
Die „Åkerberg Fransson“-Entscheidung des EuGH – „Ne bis in idem“ als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU?

Oskar Josef Gstrein und Sebastian Zeitzmann*

Inhalt

A.	Einleitung	240
B.	Der Grundsatz des „ne bis in idem“ in der Rechtsprechung des EuGH	242
	I. Rechtsprechungsentwicklung bis „Åkerberg Fransson“	242
	1. „Mantello“	243
	2. „Beneo-Orafi“ und „Bonda“	245
	II. Linie der bisherigen Rechtsprechung und Schlussfolgerung	246
C.	Das Urteil „Åkerberg Fransson“ des EuGH	247
	I. Zum Sachverhalt	247
	II. Kernaussagen des Gerichtshofs	248
	1. Zuständigkeit des Gerichtshofs – zum Anwendungsbereich der Grundrechtecharta	248
	2. Zum Grundsatz des „ne bis in idem“	251
	III. Dogmatische Einordnung und Rezeption des Urteils	254
D.	Fazit	257

* Mag. iur. Mag. phil. Oskar Josef Gstrein LL.M. und Dipl.-Jur. Sebastian Zeitzmann LL.M. sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht (Prof. Dr. Thomas Giegerich) und Lehrbeauftragte für Europarecht und Europäische Integration am Europa-Institut der Universität des Saarlandes.

A. Einleitung

Bereits im antiken Rom galt die juristische Maxime des *bis de eadem re ne sit actio*.¹ Wer der Begründer des Verbots der Doppelbestrafung ist, lässt sich aus heutiger Sicht zwar nicht mehr eindeutig feststellen.² Unbestritten ist hingegen die weite Verbreitung und Relevanz dieses elementaren Rechtsprinzips, welches erstmals über das *Fifth Amendment* der Verfassung der Vereinigten Staaten Eingang in eine nationale Verfassung gefunden hat.³ Angesichts der Aufnahme in multilaterale Verträge wie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen vom 23. März 1976⁴ kann man heute von einer globalen Verbreitung und Akzeptanz sprechen. Der Grundsatz des *ne bis in idem* gehört heute „in rechtsstaatlich verfassten Staaten zum Kernbestand rechtsstaatlicher Strafverfahrensprinzipien.“⁵

Im regionalen bzw. europäischen Kontext ist das Prinzip ebenfalls omnipräsent. Während in der Bundesrepublik Deutschland eine entsprechende verfassungsrechtliche Regelung in Art. 103 Abs. 3 GG zu finden ist, genießt das Verbot der Doppelbestrafung beispielsweise in Österreich über seine Verankerung in Art. 4 des 7. Protokolls zur EMRK auch im Rahmen einer unmittelbar anwendbaren und (im weiteren Sinne) europarechtlichen Vereinbarung Verfassungsrang.⁶

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 ist das „ne bis in idem“-Prinzip auch auf Ebene der Europäischen Union in deren Grundrechtcharta (GRCh) rechtsverbindlich kodifiziert. Dieser relativ neue Rahmen sorgte auch jüngst für ein unerwartetes Wiederaufleben der Diskussion über die Dimension dieser an und für sich bestens bekannten Rechtsfigur auf höchster institutioneller und akademischer Ebene.⁷ Die Ereignisse im Rahmen dieser Diskussion lassen sogar vermuten, dass ein derart bekannter Rechtsgrundsatz überraschenderweise zur Triebfeder der europäischen Integration im einundzwanzigsten Jahrhundert werden könnte.

Dabei ist die Auseinandersetzung des EU-Rechts mit der „ne bis in idem“-Regel keineswegs neu. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich in seiner Geschichte bisher mehrfach mit dem Bedeutungsgehalt und der Auslegung des Grundsatzes,

¹ „Zweimal in einer Sache sei keine Klage.“

² Verschiedentlich wird der Grundsatz in der Literatur dem griechischen Redner und Staatsmann Demosthenes (384–322 v. Chr.) zugeschrieben. Dies gilt aber als historisch nicht abgesichert.

³ Geiß, Ne bis in idem, Max Planck Encyclopedia of International Law, Fn. 1.

⁴ Art. 14 Abs. 7.

⁵ Radtke/Buwal, Transnationaler Strafklageverbrauch in den sog. Schengen-Staaten?, EuGRZ 2000, S. 421 m.w.N.

⁶ Die EMRK und ihre durch Österreich ratifizierten Protokolle haben dort Verfassungsrang, vgl. öBGBl. Nr. 59/1964.

⁷ Vgl. dazu Weiß, Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon, EuZW 2013, S. 287.

welcher nunmehr in Art. 50 GRCh kodifiziert ist, befasst, zuletzt in dem Urteil der Rechtssache *Åklagare/Hans Åkerberg Fransson* vom 26. Februar 2013.

Bekanntermaßen gilt für ein Verfahren, über das der Gerichtshof als Große Kammer befindet, dass die behandelte Materie außerordentlich schwerwiegende Fragen in der Unionsrechtsordnung aufwirft. Für das Urteil *Åkerberg Fransson* gilt darüber hinaus, dass man keine prophetischen Gaben haben, um festzuhalten, dass es als Grundsatzurteil in den Jahresrückblicken zur EuGH-Rechtsprechung Einzug halten und auf einige Zeit Gegenstand höchst kontroverser Debatten wissenschaftlicher wie praktischer Natur sein wird.⁸ Dies hat nach Meinung der Verfasser weniger mit den Urteilsinhalten zum Doppelbestrafungsverbot als vielmehr mit den grundlegenden Kernaussagen zum Anwendungsbereich der Grundrechtecharta zu tun, welcher durch das Urteil eine „Präzisierung“⁹ erfahren hat: Die „Auslegung“ des „ne bis in idem“-Grundsatzes, von welcher der EuGH in seiner Pressemitteilung zum Urteil etwas irreführend spricht, stellt nämlich lediglich eine konsequente Bestätigung und Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung zur Materie dar. Die Sprengkraft des Urteils liegt vielmehr in seinen „präzisierenden“ Aussagen zur Anwendbarkeit der in der Grundrechtecharta enthaltenen Rechte in den Mitgliedstaaten, welche angesichts der Formulierung der recht allgemein gehaltenen Vorlagefragen durch das schwedische Gericht in dieser Klarheit und Deutlichkeit nicht zwingend erforderlich waren. Auf den ersten Blick scheint der Gerichtshof im Rahmen dieses Urteils seine ihm immer wieder zugeschriebene Rolle als „Motor der Integration“ auf den Grundrechtsbereich zu erstrecken, in welchem er sich bisher hinsichtlich seines Begründungsstils, der Prüfungsintensität und in Rücksichtnahme auf andere Kettätigkeitsbereiche zurückgehalten hatte.¹⁰ Dies muss umso mehr gelten, als am Tag der Verkündung des Urteils *Åkerberg Fransson* die Große Kammer auch in der Rechtssache *Stefano Melloni/Ministerio Fiscal*¹¹ urteilte. Dieses Urteil hatte zwar nicht

⁸ Quantität und Qualität erster Rezeption des Urteils in der Presse – Cremer, Europa-Richter messen auch nationales Recht an EU-Grundrechten, FAZ v. 6.3.2013, S. 19 – und den neuen Medien – u.a. Thym, Von Karlsruhe nach Bückeburg – auf dem Weg zur europäischen Grundrechtsgemeinschaft, Verfassungsblog v. 28.2.2013 – sprechen bereits jetzt Bände.

⁹ So EuGH-Pressemitteilung Nr. 19/13 v. 26.2.2013.

¹⁰ Vgl. Weiß, (Fn. 7), S. 287.

¹¹ Ausgangspunkt für dieses Verfahren vor dem EuGH war ein Vorlagebeschluss des spanischen Tribunal Constitucional v. 28.7.2011. *Melloni* wurde von den italienischen Behörden (Tribunale di Ferrara) mittels Europäischem Haftbefehl gesucht. Die Auslieferung des in Spanien befindlichen Beschuldigten wurde letztlich in dessen Abwesenheit beschlossen, wogegen der italienische Staatsbürger Rechtsmittel erhob. Vom EuGH zu klären war somit die Auslegung von Art. 4a Abs. 1 Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates v. 13.6.2002, sowie insb. auch die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 53 GRCh. Die Anwendbarkeit war vor allem deswegen fraglich, weil das Schutzniveau in Bezug auf eine Verurteilung in Abwesenheit in dem durch den Rahmenbeschluss zur Überstellung verpflichteten Spanien höher war als in Italien; vgl. EU-Grundrechte: Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nach Abwesenheitsurteil, EuZW 2013, S. 305 ff; EuGH-Pressemitteilung Nr. 17/13 v. 26.2.2013.

Art. 50 GRCh, sondern den Europäischen Haftbefehl zum Inhalt. Mit seinen Kernaussagen zur Grundrechtecharta, vor allem zu deren Schutzniveau, bildet es allerdings ein faszinierendes Urteilsdoppel mit *Åkerberg Fransson*.

B. Der Grundsatz des „ne bis in idem“ in der Rechtsprechung des EuGH

I. Rechtsprechungsentwicklung bis „Åkerberg Fransson“

Erstmals spielte der Grundsatz *ne bis in idem* in den verbundenen Rechtssachen 18/65 und 35/65, *Gutmann*,¹² eine – obgleich untergeordnete und auf die interne Verwaltung der Europäischen Atomgemeinschaft beschränkte – Rolle. Eine gewisse, freilich vergleichsweise limitierte, Relevanz, erwuchs dem Grundsatz seit den späten 1990er Jahren im Rahmen der Wettbewerbspolitik der Union.¹³ Das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam¹⁴ verlieh dem Gerichtshof Rechtsprechungskompetenz hinsichtlich des durch den Vertrag vergemeinschafteten Schengen *aquis* und des darin in Art. 54 SDÜ¹⁵ enthaltenen *ne bis in idem*. Dies resultierte in einer Reihe von Urteilen.¹⁶ Mit Verkündung der Grundrechtecharta auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 – damals noch als rechtlich unverbindliche Rechtserkenntnisquelle – und ihrem Inkrafttreten neun Jahre später hat der Einfluss des nunmehr eindeutig als EU-Grundrecht kodifizierten *ne bis in idem* in der Luxemburger Rechtsprechung über die aufgeführten Materien hinaus etwas an Momentum gewonnen.¹⁷

¹² EuGH, verb. Rs. 18/65 und 35/65, *Gutmann/Kommission der EAG*, Slg. 1966, 154.

¹³ Erstmals mit EuGH, verb. Rs. 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, *Limburgse Vinyl Maatschappij u.a./Kommission*, Slg. 2002, I-8375. Vgl. etwa *Soltész/Marquier*, Hält „doppelt bestraft“ wirklich besser? – Der *ne bis in idem*-Grundsatz im Europäischen Netzwerk der Kartellbehörden, EuZW 2006, S. 102 ff.

¹⁴ Zum 1.1.1999. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Schengen *aquis* vergemeinschaftet und der EuGH erhielt mit Inkrafttreten Rechtsprechungskompetenz in Bezug auf die Schengen-Übereinkommen.

¹⁵ Schengener Durchführungsübereinkommen, dazu auch *Radtke/Busch*, (Fn. 5).

¹⁶ Beginnend mit EuGH, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, *Gözütok und Brigge*, Slg. 2003, I-1345; weiterhin EuGH, Rs. C-469/03, *Miraglia*, Slg. 2005, I-2009; EuGH, Rs. C-436/04, *Van Esbroeck*, Slg. 2006, I-2333; EuGH, Rs. C-467/04, *Gasparini u.a.*, Slg. 2006, I-9199; EuGH, Rs. C-150/05, *van Straaten*, Slg. 2006, I-9327; EuGH, Rs. C-288/05, *Kretzinger*, Slg. 2007, I-6441; EuGH, Rs. C-367/05, *Kraaijenbrink*, Slg. 2007, I-6619; EuGH, Rs. C-297/07, *Bourquin*, Slg. 2008, I-9425 sowie EuGH, Rs. C-491/07, *Turanský*, Slg. 2008, I-11039.

¹⁷ Allein seit 2008 hat der Gerichtshof 16 seiner insgesamt 49 den Grundsatz des Doppelstrafungsverbots in irgendeiner Weise adressierenden Urteile sowie Beschlüsse gefällt. Die Anzahl von Entscheidungen des Gerichts ist etwa gleich groß, wobei zu bedenken ist, dass das Gericht erst seit 1989 besteht. Ein Großteil der Rechtssachen vor dem Gericht hat seinen Ursprung in der Wettbewerbspolitik. Die Zahlen ergeben sich aus eigener Recherche auf www.curia.eu.

Dass die absolute Anzahl der den Grundsatz auslegenden Urteile angesichts seiner überragenden Bedeutung recht gering geblieben ist, mag mit der – zumindest bis zum hier besprochenen Urteil – vorwiegenden Ansicht zu begründen sein, dass „die Antwort auf die Problematik, die die Gewährleistung des Verbots der Doppelbestrafung hervorruft, nicht im Unionsrecht zu suchen ist und dass der Gerichtshof nicht um eine Antwort ersucht werden kann“, weshalb die Diskussion über Inhalt und Tragweite des Grundsatzes im Unionsrecht „häufig übergegangen worden und dadurch verarmt“ sei.¹⁸ Von herausgehobener Bedeutung innerhalb der übersichtlichen Judikatur zum Thema sind vor allen die Entscheidungen in den Rechtssachen *Gaetano Mantello*,¹⁹ *Bureau d'intervention et de restitution belge/Benoo-Oraffi* sowie *Łukasz Marcin Bonda*.²⁰ Letztgenannte gehen im Unterschied zu einem Großteil der einschlägigen Entscheidungen seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam über Fragestellungen im Rahmen der oben angeführten Materien sowie Mehrebenenfälle mit Drittstaaten²¹ hinaus. Sie basieren vielmehr auf Fällen vermeintlicher Doppelbestrafungen in Mitgliedstaaten, welche aus Anwendung und Durchführung des Unionsrechts resultierten. Die Rechtssache *Mantello* wiederum hatte ihre Basis im Europäischen Haftbefehl²² und damit in der früheren Dritten Säule der EU.

1. „Mantello“

Diese auf Ersuchen des Oberlandesgerichts Stuttgart am 16. November 2010 ergangene Entscheidung der Großen Kammer im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens²³ behandelt einen Sachverhalt, welcher zum Teil in Italien und Deutschland spielt. Der italienische Staatsbürger *Gaetano Mantello* wurde in der Stadt Vittoria in den Jahren 2004 und 2005 von der italienischen Polizei überwacht. Im Rahmen der Ermittlungstätigkeit wurde festgestellt, dass *Mantello* Mitglied einer kriminellen Vereinigung war und die Rolle eines Kuriers und Mittelmanns einnahm. Es kam zum Vollzug mehrerer strafbarer Handlungen. Als *Mantello* schließlich im

¹⁸ So bezugnehmend auf die Kommission und mehrere Mitgliedstaaten Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Nr. 22. Beispiele für Rechtssachen, in deren Rahmen Verfahrensparteien das *ne bis in idem* bemühten, ohne dass sich der Gerichtshof auch nur im Ansatz damit befasst hätte, sind aus der jüngeren Rspr. EuGH, Rs. C-375/09, *Tele2 Polska*, Slg. 2011, I-3055; sowie EuGH, Rs. C-441/11 P, *Kommission/Verhuizingen Coppens*, noch nicht in amt. Slg. veröffentlicht.

¹⁹ EuGH, Rs. C-261/09, *Mantello*, Slg. 2010, I-11477.

²⁰ EuGH, Rs. C-150/10 *Benoo-Oraffi*, Slg. 2011; EuGH, Rs. C-489/10, *Bonda*, Slg. 2012.

²¹ Doppelte Sanktionen wegen Verstoßes gegen EU-Wettbewerbsrecht sowie nationale Wettbewerbsregeln eines Drittstaates durch identischen Sachverhalt, EuGH, Rs. C-328/05 P, *SGL Carbon/Kommission*; doppelte Sanktion bei Wettbewerbsverstoß im Gebiet eines Mitgliedstaats, welcher vor EU-Beitritt dieses Staates begonnen hatte und im Folgenden andauerte, EuGH, Rs. C-17/10, *Toshiba Corporation u.a.*

²² Rahmenbeschluss 2002/584/JI.

²³ Vgl. EuGH, Rs. C-261/09, *Mantello*, Slg. 2010, I-11477, Rdnr. 24 ff.

Spätsommer 2005 eine Reise von Sizilien nach Esslingen in Deutschland und anschließend wieder zurück unternahm, wurde er verhaftet. Man hatte 150 Gramm Kokain am 13. September 2005 auf dem Bahnhof in Catania sichergestellt, welches für den Weiterverkauf bestimmt war.²⁴ Es kam zu einer Verurteilung von *Mantello* durch die italienische Justiz. Die Anklage in diesem ersten Verfahren umfasste jedoch nur den unerlaubten Besitz der Drogen – seine Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung war nicht gegenständlich. Im Jahr 2008 versuchten die italienischen Behörden schließlich ein neuerliches Verfahren einzuleiten, in welchem *Mantello* nun auch für seine Tätigkeiten im Rahmen der kriminellen Vereinigung zur Rechenschaft gezogen werden sollte. Bis zu diesem Zeitpunkt verzichtete die italienische Polizei aus ermittlungstaktischen Gründen auf eine Verfolgung. Da sich der Aufenthaltsort Mantellos in der Zwischenzeit aber geändert hatte und dieser nun in Deutschland lebte, konnte eine Fahndung nur mittels dem Europäischen Haftbefehl erfolgen, wie er im Rahmenbeschluss des Rates 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Allerdings hatte das deutsche Gericht Bedenken in Bezug auf eine Überstellung Mantellos an die italienischen Behörden, da Art. 3 Ziffer 2 des soeben angeführten Rechtsaktes den Rechtsgrundsatz *ne bis in idem* als Versagungsgrund für eine Auslieferung anführt. Fraglich war also, inwiefern im zweiten durchzuführenden Verfahren in Italien eine Straftat behandelt werden sollte, für die *Mantello* bereits verurteilt worden war.

In seiner Entscheidung stellte der Gerichtshof schließlich fest, dass eine unionsautonome Auslegung des Rechtsprinzips bei der Bewertung des Sachverhalts zur Anwendung kommen müsse,²⁵ welche im Falle des Europäischen Haftbefehls deckungsgleich mit jener des Art. 54 SDÜ sei.²⁶ Im konkreten Fall hatte der EuGH keine Einwände gegen die Eröffnung eines neuerlichen Verfahrens, da die Straftat nach seiner Auffassung noch nicht in einem endgültigen Urteil erledigt worden war.²⁷ Schließlich stellte der Gerichtshof fest, dass die Behörden beim Vollzug der Auslieferung grundsätzlich den anderen Behörden im Rahmen der Unionsrechtsordnung vertrauen sollten, was einer Stärkung der Behörden des Ausstellungslandes gleichkommt. Dennoch kann das Gericht des Vollzugslandes eine Überstellung der betreffenden Person bei offensichtlichem Vorliegen von im Basisrechtsakt angeführten Gründen die Kooperation versagen. Diese grundsätzlichen Feststellungen lassen sich im Übrigen auch im bereits erwähnten Urteil *Melloni* vom Februar 2013 finden,²⁸ dessen Sachverhalt ebenfalls vor dem rechtlichen Hintergrund des Europäischen Haftbefehls bewertet wird.

²⁴ Schlussanträge GA *Bot* zu EuGH, Rs. C-261/09, *Mantello*, Slg. 2010, I-11477, Nr. 62.

²⁵ EuGH, Rs. C-261/09, *Mantello*, Slg. 2010, I-11477, Rdnr. 32 ff.; der Gerichtshof folgt hier der von GA *Bot* vorgegebenen Linie.

²⁶ Ibid., Rdnr. 39 f.

²⁷ Ibid., Rn. 51.

²⁸ EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, Slg. 2013, Rdnrs. 37, 63.

2. „Beneo-Orafi“ und „Bonda“

Gemein ist den beiden Rechtsachen *Beneo-Orafi* und *Bonda* ihre Verankerung in der EU-Landwirtschaftspolitik. In *Beneo-Orafi* ging es um die Gewährung einer Beihilfe an das gleichnamige belgische Unternehmen, welche allerdings an die Erfüllung bestimmter Verpflichtungen durch den Beihilfeempfänger gekoppelt war. Als die *Beneo-Orafi SA* diesen Verpflichtungen nicht nachkam, wurde einerseits die fragliche Beihilfe zurückgefordert und eine Geldbuße verhängt, andererseits die Zahlung einer zusätzlichen Summe in Form eines Überschussbetrags verhängt. Die Sanktionen hatten ihre Rechtsgrundlage im Sekundärrecht.²⁹ Das vorlegende Gericht bat den EuGH unter anderem um Antwort auf die Frage, inwieweit eine derartige Kumulation von Sanktionen mit dem Grundsatz des *ne bis in idem* zulässig sei. Die Vierte Kammer bejahte eine entsprechende Zulässigkeit. Recht trocken stellte sie fest, dass eine Rückforderung der Beihilfe und eine Verpflichtung zur Zahlung eines Überschussbetrages aufgrund entsprechenden sekundärrechtlichen Ausschlusses bereits keine Sanktionen darstellten und der Grundsatz *ne bis in idem* somit in diesen Fällen nicht anwendbar wäre.³⁰ Das zusätzliche Verhängen einer Geldbuße führe demnach zwar zu kulminierten Maßnahmen, nicht jedoch Sanktionen. Das Urteil macht deutlich, dass Maßnahmen nicht zwingend Sanktionscharakter besitzen und somit trotz einer (hier wirtschaftlichen) Mehrfachbelastung bereits keine dem Grundsatz des *ne bis in idem* möglicherweise entgegenstehende Doppelbestrafung begründen.

Etwas anders gelagert war der Sachverhalt in *Bonda*. Dieser polnische Landwirt beantragte die Gewährung einer einheitlichen Flächenzahlung für seinen bewirtschafteten landwirtschaftlichen Grund, gab dessen Fläche aber als deutlich größer an, als sie tatsächlich war. Der Schwindel flog unmittelbar auf, und neben der Ablehnung seines Antrags wurde *Bonda* mit einer Sanktion in Gestalt des nahezu vollständigen Verlusts seiner Ansprüche³¹ auf entsprechende Flächenzahlung für die drei Folgejahre belegt. Daneben wurde er aufgrund derselben unrichtigen Angabe wegen Subventionsbetrugs nach dem polnischen Strafgesetzbuch verurteilt. Das Strafmaß lag bei einer achtmonatigen, auf zwei Jahre zur Bewährung ausgesetzten, Freiheitsstrafe und einer Gesamtgeldstrafe in Höhe von 1600 PLN.³² Das mit der Berufung *Bondas* im polnischen Verfahren befasste Instanzgericht wollte vom EuGH wissen, ob nicht bereits die dem Strafverfahren vorgehenden Sanktionen solche strafrechtlichen Charakters seien, welche jedes weitere Strafverfahren ausschließen würden. Unter Bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs verneinte die Große Kammer dies.³³

²⁹ Wiedereinziehung der Beihilfe und Geldbuße: Art. 26, 27 VO (EG) Nr. 968/2006; Erhebung des Überschussbetrags: Art. 4 VO (EG) Nr. 967/2006.

³⁰ EuGH, verb. Rs. C-150/10, *Beneo-Orafi*, Slg. 2011, Rdnr. 70 f. unter Verweis auf Art. 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 2988/95 sowie Art. 15 VO (EG) Nr. 318/2006.

³¹ Die Anspruchsminderung errechnete sich aus der der Höhe der Differenz zwischen tatsächlicher und angegebener Fläche, deren Größenverhältnis bei nahezu 1:2 lagen.

³² Etwa 400 Euro.

³³ EuGH, Rs. C-489/10, *Bonda*, Slg. 2012, Rdnr. 28 ff. m.w.N.

Die Maßnahmen stellten „eine spezifische Handhabe für die Verwaltung dar, [...] [welche] dazu dient, die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel der Union sicherzustellen“.³⁴ Es handele sich um spezifisch verwaltungsrechtliche Sanktionen, welche aufgrund ihres eigenen Zwecks durchaus „unabhängig von etwaigen strafrechtlichen Sanktionen angewendet werden können, wenn und soweit sie diesen nicht gleichgestellt werden können“.³⁵ Die Große Kammer untermauerte diese Kernaussagen unter Rückgriff auf ständige EGMR-Rechtsprechung und der darin aufgestellten drei-Kriterien-Formel: Demnach ergebe sich die verwaltungsrechtliche Natur einer Maßnahme aus der rechtlichen Einordnung einer Zu widerhandlung im innerstaatlichen Recht, der Art dieser Zu widerhandlung sowie aus Art und Schweregrad der angedrohten Sanktion.³⁶ Im konkreten Fall hielten die Luxemburger Richter fest, dass den vor dem Strafverfahren ergriffenen Maßnahmen kein repressiver und strafrechtlicher Charakter innewohne und sie auch nicht strafrechtlichen Sanktionen gleichgestellt werden könnten.³⁷ Unverständlich bleibt am Urteil *Bonda* jedoch, warum der Gerichtshof dort an keiner Stelle auf Art. 50 GRCh, welcher zum Zeitpunkt der Vorlage der Sache an den EuGH längst rechtsverbindlich geworden war, eingegangen ist.

II. Linie der bisherigen Rechtsprechung und Schlussfolgerung

Betrachtet man die einschlägige Luxemburger Rechtsprechung zum Doppelbestrafungsverbot, fällt zunächst auf, dass alle den jeweiligen Sachverhalten zu Grunde liegenden Rechtsbereiche zweifelsfrei im Unionsrecht verankert sind: Ob es sich um institutionelle Fragen, das Wettbewerbsrecht, den vergemeinschafteten Schengen *acquis*, die EU-Agrarpolitik oder die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen handelte, stets existierte eine klare Kompetenzgrundlage zugunsten der EU. Im Ansatz lässt sich zudem eine Verschiebung des Anwendungsfeldes des europarechtlichen *ne bis in idem* erkennen, welche weg von möglichen Doppelsanktionen durch Behörden vergleichbaren Charakters *mehrerer* Mitgliedstaaten hin zum klassischen Problemfeld der Mehrfachsanktionen durch verschiedenartige Behörden *ein und desselben* Mitgliedstaates führt. Der jüngsten Rechtsprechung lagen mithin keine grenzüberschreitenden Sachverhalte zugrunde, die aufgrund von konkurrierendem Handeln verschiedener Behörden mehrerer Mitgliedstaaten in einer drohenden Doppelstrafe resultierten. Stattdessen rückte der Grundsatz bei rein innerstaatlichen Sachverhalten, welche durch Unionsrecht determiniert waren, in den Fokus.

Hieraus lässt sich folgern, dass bereits bisher das Verständnis des EuGH weg von einer Institution zur Beseitigung von Kompetenzkonflikten zwischen den einzelnen

³⁴ Ibid., Rdnr. 32.

³⁵ Ibid., Rdnr. 34 f.

³⁶ Ibid., Rdnr. 37.

³⁷ Ibid., Rdnr. 40 ff.

Akteuren der Unionsrechtsordnung geht. Der Luxemburger Gerichtshof versteht sich immer mehr als Einrichtung im Sinne eines materiell durchgeführten Grundrechtsschutzes, zumindest sofern sich die Richter in Hinblick auf die Kompetenzgrundlage auf sicherem Boden wähnen.³⁸ Mit der konstanten Ausweitung dieses Bereichs in den vergangenen Jahrzehnten geht auch eine verstärkte Beanspruchung von Autorität durch den Gerichtshof einher.³⁹ Dieser Anspruch in Bezug auf die Zuständigkeit wurde allerdings durch die soeben beschriebene materielle Zurückhaltung in gewisser Weise konterkariert,⁴⁰ was bekanntlich einer der Gründe der vielfachen und im wahrsten Sinne des Wortes „beschriebenen“ Kritik an der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Grundrechtsschutz war.

Inhaltlich ergibt sich aus den aufgeföhrten Urteilen, dass nur mehrfache Sanktionen strafrechtlicher Natur in derselben Sache durch das *ne bis in idem* ausgeschlossen sind. Eine Kumulation strafrechtlicher Sanktionen und solcher rein verwaltungsrechtlichen Charakters ist hingegen zulässig. Zudem haben nicht alle Maßnahmen, auch wenn sie der Person, gegen die sie gerichtet sind, eine Belastung auflegen, auch automatisch Sanktionscharakter. In einem solchen Fall stellt sich die Frage der Anwendbarkeit des Grundsatzes also erst gar nicht. Zudem ist auffallend, dass die Luxemburger Richter hinsichtlich der Feststellung des Charakters einer Sanktion im Einzelfall gegenüber den nationalen Behörden recht großzügig sind und praktisch immer deren Feststellungen in der Sache zustimmen.

C. Das Urteil „Åkerberg Fransson“ des EuGH

I. Zum Sachverhalt

Ausgangspunkt des Verfahrens ist ein schwedisches Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung gegen *Åkerberg Fransson*. Dieser betreibt ein selbstständiges Fischereigewerbe in Kalix in Nordschweden, nahe der Grenze zu Finnland. Er ist nach schwedischem Recht unter anderem zur Leistung von Abgaben aus der Mehrwert- und Einkommenssteuer verpflichtet. Seine Fänge verkauft *Åkerberg Fransson* sowohl in Schweden als auch in Finnland. Möglicherweise hat dieses Verkaufsverhalten auf den Märkten zweier EU-Mitgliedstaaten dem vorliegenden Sachverhalt Vorschub geleistet.⁴¹ Im Mai 2007 beschied die zuständige schwedische Steuerbehörde, das

³⁸ Vgl. *Weiß*, (Fn. 7), S. 292.

³⁹ Vgl. zur Diskussion rund um den EuGH als Verfassungsgericht *Vesterdorf*, A constitutional court for the EU?, ECLN Conference Berlin 2005, S. 83 ff.; *Stone Sweet*, The European Court of Justice and the judicialization of EU governance, Living Reviews in European Governance 5 (2010), Teil 7, www.livingreviews.org/lreg-2010-2 (13.6.2013).

⁴⁰ *Weiß*, (Fn. 7), S. 292; *Schroeder*, Neues zur Grundrechtskontrolle in der Europäischen Union, EuZW 2011, S. 465 ff.

⁴¹ Dies geht weder aus Schlussanträgen noch Urteil hervor.

Skatteverk, Åkerberg Fransson mit einem zu verzinsenden Steuerzuschlag für die Jahre 2004 und 2005. Dies wurde mit angeblich falschen Angaben in den Steuererklärungen *Åkerberg Franssons* begründet, welche zu einer zu niedrigeren Besteuerung geführt hatten. Bei dem Zuschlag handelt es sich nicht um eine einfache Nachzahlung des ursprünglich zu wenig geleisteten Betrags, sondern um eine zusätzlich zur Steuerschuld abzuführende Summe. Der Bescheid des *Skatteverks* blieb unangefochten. Noch vor Ablauf der entsprechenden Anfechtungsfristen⁴² wurde gegen *Åkerberg Fransson* unter anderem wegen Steuerhinterziehung in einem schweren Fall ein zusätzliches Verfahren eröffnet und Anklage durch die schwedische Staatsanwaltschaft erhoben. Der zugrundeliegende Vorwurf hinsichtlich falscher Angaben in seinen Steuererklärungen von 2004 und 2005, wodurch dem schwedischen Staat erhebliche Steuereinnahmen entgangen seien,⁴³ basiert auf demselben Sachverhalt wie der Bescheid vom Mai 2007.

Das aufgrund einer Besonderheit des schwedischen Justizsystems sowohl im Steuer- als auch im angestrebten Strafverfahren zuständige Gericht – das *Häparada tingsrätt* – war sich neben anderen Fragen vor allem hinsichtlich der Zulässigkeit des Strafverfahrens gegen *Åkerberg Fransson* nicht sicher, ob unter Einbeziehung des in Art. 50 GRCh statuierten Doppelbestrafungsverbots nicht möglicherweise die bereits zuvor durch das *Skatteverk* verhängten „wirtschaftlichen“⁴⁴ Sanktionen einer Verfahrenseinleitung entgegenstünden.

II. Kernaussagen des Gerichtshofs

1. Zuständigkeit des Gerichtshofs – zum Anwendungsbereich der Grundrechtecharta

Hätte sich der Gerichtshof hinsichtlich der Frage zu seiner Zuständigkeit den Schlussanträgen Generalanwalts *Cruz Villalón* angeschlossen, hätte er das Verfahren durch einen Unzuständigkeitsbeschluss als unzulässig beendet und es wohl einer schnellen Vergessenheit anheimfallen lassen. Stattdessen hat er seine Zuständigkeit

⁴² Der 31.12.2010 für das Steuerjahr 2004 bzw. der 31.12.2011 für das Steuerjahr 2005.

⁴³ Das Urteil – EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013 – ist in diesem Punkt zumindest in deutscher Übersetzung unklar formuliert. Es ist nicht eindeutig ersichtlich, ob dieser Schaden tatsächlich entstanden ist. In Rdnr. 12 heißt es: „wodurch dem Staat beinahe Einnahmen [...] in Höhe von [...] entgangen wären“. Während dieser Satzbau und die unglückliche Terminologie *beinahe*, wohl aufgrund einer wenig gelungenen Übersetzung aus dem ebenso missverständlichen schwedischen Wortlaut, eine Verhinderung des Schadenseintritts implizieren, wird aus anderen Sprachfassungen – engl.: „which exposed the national exchequer to a loss of revenue [...], amounting to“, franz.: „ayant exposé le Trésor public à la perte de recettes [...], pour des montants“ – sowie den Schlussanträgen des GA *Cruz Villalón*, Nr. 14: „dass dem Fiskus [...] Einnahmen [...] entgingen“, deutlich, dass der Schaden tatsächlich, zumindest aus Perspektive der Behörden, entstanden ist.

⁴⁴ So die Klassifizierung in der 2. Vorlagefrage des schwedischen Gerichts, *ibid.*, Rdnr. 15.

bejaht und damit nach Ansicht erster Rezessenten „tektonische Machtverschiebungen“⁴⁵ hin zu einem „letzte[n] Wort [des EuGH] in Grundrechtsfragen“,⁴⁶ ja sogar die Möglichkeit eines „europäischen Richterkriegs“, wohl vor allem zwischen Karlsruhe und Luxemburg.⁴⁷ bewirkt.

Aber der chronologischen Abfolge entsprechend: Der Generalanwalt leitet seine im Vergleich zum Urteil ausführlichen, jedoch nicht zielstrebig aufgebauten, Schlussanträge mit den Worten ein, das zugrundeliegende Vorabentscheidungsersuchen mache „relativ ratlos“.⁴⁸ Das liege am materiellen Gehalt des Falles – die Zuständigkeit des Gerichtshofs lehnt *Cruz Villalón*, sich hierbei der Kommission und mehreren Mitgliedstaaten⁴⁹ anschließend, deutlich ab.⁵⁰ Schweden habe im Ausgangsfalle nicht, wie in Art. 51 Abs. 1 GRCh gefordert, Unionsrecht durchgeführt. Dass sein zu diesem Ergebnis führender dogmatischer Lösungsvorschlag in Abweichung zur bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs steht, erkennt *Cruz Villalón* durchaus an.⁵¹ Grundsätzlich, so argumentiert er, bestehe hinsichtlich der Grundrechtskontrolle eine „Regel-Ausnahme-Beziehung“, nach welcher die gerichtliche Kontrolle von Handlungen mitgliedstaatlicher öffentlicher Gewalt regelmäßig Sache der Staaten sei.⁵² Die in ihrem Umfang sich „unerbittlich und legitim“⁵³ wandelnde Ausnahme einer Verlagerung der Kontrolle auf die Unionsgerichtsbarkeit erfordere eine Situation, in welcher die Ausübung mitgliedstaatlicher öffentlicher Gewalt ihren kausalen Ursprung in einer nachhaltigen Präsenz des Unionsrechts hat, welche das Handeln bestimmt oder zumindest beeinflusst.⁵⁴ Das grundlegende Verhältnis dürfe sich nicht in einer reinen *occasio*, also einem zufälligen Überschneiden von durch EU- und mitgliedstaatlichem Recht determinierten Materien, erschöpfen.⁵⁵ Ob und inwieweit eine Verlagerung der Grundrechtsgewährleistung von mitgliedstaatlicher auf EU-Ebene zu rechtfertigen sein könne, müsse jeweils im Einzelfall unter Betrachtung des betroffenen EU-Grundrechts, das in seinem Licht zu prüfende mitgliedstaatliche

45 Thym, (Fn. 8).

46 Cremer, (Fn. 8). Eine solche Äußerung ist angesichts der Möglichkeit eines relativ baldigen Beitritts der EU zur EMRK mit Vorsicht zu betrachten, selbst wenn auch dann die Stellung des EuGH nicht substanzell verändert wird.

47 Vgl. Lenz, EuGH-Urteil „Fransson“ – Kein Anlass zum „Richterkrieg“, EWS 3/2013, S. 1, welcher in dem Urteil aber zu Recht keinen Anlass für einen derartigen „Richterkrieg“ sieht.

48 Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, Åkerberg Fransson, Slg. 2013, Nr. 1.

49 Deutschland, Frankreich, Schweden, Dänemark, Griechenland, die Niederlande, die tschechische Republik und Irland. Lediglich Österreich vertrat in diesem Punkt im Verfahren einen anderen Standpunkt.

50 Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, Åkerberg Fransson, Slg. 2013, Nrn. 5, 26.

51 Ibid., Nr. 5.

52 Ibid., Nr. 35 ff.

53 Ibid., Nr. 38.

54 Ibid., Nrn. 27, 33.

55 Ibid., Nr. 61.

Handeln sowie des Grads der Korrelation zwischen beiden geprüft werden.⁵⁶ Der Generalanwalt schlägt hinsichtlich des Anwendungsbereichs der einzelnen Grundrechte also eine Differenzierung je nach Kompetenz der Union in Hinblick auf die mit dem Sachverhalt verknüpfte Rechtsmaterie vor, wie es auch am ehesten den Vorstellungen der an dem Verfahren beteiligten Mitgliedstaaten entsprechen würde.

Bezogen auf den vorliegenden Sachverhalt hält *Cruz Villalón* fest, dass staatliche Strafgewalt mit Ursprung im Unionsrecht eine Verlagerung der Grundrechtskontrolle auf den EuGH grundsätzlich, nicht aber ohne Hinzutreten weiterer Voraussetzungen im Einzelfall, durchaus rechtfertigen könne.⁵⁷ Im Fall *Åkerberg Fransson* sei eine derartige Rechtfertigung allerdings nicht möglich. Einschlägiges Unionsrecht sei vorliegend die Mehrwertsteuerrichtlinie,⁵⁸ welche eine Verpflichtung der Staaten zu effizienterer Mehrwertsteuererhebung kodifizierte. Das schwedische (hier) Sanktionsrecht stelle sich aber gerade nicht in den Dienst dieses Ziels, sondern bestehe „völlig unabhängig von der Mehrwertsteuererhebung“.⁵⁹ Der Grad des Zusammenhangs zwischen beiden sei äußerst schwach und stelle nicht mehr als eine *occasio* dar.⁶⁰ Dies liege im konkreten Fall insbesondere durch die besondere Ausgestaltung des schwedischen Justizsystems begründet, welches die Zuständigkeit ein- und desselben Gerichts für die Durchführung beider möglicher Verfahren gegen den Angeklagten vorsieht. Nicht nur sei es vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig, eine Grundrechtskontrolle auf die Unionsebene zu verlagern, sondern sogar „gefährlich“.⁶¹

Den Gerichtshof ficht diese deutliche Positionierung des Generalanwalts nicht an. Die Große Kammer vermochte sich der klassisch orientierten vorsichtigen Regel-Ausnahme-Beziehung, wie *Cruz Villalón* sie zur Grundlage seiner Argumentation gemacht hat, nicht anzuschließen. Stattdessen beruft sie sich unter Rückgriff auf die Terminologie der „Geltung des Unionsrechts“ auf die ständige Luxemburger Rechtsprechung.⁶² Wann immer eine Fallgestaltung vom Unionsrecht erfasst sei, seien die Grundrechte der Grundrechtecharta anwendbar.⁶³ Damit sprechen sich die Richter ganz klar für einen umfassenden, einheitlichen und weitestgehend vorhersehbaren Anwendungsbereich aller in der Charta der Europäischen Union verankerten Grundrechte aus.

⁵⁶ Ibid., Nr. 46 f.

⁵⁷ Ibid., Nr. 53 f.

⁵⁸ RL 2006/112/EG des Rates v. 28.11.2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 v. 11.12.2006, S. 1.

⁵⁹ Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Nr. 60 f.

⁶⁰ Ibid., Nrn. 57, 61.

⁶¹ Ibid., Nr. 63.

⁶² EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Rdnr. 19 m.w.N. aus der Luxemburger Judikatur.

⁶³ Ibid., Rdnr. 21.

Dies wird im Einzelfall damit begründet, dass der Sachverhalt Mehrwertsteuerrecht berühre, welches wiederum teilweise durch die Mehrwertsteuerrichtlinie determiniert sei. Zudem sei Art. 325 AEUV auf den vorliegenden Fall anwendbar.⁶⁴ Verkürzt dargestellt argumentieren die Richter, dass aufgrund des einschlägigen Primär- und Sekundärrechts⁶⁵ die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, einen bestimmten Anteil ihrer Einnahmen aus der national erhobenen Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Tätigkeit von EU und Euratom an das EU-Budget abzugeben. Somit ergibt sich im Umkehrschluss die Pflicht zur sorgfältigen Wahrnehmung der finanziellen Interessen der Union durch die Mitgliedstaaten, welche einerseits für eine effiziente Bereitstellung der Mittel durch Erhebung der anfallenden Steuern sorgen müssen, andererseits dabei aber die freiheits- und grundrechtlichen Schranken der Grundrechtecharta der Europäischen Union zwingend zu berücksichtigen haben. Folgt man diesem Gedankengang, wird die Grundrechtecharta für den Sachverhalt im Ausgangsverfahren – wie für eine Vielzahl ähnlicher Verfahrenskonstellationen – anwendbar.

Steuerliche Sanktionen und Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung aufgrund unrichtiger Angaben zur Mehrwertsteuer sind gemäß der Argumentation der Großen Kammer somit als Durchführung des angegebenen Unionsrechts anzusehen,⁶⁶ woraus sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs ergebe. Er zieht mit seinen Ausführungen jedoch die Grundrechtskontrolle nicht völlig an sich: Nationalen Gerichten und Behörden stünde es weiterhin frei, „nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“.⁶⁷

2. Zum Grundsatz des „ne bis in idem“

Was nun konkret den Grundsatz des *ne bis in idem* im Unionsrecht betrifft, arbeitet die Große Kammer die aufgeworfenen Fragen im gewohnt bündigen Stil ab. Dies ist allerdings auch nicht weiter verwunderlich, lesen sich die entsprechenden Urteilspassagen doch wie eine Wiederholung und Bestätigung von *Bonda*⁶⁸ und – sekundär und im Urteil nicht zitiert – *Beneo-Oräfti*. Die Ausgangslage der Rechtssachen *Bonda*

⁶⁴ Ibid., Rdnr. 22. Interessanterweise erwähnt GA *Cruz Villalón* in seinen Schlussanträgen Art. 325 AEUV an keiner Stelle. *Lenz*, (Fn. 47), hält zu Recht fest, dass eine Auseinandersetzung damit für den konkreten Sachverhalt erforderlich sei. Vor diesem Hintergrund verwundern die unterschiedlichen Positionierungen von GA und Großer Kammer also keineswegs.

⁶⁵ Art. 2, Art. 250 Abs. 1 und Art. 273 RL 2006/112/EG; Art. 2 Abs. 1 Beschluss 2007/436/EG, Euratom.

⁶⁶ EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Rdnr. 27.

⁶⁷ Ibid., Rdnr. 29.

⁶⁸ EuGH, Rs. C-489/10, *Bonda*, Slg. 2012, Rdnr. 32 ff.

und *Åkerberg Fransson* ist allerdings auch zu ähnlich – jedes andersgelagerte Urteil in letzterem Fall hätte wohl notwendigerweise zu einer Abwendung von *Bonda* – und damit auch der den materiellen Inhalt des „ne bis in idem“-Prinzips betreffenden ständigen Rechtsprechung des EGMR – führen müssen. Dafür bestand keinerlei Bedürfnis oder Grund. Der wesentliche Unterschied der beiden Urteile in ihrer Begründung liegt lediglich darin, dass die Richter im Urteil zur Rechtssache *Bonda* nicht explizit auf Art. 50 GRCh verwiesen.

Wie zu erwarten stellt der Gerichtshof somit in *Åkerberg Fransson* fest, dass der Grundsatz prinzipiell nur greifen könne, wenn bereits die dem Strafverfahren vorhergehende, unanfechtbar gewordene Maßnahme ebenfalls strafrechtlicher Natur sei. Handele es sich dabei jedoch um eine rein verwaltungsrechtliche Sanktion ohne strafrechtlichen Charakter, sei Art. 50 GRCh nicht berührt. Dieser hindere die Mitgliedstaaten nämlich nicht, in Fällen wie im Ausgangsverfahren verwaltungsrechtliche, steuerliche und strafrechtliche Maßnahmen zu kombinieren. Unter Rückgriff auf seine in *Bonda* aufgestellte, vom EGMR übernommene, drei-Kriterien-Formel⁶⁹ hinsichtlich der straf- bzw. verwaltungsrechtlichen Natur einer Maßnahme,⁷⁰ verweist der Gerichtshof auf die Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts: Es obliegt dem nationalen Richter, in der Sache anhand dieser Formel zu beurteilen, ob die kumulierte steuer- wie strafrechtliche Sanktion mit dem nationalen Grundrechtsschutz vereinbar sei, dessen Niveau freilich nicht unter dem der Grundrechtecharta und damit des dort in Art. 50 verankerten *ne bis in idem* liegen dürfe.

Zieht man vergleichend die Schlussanträge *Cruz Villalón* heran, wird sehr schnell deutlich, dass inhaltlich im Urteil der Großen Kammer wenig von ihnen übrig geblieben ist. Der Generalanwalt hatte sich einleitend⁷¹ ausführlich – und angesichts des möglicherweise bald bevorstehenden Beitrags⁷² der EU zur EMRK durchaus

⁶⁹ Rechtliche Einordnung einer Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, Art dieser Zuwiderhandlung, Art und Schweregrad der angedrohten Sanktion.

⁷⁰ EuGH, Rs. C-489/10, *Bonda*, Slg. 2012, Rdnr. 37 mit Nachweis zur zugrundeliegenden EGMR-Rspr.

⁷¹ Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Nr. 70 ff.

⁷² Im Oktober 2012 fand zur Materie eine hochrangig besetzte Tagung in Luxemburg statt. Im Tagungsbericht von *Dalkilic/Martini/Rathke*, Grundrechtsschutz im Plural: Wie EuGH und EGMR künftig miteinander zurechtkommen wollen, Verfassungsblog v. 24.10.2012, werden aktuelle praktisch diskutierte Probleme des Beitritts angesprochen. In der Zwischenzeit gibt es auch einen fertigen Entwurf für ein Beitrittsabkommen, welcher unter [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008_final_report_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008_final_report_EN.pdf) (13.6.2013) verfügbar ist. Nun ist die EU in zweifacher Hinsicht am Zug. Einerseits wird auf ein Gutachten des EuGH zum Beitritt gewartet. Andererseits müssen noch weitere EU-interne Vereinbarungen geschlossen werden, bevor das Vorhaben tatsächlich im Rahmen des Europarates vollzogen werden kann.

berechtigt – Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK, welcher den Grundsatz des *ne bis in idem* im Straßburger Grundrechtssystem verankert, und der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR gewidmet. Im Anschluss prüfte er, im Ergebnis verneinend, die Option einer teilautonomen Auslegung des *ne bis in idem* aus Art. 50 GRCh im Licht der EMRK und Straßburger Rechtsprechung. All dies findet sich im Urteil selbst an keiner Stelle. Dies ist zumindest vor dem Hintergrund interessant, dass *Cruz Villalón* hervorhebt, dass „auf der Linie mit der Rechtsprechung des EGMR [...] ein Steuerzuschlag zur Sicherstellung der Durchführung des Unionsrechts materiell-rechtlich als „strafrechtliche“ Sanktion anzusehen [ist]“.⁷³ Das Schweigen der Großen Kammer erscheint den Verfassern dogmatisch befremdlich, ist es doch seit 1974⁷⁴ ganz gängige Luxemburger Praxis und Pflicht des EuGH, zur Entwicklung und Auslegung eines durch die Rechtsordnung der Union geschützten Grundrechts auf den vergleichbaren Schutz im Straßburger System Rekurs zu nehmen. Dies beruht nicht zuletzt auf Art. 6 Abs. 3 EUV, welcher den Status der EMRK als „wichtigste[r] Rechtserkenntnisquelle“⁷⁵ des EuGH in Grundrechtsfragen nach ursprünglich richterrechtlicher Ausbildung heute primärrechtlich festlegt.

Im Rahmen seiner autonomen Auslegung des Art. 50 GRCh kommt *Cruz Villalón* letztlich zum Ergebnis, dass dieser dahin auszulegen sei, dass die Mitgliedstaaten selbst dann zur Einleitung eines strafgerichtlichen Verfahrens befugt seien, wenn der identische Sachverhalt bereits durch eine verwaltungsrechtliche Sanktion geahndet worden sei. Nur insoweit besteht Einigkeit zwischen den Schlussanträgen und dem späteren Urteil. Bereits der ergänzenden Aussage des Generalanwalts, dass sein Ergebnis unter dem Vorbehalt stehe, dass „das Strafgericht die Möglichkeit hat, eine vorherige verwaltungsrechtliche Sanktion zu berücksichtigen, um die von ihm zu verhängende Strafe herabzusetzen“,⁷⁶ wollte sich die Große Kammer in dieser Deutlichkeit nicht anschließen.

Insgesamt wird somit offensichtlich, dass der dogmatische Ansatz des Generalanwalts, wie nur sehr selten, bereits auf grundlegender Ebene von den Richtern nicht übernommen wird. Diese Möglichkeit hat allerdings *Cruz Villalon* bereits in seinem Schriftsatz berücksichtigt,⁷⁷ und dieser Umstand kann keineswegs als Konflikt oder Anomalie verstanden werden, da die institutionelle Ausgestaltung des Gerichtshofs diese Möglichkeit bewusst vorsieht.⁷⁸

⁷³ Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Nr. 90.

⁷⁴ EuGH, Rs. 4/73, *Nold*, Slg. 1974, 491, Rdnr. 13.

⁷⁵ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 6 EUV, Rdnr. 6.

⁷⁶ Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Nr. 96.

⁷⁷ *Ibid.*, Nr. 65.

⁷⁸ Vgl. *Lenz*, (Fn. 47).

III. Dogmatische Einordnung und Rezeption des Urteils

Das spektakuläre Element des Urteils *Akerberg Fransson* stellen keineswegs die Aussagen zum materiell-rechtlichen Gehalt des „ne bis in idem“-Prinzips dar. Denn hier bauen die Unionsrichter lediglich auf dasjenige auf, was sie bereits in früheren Urteilen entwickelt haben bzw. wenden es an.⁷⁹ Der Sprengstoff findet sich vielmehr hinsichtlich der Anwendbarkeit der Grundrechtecharta auf den Vollzug von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten.

Dabei zeigen erste Reaktionen einiger Beobachter Verwunderung dahingehend, dass der Luxemburger Gerichtshof in zunächst kühn erscheinender Manier das Steuerrecht, also einen Kernbereich nationalstaatlichen Handelns, der Überprüfbarkeit durch Unionsrecht zuordnet.⁸⁰ Dies würde selbstverständlich auch die künftige Berücksichtigungspflicht nationalstaatlicher Behörden und Gerichte von Anwendungsvorrang und weiteren unionsrechtlichen Verpflichtungen beinhalten, wie sie sich in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt haben. Dass dieses Verhalten allerdings, trotz vermeintlich notwendiger „Neujustierung“⁸¹ des Verhältnisses des EuGH zu den nationalen Verfassungsgerichten und einem prognostizierten „Ende der Karlsruher Hegemonie“⁸² keinen Anlass zum „Richterkrieg“ darstellt, sollte nicht nur von den integrationsfreundlichen Stimmen festgestellt werden.⁸³ Einen „Staatsstreich“, wie nach Presseberichten im Bundesverfassungsgericht das Wort geredet,⁸⁴ vermögen wir in *Akerberg Fransson*, selbst im Urteilstoppel mit *Melloni*, nicht zu erkennen. Eine „strukturelle [Verschiebung] im System konstitutioneller Macht- und Einflussverteilung“, wie vom Bundesverfassungsgericht selbst im Urteil

⁷⁹ Ebenso Cremer, (Fn. 8); Millet, EU Democracy [sic!] in the Light of Melloni and Akerberg Fransson“, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/activities/enl/documents/EUDemoiCracyintheLightofMelloniandAkerbergFransson.pdf> (13.6.2013); Reich, Plötzlich ein Zuviel an Grundrechtskontrolle, FAZ v. 19.3.2013, S. 30, welcher im Übrigen in der Gesamtmautie nicht durchgehend Cremer zustimmen mag. Das Bundeskanzleramt Österreich interpretiert das Urteil ebenso, Bekanntmachung B-617/10/0002-V/7/2013, S. 5.

⁸⁰ So wohl Cremer, (Fn. 8); Steinbeis, Wo das Unionsrecht hinreicht, da reicht auch die Grundrechtecharta hin, Verfassungsblog v. 26.2.2013. Auch Thym, (Fn. 8), spricht aufgrund der geringen Dichte der unionsrechtlichen Vorgaben von einem brisanten Ergebnis.

⁸¹ Cremer, (Fn. 8).

⁸² Thym, (Fn. 8), prognostiziert, dass aufgrund der „tektonische[n] Machtverschiebungen“ aus dem Urteil das „stolze BVerfG [...] den Eigenstand der bundesrepublikanischen Grundrechtsordnung nicht mehr lange durchhalten können“ wird.

⁸³ Vgl. Lenz, (Fn. 47); ebenso Rathke, Mangold Reloaded?, Verfassungsblog v. 8.3.2013. Rath, Ein juristischer Konflikt droht, taz v. 27.2.2013, befürchtet allerdings eine Verschlechterung im Verhältnis Karlsruhe-Luxemburg.

⁸⁴ So die Süddeutsche Zeitung v. 27.2.2013; vgl. Vogel, Radu – Melloni – Åkerberg Fransson: „Staatsstreich“ in Luxemburg?, StV 5/2013, S. I.

Honeywell zur Bejahung eines ausbrechenden Rechtsaktes gefordert,⁸⁵ liegt mit den Urteilen vom 26. Februar 2013 gewiss nicht vor.⁸⁶

Zweifelsohne, seit ihrem Inkrafttreten gibt der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta den Praktikern und der Lehre Rätsel auf.⁸⁷ Unbestritten ist lediglich, dass die Charta die Organe der Union beim unmittelbaren Vollzug bindet.⁸⁸ Angesichts der bekannten Tatsache, dass der Großteil des Unionsrechts aber durch mitgliedstaatliche Hoheitsträger (mittelbar) vollzogen wird, ist die Antwort auf die Frage des Anwendungsbereichs in solchen Fällen von größerer Relevanz. Je nach nationalstaatlicher Perspektive und zum Teil auch politischer Lage wird eine weite bzw. enge Anwendung der in der Charta enthaltenen Rechte gefordert, wenn es um den Vollzug des Unionsrechts in letztgenanntem Verhältnis geht. Es lässt sich tatsächlich das gesamte denkbare Meinungsspektrum verschiedenen Vertretern zuordnen.

Während der EuGH in seiner ständigen Rechtsprechung zu einem EU-Grundrechtschutz grundsätzlich einer weiten Auslegung das Wort redet, wurde in Teilen des Schrifttums der Wortlaut des Art. 51 GRCh durchaus als diesbezügliche Korrektur verstanden: Der Luxemburger Gerichtshof solle dadurch in seiner Kontrollkompetenz nur auf den Kernbereich des von den Mitgliedstaaten durchgeführten Unionsrechts beschränkt sein.⁸⁹ Hinzuweisen ist im Hinblick auf die Befürwortung eines weiten Anwendungsbereichs auf eine Entscheidung des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs, welche in bahnbrechender Weise und ohne jegliche Beteiligung des Luxemburger Gerichtshofs die unmittelbare Anwendbarkeit der in der Charta enthaltenen Grundrechte bereits in einer Entscheidung vom 14. März 2012 anerkennt.⁹⁰ Etwas weniger weit wurde der Anwendungsbereich 2011 vom Vizepräsidenten des deutschen Bundesverfassungsgerichts im Rahmen eines Aufsatzes definiert. Im Sinne eines Zwischenmodells mit Primat des deutschen Verfassungsrechts wird darin vorgeschlagen, die in der Charta enthaltenen Rechte als „Reserve“ zu betrachten.⁹¹ Eine andere Variante eines Zwischenmodells stellt hingegen den

⁸⁵ BVerfG, 2 BvR 2661/06, Rdnr. 64.

⁸⁶ Ebenso bereits Rathke, (Fn. 83). Das BVerfG hat dies in seinem Urteil v. 24.4.2013, 1 BvR 1215/07 – *Antiterrordatei*, Rdnr. 91 nunmehr deutlich betont.

⁸⁷ Franzius, Europäische Verfassung als Rahmenordnung demokratischer Politik, EuR-Beiheft 1/2013, S. 164 ff.

⁸⁸ Jarass, Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, EuR 2013, S. 37 ff.

⁸⁹ Lehofer, Etwas off topic: EuGH zu Anwendungsbereich und Durchsetzung der Grundrechtecharta, e-comm Blog v. 26.2.2013.

⁹⁰ VfGH, U 466/11 U 1836/11, Entscheidung v. 14.3.2012. Dies kann zumindest teilweise auf die grundsätzlich vorhandene Völkerrechtsfreundlichkeit bzw. einige Besonderheiten des österreichischen Verfassungsrechts zurückführen, wie die österreichischen Richter genauer in Rdnr. 35 der Entscheidung ausführen. In der Sache ging es um ein vor nationalen Behörden durchgeführtes Asylverfahren.

⁹¹ Kirchhof, Grundrechtsschutz durch europäische und nationale Gerichte, 2011, S. 3681: „Sie wird zur europäischen Grundrechtsreserve, wo mitgliedstaatlicher Schutz defizitär ist.“

Grundsatz der Meistbegünstigung aus Sicht der betroffenen Personen mit Verweis auf Art. 53 GRCh in den Mittelpunkt der Überlegungen.⁹² Und letztlich wird von manchen Akademikern sogar die Position vertreten, dass die Auslegung des Anwendungsbereichs in der „Åkerberg Fransson“-Rechtsprechung zu restriktiven Interpretationen von Grundrechten führen könnte.⁹³

Das gegenständliche Urteil des EuGH muss also im Rahmen des Diskurses rund um den Nutzen und Schaden verschiedener, derzeit gleichzeitig in Kraft befindlicher Grundrechtskataloge in Europa verstanden werden.⁹⁴ Oder, integrationsfreundlich formuliert, als Teil des Prozesses der Schaffung eines einheitlichen europäischen Raums des Grundrechtsschutzes.⁹⁵ Das Fortschreiten in dieser Hinsicht kann an vielen Fronten beobachtet werden, unter anderem auch was den Beitritt der EU zur EMRK betrifft.⁹⁶

Gerade aber die deutschen Verfassungshüter in Karlsruhe lassen kaum eine Gelegenheit aus, um sich in dieser Hinsicht zu äußern. Im Urteil zur sogenannten „Antiterrordatei“ vom 24. April 2013⁹⁷ haben sie dies wieder unter Beweis gestellt, in dem sie anhand eines dezidierten Verweises auf die „Fransson“-Rechtsprechung die Materie des von ihnen zu behandelnden Gesetzes klar vom Einflussbereich der Union ausgenommen haben.⁹⁸ Dabei stellt sich aufgrund des Eifers der Verfassungsrichter in letzter Zeit immer mehr der Eindruck ein, dass sie ihre herausragende und zweifelslos legitime Stellung in der Judikative vermehrt und verfehlt zur indirekten Mitgestaltung politischer Verhältnisse benutzen. Dies ist in der gegenwärtigen Form wenigstens kritisch zu hinterfragen, selbst wenn es zum Teil aus der unzureichenden Bearbeitung des Problemfelds durch die Legislative resultiert. In anderen Ländern Europas und in großen Teilen der deutschen Öffentlichkeit wird diese Verhaltensweise aber zunehmend als eigener Machterhalt und weniger als notwendiger Grund-

⁹² Jarass, (Fn. 88), S. 38.

⁹³ So Vogel, (Fn. 84); Sonnevend auf dem internationalen Symposium „The EU between ‚an ever closer union‘ and inalienable policy domains of member states“ am 23.3.2013 in der Europäischen Akademie Otzenhausen, vgl. Krumbein/Zeitzmann, Tagungsbericht Internationales Symposium Prof. Giegerich, integration 2013 (im Erscheinen).

⁹⁴ Callewaert, Grundrechtsraum Europa – Die Bedeutung der Grundrechte für den Verwaltungsrechtsraum Europa, DÖV 2011, S. 829; Franzius, (Fn. 87), S. 160 ff.

⁹⁵ Vgl. dazu Everling, Europas Zukunft unter der Kontrolle nationaler Verfassungsgerichte, EuR 2010, S. 91.

⁹⁶ Für den letzten Stand vgl. den Bericht des Komitees für die Entwicklung der Menschenrechte beim Europarat (CDDH) v. 5.4.2013, 47+1(2013)008.

⁹⁷ BVerfG, Urteil v. 24.4.2013, 1 BvR 1215/07 – *Antiterrordatei*.

⁹⁸ Vgl. ibid., Rdnr. 91: „Der Europäische Gerichtshof ist danach für die aufgeworfenen – ausschließlich die deutschen Grundrechte betreffenden – Fragen nicht gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 GG. Nichts anderes kann sich aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtsache Åkerberg Fransson (EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, C-617/10) ergeben.“

rechtsschutz zum Wohle der eigenen Bevölkerung angesehen.⁹⁹ In Bezug auf das Verhältnis von Karlsruhe und Luxemburg wird zudem festgestellt, dass die verstärkte Tätigkeit der EU-Institutionen im Bereich des Grundrechtsschutzes und die neuen Rechtsgrundlagen zu einer Situation des „umgekehrten“¹⁰⁰ bzw. „horizontalen Solange“¹⁰¹ geführt haben. Nicht mehr Karlsruhe wäre es, das ein Mindestschutzniveau für seinen Grundrechtskatalog festlegt, welcher auf Unionsebene nicht unterschritten werden sollte. Luxemburg übernahm diese Aufgabe, und die Mitgliedstaaten hätten nunmehr ihrerseits ein unionsrechtlich determiniertes Mindestniveau zu beachten. Unabhängig davon, ob und wenn ja in welchem Maße man einer solchen Auffassung Recht geben mag: Fest steht, dass eine grundlegende und dogmatisch saubere Ordnung des Bereichs notwendig wäre. Vielleicht ist die Rechtssache *Åkerberg Fransson* in ihrer historischen Bedeutung am besten zu verstehen als ein beherzter Versuch des Luxemburger Spruchkörpers Antworten auf die offenen Fragen zu geben und zu zeigen, dass der Motor der Integration nach wie vor läuft. In seiner Gesamtheit illustriert das in diesem Beitrag dargestellte Rechtsproblem anschaulich die Notwendigkeit für eine klare Vision eines geeinten Europas. Und selbst wenn die „Grundrechtskrise“ im Gegensatz zu ihrer großen Schwester, der „Finanz-“ bzw. „Eurokrise“, kaum die Titelseite größerer Tageszeitungen für sich beanspruchen können wird, so ist sie in gleicher Weise ein Faktum dieser Tage.

D. Fazit

Es wird sich zeigen, ob das vorliegende Urteil tatsächlich die große Wende in der Rechtsprechung des EuGH betreffend den Grundrechtsschutz darstellt, wie dies teilweise schon jetzt von der Literatur angenommen wird.¹⁰² So hat der EuGH etwa in seinem in der Rezeption recht übersehen gebliebenen Urteil in der Rechtssache *Iida* vom 8. Dezember 2012 im Zusammenhang mit der Gewährung des Aufenthaltsrechts durch deutsche Behörden die Anwendbarkeit der Charta trotz engen Bezugs zur Unionsbürgerschaft verneint.¹⁰³ Und auch in der Rechtssache *Pringle*, welche sich

⁹⁹ *Latzel*, Eine misslungene Karlsruher Trotzreaktion, FAZ v. 3.5.2013, S. 7; *Steinbeis*, Antiterrordatei-Urteil: Fäusteschütteln in Richtung Luxemburg, Verfassungsblog v. 24.4.2013.

¹⁰⁰ *Von Bogdandy et. al.*, Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, CMLR 2012, S. 489 ff.

¹⁰¹ *Canor*, My brother's keeper?, Horizontal solange: „An ever closer distrust among the peoples of Europe“, CMLR 2013, S. 383 ff.

¹⁰² *Cremer*, (Fn. 8); *Thym*, (Fn. 8); *Rathb*, (Fn. 83).

¹⁰³ EuGH, Rs. C-40/11, *Yoshikazu Iida*, Slg. 2013, Rdnr. 21.

mit der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Einrichtung des ESM-Rettungsschirms beschäftigt, hat der Gerichtshof die Anwendbarkeit von Art. 47 GRCh abgelehnt.¹⁰⁴ *Thym*¹⁰⁵ ist daher zuzustimmen, wenn er feststellt, dass die Auswirkungen des Urteils nur „schleichend sichtbar werden“, auch wenn es durchaus nicht definitiv ist, dass durch sie „das innereuropäische Machtgefüge [...] umso nachhaltiger [verändert]“ werden wird. Diesbezüglich gilt es, die weitere Luxemburger Rechtsprechung in der Materie aufmerksam zu verfolgen. Ganz auszuschließen ist nicht, dass sich der EuGH in einem seiner nächsten Urteile mit Grundrechtsrelevanz dahingehend korrigiert, die doch sehr weit reichenden Konsequenzen aus *Åkerberg Fransson* hin zu einem „Zuviel an Grundrechtskontrolle“¹⁰⁶ wieder etwas zurückzunehmen. Sehr realistisch dürfte eine solche Annahme allerdings wohl nicht sein. Und zudem: Was ist an einem „Zuviel an Grundrechtskontrolle“ auszusetzen? Von einem durch Europarecht determinierten höheren Grundrechtsschutzniveau auf mitgliedstaatlicher Ebene profitierte am Ende der Unionsbürger.¹⁰⁷ Gerade angesichts gegenwärtiger, grundrechtlich möglicherweise bedenklicher Entwicklungen in Ungarn und Rumänien, ist die Existenz eines europäischen judikativen¹⁰⁸ *Watchdogs*, welcher ein verbindliches Mindestschutzniveau definiert, nur zu begrüßen. Dass sich die Befürchtungen von *Sonnevend* oder *Vogel*, dieser *Watchdog* könne irgendwann einmal das europäisch determinierte Schutzniveau durch restriktive Rechtsprechungstendenzen absenken, bestätigen, erscheint uns unwahrscheinlich. Dies würde einen totalen Bruch der Rechtsprechungslinie des Gerichtshofs seit seiner judikativen Begründung europäischen Grundrechtsschutzes mit *Stander*¹⁰⁹ – und damit einer über 40-jährigen Erfolgsgeschichte – bedeuten. Und selbst, wenn es eines Tages so käme, bliebe es den Mitgliedstaaten doch belassen, eigenständig ihr höheres Grundrechtsschutzniveau zur Geltung zu bringen.¹¹⁰

¹⁰⁴ EuGH, Rs. C-370/12, *Thomas Pringle/Irland*, Slg. 2013, Rdnr. 178 ff.

¹⁰⁵ *Thym*, (Fn. 8).

¹⁰⁶ *Reich*, (Fn. 79).

¹⁰⁷ *Thym*, (Fn. 8), zeigt auf, dass darüber hinaus durchaus auch die nationale (Fach-)Gerichtsbarkeit durch *Åkerberg Fransson* gestärkt wird.

¹⁰⁸ Freilich gibt es noch die Möglichkeiten der Vertragsverletzungsverfahren sowie des Art. 7-Verfahrens. Gerade im Fall Ungarns und Rumäniens zeigt sich allerdings die partei- und interessenspolitischem Denken geschuldete Ineffizienz letztergenannter Maßnahme. Diese scheint mehr und mehr zu einer theoretisch möglichen Option ohne praktische Anwendungsrelevanz abzugleiten. Ohnehin können beide Verfahren nur als Reaktion auf mögliche Grundrechtsverletzungen erfolgen, während ein vorbestimmtes Mindestschutzniveau derartigen Verletzungen bereits präventiv entgegensteht.

¹⁰⁹ EuGH, Rs. 29/69, *Stander*, Slg. 1969, 419.

¹¹⁰ A.A. *Millet*, (Fn. 79), und *Rath*, (Fn. 83), welche von einer erzwungenen vollständigen Identität von EU- und nationalen Grundrechtsschutzniveaus ausgehen, also wohl die Möglichkeit eines weiterreichenden Schutzniveaus auf mitgliedstaatlicher Ebene durch *Åkerberg Fransson* als ausgeschlossen betrachten. Auch die Befürchtung *Cremers*, (Fn. 8), das „Vorpreschen“ des EuGH verwehre den Mitgliedstaaten grundrechtliche Wertungsspielräume, vermögen wir aus angegebenen Grund nicht zu teilen.

Auffallend ist jedenfalls, dass die Entscheidungen, in denen die Unionsrichter die Grundrechtecharta in ihren Urteilen zitieren, allein im Zeitraum von 2010 bis 2011 um 15 von 27 auf 42 gestiegen ist.¹¹¹ Schon die Tatsache, dass am Tag der Entscheidung *Åkerberg Fransson* der EuGH auch in *Melloni* in erheblich grundrechtsrelevanter Sache urteilte, spricht für sich.¹¹² Der EuGH ist in der Vergangenheit immer wieder kritisiert worden, dem Schutz von Grundrechten zu wenig Beachtung zu schenken und andere Aspekte zu bevorzugen.¹¹³ Nun wird an ein und demselben Tag festgeschrieben: „Die Anwendbarkeit des Unionsrecht umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte“¹¹⁴ (*Åkerberg Fransson*) sowie „[D]ie Geltung des Unionsrechts [und damit der Unionsgrundrechte] [kann] in einem Mitgliedstaat nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass dieser Staat Vorschriften des nationalen Rechts, und haben sie auch Verfassungsrang, geltend macht“ (*Melloni*).¹¹⁵ Es sind Urteile mit solchen Kernaussagen, welche dazu geführt haben, dass die Akzeptanz der Institution der Europäischen Union als Grundrechtshüter in den vergangenen Jahren in der Literatur generell zugenommen zu haben scheint. Zudem beweist der Erfolg des Straßburger EGMR, dass der Schutz von Grundrechten ein Geschäft ist, das am besten von überstaatlichen Einrichtungen (rück-)versichert wird.

Übersehen werden darf allerdings nicht, dass es nach wie vor im Bereich des Unionsrechtsschutzes keine Grundrechtsbeschwerde gibt, welche dem Unionsbürger ein entsprechendes Rechtsmittel zur Verfügung stellen und damit den Gerichtshof explizit zu einem aktiven Schutz verpflichten würde.¹¹⁶ Dies kann mit der Schlussfolgerung verknüpft werden, dass der EU-Gesetzgeber dem Gericht bewusst keine starke Position für diesen Bereich zukommen lassen wollte bzw. will.

¹¹¹ *Jarass*, (Fn. 88), S. 29.

¹¹² Das gilt auch für den Gleichlauf mit *Åkerberg Fransson* im Hinblick auf das Bestreiten der Zuständigkeit der EuGH in der Rs. *Melloni* u.a. auch durch die Bundesrepublik Deutschland.

¹¹³ Vgl. etwa *Schroeder*, (Fn. 40), S. 462 ff.; *Groß*, Migrationsrelevante Freiheitsrechte der EU-Grundrechtecharta, ZAR 2013, S. 110; *Kotzur*, Neuerungen auf dem Gebiet des Rechtsschutzes durch den Vertrag von Lissabon, EuR-Beitrag 1/2012, S. 19.

¹¹⁴ EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Rdnr. 21.

¹¹⁵ EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, Slg. 2013, Rdnr. 59. Dies schließt freilich bei der Durchführung von EU-Recht auf mitgliedstaatlicher Ebene die Anwendung im Vergleich zum EU-Grundrechtsschutz ein höheres Schutzniveau gewährender nationaler Rechte und damit einer Verdrängung nationaler Grundrechte gerade nicht aus, vgl. dazu *Weiß*, (Fn. 7), S. 289 f. *Vogel*, (Fn. 84), argumentiert, dass durch das Urteil *Melloni* Grundrechte unter Integrationsvorbehalt gestellt würden. Aus einer rein isolierten Betrachtung des Urteils könnte man wohl tatsächlich in diese Richtung argumentieren. Betrachtet man die zitierte Kernaussage jedoch im Einklang mit *Åkerberg Fransson*, wird *Vogels* Argumentation hinfällig. Nationale Schutzstandards für Grundrechte können ja gerade dann weiterhin angewendet werden, wenn sie das Schutzniveau der GRCh nicht beeinträchtigen. Ist das nationale Niveau höher, ist eine solche Beeinträchtigung aber ausgeschlossen. *Melloni* muss daher dahingehend verstanden werden, dass nur Vorschriften des nationalen Rechts mit einem weniger an Schutzniveau beeinträchtigenden Charakter haben und somit unanwendbar bleiben.

¹¹⁶ Eine solche einzuführen wäre letztlich Aufgabe der Mitgliedstaaten, welche als einzige die Verträge entsprechend abändern könnten.

Inwiefern sich in diesem Zusammenhang der bevorstehende Beitritt der EU zur EMRK auswirken wird, bleibt abzuwarten.¹¹⁷ Potenziell zumindest enthielte dieser auch die Möglichkeit für die Gerichte der Union, verstärkt als Hüter der Grundrechte der Unionsbürger tätig zu werden, wie es auch in der letztjährigen Brighton Erklärung des Europarates allen Mitgliedern der EMRK vorgeschlagen wird. Dies ist mit der Hoffnung verknüpft, durch eine bessere Implementierung der Konvention in den Rechtssystemen der einzelnen Vertragsparteien die Richter in Straßburg zu entlasten.¹¹⁸

Überraschend ist, wie sehr das Urteil von der Richtung der Schlussanträge des Generalanwalts abweicht. Der wesentliche Punkt hier ist sicherlich das Verständnis der Kompetenz der Union betreffend den dem Verfahren zu Grunde liegenden Bereich des materiellen Rechts. Wie dargestellt leitet der Gerichtshof die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta letztlich daraus ab, dass die Union unmittelbar Anspruch aus den aus der Mehrwertsteuer kommenden Einnahmen der Mitgliedstaaten hat.

Letztlich kann das vorliegende Urteil daher in zweierlei Richtungen führen. Einerseits könnte es von einer umfassenden Anwendbarkeit der Grundrechtecharta der EU in allen Bereichen mit Bezug zum Unionsrecht ausgehen. Andererseits kann man aber auch argumentieren, dass der EuGH in diesem Urteil lediglich für den Bereich der Mehrwertsteuer klarstellt, dass eine weitaus umfassendere Harmonisierung des Rechts stattgefunden hat, als bisher angenommen wurde. Welche dieser beiden Ansichten schlussendlich die richtige ist, ob der Gerichtshof seine „Åkerberg Fransson“-Rechtsprechung also zukünftig wieder abmildert, muss anhand kommender Urteile der Luxemburger Richter bestimmt werden. Die Aussage, dass „keine Fallgestaltungen denkbar [sind], die vom Unionsrecht umfasst würden, ohne dass die [Grundrechtecharta] anwendbar [wäre]“,¹¹⁹ spricht aber zumindest eine klare Sprache für die erste der beiden aufgeführten Entwicklungsmöglichkeiten – weitere in diese Richtung gehende „Überraschungen“¹²⁰ nicht ausgeschlossen.

¹¹⁷ Vgl. Gstrein, Der geeinte Menschenrechtsschutz im Europa der Vielfalt – Zum Verhältnis der Luxemburger und Straßburger Gerichtshöfe nach Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, ZEuS 2012, S. 496.

¹¹⁸ Vgl. Europarat, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights – Brighton Declaration v. 19.4.2012, Pkt. A. und G.

¹¹⁹ EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Slg. 2013, Rdnr. 21.

¹²⁰ Reich, (Fn. 79).