

Eine misslungene Karlsruher Trotzreaktion

Wie das Bundesverfassungsgericht im Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof seine Glaubwürdigkeit beschädigt / Von Clemens Latzel

Die jüngste Zuspitzung im „Kooperationsverhältnis“ zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof zeigt, zu welchen Trotzreaktionen deutsche Verfassungsrichter fähig sind. In Vorlage ging der Europäische Gerichtshof am 26. Februar dieses Jahres mit seiner Entscheidung in der Sache Åkerberg Fransson (Rs. C 617/10). Der Gerichtshof hielt darin im Grunde an seiner bisherigen Rechtsprechung fest, wonach die allgemeinen Prinzipien und Grundrechte der EU in allen Fällen zu beachten sind, die „irgendwie“ in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen. Dafür muss eine nationale Regelung oder Maßnahme nur mittelbaren Bezug zu Regelungen, Aufgaben oder Interessen der EU haben, nicht notwendig gezielt Unionsrecht umsetzen. Auch Bereiche, die in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, können dann nur unter Beachtung unionsrechtlicher Grundsätze und Grundrechte geregelt werden. In der Sache Åkerberg Fransson ging es um das schwedische Steuerstrafrecht. Es spielte insoweit für den Gerichtshof – der das unionsrechtliche Doppelbestrafungsverbot auszulegen hatte – keine Rolle, dass die EU keine Kompetenz für das Strafrecht hat, weil Herr Fransson zum Teil auch Steuern hinterzogen hatte, die unter die europäische Mehrwertsteuerrichtlinie fielen.

Der Gerichtshof betonte aber, dass in allen Bereichen, die nicht vollständig durch die EU reglementiert sind, die Mitgliedstaaten ihre eigenen Schutzstandards anwenden können, sie dürfen nur nicht hinter dem Mindestschutz der EU zurückbleiben und außerdem nicht den Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts im Übrigen beeinträchtigen. In den meisten Fällen verbessert die EU also den Grundrechtsschutz für die Bürger allenfalls. Er wird keinesfalls in dem Sinne „unitarisiert“, dass über die EU-Grundrechte hinaus kein Raum für nationale Grundrechte bliebe. Nur die Abwägung widerstreitender Grundrechtspositionen kann national und europäisch unterschiedlich ausfallen – wie etwa zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hinsichtlich der Meinungsfreiheit von „Whistleblowern“. Von ihren Luxemburger Kollegen sind die Karlsruher Richter bislang allerdings nicht in dieser Weise vorgeführt worden – dem beugt das EU-Verfahrensrecht vor: Weil nur der EuGH das Unionsrecht und seine Grundrechte-Charta auslegen darf, müssen ihn die nationalen Gerichte vorab anrufen, falls die Auslegung nicht ausnahmsweise offenkundig ist. Das gilt auch für die Frage, ob in einem Fall neben dem nationalen auch Unionsrecht zu beachten ist.

Vor dieser Demutsgeste scheint dem Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts indes zu grauen, nutzte er doch so gleich seine Entscheidung zur Antiterrordatei vom 24. April dieses Jahres, um dem großzügigen – an sich gar nicht so neuen – Verständnis des Gerichtshofs von der prinzipiellen Reichweite des Unionsrechts entgegenzutreten und die Leitsätze des Lissabon-Urteils mit Ausrufezeichen zu versehen. Die Karlsruher Richter pochen auf den Wortlaut der EU-Grundrechtecharta, die nach ihrem Artikel 51 Absatz 1 für die

Praxis und Wissenschaft

Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt. Das will der Erste Senat – der insoweit einstimmig entschieden und darauf zur moralischen Bekräftigung extra hingewiesen hat – „im Sinne eines kooperativen Miteinanders zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof“ durch Letzteren eng ausgelegt wissen. Um seine Forderung zu unterstreichen, zieht der Senat gleich beide seiner Trümpfe gegen Luxemburger Exzesse: Er droht offen damit, die Fransson-Rechtsprechung als ausbrechenden Rechtsakt und als Angriff auf die „Identität der

durch das Grundgesetz errichteten Verfassungsordnung“ zu beurteilen. Der Gerichtshof müsse sich deshalb immer dann zurücknehmen, wenn eine nationale Regelung oder Maßnahme zum Unionsrecht „bloß abstrakten“ Bezug hat oder nur „rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses“ entfaltet.

Diese starken Worte verleihen dem spätestens seit 1974 mit der Solange-I-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts offen ausgetragenen Kompetenzkonflikt zwischen Karlsruhe und Luxemburg eine neue Qualität. Nachdem Karlsruhe dem Gerichtshof in den folgenden Jahrzehnten zunächst immer mehr Grundrechtskompetenzen zutraute, wurde das Klima in den letzten Jahren wieder rauher. Doch wie schon in der Entscheidung des Zweiten Senats im Honeywell-Verfahren 2010 spitzten auch hier die Verfassungsrichter nur die Lippen, ohne zu pfeifen. Dazu bestand bei der Antiterrordatei ohnehin geringerer Anlass als beim unionsrechtlichen Verbot der Altersdiskriminierung, um das es im Honeywell-Verfahren ging. Jedenfalls hätte hier der Senat – wenn er die Fransson-Entscheidung ernst genommen hätte – zunächst den Europäischen Gerichtshof fragen müssen, inwieweit die Antiterrordatei in den wirklich (?) so weiten Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, was

dieses zur Antiterrordatei sagt und inwiefern noch Raum für deutsches Recht bleibt. Nur wenn daraufhin der Gerichtshof – nach dem Geschmack des Senats – die Reichweite des Unionsrechts überspannt oder eine mit der deutschen Verfassungsidentität unvereinbare Entscheidung getroffen hätte, hätte Karlsruhe dem Europäischen Gerichtshof die Gefolgschaft verweigern können.

Doch diese Pistole setzte der Senat dem Gerichtshof nicht auf die Brust, sondern drückte sich – wie schon bei seiner Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung 2010 – um eine Vorlage an den Gerichtshof. Nur ist ihm dieses Mal die Begründung gehörig misslungen: Der Senat legte die Fransson-Entscheidung selbst „verfassungskonform“ so aus, wie sie aus seiner Sicht nur gemeint sein könne. Denn der Gerichtshof wolle ja die Integrationsgrenzen des Grundgesetzes respektieren und sei deshalb auch so zu verstehen – die Grenzen definiert übrigens Karlsruhe. Damit beschädigte der Senat die Glaubwürdigkeit des Verfassungsgerichts.

Ist nicht klar, wie weit das Unionsrecht reicht und was es (mindestens) verlangt, muss ein in letzter Instanz zuständiges nationales Gericht den Gerichtshof danach fragen. Nach dem EU-Verfahrensrecht kann nur der Gerichtshof selbst seine eigenen Entscheidungen klarstellen. Sie kön-

nen von keinem nationalen Gericht einfach nach dem Motto „das kann nur so gemeint sein“ ausgelegt oder umgedeutet werden – auch nicht vom Bundesverfassungsgericht. Der Erste Senat gesteht selbst ein, dass die mit der Antiterrordatei berührten Fragen unter anderem die europäische Datenschutzrichtlinie und einen Antiterrorbeschluss der EU betreffen können: „Das Antiterrordateigesetz ... steht somit auch in unionsrechtlichen Bezügen und wirkt sich ... mittelbar auch auf den Umfang der unionsrechtlichen Berichtspflichten aus.“ Um zu klären, ob sich aus diesen Bezügen auch unionsrechtliche Vorgaben für die deutsche Antiterrordatei ergeben, hätte sich eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof förmlich aufgedrängt. Der Senat hält indes „unzweifelhaft“ keine weitere Klärung durch den Gerichtshof für erforderlich. In gleicher Weise kann fortan jedes deutsche Fachgericht, das in letzter Instanz zuständig ist und – wie das Bundesverfassungsgericht – bei entscheidungserheblichen Unionsrechtsfragen eigentlich den Europäischen Gerichtshof als gesetzlichen Richter anzurufen hätte, auf eine Vorlage verzichten und Aussagen des Gerichtshofs selbst verfassungskonform zurechtbiegen.

Dr. **Clemens Latzel** ist wissenschaftlicher Angestellter am Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht in München.