Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL

Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von ANNA KATHARINA MANGOLD

Anna Katharina Mangold

15.02.2012 doi: 10.17176/20181008-115153-0

Die Heidelberger Forschergruppe um Armin von Bogdandy schlägt in ihrem Beitrag auf dem Verfassungsblog vor, den „Kernbereich" der Unionsbürgerschaft mit dem Wesensgehalt von Grundrechten anzureichern und dessen Einhaltung vom EuGH auf Vorlage mitgliedstaatlicher, also nationaler Gerichte überwachen zu lassen. So sympathisch man das Anliegen finden mag, begegnet es doch mehreren Einwänden grundsätzlicher Natur:

Verrechtlichung statt Politisierung als Integrationsmodus?

Der EuGH hat mit seiner Rechtsprechung die europäische Integration vorangetrieben und zu einem Großteil erst ermöglicht. Die wesentlichen Elemente für eine immer stärkere Durchdringung des mitgliedstaatlichen Rechts und damit für eine vertiefte Integration hat der EuGH eingeführt, oftmals zum großen Erstaunen der vertragschließenden Staaten. Es sei erinnert an Direktwirkung (*van Gend & Loos*, 1963) und Vorrang des Gemeinschaftsrecht (*Costa v ENEL*, 1964), unmittelbare Wirksamkeit von Richtlinien (*van Duyn*, 1974) und mitgliedstaatliche Staatshaftung (*Francovich*, 1991), die allesamt allein durch die Rechtsprechung des EuGH das Licht der Welt erblickten.

Die Methode des Gerichtshofes bestand darin, rechtliche Integration an die Stelle politischer Integration zu setzen. Diese Methode hat lange Zeit in weitenteils unbeobachteter Ungestörtheit funktioniert. Sie hat allerdings den gravierenden Nachteil, dass sie die Mitgliedstaaten aus der Pflicht entlässt, das Projekt der europäischen Integration politisch zu vertiefen, denn die Mitgliedstaaten müssen nicht mehr um schwierige Kompromisse ringen - im Zweifel können sie auf den EuGH rechnen, der auf rechtlichem Wege alles ins Lot und voran bringt.

Die rechtliche Integrationsmethode hat zudem zur Konsequenz, dass dem europäischen Integrationsprojekt bei den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten der Rückhalt fehlt. Das lässt sich an den gescheiterten Verfassungsreferenden in den Niederlanden und Frankreich deutlich ablesen. Den Bevölkerungen gelingt es kaum, die juristischen Winkelzüge hochkomplexer EuGH-Entscheidungen nachzuvollziehen, und sie können ihre gewählten Vertretungen nicht als Urheber der vertieften europäischen Integration identifizieren, weil ja der EuGH die wichtigen Impulse setzt. Die gewählten Vertretungen können im Übrigen stets behaupten, durch die europäische Rechtslage gebunden zu sein, und sich so der mühseligen Verpflichtung entziehen, in den mitgliedstaatlichen Öffentlichkeiten für das europäische Integrationsprojekt zu werben. (Dieser Zusammenhang ist in *Habermas'* jüngstem Essay zur Verfassung Europas nicht hinreichend deutlich reflektiert, wenn er die Vorrangrechtsprechung des EuGH recht unkritisch aus europarechtlichen Narrativen übernimmt.)

Auch der hier zu analysierende Vorschlag bezweckt, den Integrationsprozess auf rechtlichem Wege zu vertiefen. In der Essenz geht es in Fällen systematischer Verletzung von Medienfreiheit und anderer Grundrechte freilich um ein Versagen der Verfassungs- und Grundrechtekultur in den betreffenden Mitgliedstaaten. Das ist ein politisches Problem, dem nur politisch beizukommen ist. Ein Urteil des EuGH, und sei es noch so grundsätzlich, wird das Problem nicht bei der Wurzel packen können.

Der Wunsch nach einem schnelleren, weniger umständlichen, effizienteren Umgang mit Grundrechtsverletzungen ist nur allzu verständlich. In einem demokratischen System aber gibt es Vorgaben für die Aushandlung von neuen, besseren Lösungen, spezielle

Verfahren sind vorgesehen. Es muss daher ein Weg beschritten werden, den Vorschlag für einen Grundrechte-Rettungsschirm auf demokratische Weise umzusetzen, nicht über Umwege und durch die Hintertür eines komplexen Konstrukts vom Wesensgehalt der Menschenrechte als Kernbereich der Unionsbürgerschaft.

Die Unionsbürgerschaft als dogmatisches Einfallstor des Vorschlags?

Die Unionsbürgerschaft bildet das zentrale Element des Vorschlags für einen Grundrechterettungsschirm, es ist das dogmatische Einfallstor. Die Unionsbürgerschaft wurde 1992 in den Vertrag von Maastricht aufgenommen, um das sehr vermisste bürgerschaftliche Element endlich in das Gemeinschaftsrecht zu holen. Wer die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates besitzt, erlangt seither zugleich die Unionsbürgerschaft.

Die vertragschließenden Mitgliedstaaten hatten allerdings wohl nicht im Traum damit gerechnet, welche Durchschlagskraft der EuGH diesem Instrument verleihen würde. Die Unionsbürgerschaft, so der EuGH, vermittle den „grundlegenden Status" politischer (statt bloßer ökonomischer) Zugehörigkeit der Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten zur Europäischen Union (*Grzelczyk*, 2001). Auf dieser Grundlage verpflichtete der EuGH die Mitgliedstaaten etwa, Sozialleistungen an Unionsbürgerinnen und -bürger zu gewähren (*Martinez Sala*, 1998; *Grzelczyk*, 2001), ohne dass die Mitgliedstaaten entsprechende Ausgleichsvereinbarungen getroffen hatten und ohne dass zuvor der politische Wille zu einem europäischen Sozialstaat zu beobachten gewesen wäre.

Im Fall *Ruiz Zambrano*, der nun zum Ausgangspunkt des Vorschlags für einen Grundrechte-Rettungsschirm werden soll, ging es um ein Aufenthaltsrecht qua Unionsbürgerschaft. Problematisch war an dem Fall, dass es keinerlei grenzüberschreitenden Bezug gab. Erst dieser macht das Gemeinschaftsrecht überhaupt anwendbar und sichert damit zum einen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zum anderen das Prinzip der Subsidiarität.

Im Fall *Ruiz Zambrano* zog der EuGH die Unionsbürgerschaft heran, um zu begründen, dass es auf einen solchen grenzüberschreitenden Bezug gar nicht ankomme. Die Unionsbürgerschaft war das Vehikel, mittels dessen der EuGH einen Fall an sich ziehen konnte, der seiner Jurisdiktionsgewalt nach herkömmlichem Verständnis entzogen war – „ein ziemlicher Hammer", wie dieser Vorgang andernorts treffend bezeichnet worden ist.

Der EuGH konnte mithilfe der Unionsbürgerschaft die Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung und der Subsidiarität umgehen. Das macht deutlich, warum der Vorschlag eines Grundrechte-Rettungsschirms gerade die Unionsbürgerschaft zum Ausgangspunkt nimmt: Die Unionsbürgerschaft erlaubt, politische Gehalte in das Unionsrecht zu befördern, die dort zuvor nicht zu finden waren, und zwar unter Umgehung der für solche Vorhaben vorgesehenen Verfahren.

Diese Einsicht aber liefert ein Argument gegen diese Vorgehensweise. Man muss nicht gerade in die rückwärtsgewandte Souveränitätsrhetorik des Lissabon-Urteils verfallen, um doch anzuerkennen, dass die Implikationen der Interpretation von Unionsbürgerschaft durch den EuGH an und für sich politischen Entscheidungsprozessen in und unter den Mitgliedstaaten vorbehalten sein sollten. Ausweitungen der Unionsbürgerschaft sollten die Mitgliedstaaten politisch verhandeln, sie sollten nicht vom EuGH als extensive Auslegungspraxis eingeführt werden. Die Ungeduld des EuGH, der stets mehr will als der politische Integrationsprozess gerade hergibt, kann man sicherlich mit Sympathie betrachten (gerade wo er die Rechte des Einzelnen stärkt wie im Ausländerrecht). Doch sollte es demokratisch legitimierten Prozessen vorbehalten sein, neue Integrationsschritte in politisch derart sensiblen Bereichen zu unternehmen.

Deswegen ist auch nicht anzuraten, durch eine dem EuGH überlassene rechtliche Interpretation die Unionsbürgerschaft mit dem Wesensgehalt von Grundrechten anzufüllen. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten über eine solche Ausdehnung des Verständnisses von Unionsbürgerschaft befinden. Ein solcher Schritt würde Europa als Gemeinschaft grundlegend verändern, würde eine neue, eigenständige, nicht nur abge-

leitete politische Zugehörigkeit begründen. Dies aber wäre ein so weitreichender Schritt, dass er nicht einfach durch die Rechtsprechung des EuGH eingeführt werden dürfte, sondern explizit im öffentlichen politischen Austausch unter den Mitgliedstaaten ausgehandelt werden müsste.

Der EuGH als Hüter der Grundrechte?

Das Ziel des hier diskutierten Vorschlags ist selbstverständlich zu begrüßen: Mehr Rechte und besserer Schutz für sie hört sich immer gut an. Wer sollte etwas dagegen haben? Allerdings sind Zweifel angebracht, ob ausgerechnet der EuGH geeignet ist, hierüber zu wachen. Es sind dies Zweifel, die wesentlich auf den bisherigen Erfahrungen im Umgang des EuGH mit dem Gemeinschaftsrecht beruhen. Einem normativ-dogmatischen Verständnis des Vorschlages wird also die Einsicht in die Wirkungsweise des *„law in action"* gegenübergestellt, wie es sich in der Geschichte des Gemeinschaftsrechts gezeigt und herausgebildet hat.

Zunächst lässt die bisherige Erfahrung mit der Judikatur des EuGH extreme Vorsicht bei der Überantwortung weiterer Kompetenzen angeraten sein. Im Rückblick noch vergleichsweise harmlos mutete an, wie der Gerichtshof die unmittelbare Wirksamkeit von Richtlinien konstruierte – gegen den Wortlaut der einschlägigen Vertragsnormen (*van Duyn*, 1974). Die Überprüfbarkeit von Rahmenbeschlüssen der dritten Säule sprach sich der Gerichtshof dann gar entgegen dem explizit entgegenstehenden und bekundeten Willen der Mitgliedstaaten zu (*Pupino*, 2005). Selbstverständlich ließe sich die Liste beliebig erweitern. Gemeinsam ist diesen Beispielen der Wille des EuGH, Zugriffsrechte zu schaffen und von diesen auch Gebrauch zu machen, wann und wo immer der Gerichtshof dies für notwendig hält.

Bei dieser Sachlage erscheint es nicht ratsam, dem EuGH zu gestatten, tief in die politischen Systeme der Mitgliedstaaten einzugreifen. Während die Autorinnen und Autoren des Vorschlags es als Stärke betrachten, dass Vorabentscheidungsersuchen mitgliedstaatlicher Gerichte nur bei systematischen Defiziten zulässig sein soll, ist doch die Kehrseite eines solchen Erfordernisses, dass die Entscheidungen des EuGH stets weitreichende politische Konsequenzen für die betroffenen Mitgliedstaaten haben werden. Und gerade dies ist bei dem hier diskutierten Vorschlag ja auch intendiert – ein Werkzeug zu schaffen, um systematische Defizite im Bereich der Menschenrechte effektiv bekämpfen zu können. Wohlgemerkt auf juristischem, nicht auf politischem Wege.

In Art. 51 Abs. 1 ChGR heißt es, die Charta gelte für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union". Auch wenn die Autorinnen und Autoren behaupten, es handle sich bei ihrem Vorschlag nicht um eine Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Grundrechtecharta, handelt es sich jedenfalls nicht um eine besonders enge Interpretation. Zugegeben, es gibt auch Vorschläge, Art. 51 Abs. 1 ChGR noch viel weiter zu fassen. Doch schon bei dem hier diskutierten Vorschlag steht angesichts der Vorgeschichte des EuGH zu befürchten, dass der Gerichtshof diesen Weg nutzen wird, um in bislang ungekanntem Ausmaß die politischen Systeme der Mitgliedstaaten zu kontrollieren und in sie einzugreifen. Selbst wenn es die Intention des Vorschlags sein sollte, unter allen denkbaren Auslegungen von Art. 51 Abs. 1 ChGR eine vermittelnde vorzuschlagen, so wird es die Rechtsprechung des Gerichtshofes dabei kaum bewenden lassen.

In der bundesrepublikanischen Geschichte ist es zudem in sechzig Jahren nicht gelungen, das „Wesen des Wesens" dingfest zu machen. Es darf bezweifelt werden, dass dies auf europäischer Ebene mit 27 verschiedenen Verfassungstraditionen leichter fällt. Nimmt man die Vorgeschichte des EuGH hinzu, der stets eine ausweitende Tendenz in seiner Rechtsprechung an den Tag gelegt hat, ist eindringlich davor zu warnen, gerade dem EuGH ein so mächtiges Werkzeug in die Hand zu geben.

Ausblick: Hoffnung für den Grundrechtsschutz im politischen Prozess

Art. 2 und 7 AEUV besagen, dass in Fällen von Grundrechtsverletzungen, in denen es nicht um Durchführung von Unionsrecht geht, primär politische Disziplinierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten untereinander greifen sollen. Die Autorinnen und Autoren des

Vorschlags sind erkennbar und verständlicherweise enttäuscht von der mangelnden Entschlossenheit, politisch einzuschreiten gegen Mitgliedstaaten, die etwa die Medienfreiheit beschränken. In der Vergangenheit fehlte diese Entschlossenheit oft genug. Der Umgang mit Österreichs FPÖ Anfang der 1990er Jahre, mit *Berlusconi* in Italien bis vor kurzem und mit Ungarns neuer Regierung war und ist überaus schwierig.

Allerdings sollten die Erfahrungen nicht daran hindern, den mitgliedstaatlichen Austausch untereinander weiterhin zu suchen und Ergebnisse zu fordern. Es gibt Mittel und Wege, im politischen Prozess eine Besserung der Lage anzustoßen. In eindrucksvoller Weise hat jüngst der Umgang mit dem ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán im Europäischen Parlament gezeigt, wie ein demokratischer Austausch über eine für verfehlt gehaltene mitgliedstaatliche Politik auf europäischer Ebene aussehen kann. Diese Erfahrung macht Hoffnung, dass auch der politische Prozess für Lösungen sorgen kann.

Anna Katharina Mangold ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Frankfurt/Main.

AUTOR*IN
Anna Katharina Mangold
Prof. Dr. Anna Katharina Mangold, LL.M., ist Professorin für Europarecht an der Europa-Universität Flensburg.

EMPFOHLENE ZITATION
Mangold, Anna Katharina: Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von ANNA KATHARINA MANGOLD, Verfassungsblog, 15.02.2012, doi: 10.17176/20181008-115153-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20181008-115153-0.