

EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta:

Welche Auswirkungen hat die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag auf den Grundrechtsschutz in Europa?

Rupert Manhart / Michaela Maurer*

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Anwendungsbereich

III. Materielle Rechte

IV. Verhältnis der Charta zu anderen Grundrechtsverbürgungen

V. Der EuGH und die Charta

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Abstract

I. Einleitung

Das Mandat des Europäischen Rates von Köln (3./4. Juni 1999),¹ den Entwurf einer Europäischen Grundrechtscharta vorzubereiten, war alles andere als präzise.² In er-

ster Linie sollte die Charta eine Bestandsaufnahme der im System der Europäischen Union (EU) verstreuten Grundrechtsnormen sein, um sie transparenter und „sichtbarer“ zu machen.³ Der rechtliche Status der Charta wurde im Mandat von Köln jedoch nicht definiert. Die Frage, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Grundrechtscharta in die Verträge aufgenommen und damit primärrechtlich verankert wird, sollte nach der feierlichen Proklamation auf der Regierungskonferenz in Nizza im Dezember 2000 geklärt werden. Diese Unbestimmtheit des Auftrags war mit Sicherheit teilweise für den Erfolg des Konvents verantwortlich, da er auf nationale Vorrechte und Wünsche wenig Rücksicht nehmen mußte. Die Charta freilich erhielt keinen rechtsverbindlichen Status, sondern stellt eine politische Absichtserklärung dar.⁴ Ihre politische Bedeutung schon zu dieser Zeit darf jedoch nicht unter-

* Dr.iur. Mag.rer.soc.oec. *Rupert Manhart* (E-Mail: rupert.manhart@uibk.ac.at) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Strafrecht und sonstige Kriminalwissenschaften der Universität Innsbruck. Dr.iur. Mag.phil. *Michaela Maurer* (E-Mail: michaela.maurer@uibk.ac.at) ist Universitätsassistentin ebendort. Dank für die zahlreichen Anregungen gebührt *Damian Chalmers* sowie den Teilnehmern des Seminars „Advanced Issues of EU Law“ im Studienjahr 2004/2005 an der London School of Economics.

¹ Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Köln, 3./4. Juni 1999, Anhang IV; abrufbar unter: www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a4 (23. Jänner 2005).

² *Siegbert Alber/Ulrich Widmaier*, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf

die Rechtsprechung, in: *EuGRZ* 2000, S. 497–510 (498).

³ *Erich Vranes*, Der Status der Grundrechtscharta der Europäischen Union. Rechtliche Fragen und Optionen für die Zukunft, in: *Juristische Blätter* 2002, S. 630–641 (632).

⁴ Das erkennt man schon daran, daß die Charta nur im C-Teil des Amtsblattes der EU, *ABl.* 2000 C 364/1, veröffentlicht wurde. Vgl. auch *Stefan Griller*, Der Anwendungsbereich der Grundrechtscharta und das Verhältnis zu sonstigen Gemeinschaftsrechten, Rechten aus der EMRK und zu verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, in: *Alfred Duschanek/Stefan Griller* (Hrsg.), *Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza*, 2002, S. 131–182 (133f.).

schätzt werden.⁵ Die Aufnahme der Charta in den Vertrag über eine Verfassung für Europa⁶ (VVE) als dessen Teil II⁷ erhebt sie jedenfalls in den Rang eines rechtsverbindlichen Dokuments, wenn und sobald der Vertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird.

Bis heute enthalten weder die Gründungsverträge selbst noch das ihnen nachfolgende primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht einen eigenen Grundrechtskatalog. Allerdings gewährleistet die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) sowie Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 lit. d des Vertrages über die Europäische Union⁸ (EUV), der die Grundrechtsbindung der Organe einer spezifischen Überprüfungsmöglichkeit durch den EuGH unterwirft, einen umfassenden Schutz. Der EuGH betrachtet schon heute die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben und vor allem in der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁹ (EMRK) dokumentiert sind, als ungeschriebene Bestandteile des primären Gemeinschaftsrechts.¹⁰ Zu den vom EuGH festgestellten Gemeinschaftsgrundrechten zählen etwa die Menschenwürde, das Diskriminierungsverbot, der Gleichheitsgrundsatz, die Religionsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Meinungs- und Veröf-

fentlichungsfreiheit, die Achtung der Privatsphäre, der Wohnung und des Briefverkehrs usw.¹¹ Die vom EuGH abgeleiteten Rechtsprinzipien umfassen u.a. das Verhältnismäßigkeitsprinzip, den Vertrauensschutz, den Schutz wohlervorbener Rechte, das Gebot der Rechtssicherheit, den Schutz des guten Glaubens und den Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Der Grundrechtsschutz in der EU hat derzeit somit (fast) ausschließlich den Charakter von Richterrecht. Vereinzelt finden sich auch in den Gemeinschaftsverträgen Bestimmungen, die Grundrechte oder zumindest grundrechtsgleiche Rechte garantieren, wie die vier Grundfreiheiten, das Diskriminierungsverbot, die Lohnleichheit von Mann und Frau und die Rechte aus der Unionsbürgerschaft.¹² Der Schutz erstreckt sich *ratione personae* sowohl auf Unionsbürger als auch auf Bürger von Drittstaaten und umfaßt *ratione materiae* Akte von Gemeinschaftsinstitutionen und Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts handeln.¹³

Der Beitrag diskutiert die Neuerungen, die die Inkorporation der Grundrechtscharta in den VVE nach sich zieht. Zu diesem Zweck werden wir den Anwendungsbereich der Charta, den Inhalt und Umfang der enthaltenen Rechte, das Verhältnis der Charta zu bestehenden Grundrechtsverbürgungen und schließlich die Kompetenzen des EuGH untersuchen. Es wird sich zeigen, daß die Integration der Charta in den VVE einen geringeren Einfluß auf den Grundrechtsschutz in der EU hat als andere Bestimmungen des VVE, insbesondere die Erstreckung der Kontrollkompetenz des EuGH auf besonders grundrechtssensitive Bereiche wie Asyl und Immigration. Außerdem werden wir einige der Probleme

⁵ Bruno de Witte, The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue? in: Maastricht Journal 8 (2001), S. 81–89 (89). Christopher McCrudden, The Future of the Charter of Fundamental Rights, Jean Monnet Working Paper 10/01, S. 12, stuft den rechtlichen Status der Charta als „unklar“ ein.

⁶ ABl. 2004 C 310/1.

⁷ Im Folgenden werden die Begriffe „Charta“ und „Teil II des VVE“ synonym verwendet.

⁸ Konsolidierte Fassung, ABl. 2002 C 325/5.

⁹ Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

¹⁰ Vgl. EuGH, Roland Rutilé ./ Minister des Inneren (Rs. 36/74), Urteil vom 28. Oktober 1975, Slg. 1975, S. 1219, Rn. 32; Theo Ohlinger, Eine Grundrechts-Charta für Europa, in: Juridikum 2000, S. 170–171 (170).

¹¹ Vgl. Rudolf Streinz, Europarecht, 6. Aufl. 2003, S. 147 (Rn. 372).

¹² Michael Schweitzer/Waldemar Hummer, Europarecht, 5. Aufl. 1996, S. 241ff. (Rn. 787ff.).

¹³ Koen Lenaerts/Eddy de Smijter, A „Bill of Rights“ for the European Union, in: Common Market Law Review 38 (2001), S. 273–300 (278).

aufzeigen, die die Integration der Charta in den VVE mit sich bringt.

II. Anwendungsbereich

Der EuGH hat bei mehreren Gelegenheiten festgehalten, daß Gemeinschaftsinstitutionen durch Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden sind.¹⁴ Diese Rechtsprechung erfuhr durch Art. 6 Abs. 2 EUV eine eindeutige Bestätigung.¹⁵ Darüber hinaus erweiterte der Gerichtshof seine Kontrollkompetenz betreffend der genannten Grundrechte auf gewisse Rechtsakte von Mitgliedstaaten. Unzweifelhaft ist, daß Mitgliedstaaten seiner Kontrolle unterworfen sind, wenn sie Gemeinschaftsrecht umsetzen, d.h. wenn sie nur als Beauftragte auftreten oder das Gemeinschaftsrecht ihnen Wahlmöglichkeiten und Diskretionsbefugnisse einräumt.¹⁶ Dieselben Prinzipien wendet der Gerichtshof an, wenn Mitgliedstaaten in irgendeiner Form „im Rahmen des Gemeinschaftsrechts“ handeln, z.B. wenn sie eine Ausnahme für die durch die Verträge garantierten Grundfreiheiten geltend machen.¹⁷

Gemäß Art. II-111 Abs. 1¹⁸ gilt die Charta „für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ und „für die Mitgliedstaaten *ausschließlich bei der Durchführung* des Rechts der Union“¹⁹. Diese Bestimmung scheint beträchtlich enger zu sein als die zuvor zitierte Formulierung des

Gerichtshofes.²⁰ Die Erläuterungen²¹ zu diesem Artikel²² halten jedoch fest, daß die Charta „für Mitgliedstaaten nur dann gilt, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln“, und nehmen dabei auf die Entscheidung im Fall *ERT* Bezug.²³ Der Status der Erläuterungen ist freilich zweifelhaft. Art. II-112 Abs. 7 bestimmt, daß sie von den Gerichten als Anleitung für die Auslegung der Charta gebührend zu berücksichtigen sind. Sie sind also eindeutig nicht rechtsverbindlich, haben jedoch sehr wohl eine gewisse Autorität. Wie der Gerichtshof Art. II-111 Abs. 1 i.V.m. Art. II-112 Abs. 7 interpretieren wird, bleibt abzuwarten. Wir gehen davon aus, daß der EuGH, unterstützt von den Erläuterungen, den Anwendungsbereich der Charta so weit wie möglich ausdehnen wird, um dadurch seine Kontrollbefugnisse zu erweitern. Es ist nicht zu erwarten, daß er von bereits Erreichtem Abstriche machen und damit den von ihm gewährleisteten Grundrechtsschutz reduzieren wird.²⁴

III. Materielle Rechte

Der Grundrechtskatalog der Charta enthält nicht nur die klassischen Freiheitsrechte, sondern auch eine umfangreiche Liste an *sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechten*. In dieser Hinsicht geht die

¹⁴ Streinz (Fn. 11), S. 138 (Rn. 358).

¹⁵ Vgl. Johannes Hengstschläger, Grundrechtsschutz kraft EU-Rechts, in: Juristische Blätter 2000, S. 409–420 (411).

¹⁶ Z.B. EuGH, *Wachauf* ././ Bundesrepublik Deutschland (Rs. 5/88), Urteil vom 13. Juli 1989, Slg. 1989, S. 2609; vgl. Vranes (Fn. 3), S. 635.

¹⁷ EuGH, *Elliniki Radiophonia Tileorasi* ././ *Dimotiki Etairia Pliroforissis (ERT)*, Rs. C-260/89, Urteil vom 18. Juni 1991, Slg. 1991, S. I-2925. Vgl. auch Griller (Fn. 4), S. 137 m.w.Nw. sowie S. 140ff.

¹⁸ Artikel ohne nähere Benennung beziehen sich auf den VVE (Fn. 6).

¹⁹ Hervorhebung der Autoren.

²⁰ Vgl. Streinz (Fn. 11), S. 139f (Rn. 358a), der darunter unstreitig den Vollzug von Sekundärrecht versteht, während die Rechtsprechung des EuGH zur Beachtung primärrechtlicher Vorgaben bei zulässigen Beschränkungsmaßnahmen gegenüber Grundfreiheiten nach seiner Auffassung nicht übernommen werden sollte.

²¹ Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta (CHARTÉ 4473/00 CONVENT 49), in aktualisierter Form enthalten in der 12. Erklärung zum Verfassungsvertrag, abrufbar unter: europa.eu.int/constitution/download/print_de.pdf (12. Juli 2005).

²² Art. 51 der Charta, Art. II-111 des VVE.

²³ Vgl. McCrudden (Fn. 5), S. 20; R. Alonso García, The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in: *European Law Journal* 8 (2002), S. 492–514 (495).

²⁴ In diesem Sinn auch Griller (Fn. 4), S. 139.

Charta daher über die bisher vom EuGH anerkannten Rechte hinaus, bleibt aber andererseits hinter dem Standard des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus 1966 und der Europäischen Sozialcharta zurück.²⁵ Zudem läßt die Charta einige Grundrechte vermissen, die in den von Art. 6 Abs. 2 EUV (der übrigens von Art. I-9 Abs. 3 aufrechterhalten wird) gezogenen Rahmen fallen würden.²⁶ So fehlen etwa wichtige Rechte wie z.B. das Recht auf Mindestlohn oder das Recht auf Wehrdienstverweigerung. Außerdem werden keine neuen Reaktionsmöglichkeiten auf aktuelle Problembereiche geboten, in denen häufig Menschenrechtsverletzungen vorkommen, etwa Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.²⁷ Freilich ist es einigermaßen überraschend, daß manche in der Charta enthaltene Rechte außerhalb jeder EU-Kompetenz liegen. So dürfte es bspw. schwierig sein, eine kompetenzrechtliche Grundlage für das Recht auf unentgeltliche Teilnahme am Pflichtschulunterricht (Art. II-74 Abs. 2) zu finden.²⁸ Es scheint, daß die Charta hauptsächlich alte Rechte in neuem Gewand enthält und diese sichtbar macht, ohne viele innovative Elemente zu enthalten.²⁹

Manchmal allerdings ist der Wortlaut eines konkreten Grundrechts weiter und weniger eingeschränkt als die entsprechende Rege-

lung in der EMRK oder der Europäischen Sozialcharta, an denen sich die Grundrechtscharta orientiert.³⁰ So geht etwa Art. II-107 über den ohnedies bereits extensiv interpretierten Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK hinaus. Art. II-107 Abs. 2 sieht ein Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht nicht nur in Fragen des Zivil- und Strafrechts vor, sondern in allen Rechtssachen, also auch im klassischen Verwaltungsrechtsbereich.³¹

Manche der durch die Charta verliehenen Rechte sind *kaum justiziabel*.³² So können Gerichte etwa das Recht auf Bildung (Art. II-74) oder auf Gesundheitsschutz (Art. II-95) nicht durchsetzen. Obwohl gerade die unter dem Kapitel „Solidarität“ erfaßten Rechte nicht einklagbar sind, können sie jedenfalls zur Interpretation von Rechtsakten herangezogen werden. Daneben bleibt jedoch die Frage offen, ob alle genannten Rechte wirklich so grundlegend sind, daß sie es verdienen, in dem einen zentralen Grundrechtsdokument der EU genannt zu werden. Vielmehr bringt die Aufzählung so vieler verschiedenartiger Rechte von sehr unterschiedlicher Wichtigkeit das Problem mit sich, daß die wirklich fundamentalen Grundrechte an den Rand gedrängt und *banalisiert* werden.

Als wesentliche Reduktion des Grundrechtsschutzes könnte Art. II-112 Abs. 1 betrachtet werden, der *gesetzliche Einschränkungen aller Grundrechte* der Charta erlaubt.³³ Es handelt sich dabei allerdings

²⁵ Vgl. *Manfred Nowak*, Brauchen wir eine Europäische Grundrechtscharta? in: *juridikum* 2000, S. 176–178 (178).

²⁶ Vgl. *Vranes* (Fn. 3), S. 634. Die Charta begrenzt aber nicht die Befugnis des EuGH, weitere Grundrechtspositionen anzuerkennen. Vgl. auch oben I. für einige Beispiele, welche Grundrechte und Grundprinzipien bisher durch den EuGH anerkannt wurden.

²⁷ Vgl. *Nowak* (Fn. 25), S. 178.

²⁸ *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 499f.

²⁹ In bestimmten Bereichen ist der Konvent jedoch über den Auftrag, bestehendes Recht zu analysieren, hinausgegangen, und zwar hinsichtlich des Datenschutzes, des Asylrechts und des Rechts auf gute Verwaltung, das insb. auch das Recht auf Einsicht in Dokumente beinhaltet.

³⁰ Vgl. *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 280–282. Textliche Grundlage der Charta sind neben der EMRK mit ihren Zusatzprotokollen und der Europäischen Sozialcharta von 1961 die Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte von 1989 und Bestimmungen des EGV zur Unionsbürgerschaft, zu den Grundfreiheiten und zum Sozialrecht, siehe *Streinz* (Fn. 11), S. 139 (Rn. 358a).

³¹ *Nowak* (Fn. 25), S. 177.

³² *Wolf-Georg Schärf*, Grundrechte in der EU, in: *ecolex* 2004, S. 668–670 (669).

³³ Kritisch zu der unklaren und weiten Fassung dieser Bestimmung *Christoph Engel*, *The Euro-*

um einen materiellen Gesetzesvorbehalt³⁴, da jeder Eingriff den Wesensgehalt des Rechts achten muß (sog. „Wesensgehaltsgarantie“) und überdies dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, d.h. er muß zur Erreichung anerkannter, dem Gemeinwohl dienender Zielsetzungen notwendig sein und damit innerhalb der Grenzen bleiben, die für den Schutz legitimer Interessen in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sind. Darüber hinaus dürfen Einschränkungen gemäß Art. II-112 Abs. 3 nicht über die im Rahmen der EMRK zulässigen Einschränkungen hinausgehen (sog. Mindeststandard der EMRK).³⁵ Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit sind unseres Erachtens starke Schutzschilder gegen übermäßige Eingriffe. Außerdem erhalten mehrere Bestimmungen den Mindeststandard anderer Grundrechtsordnungen aufrecht.³⁶

Die Unterscheidung von *Rechten und Grundsätzen*, die die Charta in Art. II-112 Abs. 5 vornimmt, wirft weitere Probleme auf. Teilweise wird die Meinung vertreten, die Solidaritätsrechte wären eben solche Grundsätze.³⁷ Grundsätze können nur angewendet werden, wenn Rechtsakte sie „umsetzen“. In ihrem Anwendungsbereich sind sie aber keineswegs schwächer als Rechte, denn sie haben nicht nur interpretative Wirkungen, sondern erlauben die vollständige Überprüfung der sie umsetzenden Rechtsakte. Im einzelnen ist allerdings einiges unklar: Erstens geht aus der Charta nicht hervor, welche der materiellen Bestimmungen nun Grundrechte sind und welche „nur“ Grundsätze. Zweitens ist

fraglich, ob die umsetzenden Rechtsakte explizit auf diese Grundsätze hinweisen müssen oder ob ausreichende sachliche Nähe genügt.³⁸ Die zweite Möglichkeit verdient den Vorzug, da es ansonsten ein leichtes wäre, unliebsame Grundsätze einfach durch Nichterwähnung auszuschalten. Diesfalls wäre allerdings die Unterscheidung von Rechten und Grundsätzen praktisch bedeutungslos. Außerdem begäbe man sich in neue Schwierigkeiten, die ausreichende sachliche Nähe zu bestimmen.

IV. Verhältnis der Charta zu anderen Grundrechtsverbürgungen

Die Bestimmungen, die das Verhältnis der Charta zu bestehenden Grundrechtsverbürgungen definieren, etwa jenen in den Gemeinschaftsverträgen, in internationalen Übereinkommen wie der EMRK und den Verfassungen der Mitgliedstaaten, versuchen vor allem den dadurch bereits erzielten Grundrechtsschutz aufrechtzuerhalten. Die grundsätzliche Mindeststandardbestimmung, die das Schutzniveau festlegt, ist Art. II-113. Die detaillierteren Bestimmungen des Art. II-112 Abs. 2–4 überlagern diesen Artikel jedoch weitgehend. Immerhin nennt Art. II-113 auch internationale Übereinkommen, bei denen die EU oder alle Mitgliedstaaten Vertragspartei sind, sowie Rechte, die durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden, während Art. II-112 Abs. 2–4 Rechte in anderen Teilen des VVE, in der EMRK und (nur) in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten behandelt.

Bevor die genannten Bestimmungen im Detail diskutiert werden, möchten wir auf die Schwierigkeit aufmerksam machen, Mindeststandardbestimmungen zu interpretieren, da das Erfassen des Schutzniveaus ein Abwägen zwischen verschiede-

pean Charter of Fundamental Rights, in: *European Law Journal* 7 (2001), S. 151–170 (163).

³⁴ *Walter Berka*, Die Grundrechte, 1999, S. 150ff. (Rn. 258ff.).

³⁵ Vgl. *Waldemar Hummer*, Eine „Grundrechtscharta“ für die Europäische Union, in: *juridikum* 2000, S. 163–169 (166).

³⁶ Art. II-112 Abs. 2 bis 4 und Art. II-113, siehe unten IV.2.

³⁷ Vgl. *McCrudden* (Fn. 5), S. 17f.

³⁸ *António Vitorino*, The Charter of Fundamental Rights as a foundation for the Area of Freedom, Security and Justice, *Exeter Paper in European Law* 4 (2000), S. 25.

nen Werten und Rechten beinhaltet. Dieser Abwägungsvorgang führt freilich von Fall zu Fall zu verschiedenen Ergebnissen.³⁹ Als Beispiel für den Widerstreit verschiedener Rechte kann die Diskussion um die Zulässigkeit von medizinisch nicht indizierten Schwangerschaftsabbrüchen dienen. Hier ist der Schutz ungeborenen Lebens mit dem Selbstbestimmungsrecht der Frau abzuwägen. Die Mitgliedstaaten der EU kommen dabei zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen.⁴⁰

1. Grundrechte in anderen Teilen des Verfassungsvertrages

Gemäß Art. II-112 Abs. 2 erfolgt „die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in anderen Teilen der Verfassung geregelt sind, ... im Rahmen der dort festgelegten Bedingungen und Grenzen“. Soweit Rechte aus der Charta in anderen Teilen des VVE geregelt sind, setzen letztere Rechte nicht nur eine *Untergrenze* des Schutzniveaus, sondern gleichzeitig eine *Obergrenze*, auch wenn der Wortlaut der Charta zum Teil weiter erscheint. Unter diesem Gesichtspunkt werden die durch andere Teile des VVE (bzw. durch die alten Gründungsverträge) gewährten Rechte nicht geändert, so daß die Charta keine diesbezüglichen Erweiterungen bewirkt: Hier wird also der *status quo* eingefroren.⁴¹

In der Theorie ist die Funktionsweise dieser Bestimmung leicht verständlich. In der Praxis jedoch hängt ihre Anwendung davon ab, ob wir diejenigen in Teil II verbürgten Rechte herausfiltern können, die jenen in anderen Teilen des VVE inhaltlich entsprechen. Es ist bspw. offensichtlich, daß Art. II-105 Abs. 1 *Freizügigkeit und Aufent-*

haltsfreiheit normiert. Selbstverständlich können diese Freiheiten nur im Rahmen der Grenzen ausgeübt werden, die durch Art. I-4 und I-10 sowie andere Bestimmungen des VVE gesetzt werden.⁴² Auch die beiden Bestimmungen zur *Nichtdiskriminierung* – Art. II-81 Abs. 1 auf der einen Seite und Art. III-124 auf der anderen – scheinen sich bei oberflächlicher Betrachtung zu entsprechen.⁴³ Allerdings sind die in beiden Bestimmungen angeführten Merkmale nicht deckungsgleich. Nicht enthalten in Art. III-124 sind im Gegensatz zu Art. II-81 Diskriminierungen aufgrund sozialer Herkunft, genetischer Merkmale, der politischen oder sonstigen Anschauung⁴⁴, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit⁴⁵, des Vermögens und der Geburt. Weiters ermächtigt Art. III-124 lediglich den Rat zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung derartiger Diskriminierungen. Art. II-81 Abs. 1 und Art. III-124 verfolgen daher gänzlich verschiedene Zwecke. Art. III-124 überträgt der EU die Zuständigkeit, Antidiskriminierungsgesetze zu erlassen, während Art. II-81 der Kontrolle von Handlungen und Rechtsakten der Union und der Mitgliedstaaten dient.⁴⁶ Das bedeutet, daß Art. II-81, das Grundrecht in der Charta, nicht durch Art. III-124 limitiert wird. Diese Einschätzung ändert sich auch nicht für die Bereiche, in denen die Union schon auf Grundlage des Art. III-124 Maßnahmen ergriffen hat.⁴⁷

³⁹ *García* (Fn. 23), S. 508.

⁴⁰ Beispielfür die Probleme des EuGH mit diesem Fragenkomplex, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC) ./. Stephen Grogan* (Rs. C-159/90), Urteil vom 4. Oktober 1991, Slg. 1991, S. I-04685.

⁴¹ Vgl. Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 52 Abs. 2 (nunmehr Art. II-112 Abs. 2).

⁴² Vgl. zur Frage, ob auch dem Sekundärrecht eine solche Schrankenfunktion zukommt, *Vranes* (Fn. 3), S. 636.

⁴³ Vgl. *Griller* (Fn. 4), S. 147ff.; *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 283f.

⁴⁴ Art. III-124 Abs. 1 enthält allerdings den Begriff „Weltanschauung“.

⁴⁵ Freilich ist durch Art. III-124 Abs. 1 Diskriminierung aufgrund „ethnischer Herkunft“ verboten.

⁴⁶ So in der korrigierten Fassung nun auch die Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 21 Abs. 1 (nunmehr Art. II-81 Abs. 1).

⁴⁷ *Griller* (Fn. 4), S. 150.

2. Europäische Menschenrechtskonvention

Soweit die Charta und die EMRK übereinstimmende Rechte enthalten, bestimmen die Art. II-112 Abs. 3 und II-113, daß die EMRK einen *Mindeststandard* für den Schutz der Menschenrechte in der EU begründet.⁴⁸ Soweit die Rechte aus der Charta und der EMRK einander entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie ihnen in der Konvention verliehen wird. Bei einem Konflikt zwischen Grundrechtscharta und EMRK darf somit das Schutzniveau der EMRK nicht unterschritten werden. Der zweite Satz des Art. II-112 Abs. 3 stellt klar, daß diese Bestimmung einen weitergehenden Schutz durch das Recht der Union nicht verhindert. Die EMRK stellt daher die Untergrenze, nicht aber ein Höchstmaß für die Anwendung von Grundrechten dar.⁴⁹ Die Erläuterungen zu Art. II-112⁵⁰ enthalten zwei Listen, die die Rechte der Charta anführen, bei denen derzeit davon ausgegangen werden kann, daß sie Rechten aus der EMRK entsprechen. Die erste Liste nennt jene Rechte bzw. Artikel der Charta, die dieselbe Bedeutung und Tragweite haben wie die entsprechenden Artikel der EMRK. Die zweite Liste umfaßt jene Artikel, die dieselbe Bedeutung haben wie die entsprechenden Artikel der EMRK, deren Tragweite aber umfassender ist, d.h.

deren Anwendungsbereich durch die Charta ausgedehnt wird.⁵¹

Die Festschreibung der Mindestgarantiefunktion der EMRK hat jedoch unseres Erachtens geringe praktische Bedeutung. Der EuGH war bisher immer bemüht, die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu übernehmen. Judikaturdivergenzen traten in der Regel nur auf, wenn der EGMR erst nach dem EuGH ein Urteil zu diesem Fragenkomplex fällte.⁵² Eher noch könnten die Art. II-112 Abs. 3 und II-113 sogar eine Gefahr für die Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU darstellen, denn es scheint nicht undenkbar, anzunehmen, daß der Wortlaut des Art. II-112 Abs. 3 i.V.m. den Erläuterungen den EuGH dazu veranlassen wird, die *weitere Ausdehnung* der ersten Gruppe von Rechten über die Rechtsprechung des EGMR hinaus zu *unterlassen*, indem er weiterhin die Rechtsprechung des EGMR wortgleich übernimmt. In Anbetracht des höheren Integrations- und Entwicklungsgrades der EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu manchen Vertragsstaaten der EMRK könnte die Anerkennung von Grundrechten durch die Union aber schneller voranschreiten als jene im Anwendungsbereich der EMRK.⁵³ Freilich können wir über den zukünftigen Umgang des EuGH mit diesen Grundrechten nur Vermutungen anstellen, denn nichts hindert den Gerichtshof, sie dennoch weiterzuentwickeln.

Der EuGH, der sich von einem Gericht, das sich hauptsächlich mit wirtschaftlichen Belangen beschäftigte, mehr und mehr zu einem Menschenrechtsgerichtshof hin ent-

⁴⁸ Kritisch *Nowak* (Fn. 25), S. 177, der befürchtet, daß diese unklare Bestimmung die rechtsanwendenden Organe vor große Interpretationsprobleme stellt.

⁴⁹ Folglich wird sich die spezifische Schrankenregelung der EMRK durchsetzen, wenn diese einen höheren Schutz gewährleistet. So unterliegen bspw. auch die auf den ersten Blick beschränkbar erscheinenden Grundrechte der Charta, wie etwa das Folterverbot, den spezifischen Schrankenregeln der EMRK. Bietet umgekehrt die Charta einen höheren Schutz als die EMRK, so setzt sich nach Abs. 3 letzter Satz das Schutzniveau der Charta durch, vgl. *Vranes* (Fn. 3), S. 636. Vgl auch oben III. zu Art. II-112 Abs. 1.

⁵⁰ Vgl. Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 52 Abs. 3 (nunmehr Art. 112 Abs. 3).

⁵¹ Das Recht, eine Ehe einzugehen (Art. II-69), kann durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften auf andere als in Art. 12 EMRK vorgesehene Formen der Eheschließung ausgedehnt werden.

⁵² *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 504f.; *Griller* (Fn. 4), S. 155f.

⁵³ *McCrudden* (Fn. 5), S. 8.

wickelt,⁵⁴ kann durchaus neues Selbstbewußtsein und eigene rechtliche Praktiken in Bezug auf Grundrechte ausbilden. Ob die Charta freilich die gebotene Umstellung im Rechtsdenken der Union bewirken wird und es gelingt, die wirtschaftlichen Grundwerte, die bisher faktisch die obersten Werte der Union waren, in die unteren Schranken zu verweisen, bleibt abzuwarten. Ein Indiz freilich für den künftigen Umgang des EuGH mit *Konflikten zwischen Grundrechten und wirtschaftlichen Grundfreiheiten* gibt die Entscheidung im Fall *Schmidberger*⁵⁵, in dem sich der EuGH mit einem Antrag des OLG Innsbruck zu beschäftigen hatte, das gem. Art. 234 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft⁵⁶ (EGV) anfragte, ob die Brennerblockade unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gemeinschaftsrechtlich zulässig gewesen sei, und zwar insbesondere im Verhältnis zur Grundfreiheit des Warenverkehrs. Der Gerichtshof hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, in welchem Verhältnis die Grundfreiheiten zu den Grundrechten stehen.⁵⁷ Der EuGH geht davon aus, daß die Grundfreiheiten wie die Grundrechte Teil des europäischen Primärrechts sind und somit normenhierarchisch auf derselben Stufe stehen. Nach seiner Auffassung hat eine Güterabwägung zwischen der Grundfreiheit und den Grundrechten stattzufinden,⁵⁸ wobei aus dem Urteil durchaus geschlossen werden kann, daß er im Zweifelsfall den Grundrechten den Vorrang geben würde.⁵⁹ Nunmehr steht also fest, daß die Grundrechte i.S.d. EMRK in einem

gewissen Rahmen nach einer Verhältnismäßigkeitsprüfung sogar die Grundfreiheiten verdrängen können.⁶⁰

Die *gerichtliche Kontrolle von Handlungen und Rechtsakten der Mitgliedstaaten* im Rahmen des Unionsrechts kann ein langatmiges und kompliziertes Verfahren sein, das den EGMR mit der Kompetenz zur Überprüfung von Gemeinschaftsrecht sowie der Rechtsprechung des EuGH ausstattet, obwohl die Union (noch) nicht Vertragspartnerin der EMRK ist.⁶¹ Akte nationaler Behörden, die innerhalb des Gemeinschaftsrechts handeln, können vor nationalen Gerichten bekämpft werden. Diese Gerichte sind berechtigt bzw. verpflichtet, den EuGH anzurufen, damit dieser das Unionsrecht interpretiert oder über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen von Akteuren der Union entscheidet.⁶² Die Rechtsache selbst wird sodann durch das nationale Gericht unter Berücksichtigung der vom EuGH dargelegten Rechtsauffassung entschieden. Nach Erschöpfung des nationalen Instanzenzugs kann die betroffene Partei den EGMR anrufen. Der EGMR kann daher – in einem gewissen Ausmaß – EU-Akte im Hinblick auf Grundrechtsverletzungen überprüfen,⁶³ denn die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Menschenrechtsverletzungen bei der Durchführung von EU-Akten besteht trotz der Übertragung von Hoheitsrechten fort.⁶⁴ Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, wenn nicht gar unerlässlich, daß sich der vom EuGH gebotene Grundrechtsschutz mit jenem des EGMR deckt oder diesen sogar übersteigt, so daß die Mitgliedstaaten nicht zwischen den Verpflichtungen, die sich aus dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts ergeben und jenen, die ihnen die EMRK auf-

⁵⁴ *Damian Chalmers, The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty*, Jean Monnet Working Paper 5/04, S. 17.

⁵⁵ EuGH, *Eugen Schmidberger – Internationale Transporte und Planzüge* ./.. Republik Österreich (Rs. C-112/00), Urteil vom 12. Juni 2003, Slg. 2003, S. I-5659.

⁵⁶ Konsolidierte Fassung, ABl. 2002 C 325/33.

⁵⁷ *Ibid.*, Rn. 77.

⁵⁸ *Ibid.*, Rn. 81ff.

⁵⁹ Ebenso *Schärf* (Fn. 32), S. 669.

⁶⁰ Vgl. *Schärf* (Fn. 32), S. 668f.

⁶¹ *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 291.

⁶² Vorabentscheidungsverfahren, Art. 234 EGV bzw. Art. III-369.

⁶³ *García* (Fn. 23), S. 499.

⁶⁴ *Griller* (Fn. 4), S. 159f.

erlegt, festsitzen.⁶⁵ Denn ansonsten besteht ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit, wenn zwei Höchstgerichte konkurrierend und überlappend den Grundrechtsschutz wahrnehmen.

Das Dilemma, in das Mitgliedstaaten schon jetzt durch mögliche Widersprüche in der Rechtsprechung der beiden Höchstgerichte geraten könnten, wird durch Art. I-9 Abs. 2 endgültig beseitigt, der bestimmt, daß die EU der EMRK beitrifft.⁶⁶ Angesichts der Bestimmung des Art. I-9 Abs. 3, der besagt, daß die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind, sowie in Anbetracht der oben dargestellten Mindeststandardbestimmungen stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Beitritt irgendwelche konkrete Änderungen mit sich bringen wird. Die größte Modifikation besteht jedenfalls in der Tatsache, daß die Akte der Union in diesem Falle Gegenstand unmittelbarer Überprüfung durch den EGMR sind, was die einheitliche Anwendung von Grundrechten innerhalb der Union fördern und Judikaturdivergenzen zwischen EuGH und EGMR vermeiden würde.⁶⁷ Unseres Erachtens wäre es aber dennoch sinnvoll, explizit das Verhältnis von EuGH und EGMR zu regeln.

Ein jüngerer Fall zeigt einen recht überraschenden Aspekt der Beziehung zwischen Charta und EMRK. Denn nicht nur die EMRK beeinflusst die Charta, auch das jüngere Dokument, die Charta, ist in der Lage, sich auf die Grundrechte der EMRK auszuwirken. Im Fall *Goodwin ./. UK*⁶⁸ erkannte der EGMR, daß Transsexuelle das Recht

haben, ihren gleichgeschlechtlichen Partner zu heiraten. Dabei rückt der Gerichtshof vom strengen Wortlaut der EMRK (Art. 12: „Männer und Frauen [...] haben das Recht zu heiraten“) ab und berücksichtigt, daß die Charta ganz bewußt eine weitere Formulierung wählt, indem sie in Art. II-69 von dem „Recht, eine Ehe einzugehen“ spricht. Übrigens hat die Verabschiedung der Charta auch die Forderung nach einer Revision und Modernisierung der EMRK angestoßen.⁶⁹

3. Nationale Verfassungen

Gemäß Art. II-112 Abs. 4 sind die Grundrechte der Charta *im Einklang* mit den gemeinsamen *Verfassungsüberlieferungen* der Mitgliedstaaten *auszulegen*. Diese Bestimmung erscheint insofern gegenstandslos, als sie nicht konkretisiert, ob die durch den EuGH aus den nationalen Verfassungen abgeleiteten Prinzipien die Untergrenze oder das Höchstmaß für die Anwendung der Grundrechte der Charta darstellen oder ob sie eine Absicherung des gegenwärtigen Schutzniveaus bilden sollen. Es kann wohl davon ausgegangen werden, daß der EuGH das derzeitige Grundrechtssystem als Ausgangspunkt heranziehen wird. Teil dieses bereits bestehenden Bezugsrahmens sind nationale Verfassungen. Daher sind wir der Auffassung, daß Art. II-112 Abs. 4 lediglich als politische Erklärung zu verstehen ist, daß die Charta nicht zu weit vom gegenwärtigen Schutzniveau abweichen soll.⁷⁰

Einige Autoren kritisieren Art. II-113 als *Gefahr für den Grundsatz des Vorrangs von Gemeinschaftsrecht*, weil er bestimmt, daß die nationalen Verfassungen einen Mindeststandard in ihrem jeweiligen Anwen-

⁶⁵ *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), Fn. 114.

⁶⁶ Gegen den Beitritt der EU zur EMRK bestehen durchaus einige Bedenken. Diese referierend und im Ergebnis ablehnend *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 506f.

⁶⁷ *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 297.

⁶⁸ EGMR, *Christine Goodwin ./. The United Kingdom* (Beschw.-Nr. 25680/94), Urteil vom 11. Juli 2002.

⁶⁹ Vgl. *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 500.

⁷⁰ Vgl. Schlußbericht der Arbeitsgruppe „Charta“ des Europäischen Konvents vom 22. Oktober 2002, CONV 354/02, S. 7; abrufbar unter: register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf (12. Juli 2005).

dungsbereich darstellen.⁷¹ In der Tat wirft diese Bestimmung einige Auslegungsprobleme auf. Es mag sein, daß der Vorrang des EU-Rechts selbst vor nationalem Verfassungsrecht, so wie es der EuGH postulierte,⁷² von nationalen Gerichten niemals widerspruchlos anerkannt war.⁷³ Ob diese Position angesichts des unbedingten Anwendungsvorrangs des Unionsrechts in Art. I-6 nach der Ratifikation des VVE aufrecht erhalten werden kann, ist allerdings zweifelhaft. Freilich kann über Art. II-113 nicht einfach hinweggegangen werden, so daß nationale Verfassungsrechte jedenfalls eine Rolle im System des EU-Grundrechtsschutzes spielen. Die Gefahr eines tatsächlichen Konfliktes zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalen Grundrechten mag nicht sehr hoch sein,⁷⁴ aber sie ist mit der verstärkten europäischen Aktivität in sensiblen Bereichen wie Justiz und Inneres gestiegen.⁷⁵

Wie kann Art. II-113 interpretiert werden, um den offensichtlichen Widerspruch zu

Art. I-6 aufzulösen? Es wird bspw. vertreten, daß Art. II-113 nur besage, daß lediglich „keine Bestimmung dieser Charta“ zu Einschränkungen oder Verletzungen von Grundrechten in nationalen Verfassungen führe. Das schließe nicht aus, daß andere Unionsrechtsakte zu Einschränkungen führen.⁷⁶ Dem ist entgegenzuhalten, daß es wohl gerade die Funktion von Grundrechtsgarantien ist, als Kontrollinstrument für andere Rechtsakte zu dienen; eine Grundrechtsgarantie, der diese Schutzfunktion abgesprochen wird, ist sinn- und nutzlos.⁷⁷ Die Betonung, daß jede Grundrechtsordnung ja nur „in ihrem Anwendungsbereich“ von Bedeutung sei, ist ebenfalls nicht zielführend, da Konflikte gerade in Bereichen überlappender Zuständigkeiten, insb. bei der Durchführung von Unionsrecht durch Mitgliedstaaten, auftreten. Auch andere Einschränkungsversuche sind wenig zielführend.⁷⁸

Welche Ansätze man auch immer versucht, man kommt nicht umhin, Art. II-113 als partielle Derogation zu Art. I-6 aufzufassen. Wie kann daher praktisch die Grundrechtskontrolle ausgestaltet werden? Kann das die Wiederbelebung des *Postulats des höchsten Schutzniveaus* bedeuten, bei dem das höchste Grundrechtsniveau eines Mitgliedstaates ausschlaggebend sein soll? Das ist jedenfalls abzulehnen, denn nicht nur könnten einseitige Entscheidungen von Mitgliedstaaten der gesamten Union ein höheres Schutzniveau aufzwingen, auch ist es im Falle eines Grundrechtskonflikts wie im oben angeführten Beispiel des Schwangerschaftsabbruchs überhaupt nicht möglich, eine „Maximallösung“ zu finden, weil ein Grundrecht zugunsten eines anderen eingeschränkt werden muß. Die Entscheidung für ein Grundrecht zieht in diesen Fällen notwendig die Reduktion eines anderen Rechts nach sich.⁷⁹ Auch ein zweiter

⁷¹ Siehe Jonas Bering Liisberg, Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? in: Common Market Law Review 38 (2001), S. 1171–1199. Vgl. auch Vranes (Fn. 3), S. 638f., der die Streichung dieser Bestimmung fordert, da sie die einheitliche Anwendbarkeit sowie das Vorrangprinzip des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich in Frage stelle und dazu einlade, Gemeinschaftsrecht an nationalem Verfassungsrecht zu messen.

⁷² Vgl. EuGH, Costa ./ ENEL (Rs. 6/64), Urteil vom 15. Juli 1964, Slg. 1964, S. 1251; Internationale Handelsgesellschaft (Rs. 11/70), Urteil vom 17. Dezember 1970, Slg. 1970, S. 1125.

⁷³ Für Deutschland vgl. die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 37, 271 (Solange I), BVerfGE 73, 339 (Solange II), BVerfGE 102, 147 (Bananenmarktordnung).

⁷⁴ Matthias Kumm, The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty, in: European Law Journal 11 (2005), S. 262–307 (264).

⁷⁵ Vgl. hierzu die Diskussion um die Grundrechtskonformität des deutschen Umsetzungsgesetzes zum Europäischen Haftbefehl und das diesbezügliche Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juni 2005 (Az. 2 BvR 2236/04).

⁷⁶ Liisberg (Fn. 71), S. 1191.

⁷⁷ Im Ergebnis ebenso Griller (Fn. 4), S. 174.

⁷⁸ Vgl. Griller (Fn. 4), S. 172f.

⁷⁹ Dazu ausführlich Griller (Fn. 4), S. 175ff.

Ansatz ist unseres Erachtens undenkbar: So wird vorgeschlagen, daß eben gewisse europarechtliche Vorschriften in *einzelnen Mitgliedstaaten nicht anwendbar* sein sollen, deren Grundrechtskatalog sie widersprechen.⁸⁰ Zwar findet dieser Ansatz Unterstützung in der Formulierung „in dem jeweiligen Anwendungsbereich“ in Art. II-113 und in der Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips in Art. II-111, er würde jedoch die Rechtseinheit in der Union beseitigen und stünde dem vom Art. I-6 bestätigten Postulat des Primats des Unionsrechts diametral gegenüber. Auch scheint es unerträglich, nationalen Gerichten das Recht zu geben, Unionsrechtsakte zu prüfen und derart das Kontrollmonopol des EuGH⁸¹ zu brechen. Im Ergebnis sind wir daher der Ansicht, daß *weder dem Unionsrecht noch nationalem Verfassungsrecht absoluter Vorrang* eingeräumt werden kann.⁸² Einer dritten, wesentlich „weicheren“ Lösung ist der Vorzug zu geben, die freilich schwierig theoretisch zu konzeptualisieren ist.⁸³ Nationale wie auch der europäische Gesetzgeber sollen die Grundrechtsgesetzgebung der jeweils anderen Parteien „berücksichtigen“, wozu sie durch den Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. I-5 Abs. 2) auch verpflichtet sind. Nationale Höchstgerichte und der EuGH könnten in ihrer Rechtsprechung „kooperieren“ bzw. einen nicht-institutionalisierten Dialog pflegen, um ihre Rechtsprechung aufeinander abzustimmen.⁸⁴ Auch ist es ausreichend, wenn sich die Gerichtshöfe (nationale wie europäische) damit zufrieden geben, daß die

jeweils anderen Gerichte im Wesentlichen äquivalente Standards garantieren.⁸⁵

Abschließend soll noch eine wahrscheinliche Wirkung der Charta auf die Rechtsprechung der nationalen Gerichte erwähnt werden. Wann immer Unionsrecht einen extensiveren Schutz vorsieht, ist zu erwarten, daß nationale Gerichte dasselbe Schutzniveau auf Fälle anwenden, die nicht Gegenstand von Unionsrecht sind, um die *eigenen Staatsbürger nicht zu diskriminieren*. In der Regel hängen die Anwendung von Europarecht bzw. die Prüfungsbefugnis des EuGH davon ab, ob im gegenständlichen Fall ein anderes europäisches Land involviert ist oder nicht, z.B. ob Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaates betroffen sind.⁸⁶ Nationale Gerichte werden es vorziehen, ihre eigenen Bürger gleich zu behandeln wie Ausländer.

V. Der EuGH und die Charta

Art. II-111 Abs. 2 soll sicherstellen, daß die Charta das Kompetenzgleichgewicht innerhalb der EU nicht beeinflusst. Die Erläuterungen sind etwas vorsichtiger mit der Formulierung, daß „[d]ie Grundrechte, wie sie in der Union garantiert werden, [...] nur im Rahmen dieser von den Teilen I und III der Verfassung bestimmten Zuständigkeiten wirksam [werden].“⁸⁷ Dennoch verschieben der VVE im allgemeinen und die Charta im besonderen das Machtgleichgewicht zugunsten des EuGH, indem sie sowohl die Prüfungskriterien als auch die seiner Kontrolle unterworfen Bereiche erweitern.

Eine bedeutende Ausweitung des Grundrechtsschutzes erfolgt nicht durch die

⁸⁰ Ablehnend Griller (Fn. 4), S. 178f.

⁸¹ Vgl. Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede/Gerhard Hafner, Europarecht, 5. Aufl. 2005, S. 131.

⁸² Vgl. Kumm (Fn. 74), S. 266 und Fn. 21 m.w.Nw.

⁸³ Siehe aber das bemerkenswerte Konzept eines „Constitutionalism Beyond the State“ von Kumm (Fn. 74), insb. S. 281–304.

⁸⁴ Für einen derartigen Dialog zwischen EuGH und EGMR vgl. Alber/Widmaier (Fn. 2), S. 510 m.w.Nw.

⁸⁵ Wie es das deutsche Bundesverfassungsgericht jüngst wieder im Beschluß vom 7. Juni 2000 zur Bananenmarktordnung zum Ausdruck gebracht hat, BVerfGE 102, 147.

⁸⁶ Die Grundrechtskontrolle der EG wirkt nur soweit, wie ihre eigene Zuständigkeit reicht, vgl. Griller (Fn. 4), S. 138.

⁸⁷ Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 51 Abs. 2 (nunmehr Art. 111 Abs. 2).

Charta selbst, sondern durch die *Erweiterung der Kompetenzen des EuGH* durch den VVE, der das durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Drei-Säulen-Modell der EU – zumindest formal – beseitigt.⁸⁸ Weitgehend ausgeschlossen ist die gerichtliche Kontrolle freilich weiterhin im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. III-376). Seine bisher nur sehr marginale Zuständigkeit in der 3. Säule erstreckt sich nunmehr jedoch auf den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit Ausnahme von Maßnahmen der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden (Art. III-377). Seiner Kontrolle sind daher Bereiche wie Asyl und Einwanderung unterworfen, in denen sehr häufig Menschenrechtsverletzungen vorkommen.⁸⁹ Nun können auch in diesen Bereichen die Grundrechte der Charta eingeklagt werden. Eine weitere Ausdehnung der Zuständigkeit des Gerichtshofs erfolgt durch die Aufwertung der *Position von Individuen*, die nunmehr auch Unionsrechtsakte mit Verordnungscharakter (also allgemeine Rechtsakte, die andere Gesetzesakte durchführen, vgl. Art. I-33 Abs. 1) anfechten können, die sie nicht individuell betreffen (Art. III-365 Abs. 4). Allerdings müssen diese Rechtsakte sie unmittelbar betreffen und dürfen keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Nach derzeit geltendem EU-Recht kann der EuGH von natürlichen oder juristischen Personen nur im Wege einer Nichtigkeitsklage angerufen werden, wenn Rechtsakte unmittelbar an sie ergangen sind (z.B. Entscheidungen, nach dem VVE Beschlüsse) oder wenn generelle Rechtsakte (z.B. Verordnungen und Richtlinien, nach dem VVE Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze) sie unmittelbar und individuell betreffen, wobei das Erfordernis

der individuellen Betroffenheit⁹⁰ in der Praxis die größte Hürde darstellt. Daneben besteht nur die Möglichkeit von Vorabentscheidungsanträgen nationaler Gerichte. Nach geltendem Recht besteht daher eine Rechtsschutzlücke,⁹¹ was neben einer rechtsverbindlichen Grundrechtscharta nicht genügen kann. Dem Anspruch auf subjektive Rechtsdurchsetzung durch den Verletzten, der jedem Grundrecht inneohnt, wird der indirekte und unvollständige Rechtsschutz im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens jedenfalls nicht gerecht.⁹²

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Charta besteht aus Nachahmungen, Kompromissen und Zweideutigkeiten.⁹³ Als rechtliches Dokument läßt sie daher viel zu wünschen übrig. Allzu oft wurden klare Antworten auf dem Altar des politischen Kompromisses geopfert. Als politisches Dokument freilich darf ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden.⁹⁴ Ein Grundrechtskatalog hat einen bedeutenden symbolischen Wert, weil ein solcher zentrales Element einer Verfassung ist. Aufgrund ihrer integrationistischen und demokratischen Funktionen ist die Charta vielleicht der wichtigste Teil des VVE.⁹⁵ Grundrechte bilden – insbesondere in Abwesenheit einer gut ausgebildeten parlamentarischen oder direktdemokratischen Kontrolle – das

⁸⁸ Vgl. Art. 46 EUV, der die Kompetenz des EuGH bezüglich der Unionsmaterien (2. und 3. Säule) beschränkt.

⁸⁹ Chalmers (Fn. 54), S. 17.

⁹⁰ Vgl. EuGH, *Firma Plaumann und Co ./. Kommission der EWG* (Rs. 25/62), Urteil vom 15. Juli 1963, Slg. 1963, S. 213.

⁹¹ Vgl. EuGH, *Unión de Pequeños Agricultores ./. Rat der Europäischen Union (UPA, Rs. C-50/00 P)*, Urteil vom 25. Juli 2002, Slg. 2002, S. I-6677; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften ./. Jégo-Quéré et Cie SA* (Rs. C-263/02 P), Urteil vom 1. April 2004.

⁹² Nowak (Fn. 25), S. 178.

⁹³ So McCrudden (Fn. 5), S. 7.

⁹⁴ Vgl. Vranes (Fn. 3), S. 641.

⁹⁵ Siehe McCrudden (Fn. 5), S. 21f.; Engel (Fn. 33), S. 154.

Herzstück einer demokratischen Union.⁹⁶ Seit dem Zeitalter der Aufklärung beinhalten (nahezu) alle nationalen Verfassungen einen Grundrechtskatalog als integralen Bestandteil, da die Bewahrung der fundamentalen Freiheiten unabdingbar mit der Funktionsfähigkeit von Demokratie verknüpft ist. Damit einher geht die Stärkung der Rolle des EuGH als Verfassungsgerichtshof, der in Zukunft wesentlich mehr Beschwerden wegen Grundrechtsverletzungen hören wird.⁹⁷ Wir sehen daher die Aufnahme der Charta in den VVE als Mittel, die Union auf dem Pfad von Integration und Demokratisierung weiterzuführen. Dabei kann die Charta allerdings eher als Werkzeug denn als Ergebnis der Entwicklung der EU zu einem staatsähnlichen Gebilde betrachtet werden.⁹⁸

Die Charta verbessert oder erhält zumindest die erreichten Standards des Grundrechtsschutzes in der Union. Ein wesentlicher Fortschritt ergibt sich aus der erhöhten Zahl an Rechten, die die Charta zumindest transparenter, „sichtbarer“ macht, und der Erweiterung der Kompetenzen des EuGH. Zudem kann (nur) ein verbindlicher Grundrechtskatalog dem EuGH den Anstoß zur Entwicklung einer Grundrechtsdogmatik geben, die zu einer konsistenten und einigermaßen prognostizierbaren Judikatur führen würde.⁹⁹ Allerdings trägt die Tatsache, daß im Einzelfall jeweils mehrere Grundrechtskataloge (Charta, EMRK und andere internationale Vereinbarungen, nationale Verfassungen) anzuwenden sein können, nicht gerade zur Vereinfachung und Übersichtlichkeit bei. Ein Rückschritt freilich könnte sich aus der

mißglückten Bestimmung bezüglich des Anwendungsbereiches der Charta ergeben. Eine Reduktion der Reichweite des Grundrechtsschutzes war jedoch vom Grundrechtskonvent offensichtlich nicht beabsichtigt.¹⁰⁰ Es gibt daher berechtigten Anlaß zur Hoffnung, daß der Gerichtshof seine Rechtsprechung weiterführt, die die Mitgliedstaaten einer umfassenden grundrechtlichen Kontrolle ihrer Handlungen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts unterwirft. Weit über die Grundrechtscharta hinausgehende Unklarheiten wirft die Mindestgarantie des Art. II-113 auf, der den Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber den nationalen Verfassungen in Frage stellt.

Abstract

The European Charter of Fundamental Rights is incorporated into the Treaty Establishing a Constitution for Europe (CT) as its Part II and thus elevated into the rank of a legally binding document as soon as the CT enters into force after ratification by all Member States. Art. II-111 CT describes the *scope of application* of the Charter. Its wording is narrower than established by the previous case law of the European Court of Justice (ECJ), which includes Members States when they are somehow acting in the field of Union law; however, the Explanations relating to the text of the Charter suggest that a reduction of the scope of application was not intended.

The Charter contains an extensive list of classical liberty rights but also of *social, economic and cultural rights*. Yet, it is merely a compilation of pre-existing rights and thus contains mainly old rights in new wording. Nevertheless, some important solidarity rights (such as the right to a

⁹⁶ Vgl. Alber/Widmaier (Fn. 2), S. 498.

⁹⁷ House of Lords, European Union Committee, The Future Role of the European Court of Justice, 6th Report of Session 2003-4, HL Paper 47 (2004), Rn. 28; abrufbar unter: www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldeucom/47/47.pdf (12. Juli 2005).

⁹⁸ Engel (Fn. 33), S. 159.

⁹⁹ Öhlinger (Fn. 10), S. 170f.

¹⁰⁰ Für weitere Einblicke in die Entwicklung des Art. 51 Abs. 1 der Charta (Art. II-111 VVE) siehe Piet Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, in: Common Market Law Review 39 (2002), S. 945-994 (954ff.).

minimum salary) are not contained in the Charter.

Art. II-112(2) to (4) and Art. II-113 CT deal with the relationship of the Charter with existing fundamental right systems. The guiding principle is the preservation of the minimum standards set by these legal orders. Even though the principle is important, the provisions entail many crucial problems in detail. Art. II-112(2) CT provides that *rights conferred in other parts of the CT* are not only a minimum standard, but also a maximum level of protection; thus, the status quo is preserved. In practice, however, it is often impossible to determine which rights are exactly the same as the example of the right to non-discrimination shows. However, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) is only a minimum safeguard; nothing prevents a more extensive interpretation of the Charter by the ECJ. Moreover, we expect that the ECJ will develop a new self-awareness as human rights court and – as the judgment *Schmidberger* suggests – will even decide conflicts of funda-

mental freedoms and fundamental rights in favour of the latter. Furthermore, Art. I-9(2) CT provides that the EU shall adhere to the ECHR, which should entail a further improvement to the cooperation of the two European courts. Two provisions are designed to maintain the protective level of *national constitutions*. Art. II-112(4) CT states that the Charter shall be construed in accordance with the common constitutional traditions of the Member States. Art. II-113 CT reaffirms that national constitutions are a minimum standard in their field of application. The latter provision conflicts with the primacy of Union law as stated in the case law of the ECJ and affirmed by Art. I-6 CT. Hence, it gives rise to considerable problems of interpretation.

Finally, a significant extension of the Union's fundamental rights arises from the enlargement of the fields subject to the scrutiny of the *ECJ* to areas susceptible to human rights violations such as asylum and immigration. Thus, the CT alters the institutional balance of powers in favour of the Court.