

United in diversity - In Vielfalt geeint?

Eine Einleitung

Benedikt Lucas, Felix Stern

United in diversity - In Vielfalt geeint. Drei Wörter, in manchen Amtssprachen der Europäischen Union zwei¹, in anderen vier². Sie bilden das Europamotto, in dem die Absicht eines Zusammenschlusses für Frieden und Wohlstand und die Bereicherung des gesamten europäischen Kontinents durch die vielen verschiedenen europäischen Kulturen, Traditionen und Sprachen zum Ausdruck kommen sollen.³ Wer sich in den Gründungsverträgen der Europäischen Union umsieht, wird das Europamotto jedoch genauso wenig finden wie die anderen Symbole dieses, im wahren Sinne des Wortes merkwürdigen „Staatenverbundes“.⁴

Der Grund hierfür liegt im – auch global – bisher einzigartigen Wesen der Europäischen Union: dem Nebeneinander einer internationalen Einrichtung und ihrer Mitgliedstaaten, die dem von ihnen geschaffenen Konstrukt zwar weitreichende Hoheitsrechte übertragen, sich aber beharrlich weigern, ihm auch die Insignien der Staatlichkeit zuzugestehen. So wurden in die Art. 1-8 des Vertrages über eine Verfassung für Europa⁵ neben dem Motto auch die Flagge und die Hymne der Union, der Europatag und der Euro als Symbole der Europäischen Union vorgesehen. Nachdem der Verfassungsvertrag jedoch an zwei Referenden in den Niederlanden und in Frankreich gescheitert war, wurde im hierauf folgenden Reformvertrag, dem Vertrag von Lissabon, keine staatliche Symbolik mehr vorgesehen.⁶

I. Europa: ein vielfältiger Diskurs

Dieses Beispiel ist freilich von eher symbolischem Charakter. Diskussionen mit stärkeren Auswirkungen auf die politische und rechtliche Praxis gibt es jedoch zur Genüge. Allein die Frage nach der Zugehörigkeit zur Union, also des Beitritts und seit dem Vertrag von Lissabon auch des Austritts, führt zu lebhaften Diskussionen sowohl in den Mitgliedstaaten⁷ als auch in einer Reihe von Drittstaaten.⁸

Staaten außerhalb der Europäischen Union stehen jedoch, auch völlig unabhängig von der Frage des Beitritts oder auch nur einer Assoziierung, einem neuen Völkerrechtssubjekt gegenüber, mit dem sich ihre Vertreter zu beschäftigen haben. Ein Beispiel für ein Tätigwerden der Union gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten ist die Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegen Einzelpersonen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).⁹ Ein anderer, in der Rechtswissenschaft besonders rege diskutierter Vorgang, betrifft den internationalen Menschenrechtsschutz: Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).¹⁰

Dabei zeigt gerade das Thema Menschenrechtsschutz eine ausgeprägte Nähe zu einem weiteren Feld, auf dem Diskussionsbedarf besteht. Die Rede ist von der Asylpolitik der Europäischen Union, die den Gerichtshof der Europäischen Union immer wieder beschäftigt¹¹ und auch sonst Gegenstand einer breiten in Gesellschaft und Politik geführten

1 So im Estnischen („Ühinend mitmekesisused“) und im Finnischen („Moninaisuudessaan yhtenäinen“).

2 So etwa im Französischen („Unie dans la diversité“) und im Spanischen („Unida en la diversidad“).

3 So die Beschreibung auf den Internetseiten der Europäischen Union, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_de.htm (Stand: 04.03.2014).

4 Eine Definition dieses vom Bundesverfassungsgericht gebrauchten Begriffes für die Europäische Union findet sich im Lissabon-Urteil, vgl. BVerfG, NJW 2009, 2267 (2271). Das Bundesverfassungsgericht verwendete den Ausdruck jedoch bereits zuvor, insbesondere in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht, vgl. BVerfG, NJW 1993, 3047 (3050).

5 Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004, ABl. Nr. C 310 S. 1.

6 Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, 7 (7; 14) m.w.N., vgl. insb. Schlussfolgerungen des Vorsitzes in Brüssel v. 21./22. 6. 2007, Rat der EU v. 23. 6. 2007, 23.06.2007 Aktenzeichen 11177/07, Anlage 1, Nr. 3, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf (Stand: 05.03.2014).

7 Genannt seien hier nur die in Deutschland und Frankreich geführte Diskussion um einen Beitritt der Türkei, sowie die Diskussion um einen Austritt Großbritanniens.

8 Aktuell haben mit Island, Mazedonien, Montenegro, Serbien und der Türkei fünf Staaten den Status eines Beitrittskandidaten. Potentielle Beitrittskandidaten sind das Kosovo, Albanien sowie Bosnien und Herzegowina. Vgl. http://europa.eu/newsroom/highlights/enlargement/index_de.htm (Stand: 06.03.2014).

9 Vgl. die jüngste Rechtsprechung des EuGH in der Sache Kadi: *EuGH*, C-584/10 P - Kommission u.a. / Kadi; eine kurze Zusammenfassung des Vorgangs findet sich in der zugehörigen Pressemitteilung: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-09/cp100095de.pdf> (Stand: 08.03.2014).

10 Zu dieser Diskussion: Reich, Wer hat Angst vor Straßburg? Bemerkungen zur europäischen Grundrechtsarchitektur – Einheit in der Vielfalt?, *EuZW* 2011, 379 m.w.N.; Pache/Rösch, Europäischer Grundrechtsschutz nach Lissabon – die Rolle der EMRK und der Grundrechtecharta in der EU, *EuZW* 2008, 519.

11 Zwei aktuelle Rechtsprechungen statt vieler: *EuGH*, NVwZ 2014, 208; *EuGH*, NVwZ 2014, 129.

Debatte ist.

Neuigkeiten gibt es auch aus Karlsruhe, wo das Bundesverfassungsgericht, das den europäischen Einigungsprozess praktisch von Anbeginn begleitet hat, sich mit dem in Deutschland geltenden Wahlrecht für die Wahlen zum Europäischen Parlament zu befassen hatte. Nach der kürzlich ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur bisherigen Drei-Prozent-Hürde werden die 96 bei der Wahl auf in Deutschland wählbare Kandidaten entfallenden Sitze voraussichtlich ohne Sperrklausel vergeben.¹² Das Urteil war sowohl von der Politik als auch in der Rechtswissenschaft mit Spannung erwartet worden und sorgt für entsprechende Diskussionen.

Eine Liste von Problemfeldern ließe sich, über die genannten Themen hinaus, nahezu beliebig verlängern. So müsste mindestens noch die vielfältige und sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene geführte Diskussion um die Bewältigung der Staatsschuldenkrise genannt werden. Am Ende dieses kurzen Problemaufrisses entsteht jedoch ein Eindruck von der Vielfalt der Debatte um die Europäische Einigung. Das sich andeutende Spannungsfeld von Vielfalt und Harmonisierung werden die Autoren des vorliegenden Hefts von *rescriptum* anhand einiger ausgewählter Materien veranschaulichen.

II. Der Schwerpunkt der vorliegenden Ausgabe

Voraussetzung einer in Vielfalt geeinten (Ko-)Existenz der Mitgliedstaaten der EU ist ein einheitliches Grundverständnis hinsichtlich der die EU prägenden Grundprinzipien. Ein solches muss gerade auch hinsichtlich der Beitrittskriterien der EU bestehen, sind diese doch nicht zuletzt mitentscheidend für das Maß an Kohäsion innerhalb der Union. Die Voraussetzungen des Beitritts richten sich nach Art. 49 EUV, wonach der beitretende Staat sowohl die in Art. 2 EUV genannten Werte achten und sich für ihre Förderung einsetzen, als auch die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien erfüllen muss. Gemeint sind damit die am 22. Juni 1993 in Kopenhagen durch den Europäischen Rat beschlossenen „Kopenhagener Kriterien“ in Vorbereitung der EU-Osterweiterung. Sind seit diesem Beschluss die Kriterien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der EU-Erweiterung sechzehn Mal erfüllt worden, so bleibt äußerst fraglich, was sich hinter diesen als vage und undifferenziert kritisierten Begriffen eigentlich verbirgt. Ledl und Wittig¹³ setzen sich in ihrem Aufsatz anhand des Beitrittsprozesses von Mazedonien mit der Frage auseinander, welche Bedeutung den Kriterien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie für den Beitrittsprozess heutzutage (noch) zukommt und inwiefern diese auch tatsächliche Voraussetzungen eines EU-Beitritts darstellen. Hierbei werden zunächst die allgemeinen Beitrittsvoraussetzungen und anschließend die spezifischen Beitrittsanforderungen im Rahmen der politischen Annäherung zwischen Mazedonien und der EU dargestellt. Im Anschluss wird die historisch-politische

sowie die rechtliche Entwicklung der Kriterien mittels der beitragsrelevanten Dokumente näher untersucht. Zuletzt wird die Beitrittspraxis mithilfe einer Gegenüberstellung der von der Europäischen Kommission veröffentlichten Fortschrittsberichte über den Beitrittsprozess Mazedoniens mit den Einschätzungen und Bewertungen verschiedener Nichtregierungsorganisationen hinsichtlich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Mazedonien kritisch beleuchtet. So kontrastieren die Autoren die alljährliche Empfehlung der Kommission, die Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien aufzunehmen, mit der übereinstimmenden Einschätzung verschiedener Forschungsstellen, Mazedonien sei lediglich eine „semi-konsolidierte Demokratie“ und kommen nebst anderer Schlussfolgerungen zu dem Ergebnis, dass die Kommission die Unschärfe der Kriterien der europäischen Integration halber instrumentalisiert.

Steht es europäischen Staaten gemäß Art. 49 EUV offen, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu beantragen, so ist dies für Flüchtlinge und Asylsuchende auf individueller Ebene weitaus schwieriger. In Anbetracht humanitärer Katastrophen wie der von Lampedusa, bei welchen in trauriger Regelmäßigkeit Dutzende oder gar Hunderte von „illegalen Einwanderern“ die Fahrt durch das Mittelmeer mit ihrem Leben bezahlen, wird offensichtlich, dass „United in Diversity“ nicht ohne Weiteres auch für Drittstaatenangehörige gilt. So ist und bleibt fraglich, wie die EU der Notwendigkeit einer humanen Flüchtlingspolitik gerecht zu werden versucht. Mall und Katz¹⁴ geben im Wege einer Darstellung der Neuerungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) auf diese Frage Antwort und ziehen anschließend Bilanz. So gehen die Verfasser zunächst detailliert auf die am 19.7.2013 in Kraft getretene Dublin-III-Verordnung ein. Während diese das Antragsverfahren für Asylsuchende vereinfachen und deren Rechte stärken sowie systemische Mängel der Dublin-II-Verordnung gerade hinsichtlich einer solidarischen Lastenverteilung beheben sollte, kommen die Verfasser zu dem Schluss, dass die Richtlinie dieser Zielsetzung aus verschiedenen Gründen nicht gerecht wird. Auch mit Hinblick auf die Änderung der EURODAC-Verordnung, welche die gesetzliche Grundlage für die Aufnahme der Fingerabdrücke von Flüchtlingen darstellt, stellen die Autoren eine Diskrepanz zwischen nomineller Zielsetzung und faktischer Auswirkung fest und ordnen diese eher der Strafverfolgung als der Effektivierung des GEAS zu. Zuletzt wird auf die Konsequenzen der Neufassung der Aufnahme- und der Asylverfahrensrichtlinie für die Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden eingegangen. Hierbei werden insbesondere die Drittstaatenregelung und die Regelung über „sichere Herkunftsländer“, denenzufolge Asylsuchenden der Zugang zum Asylverfahren mit der Begründung verweigert werden darf, die Einreise sei über einen sicheren Drittstaat oder über ein listenmäßig „sicheres Herkunftsländ“ erfolgt, kritisch umrissen. Schlussendlich stimmen die Autoren darin überein, dass gerade auch auf Grund der

12 *BVerfG*, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014.

13 *Ledl, Leonard/Wittig, Julia*, Erweiterung um jeden Preis? Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im EU-Beitrittsprozess (S. 12 ff.).

14 *Katz, Sandra/Mall, Oliver* Langer Weg nach Westen - Ein Überblick über die Neuerungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) (S. 20 ff.).

ungleichen Lastenverteilung von einem „gemeinsamen europäischen Asylsystem“ noch nicht die Rede sein kann.

Während sich die Mitgliedschaft in der EU für Außenstehende sowohl auf individueller als auch auf staatlicher Ebene als äußerst erstrebenswert darstellen kann, wurden innerhalb der Mitgliedstaaten stets einzelne Stimmen laut, die den Austritt aus der EU verlangten. Vor allem in Großbritannien hat sich das antieuropäische Sentiment mittlerweile derart erhärtet, dass die Bevölkerung in einem Referendum 2017 selbst über den Austritt entscheiden soll. Mit Art. 50 EUV, der bis dato eine eher akademische Existenz fristete und nun durch die Entwicklung in Großbritannien erheblich an Auftrieb gewonnen hat, wäre ihnen dazu das notwendige Instrument an die Hand gegeben. Hiernach erfolgt der Austritt unspektakulär durch eine einseitige Erklärung des austretenden Staates. Allerdings bleibt die rechtliche Ausgestaltung des Art. 50 EUV weiterhin vage. Diese Problematik umreist Schröck¹⁵ in ihrer Darstellung des Austrittes und geht dabei insbesondere auf die Frage ein, inwiefern sich Art. 50 EUV zu Lasten der europäischen Einheit, bspw. durch Missbrauch, Fragmentierung der „Schicksalsgemeinschaft“ oder Unvereinbarkeit mit der unbegrenzten Geltungsdauer der Verträge nach Art. 53 EUV, Art. 346 AEUV auswirkt oder auf Grund seiner demokratisierenden Wirkung doch eher der nationalen Souveränität zugutekommt. Ferner wird u.a. auf das zu bemängelnde Fehlen jeglicher Austrittsvoraussetzungen eingegangen und die Frage aufgeworfen, inwiefern sich nicht zumindest eine rudimentäre Begründungspflicht aus dem Grundsatz der Unionstreue nach Art. 4 Abs. 3 EUV ergibt. Zuletzt gibt die Autorin einen Ausblick auf die möglichen Folgen eines Austritts Großbritanniens und kommt u.a. zu dem Schluss, dass Art. 50 EUV mithin auch als Ventil zu begreifen ist – schließlich ist der Austritt eines Staates immerhin nicht ganz so einschneidend wie das komplette Scheitern des Integrationsprojektes EU.

Im Zusammenhang mit der Frage, wer der EU beiträgt, ergibt sich auch die Problematik der Harmonisierung des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitglieder im Rahmen einer europäischen Rechtssetzung. Gerade hier bedeutet die gemeinschaftsbezogene Ausgestaltung eine besondere Herausforderung an das Credo des „United in Diversity“. Große Bedeutung kommt hierbei dem EuGH zu, der nebst seiner Funktion als Hüter der Verträge längst zum zweiten Motor der europäischen Integration avanciert ist. So befasst sich Peters¹⁶ anhand einer detaillierten Darstellung der Rechtsprechung des EuGH zu den Rechtssachen „Radu“, „Melloni“ und „Fransson“ mit der Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) im System des Europäischen Haftbefehls sowie ihrer Auswirkung auf die Anwendbarkeit nationalen Rechts. Ferner setzt sich die Autorin mit der Reaktion des Bundesverfassungsgerichtes sowie den ambivalenten Reaktionen des Schrifttums

hierzu auseinander. Denn auch wenn Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ausdrücklich verbietet, die GRCh zur Erweiterung unionaler Zuständigkeit heranzuziehen, scheint der EuGH als „Integrationsmaschine“ der EU die Unionalisierung des Grundrechtsstandards im Wege der GRCh munter voranzutreiben. So beschloss der EuGH in den Rechtssachen „Radu“ und „Melloni“, dass auf den Rahmenbeschluss zwar die europäischen Grundrechte anwendbar seien und diese den – alleine – maßgeblichen Standard bildeten, im Ergebnis damit jedoch eine Einzelfallprüfung der Vereinbarkeit mit Unionsgrundrechten ausgeschlossen sei. Im Fall „Fransson“ ging es um die Vorlage eines schwedischen Gerichtes an den EuGH, ob die nach dem schwedischem Recht vorgesehene Ahndung ein und desselben Fehlverhaltens (Steuerhinterziehung) in sowohl einem verwaltungsrechtlichen als auch einem strafrechtlichen Verhalten mit Art. 50 GRCh, der nach dem Grundsatz *ne bis in idem* eine Doppelstrafung verbietet, vereinbar sei. Die Anwendbarkeit des Art. 50 GRCh richtet sich nach Art. 51 GRCh, demzufolge die GRCh nur bei der Durchführung des Rechtes der Union einschlägig ist. Grundsätzlich liegt die hier in Frage stehende Steuergesetzgebungskompetenz bei den Mitgliedstaaten, sodass keine Durchführung des Unionsrechtes nach Art. 51 GRCh vorliegt. Allerdings gilt in der EU dank der Richtlinie 2006/12/EG des Rates vom 28.11.2006 ein gemeinsames Mehrwehrtsteuersystem. Dies nahm der EuGH u.a. zum Anlass, sowohl die steuerlichen Sanktionen als auch das Strafverfahren als Durchführung des Unionsrechtes nach Art. 51 Abs. 1 GRCh zu bezeichnen. Auf die Frage, inwiefern sich diese Entscheidungen auf Bedeutung und Anwendbarkeit der GRCh, das Verhältnis der GRCh zu nationalem Grundrechtsschutz sowie das grundrechtliche Schutzniveau innerhalb der EU auswirkt, nimmt die Autorin nach Erläuterung verschiedener Streitpositionen Stellung und mahnt, dass den Verantwortlichen bei der Etablierung eines europäischen Grundrechtsschutzes das durch die nationale Verfassung garantierte Grundrechtsniveau trotz konstruierbarer Legitimationsketten nicht zur Disposition stehe.

III. Fazit

Mithin zeigen die den Schwerpunkt der aktuellen Ausgabe bildenden Beiträge vier Dimensionen der gegenwärtigen Entwicklung der Europäischen Union: die Ausweitung des Einigungsprojektes auf weitere Staaten, die Frage der teilweisen Umkehrbarkeit durch den Austritt einzelner Mitglieder, Begrenzungen einer Vertiefung der Europäischen Integration aufgrund nationalen Verfassungsrechts und schließlich die Diskussion um eine gemeinsame europäische Asylpolitik. Im Ergebnis werden die Schwierigkeiten, aber auch die Möglichkeit einer Umsetzung der auch im Europamotto zum Ausdruck kommenden Absichten der Europäischen Einigung deutlich.

15 Schröck, Christina, Art. 50 EUV – Sündenfall, Selbstverständlichkeit oder Chance? (S. 23 ff.).

16 Peters, Kristina, Aus der Rechtsprechung zu den EU-Grundrechten (S. 26 ff.).