



Wunsch statt Wirklichkeit

Die Vorstellungen der Ampel-Koalition zur EU-Grundrechte-Charta

Matthias Ruffert

- › Nach den Vorstellungen der Ampel-Koalition soll der Europäische Gerichtshof (EuGH) über Grundrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten am Maßstab der EU-Grundrechtecharta entscheiden.
- › Erklärtes Ziel ist es, eine Grundrechts-Individualklage zum EuGH gegen mitgliedstaatliches Handeln einzuführen.
- › Die Forderung aus dem Koalitionsvertrag stellt eine Abkehr von der bisherigen Rechtslage dar. Bislang hat der EuGH nur eine begrenzte Zuständigkeit für den Grundrechtsschutz gegen mitgliedstaatliches Handeln.
- › Die Forderung lässt auch die neuesten Entwicklungen der deutschen Verfassungsrechtsprechung außer Acht.
- › Der EuGH ist als Verfassungsgericht nur bedingt mit dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vergleichbar.
- › Der EuGH soll nach den Vorstellungen der Ampel-Koalition als grundrechtsschützende Instanz aktiviert werden, um die Gefahren mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten abzufedern.
- › Vorzugswürdig sind Lösungsansätze, die sich speziell auf die Situation in solchen Mitgliedstaaten beziehen, in denen die Rechtsstaatlichkeit ausgehebelt wird.

Inhaltsverzeichnis

I. Überraschendes im bisherigen Rechtsrahmen	2
II. Kontext der Forderung	3
III. Perspektiven	4
IV. Fazit	5
Impressum	7

„Wir wollen, dass die Rechte aus der EU-Grundrechtecharta vor dem EuGH künftig auch dann eingeklagt werden können, wenn ein Mitgliedstaat im Anwendungsbereich seines nationalen Rechts handelt.“¹

I. Überraschendes im bisherigen Rechtsrahmen

Der hier vorangestellte Satz aus dem Koalitionsvertrag löst bei allen, die sich mit Europarecht befassen, mindestens großes Erstaunen aus. Dies ist erklärungsbedürftig, scheint es sich doch um Selbstverständlichkeiten zu handeln: Die EU-Grundrechtecharta soll juristisch belastbar, klagbar sein. Zuständig sein soll der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) als genuines EU-Gericht. Schließlich sollen die Mitgliedstaaten der Grundrechtskontrolle durch den EuGH nicht entkommen können, indem sie sich darauf berufen, lediglich im Anwendungsbereich ihres jeweiligen nationalen Rechts zu handeln. Der Satz ist deswegen so erstaunlich, weil er nicht nur eine Abkehr von der bisherigen Rechtslage darstellt, sondern auch die neueste Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung aus Karlsruhe völlig außer Acht zu lassen scheint.

Abkehr von der bisherigen Rechtslage

Dies hängt mit der konkreten Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU zusammen. Der Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahr 1958 sah keinen Grundrechtsschutz vor. Grundrechtsschutz sollte Sache der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Straßburger Organe sein. Dass die Grundrechte durch eine mit wenigen Befugnissen ausgestattete, überwiegend auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes ausgerichtete neue Institution in Gefahr geraten könnten, wurde erst später erkennbar: Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik wie Produktionsbeschränkungen oder gar Anbauverbote in der Landwirtschaft führten zu Beeinträchtigungen wirtschaftlicher Grundrechte von Unternehmen im Agrarsektor. Der Kontrollanspruch nationaler Verfassungsgerichte, namentlich des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG),² veranlasste den EuGH seit den 1970er-Jahren, Grundrechte als richterrechtliche Rechtsgrundsätze zu gewährleisten. Dadurch wurde im Grundsatz gewährleistet, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen vor Grundrechtseingriffen durch die Unionsorgane – überwiegend im wirtschaftlichen Bereich – Schutz erlangten. Prozessual geschah dies vor allem im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren auf Vorlage mitgliedstaatlicher Gerichte. Erst in den späten 1990er-Jahren wurde im Grundrechtekonvent unter Roman Herzog die Grundrechtecharta (GRCh) ausgearbeitet, die 2000 proklamiert und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Ende 2009 rechtsverbindlich wurde. Die GRCh änderte allerdings nicht den Zugang Einzelner zum EuGH. Die Befugnis von Privatpersonen zur Direktklage wird nach wie vor sehr restriktiv gehandhabt. Das zentrale Tatbestandsmerkmal der „individuellen Betroffenheit“ ist nach der Rechtsprechung nur bei Adressaten von Beschlüssen der Unionsorgane erfüllt. Wer durch abstrakt-generelle Vorschriften benachteiligt wird, muss für eine Direktklage nachweisen, „in ähnlicher Weise individualisiert“ zu sein wie der Adressat.³ Ein Vorstoß des britischen Generalanwalts Francis Jacobs zur Ausweitung der Klagebefugnis scheiterte 2004.⁴ Der Vertrag von Lissabon setzt weiterhin auf

Entwicklung des Grundrechtsschutzes

Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen Gerichten, die den EuGH über eine Vorlage ins Spiel bringen können. Kurz: Eine Verfassungsbeschwerde zum EuGH gibt es nicht. Ein vergleichbarer Rechtsbehelf ist nicht etabliert worden.

Schon die vom EuGH als richterrechtliche Grundsätze entwickelten Grundrechte waren in der Tendenz darauf ausgerichtet, zusätzlich zur Kontrolle der Gemeinschaftsorgane selbst auch mitgliedstaatliches Handeln durch den EuGH zu kontrollieren, wenn sich die Mitgliedstaaten „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“ bewegen.⁵ Gerade deutsche Vertreter im Grundrechtekonvent sahen dies kritisch und wirkten erfolgreich auf die schließlich vereinbarte Formulierung von Art. 51 Abs. 1 GRCh hin. Danach gilt die GRCh „für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“⁶. Handelt ein Mitgliedstaat, können sich Einzelne also nur auf die Charta berufen, wenn der Staat Unionsrecht durchführt. Was dies heißt, ist umstritten. Der EuGH versteht den Begriff der „Durchführung“ weit und sucht argumentative Wege, der Einengung auf „bei der Durchführung des Rechts der Union“ zu entkommen und die alte, weitere Formulierung vom „Anwendungsbereich“ beizubehalten.⁷ Für die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte, die selbst einen hohen Grundrechtsstandard gewährleisten, wiederum in erster Linie das BVerfG, stellt sich die Frage, wie weit ihre Rechtsprechungsbefugnisse reichen, wenn der EuGH den Grundrechtsschutz im „Anwendungsbereich“ des Unionsrechts für sich beansprucht und dieser Anwendungsbereich immer größer wird. Die neueste Entwicklung in dieser umstrittenen Frage ist durch einen kühnen und begrüßenswerten Schritt des BVerfG ausgelöst worden: In der „Recht auf Vergessen“-Rechtsprechung vom November 2019 eröffnet es die Verfassungsbeschwerde nach Karlsruhe auch für Verletzungen der GRCh.⁸ Der Grundrechtsschutz in Luxemburg und Karlsruhe ist also nicht alternativ, sondern im Einzelfall kumulativ.⁹ Die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG verfeinert den Ansatz in Richtung einer Konvergenz der Schutzstandards von EMRK, GRCh und GG.¹⁰ Das BVerfG schützt so neben den Grundrechten des Grundgesetzes auch die Rechte aus EMRK und GRCh. An die Stelle einer Konkurrenz zwischen den Spruchkörpern tritt ein umfassender Grundrechtsschutz, der von mehreren Instanzen gewährleistet wird, die zueinander in einem Kooperationsverhältnis stehen und gemeinsam die Grundrechtsinhalte ausfüllen.

Geltungsbereich der
Grundrechtecharta

II. Kontext der Forderung

Der Satz „Wir wollen, dass die Rechte aus der EU-Grundrechtecharta vor dem EuGH künftig auch dann eingeklagt werden können, wenn ein Mitgliedstaat im Anwendungsbereich seines nationalen Rechts handelt“, scheint diese gesamte Entwicklung außen vor zu lassen. Überdies setzt seine Verwirklichung voraus, dass die Formulierung in Art. 51 GRCh geändert oder ganz gestrichen wird, wonach die Grundrechte der Charta nur „bei der Durchführung des Rechts der Union“ gelten. Das ist eine hohe Hürde. Art. 51 GRCh, der die Bindung der Mitgliedstaaten auf die Situation der Durchführung des Unionsrechts begrenzt, ist integraler Bestandteil des Vertrags von Lissabon und müsste geändert werden. Dies bedürfte der Ratifikation der Änderung in allen Mitgliedstaaten. Das ist derzeit in vielen Mitgliedstaaten, darunter auch in Deutschland aufgrund der geschilderten verfassungsrechtlichen Situation, unrealistisch. Selbst wenn eine Änderung von Art. 51 GRCh gelänge, blieben immer noch die Probleme der prozessualen Durchsetzung bestehen. Wie kommt die Ampel-Koalition zu einer vordergründig unspektakulären Forderung, die auf derart gravierende europarechtliche Probleme stößt und auch die Rechtsprechung des BVerfG außen vor lässt? Will man sich das erklären, kann nur der Kontext der Forderung im Koalitionsvertrag erhellen, was gemeint sein könnte.

Kontext im
Koalitionsvertrag

Koalitionsverträge sind (auch) Kompromisspapiere zu den Wahlprogrammen der Koalitionsparteien. Zum Thema GRCh wird man allein bei Bündnis 90/Die Grünen fündig: „Unser langfristiges Ziel ist, dass die in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten sozialen Rechte als Grundrechte gegenüber den Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar sind.“¹¹ Diese Formulierung aus dem Wahlprogramm geht sogar noch über die bereits erörterte Problematik einer Grundrechts-Individualklage mit Bezug auf mitgliedstaatliches Handeln hinaus. Sie adressiert noch das Zusatzproblem der Justiziabilität sozialer Grundrechte. Im Koalitionsvertrag ist indes vor allem ein anderes Thema des Wahlprogramms der Grünen rezipiert. Unter der Überschrift „Europäische Grundrechte einklagbar machen“ findet sich bereits der eingangs zitierte Satz aus dem Koalitionsvertrag – im gleichen Kontext wie im Koalitionsvertrag selbst.¹²

Wahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen

Das zentrale Thema ist die Sicherung von Rechtsstaatlichkeit in der EU. Sie ist in vielen Mitgliedstaaten in höchster Gefahr. Polen, Ungarn und Rumänien stehen besonders im Fokus, aber auch in anderen Mitgliedstaaten gibt es Defizite, die von der Europäischen Kommission im Justizbarometer und im Rechtsstaatsbericht minutiös aufgearbeitet werden.¹³ Der Koalitionsvertrag nimmt dies auf, referiert die bisherigen Instrumente zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU und überlegt mögliche Weiterentwicklungen. Wenn aber in einem Mitgliedstaat die richterliche Unabhängigkeit nicht mehr durchgehend gewährleistet ist, wie soll dann Grundrechtsschutz im Zusammenspiel von mitgliedstaatlichem Rechtsschutz und Vorabentscheidungsverfahren zum EuGH geleistet werden können? Wäre es vor diesem Hintergrund nicht rechtspolitisch sinnvoll, den EuGH als grundrechtsschützende Instanz zu aktivieren?¹⁴

Rechtsstaatskrise in der EU

III. Perspektiven

Es gibt gute Gründe, die gegen die Kompetenzerweiterung des EuGH sprechen. Schon jetzt ist der EuGH ein quantitativ stark belasteter Spruchkörper. Er ist gerade kein Verfassungsgericht wie in Deutschland, Österreich oder Italien, das nur in spezifisch verfassungsrechtlichen Angelegenheiten angerufen wird. Der EuGH ist als Höchstgericht (eher ähnlich dem Supreme Court der Vereinigten Staaten) für alle europarechtlichen Angelegenheiten zuständig und hat nicht nur verfassungsgerichtliche Befugnisse. Er beurteilt Grundrechtsfragen im polnischen Gerichtssystem ebenso, wie er Aussagen über die Entschädigung bei verspäteten Flugreisen oder die Anforderungen an den Artenschutz bei großen Planungsvorhaben trifft. Bis zu 640 Vorlageverfahren aus ganz Europa in 24 Sprachen bearbeitet der EuGH im Jahr. Will man keine Abstriche in der Qualität der Rechtsprechung hinnehmen, sollten keine weiteren Aufgaben hinzukommen, durch die die Arbeitsbelastung steigen würde.

Begrenzte Möglichkeiten des EuGH

Noch problematischer sind jedoch die Unterschiede im Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten. Auf der einen Seite gibt es Länder, die über einen ausgeprägten verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz verfügen. Hier würde es zu unnötigen Friktionen mit dem EuGH als einer zusätzlichen Grundrechtsschutzinstanz führen. Auf der anderen Seite ist die Frage, wie mit solchen Mitgliedstaaten verfahren werden soll, die den verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz zum Beispiel durch offene Manipulation ausgehebelt haben. In der Wissenschaft wurde vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten die primäre Gewährleistung des Grundrechtsschutzes nur zu überlassen, *solange* europäische Standards gewahrt sind.¹⁵ So wie ursprünglich das BVerfG den europäischen Grundrechtsschutz nicht akzeptierte, *solange* er grundgesetzlichen Standards nicht entsprach, und damit wie oben erwähnt den EuGH veranlasste, richterrechtliche Schutzstandards zu entwickeln, soll auch Druck auf den Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten mit defizitärer Rechtsstaatsbilanz erzeugt werden. Fallen die Gerichte dort aus, soll der EuGH an ihre Stelle treten. Der Vorschlag läuft daher unter dem interessanten Titel „Reverse Solange“. Abgesehen vom Problem der praktischen

Erhebliche Unterschiede im Grundrechtsschutz der Mitgliedstaaten

Umsetzbarkeit dieses Vorschlags (Wer entscheidet das in welchem Verfahren?) ist er wesentlich näher an der komplexen Realität als die Forderung im Koalitionsvertrag, denn anders als diese Forderung beachtet er die erheblichen Unterschiede in der Bonität des mitgliedstaatlichen Grundrechtsschutzes.

Die Interpretation von Grundrechtsnormen ist eine komplexe Angelegenheit. Wo die Grenze zwischen Pressefreiheit und Persönlichkeitsrechten, zwischen Religionsfreiheit und Tierschutz oder zwischen Koalitionsfreiheit und der Aufrechterhaltung bestimmter Infrastrukturen verläuft, ist nicht selten Gegenstand schwieriger Abwägungen. Mitgliedstaatliche Verfassungsgerichte verfügen hier über einen umfangreichen Erfahrungsschatz, der in die Herausbildung gemeineuropäischer Standards eingespeist werden kann.¹⁶ Ein Modell der Kooperation mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte mit dem EuGH, ein *dialogue des juges*, dürfte einer Entwicklung der gesamteuropäischen Grundrechtsdogmatik überlegen sein, die allein auf den EuGH setzt. Zentrales Mittel des Dialogs ist das Verfahren zur Vorlage von mitgliedstaatlichen Gerichten an den EuGH. Es entfällt – und mit ihm die Möglichkeit, im Vorlageverfahren tragfähige Lösungen für grundrechtliche Problemlagen zu finden –, wenn flächendeckend unmittelbar der EuGH zuständig sein soll.

IV. Fazit

Voraussichtlich wird es mittelfristig keine direkten Grundrechtsklagen zum EuGH im Anwendungsbereich des mitgliedstaatlichen Rechts geben. In der vorgeschlagenen Form ist das nicht zu bedauern. Zu groß wären die Nachteile einer solchen Grundrechtsklage gegen mitgliedstaatliches Handeln in Staaten, die über ein differenziertes und wirkungsvolles verfassungsgerichtliches Grundrechtsschutzsystem verfügen. Der allzu nachvollziehbare Wunsch, den Grundrechtsschutz in den Staaten zu stärken, in denen der Rechtsstaat ausgehebelt wird, kann auf diese Weise nicht in Erfüllung gehen. Wissenschaftliche Vorschläge, den Grundrechtsschutz der EU wirken zu lassen, solange bestimmte Mitgliedstaaten an dieser Stelle versagen, sind zielführender. Letztlich ist es umso wichtiger, dass die Bundesregierung und alle politischen Kräfte nicht müde werden, den Schutz von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten mithilfe und unter Stärkung der vorhandenen Verfahren überall in Europa einzufordern – gerade dort, wo sie momentan besonders gefährdet sind.

-
- 1 Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 131.
 - 2 BVerfGE 37, 271 – Solange I.
 - 3 EuGH, Rs. 25/62, Slg. 1963, 211 (238; Plaumann).
 - 4 EuGH, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 (UPA/Rat), mit Schlussantr. Jacobs.
 - 5 Zu dieser Rspr. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, Erläuterung zu Artikel 51 – Anwendungsbereich, ABl. EU 2007 Nr. C 303/17; Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 6 EUV (2019) Rn. 30b.
 - 6 Zur Genese des Art. 51 GRCh mit ausführlichen Nachweisen Schwerdtfeger, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 51, Rn. 9 ff.
 - 7 EuGH, Rs. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:28024 (Åkerberg Fransson).
 - 8 BVerfGE 152, 216 – Recht auf Vergessen II.
 - 9 S. Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51, Rn. 10ff.
 - 10 BVerfG, NVwZ 2021, 1211 – Tierarzneimittel.
 - 11 Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021, S. 113f.
 - 12 Ebd., S. 214.
 - 13 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Justizbarometer 2020, Dok. COM (2020) 306 endg.; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, Dok. COM (2021) 700 endg.
 - 14 Mit gleicher Stoßrichtung schon Reding, The EU and the Rule of Law – What next?, v. 4.9.2013, Ziffer 4. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_de.htm; sowie Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (2014/2248(INI)), Ziff. 45.
 - 15 Antpöhler/Dickschen/Hentrei/Kottmann/Smrkolj/von Bogdandy, Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States, CMLRev. 49 (2012), 491 – terminologisch in Anlehnung an die Solange-Rechtsprechung des BVerfG (s.o. Fn. 2); dazu Streinz/Michl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 51 GRCh, Rn. 24.
 - 16 Allgemein zur Verteilung des Grundrechtsschutzes in Föderationen Kleinlein, Grundrechtsföderalismus, 2020.

Impressum

Der Autor

Prof. Dr. Matthias Ruffert, Universitätsprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Franziska Rinke

Rechtsstaatsdialog und Völkerrecht

Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3507

franziska.rinke@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2022, Berlin

Gestaltung: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-98574-054-3



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Bildvermerk Titelseite

© indomercy, stock.adobe.com; Pixabay