

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)
franz.mayer@uni-bielefeld.de

„Der EuGH und die nationalen Gerichte – Kooperation vor aktuellen Herausforderungen“
Fachkonferenz des BMWK und des BMJ
aus Anlass des 70-jährigen Bestehens des EuGH

Panel A
„Grundrechtsschutz:
Dialog zwischen EuGH und nationalen Gerichten
und
grundrechtliche Grenzen des gegenseitigen Vertrauens
zwischen den Mitgliedstaaten“

Freitag, 9. September 2022
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
10.00 Uhr

v1.1

[Anrede] Zunächst einmal: Vielen **Dank** für die Einladung in diese Runde. Bis hierhin ist viel Konsens und Harmonie sichtbar geworden. Ich will diese Harmonie nicht wirklich zerstören. Aber gestatten Sie, dass ich doch auf einige offene Fragen und Spannungslagen hinweise.

Wir bewegen uns mit dem Grundrechtsthema in einem **verfassungsrechtlichen Porzellanladen**, weil es sowohl für den EuGH wie für das Bundesverfassungsgericht hier auch um die **eigene Rollenbeschreibung** geht.

Der **EU-Grundrechtsschutz durch den EuGH** ist **weltweit einzigartig, Alleinstellungsmerkmal**: keine andere überstaatliche Einrichtung bietet Grundrechtsschutz gegen **EIGENE** Rechtsakte.

Kein Alleinstellungsmerkmal ist Grundrechtsschutz durch ein nationales Gericht. Aber für das Bundesverfassungsgericht ist der Grundrechtsschutz der **Markenkern**. Dies gründet sich zum einen auf den **enormen Stellenwert der Grundrechte** in Deutschland.

Wer in Deutschland Verfassung sagt, **denkt** Grundrechte. Das hat **Implikationen** für die Verfassungstektonik.

-2-

Weitreichende Grundrechtskontrolle durch Gerichte stellt **Rechtsstaat über Demokratie**, so die Kritik. Die berühmte *countermajoritarian difficulty*. Dass weitreichende Grundrechtskontrolle durch Gerichte **demokratiethoretisch zumindest begründungsbedürftig** ist, trifft übrigens **EuGH wie Bundesverfassungsgericht**. Das BVerfG versteht sich indessen in besonderem Maße als **Bürgergericht**, das „jeder“ zum Schutz der eigenen Grundrechte anrufen kann. Das klingt zwar irgendwie auch nach Volksvertretung. Das aber wäre ein **populistisches Missverständnis**:

-3-

Das BVerfG ist **nicht** das Sprachrohr einer schweigenden Mehrheit, wie es gelegentlich argumentiert wurde.

Grundrechte in Deutschland sind jedenfalls ein **ganz besonderes Thema**, man könnte fast sagen: Wenn etwas in Deutschland die **Verfassungskultur – ich sage bewusst nicht Verfassungsidentität** – prägt, dann die **spezifische** Sicht auf die Grundrechte.

Uns geht es heute um **Grundrechtsschutz durch Verfassungsgerichte auf mehreren Ebenen**. Das ist enorm **voraussetzungs-**
voll.

-4-

In Deutschland ist zwar das Verhältnis von **Bundesverfassungsgericht zu Landesverfassungsgerichten** in Sachen Grundrechte weitgehend **geräuschlos** geblieben.

Aber anderswo ist die föderale Konfliktlage weitaus dramatischer gewesen. Der **amerikanische Bürgerkrieg** ist letztlich ein Konflikt um die Reichweite der Bundesgrundrechte in die Einzelstaaten. Erst durch den Bürgerkrieg und eine nachfolgende Verfassungsergänzung war klar, dass **auch die Einzelstaaten** sich an die Bundesgrundrechte zu halten haben.

-5-

Um **solche Reichweitenfragen** geht es auch hier: Sind in der EU die Mitgliedstaaten an EU-Grundrechte gebunden? Können EU-Rechtsakte an deutschen Grundrechten gemessen werden? Wer trägt die Verantwortung für Grundrechtsdefizite?

Was man gleich festhalten kann: Auf der Suche nach Antworten sind wir in Europa **auch ohne Bürgerkrieg** ziemlich **weit gekommen**.

Im **Ausgangspunkt** sind die Dinge recht **klar**: **europäische** Grundrechte binden die **europäische** Hoheitsgewalt.

-6-

Deutsche Grundrechte die **deutsche** Hoheitsgewalt. **Grundrechtskontrolle erster Ordnung** sozusagen.

In Solange I und II beanspruchte das Bundesverfassungsgericht die Kontrolle **europäischer** Akte am Maßstab der **deutschen** Grundrechte, zuletzt freilich weit zurückgenommen nur noch bei strukturellem **Totalausfall** des europäischen Grundrechtsschutzes. Das ist eine Art **Grundrechtskontrolle zweiter Ordnung**, eine **Auf-fang- und Reservekontrolle**.

-7-

Hier werden **zwei zentrale Fragen** des Mehrebenen-Grundrechtsschutzes sichtbar: Wer hat aufgrund welcher Zuschreibung die **Verantwortung für Grundrechtsdefizite andernorts**? Und welche Rolle spielt **Vertrauen**?

Die EU-Grundrechte **binden zuvörderst die Unionsorgane**. Das kann aber weit ausgreifen und bis zum **Grundrechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat** führen. Der EuGH hat darüber hinaus in etlichen Entscheidungen **die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich** und bei der **Durchführung des Unionsrechts** als an die EU-Grundrechte gebunden angesehen.

-8-

Siehe dazu auch Art. 51 Grundrechte-Charta und die Leitentscheidung des EuGH dazu in **Akerberg Fransson**. Das BVerfG hat diese Rechtsprechung zunächst heftig bekämpft, nun durch die **Recht-auf-vergessen-Formel verarbeitet**.

Meist wird **dies** als **Annäherung und De-Eskalation** gesehen, auch wenn im Detail durchaus Fragen bestehen, etwa **wie handhabbar** die Kategorie „unionsrechtlich determiniert“ eigentlich ist.

Es gibt aber auch eine **alternative Deutung**. Danach ist Recht-auf-vergessen eine Art **Retourkutsche**:

-9-

„Der EuGH kommt auf **unser** Grundrechtsterrain? Dann gehen wir eben auf **sein** Grundrechtsterrain.“

Welche der beiden Deutungen, die **optimistisch-versöhnlichere**, oder die **skeptisch-konfliktuelle**, sich durchsetzt, hängt natürlich von der weiteren Rechtsprechung ab. Soweit es – zumindest in Teilaspekten – um **institutionelle Selbstbehauptung und Reversicherung** geht, dann bezieht sich das übrigens **auch** auf das Miteinander – oder Gegeneinander – oder Nebeneinander – von Verfassungsgericht und **Fachgerichtsbarkeit**.

-10-

Was auffällt, und das ist meine sehr **konkrete Frage**: Warum hat es noch keine **Grundrechtsvorlage des BVerfG an den EuGH** gegeben?

Die Frage nach der **Verantwortung für Grundrechts-Defizite andernorts** hat sich in jüngerer Zeit auch in gleichsam **horizontaler Perspektive** gestellt: Schutz **nicht** vor der **eigenen** Hoheitsgewalt, auch **nicht** vor der **europäischen**, sondern durch ein **deutsches** Gericht vor der **rumänischen, ungarischen** etc.

-11-

Darf man jemanden aufgrund eines Europäischen Haftbefehls in einen Mitgliedstaat überstellen, wenn **dort** Grundrechtsbeeinträchtigungen drohen? **An sich** gebietet der Grundsatz des **gegenseitigen Vertrauens**, dass das deutsche Gericht gerade nicht die Grundrechtslage im anderen Mitgliedstaat anzweifelt. Aber wenn die **Defizite offensichtlich** sind?

Wobei, **wenn** die Defizite offensichtlich sind müssten doch Kommission und EuGH auf den Plan treten. Wenn Unionsrecht im Spiel ist – wobei man über dieses Kriterium sicherlich diskutieren kann.

-12-

Wie überzeugend ist hier eigentlich die Rechtsprechung des EuGH, die nach **strukturellen** und nach **konkreten Einzelfalldefiziten** fragt. Ich stelle das als **offene Frage**, gerade auch mit Blick auf Polen und Ungarn.

Mögliche Antworten reichen von „Überforderung der nationalen Gerichte“ bis „einzige wirklich effektive Auffangkontrolle (zweiter Ordnung)“.

-13-

Teile der **Spannungslagen im Mehrebenengrundrechtsschutz** sind **systemimmanent** und lassen sich **nicht restlos auflösen**.

Dazu nur noch Stichworte:

- Grundrechtsfragen sind **Abwägungsfragen**, in denen europäisches und nationales öffentliche Interesse nicht zwingend identisch sind.
- Bei **dreipoligen Grundrechtskonstellationen** ist nicht sicher zu gewährleisten, dass auf verschiedenen Ebenen die Gewichtungen gleichlaufen

-14-

- Bei aller Annäherung können **Schutzbereiche auseinanderfallen**: Der Schutz des Rechts auf Privatheit und informationelle Selbstbestimmung sind im Grundgesetz und der Charta gleichermaßen geschützt, aber es bestehen dann eben doch Unterschiede in den Schutzbereichen.
- **Private gegen Private**, Drittwirkung – sind auch Facebook, Twitter oder die UEFA an Grundrechte gebunden?
- Besteht wegen der Vielzahl von Grundrechtshütern die **Gefahr eines Forumshopping**?

-15-

Wir sind hier bei der **Bundesregierung** zu Gast. Deswegen will ich **abschließend** die Frage stellen, wie sich die Aussagen zum europäischen Grundrechtsschutz im **Regierungsfahrplan**, dem **Koalitionsvertrag**, zur bis hierhin heute morgen skizzierten Grundrechtslage in der EU verhalten. Ich zitiere:

*„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.“*

-16-

Wird damit **ernsthaft** eine **europäische Verfassungsbeschwerde** zum EuGH gefordert? Und zumindest **eine** mögliche Wortlautdeutung dieser Passage macht die ganzen fein ziselierten Überlegungen, die im Dialog der Gerichte entwickelt worden sind, **gegenstandslos**. Ist das gewollt?

Mein Fazit ist knapp: Es wird **spannungsreich** und **spannend** bleiben. ---

-17-