfassungsgericht nimmt seinen Prüfungsumfang bei der Kontrolle fachgerichtlicher Urteile bekanntlich erheblich zurück und prüft insbesondere nicht deren einfachrechtliche Richtigkeit, sondern beschränkt sich auf die Beanstandung von Verstößen gegen spezifisches Verfassungsrecht. Es interveniert nur dann, wenn bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts durch die Gerichte Fehler erkennbar werden, die auf einer *grundsätzlich* unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind.³⁹

Ein solcher – zurückgenommener – Prüfungsmassstab böte sich meines Erachtens auch für den Strassburger Gerichtshof an. Es sollte nach meinem Dafürhalten in Strassburg weniger um die Einzelfallkorrektur oder um die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit gehen, sondern vor allem um die grundlegenden richtungweisenden Entscheidungen, die für die Konstitution, Wahrung und Fortentwicklung eines gemeineuropäischen (Mindest-) Standards an Menschenrechtsschutz wesentlich sind.⁴⁰ Angesichts nach wie vor bestehender, deutlich erkennbarer Unterschiede in den nationalen Standards und in der praktischen Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit von Menschenrechten sollte die Rechtsprechung des EGMR vor allem darauf zielen, dort zu strukturellen Verbesserungen beizutragen, wo Menschenrechte systematisch und schwerwiegend missachtet und verletzt werden. Umgekehrt scheint mir dort, wo gut funktionierende nationale Systeme des Grundrechts- und Menschen-

37 Schmelzer/Deutschland, Urt. v. 12.12.2000, Nr. 45 176/99.

38 Vgl. dazu – mit Nachweisen – R. JAEGER (FN 19), S. 202.

39 Ständige Rechtsprechung; vgl. BVerfGE 18, 85 (92 f.).

40 In diese Richtung auch L. WILDHABER, EuGRZ 2002, S. 569 ff. (insb. 572: «Grundsatz»-Entscheidung auf «Verfassungsebene»).

rechtsschutzes bestehen, auch ein prinzipielles – natürlich nicht blindes – «Systemvertrauen» angebracht. Entscheidungen, die unter grösstmöglichen rechtsstaatlichen Kautelen getroffen worden sind und die schon einen voll ausgebauten Rechtszug durchlaufen haben, einschliesslich einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, sollten deshalb – wie gesagt – im Kern vor allem daraufhin kontrolliert werden, ob sie in grundsätzlicher, in struktureller, in systematischer oder in schwerwiegender Hinsicht fehlerhaft sind. Ein solches Verständnis würde es dem Menschenrechtsgerichtshof zugleich ermöglichen, sich auf die wirklich gewichtigen, brisanten und schwierigen Fälle zu konzentrieren, die derzeit Gefahr laufen, in der Masse der anhängigen Verfahren auf die lange Bank geschoben zu werden.

IV. Schluss

Ich komme damit zum Schluss. In meinem Überblick aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts habe ich die noch offenen Fragen bei der Koordination des Grundrechtsschutzes in den Mittelpunkt gerückt. Diese Gewichtung beruht unter anderem darauf, dass es auf wissenschaftlichen Tagungen üblich ist, Probleme zu erörtern, und nicht, Erfolge zu feiern. Lassen sie mich deshalb noch einmal an meine einleitenden Bemerkungen anknüpfen und feststellen: Die jüngere Geschichte des Grundrechtsschutzes in Europa ist eine *Erfolgsgeschichte*. Dass die Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten nicht auf der Ebene politischer und rechtlicher Proklamationen stehen geblieben ist, sondern praktische Wirksamkeit für die Bürger in Europa erlangt hat, ist dabei ganz wesentlich auch eine *gemeinsame Leistung der Gerichte*, denen der Schutz dieser Rechte anvertraut ist. Wenn es heute um die Vollendung der europäischen Grundrechtsarchitektur geht, wenn es darum geht, die richtige Feinabstimmung zu finden – sowohl hinsichtlich der materiellrechtlichen Gewährleistungen als auch hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeiten und Verfahren⁴¹ –, so bewegen wir uns erfreulicherweise in einem fortgeschrittenen Stadium der Entwicklung. Es ist bedauerlich, wenn dieser Prozess der Koordination in den Medien immer wieder als ein quasi politischer Machtkampf oder als ein Kompetenzgerangel dargestellt wird. Eine solche Sicht wird weder dem Gegenstand noch der juristischen Ernsthaftigkeit gerecht, mit der sich die beteiligten Gerichte darum bemühen, dass aus einem Mehr an Grundrechtsverbürgungen und einem Mehr an grundrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten auch ein realer und substantieller Grundrechtsgewinn für die Bürger in Europa wird.

41 Vgl. hierzu aus deutscher Perspektive vor allem die Beiträge von J. LIMBACH (FN 20); W. HOFFMANN-RIEM, EuGRZ 2002, S. 473; R. JAEGER (FN 19).

