

Uwe Kranenpohl

## Ist Karlsruhe ›Europa‹ ausgeliefert?

### Die Gestaltungsmacht des Bundesverfassungsgerichts und die europäischen Gerichtsbarkeiten\*

Dass deutsches Recht zunehmend durch Europäische Rechtsetzung bestimmt wird, gilt inzwischen als ›Binsenweisheit‹ – auch wenn keine Einigkeit darüber herrscht, in welchem Ausmaß nationale Gesetzgebung tatsächlich durch europäische präformiert ist.<sup>1</sup> Gleiches gilt aber auch für die gerichtliche Gesetzesinterpretation, wobei europäische Gerichte auch nicht davor zurückschrecken, entgegen der Rechtsprechung nationaler Gerichte zu entscheiden: Dies macht, wie etwa die Entscheidungen zum Umgang eines Vaters mit seinem Kind, mit dem er nie zusammengelebt hat,<sup>2</sup> zu den Grenzen der Berichterstattung über Personen der Zeitgeschichte<sup>3</sup> oder zur nachträglichen Sicherungsverwahrung<sup>4</sup> zeigen, auch nicht vor der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts halt. Mitunter stellen europäische Gerichte sogar fest, dass Verfassungsnormen außer Anwendung zu nehmen sind.<sup>5</sup>

Dabei wird das Bundesverfassungsgericht von zwei europäischen Gerichten herausgefordert: Einerseits durch das höchste Gericht der Europäischen Union, den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in Luxemburg, der die Vereinbarkeit des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten mit den Rechtsakten der Europäischen Union prüft, andererseits durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der Verstöße gegen in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihren Zusatzprotokollen verankerte Normen durch deren Vertragsstaaten ahndet.

\* Ich danke den Mitdiskutanten und Teilnehmern des Symposiums »Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik« aus Anlass des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Heinrich Pehle für zahlreiche hilfreiche Anmerkungen. Darüber hinaus bin ich Judith Trame und besonders Dr. Gero Kellermann zu Dank verpflichtet.

1 Vgl. Annette Elisabeth Töller, »Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39, Nr. 1 (2008), S. 3-17; Thomas König / Lars Mäder, »Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland« in: *Politische Vierteljahresschrift* 49, Nr. 3 (2008), S. 438-463; Daniel Göler, »Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 50, Nr. 1 (2009), S. 75-79.

2 EGMR, 74969/01, 26.2.2004 (Gorgülü).

3 EGMR, 59320/00, 24.6.2004 (Caroline v. Hannover).

4 EGMR, 19359/04, 17.12.2009 (Nachträgliche Sicherungsverwahrung).

5 EuGH, C-285/98, 11.1.2000 (Kreil).

Der Beitrag untersucht zunächst, in welchem Maße das Bundesverfassungsgericht die Prüfung europäischen Rechts an den Maßstäben der deutschen Verfassung geboten sieht, wobei insbesondere das Verhältnis von Karlsruhe zum EuGH zu betrachten ist (1.). Daneben hat das Bundesverfassungsgericht eine ganze Reihe prozeduraler Mindestanforderungen, insbesondere mit Blick auf die Beteiligung des Bundestages in der Europapolitik entwickelt (2.). Daran anschließend werden die Herausforderungen des Bundesverfassungsgerichts durch die Straßburger Rechtsprechung dargestellt (3.). Auf dieser Grundlage ist zu analysieren, wie das Bundesverfassungsgericht dem Problem der europarechtlichen Kompetenzauszehrung entgegenzuarbeiten sucht (4.) und wie die Erfolgsaussichten der gewählten Strategien zu beurteilen sind (5.).

### 1. Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration

Mit Fragen der Europäischen Integration musste sich das Bundesverfassungsgericht schon früh beschäftigen: So spielten Integrationsaspekte bereits bei der Entscheidung zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft<sup>6</sup> eine bedeutsame Rolle. Obwohl der EuGH schon früh einen ›Anwendungsvorrang‹ europäischen Rechts gegenüber nationalstaatlichem Recht (und mitgliedstaatlichen Gerichten) propagierte,<sup>7</sup> ließ sich das Bundesverfassungsgericht bis 1974 Zeit, um seine Interpretation des Verhältnisses zum Europäischen Gerichtshof herauszuarbeiten. In der ›Solange I-Entscheidung‹ stellte Karlsruhe fest, dass es sich auch die Prüfung europäischen Rechts vorbehalte, »[s]olange 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 des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes adäquat ist (...)«.<sup>8</sup> Allgemein wurde diese Entscheidung als Aufforderung an Luxemburg verstanden, individuelle Grundrechte in seiner Rechtsprechung stärker zu berücksichtigen.

Der EuGH intensivierte diesen Aspekt in den folgenden Jahren auch in seiner Rechtsprechung,<sup>9</sup> so dass das Bundesverfassungsgericht – erst (wie eine ganze Reihe von Beobachtern meinen) – zwölf Jahre später in der ›Solange II-Entscheidung‹ propagierte: »Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleiteten Gemeinschafts-

6 BVerfGE 2, 143.

7 EuGH, C-26/62, 5.2.1965 (van Gend & Loos).

8 BVerfGE 37, 271.

9 Vgl. Matthias Cornils, »BVerfGE 37, 271 – Solange I. Von den Grenzen des Anwendungsvorranges des Europarechts: Der unabdingbare Grundrechtsstandard des Grundgesetzes« in: Jörg Menzel (Hg.): *Verfassungsrechtsprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive*, 2. Aufl., Tübingen 2011, S. 252–261.

recht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben (...)».<sup>10</sup> Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung seinen grundlegenden Kontrollanspruch gegenüber der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht zurücknahm,<sup>11</sup> entsprach diese Entscheidung aber der Metapher vom ›Dialog der Gerichte‹,<sup>12</sup> mit der die kooperative Zusammenarbeit von Karlsruhe und Luxemburg herausgestellt werden sollte.

Mit dem Fortschreiten des Integrationsprozesses durch die Einheitliche Europäische Akte (1986), der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und insbesondere dem Vertrag über die Europäische Union (1992) sah sich Karlsruhe aber gezwungen, in der ›Maastricht-Entscheidung‹ zu betonen, dass die EU als ›Staatenverbund‹ nur begrenzte Hoheitsrechte von den Mitgliedsstaaten übertragen erhalten habe und das Bundesverfassungsgericht zu prüfen habe, ob sich trotz des durch den Europäischen Gerichtshofs garantierten Grundrechtsschutzes, »Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe (...) in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen«.<sup>13</sup> Das verstärkte Beharren der Karlsruher Richter auf der nationalstaatlichen Souveränität und der Position, die von den europäischen Institutionen ausgeübten Hoheitsrechte seien letztlich nur aus diesen abgeleitet, schien auf eine deutlich europakritischere Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgericht hinzudeuten.<sup>14</sup> Zusätzlich eröffnete das Gericht über die grundrechtsgleichen Wahlgrundsätze des Artikels 38 II GG jedermann das Recht, Verfassungsbeschwerde gegen die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU einzulegen. Damit sicherte es sich – da davon auszugehen ist, dass sich im Zweifelsfall immer ein Beschwerdeführer gegen eine (vermeintlich) verfassungswidrige Kompetenzübertragung finden wird – die Option, den Integrationsprozess auch weiterhin kritisch zu begleiten.

Die folgenden europapolitischen Entscheidungen vermitteln allerdings kaum den Eindruck einer konsequenten ›Containment-Strategie‹, sondern eher den einer ›Echternacher Springprozeßion‹. Denn in ihrer Entscheidung zur Bananenmarktordnung klassifizierten die Richter jene Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen als »von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (...) unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei«, und forderten für die Zuläs-

10 BVerfGE 73, 339.

11 Vgl. Robert Chr. van Ooyen, *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon – und zurück mit Mangold/Honeywell?*, 4. Aufl. Baden-Baden 2011, S. 16–18.

12 Zuerst wohl Karin Oellers-Frahm, »Internationale Gerichtsbarkeit – gestern und heute. Von der Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten zur Aburteilung von Individuen – Grundlagen, Besonderheiten und Grenzen der internationalen Gerichtsbarkeit« in: *Verfassung und Recht in Übersee* 34, Nr. 4 (2001), S. 456–473, S. 471.

13 BVerfGE 89, 155.

14 Es ist allerdings zu betonen, dass die ›Maastricht-Entscheidung keinen grundlegenden Bruch mit der ›Solange-‹ Rechtsprechung darstellt, da auch diese immer auf ein eng nationalstaatliches Souveränitätskonzept rekurriert hatte (van Ooyen, aaO. [Fn. 11]).

sigkeit umfangreiche Dokumentationspflichten ein.<sup>15</sup> Insbesondere der ausdrückliche Bezug auf ›Solange II‹ weist auf ein klares ›Zurückrudern‹ Karlsruhes hin.

Ähnliches zeigte sich auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon.<sup>16</sup> Zwar erklärten die Richter den Vertrag für grundgesetzkonform, stellten aber fest, dass die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Fragen der Europäischen Integration (Art. 23 GG) durch die ›Begleitgesetze‹ nicht gewahrt worden seien. Bezeichnenderweise nahm das Gericht auf die als nicht verfassungskonform erkannten Begleitgesetze in seinem mehr als 170-seitigen Urteil kaum Bezug, sondern widmete sich ausführlich dem Vertrag. Dabei stellte es fest, dass die Übertragung weiterer nationalstaatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene einen förmlichen Gesetzesbeschlusses erfordern und gewisse Kernkompetenzen überhaupt nicht übertragen werden dürfen.<sup>17</sup> Insbesondere behielt sich das Bundesverfassungsgericht aber eine ›Ultra-vires-‹ und eine ›Identitätskontrolle‹ vor: Im Rahmen der ›Ultra-vires-Kontrolle‹ prüft das Gericht, »ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten«; bei der ›Identitätskontrolle‹, »ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes (...) gewahrt ist (...)«.<sup>18</sup>

Wie nach der ›Maastricht-Entscheidung‹ hat das Gericht auf die Ausübung dieser von ihm beanspruchten Kompetenzen bislang nicht nur verzichtet, sondern hat in der ›Mangold/Honeywell-Entscheidung‹ abermals beträchtliche Verfahrenshürden aufgerichtet: »Eine Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht kommt nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt.«<sup>19</sup> Zusätzlich stellte das Bundesverfassungsgericht auch klar, dass der EuGH Gelegenheit haben musste, die Rechtsfrage zu klären, bevor ein ›Ultra-vires-Verfahren‹ eingeleitet werden kann. Darüber hinaus stellte Karlsruhe im Verfahren über Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt klar, dass die ›Verfassungsidentität‹ »nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts [gewährleistet], sondern Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offen halten und dabei auch die

15 BVerfGE 102, 147.

16 BVerfGE 123, 267.

17 »Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politischen Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten« (BVerfGE 123, 267).

18 BVerfGE 123, 267. Das Gericht weist allerdings darauf hin, dass es dabei »dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes« zu folgen hat.

19 BVerfGE 126, 286.

haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern«.<sup>20</sup> Damit verwiesen die Richter auf den in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelten zweiten Pfeiler ihrer Rechtsprechung zum Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten: der angemessenen Beteiligung der nationalstaatlichen Repräsentativorgane.

## 2. Bundestag und Europäische Integration in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Schon seit der ›Maastricht-Entscheidung‹ versucht das Bundesverfassungsgericht der Gefahr einer Aushöhlung deutscher Hoheitsrechte auch durch das Erfordernis umfassender parlamentarischer Mitwirkungsrechte in Fragen der Europäischen Integration entgegenzutreten. Es war für das Gericht daher von fundamentaler Bedeutung, dass dem Parlament nicht nur »Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht« verblieben, sondern auch dass Art. 23 GG dem Bundestag – und selbstverständlich auch dem Bundesrat als zweitem Gesetzgebungsorgan – Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union einräumen.<sup>21</sup> Diese Linie nahm Karlsruhe in der Entscheidung über den Lissabon-Vertrag insbesondere mit Blick auf die ›Begleitgesetze‹ wieder auf, die diese parlamentarische Mitwirkung eben nicht im vom Grundgesetz gebotenen Ausmaß sicherstellten.<sup>22</sup> Vor allem war sie aber Gegenstand der Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht im Gefolge der ›Finanzkrise‹ in den Jahren 2011 und 2012 zu treffen hatte.<sup>23</sup>

In seiner Entscheidung zur ›Griechenland-Hilfe‹ und zum ›Euro-Rettungsschirm‹ stellte das Gericht zwar fest, dass der Bundestag »auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten« müsse, er daher »seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen« dürfe und »[j]ede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich (...) vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden« und »hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln« bestehen müsse.<sup>24</sup> Konkret verlangte Karlsruhe im Zuge einer verfassungskonformen Auslegung,<sup>25</sup> dass die Bundesregierung vor

20 BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12.9.2012, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html) (im Folgenden nur noch mit Aktenzeichen zitiert).

21 BVerfGE 89, 155 (155, 211).

22 BVerfGE 123, 267 (433).

23 Vgl. dazu ausführlicher: Gero Kellermann, *Rettungsschirme für den Bundestag? Zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes und europäische Krisenbewältigung*, Tutzing 2012; ders. / Uwe Kranenpohl, »Bundesverfassungsgericht und Euro-Krise« in: *Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* 29 (2012), S. 405–410.

24 BVerfGE 129, 124.

25 Vgl. zur Tenorierung der verfassungskonformen Auslegung: Uwe Kranenpohl, *Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts*, Wiesbaden 2010, S. 379–382.

Übernahme von Gewährleistungen grundsätzlich verpflichtet ist, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen<sup>26</sup> – und sich nicht lediglich darum bemühen solle, wie dies das Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG) ursprünglich vorsah.<sup>27</sup> Hinsichtlich der Risikoabschätzung komme darüber hinaus dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum zu. Ein ›Leerlaufen‹ der finanziellen Belastungsgrenze sei nicht zu vermuten, und es würde kein Automatismus in Gang gesetzt, der das Budgetrecht des Bundestags *ad absurdum* führe.<sup>28</sup>

In einer ganzen Reihe von Folgeentscheidungen präziserte und verstärkte das Bundesverfassungsgericht dann noch die Anforderungen zur parlamentarischen Beteiligung. Das – auch als Reaktion auf die Entscheidung zur ›Griechenland-Hilfe‹ und zum ›Euro-Rettungsschirm‹ – gründlich überarbeitete und textlich erweiterte StabMechG etablierte ein ›Sondergremium‹ des Haushaltsausschusses, um in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit zu entscheiden. Dabei wurde insbesondere darauf abgestellt, dass dieses Gremium möglichst klein zu sein habe.<sup>29</sup> Das Gericht stellte in seiner Entscheidung aber fest, dass die Einrichtung solcher Sondergremien zwar unter Gesichtspunkten parlamentarischer Funktionsfähigkeit gerechtfertigt werden könnte, der Bundestag aber generell durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder seine Funktionen als das unmittelbare Repräsentationsorgan wahrnehme,<sup>30</sup> denn nur dies stelle das öffentliche Verhandeln und Debattieren, also Kernelemente des vom Grundgesetz vorgesehenen demokratischen Parlamentarismus, sicher.<sup>31</sup> Die vorgesehene pauschale Regelung werde dem nicht gerecht, zumal die Beteiligungsrechte des Plenums nicht ausreichend gesichert seien.<sup>32</sup> Die Karlsruher Richter ließen lediglich gelten, dass beim Ankauf von Staatsanleihen durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) absolute Vertraulichkeit der Beratungen vorliegen müsse, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu gefährden.<sup>33</sup>

In ähnlicher Weise betonte das Gericht auch bei der Entscheidung über die ausgebliebene Unterrichtung des Bundestages im Rahmen der Verhandlungen über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und den ›Euro-Plus-Pakt‹, dass im Art. 23 GG nicht nur der Gegenstandsbereich der ›Angelegenheiten der Europäischen Union‹ weit auszulegen sei, sondern auch, dass die Bestimmung, die Unterrichtung habe »zum frühest-

26 BVerfGE 129, 124 (185f.).

27 Es ist allerdings festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung bereits intensive parlamentarische Beratungen stattfanden, um eben dies gesetzlich festzuschreiben (vgl. Heinrich Pehle, »Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm – ein integrationspolitisches Grundsatzurteil?« in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 60, Nr. 4, S. 415–422, S. 419).

28 BVerfGE 129, 124 (182–185).

29 § 3 Absatz 3 Satz 2 bestimmt: »Die Anzahl der zu benennenden Mitglieder ist die kleinstmögliche, bei der jede Fraktion zumindest ein Mitglied bestellen kann und die Mehrheitsverhältnisse gewahrt werden.«.

30 BVerfG, 2 BvE 8/11, 28.2.2012, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228\\_2bve000811.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120228_2bve000811.html), Abs. 101f.

31 BVerfG, 2 BvE 8/11, Abs. 108.

32 BVerfG, 2 BvE 8/11, Abs. 152f.

33 BVerfG, 2 BvE 8/11, Abs. 150.

möglichen Zeitpunkt« zu erfolgen, eine fundierte parlamentarische Befassung erfordere, ehe »die Bundesregierung nach außen wirksame Erklärungen« abgebe.<sup>34</sup> Insbesondere trat das Gericht auch der Interpretation der Bundesregierung entgegen, es habe sich gar nicht um eine von Art. 23 GG erfasste Angelegenheit der Europäischen Union gehandelt, da es sich beim ESM um eine durch völkerrechtlichen Vertrag begründete internationale Finanzinstitution außerhalb der EU handle.<sup>35</sup>

Dieser Linie blieben die Richter auch bei der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt treu. Die vor einer Ratifikation von der Bundesrepublik bekanntzugebenden Vorbehalte zum ESM-Vertrag sollen ausschließlich sicherstellen, dass die parlamentarischen Mitwirkungsrechte angesichts der Möglichkeit abweichender Interpretationsmöglichkeiten der Vertragsbestimmungen gewahrt bleiben.<sup>36</sup> In diese Richtung gehen auch die Hinweise des Gerichts, im Hauptsacheverfahren weitergehenden Vorgaben zur Aufgabenverteilung zwischen Plenum und Haushaltsausschuss zu machen.<sup>37</sup>

### *3. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht*

Zur Einhaltung der Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle haben die Vertragsstaaten den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte errichtet. Vor diesem können Verstöße nationaler Behörden gegen die Konvention gerügt werden. Aus einer Reihe von Gründen war das Verhältnis von Karlsruhe zu Straßburg – anders als jenes zu Luxemburg – lange Zeit weitgehend unproblematisch:

- Zunächst einmal sind die deutschen Grundrechte und die in der EMRK verbürgten Menschenrechte weitgehend deckungsgleich, so dass ein gewisser ›Gleichklang‹ sichergestellt war.
- Zudem sahen sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wie das Bundesverfassungsgericht dem Schutz der ›klassischen‹ Rechte verpflichtet; anders verhielt es sich beim Europäischen Gerichtshof, der – angesichts der anfänglichen Kompetenzen der Gemeinschaften naturnotwendig – vor allem auf ökonomische Freiheiten rekurrierte.
- Auch erscheint die Einbindung der Konvention und der aus ihr abgeleiteten Verpflichtungen in die deutsche Rechtsordnung weniger problematisch als beim EU-Recht. Denn als völkerrechtlicher Vertrag stellt die EMRK lediglich ›einfaches Bun-

34 BVerfG, 2 BvE 4/11, 19.6.2012, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html).

35 BVerfG, 2 BvE 4/11, Abs. 58-61, 99-105.

36 BVerfG, 2 BvR 1390/12, Abs. 241-259.

37 BVerfG, 2 BvR 1390/12, Abs. 297-299. Allerdings betont das Gericht auch, dass sich der Gesetzgeber an den in den zuvor ergangenen Entscheidungen genannten »Kriterien orientiert« hat (aaO., Abs. 295).

desrecht« dar und steht damit formal unter der Verfassung.<sup>38</sup> Auch zieht die Feststellung eines Verstoßes gegen die EMRK durch den Gerichtshof lediglich nach sich, dass der Vertragsstaat seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Eben diese verpflichten ihn auch nur dazu, den gerügten EMRK-Verstoß mit geeigneten Mitteln zu beenden und den Beschwerdeführer gegebenenfalls zu entschädigen (Art. 41, 46 EMRK).

Probleme ergaben sich aber daraus, dass das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht in jedem Fall die Individualrechte in gleicher Weise interpretieren, wie insbesondere an den ›Caroline-Entscheidungen‹ deutlich wurde. Gegenstand waren verschiedene Paparazzi-Bilder, die Caroline von Monaco unter anderem bei privaten Tätigkeiten im öffentlichen Raum (u.a. bei einem Einkauf auf dem Markt) zeigten. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte 1999 zwar das ›Persönlichkeitsrecht am eigenen Bild‹, es entschied aber auch, dass es »nicht im Interesse einer Kommerzialisierung der eigenen Person gewährleistet« sei. »Der Schutz der Privatsphäre vor Abbildungen tritt zurück, soweit sich jemand selbst damit einverstanden zeigt, dass bestimmte, gewöhnlich als privat angesehene Angelegenheiten öffentlich gemacht werden.«<sup>39</sup> Ausdrücklich betonte Karlsruhe aber die besondere Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte, die es bereits in der bahnbrechenden ›Lüth-Entscheidung‹ postuliert hatte: die »besondere Bedeutung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung für den freiheitlichen demokratischen Staat« und dass »nicht nur das Äußern einer Meinung als solches, sondern auch das geistige Wirken durch die Meinungsäußerung« geschützt sei.<sup>40</sup> Dies beschränke sich nicht auf die politische Berichterstattung und schließe »bloße Unterhaltung« nicht aus.<sup>41</sup>

Dieser Ansicht folgte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Entscheidung über eine daraufhin erhobene Individualbeschwerde im Jahr 2004 aber bei seiner Abwägung des Verhältnisses des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) und der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 10 EMRK) nicht, sondern betonte statt dessen seine Rechtsprechung, dass die Berichterstattung über das Privatleben »justified by considerations of public concern« und »a matter of general importance« sein müsse.<sup>42</sup> In der darauf folgenden ›Caroline III-Entscheidung‹ betonte das Bundesverfassungsgericht mit umfassendem Rückgriff auf die Straßburger Rechtsprechung zwar seine Auffassung, auch »bloße Unterhaltung« sei prinzipiell durch die Meinungsfreiheit gedeckt, räumte dem Persönlichkeitsschutz aber in den Abwägungserwägungen eine stärkere Rolle ein.<sup>43</sup>

38 In anderen Rechtsordnungen hat die EMRK allerdings teilweise einen höheren Rang. Vgl. Christoph Grabenwarther, »Europäisches und nationales Verfassungsrecht« in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 60 (2001): S. 290–349, S. 299–307).

39 BVerfGE 101, 361 (Caroline II).

40 BVerfGE 7, 198.

41 BVerfGE 101, 361 (390).

42 EGMR, 59320/00, Abs. 60.

43 BVerfGE 120, 180 (204–209). Die in der Folge von Caroline von Monaco angestregten Verfahren vor dem EGMR blieben ohne Erfolg (EGMR 40660/08; 60641/08, 7.2.2012).



Noch deutlicher wurde das Spannungsverhältnis zwischen Karlsruhe und Straßburg in den Verfahren zur ›nachträglichen Sicherungsverwahrung‹. Im Jahr 2004 hatten die Karlsruher Richter entschieden, dass die Verlängerung einer Sicherungsverwahrung über die bis zur Änderung des § 67d StGB a.F. mögliche Zeit von zehn Jahren hinaus keinen Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot darstelle. Sie forderten allerdings, dass sich die Sicherungsverwahrung deutlich vom Strafvollzug unterscheiden müsse.<sup>44</sup> Dieser Auffassung folgten die Straßburger Richter nicht, sondern entschieden 2009, dass eine ›nachträgliche Sicherungsverwahrung‹ als ›Strafe‹ anzusehen sei, da sie sich kaum vom Strafvollzug unterscheide, und damit einen Verstoß gegen Art. 7 EMRK darstelle.<sup>45</sup> Daraufhin intensivierte das Bundesverfassungsgericht 2011 seine Rechtsprechung zum ›Abstandsgebot‹ und betonte insbesondere, dass der »schwerwiegende Eingriff in das Freiheitsgrundrecht verfassungsrechtlich nur nach Maßgabe strikter Verhältnismäßigkeitsprüfung und zum Schutz höchster Verfassungsgüter zulässig« sei und dabei insbesondere Art. 5 und 7 EMRK zu berücksichtigen seien.<sup>46</sup>

Die zitierten Entscheidungen zeigen, dass das Bundesverfassungsgericht bereit ist, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs im Ergebnis zumindest tendenziell zu folgen. Angesichts des Ranges der EMRK als ›einfachem Bundesrecht‹ war dies allerdings nur mit beträchtlichem Argumentationsaufwand zu leisten: Schon in der ›Görgülü-Entscheidung‹ 2004 wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass deutsche Gerichte die EMRK und die »Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung« zu berücksichtigen hätten und dass »die fehlende Auseinandersetzung mit einer Entscheidung des Gerichtshofs (...) gegen Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstoßen« könnten.<sup>47</sup> In der Entscheidung zur Sicherungsverwahrung von 2011 stellen die Karlsruher Richter nun fest, dass die EMRK »innerstaatlich im Rang unter dem Grundgesetz« stehe, dessen Bestimmungen aber »völkerrechtsfreundlich auszulegen« seien und daher EMRK und EGMR-Rechtsprechung »auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes« dienen. Daher stünden Straßburger Judikate, »die neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes enthalten, (...) rechtserheblichen Änderungen gleich, die zu einer Überwindung der Rechtskraft einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führen können«.<sup>48</sup> Auch wenn die Karlsruher Richter also betonen, die EMRK stelle weiterhin nur ›einfaches Bundesrecht‹ dar, eröffnen sie sich damit die Möglichkeit, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wie eine Änderung der Grundrechte durch den verfassungsändernden Gesetzgeber zu

44 BVerfGE 109, 133.

45 EGMR 19359/04, 17.12.2009. Vgl. auch 6587/04, 13.1.2011.

46 BVerfGE 128, 326. Zusätzlich forderte das Gericht eine detaillierte gesetzliche Regelung, »die keine maßgeblichen Fragen der Entscheidungsmacht von Exekutive oder Judikative überlässt, sondern deren Handeln in allen wesentlichen Bereichen determiniert«.

47 BVerfGE 111, 307.

48 BVerfGE 128, 326. Eine Einschränkung nimmt das Gericht lediglich hinsichtlich der Gefahr »mehrpoliger Grundrechtsverhältnisse« vor.

behandeln und damit ein Abgehen von ihrer bisherigen Entscheidungspraxis – und so eine Befolgung der Straßburger Entscheidungen – zu ermöglichen.

#### 4. ›Abwehrstrategien‹ des Bundesverfassungsgerichts

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass sich das Bundesverfassungsgericht gegenüber den Herausforderungen der beiden europäischen Gerichtsbarkeiten unterschiedlich verhält. Während es gegenüber dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg immer wieder deutliche Gegenpositionen bezieht – selbst wenn es diese bei folgenden Entscheidungen partiell räumt –, zeigt es sich gegenüber dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg konzilianter.

In jedem Fall ist festzuhalten, dass Karlsruhe gegenüber der EU (bzw. vor dem Maastricht-Vertrag der Europäischen Gemeinschaft) bereits seit der ›Solange I-Entscheidung‹ klar auf dem Vorrang nationalstaatlicher Souveränität beharrt.<sup>49</sup> Im Anschluss an die Demokratiekonzeption Böckenfördes<sup>50</sup> sehen die Richter lediglich im nationalen Rahmen das verfassungsrechtliche Gebot des Demokratieprinzips verwirklicht.<sup>51</sup> Denn dieses verbindet nach Auffassung von Karlsruhe das deliberative Element der diskursiven Auseinandersetzungen unterschiedlicher politischer Meinungen durch das Mehrheitsprinzip mit der Legitimation staatlicher Gewalt,<sup>52</sup> wobei davon ausgegangen wird, dass dem Mehrheitsprinzip neben der legitimatorischen Funktion vor allem eine konkret steuernde im Sinne von ›politischen Richtungsentscheidungen‹ zuzuschreiben ist.<sup>53</sup> Damit ist für das Bundesverfassungsgericht insbesondere auch der ›Zusammenhang von politischer Sachentscheidung mit dem wahlkonstituierten Mehrheitswillen und dem daraus abgeleiteten Regierungs-Oppositions-Dualismus in einem System konkurrierender Parteivervielfalt und beobachtender, kontrollierender öffentlicher Meinungsbildung‹ geschützt.<sup>54</sup> So ist nach Auffassung des BVerfG ›Demokratie‹ notwendigerweise ›Konkur-

49 Vgl. Roland Lhotta / Jörn Ketelhut, »Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration« in: Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers (Hg.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006, S. 465–476; Jörn Ketelhut, »Das Bundesverfassungsgericht und die konstitutionelle Dimension der europäischen Integration« in: Roland Lhotta / ders. / Schöne, Helmar (Hg.), *Das Lissabon-Urteil: Staat, Demokratie und europäische Integration im »verfassten politischen Primärraum«*, Wiesbaden 2011, S. 15–36; van Ooyen, aaO. (Fn. 11.).

50 Vgl. van Ooyen, aaO. (Fn. 11), S. 68–75.

51 Vgl. Roland Lhotta / Jörn Ketelhut, »Integrationsverantwortung und parlamentarische Demokratie: Das Bundesverfassungsgericht als Agent eines »verfassten politischen Primär-raums?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40, Nr. 4 (2009), S. 864–888, S. 877–887.

52 BVerfGE 123, 267 (341 f.).

53 Vgl. dazu ausführlicher: Uwe Kranenpohl, »Demokratie à la Karlsruhe? Das Demokratieprinzip im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts« in: Michael Schröder (Hg.), *Demokratie unter Druck. Herausforderungen für Politik und politische Bildung. Festschrift für Heinrich Oberreuter anlässlich der Verabschiedung als Direktor der Akademie für Politische Bildung Tutzing*, München 2011, S. 113–124.

54 BVerfGE 123, 267 (358 f.); Hervorhebungen U.K. Bemerkenswert ist dabei insbesondere die Verschiebung des Bedeutungsgehalts von »Willen der Mehrheit« gegenüber dem ›SRP-Urteil‹ (BVerfGE 2, 1). Vgl. dazu Kranenpohl, Demokratie, aaO. (Fn. 53), S. 118.

renzdemokratie<sup>55</sup> und lässt sich letztendlich nur in Form des ›Westminstermodells‹ mit seinem klaren ›Regierungs-Oppositions-Dualismus‹ gewährleisten. Gerade dies kann im Rahmen der gesellschaftlich äußerst heterogenen EU nicht garantiert werden,<sup>56</sup> so dass das Europäische Parlament nicht nur aktuell kein ›vollwertiges‹ Parlament ist,<sup>57</sup> sondern sich nach Ansicht Karlsruhes gar nicht dazu entwickeln darf.<sup>58</sup>

Dies bedeutet aber nicht etwa, dass das Bundesverfassungsgericht kein Vertrauen in parlamentarische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse hätte. Wie gezeigt, besteht es bereits seit dem ›Maastricht-Urteil‹, intensiver aber noch seit der ›Lissabon-Entscheidung‹, auf umfassender Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union. Überhaupt ist zu beobachten, dass sich das Bundesverfassungsgericht primär darauf beschränkt zu betonen, dass nationale Hoheitsrechte nicht unbegrenzt an supranationale Organisationen übertragen werden dürfen und dass im Rahmen der Übertragung bzw. ›Ermächtigung‹ dieser Organisationen eine ausreichende Beteiligung des Deutschen Bundestages sichergestellt ist. Dies hat für das Gericht zwei Vorteile:

- Einerseits ist sichergestellt, dass über die in der ›Maastricht-Entscheidung‹ eröffnete Möglichkeit für jeden deutschen Staatsbürger über sein Wahlrecht aus Art. 38 GG die (vermeintlich) verfassungswidrige Übertragung von Kompetenzen zu rügen, für Karlsruhe die Option besteht, diese zu überprüfen.
- Andererseits erlaubte dies dem Gericht bei den Entscheidungen zur Finanzkrise aber auch, den politischen Akteuren einen sehr weiten Einschätzungsspielraum einzuräumen. Diese Zurücknahme des Gerichts ist durchaus kritisiert worden; sein Vorgehen erscheint allerdings angesichts der doch sehr eingeschränkten Möglichkeiten eines Senats mit acht Richtern und zwei Dutzend Mitarbeitern, solche Finanz- und Wirtschaftsfragen kompetent beurteilen zu können, doch sehr klug.<sup>59</sup>

Um so mehr achtet das Bundesverfassungsgericht darauf, dass die parlamentarische Beteiligung ausreichend und frühzeitig erfolgt, wobei es ein besonderes Augenmerk darauf legt, dass möglichst *alle* Abgeordneten Einflussmöglichkeiten erhalten. Problematisch erscheint allerdings, dass Karlsruhe nur die prozeduralen Voraussetzungen für eine effektive parlamentarische Mitentscheidung in europäischen Angelegenheiten schaffen kann; inwieweit diese tatsächlich wahrgenommen werden, liegt – wie das Gericht an-

55 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 4. Aufl., Wiesbaden 2008, S. 306–308.

56 Vgl. Uwe Kranenpohl, »Sui(sse) generis. Die Eidgenossenschaft – Referenzsystem für die institutionelle Fortentwicklung der Europäischen Union?« in: Werner J. Patzelt / Martin Sebaldt / ders. (Hg.), *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls. Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden 2007, S. 597–611.

57 BVerfGE 123, 267 (371 f.).

58 BVerfG 129, 300 (5 %-Klausel EuWG) (335–340). Vgl. Heinrich Pehle, »Ist das Europaparlament ein Parlament?« in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 61, Nr. 1 (2012), S. 5–8.

59 Vgl. Christine Landfried, *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*, Baden-Baden 1984, S. 161–171; Uwe Kranenpohl, Schleier, aaO. (Fn. 25), S. 100–103.

lässlich der Verhandlung über den Europäischen Haftbefehl erkennen ließ<sup>60</sup> – außerhalb seines Wirkungskreises.

Erhebt das Bundesverfassungsgericht gegenüber Luxemburg also deutlich einen eigenen Beurteilungsspielraum, so hat es diesen gegenüber Straßburg – trotz aller Einschränkungen – doch deutlich zurückgenommen, und erkennt über die Formel, dass EGMR-Entscheidungen ›rechtserheblichen Änderungen‹ gleichstünden, dessen Primat doch weitgehend an.

### 5. Fazit: Absehbarer Bedeutungsverlust des Bundesverfassungsgerichts (?)

Angesichts der Problemlage und der vom Bundesverfassungsgericht gewählten Strategien erscheint es allerdings zweifelhaft, ob Karlsruhe einen Verlust seiner Bedeutung gegenüber Luxemburg und Straßburg verhindern kann. Gegenüber dem Gerichtshof der Europäischen Union scheinen die Aussichten eher schlecht:

- Die Linie der ›Maastricht-Rechtsprechung‹, die am Prinzip der ungeteilten nationalstaatlichen Souveränität mit einer nur begrenzten Übertragung von Hoheitsrechten im Wege der Einzelermächtigung festhalten wollte, hat sich wohl angesichts der Realitäten einer ›Europäisierung‹ nationalstaatlicher Politik – insbesondere seit Beginn der Finanzkrise – faktisch überlebt. Dies macht auch die deutlich defensivere Rechtsprechungspraxis nach den ›großen‹ Entscheidungen deutlich – selbst wenn Karlsruhe seine Prüfkompetenz ausdrücklich nicht aufgibt und sich über Art. 38 GG die Option offenhält, die Europäische Integration weiterhin kritisch zu begleiten.
- Zwar ist im ›Lissabon-Urteil‹ noch ein ›Aufblitzen‹ dieser Linie zu entdecken, doch wäre zu prüfen, inwiefern diese Linie tatsächlich von einer Senatsmehrheit vertreten wurde oder eher dem Kompromisscharakter der Entscheidung zuzuschreiben ist.<sup>61</sup> Deutlich stärker setzt das Bundesverfassungsgericht seither aber auf prozedurale Verfahren, insbesondere die angemessene Beteiligung von Bundestag und Bundesrat, vielleicht aber auch die Möglichkeit von Europareferenden.<sup>62</sup>
- Der EuGH scheint allerdings über jene Instrumente, die er sich über Rechtsfiguren wie den ›Anwendungsvorrang‹ eröffnet hat, deutlich am ›längeren Hebel‹ zu sitzen. Angesichts der doch eher restriktiven Linie der Karlsruher Richter gegenüber Luxemburg überrascht es, wie bereitwillig sie in den letzten Jahren den Auffassungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gefolgt sind:

60 BVerfGE 113, 273 (300-309). Vgl. auch Helmut Kerscher, »Skepsis in Karlsruhe« in: *Süddeutsche Zeitung*, 15.4.2005, S. 7.

61 Eine ausgesprochen integrationsfreundliche Lesart des Urteils vertritt Steven Schäller, »Das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Bundesstaat. Das Lissabon-Urteil im Licht einer Verfassungstheorie des Föderalismus« in: *Zeitschrift für Politische Theorie* 2, Nr. 1 (2011), S. 41-62.

62 Der Rekurs auf Art. 146 GG im ›Lissabon-Urteil‹ (BVerfGE 123, 267 [343]) könnte – insbesondere wegen der Hinweise auf eine mögliche Bindung des Verfassungsgebers an Strukturprinzipien des Grundgesetzes – entsprechend interpretiert werden.

- Ein Grund ist möglicherweise, dass Straßburg anders als der Europäische Gerichtshof wegen seiner Zuordnung zum Bereich des Völkerrechts nicht in einer ›quasi-föderalistischen‹ Konkurrenz von möglicher Über- und Unterordnung steht.<sup>63</sup>
- Auch sind die Streitfragen zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht kompetenzrechtlicher Natur – genauer: werden von Karlsruhe nicht als solche angesehen –, sondern beziehen sich auf unterschiedliche Interpretationen der und Abwägungen zwischen den – weitgehend inhaltsgleichen – grundrechtlichen Verbürgungen aus Grundgesetz und EMRK. Die Kontroversen lassen sich somit als Diskurse über den Gehalt der Grundrechte deuten.
- Schließlich erscheint es bemerkenswert, dass beide Entscheidungen zur Würdigung von EGMR-Entscheidungen durch den Zweiten Senat ergangen sind,<sup>64</sup> der auch für die EU-Rechtsprechung verantwortlich zeichnet. Die unterschiedlichen Argumentationslinien überraschen daher noch um so mehr. Lässt sich eine Antwort darauf in der Tatsache finden, dass der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts trotz aller Modifikationen in der Geschäftsverteilung immer noch eher als ›Staatsrechtssenat‹ fungiert, also stärker an staatsorganisatorischen Fragen wie der Kompetenzverteilung in einem Mehrebenensystem orientiert ist? Handelt es sich möglicherweise sogar um einen Vorgang, bei dem der Zweite Senat gleichsam das ›Hausgut‹ des Ersten Senats, z.B. die außerordentlich detaillierte Judikatur im Bereich der Kommunikationsgrundrechte, einfach aus der Hand gibt?<sup>65</sup>

Dies ist insofern bemerkenswert, als mit der Ausweitung europäischer Politiken auch grundrechtsrelevante Fragen Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH werden können, die nicht seiner bisherigen Kernkompetenz der wirtschaftlichen Freiheiten zuzurechnen sind. Gerade in diesem Bereich verfügt das Bundesverfassungsgericht aber über – weltweit anerkannte – Expertise, die Einflussmöglichkeiten auf die Luxemburger Richter eröffnen könnten. Allerdings steht diesen nach dem demnächst erfolgenden Beitritt der EU zur EMRK mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein alternativer Diskurspartner mit – wie Karlsruhe selbst feststellt – zumindest gleichrangiger Kompetenz – zu Verfügung.

Diese Entwicklungen drohen auch auf die Legitimität des Bundesverfassungsgerichts im nationalen Rahmen und das Vertrauen der deutschen Bürgerinnen und Bürger in das Gericht zurückzuwirken: Warum sollte man – eines vielleicht nicht allzu fernen Tages – noch seine Erwartungen auf den Schutz seiner Grundrechte auf Karlsruhe lenken, wenn diese Funktion von Straßburg möglicherweise noch viel deutlicher erfüllt wird? Andererseits ist Karlsruhe auch durch übermäßige Erwartungen an seinen Willen und seine Fähigkeiten, europapolitische Entwicklungen aufhalten zu können, in seiner Legitimität bedroht: die Erwartungen im Vorfeld der Entscheidungen zu ›Griechenland-Hilfe‹ und

63 Während Luxemburg den ›Obersten Gerichtshof‹ der EU bildet, hat Straßburg auch eher den Charakter eines ›Fachgerichts für Grundrechtsfragen‹.

64 BVerfGE 111, 307; 128, 326.

65 Immerhin lässt sich festhalten, dass der Erste Senat in der ›Caroline III‹-Entscheidung beträchtliche Anstrengungen unternimmt, die bisherige Linie der Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit, soweit irgend möglich, aufrechtzuerhalten.

›Euro-Rettungsschirm‹ wie vor jener zu ›ESM‹ und ›Fiskalpakt‹, die Richter könnten die Entwicklungen stoppen, waren offenkundig groß – und das Bundesverfassungsgericht hat sie in den Augen ihrer Träger wohl enttäuscht.

### *Zusammenfassung*

Zunehmend gewinnt die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Luxemburg und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg für die deutsche Rechtsordnung an Bedeutung und droht damit auch die Gestaltungsmacht des Bundesverfassungsgerichts zu beeinträchtigen. Gegenüber der EU verfolgt Karlsruhe die Strategie, einerseits auf dem Primat nationalstaatlicher Souveränität – und somit einer eigenen Kontrollkompetenz – zu beharren und andererseits weitere Integrationsschritte an eine umfassende parlamentarische Beteiligung zu knüpfen. Insgesamt besteht daher ein deutliches Konkurrenzverhältnis zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem EuGH. Das Verhältnis zum Straßburger Gerichtshof gestaltet sich dagegen deutlich entspannter; das Bundesverfassungsgericht hat faktisch sogar einen gewissen Interpretationsvorrang des EGMR anerkannt. Angesichts des Beitritts der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist ein weiterer Bedeutungszuwachs der Europäischen Gerichtsbarkeiten zu erwarten.

### *Summary*

Increasingly, the European Court of Justice (ECJ) in Luxembourg and the European Court of Human Rights (ECHR) in Strasbourg are gaining importance for the German legal system. This is not only a threat for the executive and the parliament but also for the Federal Constitutional Court (FCC) and its authority of constitutional review. As far as the European Union is concerned the FCC follows a two-tiered strategy: On the one hand it insists on the primacy of national sovereignty (and also of its own competence of judicial review also in the topic of European integration), on the other hand it asserts the rights of the parliament in European Affairs that are assured by the Basic Law. Overall, the relationship between the FCC and the ECJ is significantly competitive. Despite that the FCC recognizes *de facto* a superior role of the ECHR in the interpretation of Human Rights and therefore of the civil liberties of the Basic Law. Since the EU ratified the European Convention of Human Rights the importance of the European jurisprudence will increase.

*Uwe Kranenpohl, A Hostage of Europe? The German Federal Constitutional Court and European Courts*