

Wer schützt die Grundrechte in der Europäischen Union?

Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Nichtigkeitserklärung des Europäischen Haftbefehlsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht

Heinrich Pehle

Das deutsche Gesetz zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für nichtig erklärt. Dem Schutz der durch die Verfassung garantierten Grundrechte wurde damit Genüge getan, der ebenfalls durch das Grundgesetz geforderten „Europatreue“ jedoch gleichzeitig ein Bärendienst erwiesen. Das Urteil vom Juli 2005 gibt deshalb Anlass, das Verhältnis von BVerfG und Europäischem Gerichtshof (EuGH) in Bezug auf den Grundrechtsschutz grundsätzlich zu überdenken.



Prof. Dr. Heinrich Pehle, Institut für Politikwissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg

1. Einleitung

Am 14.6.1985 schlossen die Regierungen der Benelux-Staaten, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland das Schengener Abkommen, welches den Abbau der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen vorsah. Damit wurde ein längerfristiger Prozess in Gang gesetzt, dessen Resultat in der Entwicklung der „Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union (EU) von begrenzter zwischenstaatlicher Zusammenarbeit zu einem umfassenden politischen, rechtlichen und institutionellen Integrationsprojekt“ (Monar 2003:237) bestand. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde dieses Projekt – basierend auf den Ergebnissen des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999 – programmatisch dahingehend beschrieben, dass sich die Europäische Union zum Ziel setzte, einen *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR)* aufzubauen. Betrachtet man den gültigen EU-Vertrag in der Fassung des am 1. März 2003 in Kraft getretenen Vertrages von Nizza, so gilt noch immer, dass der *RFSR* als ein „großzügiges begriffliches Gefäß [...] mit einer recht heterogenen Mischung innen- und justizpolitischer Einzelziele“ erscheint, innerhalb dessen das „Handlungsziel innere Sicherheit“ allerdings von vornherein dominierte (Monar 2003: 237; 251).

Das von Monar hier noch allgemein diagnostizierte, potenzielle Ungleichgewicht der innen- und rechtspolitischen Einzelziele zugunsten des Sicherheitsdenkens erhielt weiteren Vorschub durch die Tatsache, dass sich die EU in Reaktion auf die Attentate vom 11. September 2001 dazu verstand, eine verstärkte Bekämpfung des Terrorismus auf ihre Fahnen zu schreiben. Verschiedene Rechtsakte, die seit dem Jahr 2002 von der EU angenommen wurden, legen Zeugnis ab von der, wie liberale Kritiker meinen, „enormen Verführungskraft, die gegenwärtig Konzepte zur Strafrechtsausdehnung und Strafrechtsverschärfung auch auf die europäische Politik ausüben“ (Schünemann 2004:392). Zu diesen sicherheitspolitischen Rechtsakten gehört auch der *Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl*¹, der von der Bundesrepublik Deutschland im Form des so genannten Europäischen Haftbefehlsgesetzes umgesetzt wurde. Dieses Gesetz, das am 21. Juli 2004 in Kraft trat, wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) durch das Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 für nichtig erklärt, weil es gegen Artikel 16 Absatz 2 Grundgesetz – das so genannte Auslieferungsverbot – und die in Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz kodifizierte Rechtswegegarantie verstoße.²

Es gibt ja noch die Richter in Karlsruhe

Der wohl prominenteste Kritiker des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl unter den deutschen Rechtswissenschaftlern, der Münchner Strafrechtsprofessor Bernd Schünemann (2003:189), hatte schon vor Inkrafttreten des deutschen Transformationsgesetzes mit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gedroht: „Il y a des juges à Karlsruhe“ (Es gibt ja noch die Richter in Karlsruhe). Selbst konnte Schünemann die deutschen Verfassungswächter natürlich nicht ins Spiel bringen, denn das Grundgesetz kennt keine Popularklage, die ohne persönliche Betroffenheit durch einen Akt der öffentlichen Gewalt eingelegt werden könnte. Persönlich betroffen war allerdings der deutsche Staatsbürger Mamoun Darkazanli. Er sollte im November 2004 auf Basis des Europäischen Haftbefehls an die spanischen Strafverfolgungsbehörden ausgeliefert werden, weil er im Verdacht stand, eine ausländische terroristische Vereinigung unterstützt zu haben. Auf Antrag seiner Rechtsanwälte stoppte das Bundesverfassungsgericht seine Auslieferung zunächst im Wege einer einstweiligen Anordnung. Im Juli 2005 zeigte das eigentliche Urteil der Karlsruher Richter sodann, dass Schünemann offenbar mit guten Gründen prognostiziert hatte, dass eine Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl in deutsches Recht verfassungswidrig sei und deshalb für nichtig zu erklären wäre.

Angesichts des dargelegten Hintergrundes verfolgt dieser Beitrag mehr als nur das Ziel, die Gründe für die nach Ansicht der Karlsruher Richter mangelnde Verfassungskonformität des deutschen Gesetzes zur Umsetzung des Europäischen Haftbefehls darzulegen. Das eigentliche Interesse richtet sich auf ein grundsätzlicheres Problem. Es lässt sich beschreiben als die vor langem schon begonnene, noch immer andauernde und konfliktreiche Suche nach der Instanz, die berufen ist, die durch das deutsche Grundgesetz garantierten Grundrechte auch und gerade angesichts der fortschreitenden europäischen Integration wirksam zu schützen. Wo sind sie zu finden, die Wächter über die Grundrechte: In Karlsruhe oder in Luxemburg? Gibt es diesbezüglich tatsächlich Konflikte zwischen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Bundesverfassungsgericht und wenn ja, welche Bedeutung kommt dem Karlsruher Urteil zum Eu-

europäischen Haftbefehlsgesetz diesbezüglich zu? Ist ein effektiver Grundrechtsschutz mit dem Fortschreiten der europäischen Integration überhaupt noch vereinbar oder fällt er der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Artikel 1 EU-Vertrag) zum Opfer? Um diese Fragen zumindest ansatzweise beantworten zu können, bedarf es zunächst einer kurzen Skizze der bisherigen Problemgenese.

Ist ein effektiver Grundrechtsschutz mit dem Fortschreiten der europäischen Integration überhaupt noch vereinbar?

2. Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof: Partner oder Gegner?

Grundsätzlich ist es auf zweierlei Weise möglich, „Karlsruhe“ unmittelbar mit dem europäischen Recht zu befassen: Entweder auf dem Wege einer Verfassungsbeschwerde, mit welcher die Verletzung eines Grundrechts durch europäisches Recht bzw. dessen Umsetzung oder Anwendung moniert wird – zuletzt so geschehen eben bei der Prüfung des Europäischen Haftbefehlsgesetzes –, oder auf dem Wege einer konkreten Normenkontrolle, einer Richtervorlage also, welche die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit europäischen Rechts erbittet. Zwar wird innerhalb der Rechtswissenschaft nicht bestritten, dass Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen im Wege der genannten Verfahrensarten vor das Verfassungsgericht gebracht werden können und dass auf diesem Umweg grundsätzlich auch die Inhalte der jeweiligen Verträge der gerichtlichen Überprüfung zugänglich werden. In Bezug auf das sogenannte *primäre Gemeinschaftsrecht*, also die Gründungsverträge und deren Ergänzung oder Novellierung, die ja ebenfalls völkerrechtlichen Charakter haben, ergibt sich allerdings ein gravierendes Problem. Über die Auslegung des EG-Vertrages entscheidet nämlich nach Artikel 234 eben dieses Vertrages der Europäische Gerichtshof (ausführlicher hierzu und zum Folgenden Sturm/Pehle 2005: 131-151).

Der genannte Artikel erlaubt den nationalen Gerichten, diesbezügliche Fragen dem EuGH zur sogenannten „Vorabentscheidung“ vorzulegen. Wenn die Entscheidung eines nationalen Gerichts mit Mitteln des nationalen Rechts nicht mehr angefochten werden kann, wandelt sich diese Kann- zu einer Muss-Bestimmung. Mit anderen Worten: Auch das BVerfG ist dieser Vorlagepflicht, mit der eine Bindung an die Entscheidungen des EuGH einhergeht, explizit unterworfen; eine eigenständige Verwerfungskompetenz gegenüber Rechtsakten von EG-Organen kommt ihm also nicht zu. Es ist der EuGH, dem durch den EG-Vertrag die Kompetenz zugewiesen wird, über die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit einer gemeinschaftlichen zu entscheiden. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Zuständigkeit für nationale Normenkontrollen in diesen Fällen auf das supranationale Gericht überführt worden ist. Diese Kollision von Zuständigkeiten ist rechtsdogmatisch bislang noch nicht vollständig bewältigt worden. Unter der Bedingung, dass die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit des EuGH in einer formellen Erklärung ausdrücklich anerkennen, bezieht sie sich seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages auch auf das Recht der Europäischen Union. Die Bundesrepublik Deutschland hat eine solche Erklä-

rung nach Artikel 35 EU-Vertrag abgegeben, weshalb die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde gegen das Europäische Haftbefehlsgesetz ausdrücklich darauf verwies, dass diesbezüglich auch hier die Zuständigkeit des EuGH „innerstaatlich verbindlich geworden“ sei (BVerfGE 2005: Rdnr. 40).

Den im Vertragswerk angelegten Vorrang europäischen Rechts und europäischer Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings lange nicht erkannt. Nur deshalb konnte es zum so genannten „Solange I-Beschluss“ vom 29. Mai 1974 kommen. Damals verhandelte das Bundesverfassungsgericht eine Richtervorlage zu einer EWG-Verordnung. In seinem Beschluss führte das Gericht aus, dass nicht nur das nationale Recht, sondern auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Form von Richtlinien und Verordnungen seiner Kontrolle unterworfen sei, und zwar „solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen vom Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist“ (BVerfGE 37: 271 (285)).

Nachdem der EuGH seine Grundrechtsjudikatur in den Folgejahren allerdings ausbaute und verfestigte, nahm das Bundesverfassungsgericht seinen im Solange I-Beschluss formulierten Anspruch auf eine regelmäßige Kontrolle des Gemeinschaftsrechts auf seine Vereinbarkeit mit den deutschen Grundrechten zurück. Bekannt geworden ist diese Entscheidung als „Solange II-Beschluss“. Er wurde am 26. Oktober 1986 verkündet. Das Gericht werde – so hieß es dort – „solange die EG, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH, einen wirksamen Schutz der Grundrechte generell gewährleisten [...], seine Gerichtsbarkeit im Bereich des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts [...] nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab des Grundgesetzes überprüfen“ (BVerfGE 73: 339 (340)).

Dass damit jedoch kein völliger Rückzug des Bundesverfassungsgerichts aus der Prüfung europäischen Rechts gemeint war, machte Paul Kirchhof, seit 1987 als Richter am Bundesverfassungsgericht regelmäßig als Berichterstatter in europarechtlichen Fragen tätig, alsbald deutlich. Das Bundesverfassungsgericht habe sich, so schrieb er, lediglich unter „prozessualer Zuweisung von Verantwortlichkeit“ an den EuGH „von der Ausübung des Richteramtes zur Zeit“ zurückgezogen (Kirchhof 1989: 454). Der Anspruch, Handlungen der EU-Organe direkt überprüfen zu können, wurde nach „Solange II“ also zwar nicht mehr in die Praxis umgesetzt, im Prinzip aber aufrecht erhalten (Kämmerer 2000: 45). Manifest wurde er im Urteil des Verfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in welchem der Zweite Senat den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärte.

Obwohl das Gericht den Vertrag über die Europäische Union im Wege einer verfassungskonformen Interpretation vom Verdacht der Grundgesetzwidrigkeit freisprach, hat das Maastricht-Urteil wie kaum eine andere der Karlsruher Entscheidungen massive Schelte erfahren. Die Fülle der seinerzeitigen Einzelkritiken hatte einen gemeinsamen Nenner. Übereinstimmend wurde nämlich beklagt, dass das Gericht seinen in „Solange II“ fixierten, temporären Rückzug von der Ausübung des Richteramtes bei etwaigen Kollisionen europäischen

Rechts mit dem Grundgesetz ohne Not beendet habe, indem es sich zum Wächter über die Einhaltung des europäischen Integrationsprogramms erklärte.



Der Zweite Senat
des Bundes-
verfassungsgerichts

Weil der Bundestag auch im europäischen Integrationsprozess „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ behalten müsse (BVerfGE 89: 155 (156)), werde das Grundgesetz verletzt, wenn ein Gesetz, mit dem die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von europäischem Recht geöffnet werde, nicht auf ein „hinreichend bestimmbares Integrationsprogramm“ rückführbar sei. Weiter wurde ausgeführt, dass dieses Programm einzig im primären Gemeinschaftsrecht festgeschrieben sei. Deshalb dürfe der Unionsvertrag auf keinen Fall im Sinne einer Erweiterung der Handlungsermächtigungen für die Union interpretiert werden. Eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten.

Für sich selbst zog das Gericht daraus folgende Konsequenz: „Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“ (BVerfGE 89: 155 (156)). Obwohl das Gericht ausführte, dass es seine auf Europa bezogene Jurisdiktion in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH auszuüben gedenke, versuchte es sich, so seine Kritiker, mit dem Maastricht-Urteil letztlich eben doch als „Europäischer Gerichtshof höchster Instanz“ zu etablieren (Koch 1996). Dieser Vorwurf ließ sich nicht nur damit begründen, dass das Bundesverfassungsgericht die originären Kompetenzen des EuGH usurpierte, sondern auch damit, dass die deutschen Gerichte und Behörden im Urteil dazu aufgefordert wurden, europäisches Recht nicht anzuwenden, wenn dieses nach eigener Einschätzung die nationale Delegationsermächtigung überschreite (BVerfGE 89: 155 (188)).

Das Karlsruher Urteil öffnete damit das Tor zu der nicht mehr auflösbaren Konfliktkonstellation, dass der Europäische Gerichtshof den deutschen Gesetzgeber zum Erlass von Umsetzungsgesetzen verpflichtet, welcher vom Bundesverfassungsgericht wegen Überschreitens der Delegationsermächtigung als verfassungswidrig untersagt wird. Das vom Bundesverfassungsgericht angekündigte „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH erwies sich angesichts dieses Szenarios als unverständliche Worthülse. Wenn ein Gericht in einem konkreten Fall tatsächlich zuständig ist, kann es sich nicht mit einem „Kooperationsangebot“ aus der Verantwortung befreien. Deshalb blieb völlig unklar, wie ein Kooperationsverhältnis konkret ausgestaltet werden könnte, in welchem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Union garantiert, während das Bundesverfassungsgericht eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards sicherstellt (BVerfGE 89:155 (175); Everling 1995: 61ff.).

Zwar erweckte das Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich mit einer in der Öffentlichkeit kaum beachteten Entscheidung zur europäischen Bananenmarktordnung den Eindruck, als wolle es tatsächlich Ernst machen mit seinem Anspruch, europäisches Recht am Maßstab des Grundgesetzes zu messen und ihm im Zweifelsfall allenfalls in „verfassungskonformer Auslegung“ Gültigkeit zuzusprechen.

Im Jahr 2000 indes folgte aus Sicht derer, die den europäischen Integrationsprozess durch das Bundesverfassungsgericht gefährdet sahen, ein Zeichen der Entwarnung, welches allerdings, wie in diesem Beitrag noch zu zeigen sein wird, wohl nur vorläufiger Natur war. Anlass zu der Einschätzung, dass die Karlsruher Richter gewillt schienen, den Konflikt zwischen deutscher und europäischer Verfassungsgerichtsbarkeit beizulegen, gab ein Beschluss des Zweiten Senats in einem Normenkontrollverfahren, das ebenfalls der Bananenmarktordnung galt. Die entsprechende Vorlage wurde vier Jahre, nachdem sie in Karlsruhe eingegangen war, von den beteiligten Richtern einstimmig als unzulässig zurückgewiesen. Die Begründung der Vorlage, so hieß es in dem Beschluss, verfehle die Zulässigkeitsvoraussetzung bereits im Ansatz, weil sie auf einem – so wörtlich – „Missverständnis“ des Maastricht-Urteils beruhe (BVerfGE 102: 147 (164)). Dieses Missverständnis habe darin bestanden, dass das vorlegende Gericht gemeint habe, das Bundesverfassungsgericht übe seine Prüfungsbefugnis über europäisches Recht nach dem Maastricht-Urteil entgegen der Solange II-Entscheidung ausdrücklich wieder aus. Eben dies könne dem Maastricht-Urteil aber nicht entnommen werden; die Annahme eines Widerspruchs zwischen den Entscheidungen „Solange II“ und „Maastricht“ sei mithin ohne tragfähige Grundlage.

Dieser am 7. Juni 2000 verkündete Beschluss erschien als „Friedensangebot“ an den Europäischen Gerichtshof. Mit der ausdrücklichen Bestätigung des im Solange II-Beschluss vollzogenen Rückzugs von der Kontrolle über europäisches Recht bemühten sich die Karlsruher Richter offenbar um eine Rückkehr zu einer sachgerechten Arbeitsteilung mit dem EuGH. Die Gefahr, dass das Grundgesetz durch das Gemeinschaftsrecht „unterlaufen“ wird, besteht allerdings nach wie vor. Der Preis, den zu entrichten hat, wer dem Vorrang des europäischen vor dem deutschen (Verfassungs-)Recht das Wort redet, besteht nun einmal darin, dass der Rat in Brüssel Beschlüsse fassen kann, deren Kompatibilität mit dem Grundgesetz nicht gewährleistet ist.

Ist die nationale Verfassungsgerichtsbarkeit damit aus dem Spiel? Anders gefragt: Sind die Auseinandersetzungen über den Europäischen Haftbefehl Beleg dafür, dass die Behauptung *mitgliedstaatlich garantierter Grundrechte* obsolet werden könnte oder gar schon geworden ist? Und ist damit etwa die Preisgabe (verfassungs-)gerichtlichen Grundrechtsschutzes verbunden oder bahnen sich erneut Kompetenzkonflikte zwischen Karlsruhe und Luxemburg an? Dies gilt es im folgenden zu diskutieren.

3. Die Dritte Säule der Europäischen Union als neuer Kriegsschauplatz?

3.1 Der Europäische Haftbefehl: Stolperstein auf „schonenden Integrationswegen“?

Der Europäische Haftbefehl wurde im Rahmen der intergouvernemental organisierten „Dritten Säule“ der Europäischen Union ins Leben gerufen. Dort ist die „polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ beheimatet, über deren konkrete Ausgestaltung im Rat der Europäischen Union einstimmig entschieden wird. Das Handlungsinstrumentarium im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit (vgl. dazu Borchardt 2002: 442f.) erstreckt sich von der Verabschiedung „gemeinsamer Standpunkte“, welche die Haltung der EU in bestimmten Fragen festlegen, über Entschließungen und Empfehlungen, mit deren Hilfe der Rat seinen politischen Willen bekundet, bis hin zur Verabschiedung von Rahmenbeschlüssen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Letztere sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ziele, die erreicht werden sollen, verbindlich. Die Wahl der Mittel bleibt den Mitgliedstaaten jedoch frei. Beim Europäischen Haftbefehl handelt es sich um einen solchen Rahmenbeschluss, dessen Ziele vom Rat dahingehend definiert wurden, dass, wie es im ersten Erwägungsgrund des Beschlusses heißt, „im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander die förmlichen Verfahren zur Auslieferung von Personen, die sich nach einer rechtskräftigen Verurteilung der Justiz zu entziehen suchen, abgeschafft und die Verfahren zur Auslieferung von Personen, die der Begehung einer Straftat verdächtig sind, beschleunigt werden.“

Zum konkreten Gegenstand hat der Rahmenbeschluss die Verpflichtung aller nationalen Justizbehörden, das Ersuchen einer Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaates auf Übergabe – das Wort ersetzt den Auslieferungsbegriff – einer Person möglichst umstandslos anzuerkennen, d.h. die Kontrolle der jeweiligen Übergabeentscheidung auf das rechtsstaatlich erforderliche Minimum zu reduzieren. Im Kern bedeutet dies, dass die Übergabeentscheidungen nach dem Europäischen Haftbefehl im Einzelfall nicht mehr der regierungsseitigen Bestätigung bedarf wie das bei herkömmlichen Auslieferungsverfahren der Fall war und ist. Es handelt sich also um eine rein justitielle Entscheidung, die in einem EU-Mitgliedstaat im Hinblick auf eine Strafverfolgung oder die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe ergeht. Unter der Voraussetzung, dass die jeweils verfolgte Straftat in dem Staat, der den Haftbefehl ausstellt, mit einer Freiheitsstrafe von

mindestens drei Jahren bedroht ist, kann eine Übergabe ohne Überprüfung der Frage erfolgen, ob eine beiderseitige Strafbarkeit vorliegt, wenn es sich dabei um eines von 32 Delikten handelt, welche der Rahmenbeschluss (Artikel 2) im Einzelnen aufführt. An vorderster Stelle werden dort genannt die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung und der Terrorismus.

Bis zum Jahr 2000 hatte das Grundgesetz in Artikel 16 Absatz 2 lapidar bestimmt: „Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden.“ Eine Um-

„Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.“

setzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl wäre unter dieser verfassungsrechtlichen Prämisse unmöglich gewesen. Aber der verfassungsändernde Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland hatte den „Impuls“ des Europäischen Rates von Tampere „zügig aufgenommen“ und eine Ergänzung des Artikels 16 Grundgesetz beschlossen, bei der es sich, wie es in der von der Bundesregierung formulierten Begründung weiter hieß, um einen wichtigen Schritt handelte „zur Verwirklichung des in Tampere formulierten Ziels, die Rechtsgemeinschaft in Europa weiter auszubauen“ (Deutscher Bundestag Drucksache 14/2668:4). Das Auslieferungsverbot wurde deshalb durch folgende Bestimmung eingeschränkt: „Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat

der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.“

Durch diese Grundgesetzänderung, das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem hier in Rede stehende Urteil ausdrücklich bestätigt, wurde kein verfassungswidriges Verfassungsrecht gesetzt, denn: „Die Auslieferung Deutscher verstößt, jedenfalls bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Bindungen, nicht gegen die in Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze. Weder wird durch eine rechtsstaatlichen Grundsätzen gehorchende Auslieferung Deutscher deren Menschenwürde verletzt, noch werden dadurch die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG angetastet“ (BVerfGE 2005: Rdnr. 70). Zudem betonen die Verfassungsrichter schon im zweiten Leitsatz des „Haftbefehlsurteils“, dass die in der „Dritten Säule“ der EU praktizierte Zusammenarbeit durchaus dem im Grundgesetz (Artikel 23) ausdrücklich verankerten Subsidiaritätsprinzip entspreche und als „schonender Weg“ erscheine, „um die nationale Identität und Staatlichkeit in einem einheitlichen europäischen Rechtsraum zu wahren.“

3.2 Das Urteil vom 16. Juni 2005: Sieht Karlsruhe Entscheidungsspielräume, wo längst keine mehr sind?

Warum aber hat das Bundesverfassungsgericht das deutsche Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl für nichtig erklärt, wenn doch die Auslieferung Deutscher an einen Mitgliedstaat der EU grundsätzlich rechtens und die derzeitige Ausgestaltung der justitiellen Zusammenarbeit in der „Dritten Säule“ aus deutscher Sicht verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden ist? Die Antwort auf diese Frage, welche die Richtermehrheit gibt, die das Urteil und seine Begründung trägt, scheint auf den ersten Blick durchaus plau-

sibel: Das deutsche Haftbefehlsgesetz sei nicht so „grundrechtsschonend“ ausgefallen, wie es hätte ausfallen können und müssen. Grundrechtsschonender hätte das deutsche Umsetzungsgesetz ausfallen *können*, weil der nationale Gesetzgeber vorhandene Ermessensspielräume nicht genutzt habe. Zum „Müssen“ werde das „Können“, weil der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ohne Nutzung der durch den Rahmenbeschluss eröffneten Gestaltungsspielräume verletzt worden sei. Dieser Befund bedarf, so einfach er klingen mag, doch der näheren Erläuterung.

Begonnen sei mit der Frage, warum das Europäische Haftbefehlsgesetz – wohlgemerkt nicht der Rahmenbeschluss der EU – nach Auffassung der Karlsruher Richter das von Verfassungs wegen geforderte Prinzip der Verhältnismäßigkeit verletzte. Das Urteil geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass ein von einem Auslieferungsbegehren betroffener Deutscher auf Rechtssicherheit und Vertrauensschutz müsse vertrauen können, denn: „Die Verlässlichkeit der Rechtsordnung ist wesentliche Voraussetzung für Freiheit, das heißt für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und seine Umsetzung.“ In dieser Hinsicht sei auch das Rückwirkungsverbot nach Artikel 103 GG besonders zu beachten, weil ein Betroffener sich darauf verlassen können müsse, dass ein dem jeweils geltenden Recht entsprechendes Verhalten nicht nachträglich als rechtswidrig eingestuft wird (BVerfGE 2005: Rdnr. 83).

Auf der Grundlage dieser Erwägungen nun bildet das BVerfG drei Fallgruppen (vgl. dazu und zum Folgenden auch Hufeld 2005): Straftaten mit Inlandsbezug, Straftaten mit Auslandsbezug und solche, die als Grenzfälle zu qualifizieren sind. Bei Straftaten, die der ersten Fallgruppe zuzuordnen sind, ist der Sachverhalt nach Ansicht des Verfassungsgerichts klar: „Straftatvorwürfe mit einem [...] maßgeblichen Inlandsbezug sind bei tatverdächtigen deutschen Staatsangehörigen prinzipiell im Inland durch deutsche Strafverfolgungsbehörden aufzuklären [...]. Wer als Deutscher im eigenen Rechtsraum eine Tat begeht, muss grundsätzlich nicht mit einer Auslieferung an eine andere Staatsgewalt rechnen“ (BVerfGE 2005, Rdnrn. 84 und 85). Genauso eindeutig falle, so heißt es im Urteil (Rdnr. 86) weiter, die Beurteilung aus, wenn die vorgeworfene Tat einen „maßgeblichen Auslandsbezug“ habe, denn: „Wer in einer anderen Rechtsordnung handelt, muss damit rechnen, auch hier zur Verantwortung gezogen zu werden.“ Auch wenn es einem Beschuldigten also gelinge, in seinen Heimatstaat zu fliehen, könne er nicht auf die dort geltende, eigene Rechtsordnung vertrauen. Deshalb stehe einer Auslieferung an einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auch unter dem Vorzeichen der Verhältnismäßigkeit nichts entgegen. Diese Interpretation stellt insgesamt faktisch nicht mehr dar, als eine Wiederholung derjenigen Vorgaben, die sich auch unmittelbar, d.h. ohne ergänzenden Blick auf das Grundgesetz, aus einer Auslegung des Rahmenbeschlusses der EU zum Europäischen Haftbefehl ergeben (Hufeld 2005: 869). Sie ist insofern weder überraschend noch problematisch.

Wie aber steht es nun mit der dritten Fallgruppe, den Grenzfällen also, in welchen „ganz oder teilweise in Deutschland gehandelt worden, der Erfolg aber im Ausland eingetreten ist“? Hier, so meint das Karlsruher Gericht, gebe es Spielraum der Mitgliedstaaten zu eigenständiger Abwägung, welcher der deutsche Gesetzgeber zwingend nutzen müsse. Entweder mittels „tatbestandlicher

„Die Verlässlichkeit der Rechtsordnung ist wesentliche Voraussetzung für Freiheit, das heißt für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und seine Umsetzung.“

Konkretisierung“ oder mit einem „gesetzlichen Prüfungsprogramm“ müsse er dafür Sorge tragen, „dass die das Gesetz ausführenden Stellen in einem Auslieferungsfall in eine konkrete Abwägung der widerstreitenden Rechtspositionen eintreten“ (BVerfGE 2005: Rdnrn. 87 und 88).

Dies ist, wie auch Hufeld (2005: 269) anmerkt, der „Dreh- und Angelpunkt“ des Urteils, das hier ausschließlich aus integrationspolitischer Sicht analysiert wird. Wie kommt das BVerfG zu der Auffassung, dass der deutsche Gesetzgeber entgegen der mit dem Europäischen Rahmenbeschluss verbundenen Absicht die Unterscheidung zwischen gerichtlichem Zulässigkeitsverfahren und justizbehördlicher Prüfung und Bewilligung von Auslieferungersuchen, die vom Bundesminister der Justiz erteilt werden müsste, für die oben skizzierten „Grenzfälle“ wieder einführen müsse? Die Antwort auf diese Frage offenbart, dass das Urteil zum Europäischen Haftbefehlsgesetz integrationspolitische Fallstricke enthält, die denen des seinerzeitigen Maastricht-Urteils in nichts nachstehen.

4. Der Grundrechtsschutz als Integrationsdilemma?

Den deutschen Justizminister als Bewilligungsinstanz für die Grenzfälle wieder ins Spiel zu bringen, welche die Umsetzung des Europäischen Haftbefehls in Deutschland aus Sicht des Verfassungsgerichts problematisch machen, ist nur möglich, wenn man die Justitielle Zusammenarbeit in der Dritten Säule der Europäischen Union auf besondere und eigenwillige Weise interpretiert. Die auf den ersten Blick außerordentlich integrationsfreundliche Charakterisierung der Dritten Säule als auch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten schonenden Weg, „um die nationale Identität und Staatlichkeit in einem einheitlichen europäischen Rechtsraum zu wahren“ (BVerfGE 2005: Rdnr. 75), könnte sich schnell als Trojanisches Pferd entpuppen, dass die Karlsruher Richter in den europäischen *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* geschmuggelt haben. Es dient dem – nota bene in jeder Hinsicht respektablen – Versuch, das hohe Gut der Rechtsstaatlichkeit, konkret hier die Achtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, zu schützen. In Stellung gebracht wird es, weil die Richtermehrheit die Garantien für die Bewahrung der Rechtsstaatlichkeit offenbar als ausschließlich im nationalen Rahmen gewährleistet ansieht. Damit einher geht die Nichtanerkennung der Tatsache, dass europäisches Recht, das gemäß Artikel 23 GG zustande gekommen ist und den dort niedergelegten Prinzipien entspricht, zwangsläufig dem nationalen (Verfassungs-)Recht vorgehen muss, soll der europäische Integrationsprozess nicht ad absurdum geführt werden.

Der im Grundsatz begrüßenswerte Respekt vor dem nationalen Rechtsstaat führt, wenn er sich paart mit einem mangelnden Vertrauen in den Versuch, dessen Prinzipien im gemeinsamen europäischen Kontext zu realisieren, dazu, dass letztlich auch deutsches Verfassungsrecht nicht mehr angemessen reflektiert wird. Die Mehrheit des Zweiten Senats vermag offenbar nicht zu akzeptieren, dass Artikel 23 GG „Ermächtigungs- und Entmachtungsrecht“ gleichermaßen ist. Artikel 23 definiert immerhin die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung eines vereinten Europas als Staatsziel. Soweit dieser Artikel zur Be-

gründung von Hoheitsgewalt außerhalb des Grundgesetzes ermächtigt, erweist er sich nicht selten gleichzeitig und zwangsläufig als Grundlage der „Selbstentmachtung des nationalen Gesetzgebers“ (Hufeld 2005: 870). Weil aus Karlsruher Sicht aber wohl nicht sein kann, was nach Meinung der Richter nicht sein darf, erfährt das Recht der Europäischen Union eine eigenwillige Deutung: Es sei, so heißt es im Urteil vom 18. Juli 2005, im Gegensatz zum EG-Recht, „trotz des fortgeschrittenen Integrationsstandes weiterhin eine Teilrechtsordnung, die bewusst dem Völkerrecht zugeordnet ist.“ Deshalb, so wird selbstbewusst gefolgert (Rdnr. 81), würden „die mitgliedstaatlichen Legislativorgane die politische Gestaltungsmacht im Rahmen der Umsetzung, notfalls auch durch Verweigerung der Umsetzung, behalten.“

Artikel 23 definiert die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Verwirklichung eines vereinten Europas als Staatsziel

Aus integrationspolitischer Perspektive ist dies dann wohl der zweite „Dreh- und Angelpunkt“ des Urteils. Gegen die abweichende Meinung des Richters Gerhard verliert die Richtermehrheit kein Wort über die Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof am 16. Juni 2005, also nur wenige Wochen vor Verkündung des Urteils in Karlsruhe, den Grundsatz der „loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ ausdrücklich hervorgehoben und eine „unmittelbare Wirkung“ eben auch der in diesem Rahmen verabschiedeten Rahmenbeschlüsse postuliert hatte (EuGH Rs. C-105/03 – Pupino; vgl. dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juni 2005: 2).

Unmittelbare Rechtsgeltung hier, das Recht auch zur Nichtumsetzung eben dieses Rechts dort: Die Nichtbeachtung der Pupino-Entscheidung des EuGH macht das vom BVerfG doch so häufig schon beschworene und in Aussicht gestellte Kooperationsverhältnis zwischen den beiden Instanzen erneut und nunmehr vielleicht vollends unglaubwürdig: „Was der Senat im Grundsatz zur „Dritten Säule vorträgt und zum Leitsatz 2 erhebt, ist mit *Maria Pupino* schlechterdings unvereinbar“ (Hufeld 2005: 867). Aus der Perspektive derer, die durch nationales Verfassungsrecht ermächtigt wurden, das zu schaffen, was sich faktisch schon als „europäisches Verfassungsrecht“ darstellt, erscheinen die Rahmenbeschlüsse der Dritten Säule als Etappen auf dem langen Weg zu einer immer engeren Union der Völker Europas. Das Bundesverfassungsgericht hingegen versucht sie zur Verteidigung nationaler Staatlichkeit umzuinterpretieren.

Solange(!) das Gericht in Karlsruhe nicht – wie die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten auch (Hufeld 2005: 867) – bereit ist, die Zuständigkeit des EuGH zu akzeptieren und Streitfälle wie den um das Europäische Haftbefehlsgesetz im Wege einer Vorabentscheidung in Luxemburg klären zu lassen, wird man auf die Realisierung eines Kooperationsverhältnisses vergeblich hoffen. In der Tat: „Vergleicht man die Jurisdiktionen der Verfassungsgerichte der [...] Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so ist festzustellen, dass allein in der Rechtsprechung des BVerfG, die auch bei wohlwollender exegetischer Betrachtung nicht eben als gradlinig angesehen werden kann, eine offensive Konfrontationshaltung gegenüber dem EuGH zum Ausdruck kommt“ (Büdenbender 2005: 286; Büdenbenders Untersuchung erstreckt sich neben Deutschland auf Dänemark, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich).

Die Kritik am Urteil des BVerfG zum Europäischen Haftbefehlsgesetz impliziert nicht, dass die Bedenken, die man gegen das Prinzip der gegenseitigen An-

erkennung strafrechtlicher Entscheidungen formuliert hat, gegenstandslos wären. Immerhin bedeuten sie ja in letzter Konsequenz die „europaweite Herrschaft des jeweils punitivsten Strafrechts“ (Schünemann 2003: 185). Doch was spricht eigentlich dagegen, diese Bedenken dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, wie es das europäische Vertragswerk nun einmal verlangt, und was gegen die Hoffnung, dort einen effektiven Grundrechtsschutz erfahren zu können? Was den Grundrechtsschutz angeht, deshalb durchaus mit, aber was die Hüter der Grundrechte betrifft, auch gegen Schünemann (2005: 189), der sich vom Bundesverfassungsgericht eine „Solange III-Entscheidung“ erhoffte, die er nun bekommen hat, gilt deshalb eben auch: „Il y a des juges à Luxembourg!“ Die Zeit für „Solange-Entscheidungen“ ist schon allein deshalb abgelaufen, weil der integrationspolitische Preis für sie entschieden zu hoch ist.

Anmerkungen

- 1 Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Amtsblatt L 190 vom 18.7.2002.
- 2 BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005. Das Urteil ist noch nicht in der Entscheidungssammlung abgedruckt. Es wird deshalb hier als „BVerfGE 2005“ zitiert nach: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_bvr223604.htm

Literatur

- Büdenbender, Martin (2005): Das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zum Bundesverfassungsgericht, Köln, Berlin, München.
- Borchardt, Klaus-Dieter (2002): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 2. Aufl., Heidelberg.
- Everling, Ulrich (1995): Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nach dem Maastricht Urteil, in: Albrecht Randelzhofer u.a. (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München, S. 57-75.
- Hufeld, Ulrich (2005): Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG, in: Juristische Schulung 50 (10), S. 865-871.
- Kämmer, Jörn-Axel (2000): Föderale Kompetenzkonflikte und Grundrechtsjudikatur in Europa, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.): Europäischer Föderalismus. Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa, Berlin, S. 37 – 55.
- Kirchhof, Paul (1989): Gegenwartfragen an das Grundgesetz, in: Juristenzeitung 44, S. 453-465.
- Koch, Eckard (1996): Das deutsche Bundesverfassungsgericht als Europäischer Gerichtshof höchster Instanz?, in: Ulrich Immenga u.a. (Hrsg.): Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker, Baden-Baden, S. 397-409
- Monar, Jörg (2003): Zur politischen Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Faktoren und Elemente, in: Matthias Chardon u.a. (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 237-251.
- Schünemann, Bernd (2003): Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene. Die Schranken des Grundgesetzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 36 (6), S. 185-189.
- Schünemann, Bernd (2004): Grundzüge eines Alternativ-Entwurfs zur europäischen Strafverfolgung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 116 (2), S. 376-399.
- Sturm, Roland/ Heinrich Pehle (2005): Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern, 2. Aufl., Wiesbaden.