

Braucht das Rechtsschutzsystem der EU eine Grundrechtsklage?

Eine erste Antwort auf die Vorschläge von Ferdinand von Schirach

Maria Berger

Die mit dem Vertrag von Lissabon 2009 erfolgte Erhebung der EU-Grundrechtecharta (GRC) in den Rang von Primärrecht war nicht begleitet von einer Änderung des Rechtsschutzsystems der Union. Ihre Durchsetzung muss in den traditionellen Formen der unionsrechtlichen Rechtsbehelfe erfolgen. Das sind im Wesentlichen das Vorabentscheidungsverfahren, die Nichtigkeitsklage und das Vertragsverletzungsverfahren mit ihren klassischen Stärken und Schwächen.

Diese traditionellen Formen haben in vielen Konstellationen den materiellen Mehrwert der GRC durchaus wirksam zur Geltung gebracht, kaum ein Artikel der GRC blieb bisher unangewendet, sehr oft konnte aus ihr eine Verbesserung der rechtlichen Position der Grundrechtsadressaten abgeleitet werden. Es wäre daher zu weitgehend zu behaupten, dass derzeit die GRC nicht „eingeklagt“ werden kann.

Die bekannten Schwächen der bestehenden Klagsformen des Unionsrechts wirken sich aber selbstverständlich auch auf die Durchsetzbarkeit der Grundrechte aus. Zu diesen Schwächen zählt beim Vorabentscheidungsverfahren der Umstand, dass es im Ermessen der nationalen Gerichte liegt, ob sie davon Gebrauch machen oder nicht und dass auch eine Verletzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte letztendlich nicht wirklich sanktioniert wird. Bei der Nichtigkeitsklage ist es das Erfordernis der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit, das den Zugang zu dieser Klage für Einzelpersonen äußerst einschränkt. Beim Vertragsverletzungsverfahren ist es die Autonomie der Kommission, ein solches einzuleiten oder auch nicht, und die Zurückhaltung der MS, auf diesen Weg einen anderen MS zur Verantwortung zu ziehen.

Alle diese lang bekannten und immer wieder diskutierten Schwächen konnten bisher allen Reformversuchen trotzen - ich selbst habe im Verfassungskonvent eine Erweiterung des Zugangs zur Nichtigkeitsklage erfolglos mitunterstützt. Diese Schwächen zeitigen in letzter Zeit aber besonders unbefriedigende Ergebnisse. Dazu nur zwei Beispiele:

Erstes Beispiel: Die Situation der Asylsuchenden und auch der bereits anerkannten Asylberechtigten in Griechenland widerspricht geltendem sekundärem und primärem Unionsrecht in eklatanter Weise. Anwälte suchen in Griechenland nicht einmal mehr den Weg zu den nationalen Gerichten, um zB die subjektiven Rechte aus der AufnahmeRL geltend zu machen. Die griechischen

Verwaltungsgerichte anerkennen auch in anderen Gebieten des Verwaltungsrechts keine subjektiven Rechte, für das höchste Verwaltungsgericht ist alles ein „acte claire“ und es hat im Bereich des Asylrechts noch nie dem EuGH eine Frage vorgelegt. Der einzige Weg, den die griechischen Anwälte für ihre Mandanten derzeit einschlagen, ist der direkte Weg zum EGMR. Dieser besteht in diesen Fällen nicht auf der Ausschöpfung des nationalen Instanzenzugs, weil er davon ausgeht, dass dieser keinen Rechtsschutz gewähren kann. Ein Zustand, der kein Ruhmesblatt für das angeblich umfassende unionsrechtliche Rechtsschutzsystem darstellt. Verschärft wird dieser Umstand dadurch, dass die Kommission sich nicht entschließen kann, gegen Griechenland ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Was immer die Gründe dafür sein mögen, wenn sowohl das Vorabentscheidungsverfahren als auch das Vertragsverletzungsverfahren ausfallen, kann es passieren, dass die wohl derzeit größte Verletzung von Grundrechten auf oder kurz vor dem Territorium der Union keinerlei gerichtlicher Kontrolle zugänglich ist.

Zweites Beispiel: Klimaklagen

Während das deutsche BVerG einer Verfassungsklage einzelner Bürger stattgibt und dem Gesetzgeber ein anspruchsvolleres Handeln auftragen kann, greift der EuGH in einem vergleichbaren Nichtigkeitsverfahren wieder zu seiner alten Plaumann Formel zurück. In der Rs *Carvalho*, C-565/19 P wird besonders deutlich, dass die besondere individuelle Betroffenheit immer schwieriger nachzuweisen wird, je breiter und genereller die Auswirkungen eines EU-Rechtsakts sind.

Es ist für mich daher keine Frage, ob es eine Verbesserung der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der GRC geben sollte, sondern nur eine Frage des wie. Unabhängig welchen Weg man einschlagen will, es wird einer Änderung des Primärrechts bedürfen. Selbst wenn der EuGH schon jetzt die Möglichkeit hätte, seine Auslegung der individuellen Betroffenheit etwas weiter zu gestalten, würde damit allein der Rechtsschutz nicht wesentlich verbessert werden, da es bei der Nichtigkeitsklage nur um Grundrechtseingriffe durch die Union gehen kann und nicht um Grundrechtseingriffe durch die MS.

Wenn es daher jedenfalls einer Vertragsänderung bedarf, stellt sich die Frage, ob eine solche leichter zu erreichen ist (Zustimmung aller Mitgliedstaaten), wenn sich die Verbesserungen des Rechtsschutzes möglichst in das jetzige System von Klagsformen einfügen oder ob man eine auf ein komplett neues, zusätzliches Instrument - wie die von Ferdinand von Schirach vorgeschlagene Grundrechtsklage - setzt. Langjähriges Erleben und Erleiden von unionsinternen Reformprozessen veranlassen mich dazu eher auf den ersteren, evolutionären Ansatz zu setzen. Sollte die vorgeschlagene Grundrechtsklage so gemeint sein,

dass damit auch Grundrechtseingriffe nationaler Behörden/Gesetzgeber direkt (und nicht nur im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens) vor dem EuGH angegriffen werden können, stellte dies eine komplette Änderung der Zuständigkeitsverteilung im dualen Rechtsschutzsystem der EU dar, die mit einer massiven Entwertung der nationalen Verfassungsgerichte und sonstigen Höchstgerichte verbunden wäre.

Ein zusätzlicher Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen ist für mich auch der Aspekt, dass dann, wenn es um die Durchsetzung von Grundrechten also die Verletzung von per definitionem individuellen Rechten geht, diese nicht davon abhängig gemacht werden soll, dass diese Verletzung eine systematische Verletzung ist. Dieser individuelle Schutz muss auch in Einzelfällen gegeben sein und sollte nicht wegen Vermeidung einer Überlastung des EuGH auf systematische Fälle beschränkt werden. Umgekehrt sollen eigentlich auch Anliegen durchsetzbar sein, die nicht in der Form von Grundrechten verankert sind, sondern zB in der Form von im Primärrecht verankerten, horizontalen Grundsätzen und Zielbestimmungen, so ferne diese justiziabel sind.

Vor diesem Hintergrund könnte man daran denken, die Nichtigkeitsklage aber auch die Untätigkeitsklage dahingehend zu öffnen, dass einer Mindestanzahl von Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ein Klagerecht eingeräumt wird. Diese Mindestanzahl kann durchaus sehr hoch angesetzt werden, eine solche Klagsmöglichkeit könnte die Europäische Bürgerinitiative ergänzen und auch einen Beitrag zu mehr partizipativer Demokratie leisten. Denkbar wären für allgemeine Anliegen aber zB auch Verbandsklagen.

Bei aller Wertschätzung für die Autonomie der Kommission, schiene es mir trotzdem vertretbar, diese Autonomie bei der Frage der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens einzuschränken. Zumindest in Situationen, in denen die mitgliedstaatlichen Gerichte Rechtsschutz verweigern, wie derzeit in Griechenland, sollte die Kommission einleiten müssen. Unabhängig davon, ist auch hier vorstellbar, dass die Kommission dann einleiten muss, wenn dies von einer hohen Anzahl von Unionsbürger*innen verlangt wird. Der strukturelle Nachteil des Vertragsverletzungsverfahrens, das es nämlich Grundrechtsverletzungen durch nationale Behörden nicht zeitnah beseitigen kann, wird damit aber nicht aufgehoben. Dafür kommt man nicht daran vorbei, dass es in erster Linie die nationalen Gerichte sein müssen, die den Grundrechtsschutz sicherstellen. (Juli 2021)

Maria Berger ist Vorstandsmitglied des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte.