

Grenzen des Rechts

Von Prof. Dr. Koen Lenaerts, Luxembourg/Leuven, und Dr. Thilo Stapper, Luxembourg/Düsseldorf. Prof. Dr. Lenaerts ist Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union und Professor für Europarecht an der Katholieke Universiteit Leuven; Dr. Stapper ist Mitglied im Kabinet der Präsidenten und Richter am Landgericht Düsseldorf. Der Beitrag gibt allein die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Eine nähere Betrachtung der Grenzen des Rechts betrifft auf den ersten Blick einen sehr weit gefassten Bereich mit eher grundlegender als praktischer Bedeutung. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Krisen wird jedoch schnell die erhebliche Aktualität des Themas deutlich. Dieser Beitrag soll sich darauf konzentrieren, die Handlungsmöglichkeiten und deren Grenzen für den Europäischen Gerichtshof darzustellen. Anders ausgedrückt, wie kann der Gerichtshof als Garant des Unionsrechts zur Lösung von Krisen in der Union beitragen? Welche Rolle kann er überhaupt bei der Bewältigung von Krisen wie der Flüchtlingskrise, der Finanzkrise oder terroristischen Bedrohungen spielen?

So sehr uns diese Krisen derzeit beschäftigen, es sind nicht die ersten Krisen, denen die Europäische Union ausgesetzt ist. Genau genommen wird in der Union fast ständig von Krisen gesprochen. Der Umgang mit den bisherigen Krisen und mit der noch andauernden Finanzkrise und der terroristischen Bedrohung lässt aber ein Muster erkennen, in dem die Rolle des EuGH, insbesondere beim Schutz der Grundrechte, deutlich wird. Mit der Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben die europäischen Verträge mittlerweile einen breiten Anwendungsbereich bekommen, der auch klassische Bürgerrechte umfasst. Im europäischen Alltag werden die Verträge daher von allen Organen und Institutionen, von den Mitgliedstaaten und von den Bürgern ständig angewendet und damit natürlich auch ausgelegt. Dem Gerichtshof übertragen sie die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei dieser Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. Sein Auftrag ist also objektivrechtlich beschrieben¹⁾ und umfasst die alleinige Zuständigkeit zur verbindlichen Auslegung der Vertragsbestimmungen und zur Kontrolle ihrer Anwendung, wenn er dazu nach den vertraglichen Verfahrensregeln angerufen wird.

Indem die Aufgabe des EuGH in diesem Sinne beschrieben ist, wird bereits die erste und auch weitreichendste Grenze deutlich, die dem EuGH bei der Mitwirkung an der Krisenbewältigung gesetzt ist.

Der Gerichtshof kann nur tätig werden, wenn ein Verfahren vor ihm anhängig ist. Er ist nicht von sich aus in der Lage, zur Lösung von Krisen beizutragen, sondern bedarf einer Klage, insbesondere einer Vertragsverletzungsklage, oder einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts. Wo kein Kläger, da kein Richter – mit dieser banalen Erkenntnis ist eine wesentliche

Grenze, die Frage, wieweit der EuGH zur Krisenbewältigung beitragen kann, schon umschrieben.²⁾ Ulrich Everling hat darauf hingewiesen, dass die Klageberechtigten, also die Organe, die Mitgliedstaaten und – eingeschränkt – die Privatpersonen sowie die vorlageberechtigten nationalen Gerichte zögern, teilweise aus politischen Gründen, Verfahren einzuleiten. Die Mitgliedstaaten haben die streitigen Maßnahmen meist selbst mit beschlossen, oder sie scheuen die offene Auseinandersetzung mit anderen Mitgliedstaaten.³⁾ Umso wichtiger wird daher das Vorabentscheidungsverfahren, das mittelbar auch den Bürgern die Möglichkeit zur Einflussnahme gibt.

Ist der Gerichtshof einmal mit einer Sache befasst, kann er allerdings maßgeblich zur Krisenbewältigung beitragen. Es schließt sich in diesem Fall die nicht immer so eindeutig zu beantwortende Frage an, wie weit der EuGH denn zur Krisenbewältigung beitragen soll und inwieweit er gehalten ist, trotz der bestehenden Eingriffsmöglichkeiten, dem Gesetzgeber das Feld zu überlassen. Am Wechselspiel der Reaktionen des Gesetzgebers und des EuGH auf die Finanzkrise und auf terroristische Bedrohungen lässt sich verdeutlichen, welchen zwingenden Grenzen der Gerichtshof bei der Krisenbewältigung gegenübersteht und welche Möglichkeiten sich ihm bieten.

Wenn man die Betrachtung auf die nähere Vergangenheit beschränkt, dann ist als erstes maßgebliches Grundsatzurteil zur Krisenbewältigung die Rechtssache *Pringle*⁴⁾ zu nennen.⁵⁾ Der Gerichtshof wurde hier durch ein Vorabentscheidungsersuchen des irischen Supreme Court in die Lage versetzt, der Suche nach Lösungen für die nach wie vor aktuelle (auch wenn das Thema „Griechenland“ derzeit in den Medien von den Themen Terrorismus und Flüchtlingskrise abgelöst worden ist) Finanzkrise einen rechtlichen Rahmen zu geben.

Seit ihrem Beginn im Frühjahr 2010 war die Finanzkrise Gegenstand politischer und wirtschaftlicher Erörterungen. Für eine Darstellung dieses politischen Prozesses im Detail fehlt im Rahmen dieses Beitrags



2016, 197

1) *Schwarze*, Die Wahrung des Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, DVBl 2014, 537, 538.

2) *Everling*, Justizielle Krisenbewältigung: Der EuGH als Garant des europäischen Rechts, EuR 2015, Beiheft 2, S 85, 92.

3) *Everling*, aaO.

4) EuGH 27. 11. 2012, C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756.

5) *Schwarze*, aaO 537, 540.

der Raum. Entscheidend ist hier nur, dass die zahlreichen in der Eile des politischen Geschäfts getroffenen Maßnahmen – die Rettungsschirme für Griechenland, der Fiskalpakt und der ESM-Vertrag – in den Medien weitgehend als vertragswidrig bewertet wurden.⁶⁾ Das Verbot einer Haftung nach Art 125 AEUV wurde in ein Unterstützungsverbot umgedeutet. Die Gewährung von Darlehen an Mitgliedstaaten wurde dementsprechend als Verstoß gegen das Verbot eines bail-out bezeichnet – also als Verstoß gegen das Verbot einer befreienden Schuldübernahme. Die abgestimmte Aktion einiger Euro-Staaten auf jeweils eigener verfassungsrechtlicher Grundlage wurde als unzulässige Maßnahme der Union bewertet.

Mit zeitlicher Verzögerung – die Rechtssache ging am 3. August 2012 beim EuGH ein – konnte dann der Gerichtshof seinem Auftrag nachkommen, die einschlägigen Bestimmungen der Verträge auszulegen. Der irische Supreme Court hatte Fragen nach der Gültigkeit eines Beschlusses des Europäischen Rates gestellt, mit dem Art 136 AEUV um einen dritten Absatz ergänzt wurde, was nach Auffassung des Supreme Court die Einrichtung des dauerhaften Stabilitätsmechanismus eventuell erst ermöglicht hatte. Die weiteren Fragen sollten klären, ob das Unionsrecht der Ratifikation des ESM-Vertrags durch die Mitgliedstaaten entgegensteht.

Mit der Formulierung dieser Fragen ist bereits eine weitere Grenze des Rechts, eine Grenze der Handlungsmöglichkeiten des EuGH angesprochen. Der Gerichtshof konnte in seiner Entscheidung nicht sämtliche Aspekte der Finanzkrise thematisieren, sondern war an den Rahmen gebunden, der durch die Fragen des Supreme Court vorgegeben war. Mit seiner Entscheidung zur Vorlage hatte der irische Supreme Court bereits eine Möglichkeit wahrgenommen, seine eigene Position in die europäische Debatte einzubringen und die Diskussion in eine von ihm gewünschte Richtung zu lenken.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil die Vereinbarkeit des ESM-Vertrags mit dem Unionsrecht bestätigt. Auch das gewählte Verfahren hat er gebilligt, das heißt den Abschluss des Vertrages als völkerrechtliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten. Als wirtschaftspolitische Maßnahme – die Währungspolitik war durch die Stabilisierungsmaßnahmen nur mittelbar betroffen – fällt die Errichtung des ESM in deren Zuständigkeit, während die Union in diesem Bereich auf Koordinierungsmaßnahmen beschränkt bleibt. Inhaltlich untersagt das Haftungsverbot des Art 125 AEUV es den Mitgliedstaaten nicht, einem anderen Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten haftbar bleibt, Finanzhilfen zu gewähren, wenn die daran geknüpften Auflagen geeignet sind, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen. Durch den ESM-Vertrag war das gewährleistet.

Die Schwierigkeiten der Finanzkrise, die nicht nur am Rande auf der unterschiedlichen Auslegung des europäischen Vertragsrechts beruhten, waren damit gelöst. Seit dieser Entscheidung wird die Rechtmäßigkeit der Rettungsschirme und des ESM nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt.⁷⁾ Die politische Diskussion konnte sich daher neuen Themen zuwenden.

Tatsächlich richtete sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in der Folge auf einen anderen finanzpolitischen Aspekt – das OMT-Programm⁸⁾ der Europäischen Zentralbank. Während sich bei der Beurteilung des ESM die Sichtweise des EuGH mit der des parallel tätig gewordenen Bundesverfassungsgerichts weitgehend deckte,⁹⁾ hat sich das Bundesverfassungsgericht in der Sache Gauweiler¹⁰⁾ für eine sehr umfassende richterliche Kontrolle der Entscheidungen der EZB im Rahmen des europäischen Rechts eingesetzt. Die Rechtssache Pringle bietet ein Beispiel dafür, wie weit der EuGH, wenn er einmal angerufen ist, zur Krisenbewältigung beitragen kann. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht angestrebte engmaschige gerichtliche Aufsicht in der Sache Gauweiler – es ist seine erste Vorlage an den EuGH – stellt sich die Frage nach den Grenzen des Rechts aus einer anderen Perspektive: Wieweit sollen höchste Gerichte den politischen oder behördlichen Prozess verrechtlichen und inwieweit müssen sie Ermessensspielräume offenlassen.

In ihrem OMT-Programm hat die EZB den künftigen Ankauf von Staatsanleihen der Mitgliedstaaten auf dem Sekundärmarkt vorgesehen, aber noch nicht beschlossen. Das von der EZB erklärte Ziel bestand darin, Zinsaufschläge auf Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten zu neutralisieren, die nach Auffassung der EZB auf einer irrationalen Furcht der Anleger vor einer Reversibilität des Euro beruhten und die Refinanzierung dieser Mitgliedstaaten belasteten.¹¹⁾ Bereits die Ankündigung dieses bis heute nicht umgesetzten Programms genügte, um die Finanzmärkte zu stabilisieren.¹²⁾ Gegen diese Maßnahme richteten sich eine Organklage und mehrere Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit des OMT-Programms mit dem Unionsrecht legte es die Sache dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vor. In der Begründung des Be-

6) Hierzu und zum Folgenden: *Everling*, aaO 93 f.

7) *Everling*, aaO 96.

8) Die Abkürzung OMT steht für „Outright Monetary Transactions“.

9) Von *Danwitz*, Der Gerichtshof in der Finanzkrise, in *Finanzmarktregulierung in der Krise* (2014) 1, 15 f; *Schwarz*, aaO 540.

10) EuGH 16. 6. 2015, C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400.

11) EuGH, *Gauweiler*, aaO Rz 72, 73; Bundesverfassungsgericht, Beschluss v 14. 1. 2014 (Az 2 BvR 2728/13 ua) Rz 70, 71 (BVerfG 134, 366).

12) *Mayer*, *Rebels without a cause? Zur OMT-Vorlage des Bundesverfassungsgerichts*, *EuR* 2014, 473, 477; *Everling*, aaO 99.

schluss machte es deutlich, dass nach seiner Auffassung das OMT-Programm das geld- und währungs politische Mandat der EZB überschreite und gegen das Verbot der Haushaltsfinanzierung verstoße.

Das Bundesverfassungsgericht wandte sich insbesondere gegen die von der EZB vorgebrachte Begründung ihrer Maßnahme, die irrationale Furcht der Anleger vor einer Reversibilität des Euro habe die Zinsaufschläge auf einzelne Staatsanleihen verursacht. Unter Verweis auf „die überzeugende Expertise der Bundesbank“¹³⁾ führte es aus, tatsächlich seien die Zinsaufschläge nur der Skepsis der Marktteilnehmer geschuldet, „dass einzelne Mitgliedstaaten eine hinreichende Haushaltsdisziplin einhalten könnten, um dauerhaft zahlungsfähig zu bleiben“, und daher Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit der nationalen Haushalte.¹⁴⁾ Tatsächlich stellte sich die mündliche Hauptverhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht in weiten Teilen als ein Tribunal über ökonomische Aspekte des OMT-Programms dar.¹⁵⁾

Der EuGH wertete diesen Gesichtspunkt bekanntlich anders. Bereits grundsätzlich stellt sich die Frage, warum die Expertise der Bundesbank mehr überzeugt als die zahlreicher anderer Wirtschaftswissenschaftler in aller Welt, die aber in der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts unterrepräsentiert waren.¹⁶⁾ Tatsächlich dürfte es *die* (eine) überzeugende wirtschaftswissenschaftliche Expertise gar nicht geben. Unter Ökonomen war – und ist – die Frage nach wie vor heftig umstritten.

Der EuGH hat in seinem Urteil diese Frage für die Ökonomen auch nicht gelöst.

Er hat einen anderen Weg gewählt und weil an dieser Stelle die unterschiedliche Herangehensweise der beiden Gerichte besonders deutlich wird, soll die entscheidende Stelle des Urteils hier wörtlich zitiert werden:¹⁷⁾

„In Anbetracht der dem Gerichtshof im vorliegenden Verfahren unterbreiteten Informationen ist nicht ersichtlich, dass diese Analyse [Anm: die Analyse der EZB] der Wirtschaftslage des Euro-Währungsgebiets [...] mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet wäre. Insoweit kann der vom vorlegenden Gericht angeführte Umstand, dass gegen diese mit einer Begründung versehene Analyse Einwände erhoben wurden, als solcher nicht genügen, um diese Beurteilung in Frage zu stellen, da vom ESZB¹⁸⁾ mit Rücksicht darauf, dass geldpolitische Fragen gewöhnlich umstritten sind und es über ein weites Ermessen verfügt, nicht mehr als der Einsatz seines wirtschaftlichen Sachverständs und der ihm zur Verfügung stehenden notwendigen technischen Mittel verlangt werden kann, um diese Analyse mit aller Sorgfalt und Genauigkeit durchzuführen.“

Der EuGH hat also davon abgesehen, die unter Ökonomen umstrittene Frage zu entscheiden und –

um einen im Sondervotum des Bundesverfassungsgerichtsurteils¹⁹⁾ verwendeten Begriff aufzugreifen – die *Herrschaft des Rechts* in der Weise auszudehnen, dass er den Handlungsrahmen der EZB für den Ankauf von Staatsanleihen so präzise definiert, wie vom Vorlagegericht gefordert. Der Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum der EZB, die nach Art 130 AEUV Unabhängigkeit genießt, bildet auch unter demokratischen Gesichtspunkten im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung eine weitere Grenze des Rechts – eine weitere Grenze des „durch Richter zu entscheidenden“.

Das ist im Übrigen ständige Rechtsprechung des EuGH. Auch in anderen Sachverhalten mit hoher ökonomischer oder technischer Komplexität, zum Beispiel Wettbewerbssachen, prüft der Gerichtshof die Beurteilung der Kommission nur auf Einhaltung der Verfahrensregeln, die richtige Wiedergabe der Tatsachen und die Frage, ob es zu augenscheinlichen Fehleinschätzungen oder offenkundigem Machtmissbrauch gekommen ist.²⁰⁾ Er ersetzt aber nicht die Beurteilung der Kommission durch seine eigene und er ist grundsätzlich²¹⁾ auch nicht berechtigt, der Kommission eine bestimmte Lösung vorzugeben.

Vergleichbare Maßstäbe gelten auch für den Ermessensspielraum des Gesetzgebers. In einer vor zwei Jahren verhandelten Rechtssache²²⁾ hatte der EuGH über eine Klage der Kommission zu entscheiden, mit der diese monierte, ihr seien vom europäischen Gesetzgeber mit der Verordnung Nr 528/2012²³⁾ über die Bereitstellung und Verwendung von Biozid-Produkten Befugnisse rein vollziehender Art nach Art 291 AEUV übertragen worden. In Anbetracht des besonderen Charakters der übertragenen Aufgaben hätten ihr aber Befugnisse quasi gesetzgeberischer Art nach Art 290 AEUV übertragen werden müssen. Der EuGH hat diese Klage abgewiesen und auch hier darauf hingewiesen, dass der Unionsgesetzgeber über ein Ermessen verfügt, wenn er entscheidet, der Kommission eine delegierte Befugnis nach Art 290 Abs 1 AEUV oder eine

13) BVerfG, aaO Rz 71.

14) BVerfG, aaO.

15) Mayer, aaO 477.

16) Classen, Alle Macht den Richtern? JM 2014, 345; Mayer, aaO, 478 mit weiteren Nachweisen.

17) EuGH, *Gauweiler*, aaO Rz 74, 75.

18) Das Europäische System der Zentralbanken.

19) Abweichend Meinung der Richterin *Lübbe-Wolff* zum Beschluss des Zweiten Senats v 14. 1. 2014 (BVerfG, aaO).

20) *Lenaerts/Maselis/Gutman*, EU Procedural Law, 7.180, 7.189, 7.193.

21) Es sei denn, es handelt sich um einen Fall der „Ermessensreduzierung auf Null“.

22) EuGH 18. 3. 2014, C-427/12, *Kommission/Parlament und Rat*, ECLI: EU:C:2014:170.

23) VO (EU) 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates v 22. 5. 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten (ABl L 167, 1).

Durchführungsbefugnis nach Art 291 Abs 2 AEUV zu übertragen. Die gerichtliche Kontrolle beschränkte sich daher auf offensichtliche Beurteilungsfehler, die hier nicht vorlagen.²⁴⁾

Der Beurteilungsspielraum, den der EuGH vor allem bei technischen und politischen Fragen den zuständigen Entscheidern lässt, wird vom EuGH allerdings dann enger definiert, wenn es um den Schutz der Bürgerrechte geht. Im Bereich dieser Kernaufgabe der rechtsprechenden Gewalt, dem Grundrechtsschutz, setzen die Grenzen des Rechts später ein.

Das hat sich auch im Zusammenhang mit der Bewältigung einer weiteren aktuellen Krise gezeigt: der Bedrohung durch den Terrorismus. Die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus nimmt mittlerweile vielfältige Formen an. Dazu zählen unter anderem Sicherheitsratsresolutionen der Vereinten Nationen zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus, Anti-Terrorismus-Konventionen der UN und deren Umsetzung sowie die Beteiligung an militärischen Aktionen im Rahmen einer Anti-IS-Allianz. Auf der Ebene der Europäischen Union werden die Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen per Verordnung umgesetzt. Zudem führt die EU eine eigene Liste mit Personen und Organisationen, die restriktiven Maßnahmen wie dem Einfrieren von Vermögen unterliegen. Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2005 zielt darauf ab, Terrorismus weltweit zu bekämpfen und dabei die Menschenrechte zu achten.

Dabei werden im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit regelmäßig grundrechtssensible Fragen aufgeworfen und Abwägungen zwischen Belangen der Sicherheit und der Freiheit erforderlich. Das gilt zum Beispiel auf dem Gebiet des Datenschutzes, auf dem die Gewichtung der Behörden zwischen den Freiheitsrechten der Bürger und der zur Terrorabwehr notwendigen Einschränkung dieser Rechte besonders deutlich sichtbar wird. Dem österreichischen Juristen Schrems ist es zu verdanken, dass der Gerichtshof zu diesen grundrechtsrelevanten Fragestellungen Position beziehen konnte.²⁵⁾

Der EuGH hat hier auf Vorlage des irischen High Court eine Entscheidung der Kommission für ungültig erklärt, mit der das Safe-Harbor-Abkommen zur Grundlage des transatlantischen Datenaustauschs gemacht wurde. Herr Schrems hatte sich im Anschluss an die Enthüllungen Edward Snowdens an die Datenschutzbehörden gewandt, weil nach seiner Auffassung in den USA kein ausreichender Schutz seiner persönlichen Daten gewährleistet war. Als Nutzer von Facebook wurden seine Daten von der irischen Tochtergesellschaft des amerikanischen Konzerns an US-Server übermittelt und waren dort dem Zugriff der amerikanischen Geheimdienste ausgesetzt.

Von den irischen Datenschutzbehörden wurde seine Beschwerde abgewiesen. Die Behörden hatten dabei aber keine nähere Überprüfung vorgenommen, sondern sich auf eine – vor den Enthüllungen von Herrn Snowden ergangene – Entscheidung der Kommission vom 26. Juli 2000 gestützt. In dieser Entscheidung hatte die Kommission festgestellt, dass die USA im Rahmen der Safe-Harbor-Regelung ein angemessenes Schutzniveau für die übermittelten Daten gewährleisten.

Diese Entscheidung der Kommission hat der EuGH für ungültig erklärt. Voraussetzung eines Datentransfers in die USA ist zwar nicht, dass dort ein identisches Schutzniveau gewährleistet ist wie in der EU. Es muss aber ein gleichwertiger Datenschutz gewährleistet sein.²⁶⁾ Der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens verlangt – das hat der EuGH bereits in seiner Entscheidung zur Ungültigkeit der Vorratsdatenrichtlinie deutlich gemacht, die unter anderem auf Vorlage des österreichischen Verfassungsgerichtshofs ergangen ist –, dass sich die Einschränkungen des Schutzes personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige beschränken.

Einen diesen Anforderungen genügenden Datenschutz hat das Safe-Harbor-Abkommen aber nicht garantiert. Es regelte nur ein System der Selbstzertifizierung freiwillig beteiligter privater Unternehmen. Eine Kontrolle durch die Behörden der Vereinigten Staaten war nicht gewährleistet. Die Entscheidung der Kommission hatte auch keine Feststellung dazu getroffen, ob es in den USA staatliche Regeln gibt, mit Hilfe derer Grundrechtseingriffe begrenzt werden. Die Kommission hatte im Gegenteil selbst erklärt, dass nach US-Recht im Zweifel der Datenschutz hinter der nationalen Sicherheit zurückstehen muss. Er steht also immer unter dem Vorbehalt eines Zugriffs der NSA, zum Beispiel durch das unter anderem zur Terrorabwehr lancierte Programm Prism.

Der EuGH hat daher festgestellt, dass eine Regelung, die es den Behörden gestattet, generell auf den Inhalt elektronischer Kommunikation zuzugreifen, den Wesensgehalt des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens verletzt.²⁷⁾ Schon aus diesem Grund waren die Abwägung, die die Kommission zwischen den betroffenen Grundrechten getroffen hatte, und ihre entsprechende Entscheidung vom 26. Juli 2000 für ungültig zu erklären. Anders als in der Sache Gauweiler bezog sich der EuGH bei dieser Bewertung nicht auf eine fachfremde technische Expertise, sondern konnte

24) EuGH, Kommission/Parlament und Rat, aaO Rz 40.

25) EuGH 6. 10. 2015, C-362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650.

26) EuGH, *Schrems*, aaO Rz 73 f, 96.

27) EuGH, *Schrems*, aaO Rz 92–94.

auf aussagekräftige rechtliche Maßstäbe²⁸⁾ zurückgreifen, die er selbst bereits entwickelt hatte. Seine Entscheidung ist die Fortsetzung einer Rechtsprechungslinie, mit der bereits ein weitgehender Datenschutzstandard gewährleistet wurde. Insoweit kann auf das „Recht auf Vergessen werden“ in der Sache Google Spain und die ebenfalls auf Vorlage auch österreichischer Gerichte ergangene Entscheidung in der Sache Digital Rights bzw. Kärntner Landesregierung verwiesen werden, mit der die Vorratsdatenrichtlinie gekippt wurde und auf der die Sache Schrems aufbaut. Alle diese Entscheidungen zeigen, dass die Bürgerrechte in der Rechtsprechung des EuGH einen starken Schutz genießen und der EuGH bei einer Verletzung von deren Wesensgehalt nicht zögert, weitreichende Entscheidungen zu treffen, deren Auswirkungen auch über die europäischen Außengrenzen hinausreichen können.

Ihren Beurteilungsspielraum hatte die Kommission im Übrigen nicht nur inhaltlich überschritten, sondern auch insoweit, als sie die Entscheidungsbefugnisse der nationalen Datenschutzbehörden in unzulässiger Weise beschränkte. Im Einzelfall müssen die nationalen Datenschutzbehörden in völliger Unabhängigkeit prüfen können, ob bei der Übermittlung der persönlichen Daten in ein Drittland die gesetzlichen Anforderungen gewahrt werden.²⁹⁾

Zusammenfassend zeigen die Reaktionen des EuGH auf die gegenwärtigen Krisen sowohl die Grenzen der justiziellen Einflussnahme auf, als auch die weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten der Justiz. Dabei wird im Umgang mit der Finanzkrise und der Bedrohung durch den Terrorismus – so unterschiedlich die Herausforderungen auch sind – ein gemeinsames Muster deutlich. Als erste Reaktion auf die Erkenntnis der Krisensituation entwerfen die politisch Verantwortlichen, häufig unter Zeitdruck, erste Lösungsmodelle. Über deren Berechtigung wird auch öffentlich weiter gestritten und die Modelle im Anschluss gegebenenfalls verfeinert. Erst mit zeitlicher Verzögerung wird der EuGH mit diesen Problemen befasst. Er kann nicht von sich aus tätig werden, sondern muss dazu von anderen Akteuren angerufen werden. Das entspricht seinem Wesen als Gericht.³⁰⁾

Das gleiche Muster zeigt sich im Übrigen auch bei der dritten aktuellen Krise, der Flüchtlingskrise. Als erste vorläufige Maßnahme zur Bewältigung dieser schwierigen Lage haben sich die EU-Innenminister im September vergangenen Jahres auf die Verteilung von zunächst 120.000 Flüchtlingen geeinigt. Der Beschluss des Rates vom 22. September 2015³¹⁾ erging mit großer Mehrheit, aber gegen die Stimmen von vier Mitgliedstaaten. Gegen den Beschluss haben die Slowakei und Ungarn Anfang Dezember beim EuGH Nichtigkeitsklagen eingereicht.³²⁾ Der EuGH wird also Gelegenheit haben, nach der Finanzkrise und

der Bedrohung durch den Terrorismus auch zur Flüchtlingskrise Position zu beziehen.

Ist der Gerichtshof einmal angerufen, dann kann er, wie in den dargestellten Fällen gezeigt, einen entscheidenden Beitrag zur Krisenbewältigung leisten. Häufig liegen den unterschiedlichen politischen Ansätzen rechtliche Streitfragen zugrunde. Durch die verbindliche Auslegung des Unionsrechts trägt der Gerichtshof in diesen Fällen zur Lösung der Probleme und zur Versachlichung der Debatte bei. Diese weitreichenden Einflussmöglichkeiten machen aber gleichzeitig eine weitere Grenze der Herrschaft des Rechts, eine weitere Grenze des Justiziablen deutlich. Die Einschätzungsspielräume der politisch Verantwortlichen setzen den richterlichen Kompetenzen Grenzen. Das gilt insbesondere dann, wenn die technische und wirtschaftliche Komplexität des Sachverhalts richterliche Zurückhaltung verlangt. Der EuGH kann den rechtlichen Rahmen setzen und so zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen. Nicht selten wird genau dieser Beitrag von der Politik gesucht, die sich in ihren weiteren Debatten von diesen rechtlichen Bewertungen leiten lässt. Innerhalb des vom EuGH gesetzten Rahmens bleibt der wesentliche Anteil der Konfliktlösung aber bei den politischen Akteuren, deren Aufgabe darin besteht, nach tragfähigen Kompromissen zu suchen.

28) Vgl die abweichende Meinung der Richterin *Lübbe-Wolff* zum Beschluss des Zweiten Senats v 14. 1. 2014 (BVerfG, aaO Rz 5 ff) in der sie Leitlinien zur Ermittlung der Grenzen des Justiziablen ermittelt, unter anderem: „Die Angewiesenheit richterlichen Entscheidens auf determinationskräftige rechtliche Maßstäbe, seien sie auch von der Rechtsprechung selbst entwickelt, nimmt mit dem Gewicht der zu treffenden Entscheidung tendenziell zu. [...] Je weitreichender, schwerwiegender und – rechtlich wie faktisch – irreversibler die möglichen Konsequenzen einer richterlichen Entscheidung, desto mehr richterliche Zurückhaltung ist aber angemessen [...]“

29) EuGH, *Schrems*, aaO Rz 99 ff. Die Befugnis, die Ungültigkeit eines Unionsrechtsaktes, wie der Entscheidung der Kommission, festzustellen, bleibt aber beim EuGH.

30) *Everling*, aaO 100.

31) Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates v 22. 9. 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (ABl L 248, 80).

32) EuGH, C-643/15, *Slowakei/Rat*, und EuGH, C-647/15, *Ungarn/Rat*. Eine weitere, am 23. 12. 2015 beim Gerichtshof eingegangene Rechtssache betrifft einen pakistanischen Staatsangehörigen, der über Serbien nach Ungarn eingereist ist. Die ungarischen Behörden beabsichtigen seine Abschiebung nach Serbien, das sie als sicheres Drittland einstufen (C-695/15-PPU).