

Vortrag am 18. Mai 2001 in Freiburg

Einige Überlegungen zur Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts

I. Einführung

Die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts hat in den letzten Jahren eine nicht zu übersehende Dynamik, genauer Eigendynamik erfahren. Dadurch sind aus meiner Sicht vielfältige Probleme entstanden, von denen ich heute eines etwas näher betrachten möchte. Es geht mir um die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts. Ihnen allen ist bekannt, dass die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren zugenommen hat. Aus deutscher Sicht muss schmerzlich berühren, dass gerade auch Deutschland zunehmend Partei in Vertragsverletzungsverfahren geworden ist¹. Dieser Aspekt der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts, wenn also Partner der Gemeinschaftsverträge hiergegen verstoßen, z.B. auch durch nicht, nicht rechtzeitige oder unvollständige Umsetzung von Richtlinien, lässt sich verhältnismäßig einfach feststellen. Man braucht nur die Statistik des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg und die "Abmahnliste" der EU-Kommission in Brüssel zu betrachten. Ungleich schwieriger ist die mangelnde Akzeptanz des Gemein-

¹ Vgl. P. Karpenstein/U. Karpenstein in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Rn. 3 zu Art. 226 EGV m.w.N. auf Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

schaftsrechts durch die "Endadressaten", also die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union, zu erkennen. Insoweit denke ich weniger an Gesetzesverstöße oder kriminelle Machenschaften im Zusammenhang mit gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, als vielmehr an die Anrufung der nationalen Verfassungsgerichte mit dem Begehren, dieses möge die EU-Kommission und den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg in die Schranken weisen. Insoweit möchte ich an dieser Stelle die Stichworte Alcan und Bananenmarktordnung nennen; ich komme hierauf noch zurück.

Mein Anliegen heute ist es, einige Ursachen für mangelnde Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts in den Blick zu rücken und mögliche Lösungsvorschläge vorzustellen. Als Herr Professor Schwarze und ich uns - vor nur wenigen Wochen - Gedanken über ein mögliches Thema für mich gemacht haben, konnten wir noch gar nicht absehen, dass diese Problematik nicht zuletzt durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 2000² noch mehr an Aktualität gewinnen würde. Zusammengefasst hat der Europäische Gerichtshof dort befunden, dass nationale Gerichte durch Kommissionsentscheidungen gebunden sind.

² Rs. C-344/98 Masterfoods Ltd./HB Ice Cream Ltd..., EuZW 2001, 113

II. Einzelheiten

1. Von zentraler Bedeutung für unsere Fragestellung ist ein schon verhältnismäßig frühes Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts. Es handelt sich um einen Beschluss des Ersten Senats vom 18. Oktober 1967³. Es ging darum, dass eine Verordnung nach EG-Recht mit der Verfassungsbeschwerde angefochten wurde. Das Bundesverfassungsgericht erkannte dahin, dass Verordnungen des Rates und der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar angegriffen werden können. Bedenkenswert sind die seinerzeit hierzu angestellten Erwägungen. Das Bundesverfassungsgericht führt vor allem aus, die Verordnungen des Rates und der Kommission seien Akte einer besonderen, durch den Vertrag geschaffenen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten deutlich geschiedenen "supranationalen" öffentlichen Gewalt. Die Organe der EWG übten Hoheitsrechte aus, deren sich die Mitgliedstaaten zu Gunsten der von ihnen gegründeten Gemeinschaft entäußert hätten. Die Gemeinschaft sei selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat. Sie sei eine im Prozess fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art, eine "zwischenstaatliche Einrichtung" im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG, auf die die Bundesrepublik Deutschland - wie die übrigen Mitgliedstaaten - bestimmte Hoheitsrechte "übertragen" habe. Damit sei eine neue öffentliche Gewalt entstanden, die gegenüber der Staatsgewalt der einzelnen Mitglied-

staaten selbständig und unabhängig sei; ihre Akte bräuchten daher von den Mitgliedstaaten weder bestätigt zu werden noch könnten sie von ihnen aufgehoben werden. Der EWG-Vertrag stelle gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft dar. Die von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen ihrer vertragsgemäßen Kompetenzen erlassenen Rechtsvorschriften, das "sekundäre Gemeinschaftsrecht", bilde eine eigene Rechtsordnung, deren Normen weder Völkerrecht noch nationales Recht der Mitgliedstaaten seien. Das Gemeinschaftsrecht und das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten seien "zwei selbständige, voneinander verschiedene Rechtsordnungen"; das vom EWG-Vertrag geschaffene Recht fließe aus einer "autonomen Rechtsquelle".

Innerhalb dieser Rechtsordnung bestehe ein eigenes Rechtssystem. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften "sichere die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung" des EWG-Vertrages. Er überwache insbesondere die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission. ...

Aus der Rechtsnatur der Gemeinschaft folge, dass die von ihren Organen im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassenen hoheitlichen Akte, zu denen die Verordnungen nach Art. 189 Abs. 2 des Vertrages gehörten, nicht Akte

³ 1 BvR 248/63 und 216/67, BVerfGE 22, 293 (295 ff.).

der deutschen öffentlichen Gewalt im Sinne des § 90 BVerfGG seien. Eine unmittelbar gegen solche Akte gerichtete Verfassungsbeschwerde sei daher nicht zulässig.

Sie werden jetzt zunächst verwundert fragen, was hat diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit unserem Problem zu tun? Welcher Zusammenhang besteht zur Akzeptanz von Gemeinschaftsrecht? Das ist nicht ohne Schwierigkeiten zu erkennen, erschließt sich aber bei näherer Betrachtung. Das vom Bundesverfassungsgericht erarbeitete Bild zweier selbständiger voneinander verschiedenen Rechtsordnungen ist zumindest schief. Das Gemeinschaftsrecht tritt in seinem Geltungsbereich an die Stelle der nationalen Rechtsordnung und ersetzt oder verdrängt diese, das ist letztlich eine Frage des Ausdrucks, ändert aber nichts an der Sach- und Rechtslage. Es gibt insoweit kein dem Gemeinschaftsrecht widersprechendes Recht mehr. Für das Problem der Akzeptanz ergibt sich aber, dass schon in dem Bild zweier nebeneinander stehender unabhängiger Rechtsordnungen wesentliche Aufgaben des Rechts nicht zum Tragen kommen können. Das Recht hat neben anderen vor allem die Aufgabe, zu verbinden, Frieden zu stiften und umfassend Rechtssicherheit sowie Vertrauen zu schaffen. Mit der Konstruktion eines Gegensatzes, wie er hier inmitten steht, wird diese Aufgabe und damit die sachgerechte Bestimmung des Standorts des Gemeinschaftsrechts von vornherein verfehlt.

Bedauerlicherweise hat das Bundesverfassungsgericht auf Grund der gegebenen Prozesslage das Spektrum seiner Betrachtung zudem etwas eng gezogen. Es handelte sich im Ausgangsrechtsstreit um ein Verfahren der Verfassungsbeschwerde. Von daher lag sicherlich die Prüfung der Frage nahe, ob ein Akt der "öffentlichen deutschen Gewalt" inmitten stehe. Allerdings ist dieser Frage auch im Verfassungsprozess eine andere vorgelagert.

Bei Rechtsstreitigkeiten, auch verfassungsrechtlicher Art, mit Auslandsberührung stellt sich als erste und ausschlaggebende Frage die nach der internationalen Zuständigkeit, wenn deutsche Gerichte angerufen werden. Es ist den Gerichten einschließlich des Bundesverfassungsgerichts verwehrt, ihre internationale Zuständigkeit auf Grund einer eigenen Entscheidung in Anspruch zu nehmen. Die Übertragung der internationalen Zuständigkeit bedarf einer Entscheidung des Gesetzgebers, weil Gerichten keine Kompetenz-Kompetenz zukommt. Es handelt sich insoweit nicht um eine dogmatische Spielerei; vielmehr sind die Auswirkungen nicht unerheblich. Die Frage nach der internationalen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts hat zwangsläufig zur Folge, dass nicht danach unterschieden wird, ob es sich um den Grundrechts- oder den Kompetenzbereich handelt. Die internationale Zuständigkeit ist unteilbar. Besteht sie, ist sie nicht auf den

Schutz der Grundrechte beschränkt, sondern umfasst auch den Kompetenzbereich. Ist sie hingegen zu verneinen, kann dies auch für den Schutz der Grundrechte keine andere Antwort hervorrufen.

Die Gemeinschaftsverträge schweigen zur internationalen Zuständigkeit der nationalen Gerichte. Das lässt folgende Schlüsse zu: Entweder die vertragschließenden Staaten erachten den Europäischen Gerichtshof für umfassend zuständig und es gibt keine Zuständigkeit nationaler Gerichte bezüglich gemeinschaftsrechtlicher Fragen, oder aber, man hat das Problem übersehen oder ausgeklammert. Das Bundesverfassungsgericht hätte deshalb auf Grund der seinerzeitigen Verfassungsbeschwerden bei Prüfung seiner internationalen Zuständigkeit Anlass gehabt, zu diesem Problem Stellung zu nehmen. Die Verfassungsbeschwerden hätten möglicherweise nicht nur zulässig, sondern auch begründet sein können, weil die Gemeinschafts-Verträge wegen eines empfindlichen Defizits im Rechtsschutz seiner Staatsbürger so von Deutschland nicht hätten abgeschlossen werden dürfen. Die andere denkbare Lösung wäre die gewesen, dass die Verfassungsbeschwerden zulässig, aber unbegründet sind, weil es Deutschland kraft seiner Verfassung nicht verwehrt war, die Gemeinschafts-Verträge so abzuschließen. Die dritte denkbare Lösung wäre gewesen, dass die Verfassungsbeschwerden ebenfalls als unzulässig zu verwerfen waren, weil das Bundesverfassungsgericht mangels internationaler Zuständigkeit nicht

zur Entscheidung berufen war und hiergegen von Verfassungs wegen nichts zu erinnern ist.

Ich verspreche mir von einer genauen Beobachtung des Problemfeldes "Internationale Zuständigkeit" eine Stärkung der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts, weil schon allein durch diese Fragestellung der Gegensatz zwischen Gemeinschaftsrecht und nationaler Rechtsordnung, wie sie in BVerfGE 22, 293 angelegt und in späteren Erkenntnissen bestätigt worden ist, aufgehoben wird.

2. Eine weitere Hebung der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts verspreche ich mir von einem Weg, den das Bundesverfassungsgericht bisher mangels eines geeigneten Streitfalles noch nicht beschreiten konnte, den ich aber mit "Solange III" bezeichnen möchte. Ausgangspunkt meiner Überlegungen hierzu sind Rechtsstreitigkeiten, die zum Bundesverfassungsgericht gebracht worden und zum Teil entschieden sind.

a) Zunächst möchte ich auf den Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Februar 2000⁴ zu sprechen kommen. Der Sachverhalt dürfte Ihnen allen wenigstens ungefähr noch in Erinnerung sein. Ich spitze die Problematik daraufhin zu, weil ich hier den Einstieg für mein Thema sehe:

Es ging im Ausgangsrechtsstreit darum, dass eine Beihilfe in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht gewährt wurde. Die Rückforderung derselben auf Grund des Einschreitens der Kommission wurde zunächst unter Hinweis darauf verweigert, die nach nationalem Verwaltungsverfahrensrecht für Rückforderungen solcher Art vorgesehene Jahresfrist sei verstrichen. Es kam zu einer Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts an den Europäischen Gerichtshof, der sich hiermit - ich nehme vorweg zu Recht - nicht länger aufhielt.

Schon nach nationalem Recht bestand kein Vertrauensschutz und deshalb stellte sich die Frage nach der Jahresfrist nicht; denn wir hatten es mit einem kollusiven Zusammenwirken zwischen der betreffenden Landesregierung und dem Zuwendungsempfänger zu tun. Den Handelnden war bewusst, dass Gemeinschaftsrecht dieser Zuwendung entgegensteht. An einem entsprechenden Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof haben sich beide in der Erwartung nicht beteiligt, obwohl die Möglichkeit dazu eröffnet war, dass man sich nachher auf Vertrauensschutz und Ablauf der Jahresfrist berufen könne. Ich möchte nicht näher darauf eingehen, ob bei diesem unstreitigen Sachverhalt eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof überhaupt angezeigt war und ob der Rechtsstreit nicht hätte schlicht nach nationalem Recht entsprechend auch dem Gemeinschaftsrecht hätte entschieden werden können. Für unsere Frage der Akzeptanz

⁴ 2 BvR 1210/98 - Alcan - WM 2000, 621.

halte ich es für bemerkenswert, dass das Gemeinschaftsrecht erhalten muss, um nicht bestehende Rechtspositionen nach nationalem Recht erst in die Nähe des Greifbaren zu rücken. Im Klartext: Das Gemeinschaftsrecht muss als Vehikel erhalten, um entweder nicht vorhandene Positionen nach nationalem Recht zu behaupten oder aber es wird ins Zwielficht gerückt, wenn solche nicht bestehen, aber auf Grund irgendwelcher diffuser Vorstellungen durchgesetzt werden sollen.

b) Das wird auch anhand des Beschlusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juni 2000⁵ deutlich. Viele aufmerksame oder interessierte Beobachter des Gemeinschaftsrechts und im Besonderen des Verhältnisses von Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht zueinander sahen durch diesen Rechtsstreit den Konfliktfall vorgezeichnet. Ich nenne kurz das Stichwort: Ausbrechender Rechtsakt. Darauf komme ich später zurück. Für mein Thema ist allerdings auch hier bemerkenswert, dass ähnlich wie im Rechtsstreit Alcan die Rechtsposition der Beteiligten des Ausgangsrechtsstreits nach nationalem Verfassungsrecht nicht so gesichert war, wie man vermuten könnte. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben ist zunächst eine Ausprägung der Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes. Darüber hinaus kommen verstärkte Rechtspositionen nur in Betracht, wenn Art. 12 oder Art. 14 Abs. 1 des Grundge-

setzes greifen. Das setzt aber in aller Regel eine öffentlich-rechtliche Gestattung voraus. Die Beteiligten des Ausgangsrechtsstreits im Fall der Bananenmarktordnung konnten auf dergleichen nicht verweisen. Für sie hat nur ihre bisherige Teilhabe am Wirtschaftsleben gestritten. Das würde aber bei genauerer Betrachtung bedeuten, dass in Deutschland heute noch der Handwebstuhl, die mit Kohle betriebene Dampflok und dergleichen mehr im Einsatz wären. Nicht von ungefähr hat es an Feststellungen des vorlegenden Verwaltungsgerichts dazu gefehlt, wie denn die Rechtspositionen der Beteiligten vor nationalem Verfassungsrecht zu sehen seien.

c) Ähnlich verhält es sich mit Rechtsstreitigkeiten betreffend alternativen Energien, kurz Stromeinspeisung, zu garantierten Preisen durch alternative Erzeuger. Zunächst verlief die Argumentation rein national-rechtlich. Angesprochen war die Finanzverfassung. Dann wurde plötzlich die gemeinschaftsrechtliche Karte gespielt dergestalt, dass es sich um eine unzulässige Beihilfe im Sinne des Gemeinschaftsrechts oder um eine gemeinschaftsrechtswidrige Wettbewerbsverzerrung - bezogen auf die Abnahmeverpflichteten - handele. Die gemeinschaftsrechtliche Problematik hat der Europäische Gerichtshof jüngst abschließend entschieden⁶.

⁵ 2 BvL 1/97 - Bananenmarktordnung -, BVerfGE 102, 147.

⁶ Rs. C-379/98, Preussen Elektra AG / Schleswig AG, Urteil vom 13. März 2001.

d) Mit zu diesem Komplex gehören weitere Entscheidungen der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 15. Februar 2001⁷. Es geht um die Verwertung von Musiktiteln durch Gewerbetreibende. Dieses Unternehmen wurde ihnen untersagt, weil die Werke nicht gemeinfrei im Sinne des Urheberrechts seien und deshalb ihre Verwertung nur mit Zustimmung des Rechtsinhabers erfolgen könne. Hintergrund ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit⁸, die der Gesetzgeber im Urheberrechtsgesetz berücksichtigt hat⁹.

Erstaunlich ist insofern vor allem, dass wiederum die Rechtsposition der Verwerter vor dem Hintergrund des nationalen Verfassungsrecht außer Acht gelassen wurde. Es wird hier ebenfalls mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes argumentiert. Diese Rechtspositionen würden durch die Umsetzung entsprechender gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben verletzt. Dem ist aber nicht so: Ich möchte nur ganz kurz darauf verweisen, dass vor der Neuregelung des Urheberrechtsgesetzes Verfassungsbeschwerden der Werkschöpfer mit dem Begehren näher gelegen hätten, ihre gemäß Art. 14 Abs. 1 GG zu schützende Position sei durch ein grundrechtswidriges Unterlassen des deutschen Gesetzgebers verletzt, weil er

⁷ 2 BvR 1319/96 - noch nicht veröffentlicht sowie 2 BvR 470/98 - ebenso nicht veröffentlicht.

⁸ Verbundene Rs. C-92/92 und C-326/92 - Phil Collins u.a. - Slg. 1993 I-5171.

⁹ § 120 Abs. 2 Nr. 2 UrhG, Gesetz vom 23. Juni 1995 (BGBl 1995, I S. 842).

solchen Verwertungen nicht entgegen trete. Ansatz hierfür wäre etwa BVerfGE 31, 229 ff¹⁰.

Wenn Sie die genannten Beispiele noch einmal vor Ihrem geistigen Auge Revue passieren lassen, können Sie unschwer feststellen, dass das Gemeinschaftsrecht hier nicht im Sinne einer Akzeptanz bemüht wird, ganz im Gegenteil. Das Gemeinschaftsrecht wird nur scheinbar angenommen, so im Falle der Stromeinspeisung, hingegen im Falle Alcan und im Falle der Bananenmarktordnung gleichsam als verfassungsrechtsfeindlich. Die eingehende Analyse dieser Rechtsstreitigkeiten führt bei mir zu der Überlegung, ob es nicht angezeigt sein könnte - das wäre dann Solange III -, von vorlegenden Gerichten oder von Verfassungsbeschwerdeführern eine erhöhte Darlegungslast zu verlangen dahingehend, dass zunächst die Rechtsposition nach nationalem Verfassungsrecht sehr substantiiert herausgearbeitet wird, bevor gleichsam im Wege des Umschlags die Verletzung derselben durch Gemeinschaftsrecht und damit letztlich im Einzelfall ein ausbrechender Rechtsakt behauptet wird. Dadurch verspreche ich mir auch eine Anhebung der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts, weil dieses nicht fortwährend gleichsam als "feindliches" Vehikel benützt werden kann.

¹⁰ S. a. BVerfGE 31, 248; 31, 255; 31, 270; 31, 275.

3. Mit dem "ausbrechenden Rechtsakt" habe ich Ihnen schon einen Hinweis auf einen anderen Problembereich gegeben, der nicht akzeptanzfreundlich im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht ist. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 verwiesen¹¹. Allerdings war diese Auffassung des Bundesverfassungsgerichts schon in früheren Entscheidungen skizziert¹². Die maßgebliche Passage möchte ich hier noch einmal wörtlich wieder geben, weil sie doch über das unmittelbare Verhältnis von Europäischem Gerichtshof zum Bundesverfassungsgericht hinaus Beachtung gefunden hat:

"Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zu Grunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der eu-

¹¹ 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155 ff.

¹² Vgl. etwa BVerfGE 58, 1 (30 f.); 75, 223 (235, 242) m.N.

ropäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen."

Aus systematischen Gründen ist die Annahme eines ausbrechenden Rechtsaktes nicht frei von Bedenken. Zunächst muss man davon ausgehen, dass auch andere Vertragspartner vor solchen Fragen stehen. Bricht ein nationales Verfassungsgericht einen Teil aus der Gemeinschaftsrechtsordnung heraus, ist davon nicht nur die Gemeinschaftsrechtsordnung und sind dadurch nicht nur die Organe der Gemeinschaft, zuvörderst Kommission und Europäischer Gerichtshof, berührt, sondern auch alle anderen Vertragspartner. Das Gemeinschaftsrecht ist damit nicht mehr rechtssicher und verlässlich. Es handelt sich sonach bei diesem Instrument nicht um ein vertragsverträgliches, sondern um eines, das auch nicht geeignet ist, die Akzeptanz von Gemeinschaftsrecht zu fördern. Es ist deshalb unabdingbar, nach anderen Lösungsmöglichkeiten zu suchen.

a) Als eine solche erste Lösungsmöglichkeit möchte ich einen Europäischen Gerichtshof für Kompetenzkonflikte vorschlagen. Vorbild ist für mich insoweit der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes. Die Zusammensetzung könnte man sich so vorstellen, dass jeder Vertragspartner ein Mitglied seines Verfassungsgerichts oder der vergleichbaren

Institution entsendet und ein Mitglied des Europäischen Gerichtshofs hinzutritt. Der Europäische Gerichtshof selbst ist nicht in der Lage, eine solche Aufgabe zu übernehmen; denn er ist Gemeinschaftsorgan. Zutreffend gehen sowohl er als auch das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass der Europäische Gerichtshof nur das Gemeinschaftsrecht auslegen darf und damit nicht Fragen des nationalen Rechts, vor allem des nationalen Verfassungsrechts, auch beantworten darf. Vor allem würde er keine Bindungswirkung erzielen. Umgekehrt sieht das Bundesverfassungsgericht das auch so. Nur können beide Institutionen damit nicht den Konfliktfall lösen. Dieser wird auf Grund einer Lücke in den jeweiligen Vertragsfassungen angelegt. Es ist keine Vorsorge für den Kompetenzkonflikt getroffen.

Zudem ist es dem Europäischen Gerichtshof - das meine ich ausdrücklich wohl wollend - verwehrt, auf nationale Sondersituationen Rücksicht zu nehmen; denn die Gemeinschaftsrechtsordnung kann nur dann die zuvor schon beschriebenen Aufgaben des Rechts erfüllen, wenn er ohne solche Rücksichtnahmen die Rechtsordnung gestaltet und das bedingt die autonome Auslegung aus dem Gemeinschaftsrecht heraus. Alles andere würde zu Rechtsunsicherheit und deutlicher noch zu Beliebigkeit führen.

b) Eine weitere Lösungsmöglichkeit kann man darin sehen, dass Kollisionsklauseln anlässlich künftiger Vertragsänderungen vorgesehen werden. Naturgemäß ist die Gestaltung einer solchen Kollisionsklausel schwierig,

weil das Gemeinschaftsrecht auf eine dynamische Entwicklung angelegt ist. Das bedeutet, dass man ein Schiff ins Wasser setzt, aber nicht abzusehen ist, wo es ankommt. Gleichwohl wären auch solche Kollisionsklauseln geeignet, die Akzeptanz zu erhöhen, weil die Ausklammerung des offenkundigen Konflikts bei weitem die schlechtere Lösung ist.

c) Eine weitere Lösungsmöglichkeit sehe ich darin, dass im Falle der Annahme eines "ausbrechenden Rechtsakts" durch das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung verpflichtet wird, in vertragsgemäßer Weise und entsprechend den anerkannten völkerrechtlichen Regelungen auf eine Änderung, Ergänzung und dergleichen der Gemeinschaftsverträge hinzuwirken. Hier wäre ultima ratio die Teilkündigung oder gegebenenfalls die Gesamtkündigung eines solchen Vertrages, wenn eine solche vom Bundesverfassungsgericht aus verfassungsrechtlichen Gründen für erforderlich gehaltene Änderung nicht durchgesetzt werden kann¹³.

4. Eine weitere Denkfigur im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht ist nicht von vornherein auf Akzeptanz angelegt, auch wenn es so auf den ersten Blick scheinen mag. Ich meine hier das "Kooperationsverhältnis"

¹³ Frowein, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Tübingen 1976, 187 ff. (205 f.).

von Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht. Die einschlägige Passage im Maastricht-Urteil lautet:

"Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (Abweichung von BVerfGE 58, 1 <27>). Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung 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 (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>) beschränken kann"¹⁴.

Mein Unbehagen bezüglich dieser Denkfigur hat mehrere Gründe: Gerichte kooperieren nicht. Sie sind verpflichtet, ihre richterliche Gewalt vollen Umfangs auszuüben. Bleiben sie dahinter zurück, stellt sich schon die Frage der Rechtsverweigerung. Des Weiteren gibt es Kooperationsverhältnisse zwischen Gerichten, sie sind aber nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zulässig. Als solche möchte ich hier beispielhaft nennen Art. 100 Abs. 1 GG für die Vorlagepflicht der nationalen Gerichte an das Bundesverfassungsgericht und der nationalen Gerichte an den Europäischen Gerichtshof nach Maßgabe des Art. 234 EGV. Aus meiner Sicht bietet sich die Annahme eines Komplementärverhältnisses zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht eher an. Das bedeutet, dass das Bundesverfassungsgericht immer dann eingreift, wenn es Defizite auf Gemeinschaftsrechtsebene erkennt. Das muss nicht notwendig auf den Grundrechtsbereich beschränkt sein. Die Annahme eines Komplementärverhältnisses eröffnet für das Bundesverfassungsgericht ein sehr breites und außerordentlich differenziertes Spektrum von Eingriffsmöglichkeiten. Zudem unterstreicht es den Letztverantwortungsanspruch eines nationalen Verfassungsgerichts.

Eine solche Konstruktion halte ich nicht für akzeptanzmindernd, sondern für akzeptanzfördernd. Es wäre eine zusätzliche flankierende Maßnahme zu den schon zuvor vorgestellten. Man könnte auf die Annahme eines

¹⁴ BVerfGE 89, 155 (175).

Komplementärverhältnisses allerdings verzichten, wenn es zur Einrichtung eines Europäischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte käme.

5. Meine Überlegungen zur Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts möchte ich mit einigen Bemerkungen zur Europäischen Grundrechtscharta abschließen. Ich halte diese letztlich nicht für akzeptanzfördernd. Gegen diese Grundrechtscharta habe ich schon konstruktive Einwände. Herkömmlich überlegt man sich vor Schaffung eines solchen Regelwerks, welche Bindungen und Verpflichtungen sowie Berechtigungen hiermit verbunden sein sollen. Erst wenn darüber Klarheit geschaffen wurde, kann man sich an die inhaltliche Ausgestaltung begeben. Was die Europäische Grundrechtscharta anbetrifft, habe ich den Eindruck, man hat sich hierüber keine Gedanken gemacht, jedenfalls sind solche Regelungen nicht getroffen worden, sondern man ist sofort an die inhaltliche Ausgestaltung herangetreten.

Das ist darüber hinaus noch aus anderen Gründen misslich. Wir haben eine Teilidentität der Vertragspartner und eine Teilidentität der Regelungsgegenstände. Diese Diskrepanz ergibt sich zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Mehr brauche ich darüber nicht verlauten zu lassen. Man kann sich allerdings unschwer vorstellen, welche Probleme auftreten, wenn etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und der Europäische Gerichtshof in Luxemburg verschiedene Auffassungen da-

zu vertreten, was ein angemessenes gerichtliches Verfahren ist. Von einer etwa überlangen Dauer der Untersuchungshaft ganz abgesehen. Hiergegen lässt sich auch nicht ins Feld führen, bisher sei auf Gemeinschaftsebene keine Zuständigkeit für Strafrecht und den vorgelagerten Bereich eröffnet. Dann muss man fragen, warum solche Bereiche in der Grundrechtscharta geregelt werden, für die die Gemeinschaft überhaupt keine Zuständigkeit hat. Andererseits kann man sich aber unschwer vorstellen, dass etwa im Strafrechtsbereich bei grenzüberschreitenden Delikten (z.B. Handel mit Betäubungsmitteln) sich die Frage nach der Gleichbehandlung sehr schnell stellen kann. Ich möchte Sie nur daran erinnern, welche Probleme wir schon in Deutschland mit der Bestimmung der geringen Menge zum Eigenverbrauch und dergleichen mehr hatten. Wenn nun die ausgeworfenen Strafen oder die Strafraumen in den einzelnen Staaten der Gemeinschaft im Hinblick auf Mitglieder derselben Organisation ganz ungleich ausfallen, dürfte der von mir skizzierte Konfliktfall nicht außerhalb der denkbaren Reichweite liegen.

Die Grundrechtscharta könnte aus meiner Sicht die Neigung, einen Europäischen Gerichtshof für Kompetenzkonflikte einzurichten, eher fördern. Vor dem zuletzt genannten Problemfeld einer teilweisen Überschneidung oder möglichen Kollisionen zwischen Europäischem Gerichtshof für Men-

schenrechte und Europäischem Gerichtshof in Luxemburg könnte man sich sogar noch eine umfassendere Zuständigkeit vorstellen.

Im Übrigen ist die Regelung in Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes nicht nur integrationsfreundlich. Die dortige Regelung bedeutet nicht mehr, aber auch nicht weniger, als die Festlegung der Geschäftsgrundlage für die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland. Das heisst, dass bei einem Absinken des Grundrechtsniveaus der Rückzug aus der Gemeinschaft verfassungsrechtlich zur Pflicht werden kann. Auch vor diesem Hintergrund halte ich die Lösung über einen Europäischen Gerichtshof für Kompetenzkonflikte für vorzugswürdig.

Damit möchte ich meine Überlegungen abschließen und danke Ihnen für Ihre Geduld und Ihre Aufmerksamkeit