



# 12. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ

„Die Europäische Union  
vor aktuellen Herausforderungen –  
Der Beitrag des Gerichtshofes“

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz  
Dr. Franziska Rinke | Christina Bellmann (Hrsg.)

# 12. BERLINER RECHTSPOLITISCHE KONFERENZ

„Die Europäische Union  
vor aktuellen Herausforderungen –  
Der Beitrag des Gerichtshofes“

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz  
Dr. Franziska Rinke | Christina Bellmann (Hrsg.)

**Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

Bei den hier abgedruckten Beiträgen handelt es sich um die überarbeiteten Vorträge der 12. Berliner Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung am 12. Oktober 2017.

*Herausgeberin:*

*Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2017, Sankt Augustin/Berlin*



*Diese Publikation 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>)*

*Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln*

*Satz: workstation, Niederkassel*

*Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.*

*Printed in Germany.*

*Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.*

*ISBN 978-3-95721-401-0*

## INHALT

- 5** | VORWORT
- 7** | BEGRÜSSUNG  
*Dr. Hans-Gert Pöttering*
- 13** | DER BEITRAG DES GERICHTSHOFES ZUR SICHERUNG  
DER RECHTSSTAATLICHKEIT IN EUROPA  
*Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz*
- 21** | MACHT UND OHNMACHT DER DRITTEN GEWALT  
IN EUROPA  
*Maximilian Steinbeis*
- 27** | EUGH-EGMR-BVERFG: VON DER MULTIPOLARITÄT ZUM  
VERBUND DER GERICHTSBARKEITEN IN EUROPA  
*Prof. Dr. Doris König*
- 35** | *CHECK AGAINST DELIVERY:*  
EIN EUROPA DER BÜRGER – WAS SONST?  
*Johannes Laitenberger*
- 45** | UNIONSBÜRGERSCHAFT UND SOZIALE SICHERUNGS-  
SYSTEME  
*Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger*
- 53** | DIE RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES  
ZUR BEDEUTUNG DER UNIONSBÜRGERSCHAFT FÜR  
DAS AUFENTHALTSRECHT  
*Prof. Dr. Maria Berger*
- 61** | GRUSSWORT ZUR „DINNER SPEECH“  
*Thomas Köhler*
- 65** | *DINNER SPEECH*  
DIE WERTE DER EUROPÄISCHEN UNION IN DER  
RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES  
*Prof. Dr. Koen Lenaerts*

**77 | DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER**

**78 | ANSPRECHPARTNER IN DER  
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG**

# VORWORT

Die aktuellen Herausforderungen, denen sich die Europäische Union gegenüber sieht, sind vielgestaltig. Da die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft konstituiert ist, lassen sich diese Herausforderungen mit großer Präzision anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nachvollziehen. Grund genug, für die 12. Rechtspolitische Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, den Beitrag des Europäischen Gerichtshofes zur Bewältigung der aktuellen Herausforderung der Europäischen Union eingehend zu beleuchten.

Von besonderer Bedeutung ist der Beitrag, den der Gerichtshof zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in Europa leistet. Nicht nur die Entwicklung und Ausformung rechtsstaatlicher Grundsätze sind in diesem Rahmen zu nennen, sondern auch die richterrechtliche Anerkennung von Möglichkeiten effektiven Rechtsschutzes der Unionsbürger sowie der Rechtsverfolgungs- und Sanktionsmechanismen, über die die Europäische Kommission nach dem Vertrag gegenüber den Mitgliedstaaten verfügt. Es zeigt sich, dass die Rechtsstaatlichkeit in Europa keineswegs nur auf dem Papier steht und der Vertrag durchaus Instrumente aufweist, die der Gewährleistung rechtsstaatlicher Institutionen und Verfahren dienen. Gleichwohl ist der zu ihrer Anwendung berufene Gerichtshof nicht Akteur in einer Auseinandersetzung, sondern unabhängige Entscheidungsinstanz. Seine Aufgabe ist getragen von den Werten der Europäischen Union, die vor allem in den Grundrechten ihren Niederschlag finden, welche in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet

sind und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes symbolträchtigen Niederschlag finden. Diese Rechtsprechung zeigt die DNA der Europäischen Union auf und macht immer wieder sichtbar, dass diese den Menschen in das Zentrum ihres Handelns stellt.

Von nicht minder großer Bedeutung sind die Herausforderungen, der sich die Europäische Union im Spannungsverhältnis von Unionsbürgerschaft und Aufenthaltsrecht gegenüber sieht, ein Spannungsverhältnis, das gerade durch die Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme augenfällig wird. Die insoweit erforderlichen Abwägungen, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung immer wieder vorzunehmen hat, sind für ihre Akzeptanz sowohl bei Anspruchsberechtigten als auch bei steuerpflichtigen Unionsbürgern gleichermaßen von zentraler Bedeutung.

Im vorliegenden Tagungsband werden Ansichten und Überlegungen aus höchstrichterlicher, rechtswissenschaftlicher, europapolitischer und rechtspolitischer Perspektive zum Beitrag des Gerichtshofes im Rahmen dieser beiden Spannungsfelder zusammengetragen. Der Tagungsband ist als Zusammenschau gedacht, welche angesichts der gegenwärtigen europäischen Herausforderungen Denkanstöße in der Debatte über die Weiterentwicklung der Rechtsgemeinschaft geben kann. Den Autoren danken wir herzlich für ihre Beiträge. Unser Dank gilt auch den Tagungsteilnehmern für zahlreiche kluge, kritische und konstruktive Kommentare.

Wir wünschen eine ertragreiche Lektüre.

Berlin, im Dezember 2017

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz

Dr. Franziska Rinke | Christina Bellmann

# BEGRÜSSUNG

*Dr. Hans-Gert Pöttering*

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Es ist eine ganz besondere Freude, Sie alle zur 12. Berliner Rechtspolitischen Konferenz zu begrüßen!

Wenn man hier in den Saal schaut, dann kann man als ehemaliger Politiker nur die größte Hochachtung haben angesichts derer, die sich heute hier alles eingefunden haben. Eigentlich müsste jede und jeder von Ihnen begrüßt werden. Aber es sind so viele Präsidenten und Vize-Präsidenten, Verfassungsrichter und Richter des Europäischen Gerichtshofes, Vertreter der Rechtsanwälte und andere mehr zugegen, dass ich Sie um Verständnis bitte, wenn ich mich auf einige Persönlichkeiten, die ich namentlich begrüße, beschränke.

Ihre Anwesenheit zeigt: Unsere Berliner Rechtspolitische Konferenz hat einen festen Platz in Ihrem übervollen Terminkalender. Vor allem freut uns sehr, dass abermals so viele hochkarätige Repräsentanten der europäischen und der deutschen Justiz sowie der Institutionen der Rechtswissenschaften und der Medien zu unserer Konferenz gekommen sind. Auch dass wieder viele junge Juristinnen und Juristen bei uns sind, spricht, das darf ich für die Konrad-Adenauer-Stiftung sagen, auch ein wenig dafür, dass wir auf dem richtigen Wege sind, uns bei den rechtspolitischen Debatten und Diskussionen immer wieder um neue Perspektiven zu bemühen.



Eine ganz besondere Freude ist, dass wir heute den Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes, Professor Dr. Koen Lenaerts bei uns begrüßen dürfen. Lieber Herr Professor Lenaerts, ganz herzlich willkommen!

Wir sind uns in diesem Jahr schon mehrfach begegnet, allerdings immer bei Trauerfeierlichkeiten. Im Hof des Invalidendoms für Simone Veil, die erste direkt gewählte Präsidentin des Europäischen Parlaments, und dann für den Ehrenbürger Europas und früheren deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl in Straßburg im Europäischen Parlament und dann im Dom zu Speyer – schön, dass Sie heute hier bei uns in Berlin sind.

Ich begrüße herzlich Frau Dr. Maria Berger, Richterin am Europäischen Gerichtshof, sowie den Präsidenten der vierten Kammer des Europäischen Gerichtshofes, Professor Thomas von Danwitz! Auch Ihnen ein herzliches Willkommen!

Stellvertretend für alle Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts und aller Gerichte, alle Präsidenten, die hier heute vertreten sind, begrüße ich sehr herzlich den Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts und Vorsitzenden des Ersten Senats, Herrn Professor Dr. Ferdinand Kirchhof, herzlich willkommen!

Stellvertretend für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages begrüße ich den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister des Inneren, Prof. Dr. Günter Krings.

Es ist eine besondere Freude, zwei Gründerväter der Rechtspolitischen Tagung begrüßen zu dürfen: Prof. Dr. Hugo Klein und Prof. Dr. Carl Otto Lenz; beides große Persönlichkeiten der deutschen und europäischen Justiz. Ihnen beiden als die Gründungsväter, als die Ideengeber für diese Konferenz, ein herzliches Wort des Dankes, dass Sie hier sind, und ein Wort des Respektes, dass Sie diese großartige Idee hatten – herzlich willkommen, Professor Klein und Professor Lenz!

Im Mittelpunkt unserer Berliner Rechtspolitischen Konferenz steht normalerweise das Bundesverfassungsgericht und seine Rechtsprechung. Dieses Jahr, das von einer Reihe herausragender nationaler Wahlen geprägt ist, weiten wir unseren Blick auch auf die europäische Ebene – und damit auf das Zusammenwirken im europäischen Verfassungs-

gerichtsverbund, dem neben dem Bundesverfassungsgericht auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sowie der Gerichtshof der Europäischen Union angehören.

Das vereinte Europa entstand nicht in einem großen Wurf. Es entstand bzw. entsteht nach wie vor schrittweise und manchmal über Umwege. Beim Rückblick auf die letzten Jahre entsteht jedoch der Eindruck, dass die Umwege zahlreicher und größer werden; dass die Abstände zwischen Herausforderungen, die zu meistern sind, geringer werden. Das Projekt der friedlichen Einigung Europas befindet sich in einer schwierigen Phase, aber das war immer so. Die Ansprüche an das europäische Einigungsprojekt sind enorm: Einerseits verlangen die Bürgerinnen und Bürger von der Europäischen Union Schutz vor aktuellen Gefahren und Risiken wie Terrorismus, Krieg und Konflikten. Andererseits erwarten sie die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft. Dazu gehört, das vereinte Europa fit zu machen für das digitale Zeitalter und unser Wirtschafts- und Sozialsystem vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu modernisieren, um es zu erhalten.

Hinzu kommt: Der Zustand der Europäischen Union wird gegenwärtig von vielen als kritisch angesehen. Es bestehen Zweifel an ihrer Handlungsfähigkeit. Ein unbestimmtes Gefühl der Entfremdung und die Unzufriedenheit in der europäischen Bevölkerung werden verschärft durch eine Reihe negativer Entwicklungen in der näheren Vergangenheit und auch in der Gegenwart: die Finanz- und Staatsschuldenkrise einiger Länder der Eurozone, die Flüchtlingskrise, die brutalen Terrorangriffe der vergangenen Jahre und Monate. Dazu zählt zweifelsohne auch der Antrag Großbritanniens auf Austritt aus der Union gemäß Artikel 50 des Vertrages über die Europäische Union. Der nahende Austritt eines der größten Mitglieder ist ein schwerer Schlag für die Europäische Union, bedeutet jedoch keinesfalls deren Ende.

Als ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlamentes ist es für mich fast die größte Enttäuschung, dass das Vereinigte Königreich uns verlassen will. Wir müssen daraus lernen, dass jahrelanges Schlechtreden der Europäischen Union, wie es der ehemalige Premierminister David Cameron zu meiner Zeit als Fraktionsvorsitzender in der gemeinsamen EVP-Fraktion im Europäischen Parlament getan hat, Folgen hat. Aufgefordert zum Verbleib in der Union wollte ihm das britische Volk nicht folgen.

Wir lernen daraus, dass es an vielen Stellen nicht perfekt läuft – was es an Brüssel zu kritisieren gibt, muss offen diskutiert werden. Gleiches gilt für Missstände in Berlin oder unseren Landeshauptstädten. Wir sollten also fair mit der Europäischen Union umgehen!

Wenn wir auf Katalonien in diesen Tagen schauen, sehen wir die gewaltigen Herausforderungen – und das Recht ist dabei von großer Bedeutung. Aber wenn wir nach Afrika schauen, nach Russland, nach China, in die Vereinigten Staaten von Amerika – auf den gewaltigen Gegensatz in der Gesellschaft der USA – dann ist die Europäische Union sicher kein Paradies. Aber ich behaupte mit vollster innerer Überzeugung: Wir sind der beste Teil dieser Erde – und das müssen wir gemeinsam, entschlossen, mutig und mit Leidenschaft und Geduld verteidigen.

Gegenwärtig kommt es noch mehr als sonst darauf an, dass wir uns auf das vereinte Europa als Wertegemeinschaft besinnen. Aufgabe des Europäischen Gerichtshofes ist es, die Gemeinschaft des Rechts zu stärken; er ist zuständig für die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, schreibt dem Europäischen Gerichtshof zu, „ganz maßgeblich zur Konstituierung der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft beigetragen zu haben“ und ich füge hinzu: beizutragen und dieses in Zukunft auch zu tun. Einer Rechtsgemeinschaft, in der das Recht die Macht und nicht die Macht das Recht hat. Das ist eine der grundsätzlichen Errungenschaften der europäischen Einigung, der wir den jahrzehntelangen Frieden im vereinten Europa zu verdanken haben.

Im europäischen Verfassungsgerichtsverbund – mit seiner horizontalen und vertikalen Verschränkung – spielt der Europäische Gerichtshof eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung des Zusammenlebens im vereinten Europa. Ohne die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wäre die europäische Integration nicht so weit fortgeschritten, wie sie es heute ist. Nicht ganz zu Unrecht wird er auch als ein „Motor der Integration“ bezeichnet. Manche sehen dies durchaus kritisch; darüber muss man diskutieren.

Ein Motor, der gegenwärtig viel zu leisten hat: Es gilt, die europäische Rechtsprechung gegen die Widerstände aus Ungarn und Polen – in der

Frage der Verteilung von 120.000 Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union – zu verteidigen und durchzusetzen. Andernfalls wäre das gesamte Rechtssystem der Europäischen Union infrage gestellt und das vereinte Europa in seinen Grundfesten erschüttert. Hier ist auch die Rechtswissenschaft gefragt. Es muss nachgedacht werden, welche Möglichkeiten es gibt, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes durch- und Urteile umzusetzen.

Nicht allein das Zusammenspiel der Gerichte innerhalb der Europäischen Union im Allgemeinen und den Europäischen Gerichtshof im Besonderen nehmen wir heute in den Blick. Thematisieren werden wir auch die aktuelle Lage für die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union angesichts zahlreicher Herausforderungen. Dazu zählt selbstverständlich die eben bereits genannte Frage der Flüchtlingsverteilung auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie – im Zusammenhang damit – die Herausforderung der Einwanderung in die Sozialsysteme. Aber auch dem Austrittsprozess Großbritanniens aus der Europäischen Union werden wir uns widmen; und der Frage, wie sich die Rechtsprechung im vereinten Europa weiterentwickelt.

Jedwede Diskussion muss stets die vier Grundfreiheiten der Europäischen Union berücksichtigen – also den freien Austausch von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Sie sind jene Errungenschaften der europäischen Einigung, die jedem Mitgliedsstaat vielfältige Vorteile eingebracht haben und nach wie vor einbringen. Sie zählen mit zum Fundament der Europäischen Union. Sie sind sinnstiftend für unsere europäische Identität.

Wie Sie sehen: Auch die 12. Berliner Rechtspolitische Konferenz wartet mit einem anspruchsvollen Programm auf. Gemeinsam mit Ihnen, den Rechtspraktikern und Rechtswissenschaftlern, den deutschen und europäischen Vertretern des Europäischen Gerichtshofes wollen wir heute in einen für alle Seiten gewinnbringenden Erfahrungsaustausch eintreten. Für uns, die Konrad-Adenauer-Stiftung, sind die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zentrale Anliegen, die wir mit unserer Arbeit in Deutschland und der Europäischen Union, in ganz Europa und der Welt tagtäglich verfolgen.

Machen wir nicht den Fehler, die Europäische Union mit Europa gleichzusetzen – 70 Jahre Frieden in Europa herrscht zwischen jenen Ländern

Europas, die an der Einigung unseres Kontinents beteiligt sind, weil dort das Recht gilt. In anderen Teilen Europas – wie auf dem Balkan in den 90er Jahren oder im Kosovo Ende des Jahrhunderts oder denken Sie an die kriegsähnliche Situation in der Ukraine – gab und gibt es gewalttätige Auseinandersetzungen. Unterscheiden wir und sagen den Menschen, dass es ein Glück ist, in der Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union zu leben.

Die Rechtspolitische Konferenz ist eines unserer herausragenden Formate – unser seit vielen Jahren erfolgreiches Format zur Pflege des rechtspolitischen Austausches. Dieser Austausch ist wichtiger denn je: Die gegenwärtigen Herausforderungen in der Europäischen Union verlangen Antworten und Lösungen. Wenn wir entschlossen sind, werden wir diese Lösungen finden. Es braucht neue Ideen und Impulse, um unsere europäische Gemeinschaft im Sinne aller zu stärken. Der Europäische Gerichtshof spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Und Sie, die Referentinnen und Referenten, leisten Ihren Beitrag zur Weiterentwicklung der Rechtsprechung, zum rechtspolitischen Diskurs und zur konstruktiven Auseinandersetzungen innerhalb der Rechtsgemeinschaft.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen und uns spannende, anregende und erinnerungs- sowie ertragreiche rechtspolitische Debatten auf dieser 12. Berliner Rechtspolitischen Konferenz!

Herzlichen Dank!

# DER BEITRAG DES GERICHTSHOFES ZUR SICHERUNG DER RECHTSSTAAT- LICHKEIT IN EUROPA

*Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA, Paris)*

Noch vor wenigen Jahren wäre die erste Themenstellung der heutigen Tagung als reichlich akademisch angesehen worden, die allenfalls einige Spezialisten zu heute eher esoterisch anmutenden Vergleichen über die rechtsstaatlichen Standards in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union und der der Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten veranlasst hätte. Auf der großen Berliner Bühne der Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung hätten derartige Überlegungen verständlicherweise jedenfalls keinen Platz gefunden. Doch die jüngeren politischen Entwicklungen, die in einer großen Anzahl von europäischen und außereuropäischen Staaten zu beobachten sind, haben die öffentliche Wahrnehmung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Bedeutung für Deutschland und Europa entscheidend verändert. Für den Rechtswissenschaftler und Richter ist es fraglos bedauerlich, dass es solcher Entwicklungen zu bedürfen scheint, damit die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit wieder Eingang in den politischen Diskurs findet, ihre Bedeutung wieder als Wert empfunden und akzeptiert wird, dass es einer funktionsfähigen Polizei und Justiz bedarf, deren Haushalte nicht beliebigen Kürzungen unterzogen werden können.

## I.

Dennoch sollte die aktuell geprägte Wahrnehmung des Problems nicht den Blick dafür trüben, dass es bei der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in Europa um eine wahrhaft grundlegende Herausforderung geht, die uns alle gleichermaßen betrifft und es nicht darum gehen kann, die Rechtsstaatlichkeit als neues Instrument in der politischen Auseinandersetzung mit dem ein oder dem anderen Mitgliedstaat der Union oder mit außereuropäischen Staaten zu begreifen. Insbesondere handelt es sich nicht um ein Problem, das sich auf das eine oder andere Land beschränken lässt.

Selbstverständlich gelten die Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit in Europa ohne Ausnahme; die Institutionen der Union – auch die EZB – ebenso wie alle Mitgliedstaaten der Union müssen sie gleichermaßen gegen sich gelten lassen, auch wenn es einmal unbequem oder politisch inopportun sein mag. Bereits der bloße Textbefund der Verträge lässt keinen Zweifel zu, dass die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit zu den wohl grundlegendsten Anliegen der Europäischen Union gehört. Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union bestimmt, dass die Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte neben Freiheit, Demokratie und Gleichheit zu den Werten gehören, auf die sich die Union gründet. Die Verwirklichung des Rechtsstaates und der Demokratie gehen Hand in Hand; sie bedingen einander. Rechtsstaatlichkeit lässt sich ebenso wenig auf die bloße Eröffnung eines Rechtsweges reduzieren wie dem Demokratieprinzip nicht mit der bloßen Einhaltung der Mehrheitsregel Genüge getan ist.

Doch jenseits aller Verbindlichkeit dieser normativen Zentralvorschrift der Verträge, deren Einhaltung der Gerichtshof sichert, sei an die besondere historische Bedeutung erinnert, die der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Europa zukommt. Denn die Europäische Union ist als Rechtsgemeinschaft konstituiert, wie uns Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission, hinterlassen hat: „Diese Gemeinschaft ist nicht durch militärische Macht oder politischen Druck entstanden, sondern verdankt ihre Existenz einem schöpferischen Rechtsakt. Sie lebt auch nach festen Rechtsnormen, und ihre Organe unterstehen einer Rechtskontrolle. An die Stelle der Macht und ihrer Manipulierung, an die Stelle des Gleichgewichts der Kräfte, des Hegemoniestrebens und des Spiels der Allianzen tritt zum ersten Mal die Herrschaft des Rechts.“

Der Gerichtshof, der sich bereits in den Gründungsjahren der Europäischen Gemeinschaften in seiner Rechtsprechung stets für die Anerkennung und Ausformung rechtsstaatlicher Prinzipien wie der Gesetzmäßigkeit<sup>1</sup>, der Rechtssicherheit<sup>2</sup>, des Vertrauensschutzes<sup>3</sup>, der Verhältnismäßigkeit<sup>4</sup>, der Wahrung der Verteidigungsrechte<sup>5</sup>, der Rechte auf Anhörung<sup>6</sup>, Akteneinsicht<sup>7</sup> und der Begründungspflicht<sup>8</sup> ausgesprochen hat, bekannte sich in seinem wegweisenden Urteil „*Les Verts/Parlament*“<sup>9</sup> zum Konzept der Rechtsgemeinschaft. Dieser Orientierung ist der Gerichtshof seither stets treu geblieben, gerade wenn es darum ging, effektiven Rechtsschutz für die Bürger der Union zu gewährleisten<sup>10</sup>. Im zurückliegenden Jahrzehnt und vor allem seit dem Inkrafttreten der Charta der Grundrechte hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung gezeigt, wie ernst er das zentrale Versprechen der Charta nimmt, dass die Union den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt und es „angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen“ notwendig ist, „den Schutz der Grundrechte zu stärken“.<sup>11</sup>

## II.

Paradigmatisch für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Europa in jüngerer Zeit ist die sog. *Kadi*-Rechtsprechung<sup>12</sup> des Gerichtshofes. Sie betrifft das Handeln des Rates der Europäischen Union, der, in der Regel in Umsetzung entsprechender Beschlüsse der Vereinten Nationen, im Wege einer sog. Listung von Personen oder Gruppen, die im Verdacht stehen den internationalen Terrorismus zu unterstützen, mit einer gezielten Sanktion belegt, bspw. durch das Einfrieren von Finanzmitteln oder Vermögenswerten. Diese Rechtsprechung betrifft im Kern die rechtsstaatlichen Grundbedingungen hoheitlichen Handelns, nämlich die Frage, ob es einen Rechtsschutz vor den Unionsgerichten gegen solche Maßnahmen geben muss, obwohl die Vereinten Nationen einen solchen bei der Verhängung gezielter Sanktionen nicht vorsehen und weitergehend, über welche Anhaltspunkte oder Verdachtsmomente der Rat bei einer Listung im Rahmen des Unionsrechts verfügen muss, um eine Maßnahme verhängen zu können, welche die Grundrechte der betroffenen Personen und Organisationen derart einschränken kann. Paradigmatisch erscheint sie in der heutigen Situation überdies, da jüngste politische Entwicklungen zeigen wie unvermittelt Einzelne in den Verdacht von Regierungen geraten können terroristische Aktivitäten zu unterstützen.



Vor diesem Hintergrund erscheint mir die *Kadi*-Rechtsprechung exemplarisch, in der der Gerichtshof in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 2008 die Justiziabilität der Listungsentscheidungen festgestellt und die Notwendigkeit effektiven Rechtsschutzes hervorgehoben hat. Auf dieser Grundlage hat der Gerichtshof im Jahre 2013 die Einhaltung rechtsstaatlicher Begründungs- und – im Falle substantiierten Bestreitens der Betroffenen – Beweisanforderungen eingefordert, da rechtsstaatliche Gerichtsverfahren keine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sein dürfen. Dass der Rat den gestellten Anforderungen in einer ganzen Reihe von Fällen nicht zu genügen vermochte und die betreffenden Listungen daher aufzuheben waren, obwohl es sich um einen Politikbereich handelt, der in mehr als einem Mitgliedstaat als Arkanum gubernativer Entscheidungsprärogativen angesehen wird, darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Dennoch ist festzuhalten, dass die fundamentale Bedeutung, die der Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensankorderungen und der gerichtlichen Überprüfung hoheitlicher Maßnahmen in der Europäischen Union zukommt, ungeachtet aller politischen Sensibilitäten ein Höchstwert bleibt, den es zu achten gilt.

### III.

Damit komme ich zur mitgliedstaatlichen Seite der Medaille. Der Gerichtshof hat in der jüngeren Vergangenheit bereits Vertragsverletzungen festgestellt, die im Zusammenhang mit der Wahrung rechtsstaatlicher Gewährleistungen und namentlich der Unabhängigkeit der Justiz und der Unabhängigkeit bestimmter Verwaltungsbehörden standen, die vom Unionsrecht gewährleistet ist<sup>13</sup>. Auch aktuell ist beim Gerichtshof ein Vorabentscheidungsverfahren anhängig, in dem es um den von Artikel 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV vermittelten Schutz gegenüber mitgliedstaatlichen Maßnahmen geht, die Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Justiz haben können<sup>14</sup>. Vertragsverletzungsverfahren und insbesondere Anträge der Europäischen Kommission auf Verhängung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes wegen Nichtbeachtung der in diesem Bereich ergangenen Urteile des Gerichtshofes, die es in anderen Politikfeldern, bspw. im Umweltrecht, durchaus gibt, sind beim Gerichtshof gegenwärtig jedoch nicht anhängig. Allerdings hat die Europäische Kommission in dem zur Zeit zur Entscheidung stehenden einstweiligen Anordnungsverfahren um den Schutz des Primärwaldes von Białowieża einen Antrag auf Verhängung eines Zwangsgeldes gestellt, um die Einhaltung der vom Gerichtshof zu treffenden Anordnungen auch praktisch zu gewährleisten.<sup>15</sup>

In der politischen Diskussion sehen wir uns gegenwärtig jedoch jenseits konkreter Verfahren einer grundsätzlichen Infragestellung des Rechtsstaates und der Werte gegenüber, für die Europa steht, die vor wenigen Jahren noch unvorstellbar erschien. Zu betonen ist, dass es dabei nicht um Werte geht, die der Europäischen Union „gehören“, sondern um solche, die Europa im historisch-kulturellen Sinne ausmachen, also letztlich um die Werte der Aufklärung, die unser gemeinsames geistiges Fundament bilden. Zudem geht es nicht nur darum, dass der Rechtsstaat als historische Errungenschaft in Zweifel gezogen wird, vielmehr richtet sich seine Bedrohung auch und vor allem gegen seine institutionellen Träger, die Gerichtsbarkeiten auf nationaler ebenso wie auf europäischer Ebene. Wo die Werte Europas aufgekündigt werden, schlägt zugleich die Stunde der Wahrheit für die Dritte Gewalt. Daher dürfen wir diese Herausforderung keinesfalls unterschätzen.

Doch was bedeutet sie für die Dritte Gewalt? Natürlich akzentuiert diese Herausforderung die Aufgabenstellung der Gerichte ganz im Sinne des Schutzes der Bürger. Unabhängig davon prägt sie aber zugleich das Bewusstsein einer „neuen“ Schutzbedürftigkeit der Dritten Gewalt gegenüber Maßnahmen höchst unterschiedlicher – auch budgetärer – Art, welche die Unabhängigkeit von Richtern in Frage stellen können. Es müsste jedoch besonders aufhorchen lassen, wenn wir tatsächlich soweit kämen, dass Urteile einer supranationalen Gerichtsbarkeit außer Acht gelassen werden sollten; zumal wenn es sich um eine Gerichtsbarkeit handelt, deren unmittelbarer Gründungsauftrag mit der fundamentalen Lehre aus den bittersten Stunden des Kontinents verbunden ist und deren Wirken seither darauf gerichtet bleibt, Krieg als Mittel der Politik dauerhaft zu verhindern, Ausgleich zwischen den Völkern zu ermöglichen und das Recht des Stärkeren durch die Stärke des Rechts zu überwinden. Gerade kleinere europäische Mitgliedstaaten wissen um die historische Bedeutung dieses Schutzes. Denn was bleibt vom Rechtsstaat, wenn die staatliche Justiz ihre Unabhängigkeit oder ihre Funktionsfähigkeit einbüßen sollte und zugleich Urteile supranationaler Gerichtsbarkeiten nicht befolgt werden?

Für die nationale wie für die supranationale Gerichtsbarkeit geht es angesichts dieser Herausforderungen heute mehr denn je darum, das wechselseitige Vertrauensverhältnis zu pflegen und gemeinsame Antworten zu finden, die der Rechtsentwicklung in Europa eine dauerhaft tragfähige Grundlage geben können. Der Gerichtshof der Europäischen Union wird

nicht zögern, seinen Beitrag zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in Europa zu leisten.

- 1| *EuGH, Urteil vom 12. Juli 1957, Algera u.a./Assemblée commune, 7/56 und 3/57 bis 7/57, EU:C:1957:7; Urteil vom 22. März 1961, Snupat/Hohe Behörde, 42/59 und 49/59, EU:C:1961:5; Urteil vom 17. April 1997, de Compte/Parlament, C-90/95 P, EU:C:1997:198, Rn. 35; Urteil vom 24. Januar 2002, Conserve Italia/Kom-mission, C-500/99 P, EU:C:2002:45; Rn. 90; siehe auch Urteil vom 7. Januar 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, Rn. 63; Urteil vom 3. Mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, Rn. 49-50;*
- 2| *Urteil vom 9. Juli 1981, Gondrand und Garancini, 169/80, EU:C:1981:171, Rn. 15; Urteil vom 13. Februar 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, EU:C:1996:45, Rn. 27; Urteil vom 14. April 2005, Belgien/Kommission, C-110/03, EU:C:2005:223, Rn. 30; Urteil vom 14. September 2010, Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission, C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn 100;*
- 3| *EuGH, Urteil vom 12. Juli 1957, Algera u.a./Assemblée commune, 7/56 und 3/57 bis 7/57, EU:C:1957:7; Urteil vom 22. März 1961, Snupat/Hohe Behörde, 42/59 und 49/59, EU:C:1961:5; Urteil vom 13. Juli 1965, Lemmerz-Werke/Hohe Behörde, 111/63, EU:C:1965:76; Urteil vom 25. Februar 1969, Klomp, 23/68, EU:C:1969:6, Rn. 44; Urteil vom 11. Juli 2002, Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:435, Rn. 44-45; Urteil vom 18. Juni 2013, Schenker & Co. u. a., C-681/11, EU:C:2013:404, Rn. 41; Urteil vom 12. Dezember 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834 , Rn. 44-45;*
- 4| *Urteil vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, Rn. 12; Urteil vom 29. April 1982, Merkur Fleisch-Import, 147/81, EU:C:1982:131, Rn. 12; Urteil vom 17. Mai 1984, Denkvit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, Rn. 25; Urteil vom 11. Juli 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, EU:C:1989:303, Rn. 2; Urteil vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 45; Urteil vom 23. Oktober 2012, Nelson u.a., C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 71; Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 50;*
- 5| *Urteil vom 4. Juli 1963, Alvis/Rat, 32/62, EU:C:1963:15; Urteil vom 24. Oktober 1996, Kommission/Lisrestal u.a., C-32/95 P, EU:C:1996:402, Rn. 21; Urteil vom 21. September 2000, Mediocurso/Kommission, C-462/98 P, EU:C:2000:480, Rn., 36; Urteil vom 18. Dezember 2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, Rn. 36-37; Urteil vom 21. Dezember 2011, Frankreich/ People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, Rn. 65-66; Urteil vom 10. September 2013, G. und R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, Rn. 32;*
- 6| *Urteil vom 18. Mai 1982, AM & S Europe/Kommission, 155/79, EU:C:1982:157, Rn. 18; Urteil vom 18. Oktober 1989, Orkem/Kommission, 374/87, EU:C:1989:387, Rn. 32; Urteil vom 14. September 2010, Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission, C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn 92;*

- 7| Urteil vom 13. Februar 1979, *Hoffmann-La Roche/Kommission*, 85/76, EU:C:1979:36, Rn. 9; Urteil vom 8. Juli 1999, *Hercules Chemicals/Kommission*, C-51/92 P, EU:C:1999:357 n Rn. 75; Urteil vom 15. Oktober 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij u.a./Kommission*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, EU:C:2002:582 Rn. 315; Urteil vom 7. Januar 2004, *Aalborg Portland u.a./Kommission*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P und C-219/00 P, EU:C:2004:6, Rn. 68; Urteil vom 1. Juli 2010, *Knauf Gips/Kommission*, C-407/08 P, EU:C:2010:389, Rn. 22;
- 8| Urteil vom 22. Juni 2004, *Portugal/Kommission*, C-42/01, EU:C:2004:379, Rn. 66; Urteil vom 15. Dezember 2005, *UniCredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, Rn. 99; Urteil vom 7. September 2006, *Spanien/Rat*, C-310/04, EU:C:2006:521, Rn. 57; Urteil vom 6. März 2003, *Interporc/Kommission*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, Rn. 55; Urteil vom 29. September 2011, *Elf Aquitaine/Kommission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 14; Urteil vom 7. März 2013, *Schweiz/Kommission*, C-547/10 P, EU:C:2013:139, Rn. 67.
- 9| *EuGH*, Urteil vom 23. April 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166.
- 10| *EuGH*, Urteil vom 15. Mai 1986, *Johnston*, 222/84, EU:C:1986:206; Urteil vom 15. Oktober 1987, *Heylens u.a.*, 222/86, EU:C:1987:442; Urteil vom 8. Dezember 2011, *Chalkor/Kommission*, C-386/10 P, EU:C:2011:815; Urteil vom 6. Oktober 2015, *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656; Urteil vom 6. Oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650; Urteil vom 16. Mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373.
- 11| *EuGH*, *Gutachten 1/15* vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 135.
- 12| *EuGH*, Urteil vom 3. September 2008, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission*, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461; Urteil vom 18. Juli 2013, *Kommission u. a./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518; Urteil vom 28. November 2013, *Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776; Urteil vom 21. April 2016, *Rat/Bank Saderat Iran*, C-200/13 P, EU:C:2016:284; Urteil vom 26. Juli 2017, *Rat/LT-TE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583; Urteil vom 26. Juli 2017, *Rat/Hamas*, C-79/15 P, EU:C:2017:584.
- 13| *EuGH*, Urteil vom 6. November 2012, *Kommission/Ungarn*, C-286/12, EU:C:2012:687; Urteil vom 8. April 2014, *Kommission/Ungarn*, C-288/12, EU:C:2014:237.
- 14| *EuGH*, *Rechtssache Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, *anhängig*.
- 15| *EuGH*, *Rechtsache Kommission/Polen*, C-441/17 R, *anhängig*.

# MACHT UND OHNMACHT DER DRITTEN GEWALT IN EUROPA

*Maximilian Steinbeis*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich habe heute das große Vergnügen, zwischen zwei Vertretern der Institutionen zu sprechen, an denen ich mich den größeren Teil meines bisherigen Berufslebens journalistisch abgearbeitet habe. Ich freue mich umso mehr, als auch das Bundesverfassungsgericht durch Frau König hier vertreten ist trotz der Absage von Frau Langenfeld, der ich hier gleich mal alles Gute und rasche Genesung wünschen will.

Das mir gestellte Thema, „Macht und Ohnmacht der dritten Gewalt in Europa“, verstehe ich als Auftrag, den Blick zu weiten über das Dreieck EuGH, EGMR und BVerfG und ihr kompliziertes Binnenverhältnis hinaus auf den **Zustand der Justiz in Europa generell** – im Sinn von: muss man sich da Sorgen machen, mit Blick auf Gewaltenteilung und Rechtsstaatsprinzip und Verfassungsstaatlichkeit. Festgehackt habe ich mich dabei an dem Begriff „**Macht**“. Macht und Justiz? Wenn Macht Herrschaft von Menschen über Menschen ist, müsste nicht jede Richterin energisch abstreiten, dass sie Macht besitzt und ausübt? Weil ja nicht **sie als Mensch** die vor ihr stehenden Parteien dazu bringt, zu tun, was sie tun sollen, sondern das **Recht**? Ist es nicht sogar so, dass ihre **Autorität** in dem

Maß schrumpft, in dem ihr Agieren als Machtausübung wahrgenommen wird? Wenn jemand einen Prozess verloren hat, ist dann erwartbar, dass er den Richterspruch ohne Zwang für sich als verbindlich akzeptiert, wenn es Macht ist, der er sich beugt? Dieser Zusammenhang – je mehr Justiz als Machtakteur wahrgenommen wird, desto mehr schwindet seine Autorität – scheint mir in der Tat in Europa – und nicht nur dort – im Augenblick ganz praktisch beobachtbar. Ich will das an zwei Beispielen ausführen: Polen und Spanien.

## **Polen**

In Polen, das haben Sie sicherlich alle mitbekommen, wird die unabhängige Justiz gerade massiv in die Zange genommen. Um das Thema ist es einigermaßen ruhig geworden, seit der polnische Präsident die von der PiS-Koalition beschlossenen Parlamentsgesetze zur Reform der Justiz als verfassungswidrig kassiert hat. In Polen selbst und schon sowieso im Ausland.

Nicht viele werden mitbekommen haben, dass die Justizreform, die der Präsident jetzt seinerseits ins Werk setzen will, kaum weniger Anlass zum Alarm gibt. Auch Präsident Duda will die Mitglieder des Landesjustizrats, der laut Verfassung über die Unabhängigkeit der Justiz wacht und deren vierjährige Amtszeit in der Verfassung verankert ist, komplett entlassen und das Gremium neu besetzen lassen. Die von der Justiz nominierten Mitglieder will er künftig vom Parlament wählen lassen, wengleich anders als die PiS mit einem 3/5-Quorum, das aber bei einem Patt aufgeweicht werden soll. Am Obersten Gerichtshof, nach der Übernahme des Verfassungsgerichts durch die PiS die letzte Bastion der Verfassungsstaatlichkeit in der polnischen Justiz, will der Präsident das Rentenalter auf 65 absenken und so fast die Hälfte der Richterinnen und Richter in den Ruhestand schicken. Gerichtspräsidentin Malgorzata Gersdorf, der PiS als unerschrockene Kritikerin ihrer Verfassungspolitik besonders verhasst, wird dieses Alter am 22. November erreichen. Dazu kommt ein neues Justizgremium, vor dem man bereits rechtskräftige, bis zu 20 Jahre alte Urteile wieder aufrollen lassen kann und dem künftig die Kontrolle der Wahlen überantwortet werden soll.

Wenn man dazu nimmt, dass in Polen zurzeit eine mit öffentlichen Geldern finanzierte Kampagne gegen die Justiz läuft, die auf Plakatwänden dazu aufruft, Richterinnen und Richtern den Respekt zu entziehen nach

dem Motto: Wer sind die denn überhaupt?, dann sieht man: Es gibt überhaupt keinen Grund, sich in punkto Polen zu entspannen.

Nun hat die Justiz – das hört man in Polen immer wieder – auch ohne die PiS mit einem relativ niedrigen Ansehen in der Bevölkerung zu kämpfen. Das hat mit Effizienzproblemen zu tun, aber auch mit dem Verdacht, dass dort die alten Eliten aus der Kommunismuszeit das letzte Vierteljahrhundert überdauert haben. Ob das so stimmt oder nicht, für ein Land, das den Übergang von einem autoritären Regime zur Demokratie zu bewältigen hatte, ist das nicht untypisch. Interessant ist aber, dass die demokratisch gewählte Regierung dieses Ressentiment aktiv befeuert und sich zu eigen macht. Das gleiche Ressentiment hatte die PiS-Regierung schon im Kampf um das Verfassungsgericht als Waffe eingesetzt, nach dem Motto: Wer hat eigentlich diese elitären Richterinnen und Richter ermächtigt, gegen uns, die Repräsentanten des demokratischen Mehrheitswillens der Nation, ihren Willen durchzusetzen? Womit wir beim Kern meines Themas wären, nämlich der Macht.

Wenn Demokratie heißt, dass die Minderheit sich der Macht der Mehrheit beugt, dann hat die Demokratie ein Problem: Warum sollte die Minderheit das tun? Kann man von ihr vernünftigerweise erwarten, die Macht einfach so preiszugeben, wenn sie hinterher womöglich dazu eingesetzt wird, sie, die Überstimmten, zu vergewaltigen und auszuplündern? Das kann man nicht oder nur dann, wenn es etwas gibt, was sie vor diesem Schicksal schützt. Wenn sie über genügend Partizipations-, Verfahrens-, Freiheits- und Gleichheitsrechte verfügen, um sich den Machtverzicht einigermaßen leisten zu können – und zwar nicht nur auf dem Papier, sondern auch praktisch. Nach einer Revolution ist diese Erwartung natürlich besonders prekär, was erklärt, warum so viele der neuen Demokratien ab den 70er Jahren nicht nur umfangreiche Rechtekataloge und Autonomiegarantien, sondern nach bundesdeutschem Vorbild auch starke Verfassungsgerichte installiert haben, die diese Erwartung garantieren und durchsetzen können.

So gesehen sind Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit und Unabhängigkeit der Justiz nicht Beschränkungen und Belastungen, sondern Bedingungen der Möglichkeit von Demokratie. Die PiS-Regierung dagegen setzt Demokratie mit Mehrheitsherrschaft gleich und setzt von dieser Position aus jede konstitutionelle Einschränkung ihrer Macht unter Verdacht, undemokratisch zu sein. Wer das tut, muss die Fügsamkeit der

Überstimmten auf andere Weise sicherstellen –mit Geld oder mit Gewalt. Der eine Weg führt in die Korruption, der andere in den Autoritarismus, und beide schließen sich, wie die Erfahrung zeigt, mitnichten aus.

Die PiS-Regierung tut aber noch mehr: Sie inszeniert ihren Angriff auf die Justiz als Konflikt mit einem politischen Gegner, wenn nicht gar Feind des Volkes. Sie drängt die dritte Gewalt in die Position eines Machtfaktors, und das geht auf Kosten ihrer Autorität. Die PiS-Regierung, indem sie eine mächtige Justiz behauptet, bewirkt eine schwache Justiz. Strategisch ergibt das aus der Perspektive des eben genannten Ziels, sich ihrer konstitutionellen Bindungen zu entledigen, durchaus Sinn.

## **Spanien**

Das andere uns aktuell in Europa aufwühlende Beispiel eines Gerichts, dem nicht mehr gehorcht wird, ist Spanien. Die Regierung der autonomen Region Katalonien, ein Organ des spanischen Staates wohlgermerkt, hatte ein Unabhängigkeitsreferendum angekündigt und durchgeführt, obwohl die gesetzliche Grundlage dafür vom Verfassungsgericht in Madrid für verfassungswidrig erklärt worden war. Das aufgehobene Gesetz sieht vor, dass eine Stimmenmehrheit für die Unabhängigkeit bei dem Referendum ohne weiteres Ermessen dazu führt, dass das Regionalparlament binnen 48 Stunden Katalonien für unabhängig erklärt. Regierung und Parlamentsmehrheit in Barcelona haben erklärt, das spanische Verfassungsgericht auch zuvor schon nicht mehr als befugt anzuerkennen, über katalanisches Recht zu urteilen.

Dieser ganze Vorgang hat eine lange und äußerst verwickelte Vorgeschichte, die ich hier nicht ausrollen möchte, bei der aber das Verfassungsgericht immer wieder eine zentrale Rolle gespielt hat – verstärkt in diesem Jahrzehnt, seit 2010 das Verfassungsgericht das katalanische Autonomiestatut in zentralen Teilen als Verstoß gegen das Gebot nationaler Einheit in Art. 2 der spanischen Verfassung gekippt hat. Seither wird das Verfassungsgericht von katalanischer Seite nicht mehr als unabhängige Instanz im Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie verstanden, als Garant der Rechte der Überstimmten sozusagen – sondern als Akteur in diesem Konflikt, und zwar auf Seiten des Zentrums.

Nun sind Verfassungsgerichte immer, strukturell, in der Situation, in einem hoch politischen Feld zu handeln und von dem jeweils Unterle-



genen der politischen Instrumentalisierung verdächtigt zu werden. Judicialisierung der Legislative und Politisierung der Judikative bilden zusammen einen Wirk-Kreislauf, der nicht leicht zu durchbrechen ist und in den die Möglichkeit, sich in eine Legitimationskrise der Justiz hochzuspinalen, gleichsam schon eingebaut ist. In Spanien hatte die politische Instrumentalisierung des Verfassungsgerichts aber noch mal eine ganz besondere Qualität: Zum einen entschloss sich das Gericht 2015, nicht nur offizielle Referenden der katalanischen Regierung für verfassungswidrig zu erklären, sondern auch informelle, aus der Zivilgesellschaft organisierte (wenngleich von der Regierung unterstützte) Internet-Befragungen: Schon die von der Verfassung befohlene Unteilbarkeit der Nation buchstäblich in Frage zu stellen, ist seiner Meinung nach in Spanien nicht ohne Verfassungsbruch möglich. Zum zweiten erweiterte der spanische Gesetzgeber ebenfalls 2015, und ebenfalls mit dem Katalonien-Konflikt im Hinterkopf, die Kompetenzen des Verfassungsgerichts, und zwar in eine höchst ungewöhnliche Richtung: Er ermächtigte das Verfassungsgericht, gegen jeden, der seine Urteile missachtet, Geldstrafen zu verhängen, ihn seines Amtes zu entheben und jeden Akt, der seinen Urteilen zuwiderläuft, aus eigener Initiative für nichtig zu erklären. Schon der letztere Punkt ist mit der Funktion eines Verfassungsgerichts unvereinbar: Es muss von Dritten angerufen werden, um aktiv zu werden. Sonst ist Akteur in eben dem Konflikt, über den es zu urteilen hat. In welche Bredouille dieser Schritt den spanischen Rechtsstaat gebracht hat, wird klar, wenn man sich fragt, wie denn der Adressat einer solchen Sanktion dagegen Rechtsschutz erhalten soll? Vor welchem Gericht?

Ich würde, anders als manche in Katalonien, nicht so weit gehen, die Regierung Rajoy in Madrid autokratischer Ambitionen zu verdächtigen. Aber es gibt andere Länder, wo mir das weit weniger schwer fällt, Ungarn zum Beispiel. Bis vor kurzem hätte man Autoritarismus und Verfassungsgerichtsbarkeit als so etwas wie natürliche Gegner betrachtet. Wer nach autoritärer Herrschaft strebt, wird sich Verfassungsgerichte nach Möglichkeit vom Hals schaffen wollen, sollte man meinen. Aber vielleicht ist die Wirklichkeit komplizierter.

In Ungarn hat Viktor Orbán bekanntlich schon vor Jahren mit nachhaltigem Erfolg das Verfassungsgericht seinem Willen unterworfen, und das stellte sich spätestens dann als ausgesprochen nützlich für ihn heraus, als er 2016 mit seinem Projekt scheiterte, die ungarische „nationale Identität“ qua Verfassungsänderung vor den Flüchtlings-Resettle-

ment-Plänen der EU zu schützen. Ein Referendum war am Mindestquorum gescheitert, im Parlament fehlten ihm zwei Stimmen – da kam das Verfassungsgericht gerade recht, um dieses Ziel eben durch ein entsprechendes Urteil zu erreichen.

Ein weiteres Beispiel, das man in dem Kontext vielleicht anführen könnte, wäre das russische Verfassungsgericht und seine Rolle in der Abwehr des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Ich kann das jetzt nicht näher ausführen. Der Punkt, auf den es mir ankommt: Autoritäre Regimes beschränken sich schon längst nicht mehr darauf, Verfassungsgerichte als Gegner zu bekämpfen und zu schwächen, wie die polnische es tut oder bisher tat. Sie haben längst erkannt, wie nützlich ein willfähiges Verfassungsgericht ihren Zwecken sein kann. Formell ist alles am Platz, was man von einem liberalen demokratischen Verfassungsstaat erwartet: Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit, Rechtsstaatlichkeit und Verfassungsgericht – alles da. Niemand kann etwas sagen. Doch faktisch ist kein Konflikt mehr denkbar, den die Regierung nicht gewinnt. *Stealth Authoritarianism* hat der türkisch-amerikanische Verfassungsjurist Özan Varol das genannt. Das scheint mir die neue und große Gefahr für die dritte Gewalt in Europa zu sein, und nicht nur für sie.

Vielen Dank.

# EUGH-EGMR-BVERFG: VON DER MULTIPOLARITÄT ZUM VERBUND DER GERICHTSBARKEITEN IN EUROPA

*Prof. Dr. Doris König*

## Vorbemerkung

Der Titel meines Vortrags verweist auf einen Entwicklungsprozess, den ich für das Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den beiden europäischen Gerichten, dem Gerichtshof der Europäischen Union und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, kurz Revue passieren lassen und würdigen möchte.

Hierbei meint der Begriff „Verbund“ nicht etwa den materiellen Zustand einer einmal erreichten Einheit, sondern steht für einen Prozess, der durch Dialog und Kooperation zwischen den genannten Gerichten gekennzeichnet ist. Im Rahmen dieses Verbundes haben sich eine Reihe von prozeduralen und materiellen Vorkehrungen herausgebildet, die das Verhältnis der Gerichte und der verschiedenen Rechtsebenen, für die sie zuständig sind – also des Verfassungs-, des Unions- und des Konventionsrechts – zueinander regeln. Hier gibt es Rang- und Kollisionsvorschriften, Kompetenzvorschriften, Klärungsverfahren und eine Praxis der Rücksichtnahme aufeinander<sup>1</sup>. Der Präsident des BVerfG Andreas Voßkuhle hat das einmal so zusammengefasst: Der Begriff des Verbundes ermöglicht „...den Verzicht auf räumliche, stark vereinfachende Bilder wie ‚Gleichordnung,

Über- und Unterordnung'. Stattdessen eröffnet er die differenzierte Umschreibung anhand unterschiedlicher Ordnungsgesichtspunkte wie Einheit, Differenz und Vielfalt, Homogenität und Pluralität, Abgrenzung, Zusammenspiel und Verschränkung. Im Gedanken des Verbundes sind Eigenständigkeit, Rücksichtnahme und die Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln gleichermaßen angelegt."<sup>2</sup>

### **A. Grundrechtsschutz auf drei Ebenen – Gemeinsamkeiten und Konfliktlinien**

#### Verzahnung der drei Rechtsebenen beim Grundrechtsschutz

Die enge Verzahnung des nationalen, supranationalen und internationalen Grundrechtsschutzes kommt in Art. 6 EUV besonders gut zum Ausdruck: Die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, beanspruchen im Unionsrecht nach wie vor als allgemeine Grundsätze Gültigkeit. Hinzugetreten ist die EU-Grundrechtecharta, die neben den hergebrachten Grundrechten weitere, sozusagen moderne Grundrechte explizit aufführt. Die Charta enthält zudem in Art. 52 und 53 Vorschriften, die die Auslegung der EU-Grundrechte mit Blick auf die EMRK-Grundrechte und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie ein möglichst hohes Schutzniveau regeln. Damit soll Kohärenz sichergestellt werden.

An Grundrechten besteht also kein Mangel, man kann mit Christian Kohler von einem *embarras de richesses* sprechen; deren gerichtlicher Schutz ist komplex und mehrspurig.<sup>3</sup> EuGH und EGMR werden vom BVerfG auf unterschiedlichen Wegen einbezogen: der EuGH vorrangig im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens, die Rechtsprechung des EGMR nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit im Wege der Einpassung in das einfache Recht und als Auslegungshilfe in Bezug auf das Grundgesetz.

## II. BVerfG und EuGH: Von der Bipolarität zum Gerichts- bzw. Rechtsprechungsverbund im Bereich des Grundrechtsschutzes

### *1. Vorrang des Unionsrechts und Europarechtsfreundlichkeit des GG sowie prozessuale Sicherung durch das Vorabentscheidungsverfahren*

Aus meiner Sicht sind die Parameter für einen funktionierenden Rechtsprechungsverbund mit dem EuGH die folgenden: In Deutschland ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts grundsätzlich anerkannt und wird von den Behörden und Gerichten im Alltag regelmäßig umgesetzt. Auf die seltenen Fälle, in denen dem Vorrang des Unionsrechts verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind, komme ich gleich noch zu sprechen. Im Lissabon-Urteil hat das BVerfG zudem aus dem in Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel enthaltenen Verfassungsauftrag, an der europäischen Integration mitzuwirken, den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes abgeleitet. Aus diesem folgt insbesondere, dass das BVerfG seine Kontrollbefugnisse „zurückhaltend und europarechtsfreundlich“ ausübt. Deshalb legt es dem EuGH vor einer Entscheidung über die Unanwendbarkeit eines Unionsrechtsakts in Deutschland, soweit erforderlich, Fragen zur Auslegung und Gültigkeit des einschlägigen Unionsrechts vor. Anschließend legt es seiner Prüfung die Maßnahme in der Auslegung zugrunde, die sie durch den EuGH erhalten hat.

Dies gilt sowohl für die Ultra-vires- als auch für die Identitätskontrolle.<sup>4</sup> Damit hat das Gericht denjenigen Stimmen in der Literatur, die eine Vorlage für unnötig halten, eine Absage erteilt.

### *2. Sicherung eines adäquaten Grundrechtsschutzes in der EU im Rechtsprechungsverbund*

Aus Zeitgründen kann ich die Entwicklung des Dialogs zwischen beiden Gerichten im Bereich des Grundrechtsschutzes hier nicht nachzeichnen. Jeder in diesem Kreis kennt die *Solange I*-Entscheidung von 1974, in der das Bundesverfassungsgericht angesichts eines defizitären Grundrechtsschutzes Gemeinschaftsrechtsakte einstweilen am Maßstab der deutschen Grundrechte prüfte. Nachdem der EuGH seinen Grundrechtsschutz ausgebaut hatte, hat das BVerfG in der *Solange II*-Entscheidung von 1986 darauf reagiert und die Ausübung seiner Grundrechtskontrolle ruhen lassen, solange auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts generell ein Grundrechtsschutz gewährleistet ist, der dem vom Grundgesetz unabdingbar gebote-

nen Grundrechtsschutz gleichzuachten ist. Diese Suspendierung der Kontrolle mit einer eher theoretischen Reservefunktion für das BVerfG konnte angesichts der Dynamik des Integrationsprozesses und der immer stärkeren Einbeziehung grundrechtssensibler Materien in das Unionsrecht nicht das letzte Wort bleiben. Deshalb ist in der jüngeren Rechtsprechung beider Senate eine gewisse Tendenz zu beobachten, die *Solange II*-Rechtsprechung zu adjustieren. Der Zweite Senat hat überdies mit der sog. Identitätskontrolle I-Entscheidung aus dem Jahr 2015 unter engen Voraussetzungen eine Ausnahme geschaffen. Insgesamt befindet sich das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH beim Grundrechtsschutz zurzeit im Fluss, was von beiden Gerichten Fingerspitzengefühl erfordert.

Der dritte Spieler auf dem Feld des Grundrechtsschutzes: der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Die Rechtsprechung des EGMR ist sowohl für den Grundrechtsschutz durch den EuGH als auch für denjenigen durch das BVerfG von großer Bedeutung. Die wichtigste Aufgabe des EGMR ist es, den Grundrechtsschutz in den 47 Konventionsstaaten sicherzustellen und dabei Mindeststandards zu setzen. Er übt seine Kontrolle subsidiär aus. Dabei obliegt es dem EGMR, die schwierige Frage zu beantworten, wieviel Uniformität die EMRK beim Grundrechtsschutz gebietet und wieviel Pluralität sie trägt. Er muss die Notwendigkeit eines effektiven Grundrechtsschutzes und dessen dynamischer Fortentwicklung mit der Erfordernis einer breiten Akzeptanz seiner Rechtsprechung in den Konventionsstaaten zu einem klugen Ausgleich bringen. Wichtigste Stellschraube hierfür ist der „*margin of appreciation*“, also der den nationalen Stellen eingeräumte Beurteilungs- bzw. Gestaltungsspielraum. Bei dessen Bemessung sollte der EGMR um der Akzeptanz seiner Urteile willen behutsam mit gewachsenen nationalen Traditionen und dem „Hausgut“ des Unionsrechts umgehen.

Das BVerfG hat in dem *Görgülü*-Beschluss von 2004<sup>5</sup> und in der Entscheidung zur Sicherungsverwahrung von 2011<sup>6</sup> bestimmte „Verbundtechniken“ entwickelt, um der Rechtsprechung des EGMR in der deutschen Rechtsordnung Wirksamkeit zu verschaffen. Trotz des Ranges der EMRK als einfaches Gesetz hat das BVerfG ihr unter Verweis auf die besondere Bedeutung der unveräußerlichen Menschenrechte in Art. 1 Abs. 2 GG verfassungsrechtliche Bedeutung zuerkannt. Die EMRK in der

Auslegung durch den EGMR ist als Auslegungshilfe bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes heranzuziehen. Dies gilt sowohl bei Entscheidungen des EGMR, die Deutschland direkt betreffen, als auch – wegen deren Orientierungs- und Leitfunktion – für andere Entscheidungen. Allerdings verlangt die Heranziehung der EMRK keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Konvention. Vielmehr müssen deren Wertungen, wie sie vom EGMR konkretisiert werden, möglichst schonend in die Verfassung und in das dogmatisch ausdifferenzierte nationale Rechtssystem eingepasst werden. Ihre Grenze finden Einpassung und konventionsfreundliche Auslegung dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzes- bzw. Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar erscheinen. Eine äußerste Grenze bilden „tragende Grundsätze der Verfassung“. Um einen Verstoß gegen diese zu vermeiden, sollen der deutsche Gesetzgeber und die Gerichte die EMRK ausnahmsweise außer Acht lassen dürfen.<sup>7</sup>

#### Zielsetzungen und Herausforderungen des Gerichtsverbundes im Bereich des Grundrechtsschutzes

Die Kooperation innerhalb des Gerichtsverbundes dient dem Ziel, ein hohes Grundrechtsschutzniveau und hohe rechtsstaatliche Standards zu sichern und den Dialog zwischen den Gerichten bei der notwendigen Abwägung gegenläufiger Rechtsgüter zu fördern.

Dabei sollte den beteiligten Gerichten klar sein, dass es nicht darum gehen kann, den Grundrechtsschutz faktisch bei einem Gericht zu zentralisieren oder jedenfalls in weiten Teilen zu dominieren. Denn dies liefe dem Konzept einer plural angelegten europäischen Rechtsgemeinschaft mit geteilten Verantwortungen zuwider. Eine Vereinheitlichung des Grundrechtsschutzes etwa durch die Rechtsprechung des EuGH würde politische Spielräume verengen und einen ausdifferenzierten, historisch gewachsenen Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten überlagern. Ähnliches gilt für die Rechtsprechung des EGMR, der besonders auf die Akzeptanz nationaler Gerichte angewiesen ist. Als Beispiele für umstrittene Urteile kann man an *Åkerberg Fransson* und die Entscheidungen des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung (*Digital Rights Ireland; Telesverige*), aber auch an einige Entscheidungen des EGMR wie etwa in der Rechtssache *Tarakhel* denken.

## **B. Sicherung des Integrationsprogramms im Gerichtsverbund – Ultra-vires- und Identitätskontrolle**

Im letzten Teil meines Vortrags möchte ich mich den beiden Instrumenten zuwenden, die das Bundesverfassungsgericht zur Kontrolle der Einhaltung des im Unionsrecht vereinbarten Integrationsprogramms entwickelt hat, die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle. Wie fügen sich diese Instrumente in den europäischen Rechtsprechungsverbund ein?

Da ich in diesem Kreis die Kenntnis der beiden Kontrollinstrumente voraussetzen kann, möchte ich nur kurz einige Punkte hervorheben. Beide Kontrollinstrumente beschränken sich auf „evidente Ausnahmefälle“<sup>8</sup> und müssen europarechtsfreundlich ausgeübt werden.

Für die **Ultra-vires-Kontrolle** hat der Zweite Senat in der *Honeywell*-Entscheidung von 2010<sup>9</sup> folglich die Hürden für die Feststellung von Ultra-vires-Akten der EU- Organe – und damit für deren Unanwendbarkeit in Deutschland – hoch angesetzt und diese Rechtsprechung im OMT-Urteil von 2016<sup>10</sup> bestätigt. Dabei ist er dem EuGH – trotz Kritik an dessen Entscheidungsfindung – im Ergebnis gefolgt und hat die angegriffenen Maßnahmen der EZB in der vom EuGH vorgenommenen rechtlichen Einhegung als kompetenzgemäß akzeptiert. Gerade das OMT-Verfahren hat die unterschiedliche Herangehensweise von EuGH und BVerfG deutlich gemacht, ist aber dennoch – wie Koen Lenaerts kürzlich in einem Aufsatz in der *JZ* formuliert hat – wegen der darin „zum Ausdruck kommende[n] Dialogbereitschaft ... ein Meilenstein für die Vertiefung des Rechtsprechungsverbunds der EU“.<sup>11</sup>

Im Bereich des Grundrechtsschutzes hat das BVerfG die **Identitätskontrolle** erstmals in einer Auslieferungsentscheidung aus dem Jahr 2015 aktiviert. Es hat festgehalten, dass es im Wege der Identitätskontrolle den nach dem Grundgesetz unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz uneingeschränkt und auch im Einzelfall gewährleistet. Darin liegt für eng begrenzte Ausnahmefälle, in denen eine Verletzung der Menschenwürde im Raum steht, eine Abkehr von der *Solange II*-Rechtsprechung. In solchen Fällen erhält die Identitätskontrolle die Funktion einer Ultima-ratio-Kontrolle, um zu verhindern, dass der von Art. 1 GG geforderte Mindestschutz bei der Anwendung von Unionsrecht unterschritten wird. Hervorzuheben ist auch, dass eine allgemeine Grundrechtskontrolle im Rahmen der Identitätskontrolle prinzipiell nicht stattfindet, denn es geht nur um die Ge-



währleistung des in Art. 1 GG unabdingbar geforderten Menschenwürdeschutzes. Der EuGH hat auf diese Rechtsprechung des BVerfG reagiert und wenige Monate später in der *Aranyosi*-Entscheidung den Grundrechtsschutz beim Vollzug Europäischer Haftbefehle deutlich gestärkt.

Im Vordergrund steht bei der Identitätskontrolle heute die Sicherung des demokratischen Prozesses in Deutschland, aber auch auf der europäischen Ebene. Dabei geht es dem BVerfG in erster Linie um die demokratische Rückbindung des Integrationsprozesses, etwa durch die Sicherung der Budgethoheit des Parlaments, durch die Gewährleistung weitreichender Informationsrechte als Grundlage parlamentarischer Mitwirkung und durch die Kreation der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane, deren Wahrnehmung das Gericht überwacht. Prozessual wird diese Kontrolle durch einen weitreichenden „Anspruch auf Demokratie“ ermöglicht, den das Gericht in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG angesiedelt hat. Im Laufe der Jahre ist diese Vorschrift extensiv ausgelegt worden, so dass die bisherige Rechtsprechung hierzu meines Erachtens nun einer Konsolidierung bedarf und über einen Anspruch gegen diejenigen Verfassungsorgane, gegen die sich das sog. „Recht auf Demokratie“ richten kann, insbesondere Bundestag und Bundesregierung, nicht hinausgehen sollte.

### **C. Schlussbemerkungen**

Was kann der Gerichtsverbund für die Akzeptanz des Unionsrechts und der weiteren Mitwirkung Deutschlands am Integrationsprozess leisten? Meines Erachtens zeigt die Entwicklung des Dialogs zwischen EuGH und BVerfG – wobei beide Gerichte sich beim Grundrechtsschutz an der Rechtsprechung des EGMR orientieren –, dass ein pragmatischer Umgang miteinander jenseits des grundlegenden Dissenses über die Reichweite des Vorrangs zu einem produktiven Miteinander geführt hat. Bei aller Kritik an einzelnen Entscheidungen sind beide Gerichte bemüht, Spannungslagen zu entschärfen und zu akzeptablen Lösungen zu gelangen. Denn keines der beiden Gerichte hat ein Interesse daran, Konflikte eskalieren zu lassen und den Integrationsprozess dauerhaft zu beschädigen.

Nach Grundrechtsschutz, Kompetenzzuweisungen und demokratischer Kontrolle im Bereich der WWU eröffnet sich mit der Außenhandelspolitik ein neues Feld, auf dem EuGH und BVerfG in ihrer jeweiligen Rechtsprechung zu einem verträglichen Ausgleich kommen müssen. Hier geht es –

neben Kompetenzabgrenzungen – um die grundlegenden Fragen, wie die Schaffung einer eigenständigen Investitionsgerichtsbarkeit auf völkervertraglicher Grundlage zu bewerten ist und wie weit die Kommission in Vertragsausschüssen Entscheidungsbefugnisse an sich ziehen und ausüben darf. Welche rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze sind dabei zu beachten, welches Maß an demokratischer Rückbindung ist erforderlich?

Auch hier wird es wieder um ein diskursives Ringen um eine ausgewogene Lösung gehen. In diesem Sinne ist der Gerichts- bzw. Rechtsprechungsverbund auch ein Lernverbund, der darauf gerichtet ist, aktuelle und zukünftige Herausforderungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu bewältigen und damit die Akzeptanz der europäischen Rechtsgemeinschaft – wie es Walter Hallstein formuliert hat – zu festigen.

- 1| *Vgl. in Bezug auf die Rechtsordnung des Grundgesetzes Schmidt-Aßmann, Einheit und Kohärenz der europäischen Mehrebenenrechtsordnung, EuGRZ 2016, 85 (85).*
- 2| *Voßkuhle, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, 1 (3).*
- 3| *Kohler, Ein Bruderzwist im europäischen Haus: Die Kontroverse zwischen EuGH und EGMR um den Grundrechtsschutz in der EU, in: Rolf A. Schütze (Hrsg.), Fairness, Justice, Equity, FS für Reinhold Geimer, 2017, 375 (375).*
- 4| *BVerfGE 140, 317 <339 Rn. 46>.*
- 5| *BVerfGE 111, 307 <317>.*
- 6| *BVerfGE 128, 326 <368 ff.>.*
- 7| *BVerfGE 111, 307 <319>.*
- 8| *Voßkuhle, „Integration durch Recht“ - Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2016, 161 (165).*
- 9| *BVerfGE 126, 286 <303 ff.>.*
- 10| *BVerfGE 142, 123 <199 ff. Rn. 144 ff.>.*
- 11| *Koen Lenaerts/Moritz Hartmann, Der europäische Rechtsprechungsverbund in der Wirtschafts- und Währungsunion, JZ 2017, 321, 330.*

# *CHECK AGAINST DELIVERY* EIN EUROPA DER BÜRGER – WAS SONST?

*Johannes Laitenberger*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung, heute hier mit Ihnen zu sprechen.

Nachdem ich die Einladung erhalten habe, heute hier dabei zu sein, habe ich sehr lange überlegt, was ich als Vertreter der Exekutive überhaupt auf einer Veranstaltung zum Beitrag des Gerichtshofes zu den aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union sagen kann.

Und dann ausgerechnet als Generaldirektor für Wettbewerb auf einem Panel speziell zur Unionsbürgerschaft?

Der potentielle Mehrwert meines Beitrages zur Würdigung der Rolle des Gerichtshofes bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union besteht wahrscheinlich nicht darin, dass ich mich mit Einzelheiten seiner Rechtsprechung befasse. Das steht Frau Richterin Dr. Berger und Herrn Prof. Dr. Wollenschläger besser und mir, wenn überhaupt, am ehesten noch im Wettbewerbsrecht, nicht im Recht der Unionsbürgerschaft, an. Ich möchte vielmehr dadurch zu unserem heutigen Gespräch beitragen, indem ich das Spannungsfeld kontu-

riere, in dem sich die Union, ihre Institutionen und naturgemäß auch der Gerichtshof derzeit bewegen.

Mir ist dann ja bei der Programmgestaltung auch ganz bewusst nicht das Thema der Unionsbürgerschaft, sondern das weiter greifende Thema des Europas der Bürger – und Bürgerinnen – zugeordnet worden.

Das Thema „Ein Europa der Bürger – was sonst?“ scheint eine Selbstverständlichkeit zu formulieren.

In der Tat: Von Anfang an stand der europäische Integrationsprozess unter dem von Jean Monnet einprägsam formulierten Leitgedanken: „Wir vereinigen nicht Staaten, wir vereinen Menschen“.

Die Verträge sprechen von der Schaffung einer immer engeren Union zwischen den Völkern Europas, in der Entscheidungen so offen und so nahe an den Bürgerinnen und Bürgern wie möglich getroffen werden, wie es in Art. 1 Abs. 2 VAEU heißt.

Wenn das aber so selbstverständlich ist – warum dann kein Ausrufezeichen im Titel unseres Panels? Warum das Fragezeichen?

Es sind oft die vermeintlich einfachen Fragen, die die schwierigsten Antworten aufwerfen.

Ich glaube, dass das Spannungsverhältnis, das unser Titel aufzeigt, auch im 61. Jahr nach der Verabschiedung der Römischen Verträge, im 66. Jahr nach der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und im 68. Jahr nach der Schuman-Erklärung immer noch im wahrhaftig einzigartigen Charakter des europäischen Integrationsprozesses wurzelt.

Eine immer engere Union. Vorrang und direkte Anwendbarkeit des Unionsrechtes, das mit unmittelbarer Wirkung eine Fülle von Individualrechten konstituiert. Nicht nur im Aufenthaltsrecht. Weit über die vier Grundfreiheiten hinaus. Auch in meinem jetzigen Arbeitsgebiet, dem Wettbewerbsrecht, hat das Urteil „*BRT gegen Sabam*“ schon 1974 klar gestellt, dass sich die Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer unmittelbar auf die Wettbewerbsregeln berufen können.

Und trotzdem: Dieses Gebilde ist kein Staat. In der Diktion des deutschen Bundesverfassungsgerichtes ist vom "Staatenverbund" die Rede. Mir scheint, dass Walter Hallsteins Formel vom „unvollendeten Bundesstaat“ bis heute eine griffige Beschreibung des Integrationsprojektes darstellt. Mit der Nuance vielleicht, dass es bis heute noch nicht auf Vollendung ausgerichtet ist, vielleicht auch nicht sein kann. Das bringt das Spannungsverhältnis, das in unserem Thema angelegt ist, auf den Punkt.

In den Aufbaujahren der Gemeinschaft bzw. für die später beigetretenen Mitgliedstaaten in den Jahren nach dem Beitritt war das zunächst eine buchstäblich unglaubliche Eröffnung neuer Möglichkeiten. Ich erinnere mich noch daran, wie ich – vor dem Beitritt des Landes zur Gemeinschaft in Portugal lebend – vor meinem ersten *Inter-Rail-Trip* die kontingentiert erworbenen Devisen den Bewirtschaftungsregeln entsprechend im Reisepass eintragen lassen musste. Heute muss ich mir immer erst bewusst machen, welche Freiheiten und Chancen wir tagtäglich im Alltag unseres bürgerlichen Lebens beanspruchen, die ohne die Existenz der Europäischen Union nicht nur nicht selbstverständlich wären – sie gäbe es nicht, zumindest nicht in dieser Form und in dieser Fülle.

Das beschreibt aber auch schon den Prozess der Gewöhnung, bei dem der Genuss des zunächst Neuen und dauerhaft Positiven im Laufe der Zeit in der Wahrnehmung zurücktritt und den Ärgernissen hier und den Schwierigkeiten da Platz macht. Weil die Europäische Union kein Staat ist, muss das Unionsrecht immer mehr Brücken zwischen den derzeit 28 nationalen Rechtssystemen (einschließlich den rechtlichen Besonderheiten im Föderalismus und in Autonomiestatuten) schlagen. Der Prozess der Annäherung von 28 nationalen Rechtsvorschriften ist sicherlich nach wie vor einer der großen – wenn nicht der größte – Vereinfachungsprozess der Rechtsgeschichte. Trotzdem kann es nicht ausbleiben, dass er als disruptiv empfunden wird. Zumal er nicht einfach die Statik der unveränderten nationalen Rechtsvorschriften ausbalancieren kann, sondern angesichts rasanter technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen aus neuen Dynamiken heraus zu neuen Gleichgewichten finden muss.

Die daraus resultierende Komplexität macht das Gesamtsystem für die Bürgerinnen und Bürger, die doch seine Nutznießerinnen und Nutznießer sein sollen, schwer verständlich. Was anfänglich unmittelbar einleuchtend erschien – Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung – wird sehr kompliziert,

wenn die medizinischen Fakultäten in Österreich von deutschen und die medizinischen Fakultäten in Belgien von französischen Studienanfängerinnen und Studienanfängern geradezu überlaufen werden, um nur ein Beispiel zu nennen, mit dem ich in meiner beruflichen Laufbahn zeitweilig selbst befasst war. Eine eindimensionale „*effet-utile*“-Doktrin hilft da nicht weiter: Denn welchem Prinzip soll „*effet-utile*“ verschafft werden? Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung? Oder doch der von den Verträgen anerkannten, fortbestehenden nationalstaatlichen Verantwortung für die Gestaltung des Hochschulwesens und die Sicherstellung der flächendeckenden medizinischen Versorgung?

Welche Differenzierungen notwendig sind, wenn wir von solchen Fallgestaltungen zu Aufenthaltsrecht und Sozialrecht kommen, werden Frau Richterin Dr. Berger und Herr Prof. Dr. Wollenschläger sicherlich gleich im Einzelnen darstellen.

Im Studium habe ich gelernt, dass mit der Herstellung praktischer Konkordanz durch Abwägung die Mühen der juristischen Ebene und oft auch die Grenzen intuitiver Akzeptanz der Rechtsordnung erreicht werden. Dass das Unionsrecht diese Mühen der Ebene in vollem Ausmaß erreicht hat, belegt die Tatsache – wenn es überhaupt noch eines Beleges bedarf – dass 56 Prozent der Menschen laut eines Eurobarometers die Politiken der Union als schlicht und einfach zu kompliziert empfinden. Das kann zu bloßem Desinteresse führen. Ist man aber unmittelbar betroffen, nicht nur als hoffnungsvolle/r oder enttäuschte/r Studienanfänger/in, sondern zum Beispiel durch ein Anpassungsprogramm, mit dem der eigene Mitgliedstaat den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes genügen muss, kommt schnell Verbitterung auf. Das soll es also sein, das Europa der Bürger?

Und das, obwohl die Regeln des Unionsprimär- und des Unionssekundärrechtes gemeinsam von den demokratisch berufenen Gesetzgebern in Rat und Europäischem Parlament erlassen werden. Und das, obwohl das Primärrecht der Union in jedem Mitgliedstaat durch ein Verfahren der Ratifikation im Einklang mit den nationalen Verfassungsvorschriften legitimiert wird. Und das, obwohl dem inzwischen auch ein Prozess ausgiebiger öffentlicher Debatte vorausgehen muss. Und das trotz immer weiterreichender Unionsbürgerrechte, bis hin zur Europäischen Bürgerinitiative. Und das trotz umfangreichster Bemühung um Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und bessere Rechtssetzung. Mit vorheriger Folgen-

abschätzung und nachfolgender Evaluierung. Mit Ausrichtung auf das Große und Wichtige („*bigger on big*“), um Verstrickung im Klein-Klein zu vermeiden („*smaller on small*“).

Den Ausweg aus der Komplexität bietet das vielfach verflochtene System der „Mehr- Ebenen-Rechtsetzung, -anwendung und -durchsetzung“ trotz alledem nicht ohne weiteres.

Da schlägt dann schnell die Stunde der „*terribles simplificateurs*“. Sie suggerieren, dass das, was für mich persönlich den Vorteil der Unionsbürgerschaft ausmacht, auch ohne das zu haben ist, was für mich persönlich einen Nachteil der Unionszugehörigkeit ausmachen kann. Oder sie suggerieren, dass die Rückkehr zur bloß nationalen Bürgerschaft eine feste Burg ist, die keiner europäischen Einbindung bedarf. In der Kampagne zum britischen Referendum ist das im Satz „*I like to have the cake and eat it*“ unübertroffen zusammengefasst worden.

Vielleicht markiert das Brexit-Referendum aber auch einen, vielleicht den Wendepunkt dieser Verbitterung? Wie sich bis hin zu spontanen Bewegungen wie „*Pulse of Europe*“ zeigt, wächst die Einsicht, dass Ärgernisse und Probleme des Unionsrechtes nicht einfach dadurch beseitigt werden können, dass einzelne Bereiche, die in einzelnen Mitgliedstaaten gefühlt oder tatsächlich für besondere Herausforderungen sorgen, sozusagen „herausgebrochen“ werden. Es wächst die Einsicht, dass es nicht böser Wille ist, dass die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht einfach ein „*menu à la carte*“ anbieten kann. Denn worum es letztlich geht, ist das Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Belangen unterschiedlicher Bürgerinnen und Bürger. Wem die Warenverkehrsfreiheit besonders wichtig ist, um Werkzeugmaschinen im gesamten Binnenmarkt verkaufen zu können, muss akzeptieren, dass anderen die Dienstleistungsfreiheit genauso wichtig ist.

87% der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind sich laut Eurobarometer nunmehr ihres Status der Unionsbürgerschaft bewusst, mehr denn je.

Heißt das, dass nun alles eigentlich „weiter so“ gehen kann? Dass wir das Fragezeichen streichen und das Ausrufezeichen setzen können? Auch wenn ich schon ziemlich lange gesprochen habe, wäre das kurzschlüssig.

Zu Recht ist die Zukunft Europas derzeit Gegenstand einer intensiven und kontroversen öffentlichen Debatte, in der nach Wegen gesucht wird, die Komplexität der Union verständlich zu machen und die Union so weiterzuentwickeln, dass sie in der Summe ihrer Politiken dem am Nächsten kommt, was die Mehrheit ihrer Bürgerinnen und Bürger für ihre Zukunft wünschen.

Im März dieses Jahres hat die Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker mit dem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ fünf Szenarien vorgelegt, wie Europa 2025 aussehen könnte. Damit wurde ein Prozess in Gang gebracht, in dem die Europäerinnen und Europäer den Weg bestimmen, den sie gemeinsam gehen können und wollen. Bislang wurden durch die Europäische Kommission über 300 interaktive Bürgerdialoge in mehr als 80 Städten in 27 Mitgliedstaaten organisiert. Die Rede zur Lage der Union, die Präsident Juncker im vergangenen Monat gehalten hat, greift erste Ergebnisse der Diskussion auf und strukturiert sie für die nächsten Schritte. Ein Zieldatum ist der 30. März 2019, wenn der Europäische Rat in Sibiu die Weichen stellen soll.

Mir ist klar, dass manche – vielleicht auch hier im Saal – mir entgegenhalten werden, dass dieser Prozess zu kompliziert ist; dass es einfachere und griffigere Antworten braucht.

Die Realität, in der wir leben, ist aber nicht einfach und griffig. Auch wenn wir uns nach Einfachheit und Griffigkeit sehnen. Und sie uns manchmal sogar gelingt. Wie zum Beispiel bei der Abschaffung der Roaming-Gebühren im Binnenmarkt. Wir stehen in rasanten, oftmals technologisch getriebenen Entwicklungen, die Politik und Recht nicht geschaffen haben. Zum Europa der Bürgerinnen und Bürger kommen wir nicht dann, wenn wir den Menschen suggerieren, es könne alles einfacher und griffiger sein. Und dann dieses Versprechen nicht einlösen, weil es nicht einlösbar ist.

Zum Europa der Bürgerinnen und Bürger kommen wir dann, wenn wir den Menschen vermitteln, dass unsere Union in aller ihrer Komplexität reformfähig ist und bleibt. Darum geht es im Weißbuch-Prozess. Diese Reformfähigkeit ist keine leere Versprechung.

Lassen Sie mich das am Beispiel des Wettbewerbsrechts, meines unmittelbaren Verantwortungsbereiches, verdeutlichen. In den letzten zwei



Jahrzehnten ist das EU-Wettbewerbsrechts umfassend reformiert worden. Diese Reformen haben durchgehend dem Prinzip des *„Bigger on big, smaller on small“* entsprochen.

Im Bereich des Kartellrechts ist eine bei der Europäischen Kommission zentralisierte Rechtsanwendung durch eine arbeitsteilige Anwendung abgelöst worden, bei der die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden das Unionsrecht parallel anwenden. Die Kommission konzentriert sich auf die grenzüberschreitenden Fälle – vom Lastwagenkartell bis hin zu den digitalen Märkten, wie bei der Sanktionierung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung von Google im Preisvergleichsdienste-Fall. 85 % aller unionskartellrechtlichen Entscheidungen werden aber durch die nationalen Wettbewerbsbehörden getroffen. Ein feingespinnenes Netzwerk der Zusammenarbeit bis hin zu einem Evokationsrecht der Kommission sichert – zusammen mit der gerichtlichen Kontrolle bis hin zu den Unionsgerichten – die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung. Gleichzeitig ist mit der Privatschadensersatzrichtlinie ein neues unionsrechtliches Instrument geschaffen worden, das die Rechte der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher stärkt, die vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden können – ganz sicher ein Beitrag zum Europa der Bürgerinnen und Bürger.

Im Beihilfenrecht ist zum Beispiel die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) grundlegend überarbeitet und dabei in ihrem Anwendungsbereich erheblich erweitert worden. Sie erfasst nun ungefähr 95% aller neuen Beihilfemaßnahmen. Das bedeutet, dass diese Maßnahmen, soweit sie den Vorschriften der AGVO entsprechen, nicht mehr vorab bei der Kommission angemeldet werden müssen, wobei ein Monitoring-System dafür sorgt, dass diese Freiheit nicht missbraucht wird. Das erlaubt es der Kommission, sich auf die Beihilfverfahren zu konzentrieren, die besonders schwerwiegend sind. Auch in ihren Auswirkungen auf die Belange der Bürgerinnen und Bürger: Beispielhaft seien die beiden jüngsten Verfahren zu den steuerlichen Beihilfen für Apple in Irland und zu Amazon in Luxemburg oder auch die Verfahren im Bereich der Energiebeihilfen – etwa zu Kapazitätsmechanismen – genannt.

Diese Maßnahmen dienen nicht etwa einer abstrakten „Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts“. Die wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sorgt dafür, dass Märkte für diejenigen funktionieren, denen sie dienen sollen. In diesem Sinne sorgen die Reformen des

EU-Wettbewerbsrechtes in den früheren Amtszeiten der Kommission wie in der derzeitigen Amtszeit unter Kommissarin Margrethe Vestager dafür, dass Wettbewerbsrechtsdurchsetzung – in rigoroser und kohärenter Anwendung rechtlicher und ökonomischer Regeln und Standards – eine Veranstaltung für die Bürgerinnen und Bürger in sich verändernden Markt- und Gesellschaftsbedingungen ist und bleibt.

### **Denn was bedeutet es in der heutigen Zeit, eine Bürgerin, ein Bürger der Europäischen Union zu sein?**

Vor bald 2000 Jahren konnte man sich mit der Wendung „*Civis romanus sum!*“ („Ich bin römischer Bürger!“) im gesamten Römischen Reich auf sein römisches Bürgerrecht berufen. Dieses Vergleichs bediente sich der Generalanwalt Jacobs im Jahr 1992, noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht. Er stellte fest, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sagen können „*Civis europaeus sum*“.

Ich bin mir – im Lichte des eben Gesagten – nicht sicher, ob der damalige Generalanwalt diesen Satz heute immer noch genauso sagen würde.

Lassen Sie mich es etwas nüchterner fassen.

In der Welt der Globalisierung nimmt der Anteil Europas an der Weltbevölkerung ab. Betrug er 1900 noch 25 %, lag er 2015 bei 6 %, mit fallender Tendenz. Bis 2030 wird Europa die älteste Gesellschaft der Welt sein. Sie erwirtschaftet nach wie vor ein hohes Bruttosozialprodukt. Doch der Anteil der EU-27 am weltweiten Bruttosozialprodukt ist allein von 2004 bis 2015 von 28 % auf 22 % gefallen.

In dieser Welt bedeutet Bürgerin, Bürger der Europäischen Union zu sein, in Ergänzung zu Schutz und Freiheit, die nationale Staatsbürgerschaften vermitteln, den zusätzlichen Schutz und die zusätzliche Freiheit zu genießen, die durch die kritische Masse einer auf gemeinsame Werte und gemeinsames Handeln ausgerichtete Rechtsunion mit ihrem Unionsrecht garantiert wird.

Dabei ist der Beitrag der Unionsgerichte von fundamentaler Bedeutung. Frau Richterin Dr. Berger und Herr Prof. Dr. Wollenschläger werden nun darstellen, wie sich die Unionsgerichte in für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unmittelbar wichtigen Rechtsgebieten der Aufgabe unter-

ziehen, die Anwendung des Rechts sicherzustellen, zu präzisieren und dort, wo veränderte Verhältnisse es erfordern, im Rahmen dessen, was Rechtsauslegung leisten kann und darf, fortzuentwickeln. Deswegen kann ich mit dem großen Rahmen, den ich hier zeichnen wollte, nun zum Schluss kommen.

Vielen Dank, dass Sie mir so geduldig zugehört haben.

Die Europäische Kommission zählt auf Sie bei dem Bemühen, das Europa der Bürgerinnen und Bürger zu gestalten.

Was sonst.

# UNIONSBÜRGERSCHAFT UND SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME\*

*Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger*

Im Anschluss an das Panorama von Herrn Laitenberger fokussiert mein Referat auf einen oftmals in der Diskussion um die Unionsbürgerschaft im Mittelpunkt stehenden Aspekt, nämlich auf ihre kontrovers beurteilten Konsequenzen für die nationalen Sozialleistungssysteme. Erst vorgestern titelte die FAZ in kritischer Absicht: „Der Sozialstaat lockt EU-Ausländer an“.<sup>1</sup>

Über welche Fragen reden wir? Ist etwa einer nichterwerbstätigen Unionsbürgerin, die nach Deutschland einreist, ohne dort arbeiten zu wollen, Sozialhilfe zu gewähren? Würde es einen Unterschied machen, wenn der Betreffende einreist, um Arbeit zu suchen? Und wie sieht es mit einem Studenten aus, der sein Studium im EU-Ausland zunächst durch Jobs finanziert, im Abschlussjahr sich aber ganz auf das Studium konzentrieren möchte und deshalb Sozialleistungen beantragt?

Vor Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Vertrag von Maastricht (1993) wären diese Fragen relativ einfach zu beantworten gewesen: In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war Freizügigkeit primär ein Instrument der Marktintegration, daher trotz Randunschärfen im Wesentlichen auf Erwerbstätige beschränkt und jedenfalls ein Gleichbehandlungsanspruch Nichterwerbstätiger hinsichtlich des Zugangs zu Sozialhilfe nicht vorgesehen.<sup>2</sup>

Mit Einführung der Unionsbürgerschaft und eines allgemeinen, d.h. nicht mehr an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit geknüpften Freizügigkeitsrechts (Art. 21 AEUV) hat sich dies jedoch geändert; sie und ihre Ende der 1990er Jahre einsetzende dynamische Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof haben nämlich eine (begrenzte) Öffnung der Sozialleistungssysteme für EU-ausländische Nichterwerbstätige bewirkt.<sup>3</sup>

Wie hat der EuGH dies begründet? Lassen Sie mich dies am eingangs erwähnten Fall des Studenten Grzelczyk illustrieren.<sup>4</sup> Er konnte sich im letzten Studienjahr wegen der notwendigen Konzentration auf das Examen nicht mehr selbst durch Jobs finanzieren und beantragte daher Sozialhilfe. Eine buchstabengetreue Anwendung der im seinerzeitigen Sekundärrecht<sup>5</sup> verankerten Bedingung ausreichender Existenzmittel, um als Nichterwerbstätiger von einem Aufenthaltsrecht zu profitieren, zöge schon dessen Versagung nach sich – einmal ganz abgesehen davon, dass das Sekundärrecht keinen Gleichbehandlungsanspruch Nichterwerbstätiger hinsichtlich Sozialleistungen kannte.

Nach Einführung der Unionsbürgerschaft stellten sich die sekundärrechtlichen Aufenthaltsbedingungen jedoch als Schranke des normhierarchisch höheren allgemeinen Freizügigkeitsrechts dar, weshalb der EuGH sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterworfen und eine Versagung des Aufenthaltsrechts wegen der besonderen Umstände für ungerechtfertigt erklärt hat.<sup>6</sup> Überdies befand sich Herr Grzelczyk wegen des unionsrechtlich geschützten Aufenthaltsrechts nunmehr im Anwendungsbereich der Verträge, weshalb der EuGH über das allgemeine Diskriminierungsverbot einen Gleichbehandlungsanspruch hinsichtlich Sozialhilfe bejaht hat.<sup>7</sup>

Diese Entfaltung einer sozialen Dimension der Unionsbürgerschaft durch den EuGH markiert nicht, wie einmal pointiert gebrandmarkt, das „Ende rationaler Jurisprudenz“.<sup>8</sup> Vielmehr ist sie im Grundansatz rechtsdogmatisch tragfähig.<sup>9</sup> Aus Zeitgründen kann ich das hier nicht näher ausführen, entscheidend für die aktuelle Rechtslage ist aber auch Folgendes:

Die vielfach primär an den EuGH adressierte Kritik an der Entfaltung einer sozialen Dimension der Unionsbürgerschaft vernachlässigt, dass der Unionsgesetzgeber – bezeichnenderweise trotz aller Kritik des Mitgesetzgebers Mitgliedstaaten – mit der im Jahre 2004 in Kraft getretenen Freizügigkeitsrichtlinie<sup>10</sup> die Rechtsprechung nicht nur kodifiziert hat, sondern teils

über sie noch hinausgegangen ist. Damit ist zusätzlich eine demokratische Legitimation erfolgt.

Lassen Sie mich im Folgenden die aktuelle Rechtslage skizzieren: Die Richtlinie differenziert hinsichtlich Aufenthaltsrecht und Gleichbehandlungsanspruch für Nichterwerbstätige nach der Aufenthaltsdauer:

1. Aufenthalte von bis zu drei Monaten sind ohne die Bedingung ausreichender Existenzmittel möglich (Art. 6); Preis hierfür ist ein Ausschluss vom gleichen Zugang zu Sozialhilfe im Zielstaat (Art. 24 Abs. 2).
2. Nach fünfjährigem, rechtmäßigem Aufenthalt erwerben Unionsbürger ein Daueraufenthaltsrecht, eine wesentliche Innovation der Richtlinie; dieses verzichtet ebenfalls auf ökonomische Bedingungen, ist aber mit einem umfassenden Gleichbehandlungsanspruch verknüpft (Art. 16 f., 24). Erwägungsgrund 17 hält insoweit fest: „Wenn Unionsbürger, die beschlossen haben, sich dauerhaft in dem Aufnahmemitgliedstaat niederzulassen, das Recht auf Daueraufenthalt erhielten, würde dies ihr Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Union – beitragen. Es gilt daher, für alle Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die sich gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen fünf Jahre lang ununterbrochen in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben und gegen die keine Ausweisungsmaßnahme angeordnet wurde, ein Recht auf Daueraufenthalt vorzusehen.“
3. Für Aufenthalte zwischen diesen Zeiträumen, mithin zwischen drei Monaten und fünf Jahren, beinhaltet die Richtlinie ein bis heute nicht aufgelöstes Spannungsverhältnis: Einerseits verlangt sie ausreichende Existenzmittel, um einer primär wohlfahrtstaatlich motivierten Migration entgegenzuwirken und die Sozialleistungssysteme der Zielstaaten zu schützen (Art. 7 Abs. 1 lit. b und c). Erfüllt ein Nichterwerbstätiger diese Bedingung jedoch nicht, bedeutet dies andererseits keinen zwingenden Verlust von Aufenthaltsrecht und Gleichbehandlungsanspruch (Art. 14 Abs. 3).<sup>11</sup> Vielmehr hat eine Einzelfallabwägung zu erfolgen, bei der etwa Höhe und Dauer der Inanspruchnahme von Sozialleistungen, die bisherige Aufenthaltsdauer und die persönlichen Umstände zu berücksichtigen sind.<sup>12</sup> Damit kodifiziert die Richtlinie nicht nur den in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Verhältnismäßigkeitsgrund-

satz, sondern auch die mit ihm einhergehende Rechtsunsicherheit. Anders als teils vertreten hat das Urteil in der Rs. *Dano* vom 11.11.2014<sup>13</sup> keine Absage an diesen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt erteilt. Zwar verschweigt es diesen, was politisch zu Hochzeiten der Brexit-Debatte erklärbar, methodisch und wegen möglicher Fehldeutungen aber fragwürdig erscheint. Im Ergebnis war das Schweigen unschädlich, da eine Versagung des gleichen Zugangs zu Sozialhilfe nicht unverhältnismäßig ist, wenn die Einreise mit dem Ziel erfolgt, ohne arbeiten zu wollen in den Genuss von Sozialhilfe zu kommen. Einer Deutung des Urteils als Rechtsprechungswende, als generelle Absage an die (begrenzte) Öffnung der Sozialleistungssysteme für EU-ausländische Nichterwerbstätige stehen indes nicht nur frühere<sup>14</sup> und Folgeentscheidungen<sup>15</sup> entgegen, sondern vor allem auch die Freizügigkeitsrichtlinie mit ihrem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt.<sup>16</sup>

Immerhin verdeutlicht die Rs. *Dano*, dass das Erfordernis ausreichender Existenzmittel die Regel und die Relativierung dieser Bedingung aus Verhältnismäßigkeitsgründen die Ausnahme ist. Das Urteil steht damit in einer Reihe von jüngeren Entscheidungen, die die soziale Dimension der Unionsbürgerschaft konsolidieren.<sup>17</sup> Der EuGH verzichtet nämlich auf eine Infragestellung klarer und verhältnismäßiger Vorgaben der Aufenthaltsrichtlinie: bestätigt hat er in der Rs. *Alimanovic*, dass arbeitslos gewordene Personen mindestens ein Jahr zuvor gearbeitet haben müssen, um für länger als sechs Monate nach Ende der Erwerbstätigkeit von Sozialhilfe zu profitieren;<sup>18</sup> ebenso in der Rs. *García-Nieto* den Ausschluss Nichterwerbstätiger von Sozialhilfe für die ersten drei Monate des Aufenthalts<sup>19</sup>. Diese Regelungen lassen sich schwerlich als unverhältnismäßig qualifizieren.

Die Konsolidierung stößt freilich dort an Grenzen, wo die Richtlinie selbst ambivalente Vorgaben enthält, namentlich hinsichtlich der aufenthalts- und sozialrechtlichen Stellung Nichterwerbstätiger bei Aufenthalten zwischen drei Monaten und fünf Jahren (hier darf keine automatische Ausweisung bei Nichterfüllen der Bedingung ausreichender Existenzmittel erfolgen). Auch der kategorische und dauerhafte Ausschluss erstmals Arbeitsuchender von Sozialhilfe harrt wegen seines Spannungsverhältnisses zur Rechtsstellung sonstiger Nichterwerbstätiger noch der primärrechtlichen Überprüfung.<sup>20</sup>

Als Bilanz lässt sich festhalten, dass die Unionsbürgerschaft eine Öffnung der Sozialleistungssysteme für EU-ausländische Nichterwerbstätige be-

wirkt hat, wegen des grundsätzlichen Erfordernisses ökonomischer Selbstständigkeit indes nur in begrenztem Umfang. Dass die Rechtsstellung Nichterwerbstätiger damit deutlich hinter der Rechtsstellung Erwerbstätiger zurückbleibt und ein nach wie vor nach der Eigenschaft als Erwerbstätiger differenzierendes Freizügigkeitsregime existiert, mag man rechtspolitisch kritisieren; es entspricht jedoch den Vorgaben des Primär- und Sekundärrechts und reflektiert damit *de lege lata* den Stand der Integration in einem politisch sensiblen Bereich.<sup>21</sup>

Im Übrigen hat die Brexit-Debatte gezeigt, dass auch die Rechtsstellung Erwerbstätiger nicht mehr unangefochten ist. Marktakteure genossen seit den Anfängen der europäischen Integration ein von ökonomischen Bedingungen unabhängiges Aufenthaltsrecht sowie einen umfassenden, namentlich nicht von einer Mindestaufenthaltsdauer abhängigen Zugang zu Sozialleistungen. Damit können sie vom ersten Arbeitstag an alle Inländern zustehende Sozialleistungen beanspruchen; wegen des weiten, auch geringfügig Beschäftigte einbeziehenden Arbeitnehmerbegriffs beinhaltet dies eine Aufstockung des nicht auskömmlichen Lohns auf das jeweilige Sozialhilfeniveau – in Deutschland Hartz-IV-Aufstocker.<sup>22</sup> Der mittlerweile hinfällige, Großbritannien zur Vermeidung des Brexit angebotene Deal sah vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung primärrechtlich problematische Karenzzeiten für den Sozialleistungsbezug vor; eine etwaige Fort- oder eher Rückschreibung des *Acquis* blieb dem EuGH indes nach Ablehnung des Deals erspart – für die gegenwärtig ebenfalls diskutierte Anpassung des Kindergeldes an den Lebensstandard im Aufenthaltsstaat des Kindes könnte dies jedoch anders sein.<sup>23</sup>

\* Die Vortragsform wurde beibehalten. Die Nachweise sind auf ein Minimum reduziert. Für eine umfassende Erörterung der Thematik und weitere Nachweise F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017); ders., *Die Unionsbürgerschaft und ihre Dynamik für den Integrationsprozess jenseits des Marktes*, ZEuS 2009, S. 1; ders., *A new Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for shifting the Economic Paradigm of European Integration*, *European Law Journal (ELJ)* 17 (2011), S. 1; ders., *The judiciary, the legislature and the Evolution of Union citizenship*, in: P. Syrpis (Hrsg.), *The Judiciary, the legislature and the EU Internal Market*, Cambridge 2012, S. 302; ders., *Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft*, in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014, § 8; ders., *Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014*, in: NVwZ 2014, S. 1628; ders., *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171, i.E.



- 1| FAZ vom 10.10.2017, S. 17.
- 2| Ausführlich F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 19 ff.
- 3| Ausführlich F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 126 ff.
- 4| EuGH, Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – Grzelczyk.
- 5| Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten (ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59).
- 6| Siehe zuerst EuGH, Urt. v. 17.9.2002, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Rn. 90 ff. – *Baumbast und R.* Im Ergebnis – obgleich nicht in der dogmatischen Herleitung – ähnlich bereits das Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 37 ff. – Grzelczyk. Hier hat der EuGH eine teleologische Reduktion der Aufenthaltsvoraussetzungen wegen der von der Richtlinie gebotenen gewissen finanziellen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten vorgenommen, aber keine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Ausführlich zur Entwicklung der Rechtsprechung F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 164 ff.
- 7| EuGH, Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 27 ff. – Grzelczyk. Näher zur Verallgemeinerung des allgemeinen Diskriminierungsverbots und deren Grenzen F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 197 ff.
- 8| K. Hailbronner, *Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?*, NJW 2004, S. 2185.
- 9| Dazu wiederum F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 126 ff., 197 ff.
- 10| Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77, geändert durch VO [EU] Nr. 492/2011, ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1).
- 11| Eine gewisse Relativierung enthält in der englischen Sprachfassung bereits die Formulierung der Bedingung: *Union citizen must „have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence“* – Hervorhebung nicht im Original. Die deutsche Fassung formuliert demgegenüber strikter: *Der Unionsbürger muss „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfü[en], so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“.*
- 12| Zu den Parametern Erwägungsgrund 16 RL 2004/38/EG: *„Solange die Aufenthaltsberechtigten die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen, sollte keine Ausweisung erfolgen. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen sollte daher nicht automatisch zu einer Ausweisung führen. Der Aufnahmemitgliedstaat sollte prüfen, ob es sich bei dem betreffenden Fall um vorübergehende Schwierigkeiten handelt, und die Dauer des Aufenthalts, die persönlichen Umstände und den gewährten Sozialhilfebetrag berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der Leistungsempfänger die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch genommen hat, und in diesem Fall seine Ausweisung zu veranlassen ...“.*
- 13| EuGH, Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 – *Dano*.

- 14| Siehe zuletzt vor *Dano* das Urt. v. 19.3.2013 in der Rs. C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565 – Brey.
- 15| Siehe EuGH, Urt. v. 15.9.2015, Rs. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, Rn. 52 – *Alimanovic*; Urt. v. 25.2.2016, Rs. C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, Rn. 46 – *García-Nieto*.
- 16| Näher F. Wollenschläger, *Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014*, in: *NVwZ 2014*, S. 1628; ders., *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171 (179 ff.), i.E. Für ein restriktives Verständnis gleichwohl N. Nic Shuibhne, *Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship*, *CML Rev 52* (2015), S. 889 (913 f.); D. Thym, *Anmerkung*, *NJW 2017*, S. 3061 (3061).
- 17| Zu dieser Entwicklung F. Wollenschläger, *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171, i.E.
- 18| EuGH, Urt. v. 15.9.2015, Rs. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, Rn. 59 ff. – *Alimanovic*.
- 19| EuGH, Urt. v. 25.2.2016, Rs. C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, Rn. 45 ff. – *García-Nieto*.
- 20| Dazu F. Wollenschläger, *Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era*, in: D. Thym (Hrsg.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, London 2017, S. 171 (186 f.), i.E.
- 21| Siehe auch F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 343 ff.
- 22| F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (Nachdruck 2017), S. 27 ff.; ders., *Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014*, in: *NVwZ 2014*, S. 1628 (1631 f.).
- 23| Dazu F. Wollenschläger, *Freizügigkeit, Sozialleistungen und Brexit – hält der Deal?*, *EuZW 2016*, S. 241.

# DIE RECHTSPRECHUNG DES GERICHTSHOFES ZUR BEDEUTUNG DER UNIONSBÜRGERSCHAFT FÜR DAS AUFENTHALTSRECHT<sup>1</sup>

*Prof. Dr. Maria Berger*

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte Ihnen jene Aspekte aus unserer Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft vorstellen, die nicht unmittelbar mit dem Zugang zu Sozialleistungen zu tun haben, aber sehr wohl das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern betreffen.

## **Primär- und sekundärrechtliche Grundlagen**

Zur Einordnung der Rechtsprechung ist es wichtig zu betonen, dass zwischen zwei grundlegenden Situationen zu unterscheiden ist. Erstens die Situation, in der ein Unionsbürger von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch macht; dann kommen als primärrechtliche Bestimmungen die Artikel 21<sup>2</sup> und 45<sup>3</sup> des AEUV zur Anwendung und als sekundärrechtliche Grundlage die Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38, die auch Unionsbürgerrichtlinie genannt wird. Zweitens, wenn es sich um Unionsbürger handelt, die von ihrer Freizügigkeit nicht Gebrauch gemacht haben, die in ihrem Heimatstaat geblieben sind und wo es um Ansprüche gegen den eigenen Mitgliedstaat geht, ist Art. 20 Abs. 1 AEUV<sup>4</sup> einschlägig und in diesem Bereich steht (leider)

kein Sekundärrecht zur Verfügung. Hier ist der Gerichtshof auf die unmittelbare Anwendung der primärrechtlichen Vorgaben angewiesen.

### **Grundsätzliche Aussagen des Europäischen Gerichtshofes**

Nachfolgend einige Aussagen grundsätzlicher Natur des Gerichtshofes, die auch für die aufenthaltsrechtlichen Fragen von Bedeutung sind: Zum einen, die sich ständig wiederfindende Aussage, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt sei, der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, und dann meistens in Kombination damit auch die Aussage, dass jeder Unionsbürger sich in allen Situationen, die in den Anwendungsbereich der Verträge fallen, auf das Verbot der Diskriminierung berufen kann. Hier kommen wir dann auch schon zu einer Einschränkung, die explizit im Urteil in der Rechtssache *Dano*<sup>5</sup> erfolgt ist. Hier wurde der Art. 24 Abs. 1 der Freizügigkeitsrichtlinie so interpretiert, dass die Gleichbehandlung mit Staatsbürgern auf jene Unionsbürger eingeschränkt ist, denen nach der Richtlinie ein Aufenthaltsrecht zukommt<sup>6</sup>. Dieses Aufenthaltsrecht ist dann nicht gegeben, wenn es sich um nicht erwerbstätige Unionsbürger handelt, die für sich und für ihre Familienangehörigen nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen.

In der Praxis ist zum anderen für das Aufenthaltsrecht die ständige Rechtsprechung sehr wichtig, wonach sich das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern direkt aus dem Unionsrecht ergibt und es nicht darauf ankommt, ob eine Bestätigung einer Behörde dafür vorliegt oder nicht. Eine Freizügigkeitsbescheinigung, wie es sie in Deutschland gegeben hat, kann höchstens deklarativ wirken, niemals aber konstitutiv für das Vorliegen einer Unionsbürgerschaft sein. Dies gilt auch für den negativen Fall: Es kann trotz Besitz einer solchen Freizügigkeitsbescheinigung oder einer anderen, ähnlichen Bescheinigung in einem Mitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht gegeben sein<sup>7</sup>.

Für die richtige Einordnung unserer Rechtsprechung ist außerdem von Bedeutung, dass die Richtlinie 2004/38 Situationen kennt, in denen ein Aufenthaltsrecht gegeben ist, aber kein Anspruch auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen<sup>8</sup>.

## Unionsbürger und drittstaatsangehörige Familienmitglieder

Im Folgenden einige Rechtssprechungsbeispiele aus der sehr reichhaltigen Rechtsprechung zum Themenkomplex „Vom Recht des Unionsbürgers abgeleitete Aufenthaltsrechte von Drittstaatsbürgern“.

Im Fall der Rechtssache Singh war eine lettische Bürgerin mit einem Drittstaatsbürger in Irland verheiratet. Die lettische Bürgerin und damit Unionsbürgerin kehrte in ihr Heimatland zurück und reichte dort die Scheidung ein. Es stellte sich die Frage, ob der verbliebene, noch nicht geschiedene Drittstaatsbürger weiterhin ein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie in Irland habe. Der Europäische Gerichtshof hat sich dagegen entschieden und geurteilt, dass die Scheidung noch im Aufnahmemitgliedstaat vollzogen worden sein muss, damit das Aufenthaltsrecht des geschiedenen Drittstaatsbürgers aufrecht bleibt<sup>9</sup>.

In einem weiteren Fall<sup>10</sup> ging es um zwei niederländische Staatsbürger, die jeweils in unterschiedlichem Ausmaß in Belgien arbeiteten und somit eine Freizügigkeitssituation gegeben war. Die Aufsicht der Kinder konnte nicht von einem Unionsbürger oder einer Unionsbürgerin wahrgenommen werden, sondern jeweils nur von Drittstaatsbürgerinnen, in einem Fall der Schwiegermutter. Es stellte sich somit die Frage, ob sich für diese Personen ein Aufenthaltsrecht ergab, weil sich die Ausübung der Freizügigkeit des Unionsbürgers als Arbeitnehmer nur dadurch ermöglichen ließe, dass sie in dieser Zeit auf die Kinder aufpassen. Dies wurde vom EuGH mit der Begründung bejaht, dass hier die Verweigerung eines Aufenthaltsrechts für die Drittstaatsbürgerinnen dazu hätte führen können, eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu haben.

Im Folgenden ein markantes Beispiel für jene zweite Fallgruppe, in der Unionsbürger die Freizügigkeit nicht ausgeübt haben und sich trotzdem die Frage des Aufenthaltsrechts für Drittstaatsbürger in Bezug auf diese Unionsbürger stellt. Dieser erste Fall, von dem die Wissenschaft sagt, dass der EuGH damit den Rubikon überschritten habe, weil erstmals nicht die Ausübung der Freizügigkeit als Voraussetzung konstituiert wurde, war die Rechtssache *Ruiz Zambrano*<sup>11</sup>. Das war ein Fallbeispiel in Belgien, in dem die Kinder zweier kolumbianischer Eltern nach damaligem belgischem Recht die belgische Staatsbürgerschaft erworben hatten und somit Unionsbürger waren. Gegen den kolumbianischen Vater wurde eine Ausreiseverfügung und eine Verweigerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt

ausgesprochen. Hätten die Eltern ausreisen müssen und die noch sehr jungen Kinder mit den Eltern Belgien und damit die Union zur Gänze verlassen müssen, wären diese kleinen Unionsbürger im Kernbestand ihrer Unionsbürgerschaft verletzt worden. Daraus leitete sich ein Aufenthaltsrecht des Vaters und auch der Zugang zum Arbeitsmarkt ab.

In diesem Fall war die Abhängigkeit vom Drittstaatsbürger beziehungsweise von beiden Elternteilen als Drittstaatsbürger ganz eindeutig gegeben. Genauso gibt es Fallkonstellationen, in denen ein Elternteil Unionsbürger ist, der andere Elternteil Drittstaatsbürger. In der Rechtssache *Chavez Vilchez* waren gleich mehrere solche Konstellationen zusammengefasst. Diese Fälle waren im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass die Drittstaatsbürgerinnen waren mit niederländischen Staatsbürgern gemeinsame Kinder hatten. Gegen die Mütter als Drittstaatsbürgerinnen hatten die niederländischen Behörden Ausweisungsverfügungen getroffen. Hier stand der EuGH vor der Frage, ob auch die kleinen Unionsbürger das Land verlassen müssten, weil sie mit der Mutter mitgehen müssen, oder ob die niederländischen Väter die Fürsorge wahrnehmen könnten. Der EuGH entwickelte verschiedene Kriterien, wie dies bei gemischter Elternschaft zu beurteilen ist. Jedenfalls muss eine Einzelfallprüfung durch die nationalen Gerichte durchgeführt werden<sup>12</sup>.

### **Beendigung des Aufenthaltsrechts von Unionsbürgern**

Nun zur Frage, wann das Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern selbst endet. Mit dem Recht auf Daueraufenthalt nach fünf Jahren ist eine Ausweisung aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit möglich, nach zehn Jahren ist eine Ausweisung nur mehr aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit möglich. Verschiedene andere Kriterien sind hier mit zu berücksichtigen<sup>13</sup>. Im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen ist eine relativ reichhaltige Rechtsprechung zu den Begriffen öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung entstanden.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Rechtssache *Tsakouridis*. Ein griechischer Staatsbürger, der in Deutschland geboren und aufgewachsen war, ist straffällig geworden und mit einer Ausweisungsverfügung versehen worden. Diese sah vor, ihn nach Griechenland zurückzuschicken. Schwere Formen des organisierten Handelns mit Betäubungsmitteln wurden vom EuGH dem Begriff der öffentlichen Sicherheit zugeordnet. Es müsse aber auch hier eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden<sup>14</sup>.

## Unionsbürgerschaft und Strafrecht

Ein weiterer Aspekt, den die Unionsbürgerschaft hervorbringen kann, findet sich im Strafrecht und bei der Handhabung des europäischen Haftbefehls. Eine sehr interessante Konstellation hat uns aus Lettland mit der Rechtssache *Petruhin* erreicht. Die lettische Rechtsordnung, so wie viele Rechtsordnungen unserer Mitgliedstaaten, sieht vor, dass nur bei einem eigenen Bürger die Möglichkeit besteht, die Strafverfolgung selbst zu übernehmen<sup>15</sup>. In diesem Fall war ein estnischer Staatsbürger in Lettland aufhältig und hätte von dort in ein Drittland ausgeliefert werden sollen. Hierbei handelt es sich um eine Situation, die durch den Rahmenbeschluss zum europäischen Rahmenbefehl nicht geregelt ist. Es stellte sich deshalb die Frage, ob der estnische Staatsbürger in Lettland wie ein eigener Staatsbürger im Zusammenhang mit einer Auslieferung an einen Drittstaat zu behandeln sei, da er als Unionsbürger Anspruch auf Gleichbehandlung hat. Dies hat der Gerichtshof bejaht und auch festgestellt, dass seine Auslieferung in ein Drittland eine Einschränkung der Freizügigkeit darstellen würde. Eine ungleiche Behandlung zwischen eigenen und anderen Unionsbürgern sei grundsätzlich mit dem Ziel der Strafverfolgung gerechtfertigt. In dieser Konstellation gäbe es aber die Möglichkeit, weniger einschränkende Maßnahmen zu treffen. Es kann von den Informationsaustauschmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht werden und Lettland soll Estland anbieten, einen europäischen Haftbefehl auszustellen und den eigenen Staatsbürger der Strafverfolgung im eigenen Land zuzuführen. In einer anhängigen Rechtssache geht um eine bereits erfolgte Auslieferung an einen Drittstaat und eine sich daraus allenfalls ergebende Staatshaftung<sup>16</sup>.

## Die Zukunft der Unionsbürgerschaft

Abschließend ein paar generelle Bemerkungen zur Unionsbürgerschaft. Wer Unionsbürger wird, ist ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten. Sie bestimmen, wie sie ihre Einbürgerungspolitik gestalten: *Ius sanguinis*, *ius soli*, immer öfter auch das *ius pecuniae*. Die Mitgliedstaaten bestimmen, wer überhaupt die Unionsbürgerschaft bekommt. Bei der Aberkennung der Unionsbürgerschaft sind die Mitgliedstaaten auch weitgehend autonom – da gibt es nur eine kleine Einschränkung durch unsere Rechtsprechung<sup>17</sup>. Dann gibt es beim Aufenthaltsrecht das Konzept der nationalen Ordnung und Sicherheit, das zwar der Rechtsprechungskontrolle des EuGH unterliegt, trotzdem aber weitgehend von den Mitgliedstaaten

bestimmt wird. Die Mitgliedstaaten können definieren, was sie unter nationaler Sicherheit und öffentlicher Ordnung verstehen. Es gibt keinen wirklich einheitlichen unionsrechtlichen Maßstab. Es führt auch zu paradoxen Ergebnissen, wenn z. B. Großbritannien gegen einen französisch-algerischen Bürger ein Einreiseverbot verhängt und dieser wegen vermuteter Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung nicht nach Großbritannien einreisen darf. Er darf sich aber in Frankreich aufhalten. Ist das jetzt tatsächlich schon die Lösung des Problems oder kann diese Person nicht auch von Frankreich aus gefährlich sein? Dies ist nur ein Beispiel dafür, dass es mit dem Konzept der rein national betrachteten öffentlichen Ordnung und Sicherheit zunehmend schwierig ist. Es wird auch zunehmend schwierig, die Begriffe voneinander abzugrenzen: Was ist noch öffentliche Ordnung und was betrifft schon die öffentliche Sicherheit? Was sind einfache Gründe, was sind schwerwiegende Gründe, was sind zwingende Gründe?

Es ist rechtspolitisch nicht wirklich abzusehen, dass wir bald zu einem Konzept einer europäisch verstandenen öffentlichen Ordnung und Sicherheit kommen (europäischer „*ordre public*“)<sup>18</sup>. Auf der Ebene der Rechtsprechung könnte der Grundsatz der loyalen Kooperation (Artikel 4 Absatz 3 AEUV) dazu dienen, hier solidarische Sichtweisen auch zwischen den Mitgliedstaaten herbeizuführen und die Geltung des Floriani-Prinzips zurückzudrängen. Ich weiß nicht, ob man diesen Ausdruck auch in Deutschland verwendet – ich komme ja aus der Region, in der angeblich der heilige Florian gewirkt hat, da wird das so übersetzt: „Heiliger Florian, verschone mein Haus, zünde das andere an“ und so ungefähr wirkt dieses rein national verstandene Prinzip der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Ein zweiter Ansatz, aus dem sich ein europäischer „*ordre public*“ entwickeln könnte, wären die „*eurocrimes*“, wie sie im Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufgelistet sind.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



- 1| *Transkript des Vortrags mit nachträglich eingefügten Fußnoten*
- 2| *Art. 21 Abs. 1 AEUV: „Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten“*
- 3| *Art. 45 AEUV Abs 1: „Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.“ Abs 2: „ Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Art 20 AEUV Abs 1: „Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt...“ Abs 2: „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. Sie haben unter anderem das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten...“*
- 4| *Der Unionsbürgerstatus ist dazu bestimmt der grundlegende Status der Staatsangehörigen der MS zu sein (Dano, C-333/13, Rn 58)*
- 5| *Jeder Unionsbürger kann sich in allen Situationen, die in den Anwendungsbereich der Verträge fallen, auf das Verbot der Diskriminierung berufen (Dano, C-333/13, Rn 59)*
- 6| *Dano, C-333/13, Rn 72*
- 7| *Dias, C-325/09*
- 8| *In den ersten drei Monaten, Arbeitssuche nach bereits ausgeübter beruflicher Tätigkeit (Alimanovic, C-67/14, Rn 57f, Garcia-Nieto, C-299/14, Rn 42)*
- 9| *Singh, C-218/14, Rn 59ff, Secretary of State, C-115/15, Rn 40 ff*
- 10| *Art 45 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsbürger er ist und in dem er wohnt, aber sich als Arbeitnehmer regelmäßig in einen anderen MS begibt, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht verleiht, sofern dessen Verweigerung eine abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hätte (S., C-457/12, Rn 46)*
- 11| *Art 20 AEUV steht nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird. Dies ist gegeben, wenn einem Drittstaatsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat, dem seine minderjährigen Kinder angehören und der diesen Unterhalt gewährt, der Aufenthalt und eine Arbeitslaubnis verwehrt werden. Die Kinder mit Unionsbürgerstatus wären gezwungen, das Gebiet der Union zu verlassen (Ruiz Zambrano, C-34/09, Rn 42ff)*
- 12| *Für die Beurteilung bei gemischter Elternschaft ua: Einzelfallprüfung, welcher Elternteil die tatsächliche Sorge wahrnimmt; Abhängigkeitsverhältnis des Kindes von Drittstaatselternteil; Eignung des Unionsbürgerelternteils, die Sorge für das Kind alleine wahrzunehmen (Chavez Vilchez, C-133/15, Rn 68 ff)*
- 13| *RL 2004/38: Zu berücksichtigen: Dauer des Aufenthalts, Alter, Gesundheitszustand, familiäre und wirtschaftliche Lage, soziale und kulturelle Integration, Bindung zum Herkunftsstaat*
- 14| *Der Ausdruck „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“ setzt nicht nur das Vorliegen einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit voraus sondern es muss ein besonders hoher Schweregrad dieser Beeinträchtigung gegeben sein; Die öffentliche Sicherheit umfasst die innere und die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats: Funktionieren der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste, das Überleben der Bevölkerung, Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen. Einzelfallprüfung: Person muss eine tatsächliche und gegenwärtige Gefahr darstellen, Resozialisierungschancen und andere Umstände sind in die Abwägung miteinzubeziehen (Tsakouridis, C-145/09, Rn 41 ff)*

- 15| *Rs Petruhin, C-182/15*
- 16| *Rs Piscioti, C-191/16*
- 17| *Rs Rottmann, C-135/08*
- 18| *S dazu ausführlicher Berger M., Die Grenzen der Unionsbürgerschaft, in EuR, Beiheft 1/2015, 195*

# GRUSSWORT ZUR „DINNER SPEECH“

*Thomas Köhler*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

wenn die Rechtspolitische Konferenz in Berlin mittlerweile schon zum zwölften Mal stattfindet – und es gab sogar noch einen längeren Vorlauf außerhalb von Berlin, in Bonn – dann darf man schon von einer gewissen Tradition sprechen. Das haben wir am heutigen Tage erleben können.

Als Konrad-Adenauer-Stiftung wollen wir mit dieser Konferenz nicht bloß aktuelle rechtspolitische Entwicklungen verfolgen. Als Adenauer-Stiftung haben wir am Ende immer auch einen an eine breite Öffentlichkeit gerichteten Bildungsauftrag. Und wir wollen natürlich auch Foren bieten, die einen Austausch zwischen Rechtswissenschaft, Rechtspraxis und praktischer Rechtspolitik ermöglichen.

Wir sind in Europa und in Deutschland mit zwei grundlegenden Entwicklungen konfrontiert, die uns auch hier und heute direkt und indirekt stark beschäftigt haben und weiter beschäftigen werden: Das eine ist ein Erstarren populistischer Kräfte und populistischen Gedankenguts – und da denke ich nicht nur an die Staaten, deren Namen heute sehr häufig gefallen sind, sondern an die ganze Breite europäischer Länder einschließlich Deutschlands – in denen diese Kräfte noch keine Mehrheiten haben, aber in Wahlen bereits erhebliche Ach-

tungserfolge erreicht haben. Als zweites sehen wir eine weit verbreitete Skepsis gegenüber der Art, wie wir Europa organisieren und leben. Das ist keine Skepsis gegenüber den Zielen und Ideen, sondern gegenüber der gelebten Praxis von Europa. Damit müssen wir uns auseinandersetzen.

Im öffentlichen politischen Diskurs in Deutschland kommt ein Verweis auf grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien und Verfahren wesentlich seltener vor, als es noch vor einigen Jahren oder Jahrzehnten der Fall war. Ein aktuelles Beispiel – ein durchaus alarmierendes Symptom dieser Entwicklung – ist, wenn im zurückliegenden Bundestagswahlkampf in den großen Fernsehformaten Bürgernähe dadurch hergestellt werden sollte, dass Spitzenpolitikern Einzelschicksale vorgetragen wurden, die von ihnen dann einzelfallbezogen gelöst werden sollten – das heißt ohne nähere Berücksichtigung von Verwaltungsverfahren und Rechtsprinzipien.

Wir haben das etwa im TV-Duell der Spitzenkandidaten in Deutschland erlebt und auch in diversen *Townhall-Meeting*-Formaten. Dies ist eine Entwicklung, die wir kritisch im Auge behalten müssen, denn ein solches ‚übersteigertes Petitionswesen‘ ist nicht gerade geeignet, den besonderen Wert der Herrschaft des Rechts deutlich zu machen. Es zeigt vielmehr, dass sich der von mir eingangs erwähnte Bildungsauftrag auch aus einer Stiftungssicht nicht mehr nur auf den Export rechtsstaatlicher Prinzipien in die ferne Welt bezieht, sondern in zunehmendem Maße auch wieder auf das Inland beziehen muss.

Das Denken in grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien ist elementar. Wenn in der Bevölkerung die irrige Meinung vorherrscht, das Rechtssystem diene im Wesentlichen der nachträglichen Legitimierung von weitgehend frei getroffenen politischen oder unternehmerischen Entscheidungen, dann haben Populisten leichtes Spiel. Ich möchte in dem Zusammenhang nur auf die Diskussion verweisen, wie die Finanzkrise und die Schuldfrage dieser Krise vor zehn Jahren juristisch aufgearbeitet worden ist in Europa und in den USA. Wir wissen aus Umfragen in Deutschland, dass die Bevölkerung ein sehr hohes Vertrauen in die Justiz hat, aber dass die Menschen gleichzeitig sagen, Personen mit Geld, Macht und Einfluss hätten bessere Chancen im Justizsystem. Dies ist eine gefährliche Entwicklung, der wir entgegentreten müssen.

Umgekehrt können ein rechtspolitisch sauberes Handeln und eine rechtspolitisch stringente Argumentation auch gegenüber der Öffentlichkeit ei-

nen Beitrag dazu leisten, populistische Strömungen in Deutschland und Europa zurückzudrängen. Deswegen ist es eine wichtige Aufgabe, dass wir hier nicht nur unter uns bleiben, sondern versuchen – und das machen Sie alle – auch nach außen argumentativ tätig zu sein.

Und deswegen wird es auch bei den noch ausstehenden Entscheidungen zum Handeln der Europäischen Zentralbank auf ein kluges Zusammenspiel kluger Urteilsfindungen von Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht ankommen. Wir haben heute schon viel über Dialogbereitschaft und ein diskursives Ringen gelernt – dem muss ich jetzt nichts weiter hinzufügen, weil wir sehen, dass dies auf einem guten Weg ist. Ich glaube, dass es wichtig ist, auch hier die grundlegenden Prinzipien und die Begründungen von Entscheidungen für eine breite Öffentlichkeit hinreichend herauszuarbeiten und darzulegen.

Wenn in Teilen der Bevölkerung ohnehin schon ein Gefühl des Kontrollverlustes besteht; wenn in Teilen der Bevölkerung krude Verschwörungstheorien einen Resonanzboden haben; wenn in Teilen der Bevölkerung politische und richterliche Entscheidungen – fälschlicherweise – nur noch als Inszenierung wahrgenommen werden – dann ist eine auch für interessierte Laien nachvollziehbare, systematische, rechtliche Argumentation wichtiger denn je.

Umso mehr freue ich mich, dass sich Präsident Lenaerts heute sicherlich auch ganz grundlegend mit der Frage auseinandersetzen wird, wie die in den Verträgen niedergelegte Kernaufgabe des Europäischen Gerichtshofs, nämlich die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ weiter mit Leben gefüllt wird. Diese Formulierung „weiter mit Leben füllen“ stammt von Ihnen selbst – ich hoffe, Sie sehen mir nach, dass ich das zitiere. Wir haben in Ihren Beiträgen heute schon erlebt, wie lebhaft Sie das in der Tat mit Leben füllen können und freuen uns auf einen weiteren und längeren Beitrag.

Das Handeln des Europäischen Gerichtshofs ist nicht nur für die Rechtsentwicklung in Europa von besonderer Bedeutung. Es kann auch eine zentrale Rolle für die Akzeptanz der Europäischen Union bei ihren Bürgern spielen.

Die Bürger können von der Politik Vertrags- und Regeltreue verlangen. Sie können von der Politik zugleich verlangen, dass auch innerhalb der beste-

henden Verträge Möglichkeiten gefunden werden, Probleme zu lösen, mit denen die Nationalstaaten überfordert sind – etwa in der Flüchtlingspolitik. Wenn eine Weiterentwicklung der Verträge derzeit unrealistisch ist, müssen wir auch innerhalb der bestehenden Verträge an einer leistungsfähigeren Europäischen Union arbeiten.

Weil Ihre Rede, Herr Präsident, ein besonderer Höhepunkt eines bereits durch in die Tiefe gehende Analysen gekennzeichneten Tages sein wird, ist es in besonderer Weise angemessen, dass Ihre persönliche Einführung vom Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung vorgenommen wird.

Und es fügt sich zeitlich sehr gut, dass Herr Dr. Pöttering als Vorsitzender der Stiftung gestern ein grundlegendes Papier zur Weiterentwicklung der Europäischen Union vorgestellt hat.

Ein Papier, das getragen ist von den gemeinsamen europäischen Werten. Ein Papier, das in den Blick nimmt, dass es sich lohnt, für die spezifisch europäische und weltweit einmalige Mischung aus persönlicher Freiheit und sozialem Ausgleich zu kämpfen. Zugleich aber auch ein Papier, das vor Augen führt, dass wir besser werden müssen in Europa; dass wir jetzt die richtigen Schritte unternehmen müssen, um Europa als leistungsfähigere Gemeinschaft zu erhalten.

Mir bleibt in erster Linie, allen Referenten, Moderatoren und Konferenzteilnehmern zu danken für die sehr engagierte und tiefgehende Auseinandersetzung in den beiden Panels heute Nachmittag. Ich denke, dass wir alle eine Reihe von Anregungen aus den bisherigen Diskussionen des Tages mitgenommen haben.

Wir haben die Gelegenheit, dies zusammen mit den Eindrücken aus der Rede von Professor Lenaerts beim gemeinsamen Abendessen zu vertiefen und hierzu wünsche ich uns allen einen intensiven und schönen Abend!

Herzlichen Dank!

*DINNER SPEECH*  
DIE WERTE DER EUROPÄISCHEN  
UNION IN DER RECHTSPRECHUNG  
DES GERICHTSHOFES

*Prof. Dr. Koen Lenaerts\**

Es ist mir eine besondere Freude, Ehre und natürlich auch eine Bürde, diesen spannenden Nachmittag als Schlussredner noch um einen neuen Gedanken ergänzen zu dürfen.

Ich danke den Verantwortlichen der Konrad-Adenauer-Stiftung ganz herzlich für die freundliche Einladung, über die ich mich sehr gefreut habe.

Tatsächlich ist sie aber, das schicke ich gerne voraus, ein zweischneidiges Schwert.

Denn kann man als Präsident über den Beitrag des Gerichtshofs für die Lösung der aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union (EU) sprechen, wie es das Konferenzthema vorschlägt? Und kann man dies auch tun, ohne die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union im Strudel der großen Herausforderungen unserer Zeit zu politisieren?

Man kann dies tun, wie ich finde. Und man kann diesen Beitrag auch verobjektivieren, *gerade* indem man sich ein Stück weit von den aktuellen Herausforderungen löst.

Lassen Sie mich dies folgendermaßen begründen:

Wie Sie alle wissen, unterliegt die Europäische Union dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Artikel 5 Absätze 1 und 2 EUV. Wie die anderen Organe der EU ist damit auch der Gerichtshof daran gebunden, ausschließlich im Rahmen jener Zuständigkeiten tätig zu werden, die ihm von den Mitgliedstaaten nach den Verträgen übertragen wurden.

Laut Artikel 19 Absatz 3 EUV entscheidet der Gerichtshof nach Maßgabe der Verträge a) über Klagen eines Mitgliedstaats, eines Organs oder natürlicher oder juristischer Personen, b) im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts oder über die Gültigkeit der Handlungen der Organe und c) in allen anderen vertraglich vorgesehenen Fällen.

Den Grundlinien der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten folgend, übernimmt die Unionsgerichtsbarkeit damit die Rolle einer die Einhaltung des Rechts durch Exekutive und Legislative *kontrollierenden dritten Gewalt*.<sup>1</sup>

Aus der funktionellen Ermächtigungsnorm wird eine zentrale Vorbedingung für den Beitrag des Gerichtshofs zur Lösung der aktuellen Herausforderungen der EU ersichtlich: Der Gerichtshof kann immer nur auf Klagen, Anträge oder Vorlagen Dritter hin aktiv werden, niemals von sich selbst aus. Als rechtsprechendes Organ verfolgt der Gerichtshof damit keinerlei politische Agenda, die Werte der EU aktiv zu konturieren.

Normativ ist dem Gerichtshof im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 EUV indes die Aufgabe übertragen, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. Dieser Satzinhalt ist folgenreich: Er enthält – mit der weit über den Aufgabenbereich der Gerichtsbarkeit hinausgreifenden Verpflichtung zur Wahrung des Rechts und zur Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes – die zentrale *Verbürgung der Rechtlichkeit der Union*.<sup>2</sup> Diese Rechtlichkeit der Union ist ihr Kompass, ja, ihr Wegweiser auch in diesen unseren Zeiten großer politischer Herausforderungen.

Und das maßstabsbildende Fundament dieser Rechtlichkeit der Europäischen Union ist wiederum der Wertekanon aus Artikel 2 EUV.



Darin heißt es, wie Sie ebenfalls wissen, dass „[d]ie Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte [sind] einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Dieser Kanon ist kein ursprüngliches Relikt der Gründungsverträge. Stattdessen ist der Wertegehalt von Artikel 2 EUV Ausdruck eines historisch motivierten, kollektiven Lernprozesses von Mitgliedstaaten und Europäischer Union, auch im Rahmen der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes ein Mindestmaß an normativer Homogenität vorauszusetzen.<sup>3</sup>

Die Vertiefung der europäischen Integration jenseits der Montanindustrien hat die Bedeutung dieses Wertefundaments weiter verstärkt und Schritt für Schritt in die Verträge getragen.<sup>4</sup> Dabei spiegelt die Einfügung der Grundlagen der Werteunion in Artikel 2 EUV noch vor den Zielen der Europäischen Union in Artikel 3 EUV den Wandel der Union wider – hin zu einer identitätsstiftenden Wertegemeinschaft sowohl nach innen als auch nach außen.<sup>5</sup>

In diesem Sinne formuliert Artikel 2 EUV die konsentierten Grundeinstellungen der Mitglieder des europäischen Gemeinwesens. Insbesondere im Lichte der Herausforderungen der Gegenwart dienen sie als rechtsverbindliche Referenznormen für die gemeinsame Selbstvergewisserung der Europäischen Union. Konkret soll der normative Kerngehalt die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten vereinfachen, die Legitimationsgrundlagen der EU absichern und die Funktionsfähigkeit der Union aufrechterhalten.<sup>6</sup>

In einer Zeit, in der nicht nur von einigen Regierungen europäischer Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der mitgliedstaatlichen Gesellschaften die Lautstärke des Diskurses über die Zukunft der Europäischen Union dessen Begründung bisweilen ersetzt hat, vermitteln die Werte aus Artikel 2 EUV einen eigenständigen Wertegehalt der Europäisierung. Dieser Gehalt wird durch die fortwährende Rückkoppelung an den nationalen Wertebestand der Mitgliedstaaten – auch über die Identitätsklausel aus Artikel 4 Absatz 2 EUV – verstärkt.

Allerdings sind die in Artikel 2 EUV verankerten Werte notwendigerweise abstrakt und unbestimmt, weshalb deren Normgehalt durch die Auslegungslleistung des Gerichtshofs kontextbezogen mit materiellem Inhalt angereichert, und, ja, bisweilen auch gefüllt werden muss.

Aus diesem Grund hat die Rechtsprechung des Gerichtshofs in besonderer Weise nicht nur die einzelnen Wertprinzipien, sondern insgesamt auch die Herausbildung eines europäischen *Werteverbunds* gefördert.<sup>7</sup> Am Beispiel der Menschenwürde, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit möchte ich mich im Folgenden diesem Beitrag des Gerichtshofs zuwenden. Auch in ihrem abstrakten Wertehalt verdeutlichen sie beispielhaft die normative Grundlage für die Lösung der aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union.

### **Achtung der Menschenwürde**

Artikel 2 Satz 1 EUV benennt an erster Stelle die Achtung der Menschenwürde. Die Bestimmung formuliert damit nicht nur die *Würde des Menschen* als Wert, sondern auch das Handlungsgebot sie zu achten. Die Norm reflektiert auf diese Weise die Grundentscheidung der Union, den europäischen Grundrechtsschutz im Sinne der Charta der Grundrechte der Europäischen Union an der Würde des Menschen als Fundamentalwert auszurichten und sich zur Selbstzweckhaftigkeit des Menschen zu bekennen.<sup>8</sup>

Aus diesem Grund führen Beeinträchtigungen stets zu einer Verletzung der Menschenwürde, die seit der Entscheidung des Gerichtshofs in der Entscheidung *Niederlande gegen Parlament und Rat* ausdrücklich als vorbehaltloses Grundrecht anerkannt ist.<sup>9</sup> Darin hatte der Gerichtshof über die Rechtmäßigkeit der Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen zu entscheiden. Die Niederlande waren der Auffassung, dass insbesondere die Patentierbarkeit isolierter Bestandteile des menschlichen Körpers eine Instrumentalisierung lebender menschlicher Materie bedeute, die die Menschenwürde verletze. Sie forderten deshalb deren Nichtigerklärung. Zwar bestätigte der Gerichtshof in seinem Urteil den prinzipiellen Wertgehalt der Menschenwürde als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts, fand in der Sache aber keinen Verstoß derselben, da nach den Bestimmungen der Richtlinie „der menschliche Körper in den einzelnen Phasen seiner Entstehung und Entwicklung keine patentierbare Erfindung darstellen kann“<sup>10</sup>.

Auch im Rahmen der – insbesondere in Deutschland bekannten – Omega-Entscheidung aus dem Jahre 2004 hat sich der Gerichtshof mit dem Wertgehalt der Menschenwürde befasst.<sup>11</sup> Dabei hatte der Gerichtshof darüber zu urteilen, ob das Unionsrecht in Form der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit einem nationalen Verbot von spielerisch simulierten Tötungshandlungen in einer Spielhalle mittels Laserwaffen entgegensteht. In seiner Entscheidung stellte der Gerichtshof fest, dass die nationale Untersagung wegen Verstoßes gegen die grundgesetzlich geschützte Menschenwürde nicht als Maßnahme angesehen werden kann, die den freien Dienstleistungsverkehr ungerechtfertigt beeinträchtigt, da „die streitige Verfügung, mit der nur die Variante des Laserspiels untersagt wird, bei der es darum geht, auf menschliche Ziele zu schießen und somit das Töten von Personen zu spielen, nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des von den zuständigen nationalen Behörden verfolgten Zieles erforderlich ist.“<sup>12</sup>

Aus der rezenteren Entscheidung der Großen Kammer des Gerichtshofs in der Rechtssache *International Stem Cell Corporation*<sup>13</sup> wird darüber hinaus ersichtlich, dass die Achtung der Menschenwürde auch für den Unionsgesetzgeber einen zwingend zu beachtenden Maßstab des Unionsrechts formuliert. Im konkreten Fall, der wiederum die Auslegung der Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen betraf, war dem Unionsgesetzgeber vom Gerichtshof deshalb aufgetragen worden, im Zusammenhang mit dem Schutz des menschlichen Embryos „jede Möglichkeit der Patentierung aus[zu]schließen (...), sobald dadurch die der Menschenwürde geschuldete Achtung beeinträchtigt werden könnte, (...) [weshalb] der Begriff des menschlichen Embryos im Sinne (...) der Richtlinie infolgedessen weit auszulegen ist.“<sup>14</sup>

## **Demokratie**

Darüber hinaus benennt Artikel 2 EUV auch den Fundamentalwert der Demokratie, der vom Gerichtshof in der Entscheidung *Kadi und Al Barakat* als „Grundlage der unionalen Ordnung“ bezeichnet worden ist.<sup>15</sup>

Der besondere Wesensgehalt des europäischen Demokratieprinzips ist durch den Lissabonner Vertrag weiter konkretisiert worden: Artikel 10 Absatz 2 EUV bindet die repräsentative Demokratie der Europäischen Union ausdrücklich an duale Legitimationsbedingungen. Danach beruht das Funktionsprinzip der demokratischen Legitimation europäischer

Herrschaftsausübung auf der Verbindung eines unionsbürgerschaftlichen Legitimationsstranges (über das Europäische Parlament) und eines mittelbaren staatsbürgerschaftlichen Legitimationsstrangs (über die nationalen Parlamente).<sup>16</sup>

Folglich sorgen die Bürger in der Doppelrolle als Staats- und Unionsbürger dafür, die Entscheidungen der unterschiedlichen politischen Repräsentationsorgane in der Europäischen Union, der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, funktional miteinander zu verbinden, um die demokratische Rückbindung der Legitimationsketten an den individualisierbaren Bürger sicherzustellen.<sup>17</sup>

Von fundamentaler Bedeutung für die Ausübung dieser Doppelrolle der Bürger als Staats- und Unionsbürger ist deshalb das Wahlrecht. Artikel 10 Absatz 3 EUV räumt allen Bürgerinnen und Bürgern das Recht ein, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.

Dieses Recht wird in erster Linie durch die Wahlen zum Europäischen Parlament garantiert, dessen gewählte Abgeordnete wiederum mit der Repräsentation der Interessen der Unionsbürger betraut sind.

Den dauerhaften Entzug des Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament hatte die *Delvigne*-Entscheidung des Gerichtshofs zum Gegenstand, die insbesondere für die normative Verbindung der Unionsbürgerschaft und die demokratische Grundstruktur der Europäischen Union Bedeutung erlangt hat.<sup>18</sup>

In der Sache war dem Gerichtshof die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt worden, ob ein Mitgliedstaat eine generelle, unbeschränkte und automatische Versagung der Ausübung bürgerlicher und politischer Rechte vorsehen darf, die auch die Aberkennung des Wahlrechts der Unionsbürger für die Wahlen zum Europäischen Parlament umfasst.

Im nationalen Ausgangsverfahren war Herr Delvigne, ein französischer Staatsangehöriger, in Frankreich wegen eines schweren Verbrechens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von 12 Jahren verurteilt worden, woraufhin ihm seine bürgerlichen Rechte automatisch und auf Lebenszeit aberkannt wurden. Trotz der Reform des Strafgesetzbuchs blieb der Verlust seiner bürgerlichen Rechte bestehen, da er auf einer Verurteilung zu einer vor dem Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuchs rechtskräftig

gewordenen Strafe beruhte. Herr Delvigne darf daher in Frankreich nicht mehr wählen, was auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament gilt, weshalb es in der Sache um das aktive Wahlrecht eines Unionsbürgers in dem Mitgliedstaat ging, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.

Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments allgemein, unmittelbar, frei und geheim erfolgt. Nationale Rechtsvorschriften, nach denen Unionsbürger, die rechtskräftig wegen einer Straftat verurteilt wurden, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament als nicht wahlberechtigt gelten, sind daher als eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 der Charta anzusehen.

Während der Gerichtshof in seinem Urteil festgestellt hat, dass der Verlust des Wahlrechts von Herrn Delvigne eine grundsätzliche Einschränkung der Ausübung des aktiven Wahlrechts der Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament darstellt, das die Grundrechtecharta zusichert, räumte er ebenfalls verhältnismäßige Einschränkungen der Ausübung dieses Wahlrechts im Sinne von Artikel 52 Absatz 1 der Charta ein, sofern diese gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten achten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

Im konkreten Fall hielt der Gerichtshof den Verlust des aktiven Wahlrechts nach der französischen Rechtsvorschrift nach einer Abwägung für verhältnismäßig, da sie Art und Schwere der begangenen Straftat sowie die Dauer der Strafe berücksichtigt. Insbesondere gilt der Verlust nur für Personen, die wegen einer mit Freiheitsstrafe von fünf Jahren bis zu lebenslänglich bedrohten Straftat verurteilt werden. Außerdem besteht nach französischem Recht für eine Person in der Situation von Herrn Delvigne die Möglichkeit, die Aufhebung dieses Verlusts der bürgerlichen Rechte zu beantragen und zu erreichen.

### **Rechtsstaatlichkeit**

Als erforderliche Teilmenge demokratischer Gemeinwesen ist auch die Rechtsstaatlichkeit ein europäischer Grundwert. Ohne auf ein in allen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen einheitliches Konzept der Rechtsstaatlichkeit zurückgreifen zu können, lassen sich unter dem Begriff der Rechtsstaatlichkeit aus Artikel 2 EUV formelle und materielle Bedingungen der Legalität hoheitlichen Handelns vereinen: Dabei wird eine formel-

le Rechtsstaatlichkeit zuvorderst durch den Grundsatz der Gewaltenteilung, den Vorbehalt des Gesetzes sowie das Gebot geordneter Verfahren gewährleistet, eine materielle Rechtsstaatlichkeit hingegen in erster Linie durch die Achtung der Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsprinzip.<sup>19</sup>

Auch der Gerichtshof hat seit 1952 in ständiger Rechtsprechung aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit *allgemeine Rechtsgrundsätze* wie den Vertrauensschutz<sup>20</sup>, das Rückwirkungsverbot<sup>21</sup>, den Bestimmtheitsgrundsatz<sup>22</sup> sowie Formen einer Rechtsschutzgarantie<sup>23</sup> abgeleitet. Auf diese Weise hat er maßgeblich die Entwicklung von einer Gemeinschaft, die „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt“<sup>24</sup>, hin zu einer „Rechtsunion“<sup>25</sup> geprägt.

Seit jeher war dieses Momentum der Rechtssicherheit und -kontrolle der europäischen Integration inhärent: Bereits in der Rechtssache *Les Verts* hat der Gerichtshof grundlegend ausgeführt, dass „die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.“<sup>26</sup> In diesem Sinne entschied der Gerichtshof in *Unión de Pequeños Agricultores*, dass es „Sache der Mitgliedstaaten [ist], ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann.“<sup>27</sup>

Die Wirksamkeit eines gerichtlichen Rechtsschutzsystems ist darum auch in der Europäischen Union von der grundsätzlichen Möglichkeit abhängig, Anordnungen im einstweiligen Rechtsschutz anzustrengen. Infolgedessen hat der Gerichtshof in der Rechtssache *The Queen / Secretary of State for Transport* entschieden, dass „[d]ie volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts (...) abgeschwächt [würde], wenn ein mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes Gericht durch eine Vorschrift des nationalen Rechts daran gehindert werden könnte, einstweilige Anordnungen zu erlassen, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen.“<sup>28</sup>

Unabdingbare Voraussetzung für die Effektivität des gerichtlichen – und einstweiligen – Rechtsschutzes ist im Lichte von Artikel 2 EUV darüber hinaus die Unabhängigkeit der Gerichte.<sup>29</sup> Diese Säule der Rechtsstaat-

lichkeit speist sowohl den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten als auch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Bezug darauf, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die dort anerkannten Grundrechte im Namen der unionalen Rechtssicherheit beachten. In Gutachten 2/13 des Gerichtshofs heißt es dazu, dass die grundlegende Prämisse der Rechtsunion, dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt – und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen –, die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts unabdingbar impliziert und rechtfertigt.<sup>30</sup>

Die wechselseitige Vertrauens- und Anerkennungsleistung zwischen unabhängigen Gerichtsbarkeiten der Mitgliedstaaten bildet damit gleichsam den Kern der DNA der Rechtsunion. Umso bedeutsamer ist es deshalb, auch in diesem Rahmen an die Bedeutung dieses rechtsstaatlichen Grundprinzips zu erinnern, das in einigen Mitgliedstaaten gegenwärtig durch die fortwährende Politisierung des nationalen Justizsystems unterwandert wird<sup>31</sup> – und damit das europäische Wertengeflecht aus Artikel 2 EUV strukturell destabilisiert, zu dessen Achtung sich die Mitgliedstaaten nicht nur vertraglich verpflichtet haben, sondern das insbesondere als Referenzbestand auch für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der EU von übergeordneter Bedeutung ist.

Diesem Bestand durch „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 EUV Geltung zu verleihen, hat sich der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechungspraxis nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch in Zukunft verschrieben.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

*\*Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag im Rahmen der 12. Berliner Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung. Abgedruckt wird der Beitrag mit freundlicher Genehmigung der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift, in der die Vortragsfassung erschienen ist (EuGRZ 2017, S. 639-642). Er gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.*

- 1| Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 5. Aufl., 2016, Art. 19 EUV, Rn. 4.
- 2| *Ebd.*, Rn. 1.
- 3| Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 5. Aufl., 2016, Art. 2 EUV, Rn. 1.
- 4| Siehe Calliess, *Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?*, *JuristenZeitung* 2004, S. 1038.
- 5| Siehe Mandry, *Europa als Wertegemeinschaft eine theologisch-ethische Studie zum politischen Selbstverständnis der Europäischen Union*, 2009, S. 49 ff.
- 6| Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 5. Aufl., 2016, Art. 2 EUV, Rn. 7.
- 7| Siehe zum Begriff des Werteverbunds Calliess, *Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?*, *JuristenZeitung* 2004, S. 1042.
- 8| Siehe Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 60. Ergänzungslieferung Oktober 2016, Art. 2 EUV, Rn. 22.
- 9| Urteil vom 9. Oktober 2001, C-377/98, *Niederlande/Kommission und Rat*, EU:C:2001:523, Rn. 70.
- 10| *Ebd.*, Rn. 71.
- 11| Urteil vom 14. Oktober 2004, C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungen GmbH*, EU:C:2004:614.
- 12| *Ebd.*, Rn. 39.
- 13| Urteil vom 18. Dezember 2014, C-364/13, *International Stem Cell Corporation*, EU:C:2014:2451.
- 14| *Ebd.*, Rn. 24.
- 15| Urteil vom 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat*, EU:C:2008:461, Rn. 303; einführend Lenaerts, 'The principle of democracy in the case law of The European Court of Justice' (2013) 62 *International and Comparative Law Quarterly* 271, S. 300.
- 16| Calliess/Hartmann, *Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, 2014, S. 81.
- 17| *Ebd.*, S. 83 f.
- 18| Urteil vom 6. Oktober 2015, C-650/13, *Delvigne*, EU:C:2015:648.
- 19| Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 5. Aufl., 2016, Art. 2 EUV, Rn. 25.
- 20| Urteil vom 17. April 1997, C-90/95 P, *de Compte/Parlament*, EU:C:1997:198, Rn. 35 ff.
- 21| Urteil vom 25. Januar 1979, C-98/78, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1979:14, Rn. 20.
- 22| Urteil vom 9. Juli 1981, Rs. 169/80, *Gondrand und Garancini*, EU:C:1981:171, Rn. 17.
- 23| Urteil vom 15. Mai 1986, Rs. 222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:206, Rn. 18 f.
- 24| Urteil vom 5. Februar 1963, Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, S. 25.
- 25| Siehe zuletzt das Urteil vom 6. Oktober 2015, C-362/14, *Schrems*, EU:C:2015:650, Rn. 60.
- 26| Urteil vom 23. April 1986, Rs. 294/83, *Les Verts*, EU:C:1986:166, Rn. 23.
- 27| Urteil vom 25. Juli 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*, EU:C:2002:462, Rn. 41.
- 28| Urteil vom 19. Juni 1990, C- 213/89, *The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, EU:C:1990:257, Rn. 21.



- 29| Urteil vom 17. September 1997, C-54/96, Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft, EU:C:1997:413, Rn. 23.
- 30| Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 168.
- 31| Siehe die Dritte Empfehlung vom 26. Juli 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, ergänzend zu den Empfehlungen (EU) 2016/1374 und (EU) 2017/146, KOM (2017) 5320 final.

## DIE AUTOREN UND HERAUSGEBER

- *Prof. Dr. Maria Berger*  
*Richterin am Europäischen Gerichtshof*
- *Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz*  
*Kammerpräsident am Gerichtshof der Europäischen Union, Luxemburg*
- *Thomas Köhler*  
*Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung*
- *Prof. Dr. Doris König*  
*Richterin des Bundesverfassungsgerichts*
- *Johannes Laitenberger*  
*Generaldirektor der DG Wettbewerb der Europäischen Kommission*
- *Prof. Dr. Koen Lenaerts*  
*Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union und Professor für Europarecht an der Katholieke Universiteit Leuven.*
- *Dr. Hans-Gert Pöttering*  
*Präsident des Europäischen Parlaments a.D., Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung*
- *Maximilian Steinbeis*  
*Gründer und Herausgeber des Verfassungsblogs*
- *Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger*  
*Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Augsburg*

## ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Dr. Franziska Rinke*

*Koordinatorin für Rechtsstaat und Rechtspolitik*

*Konrad-Adenauer-Stiftung*

*Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit*

*Telefon: +49 (0)30 26996-3507*

*E-Mail: [franziska.rinke@kas.de](mailto:franziska.rinke@kas.de)*

*Christina Bellmann*

*Referentin Rechtsstaat und Rechtspolitik*

*Konrad-Adenauer-Stiftung*

*Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit*

*Telefon: +49 (0)30 26996 -3706*

*E-Mail: [christina.bellmann@kas.de](mailto:christina.bellmann@kas.de)*



Konrad  
Adenauer  
Stiftung