

Wer hat das letzte Wort?

Ein Bericht über das im Dezember 2013 in Freiburg durchgeführte DAAD-Seminar zum Thema „Rechtspluralismus in der Europäischen Rechtsgemeinschaft“

Friederike Düppers*

Im Dezember 2013 fand an der Universität Freiburg ein Seminar des Deutschen Akademischen Austauschdienstes mit italienischen, spanischen und deutschen Studierenden statt. Thema des Seminars waren Fragestellungen zum Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, zur Zuständigkeit des BVerfG und des EuGH in bestimmten Grundrechtsfragen, sowie zum Rechtsverständnis der Regelungen der Euro-Rettung. Der Fokus des Seminars lag dabei auf der Frage nach dem Umgang mit dem im europäischen Mehrebenensystem bestehenden Grundrechtspluralismus.

A. Unity in diversity?

„Wenn es nur eine einzige Wahrheit gäbe, könnte man nicht hundert Bilder über dasselbe Thema malen.“ – Pablo Picasso

Auch wenn Picasso sein Zitat auf die Kunst bezogen hat, so trifft es auch auf die Rechtssituation in der Europäischen Union zu. Jede Nation hat in ihrer eigenen Rechtstradition Wege gefunden, Lebenssachverhalte zu regeln und Probleme zu lösen. Mit zunehmender Schaffung europäischen Primär- und Sekundärrechts stellt sich die Frage danach, welche Normen anwendbar sind und welchen Normen der Vorrang gebührt. Während in der Europäischen Union seit ihrer Gründung Rechtseinheit angestrebt wird, wollen einzelne Nationen ungern den Pfad verlassen, den sie bereits lange Zeit verfolgen. Dies kann in Einzelfällen zu Anwendungsfragen und Kompetenzkonflikten führen.

Seit des *Åkerberg-Fransson*-Urteils¹ des EuGH vom Februar 2013 wurden diese Problematiken nun in neuem Lichte sichtbar und es hat sich gezeigt, dass die Rechtslage in der Europäischen Union alles andere als geklärt ist. Dies war ein guter Anlass im Rahmen eines Seminars des DAAD über das Thema zu diskutieren, sich mit Studierenden aus anderen Ländern auszutauschen und eventuell sogar Lösungsansätze zu entwickeln.

B. Willkommen in Freiburg!

Am Nachmittag des 07.12.2013 versammelten sich zehn Studierende der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Freiburg im Institut für Medien- und Informationsrecht um Professor Dr. Jens-Peter Schneider, um die Gäste aus Spanien und Italien Willkommen zu heißen. Aus jedem der beiden Länder reisten zehn Studierende mit ihren Professorinnen und Professoren an, um über den Rechtspluralismus und in diesem Zusammenhang auch über die Regelungen der Euro-Rettung zu diskutieren. Das Seminar fand auf Deutsch statt, was bei solch komplexen Themen eine kleine Herausforderung für die Gäste war. Es stellte sich jedoch sehr schnell heraus, dass alle über exzellente Deutschkenntnisse verfügen.

Zum Einstieg begab man sich in Arbeitsgruppen, um zunächst die Rolle des europäischen Rechts in der juristischen Ausbildung zu besprechen. Es stellte sich heraus, dass obwohl das europäische Recht immer mehr an Bedeutung gewinnt, es lediglich eine kleine Rolle im Studium und eine noch geringere in den Abschlussprüfungen einnimmt. Dabei finden sich heute fast in jedem (Rechts-)Gebiet europarechtliche Regelungen. Ein Grundstein für eine gemeinsame Arbeit an den drei darauf folgenden Tagen war gelegt.

C. Grundrechtspluralismus in Europa

Der erste Arbeitstag begann mit den Vorträgen von Dr. Nikolaus Marsch, D.I.A.P. (ENA) und Prof. Dr. José María Rodríguez de Santiago zum Thema „Grundrechtspluralismus im Verfassungsgerichtsverbund“. Dr. Marsch beleuchtete dabei die neueste Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG zur Thematik. Prof. Dr. Rodríguez de Santiago widmete sich speziell der Problematik der Konflikte bei unterschiedlichen nationalen und europarechtlichen Schutzstandards.

Die Problematik um den Grundrechtspluralismus zeigt sich, wenn man sich die bisher ergangenen Entscheidungen des EuGH und des BVerfG vor Augen führt, wie Dr. Marsch es in seinem Vortrag tat: In seinem 1964 ergangenen *Costa/ENEL*-Urteil² hatte der EuGH den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts festgestellt. Er begründete den Vorrang damit, dass durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte auch mit der Wirkung gegen sich selbst beschränkt hätten.³ 1970 folgte ein weiteres Urteil, in dem der EuGH zudem den Vorrang des sekundären Gemeinschaftsrechts auch vor nationalen Grundrechten betonte.⁴ Diesem Urteil hat das BVerfG in seiner Solange I-Rechtsprechung jedoch entgegen gehalten, dass solange die Gemeinschaft nicht selbst einen Grundrechtskatalog geschaffen habe, der dem Einzelnen einen ausreichenden Schutz gewähre, die nationalen Grundrechte eine Schranke für das Unionsrecht darstellen würden.⁵ Allerdings nahm das BVerfG 1986 in seinem Solange II-Urteil⁶ die vorausgehende Rechtsprechung insofern zurück, als dass es sich nicht mehr vorbehielt, zu kontrollieren, ob Normen des Unionsrechts die Grund-

² EuGH, 15.07.1964, Rs. 6/64 (*Costa/ENEL*).

³ Vgl. *Hermann*, Staatsrecht III 2013, Rn 66.

⁴ Vgl. EuGH, 17.12.1970, Rs. 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*).

⁵ Vgl. BVerfGE 37, 271 (*Solange I*).

⁶ BVerfG, 2 BvR 197/83 vom 22.10.1986 (*Solange II*).

* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Universität Freiburg im achten Semester und befindet sich zurzeit in der Examensvorbereitung.

¹ EuGH, 26.02.2013 – C617/10 (*Åkerberg*).

rechte verletzen. Jedoch gilt dies nur, solange der EuGH einen dem Grundgesetz gleichwertigen Grundrechtsschutz gewährt. Diesen gleichwertigen Grundrechtsschutz sah das BVerfG zum damaligen Zeitpunkt aufgrund des Standes der Rechtsprechung des EuGH für gegeben an.⁷ Eine Grenze finde das Unionsrecht aber nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG in den der Union durch die nationalen Zustimmungsgesetze zu ihren vertraglichen Grundlagen übertragenen Kompetenzen.⁸ Dies berechtige das BVerfG, Unionsrecht daraufhin zu kontrollieren, ob es einen sog. *ultra-vires*-Akt darstelle oder die Verfassungsidentität nicht mehr wahre.⁹ Diese Kontrolle darf aber nach dem *Honeywell*-Beschluss¹⁰ nur europarechtsfreundlich ausgeübt werden.

Mit der *Åkerberg-Fransson*-Entscheidung kommt nun neuer Wind in die Frage nach der Reichweite des Vorrangs des Unionsrechts. Durch die gezeigten Entscheidungen gilt als geklärt, dass im europarechtlich determinierten Bereich ausschließlich Unionsrecht Anwendung findet. Im unionsrechtlich nicht-determinierten Bereich sollten nach wie vor die nationalen Grundrechte Anwendung finden. In der *Åkerberg-Fransson*-Entscheidung nimmt der EuGH jedoch nun auch dann die Anwendbarkeit von Unionsrecht an, wenn sich bloß ein Sachverhaltszusammenhang zum Unionsrecht erkennen lässt: Hans Åkerberg Fransson ist ein schwedischer Fischer, der Steuern hinterzogen hatte. Nachdem er bereits eine wirtschaftliche Sanktion erhalten hatte, wurde er auch strafrechtlich wegen Steuerhinterziehung angeklagt. Åkerberg Fransson wollte sich nun auf den Grundsatz *ne bis in idem* der Europäischen Grundrechtecharta (GRCh) berufen. Der EuGH erklärte die GRCh für anwendbar, auch wenn die nationalen Normen, aufgrund derer Åkerberg Fransson bestraft werden sollte, nicht auf einer Unionsrichtlinie beruhten. Eine Nichtahndung solcher Steuerergehen berührten jedoch indirekt auch die finanziellen Interessen der Europäischen Union und der Anwendungsbereich von Unionsrecht sei daher bereits eröffnet.¹¹

Dies wollte das BVerfG nicht so stehen lassen. In seiner Entscheidung zur Antiterrordatei¹² führte es aus, dass man das Urteil anders verstehen müsse, da sonst ein *ultra-vires*-Akt vorläge und zudem die Verfassungsidentitäten der Mitgliedstaaten gefährdet seien. Vielmehr finde die GRCh nur in „unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung“.¹³

Nach den informativen Vorträgen der Professoren fanden sich die Studierenden in gemischte Arbeitsgruppen zusammen, deren Ergebnisse schließlich im Plenum präsentiert wurden. In den Arbeitsgruppen wurde schnell klar, dass die Ansichten der Studierenden aus den verschiedenen Nationen gar nicht so geteilt waren, wie man es vielleicht hätte erwarten können. Besonders die Entscheidung des EuGH im Fall Melloni¹⁴ stieß in den Arbeitsgruppen auf gemeinsame Kritik. Stefano Melloni

wurde von einem italienischen Gericht in Abwesenheit zu einer Gefängnisstrafe verurteilt und sollte nun von Spanien nach Italien ausgeliefert werden. Nach spanischem Recht wäre Melloni vor der Auslieferung geschützt gewesen, nicht jedoch unionsrechtlich. Es stellte sich also die Frage, welchem Recht der Vorzug zu geben war. Der spanische Rechtsschutz war hier enger und nach dem sog. Günstigkeitsprinzip hätte spanisches Recht Anwendung finden müssen. Der EuGH entschied sich seiner Linie treu bleibend allerdings für das sog. Vorrangsprinzip, da es sich um einen Fall auf dem Gebiet der Vollharmonisierung handelte, die einen Rückgriff auf nationale Grundrechte ausschließt.¹⁵ Stefano Melloni konnte daher entgegen dem spanischen Recht ausgeliefert werden. Der Fall Melloni hat gezeigt, dass eine Entscheidung zwischen den beiden Prinzipien schwer fällt, wenn der Schutz der Union hinter dem einzelner Mitgliedstaaten zurückbleibt und es stellt sich weiter die Frage, wie hoch das Schutzniveau für den Einzelnen überhaupt sein muss und wie man es bemessen kann.

D. Exkursion zum BGH und zum BVerfG nach Karlsruhe

Am Montag den 09.12.2013 stand eine Exkursion zum BGH und zum BVerfG in Karlsruhe an. Am BGH erklärte ein wissenschaftlicher Mitarbeiter des Gerichts im großen Saal des Strafsenats den Aufbau der deutschen Justiz und antwortete auf alle prozessualen Fragen. Da das Gebäude des BVerfG gerade renoviert wurde, konnte man dieses nur im Vorbeigehen sehen. Dafür brachte der Bus im Anschluss an ein Mittagessen im Karlsruher Schloss die Gruppe zu einer ehemaligen Kaserne, in die das BVerfG für die Zeit der Renovierungsarbeiten verlegt wurde. Besonders interessant ist dabei, dass die Geschäftsstelle nach wie vor in der Innenstadt geblieben ist und die Akten mehrmals täglich durch ein Shuttlesystem von der Innenstadt zum Ersatzsitz gebracht werden müssen.

Nach der Führung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters des BVerfG durch das Gebäude, nahm man im Verhandlungssaal Platz. RiBVerfG Prof. Dr. Johannes Masing hielt einen kurzen Vortrag und ging auf die Fragen der Seminarteilnehmer ein. Der Fokus des Vortrags lag vor allem auf der Problematik der Mehrfachgrundrechtsbindung bei nationalen Umsetzungsspielräumen.

Fraglich ist hier, ob bei nationalem Recht, das aus einer Unionsrichtlinie mit entsprechenden Spielräumen ergangen ist, Unionsrecht (also die Grundrechtecharta), nationales Recht (also die Grundrechte der einzelnen Nationen) oder beides anwendbar ist. Nach der Alternativitätsthese besteht ein geteilter Grundrechtsschutz und es seien nach Ansicht des BVerfG bei Umsetzungsspielräumen ausschließlich die nationalen Grundrechte ausschlaggebend.¹⁶ Dies ergebe sich bereits durch die Formulierung in Art. 51 GRCh und käme einem föderalen Modell gleich. Gem. Art. 51 GRCh findet Unionsrecht nämlich „ausschließlich“ Anwendung, wenn es sich um die Durchführung von Unionsrecht handelt. Dem steht hier auch nicht die Gefährdung der Einheitlichkeit des Unionsrechts entgegen, da das Unionsrecht selbst den Mitgliedstaaten ja einen Gestalt-

⁷ BVerfG, 2 BvR 197/83 vom 22.10.1986 (Solange II), Rn 130 und bestätigt in BVerfGE 89, 155 (Maastricht).

⁸ Vgl. Hermann, Staatsrecht III 2013, Rn 280.

⁹ Vgl. BVerfGE 123, 267 (Lissabon).

¹⁰ BVerfGE 126, 286 (Honeywell).

¹¹ EuGH, 26.02.2013 – C617/10 (Åkerberg), Rn 28.

¹² BVerfG, 1 BvR 1215/07 vom 24.04.2013 (Antiterrordatei).

¹³ BVerfG, 1 BvR 1215/07 vom 24.04.2013 (Antiterrordatei), Rn 19.

¹⁴ EuGH, 26.02.2013, Rs. C-399/11 (Melloni).

¹⁵ Vgl. Thym, NVwZ 2013, 889, 891.

¹⁶ Vgl. hierzu BVerfG, 1 BvR 1215/07 vom 24.04.2013 (Antiterrordatei), Rn 19.

tungsspielraum einräumt.¹⁷ Nach der Kumulationsthese sind jedoch sowohl die nationalen Grundrechte als auch die Grundrechtecharta nebeneinander anwendbar. Es entstünde eine Doppelbindung. Dies entspräche auch der früheren Rechtsprechung des EuGH. Das BVerfG hat hierzu eine kritische Haltung. Die Formulierung des Art. 51 GRCh sei als eine Beschränkung auf die „Durchführung“ von Unionsrecht zu verstehen. Damit sei nur der europarechtlich determinierte Bereich gemeint. Wenn die Organe der Europäischen Union sich streng an der Grundrechtecharta orientieren, sei aufgrund des Vorrangprinzips kein Raum mehr für die nationalen Grundrechte und damit für die Rechtsprechung der nationalen Gerichte. Gerade eine gegenseitige Beeinflussung und Verbesserung der Rechtsprechung der Europäischen Union sei aber durchaus wichtig.¹⁸ Bei dieser Argumentation darf jedoch auch die Möglichkeit der Beeinflussung des EuGH durch nationale Gerichte mit Hilfe einer Vorlage an den EuGH gem. Art. 267 AEUV nicht außer Acht bleiben.

Letztlich hängt die Reichweite der Anwendbarkeit von Unionsrecht von der Begrifflichkeit der „Durchführung“ ab und wann eine solche noch vorliegt. Es wird mit Spannung zu beobachten sein, in welche Richtung der Streit um den Anwendungsbereich von Unionsrecht und somit auch um die Kompetenz der höchsten Gerichte gehen wird. Der Besuch beim BVerfG hat jedoch gezeigt, dass das Bundesverfassungsgericht nicht bereit ist, die Ansichten des EuGH aus dem *Åkerberg-Fransson*-Urteil uneingeschränkt zu teilen.

E. Das Unionsrecht und die Finanzkrise

Am letzten Arbeitstag eröffnete Prof. Dr. Schneider mit einer Einführung das dritte Thema „Finanzkrise als Herausforderung für die Rechtsgemeinschaft“.

Besonders beleuchtet wurde dabei die Rolle der Banken, die einen wesentlichen Anteil an der Finanzkrise hatten. Da der Staat den Banken eine so hohe Systemrelevanz zukommen ließ, sprang er bei deren Ausfällen selbst ein und verschuldete sich für diese im Versuch, so das Wirtschaftssystem zu stabilisieren. Für die verschuldeten Staaten wurden Stabilitätsmechanismen ins Leben gerufen. Der auf Grundlage des neugeschaffenen Art. 136 III AEUV eingeführte Europäische Stabilitätsmechanismus, kurz ESM, sollte auf Dauer das Geld zur Verfügung stellen, das den verschuldeten Staaten fehlt und so ihre langfristige Zahlungsfähigkeit sicherstellen.

Europarechtlich problematisch ist in dieser Thematik vor allem das sog. *no-bail-out*-Prinzip gem. Art. 125 AEUV. Dieses sieht eigentlich vor, dass die Mitgliedstaaten für ihre Verbindlichkeiten alleine haften müssen.¹⁹ Nach einer Ansicht²⁰ verbietet es jedoch nicht eine freiwillige Unterstützung eines Mitgliedsstaats durch die Union oder andere Mitgliedstaaten. Sie argumentiert, Art. 122 II AEUV sehe schließlich auch eine finanzielle Hilfe im Falle von Naturkatastrophen oder anderen außer-

gewöhnlichen Ereignissen explizit vor.²¹ Ob dieser Ansicht gefolgt werden kann, gerade unter dem Aspekt, dass in Art. 125 II AEUV von „Verbot“ die Rede ist, kann diskutiert werden.

Zum Schluss stellte man sich im Plenum die Frage, ob man die Krise mit Hilfe von Recht überhaupt überwinden kann. Recht hat in der Europäischen Union durchaus eine große Bedeutung, schließlich wurde der europäische Währungsraum durch Recht geschaffen und wird durch europäisches Recht reguliert.²² Jedoch wird ein Rechtstext, je älter er ist, umso weniger den Herausforderungen der Zeit gerecht. Dass Art. 136 III AEUV eingefügt werden musste, zeigt, dass nicht die Situation dem Recht folgt, sondern das Recht den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden muss. Recht herrscht nicht, es dient.²³ Es kann aber dort helfen, wo es der Vereinheitlichung dient. Diese Ansicht teilten auch viele der Seminarteilnehmer. Der Lösungsvorschlag von Prof. Dr. Diana Galetta, die Regelung der Finanzkrise der Politik und den Märkten zu überlassen, fand großen Anklang.

F. Unity in diversity!

Die Problematiken, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung der Europäischen Union von einer Währungsunion hin zu einer Werteunion ergeben haben, sind noch längst nicht abschließend gelöst. Zum einen zeigt der vereinheitlichte Grundrechtsschutz, dass es sich bei der Europäischen Union nicht mehr länger nur um ein Europa der Staaten, sondern ein Europa gleicher Werte und so ein Europa der Bürger handelt.²⁴ Andererseits gibt es in jedem der Staaten eigene gewachsene Rechtstraditionen und unterschiedliche Auffassungen zur Ausgestaltung eines Grundrechtsschutzes, die ihre Geltung verdienen. Besonders in Deutschland geht damit eine lange und differenzierte Rechtsprechung des BVerfG einher. Mit der Anerkennung der Möglichkeit der Doppelbindung hat der EuGH in seiner *Åkerberg-Fransson*-Entscheidung vielleicht einen möglichen Kompromiss aufgezeigt. Weitere Reaktionen aus Brüssel werden auf jeden Fall mit Spannung zu erwarten sein.

Das DAAD-Seminar hat zu dieser Thematik eine sehr gute Plattform zum Austausch und zur Diskussion über die Auffassungen Studierender unterschiedlicher Nationen geliefert. In einem Punkt waren sich die Seminarteilnehmer schon heute einig: Solche Seminare sollte es wieder geben – am besten mit Teilnehmern aus so vielen unterschiedlichen Nationen wie möglich! Zumindest in diesem Punkt lässt sich eindeutig feststellen: Unity in diversity!

¹⁷ Kingreen, JZ 2013, 801, 803.

¹⁸ Kingreen, JZ 2013, 801, 811.

¹⁹ Oberrath, Öffentliches Recht 2012, Rn 516.

²⁰ Herdegen, Europarecht 2012, § 23 Rn 9; Streinz, Europarecht 2012, § 15 Rn 1097 f.

²¹ Oberrath, Öffentliches Recht 2012, Rn 516.

²² Schorkopf, AöR 136, 323, 329.

²³ Schorkopf, AöR 136, 323, 342.

²⁴ Vgl. Weiß, EuZW 2013, 287, 288.