

Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Prof. Dr. Matthias Pechstein

Zur Honeywell-Entscheidung des BVerfG vom 6.7.2010 (- 2 BvR 2661/06-) Einschränkung der verfassungsgericht- lichen Prüfung von EU-Recht

I. Mit der Honeywell-Entscheidung hat das BVerfG seine von ihm seit Jahrzehnten beanspruchte Kontrollkompetenz gegenüber dem EU-Recht deutlich eingeschränkt und damit sein Verhältnis zum EuGH entspannt. Zugleich hat die Entscheidung die Sorge geweckt, das BVerfG könnte damit seinen zur Sicherung verfassungsrechtlicher Grundparameter entwickelten Kontrollanspruch zu einer bloßen rhetorischen Fassade herabgestuft haben.

II. Gegenstand des Beschlusses war ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG), mit welchem dieses die umstrittene Mangold-Entscheidung des EuGH* auf einen gemäß § 14 Abs. 3 Satz 4 TzBfG sachgrundlos befristeten Arbeitsvertrag der

Firma Honeywell mit einem ihrer über 52jährigen Mitarbeiter angewandt hatte. In der Mangold-Entscheidung hatte der EuGH ein primärrechtliches Verbot der Altersdiskriminierung als allgemeinen Rechtsgrundsatz mit Grundrechtscharakter statuiert, obwohl ein entsprechendes Verbot zu diesem Zeitpunkt nur in zwei der damals 15 mitgliedstaatlichen Verfassungen anerkannt war. Gleichwohl enthielt die – jedoch erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich gewordene – Grundrechte-Charta der EU bereits ein entsprechendes Verbot. Gegen diese EuGH-Entscheidung waren seitens der Rechtswissenschaft erhebliche Vorwürfe erhoben worden. Der EuGH habe mit diesem Urteil seine Kompetenzen überschritten, es stelle einen „ausbrechenden Rechtsakt“ im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG dar, sei also von Art. 23 GG und den Zustimmungsgesetzen zu den EU-/EG-Gründungsverträgen nicht mehr gedeckt und daher als ultra vires-Akt für Deutschland unverbindlich. Das BAG sah keine Veranlassung, den EuGH mit dieser Frage erneut zu befassen – wozu

* Rs. C-144/04, Slg. 2005, S. I-9981.

aufgrund der zeitlichen Konstellation des Falles evtl. Veranlassung bestanden hätte. Das BVerfG bekam somit im Wege der Urteilsverfassungsbeschwerde die Gelegenheit, zu der Mangold-Rechtsprechung der EuGH Stellung zu nehmen. Nachdem das höchste deutsche Gericht erst im Jahr 2009 in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon[†] seine ständige Rechtsprechung zur ultra vires-Kontrolle von EU-Rechtsakten und zur Identitätskontrolle der deutschen Verfassung noch einmal ausdrücklich betont hatte, wurde vielfach erwartet, dass das Gericht nunmehr den Ankündigungen Taten folgen lassen würde und die Mangold-Entscheidung (und ihre Anwendung durch das BAG) aus verfassungsrechtlichen Gründen verwerfen würde. Hierzu ist es nicht gekommen.

III. Das BVerfG hat vielmehr in der Honeywell-Entscheidung seinen bisher formulierten Kontrollanspruch zurückgenommen. Unter Übernahme eines Topos des EuGH aus dem Bereich der EU-Amtshaftung formuliert das BVerfG, dass es eine ultra vires-Kontrolle nur noch ausüben würde,

„wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeut-

samen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten führt.“

Bei der Mangold-Entscheidung sei dies nicht der Fall. Gleichzeitig erkennt das BVerfG ausdrücklich an, dass es vor der Annahme eines ultra vires-Aktes den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens mit der Frage befassen müsse. Außerdem billigt es dem EuGH – trotz der wiederholten Betonung des Prinzips der Einzelermächtigung – einen „Anspruch auf Fehlertoleranz“ zu und hebt hervor, dass es die ultra vires-Kontrolle europarechtsfreundlich und zurückhaltend ausüben müsse. Insoweit weist das Gericht auch darauf hin, dass es die unionseigenen Methoden der Rechtsfindung zu respektieren habe.

III. Die wesentlichen Kritikpunkte an dieser Entscheidung hat bereits das Sondervotum des Richters *Landau* angeführt. Mit der Reduktion der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf „hinreichend qualifizierte“ Kompetenzverstöße werde zum einen das Erfordernis einer durchgängigen demokratischen Kontrolle durchbrochen. Zum anderen gingen

„spezifische Gefahren für die Wahrung der Kompetenzen und damit der demokratischen Legitimation im Fall der Europäischen Union weniger von schwerwiegenden – und als solchen erkennbaren – Kom-

[†] BVerfGE 123, 267.

petenzanmaßungen im Einzelfall als von schleichenden Entwicklungen aus(...)“

„Ob sich im Rahmen solcher Entwicklungen (...) jemals ein Einzelfall einer Kompetenzüberschreitung ausmachen lässt, der die von der Senatsmehrheit geforderte Schwere aufweist und daher den Gegenmechanismus der Ultra-vires-Kontrolle auslöst, erscheint sehr fraglich – zumal die Eignung eines Einzelakts, strukturelle Verschiebungen im Kompetenzgefüge herbeizuführen, sich vielfach erst im Nachhinein wirklich wird beurteilen lassen.“

Der frühere Verfassungsrichter *Grimm* hat diese Kritik in einem FAZ-Beitrag[‡] unterstützt und ergänzend ausgeführt:

„Strukturverschiebungen sind die Folge einer Kumulation von Einzelfällen. Das Kumulat selbst steht aber niemals zur Entscheidung eines Gerichts.“

Im Übrigen sei die Korrektur von primärrechtsbasierten EuGH-Entscheidungen durch Änderungen des Primärrechts aufgrund des insoweit geltenden Einstimmigkeitsprinzips faktisch ausgeschlossen. Wie *Willemsen* und *Sagan* zu Recht anmerken[§], dürften Kompetenzkonflikte auf der Grundlage von Grundrechtsfragen künftig überdies wohl der Vergangenheit angehören,

da die nunmehr rechtsverbindliche Grundrechte-Charta mit ihren breiten Gewährleistungen den Rückgriff auf ungeschriebene Rechtsgrundsätze weitestgehend entbehrlich machen wird. Insbesondere die darin enthaltenen sozialen Grundrechte dürften für die Anwendbarkeit deutscher Gesetze in der Zukunft bedrohlich werden.

IV. Die angeführten Kritikpunkte wiegen schwer. Gleichwohl ist dem BVerfG zunächst hinsichtlich der Beurteilung der Mangold-Entscheidung Recht zu geben. Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass über Jahrzehnte hin die Sorge vor einem unzureichenden Grundrechtsschutz durch den EuGH nicht nur die Rechtsprechung des BVerfG, sondern auch weitgehend die rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen durchzog. Die Kritik an der Mangold-Entscheidung nahm nunmehr jedoch Anstoß an einem zu intensiven Grundrechtsschutz durch den EuGH – die Fronten hatten sich abrupt verkehrt. Obwohl die Rechtsfindung des EuGH, zumindest seine Begründung, in der Mangold-Entscheidung fragwürdig war, hätte eine verfassungsgerichtliche Beanstandung eines europarechtlichen „Zuviel“ an Grundrechtsschutz doch seltsam ausgesehen. Hinzu kommt, dass das Verbot der Altersdiskriminierung mit dem Inkrafttreten der Grundrechte-Charta nunmehr geschriebenes Primärrecht (Art. 21 GrCH)

[‡] Grimm, Die große Karlsruher Verschiebung, FAZ vom 9.9.2010, S. 8.

[§] FAZ, Willemsen und Sagan, Auf deutsche Gesetze ist kein Verlass mehr, FAZ vom 1.9.2010, S. 21; dort auch interessante Ausführungen zu der Vertrauensschutzproblematik.

darstellt. Zwar war dies weder zum Zeitpunkt des Abschlusses des Arbeitsvertrages noch zu dem der Verkündung des BAG-Urteils der Fall. Gleichwohl hatten die Staats- und Regierungschefs mit der Proklamation der Grundrechte-Charta im Dezember 2007 insoweit einen grundrechtlichen Konsens der EU-Mitgliedstaaten behauptet – ein EU-weites Verbot der Altersdiskriminierung lag mithin in gewisser Weise in der Luft.

Aber auch im Grundsätzlichen ist dem BVerfG Recht zu geben. Mit der Neufassung seines Kontrollanspruchs und der Betonung, vor einer ultra vires-Kontrolle den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren befassen zu müssen, hat das Gericht die verfassungsrechtliche Front gegenüber dem Unionsrecht weitgehend befriedet, ohne sich völlig aus ihrer Kontrolle zu verabschieden. Letztlich liegt es in der Beurteilungskompetenz des BVerfG, wann es einen „hinreichend qualifizierten“ Verstoß annehmen möchte. Auf diese Weise bleibt das verfassungsrechtliche Damoklesschwert über Akten der EU weiterhin aufgehängt, das Gericht muss sich aber nicht mit eher nachrangigen EU-rechtlichen Problemen befassen. Überdies hat das BVerfG auch bislang – trotz des bis zur Honeywell-Entscheidung strengeren Prüfungsmaßstabs – keinen EU-Rechtsakt für unanwendbar erklärt.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de

<http://www.fireu.de>