

Die Parallelität der Grundrechtsordnungen

Materialien zu einzelnen Themen

1) Zu Thema 3: Das Verhältnis des Grundrechtsschutzes durch die Landesverfassungsgerichte zum Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht¹

In einem Beschluß vom 15. Oktober 1997² zur Zulässigkeit der *landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle der Anwendung des vom Bund erlassenen Prozeßrechts durch die Gerichte des Landes am Maßstab der Grundrechte aus den Landesverfassungen* mußte sich das Bundesverfassungsgericht mit dem anspruchsvollen Thema der doppelten Grundrechtsgewährleistung im Bundesstaat auseinandersetzen. Grundrechte sind in Deutschland nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in einigen Landesverfassungen geregelt. Diese Landesgrundrechte verdanken ihre Existenz der Wahrnehmung der gliedstaatlichen Verfassungsautonomie durch die Länder. Sie stehen mit den Bundesgrundrechten nicht in Zusammenhang. Sie binden nur die Hoheitsträger des Landes bei der Ausübung von Landesstaatsgewalt. Ihre Verletzung kann nicht vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden, in manchen Ländern aber mit einer landesrechtlichen Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht.

Der Einfluß der Landesgrundrechte ist begrenzt, denn sobald sie mit einer Rechtsnorm des Bundes kollidieren, verlieren sie wie alles Landesrecht nach der allgemeinen bundesstaatlichen Kollisionsregel "Bundesrecht bricht Landesrecht" (Art. 31 GG) innerhalb des Anwendungsbereiches der Bundesnorm jede rechtliche Wirkung. Dabei ist es gleich, um welche Art von Rechtsnormen es sich handelt; auch das Verfassungsrecht der Länder muß also gegebenenfalls hinter einem einfachen Bundesgesetz oder sogar bundesrechtlichem Richterrecht zurückstehen. Für die wichtigen Bereiche des Zivilrechts, Strafrechts, Zivilprozeßrechts und Strafprozeßrechts, die allesamt bundesrechtlich geregelt sind (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), spielten die Landesgrundrechte daher bislang praktisch keine Rolle. Allerdings bestimmt das Grundgesetz in einer unglücklich formulierten, in ihrer Bedeutung und Auslegung umstrittenen besonderen Klausel zu den Landesgrundrechten (Art. 142 GG), daß sie jedenfalls insoweit in Kraft bleiben, als sie mit den Bundesgrundrechten³ übereinstimmen. Das bedeutet nicht, daß sie zum Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen würden; der Bundesgesetzgeber hat lediglich die Bundesverfassung zu beachten.⁴ Eben- sowenig dürfen sich die Gerichte in den Ländern unter Berufung auf die Landesgrundrechte über die Rechtsnormen des Bundes hinwegsetzen, denn Art. 142 GG betrifft nur das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesgrundrechten und will ungeachtet seines insofern mißverständlichen Wortlautes nicht etwa den Vorrang des einfachen Bundesrechts vor den Landesgrundrechten beseitigen. Es stellt sich aber die Frage, ob die Landesgerichte bei der *Anwendung* des Bundesrechts, sofern dieses ihnen eigene Entscheidungsspielräume läßt, die Landesgrundrechte zusätzlich zum Bundesrecht zu beachten haben. Damit einher geht die Frage, ob die Landesverfassungsgerichte befugt sind (bzw. nach dem Landesrecht befugt sein können), im Rahmen der bei ihnen anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren zu überprüfen, ob die Landesgrundrechte bei der Anwendung des Bundesrechts durch die Landesgerichte hinreichend beachtet worden sind. Eine vieldiskutierte⁵ Teilfrage davon, nämlich die nach der Überprüfbarkeit der Anwendung des Prozeßrechts, beschäftigte nun das Bundesverfassungsgericht.⁶ Der Hessische Staatsgerichtshof hatte sie in mehre-

¹ Auszug aus: *Schmitz*, Chronik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/tschmitz/ChronBVerfG/Startseite.htm>.

² BVerfGE 96, 345 = *NJW* 1998, 1296 = *Juristenzeitung* (= *JZ*) 1998, 615 = *Deutsches Verwaltungsblatt* (= *DVBl.*) 1998, 390 = *EuGRZ* 1998, 53; siehe dazu auch die Anmerkungen von HAIN, *JZ* 1998, 620 und LANGE, *NJW* 1998, 1278.

³ Art. 142 GG nennt im Wortlaut nur die Grundrechte aus Art. 1 - 18 GG, wird aber im Hinblick auf den Regelungszweck so interpretiert, daß dasselbe auch bei Übereinstimmung mit den anderen grundgesetzlich gewährleisteten Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten (z.B. aus Art. 19 Abs. 4, 101, 103 f. GG) gelten soll; vgl. VON MÜNCH, in: derselbe/Kunig (Herausgeber), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3, 3. Auflage 1996, Art. 142 Randnummer (= Rdnr.) 10 mit weiteren Nachweisen; BVerfGE 22, 267 (271) und jetzt auch BVerfGE 96, 345 (364 f.) mit weiteren Nachweisen.

⁴ Vgl. jetzt BVerfGE 96, 345 (365).

⁵ Siehe die Nachweise bei HAIN, *JZ* 1998, 620 und ZIERLEIN, *Archiv des öffentlichen Rechts* (= *AöR*), Band 120 (1995), 205 (209 f.).

⁶ Das Bundesverfassungsgericht hatte die Frage bisher nicht ausdrücklich entschieden, war aber in zwei älteren Entscheidungen (BVerfGE 22, 267, 270 f.; 36, 342, 368) ohne nähere Begründung davon ausgegangen, daß die

ren Entscheidungen negativ beantwortet.⁷ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen wollte davon abweichen und prüfen, ob ein sächsisches Zivilgericht bei der Anwendung des Zivilprozeßrechts das Recht auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, Art. 78 Abs. 2 Sächsische Verfassung) verletzt hatte. Er holte daher, wie in Art. 100 Abs. 3 GG vorgeschrieben, mit einer Divergenzvorlage⁸ die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein.

Das Bundesverfassungsgericht kam zu folgendem Ergebnis: Das Grundgesetz hindert die Landesverfassungsgerichte nicht daran, die Anwendung des Bundesprozeßrechts (nicht das Prozeßrecht selbst!)⁹ auf ihre Vereinbarkeit mit den Landesgrundrechten zu überprüfen, sofern die Landesgrundrechte den gleichen Inhalt wie die entsprechenden Bundesgrundrechte haben. Dabei muß allerdings die Beschwer des Bürgers ausschließlich auf der Entscheidung eines Gerichtes des Landes - und nicht auch des Bundes - beruhen. Eine Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht kommt danach nicht in Betracht, wenn ein Bundesgericht die Entscheidung des Landesgerichts bestätigt oder durch Zurückweisung unter Bindung an die von ihm aufgestellten Maßstäbe vorgeprägt hat.¹⁰ Außerdem darf der Landesgesetzgeber die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht erst nach Erschöpfung des bundesrechtlich geregelten Rechtsweges zulassen, da erst dann feststeht, daß es zum Schutze der Grundrechte unerlässlich ist, die fachgerichtliche Entscheidung aufzuheben. Die Aufhebung der Entscheidung eines Fachgerichts durch ein Landesverfassungsgericht berührt nämlich die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zur Regelung von Rechts- und Bestandskraft gerichtlicher Entscheidungen. Das Bundesverfassungsgericht sah hier einen "Grenzbereich von Bundes- und Landeskompentenz", in dem für den Landesgesetzgeber nur insoweit Raum bleibt, als seine Regelung zur Erreichung des Zweckes der Landesverfassungsbeschwerde, die Grundrechte effektiv zu schützen, erforderlich ist.¹¹

Was die Geltung der Landesgrundrechte neben dem Bundesrecht betrifft, so unterschied das Bundesverfassungsgericht zwischen einer "prinzipiellen" Geltung, die sich dann ergibt, wenn sich das Landesgrundrecht und das entsprechende Bundesgrundrecht nicht nach Schutzbereich oder Schranken widersprechen (Widerspruchsfreiheit zwischen den Grundrechten), und der Geltung im konkreten Fall. Wenn Art. 142 GG ein Landesgrundrecht "prinzipiell" in Kraft läßt, bedeutet dies nur, daß es nicht schon wegen Unvereinbarkeit mit einem Bundesgrundrecht von vornherein ohne Wirkung ist. Es kann aber immer noch im konkreten Falle nach Art. 31 GG gebrochen werden, weil sein Regelungsgehalt mit einfachem Bundesrecht kollidiert. Eine derartige Kollision ist indessen ausgeschlossen, wenn Bundes- und Landesgrundrecht einen bestimmten Gegenstand in gleichem Sinne und mit gleichem Inhalt regeln. Solchermaßen *inhaltsgleiche Grundrechte* gestalten auch die Rechtslage im konkreten Fall widerspruchsfrei; Art. 31 GG steht dann der Geltung des Landesgrundrechts nicht entgegen.¹²

Das Bundesverfassungsgericht lieferte gleich eine *Prüfungsanleitung* mit, an der sich die Landesverfassungsgerichte bei der Kontrolle der landesgerichtlichen Anwendung von Bundesprozeßrecht orientieren sollen. Danach ist eine mehrstufige Prüfung erforderlich. Zuerst muß festgestellt werden, daß überhaupt eine Verletzung des Landesgrundrechts in Betracht kommt. Dann ist zu untersuchen, ob dieses Landesgrundrecht Prüfungsmaßstab im Landesverfassungsbeschwerdeverfahren ist. Da dafür Inhaltsgleichheit mit einem Bundesgrundrecht im konkreten Fall erforderlich ist, muß zunächst inzidenter geprüft werden, zu welchem Ergebnis die Anwendung des Grundgesetzes im Ausgangsfall führen mußte. Anschließend muß das Landesverfassungsgericht entscheiden, ob das Landesverfassungsrecht zu demselben Ergebnis wie das Grundgesetz führen würde. Bejaht es dies, wird das Gesamtergebnis der Prüfung durch die Rechtslage nach dem Grundgesetz vorgegeben. Verneint es dies, ist die landesverfassungsrechtliche Gewährleistung nicht inhaltsgleich

Landesverfassungsgerichte die zivilprozessualen Entscheidungen der Gerichte des Landes am Maßstab der nach Art. 142, 31 GG geltenden Landesgrundrechte überprüfen dürfen.

⁷ Vgl. etwa Hessischer Staatsgerichtshof, Beschlüsse vom 1.4.1981 (P.St. 928) und 2.9.1982 (P.St. 950); weitere Nachweise - auch zur Praxis der anderen Landesverfassungsgerichte - in BVerfGE 96, 345 (353 f.). Die extreme Gegenposition vertritt der Berliner Verfassungsgerichtshof (NJW 1993, 513, 514; 1993, 515, 517; 1994, 436, 437 f.; 1995, 1344 ff.; DVBl. 1994, 1189 ff.), der eine Überprüfung am Maßstab *aller* inhaltlich übereinstimmenden Landesgrundrechte für zulässig erachtet (kritisch dazu STARCK, JZ 1993, 231 ff.; WILKE, NJW 1993, 887, 888 f.).

⁸ Staatsgerichtshof des Freistaates Sachsen, NJW 1996, 1736.

⁹ Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts liegt die Vorstellung zugrunde, daß sich zwischen Norm (-setzung) und Normanwendung und folglich auch zwischen (unzulässiger) Normenkontrolle und (zulässiger) Normanwendungskontrolle klar unterscheiden läßt, daß es also zumindest in bestimmten Fallgruppen eine *Eigenständigkeit der Normanwendung gegenüber der Norm* gibt, die auch zu einer eigenständigen Verantwortung des Normanwenders für den Schutz der Grundrechte führt, vgl. BVerfGE 96, 345 (366 ff.) sowie die Erläuterungen bei HAIN, JZ 1998, 620 (621 f.).

¹⁰ BVerfGE 96, 345 (363, 371).

¹¹ Vgl. BVerfGE 96, 345 (363, 371 f.).

¹² BVerfGE 96, 345 (365).

und daher kein tauglicher Prüfungsmaßstab. Die landesrechtliche Verfassungsbeschwerde mit der Rüge ihrer Verletzung ist dann unzulässig.¹³

Soweit das Landesverfassungsgericht im Rahmen dieser Prüfung das Grundgesetz auslegen muß, ist es wie jedes andere Staatsorgan an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Will es von ihr abweichen, muß es zuvor mit einer Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG auf eine Änderung der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht selbst hinwirken.¹⁴ Zwar ist es theoretisch frei, das Landesgrundrecht anders auszulegen und damit zu einem anderen Ergebnis zu gelangen, doch ginge das Landesgrundrecht damit automatisch als zulässiger Prüfungsmaßstab verloren. Darin zeigt sich die Problematik des vom Bundesverfassungsgericht gewählten Kriteriums der Inhaltsgleichheit der Grundrechte: Wenn die Landesverfassungsgerichte auch offiziell die Verletzung bestimmter Landesgrundrechte prüfen, so ist die ihnen zugestandene Aufgabe doch der Sache nach nichts anderes als ein verkleideter Schutz der Grundrechte des Grundgesetzes. Die vom Bundesverfassungsgericht betriebene "Parallelisierung" der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Grundrechts-Rechtsprechung¹⁵ bewahrt ein einheitliches Grundrechtsdenken, verengt aber auch die Möglichkeiten einer eigenständigen Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung auf Landesebene. Von einer Stärkung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit kann deswegen letztlich nicht gesprochen werden. Eher schon von einer beabsichtigten Entlastung des Bundesverfassungsgerichts, wie sie in ersten Stellungnahmen in der Literatur als wichtiges Motiv der pragmatisch orientierten Entscheidung vermutet wird.¹⁶ Denn die meisten der Verfassungsbeschwerden, die jetzt vermehrt vor den Landesverfassungsgerichten zu erwarten sind, würden sonst mit großer Wahrscheinlichkeit, gestützt auf das entsprechende Bundesgrundrecht, vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben.

2) Zu Thema 5: Nationaler und europäischer Grundrechtsschutz¹⁷

Zu den bedeutendsten Entscheidungen der letzten Jahre gehört neben dem Urteil zum bundesstaatlichen Finanzausgleich der Beschluß vom 7. Juni 2000 zur *innerstaatlichen Anwendbarkeit der Europäischen Bananenmarktordnung*¹⁸. Er ist nicht lang, was daran liegt, daß er formal nur eine Zulässigkeitsfrage behandelt. In diese ist jedoch eine der meistdiskutierten verfassungsrechtlichen Fragen der neunziger Jahre eingekleidet: ob und unter welchen Voraussetzungen das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte des Grundgesetzes auch gegenüber dem Recht der Europäischen Union durchsetzen muß.

1974 hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner *Solange I-Entscheidung*¹⁹ angekündigt, es werde die Grundrechte gegenüber dem Gemeinschaftsrecht schützen, solange dieses keinen von einem Parlament beschlossenen Grundrechtskatalog enthalte, der dem des Grundgesetzes adäquat sei. Es wollte nicht über das Gemeinschaftsrecht selbst entscheiden, wohl aber über dessen innerstaatliche Anwendbarkeit in der Bundesrepublik. In den folgenden Jahren hatte der Europäische Gerichtshof (= EuGH) seine schon 1969²⁰ begonnene Rechtsprechung zu den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts intensiviert und eine beachtliche Reihe gemeinschaftsrechtlicher Grundrechte herausgearbeitet.²¹ Das Bundesverfassungsgericht hatte darauf 1986 mit seiner *Solange II-Entscheidung*²² reagiert. Es wollte seine Gerichtsbarkeit über die innerstaatliche Anwendung der europäischen Rechtsakte nicht mehr ausüben, solange die Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH, einen wirksamen Schutz der Grundrechte [weiterhin] generell gewährleisteten. Der "Solange"-Vorbehalt wurde damit umgekehrt. Mit dem *Maastricht-Urteil* von 1993²³ hatte das Bundesverfassungsgericht diese Haltung anscheinend relativiert.

¹³ BVerfGE 96, 345 (372 ff.).

¹⁴ BVerfGE 96, 345 (374 f.).

¹⁵ Vgl. HAIN, JZ 1998, 620 (621).

¹⁶ Vgl. insbes. LANGE, NJW 1998, 1278 (1279).

¹⁷ Auszug aus: Schmitz, Chronik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/tschmitz/ChronBVerfG/Startseite.htm>.

¹⁸ BVerfGE 102, 147 = NJW 2000, 3124 = JZ 2000, 1155 = EuGRZ 2000, 328; siehe dazu auch die Anmerkungen von CLASSEN, JZ 2000, 1157; EMMERICH-FRISCHE/LINDNER, BayVBl. 2000, 754; MAYER, EuZW 2000, 685.

¹⁹ BVerfGE 37, 271 (277 ff.).

²⁰ Siehe EuGH, Urteil vom 12.11.1969, Rechtssache 29/69, Stauder, Sammlung 1969, 419.

²¹ Siehe die Darstellungen in BVerfGE 73, 339 (379 ff.) sowie bei STREINZ, *Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1989, S. 53 ff.; später auch CHWOLIK-LANFERMANN, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Union*, 1994, S. 47 ff.; siehe jetzt die Auflistung der bisher anerkannten Grundrechte bei MÜLLER-GRAFF, *Integration* 2000, 34 (40). Eine der wichtigsten Entscheidungen, EuGH, Urteil vom 14.5.1974, Rechtssache 4/73, Nold, Sammlung 1974, 491, erging zwei Wochen vor der Solange I-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

²² BVerfGE 73, 339 (366 ff.); vorbereitend bereits 1979 BVerfGE 52, 187.

²³ BVerfGE 89, 155 (174 f. und Leitsatz 7) = NJW 1993, 3047 = JZ 1993, 1100; siehe dazu bereits die Chronik von PÜTTNER zur Entwicklung des deutschen Verfassungsrechts 1993, ERPL/REDP, Vol. 7 (1995), Nr. 1; von den zahlreichen Besprechungen etwa GÖTZ, JZ 1993, 1081; LENZ, NJW 1993, 3038; TOMUSCHAT, EuGRZ 1993, 489; EVER-

Es hatte auffällig betont, es selbst gewährleiste durch seine Zuständigkeit, "daß ein wirksamer Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sichergestellt und dieser dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt." Es wollte nunmehr seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in einem "Kooperationsverhältnis" zum Europäischen Gerichtshof ausüben, in dem der EuGH den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gemeinschaftsgebiet garantiere und das Bundesverfassungsgericht sich auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards in Deutschland beschränke.

Der auf Vorüberlegungen des Berichterstatters KIRCHHOF²⁴ zurückgehende Begriff des "Kooperationsverhältnisses" wurde in der Lehre ausgiebig diskutiert.²⁵ Ganz überwiegend verstand man ihn als eine an den Europäischen Gerichtshof gerichtete Drohung, allen Rechtsakten der Gemeinschaft, die sich nicht in einem Mindestmaß den deutschen Vorstellungen vom Grundrechtsschutz anpassen, unabhängig von ihrer Beurteilung durch den EuGH den Gehorsam zu verweigern. Verfahrensrechtlich kämen dafür - nach Durchführung des Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH - die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) und die konkrete Normenkontrolle auf Richtervorlage (Art. 100 Abs. 1 GG) in Betracht. Weil die Rechtsakte der Gemeinschaften einer anderen Rechtsordnung entstammen und damit nicht der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts unterliegen, stellte sich allerdings die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Verfahren überhaupt zulässig sind.²⁶ Unmittelbar kann sich die Prüfung nur auf die innerstaatlichen Maßnahmen beziehen, welche die europäischen Rechtsakte auf dem Gebiet der Bundesrepublik umsetzen. Doch die sind wiederum an das Gemeinschaftsrecht gebunden, dessen Vorrang nach der Rechtsprechung des EuGH auch gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht gilt.²⁷ Zahlreiche Abhandlungen versuchten während der neunziger Jahre, dem Begriff des "Kooperationsverhältnisses" Konturen zu geben. Bedingt durch die Vielzahl möglicher Anknüpfungspunkte im Maastricht-Urteil ("wirksamer Schutz ... generell sichergestellt", "unabdingbar gebotener Grundrechtsschutz", "im wesentlichen gleich zu achten", "Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt", "generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards" etc.) entwickelten sie recht unterschiedliche Vorstellungen zu der Toleranzschwelle, jenseits derer das Bundesverfassungsgericht einschreiten soll.²⁸

Mit der Einführung der Gemeinsamen Marktordnung für Bananen (Verordnung 404/93/EWG) und einer späteren Verschärfung (durch Verordnung 478/95/EG) wurde die Frage Mitte der neunziger Jahre aktuell. Die europäischen Regelungen trafen einige deutsche Bananenimporteure außerordentlich hart. Ihre Geschäfte waren traditionell auf den Bananenimport aus den mittel- und südamerikanischen Ländern ausgerichtet. Dieser wurde aber, um andere Exportländer zu bevorteilen, durch einen hohen Zollsatz, niedrige Zollkontingente und andere Einfuhrhemmnisse massiv behindert. Da aufgrund marktbedingter Umstände ein kurzfristiges Ausweichen der Importeure auf andere Lieferanten nicht möglich war, bedrohte die neue Marktordnung ihre wirtschaftliche Existenz. Dennoch beurteilte der Europäische Gerichtshof die Verordnung 404/93/EWG als rechtmäßig, wobei er für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsfreiheit großzügige Maßstäbe zugrundelegte.²⁹ Einige Autoren³⁰ und schließlich auch das Verwaltungsgericht

LING, *Integration* 1994, 165; FROWEIN, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 54 (1994), 1; HOBE, *German Yearbook of International Law* 37 (1994), 113; H. P. IPSEN, *Europarecht (= EuR)* 1994, 1; MEESSEN, *NJW* 1994, 549; SCHRÖDER, *DVBl.* 1994, 316; ZULEEG, *JZ* 1994, 1; FROMONT, *JZ* 1995, 800; WEILER, in: Duetter/Schwarze (Herausgeber), *Festschrift für Ulrich Everling*, Band 2, 1995, S. 1651 ff. = *Harvard Jean Monnet Working Papers* 6 und 7/1995, www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers95.html.

²⁴ Vgl. KIRCHHOF, *JZ* 1989, 453 (454); derselbe, in: Isensee/Kirchhof (Herausgeber), *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII, 1992, § 183 Rdnr. 66.

²⁵ Vgl. statt vieler nur GERSDORF, *DVBl.* 1994, 675; HEINTZEN, *AöR* 119 (1994), 564; SCHNEIDER, *AöR* 119 (1994), 295; TIETJE, *JuS* 1994, 197; WITTKOWSKI, *BayVBl.* 1994, 359; CREMER, *Der Staat* 34 (1995), 268; FRENZ, *Der Staat* 34 (1995), 586; HORN, *DVBl.* 1995, 88; EVERLING, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (Herausgeber), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, 1995, S. 57 ff.; E. KLEIN, ebenda, S. 271 ff.; STREINZ, in: Ipsen/Rengeling/Mössner/Weber (Herausgeber), *Verfassungsrecht im Wandel (Festschrift Carl Heymanns Verlag II)*, 1995, S. 663 ff.; HUBER, *Recht der europäischen Integration*, 1996, § 12 Rdnr. 4 ff.; ZUCK/LENZ, *NJW* 1997, 1193; SANDNER, *DVBl.* 1998, 262; CASPAR, *DÖV* 2000, 349.

²⁶ Siehe dazu jetzt OST, *NVwZ* 2001, 399.

²⁷ Vgl. bereits EuGH, Urteil vom 17.12.1970, Rechtssache 11/70, Intern. Handelsgesellschaft, Sammlung 1970, 1125.

²⁸ Siehe die Nachweise in Fußnote 25. ISENSEE, in: Burmeister (Herausgeber), *Verfassungsstaatlichkeit (Festschrift für STERN)*, 1997, S. 1239 (1260) wollte sogar eine "Rechtsfigur der supranationalen Schutzpflicht" einführen.

²⁹ Siehe EuGH, Urteil vom 5.10.1994, Rechtssache C-280/93, Bundesrepublik Deutschland/Rat, Sammlung 1994, I-4973, insbes. Nr. 88 ff., sowie daran anknüpfend das Urteil vom 9.11.1995, Rechtssache C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, Sammlung 1995, I-3799. In einseitiger Betonung des "weiten Ermessens" des Gemeinschaftsgesetzgebers verlangte der EuGH lediglich, daß die Regelung nicht "offensichtlich ungeeignet" sei. Damit beschränkte er den Grundrechtsschutz in seiner Reichweite - und damit in seiner tatsächlichen freiheitssichernden Wirkung - auf einen bloßen Minimalschutz.

Frankfurt³¹ sahen darin eine so weitgehende Zurückdrängung der Grundrechte, daß sie ein Einschreiten des Bundesverfassungsgerichts zum Schutze der unabdingbaren Grundrechtsstandards in Deutschland für erforderlich hielten. Erst nach dem Vorlagebeschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurts kam der EuGH den deutschen Bedenken insofern entgegen, als er in einem anderen Verfahren über den Weg einer grundrechtskonformen Auslegung der Bananenmarktordnung eine Berücksichtigung von Härtefällen ermöglichte.³² Die allgemeine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht wurde jetzt mit Spannung erwartet.

Sie fiel deutlicher aus, als allgemein erwarten worden war. Das Bundesverfassungsgericht gab zunächst einen kleinen Aufriß über die Entwicklung seiner Rechtsprechung und interpretierte dann selbst das *Maastricht-Urteil* - und zwar dahingehend, daß damit *keine Abkehr von der Linie der Solange II-Entscheidung* verbunden sei.³³ Diese Interpretation war vertretbar aber nicht naheliegend, denn schließlich hatte das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil erklärt, daß es seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland [wieder] ausüben werde, wenn auch nur in einem "Kooperationsverhältnis".³⁴ Der Wortlaut der Passage ("übt ... aus") war eindeutig und vom Verwaltungsgericht Frankfurt auch so aufgefaßt worden. Zudem hatte das Bundesverfassungsgericht sowohl auf die Solange II- als auch auf die Solange I-Entscheidung Bezug genommen.³⁵ Im übrigen hatten spätere Äußerungen des damaligen Berichterstatters KIRCHHOF die Interpretation im Sinne einer harten Linie gegenüber dem EuGH gestützt.³⁶ Man hätte das Maastricht-Urteil also durchaus mit der herrschenden Meinung in der Literatur anders verstehen können. Für die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts spricht allerdings die von ihm angeführte³⁷ Tatsache, daß die einschlägigen Fragen auch dort im Abschnitt über die Zulässigkeit und nicht bei der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde behandelt worden waren. Man könnte dies indessen wiederum dem Umstand zuschreiben, daß das Gericht damals nur mit der Möglichkeit einer Intervention drohen wollte.

Das Bundesverfassungsgericht knüpfte jetzt sowohl an die Solange II- als auch die Maastricht-Entscheidung an. Um Kontinuität bemüht, war es wie dargelegt bereit, etwaige Unterschiede zu negieren. Man kann die Entscheidung zur Bananenmarktordnung als eine Fortführung der Maastricht-Rechtsprechung unter Ausräumung von Mißverständnissen deuten. Näher liegt es aber aus den oben genannten Gründen, von einer *verdeckten Korrektur der Maastricht-Rechtsprechung* auszugehen. Dafür spricht auch, daß das Bundesverfassungsgericht nicht näher auf den Begriff des "Kooperationsverhältnisses" einging, der doch im Maastricht-Urteil und in der daran anschließenden Debatte im Mittelpunkt gestanden hatte. Dem Anschein nach wird diese Rechtsfigur, in die Teile der Literatur große Erwartungen gesetzt hatten, nicht mehr weiterverfolgt. Stattdessen stützte sich das Gericht jetzt ergänzend auf Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, was nahelag aber letztlich nicht weiterführen konnte. Diese erst 1992 in Reaktion auf die Solange-Rechtsprechung eingefügte Norm knüpft die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Union an die Bedingung, daß die Union "einem diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet". Das damit angesprochene Mindestniveau bildet auch die Schwelle für das Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht versuchte aber nicht, diese Schwelle näher zu bestimmen. Es begnügte sich vielmehr mit der Formel aus dem Solange II-Beschluß, daß es genüge, wenn 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."³⁸ Diese Formel wirft, wie die kursiv gedruckten Elemente erkennen lassen, eine Reihe schwieriger Fragen auf. (Zum Beispiel: Reicht ein genereller wirksamer Grundrechtsschutz oder müssen alle Arten von Grundrechten generell geschützt sein? Muß der Wesensgehalt der Grundrechte generell oder generell der Wesensgehalt jedes Grundrechts gewährleistet sein?) Diese Fragen bleiben aber vorerst ungeklärt. Die Bedeutung der

³⁰ Siehe insbesondere HUBER, *EuZW* 1997, 517 (521); wohl auch STEIN, *EuZW* 1998, 261 (262, 264); ferner RUPP, *JZ* 1998, 213 ff. (für Einschreiten wegen GATT-Verstoß); anderer Ansicht zum Beispiel CLASSEN, *JZ* 1997, 454 ff.; WEBER, *EuZW* 1997, 165 ff.; ZULEEG, *NJW* 1997, 1201 ff.; PERNICE, in: Dreier (Herausgeber), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 2, 1998, Art. 23 Rdnr. 79; SANDER, www.jura.uni-tuebingen.de/nettesheim/publikationen/sander_verhaeltnis_eugh.pdf, S. 17. Auch viele der Autoren, die ein Einschreiten des Bundesverfassungsgerichts ablehnten, kritisierten allerdings das niedrige Schutzniveau in der Rechtsprechung des EuGH.

³¹ Verwaltungsgericht Frankfurt, *EuZW* 1997, 182; Leitsätze auch in *NJW* 1997, 1256.

³² EuGH, Urteil vom 26.11.1996, Rechtssache C-68/95, Port, Sammlung 1996, I-6065.

³³ BVerfGE 102, 147 (161 ff.).

³⁴ BVerfGE 89, 155 (175 und Leitsatz 7).

³⁵ Vgl. BVerfGE 89, 155 (174).

³⁶ Vgl. etwa KIRCHHOF, in: Hommelhoff/Kirchhof (Herausgeber), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994, S. 11 (21); derselbe, *EuGRZ* 1994, 16 (36).

³⁷ Vgl. BVerfGE 102, 147 (165).

³⁸ BVerfGE 102, 147 (164), kursive Hervorhebungen vom Verfasser (T.S.); wörtlich identisch mit BVerfGE 73, 339 (Solange II), Leitsatz 2.

Entscheidung zur Bananenmarktordnung liegt in erster Linie in der *vorbehaltlosen Rückbesinnung auf Solange II*.

In einer Hinsicht verschaffte sie allerdings Klarheit: Das Bundesverfassungsgericht gab deutlich zu verstehen, daß es erst dann intervenieren wird, wenn der Entwicklungsstand des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union *allgemein* wieder *unter den unabdingbaren Mindeststandard* abgesunken ist, den er nach der Solange II-Entscheidung schon in den achtziger Jahren erreicht hatte.³⁹ Das ist angesichts der Fortentwicklung der Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der Verankerung des Grundrechtsschutzes im Primärrecht (vgl. Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag) und der Proklamation einer Grundrechtecharta, die jetzt in den europäischen Verfassungsvertrag aufgenommen wird, nicht ernsthaft zu befürchten. Vereinzelt Mißachtungen der Menschenrechte können danach aber, auch wenn sie schwerwiegend sind, eine Verfassungsbeschwerde oder Normenkontrolle nicht eröffnen. Gleiches gilt für die Vernachlässigung, auch schwerwiegende Vernachlässigung, einzelner Grundrechte. Damit führte hier auch die massive Beeinträchtigung der Berufsfreiheit der deutschen Bananenimporteure durch die existenzbedrohende Behinderung des Importes von Drittlandbananen nicht zu einer Überprüfung der Bananenmarktordnung durch das Bundesverfassungsgericht. Beschwerdeführer und vorlegende Gerichte müssen im übrigen eingehend darlegen, daß der gemeinschaftsrechtliche unter den unabdingbaren Grundrechtsstandard abgesunken sei. Anderenfalls ist ihr Antrag unzulässig.⁴⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat den Bananenmarktfall nicht zum Anlaß genommen, ausgiebig auf die schwierigen Fragen eines nationalen Auffang-Grundrechtsschutzes einzugehen. Es hat vielmehr das Vertrauen in die europäische Rechtsordnung, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH, in den Vordergrund gestellt. Es hat kein "Kooperationsverhältnis" zu konstruieren versucht, das auf eine nationalverfassungsgerichtliche Letztkontrolle in der Tradition etatistischen Denkens hinausliefe. Und es hat dafür auch keinen Anknüpfungspunkt mehr geliefert. Ein Teil der deutschen Staatsrechtslehre wird jetzt umdenken müssen. Die Entscheidung setzt damit aber auch auf die kritische Auseinandersetzung mit der EuGH-Rechtsprechung in der Europarechtslehre. Deren Beitrag wird sich mit fortschreitender Integration immer stärker darauf konzentrieren müssen, nicht nur das Erreichte darzustellen und die Fortschritte zu loben sondern auch mit Nachdruck auf die Beseitigung der Schwachstellen zu drängen. Dazu dürfte auch die Forderung nach einer strengeren Anwendung der Grundrechtsschranken in der Praxis gehören. An den Grundrechtsschutz in einem staatsähnlichen Integrationsverband mit ausgedehnter hoheitlicher Tätigkeit sind keine geringeren Anforderungen zu stellen als an den Grundrechtsschutz in einem Staat. Um dies zu begründen, bedarf es nicht des Rückgriffs auf das Grundgesetz.

Die Verfassungsgerichte anderer EU-Mitgliedstaaten haben die Skepsis des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof im übrigen überwiegend nicht geteilt.⁴¹ Zwar hatte schon vor der Solange I-Entscheidung der italienische *Corte costituzionale* in seiner Entscheidung *Frontini Franco*⁴² darauf hingewiesen, daß er jedenfalls den Kerngehalt der Grundrechte durch Prüfung der fortdauernden (!) Vereinbarkeit der Gründungsverträge mit den grundlegenden Prinzipien der italienischen Verfassung schützen wolle. Er hatte allerdings - auch in späteren Entscheidungen - deutlich darauf hingewiesen, daß er einen Konflikt dieser Art für höchst unwahrscheinlich halte. Der französische *Conseil constitutionnel* hatte 1992 in seiner Entscheidung *Maastricht I* anders als das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil mit knapper Begründung festgestellt, daß ein ausreichender Grundrechtsschutz in der Europäischen Union durch Art. F II (heute 6 II) EUV gewährleistet sei. In seiner Entscheidung *Economie numérique* vom 10. Juni 2004⁴³ geht er deutlich auf Distanz zur Linie des deutschen Maastricht-Urteils. Danach ist die innerstaatliche Umsetzung der EG-Richtlinien wegen der Verfassungsbestimmungen zur Beteiligung an der europäischen Integration (hier: Art. 88-1 der französischen Verfassung von 1958) nicht nur europarechtlich sondern auch *verfassungsrechtlich* geboten; Ausnahmen müßten ggf. ausdrücklich in der Verfassung verankert werden. Ohne einen solchen ausdrücklichen Vorbehalt in der Verfassung ist die

³⁹ Vgl. BVerfGE 102, 147 (164).

⁴⁰ BVerfGE 102, 147 (164). Das Bundesverfassungsgericht forderte sogar eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und Gemeinschaftsebene in der Art und Weise, wie es sie selbst in seiner Solange II-Entscheidung (BVerfGE 73, 339, 378 - 381) geleistet hatte. In dieser Schärfe kann das allerdings kaum ernst gemeint sein: Eine geradezu wissenschaftliche Aufarbeitung und Bewertung der Grundrechtsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes über einen längeren Zeitraum wird man zumindest dem Bürger als Antragsteller im Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht abverlangen können.

⁴¹ Siehe dazu ausführlich die Übersicht "Verfassungsrechtsprechung in den Mitgliedstaaten zur Beteiligung an der Integration" aus dem Webangebot "Rechtsprechung zur europäischen Integration", www.jura.uni-goettingen.de/schmitz/Lehre/Europa-Rechtsprechung.htm.

⁴² Corte costituzionale, Sent. 183/73, Frontini Franco, EuR 1974, 225.

⁴³ Conseil constitutionnel, 2004-496 DC, Economie numérique, www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004496/index.htm.

Kontrolle der Wahrung der Grundrechte durch EG-Richtlinien nach dieser Entscheidung ebenso wie die Kontrolle der Wahrung der Kompetenzordnung allein Aufgabe der Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter www.jura.uni-goettingen.de/schmitz. Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich außerhalb der Veranstaltungen im Verfügungsgebäude, Zimmer 208 (Tel. 39-46.37, E-mail tschmit1@gwdg.de) erreichbar.

(Datei: Materialien zu einzelnen Themen)