

## CHOICE OF MODELS – QUO VADIS ECJ ?

by

Günter Hirsch\*

### A.

Das Thema der Abteilung - „The ECJ: Constitutional Court or Supreme Court?“ - scheint von einem Alternativverhältnis zwischen Verfassungsgericht und Oberstem Gericht auszugehen, also davon, dass der Verfassungsgerichtsbarkeit und der letztinstanzlichen Revisionsgerichtsbarkeit materiell und funktional Rechtsprechungsaufgaben unterschiedlicher Natur zugewiesen sind.

Grundlage der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die Erkenntnis, dass es Normen gibt, die dem gesetzten Recht übergeordnet sind. Diese höherrangigen Normen sind zum Teil in den Verfassungen der Staaten verankert, insbesondere in Grundrechtskatalogen, zum Teil gelten sie als allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze, zum Teil sind sie Gegenstand internationaler Konventionen.

Die übrige Gerichtsbarkeit dagegen hat die Aufgabe, die Gesetze anzuwenden – allerdings ebenfalls auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Beide Rechtsprechungsaufgaben sind z.T. einem Obersten Gericht zugewiesen – so etwa in den USA – oder institutionell getrennten Gerichten – so in vielen europäischen Ländern.

### B.

In Anbetracht der staatsrechtlichen Eigenart der Europäischen Gemeinschaft – sie ist mehr als ein völkerrechtlicher Staatenbund und weniger als ein souveräner Bundesstaat – hat der EuGH ganz spezifische Rechtsprechungsaufgaben:

Ausgehend von der Eigenschaft des EG-Vertrages als „Verfassungsurkunde der Gemeinschaft“ (EuGH, Slg. 1986, 1339, Rn. 23 – Les Verts) ist er Hüter der Verfassung der Union. Er kontrolliert sowohl die Organe der Gemeinschaft wie die der Mitgliedstaaten daraufhin, ob ihre Handlungen mit dem Vertrag in Einklang stehen, und wahrt das institutionelle Gleichgewicht in der Gemeinschaft. Er ist als Verfas-

\* Prof. Dr., President of the Bundesgerichtshof (BGH)

sungsorgan der Gemeinschaft für Normenkontrollen und Organstreitigkeiten zuständig. Der EuGH hat insoweit die klassischen Funktionen eines Verfassungsgerichts.<sup>1</sup>

Insbesondere aber ist der EuGH zuständig für die Beantwortung von Vorlagefragen der Gerichte der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit und die Auslegung von Gemeinschaftsrecht. Dieses an der Nahtstelle zwischen den autonomen Rechtsordnungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten angesiedelte Verfahren dient primär der Wahrung der Rechtseinheit in der Gemeinschaft, daneben aber auch der Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts, dem Individualrechtsschutz und der gerichtlichen Kontrolle des Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch nationale Instanzen.<sup>2</sup>

Schließlich ist der EuGH zuständig für Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts I. Instanz.

Damit vereinigt der EuGH in seinen derzeitigen Rechtsprechungsaufgaben Zuständigkeiten und Kompetenzen, wie sie üblicherweise sowohl Verfassungsgerichte als auch Oberste Gerichte der Mitgliedstaaten haben.

### C.

An Vorschlägen zur strukturellen Veränderung der Gerichtsbarkeit der EG/EU mangelt es nicht.

Zu erwähnen sind insbesondere:<sup>3</sup>

- Die Einrichtung eines speziellen europäischen Kompetenzgerichts, das etwa mit Richtern des EuGH und Präsidenten oder Richter nationaler Verfassungs- oder Oberster Gerichte besetzt ist und – so ein Vorschlag – ad hoc zusammentreten soll.

Da Kompetenzfragen aber in aller Regel nicht isoliert Gegenstand von europarechtlichen Auslegungs- oder Streitverfahren sind, sondern zusätzlich zu an-

1 Vgl. Rengeling, Middeke, Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2003, S. 46 ff. m.w.N.

2 Vgl. Thomas Groth, Die Auslegungsbefugnis des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren, 2005, S. 40 ff. m.w.N.

3 Vgl. zum Folgenden etwa Ulrich Everling, Zur Fortbildung der Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaften durch den Vertrag von Nizza, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 152, 2002, S. 1103 ff.; Rudolf Streinz/ Stefan Leible, EWS 2001, S. 1 ff.; Volker Lipp, NJW 2001, S. 2657 ff.; Waltraud Hakenberg, ZeuP 2000, S. 860 ff.; Hannes Rösler, ZRP 2000, S. 52 ff.; Klaus J. Hopt, RabelsZ 2002, S. 589 ff.; Jaqué/Weiler, CMLRev. 27 (1990), S. 185 ff.; Allkemper, ZRP 1994, S. 301 ff.; Abschlussbericht der Reflexionsgruppe der Europäischen Kommission über die Zukunft des Europäischen Gerichtssystems der EG, Sonderbeilage zu NJW und EuZW, 2000.

deren Rechtsfragen zu entscheiden sind, erscheint eine solche Instanz schon aus praktischen Gründen nicht sinnvoll.

- Die Einrichtung eines speziellen europäischen Subsidiaritätsgerichts, das bei Zweifeln, ob gegen das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 EG verstoßen wurde, entscheiden soll.

Hier gilt das eben Gesagte entsprechend.

- Beschränkung des EuGH auf „Verfassungsfragen“; Ausbau des Gerichts 1. Instanz zu Fachgerichtsbarkeiten.

Dies wirft das Problem auf, was Verfassungsfragen sind und wie das Vorlageverfahren, das z.T. klassische Verfassungsprobleme, z.T. die Auslegung einfachen Gemeinschaftsrechts betrifft, einzusortieren wäre.

- Beschränkung des EuGH auf institutionelle Klagen; Übertragung der Vorabentscheidungszuständigkeit auf das Gericht 1. Instanz.

Da Vorlagefragen oft zentrale Fragen der Auslegung der Verträge und typische verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen, müsste ein Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts 1. Instanz zum EuGH zugelassen werden, was die Verfahrensdauer unverträglich verlängern würde.

- Beschränkung der Möglichkeiten, Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten, auf Gerichte der Mitgliedstaaten, die in letzter Instanz entscheiden.

Dieser Vorschlag würde die Rechtseinheit in der Gemeinschaft gefährden und die Kooperation der nationalen Richter mit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit sachwidrig beschränken.

- Einführung einer Grundrechtsbeschwerde für die europäischen Bürger zum EuGH.

Dies würde sehr schnell zu einer Überlastung des EuGH führen.

- Übertragung des certiorari-Modells des US-Supreme Court auf den EuGH.

Dies wäre mit der Funktion des EuGH unvereinbar, die nicht nur – wie beim US-Supreme Court – in der Klärung rechtlicher Grundsatzfragen liegt, sondern auch im individuellen Rechtsschutz.

- Vorlagepflicht bzw. Vorlagerecht des EuGH zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Grundrechtsfragen, solange die Gemeinschaft der EMRK nicht beigetreten ist.

Ernsthaft in Betracht kann nur ein Vorlagerecht kommen.

- Abweichen vom Prinzip „pro Land ein Richter“.

Dass einige nationale Rechtsordnungen beim EuGH nicht mehr durch einen Richter vertreten sind, erscheint jedoch fachlich und politisch kaum vertretbar.

- Übertragung von bestimmten Vorabentscheidungszuständigkeiten auf nationale Oberste Gerichte (dazu näher unten).

*D.*

Bevor Änderungsmodelle diskutiert werden, sollte geklärt werden, ob überhaupt Änderungsbedarf besteht und – bejahendenfalls – aus welchen Gründen.

1. Vorweg ist zu betonen, dass sich die europäische Gerichtsbarkeit in außerordentlicher Weise verdient gemacht hat um die Rechtseinheit und den Rechtsschutz in der Gemeinschaft und Erfolgsgeschichte geschrieben hat. Sie hat entscheidend dazu beigetragen, dass die Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft mit grundrechtlichen Garantien wurde.

Ein Bedarf Struktur, Funktion oder Zuständigkeiten des EuGH aus Gründen der Rechtsprechungsqualität zu ändern, ist daher nicht ersichtlich und wird auch nicht ernsthaft vertreten.

2. Gleichwohl wird aus unterschiedlichen Gründen immer wieder ein Änderungsbedarf gesehen.

Zu erwähnen sind insbesondere:

- Überlastung des EuGH und lange Verfahrensdauer insbesondere in Vorlageverfahren
- Anpassung an eine erweiterte und in der Zukunft noch weiter wachsenden Gemeinschaft
- Anpassung an den gegenüber der Zeit der Gründung des EuGH ganz erheblich fortgeschrittenen Integrationsstandes der Gemeinschaft
- Anpassung an die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag, der allerdings im Ratifikationsprozess stecken geblieben ist.

*E.*

„Quo vadis, Domine?“ soll der Legende nach Petrus, der voll Kleinmut und Angst vor Nero aus Rom flüchtete, den ihm entgegenkommenden Christus gefragt haben. Als dieser ihm antwortete, er gehe nach Rom, um an der Stelle von Petrus ein zweites Mal gekreuzigt zu werden, kehrte Petrus mit neuem Mut nach Rom zurück, wo er später gekreuzigt wurde.

Wenn wir den EuGH fragen, „quo vadis?“, so tun wir dies nicht aus Verzagttheit, sondern ausschließlich in dem Bestreben, dieses Gericht weiterhin in die Lage zu versetzen, seine für uns alle außerordentlich wichtigen Aufgaben in einem Rechtsraum mit zur Zeit 450 Mio Menschen, in der Zukunft noch mehr, zu erfüllen.

Aus meiner Sicht ist ein gravierendes Problem die lange Verfahrensdauer bei Vorabentscheidungsfragen. Wenn ein Gericht damit rechnen muss, auf eine für seine Entscheidung relevante Frage der Auslegung des Gemeinschaftsrechts erst in zwei

Jahren oder später eine Antwort zu erhalten, wird es – auch im Interesse der rechtsuchenden Parteien – nach Wegen suchen, eine Vorlage zu vermeiden.<sup>4</sup>

Nach meiner persönlichen Ansicht sollte deshalb erwogen werden, die obersten nationalen Gerichte in ihrer Funktion als Gemeinschaftsgerichte zu stärken und sie als dezentrale Auslegungsinstanzen für Fragen der jeweils nachgeordneten Gerichte in das Rechtsprechungssystem der Gemeinschaft einzubauen.<sup>5</sup> Natürlich steht und fällt dieser Vorschlag mit der Lösung des Problems, die Rechtseinheit in der Gemeinschaft sicherzustellen. Aber hierfür gibt es funktionale und verfahrensrechtliche Möglichkeiten, die hier nicht im Einzelnen ausgeführt werden können.

Sinnvoll könnte auch sein, die Kohärenz der Grundrechtsrechtsprechung des EuGH und des EGMR institutionell sicherzustellen. Dem EuGH könnte – unabhängig von einem etwaigen Beitritt der Union zur EMRK – die Befugnis eingeräumt werden, die Frage der authentischen Auslegung eines Grundrechts der EMRK, die für die Auslegung des entsprechenden Grundrechts des Gemeinschaftsrechts präjudiziell sein kann, dem EGMR vorzulegen.<sup>6</sup>

4 Die durchschnittliche Verfahrensdauer hat sich in 2005 allerdings wieder etwas verkürzt.

5 Vgl. hierzu ausführlicher mit Nachweisen Günter Hirsch, ZRP 2000, S. 57 ff.; ders. in FS für Gil Carlos Rodriguez Iglesias, 2003, S. 601 ff.; ders. in FS für Hans Ragnemalm, 2005, S. 149 ff.

6 Vgl. Nina Philippi, ZeuS 2000, S. 97 ff., 125.