



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **„Vertrauensgrundsatz und Rechtsstaatlichkeitskrise in der EU“**

Dissertation vorgelegt von Konstantina-Antigoni Poulou

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **Vertrauensgrundsatz und Rechtsstaatlichkeitskrise in der EU von Konstantina-Antigoni Poulou, Mohr Siebeck Verlag**

Die Arbeit analysiert anhand von unterschiedlichen Referenzgebieten, namentlich Binnenmarkt, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) und Finanzaufsicht das gegenseitige Vertrauen als Rechtsgrundsatz des Unionsrechts. Untersucht wurde die Anwendung des Vertrauensgrundsatzes in der EuGH-Rechtsprechung zu den Kooperationsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und die Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeitskrise auf seine Funktionsweise. Es wurde gezeigt, dass – obwohl dem EuGH eine führende Rolle bei der (Fort-)Entwicklung des Vertrauensgrundsatzes zukommt – die EuGH-Rechtsprechung gewisse Defizite aufweist. Diese betreffen vor allem die Handhabung von Art. 2 EUV bzw. die nur begrenzte Anerkennung von nicht absolut gewährleisteten Unionsgrundrechten (bisher nur Art. 47 Abs. 2 GRCh) als Grenze des Vertrauens sowie den Begriff der systemischen Mängel. Zur Behebung dieser Defizite unterbreitet die vorliegende Studie diverse Reformvorschläge.

Der Vertrauensbegriff findet seinen Ursprung im Binnenmarkt, in dem Vertrauen bereits seit den 1970er Jahren als Grundlage für die einzelnen Pflichten zur gegenseitigen Anerkennung und Kooperation zwischen den nationalen Behörden herangezogen wird. Demzufolge obliegt die Durchführung von Prüfungen bzw. Kontrollen dem Herkunftsmitgliedstaat, weshalb weitere Kontrollen durch den Bestimmungsstaat grundsätzlich ausgeschlossen sind (sog. *Cassis-de-Dijon*-Doktrin). Als Grenzen der Anerkennungspflicht gelten allerdings Art. 36 AEUV, zwingende Erfordernisse sowie nachgewiesene Rechtsverletzungen in konkreten Einzelfällen. Dabei sind etwaige Ordnungswidrigkeiten seitens des Herkunftsmitgliedstaats vorrangig im Wege der Kooperation zu beseitigen. Der Vertrauensgrundsatz fußt allgemein auf der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und konkret der jeweiligen nationalen Qualitätsstandards. Gegenseitiges Vertrauen hat in den letzten Jahren auch im Bereich der Sozialsicherheit als Rechtsgrundsatz im Binnenmarkt an Gewicht gewonnen, indem der EuGH die widerlegbare Vermutung der Ordnungsmäßigkeit der Entsendebescheinigungen explizit auf den Vertrauensgrundsatz zurückgeführt hat.

Seine stärkste Ausprägung erfährt der Vertrauensgrundsatz allerdings in der justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen des RSFR. Hier beruhen die Sekundärrechtsakte auf dem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Abschließende Klarheit über die Reichweite des Vertrauensgrundsatzes bzw. seiner Grenzen besteht indes bislang nicht. Die Konturen des Vertrauensgrundsatzes im Kontext des RFSR wurden in den letzten Jahren durch den EuGH erheblich ausgeformt, der sich in unterschiedlichen Konstellationen zu dessen Verhältnis zum unionsrechtlichen Grundrechtsschutz äußern musste. Insofern wird – insbesondere nach dem EMRK-Berichtsgutachten des EuGH – von der Gleichwertigkeit der nationalen Rechtssysteme bzw. der Rechtspflegeorgane ausgegangen, die gleichermaßen in der Lage sind, das Unionsrecht unter Beachtung der Unionsgrundrechte umzusetzen bzw. durchzuführen. Eben dieser Gedanke begründet den normativen Gehalt des Vertrauensgrundsatzes, nämlich die Vermutung der Unionsrechtstreue seitens der Mitgliedstaaten. Seine stärkste Ausprägung findet der Vertrauensgrundsatz im Bereich der zivilrechtlichen Zusammenarbeit, in dem der EuGH aus dem Vertrauensgrundsatz Kontrollverzicht für das ersuchte Gericht ableitet, dabei aber bislang keine grundrechtlichen Grenzen anerkennt. Ganz anders hat sich indes die EuGH-Rechtsprechung – vornehmlich hinsichtlich der Unionsgrundrechtstreue – in den grundrechtssensiblen Bereichen des Strafrechts und des Asylrechts entwickelt. Der EuGH hat den Unionsgrundrechtsschutz in seiner jüngsten Rechtsprechung als Ausnahme vom Vertrauensgrundsatz anerkannt und hierfür einen zweistufigen Test entwickelt, der durch die nationalen Gerichte durchgeführt werden muss. Dabei kann eine Grundrechtsprüfung sowohl retrospektiv, d.h. in Bezug auf in der Vergangenheit liegende Umstände, als auch prospektiv,

d.h. in Bezug auf in der unmittelbaren Zukunft liegende Umstände, stattfinden. Der Eintritt einer unionsgrundrechtlichen Grenze bewirkt eine Verlagerung des Grundrechtsschutzes auf den ersuchten Mitgliedstaat im Sinne eines horizontalen Solange-Vorbehalts und mündet gegebenenfalls in den Aufschiebung bzw. die Verweigerung des Kooperationsersuchens. Einem Regime blinden Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im RFSR wird somit eine Absage erteilt und vielmehr dem effektiven Grundrechtsschutz im Unionsrecht mittels einer horizontal ausgeübten Kontrolle der Vorzug gegeben.

Noch kaum erforscht waren bislang vor allem die Bedeutung und Reichweite des Vertrauensgrundsatzes im Bereich der Finanz- bzw. Bankenaufsicht. Letztere hat im europäischen Rechtsraum nach dem Ausbruch der Finanzkrise erhebliche Änderungen erfahren und findet heute im Wege verdichteter Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden statt. Das Vertrauen wird sowohl im Europäischen System der Finanzaufsicht als auch im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus durch eine Reihe von Kooperationsverhältnissen gefördert und durch auf unterschiedlichen Ebenen eingeführte Kontrollstufen hinsichtlich der Wahrung des Unionsrechts abgesichert. Der Vertrauensgrundsatz umfasst dabei die Vermutung der Unionsrechtstreue und insbesondere die Vermutung der Zuverlässigkeit der übermittelten Informationen durch die zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden. Einen Ausdruck des Vertrauensgrundsatzes stellt der Europäische Pass dar, der die Umsetzung des Anerkennungsprinzips auf Grundlage des Sekundärrechts ermöglicht. Dabei müssen sich die Finanz- bzw. Kreditinstitute für die quasi-automatische Anerkennung des Europäischen Passes an ein zwingendes Anzeigeverfahren halten, bei dem die Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats die erforderlichen Informationen hinsichtlich der Wahrnehmung der Tätigkeiten im Aufnahmemitgliedstaat an die Aufsichtsbehörde des Letzteren übermittelt. Dem Aufnahmemitgliedstaat steht allerdings nicht das Recht zu, sich der Ansiedlung eines Finanz- bzw. Kreditinstituts in seinem Hoheitsgebiet aus dem Grund zu widersetzen, dass die Aufsichtswahrnehmung durch die nationale Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats, der auch die laufende Aufsicht über das Unternehmen obliegt, systemische Mängel aufweist bzw. durch eine nicht unabhängige nationale Aufsichtsbehörde stattfindet. Der Europäische Pass fordert somit ein „blindes“ Vertrauen, was mit dem unionsverfassungsrechtlichen Vertrauensgrundsatz unvereinbar ist. Insofern ist ein unionsgesetzgeberisches Handeln angezeigt. Ausnahmen zur quasi-automatischen Anerkennung des Europäischen Passes müssen sekundärrechtlich eingeführt werden.

Vertrauen stellt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts mit eigenständigem, normativem Gehalt und verbindlicher Rechtswirkung dar, der eine widerlegbare, Kontrollverzicht anordnende Vermutungsregel beinhaltet. Demnach sind die Mitgliedstaaten bzw. die Unionsorgane verpflichtet, gegenseitig von einer widerlegbaren doppelten Vermutung auszugehen: Zum einen soll die Rechtstreue in Bezug auf das anzuwendende Unionsrecht bzw. nationale Recht (konkretes Vertrauen), zum anderen die Fähigkeit aller nationalen Rechtsordnungen, gegebenenfalls auch der europäischen Rechtsordnung, das Unionsrecht rechtmäßig anzuwenden und durchzusetzen (abstraktes Systemvertrauen), angenommen werden. Der primärrechtliche Rang des Vertrauensgrundsatzes ist seiner Herleitung aus Art. 4 Abs. 3 EUV (Loyalitätsgrundsatz) geschuldet. In horizontaler Hinsicht dient Vertrauen der praktischen Wirksamkeit der unionsrechtlichen Kooperationspflichten zwischen den Mitgliedstaaten und regelt dabei die Verantwortungsverteilung unter den Mitgliedstaaten für die Wertesicherung in einer Vielfalt und Einheit gewährleistenden Weise. In vertikaler Hinsicht sichert der Vertrauensgrundsatz die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und deren Zuständigkeit für die Wertesicherung innerhalb der föderal geprägten Unionsrechtsordnung. Dadurch leistet Vertrauen einen eigenen Beitrag zum Konstitutionalisierungsprozess im Unionsrecht.

Allerdings gilt Vertrauen nicht ausnahmslos, sondern soll unter bestimmten Voraussetzungen widerlegt werden können. Als äußerste Grenze des Vertrauens fungiert zunächst der Feststellungsbeschluss des Rates nach dem Art. 7 Abs. 2 EUV-Verfahren, wobei der an Art. 2 EUV gekoppelte unionsrechtliche *Ordre-public*-Vorbehalt einen einheitlichen Maßstab bietet, anhand dessen die Anerkennung bzw. Vollstreckung eines Hoheitsakts im Einzelfall versagt werden kann. Weitere Ausnahmen von dem Vertrauensgrundsatz können sekundärrechtlich geregelt werden, indem konkrete Ablehnungsgründe für die Anerkennung bzw. Vollstreckung eines Hoheitsakts vorgesehen werden. Schließlich sind für die effektive Funktionsweise des Vertrauensgrundsatzes flankierende Maßnahmen zur Generierung, Stabilisierung sowie Sicherung von Vertrauen maßgeblich. Zu den vertrauensgenerierenden Maßnahmen zählt vor allem die Harmonisierung auf unionaler Ebene und die Festlegung von gemeinsamen Mindeststandards, wobei Informationsaustauschmechanismen sowie Dialogstrukturen zwischen den mitgliedstaatlichen bzw. unionalen Behörden vertrauensstabilisierend wirken. Nicht zuletzt ist die Vertrauenssicherung auf eine Reihe von Kontroll-, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen angewiesen, mittels derer Vorkehrungen gegen eventuelle Werteverletzungen getroffen sowie Sanktionsmaßnahmen rechtzeitig ergriffen werden können.

Die Unionswerte gemäß Art. 2 EUV bilden das Fundament des Vertrauensgrundsatzes und haben sich in den letzten Jahren in der unionalen Rechtsdogmatik zum Kernbegriff der Unionsrechtsordnung entwickelt. Eine gravierende Abweichung von der Werteklausel des Art. 2 EUV ist angesichts des richterrechtlich entwickelten Rückschrittsverbots unionsrechtlich unzulässig. Vielmehr ist die Durchsetzung der Unionswerte, insbesondere der Rechtsstaatlichkeit, über Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV möglich, wobei die unionsrechtliche Forderung nach richterlicher Unabhängigkeit als eigenständiger Prüfungsmaßstab bei der Prüfung der Unionsrechtskonformität nationaler Bestimmungen herangezogen wird. Die Auslegung des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV muss dabei unter Wahrung des europäischen Wertpluralismus erfolgen und darf nicht darauf hinauslaufen, dass den Mitgliedstaaten konkrete Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Gerichtssysteme vorgeschrieben werden. Jedenfalls bildet die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit eine Funktionsbedingung für den Vertrauensgrundsatz, sodass die durch die nationalen Gerichte erlassenen Entscheidungen innerhalb eines einheitlichen Rechtsraums ohne Grenzen anerkannt werden müssen. Somit findet eine Prozeduralisierung des Vertrauensgrundsatzes statt, indem dieser die Vermutung der Wahrung der Unabhängigkeitsgarantie in den nationalen Gerichtssystemen umfasst. In diesem Zusammenhang deutet die Erosion des Vertrauensfundaments, das in der Achtung eben der Unionswerte liegt, zugleich auf eine Vertrauenskrise und die Gefährdung der innerunionalen Zusammenarbeit hin. Der Begriff der Rechtsstaatlichkeitskrise steht nicht zuletzt für die Absicht eines Mitgliedstaats, seine eigene Wertvorstellung durchzusetzen, die dem Inhalt der europäischen Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Art. 2 EUV widerspricht. Davon umfasst sind unter Heranziehung der Systemische-Mängel-Doktrin Extremsituationen im Sinne besonders qualifizierter Rechtsuntreue im Hinblick auf das Unionsrecht, die aufgrund ihrer Schwere negative Auswirkungen auch auf die anderen Mitgliedstaaten entfalten. Die rechtliche Relevanz von systemischen Mängeln zeigt sich daneben vor allem in Fällen, in denen die zwischenstaatliche Kooperation in Frage gestellt wird. Insbesondere im Asyl- und Haftbefehlsrecht betrachtet der EuGH systemische Mängel im Rahmen des zweistufigen *Aranyosi*-Tests zur Widerlegung des Vertrauensgrundsatzes als berechtigten Anlass zu einer daran anschließenden Einzelfallprüfung. Die EuGH-Rechtsprechung ist allerdings hinsichtlich zweier Punkte zu bemängeln und in Zukunft dementsprechend weiterzuentwickeln: Erstens sollten nationale Gerichte, die den Unabhängigkeitsanforderungen des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV nicht genügen, nicht als „Justizbehörden“ im Sinne von Art. 6 RbEuHb eingestuft und die von ihnen erlassenen

Europäischen Haftbefehle ohne Hinzuziehung des *Aranyosi*-Tests für ungültig erklärt werden. Zweitens sollte das Vorliegen systemischer Mängel zu einer Beweislastumkehr zugunsten der betroffenen Person führen, sodass es der ausstellenden Behörde obliegt, die ernsthafte Gefahr einer Verletzung der Grundrechte im konkreten Fall auszuschließen.

In Reaktion auf die rechtsstaatlich bedenklichen Entwicklungen in bestimmten Mitgliedstaaten hat die EU ihr Instrumentarium zur Rechtsstaatlichkeitsaufsicht eingesetzt und zugleich maßgeblich weiterentwickelt und dadurch die vertrauenssichernden Mechanismen verstärkt. Erstens ermöglichen die Rechtsinstrumente den Dialog und die Einigung über die konkreten Gehalte der Unionswerte im Wege eines *bottom-up*-Ansatzes. In dieser Hinsicht bilden sämtliche politischen Initiativen der EU die Grundlage für die Vertrauensgenerierung und sind daher als Instrumente zur Prävention und Vorbeugung gegen eine (weitere) Untergrabung der Unionswerte in den Mitgliedstaaten zu begrüßen. Zweitens wurde ein neuer Konditionalitätsmechanismus geschaffen, der auf die Sanktionierung rechtsstaatswidrigen Verhaltens der Mitgliedstaaten abzielt. Auch dies vermag den Vertrauensgrundsatz zu untermauern, indem die Vertrauenssicherung durch Kontrolle um eine weitere Komponente verstärkt wird. Drittens demonstriert die unionsrechtliche Gerichtsbarkeit Entschlossenheit, die aktuellen Konflikte zu entpolitisieren und autoritären Tendenzen unter Heranziehung von Rechtsmaßstäben einen Riegel vorzuschieben. Die Einleitung eines allein auf Art. 2 EUV gestützten Vertragsverletzungsverfahrens wäre dabei von grundlegender Bedeutung. Auch wenn die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten von demokratisch legitimierten Regierungen vorgenommen wird, müssen die entsprechenden nationalen Maßnahmen den unionsrechtlichen rechtsstaatlichen Grundsätzen stets entsprechen. Die EU erweist sich somit auch als eine Rechtsaufsichtsunion, muss dabei aber innerhalb ihrer kompetenziellen Grenzen handeln. Hinzu kommt: Wenn die EU die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten verlangt, muss erst Recht sie selbst den Anforderungen des Art. 2 EUV gerecht werden (Kohärenzprinzip).