

Der Stellenwert der Grundrechte-Charta im europäischen „Verfassungsverbund“

Pedro Cruz Villalón

Wien, Verfassungstag 2015

Sehr geehrter Herr Präsident Holzinger, sehr geehrte Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter am österreichischen Verfassungsgerichtshof, meine Damen und Herren!

Es ist mir eine große Ehre, als Vortragender an diesem „Verfassungstag 2015“ mitwirken zu dürfen, dem Tag, an dem das Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich seinen 95. Jahrestag begeht. Der Geist dieser Verfassung hat den europäischen Konstitutionalismus während des gesamten 20. Jahrhunderts inspiriert. Heute vor 95 Jahren nahm der Gedanke der normativen Verfassung hier, in Wien, Gestalt an, und zwar so, wie er heute noch in Europa überwiegend verstanden wird. Gleiches gilt für die Notion eines Verfassungsgerichts als Instrument ihrer Normativität, das grundsätzlich mit dem Monopol ausgestattet wurde, verfassungswidrige Gesetze außer Kraft zu setzen. Um es in Ihren Worten

auszudrücken, Herr Präsident: „[...] Mit dieser staatsrechtlichen Neuschöpfung [...] hat die damals neu entstandene Republik weltweit Maßstäbe gesetzt“.

Mein Land war eines der ersten, das sich bereits im Jahre 1931 weitgehend von dieser Verfassung inspirieren ließ, und dies dann auch 60 Jahre später, bei der Ausarbeitung der jetzigen Verfassung, wieder tat. Seit deren Einsetzung vor nunmehr 35 Jahren hat auch das spanische Verfassungsgericht, enge institutionelle und persönliche Beziehungen mit diesem Verfassungsgerichtshof unterhalten.

Darüber hinaus hat dieser Festakt für mich eine persönliche Bedeutung, da es sich hierbei um meinen letzten öffentlichen Auftritt als Generalanwalt außerhalb des Gerichtshofs der Europäischen Union handelt. Ich möchte diese Einladung seitens dieses Verfassungsgerichtshofes als Ausdruck der Anerkennung der Arbeit verstehen, die die Generalanwälte am EuGH leisten, und würdige sie entsprechend.

Spanien und Österreich feiern beide ihren „Verfassungstag“ als Gedenktag. Als Mitgliedstaaten der EU haben übrigens beide Staaten auch die dem Lissaboner Vertrag beigefügte Erklärung unterzeichnet, die den symbolischen Wert des 9. Mai als Europatag unterstreicht. Die Tatsache, dass beide Staaten eine letztendlich so moderne Feierlichkeit eingeführt haben, hat natürlich eine Erklärung, die allerdings

nicht unbedingt für beide dieselbe sein muss. Die österreichische Verfassung hat ihre Gültigkeit 1945 nach Durchlaufen mehrerer schmerzhafter Erfahrungen wiedererlangt. Spanien seinerseits hat den Kern seiner Verfassung von 1931 im Jahre 1978, dieses Mal im Rahmen einer parlamentarischen Monarchie, wiederbelebt und zwar nach nicht minder schwierigen Erfahrungen.

In beiden Fällen drückt dieser Feiertag jedoch die Überzeugung aus, dass es das Recht ist, welches, verkörpert im ersten aller Gesetze, der Verfassung, unser Zusammenleben als Gemeinwesen stützt und trägt. *Ewald Wiederin* hat es für Österreich treffend formuliert: „Der *demos* herrscht nicht mit Gewalt, sondern eben mit Recht“. Denn laut Ihrer Verfassung geht „das Recht [...] vom Volk aus“. Die spanische Verfassung ist in ihrer Formulierung diesbezüglich zwar nicht derart explizit, folgt diesem Ansatz im Grunde jedoch ebenso.

Aber Österreich und Spanien teilen heutzutage nicht nur den Gedanken der Vorherrschaft des Rechts. Seit 20 Jahren gehen unsere beiden Staaten und unsere beiden Verfassungen auch gemeinsam ihren Weg im Rahmen eines – dem Vorschlag von Ingolf Pernice folgend – oft bezeichneten europäischen „Verfassungsverbundes“.

Und ich sage bewusst „unsere Staaten“ und „unsere Verfassungen“. Denn es ist ja nicht die letzte Besonderheit dieses Verfassungsverbundes, auf „bivalente“ Art und Weise zu fungieren, d. h. sich sowohl auf das komplexe Gemeinwesen zu beziehen, die die Europäische Union darstellt, als auch auf das ebenso komplexe Normengefüge, nach dem sich diese Europäische Union richtet. In ihrer institutionellen Dimension sind unsere beiden Staaten Teil dieses „Verfassungsverbundes“; in ihrer juristischen Dimension sind unsere jeweiligen Verfassungen ebenfalls Teil eines komplexen „Verfassungsverbundes“. Außerdem macht der „Verfassungsverbund“ es möglich, dass unsere beiden Verfassungen wechselseitig relevant füreinander sind, obwohl dies hier nicht der Moment dafür ist, darauf näher einzugehen.

In seiner ersten Bedeutung – das ist, als Begriff, der als Alternative zum „Staatenverbund“ entstand – schließt der „Verfassungsverbund“ an das an, was eben angedeutet wurde: Die Europäische Union ist nicht nur eine „communauté de droit“, sondern, spezifischer, eine „communauté de Constitution“.

In seiner zweiten Akzeptanz wird der Ausdruck als gleichbedeutend mit „Mehrebenen-“ oder „multilevel-“ Konstitutionalismus verwendet. In Österreich hat man von „Doppelverfassung“ gesprochen, vielleicht in Anlehnung an die

„Doppelmonarchie“ – allerdings nicht ohne etwaige Vorbehalte, wie diejenigen, die bei diesem Festakt vor neun Jahren von dem in unserer Erinnerung präsenten *Heinz Schäffer* erläutert wurden. Ich werde mich bei meinen weiteren Ausführungen beider Dimensionen des Begriffes als Leitfaden bedienen.

* * * * *

Einen Teil dieses „Verfassungsverbundes“ bildet seit nun sechs Jahren die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, die Österreich und Spanien inzwischen ebenfalls teilen. In einer sehr ähnlichen Version gab es die Grundrechte-Charta bereits zehn Jahre vorher; sie wurde feierlich in Nizza proklamiert, allerdings nicht „verkündet“, sodass sie damals keine Rechtswirksamkeit erlangte. Es waren dann zehn knappe Worte im Vertrag von Lissabon, die die Charta an die Spitze der verfassungsrechtlichen Struktur der Union setzten: „*Die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig*“.

2015 ist ja das Jahr einer *anderen* Charta, der berühmtesten von allen, der *Charta Magna Libertatum*, also jener, die vor 800 Jahren in England besiegelt wurde, und der wir letztendlich heute den Namen der unsrigen verdanken. Aber der „Siegeszug“ unserer Grundrechte-Charta ist so offensichtlich, dass es keines

Jubiläums bedarf, um sie bei einem festlichen Anlass wie dem heutigen in den Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit zu stellen.

Es gibt mehrere Ansatzmöglichkeiten, den Stellenwert der Grundrechte-Charta im europäischen Verfassungsverbund anzuschneiden. Ich werde im Anschluss eine Analyse „funktionellen“ Charakters versuchen, d. h. mich auf die „operative Funktionalität“ konzentrieren, die die Charta im Rahmen unseres europäischen Verfassungsverbundes erlangen kann. Einfacher ausgedrückt: Wo *positioniert* sich die Charta innerhalb dieses Normenkomplexes? Welches mag ihr *Stellenwert* sein?

Denn vom Stellenwert anderer struktureller Komponenten des Verfassungsverbundes weiß man seit langem genug. So etwa vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts sowie von seiner Autonomie und seiner unmittelbaren Geltung. Und was die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und insbesondere ihre jeweiligen Verfassungen betrifft, wurde in diesen letzten Jahren sowohl über die „konstitutionelle Identität“ als auch über den Vorbehalt des „Ultra-vires“ bis zum Überdross gesprochen. Aber zur Position der Grundrechte-Charta wurde und wird weniger geäußert, vielleicht, weil davon ausgegangen wird, dass die Frage auf der Basis des Artikels 6, Absatz 1, des EU-Vertrages bereits beantwortet sei. Und dem ist so, obwohl dadurch vielleicht zu wenig berücksichtigt

wird, was es eigentlich bedeutet, gerade einen Text wie den der Grundrechte-Charta rechtlich verbindlich zu machen und ihn den Verträgen gleichzusetzen. Sicherlich kann man sich nicht über eine unzulängliche Behandlung der *vexata questio* des Anwendungsbereiches der Grundrechte-Charta innerhalb der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten beklagen. Es scheint dennoch klar zu sein, dass diese so wichtige Dimension des Sachverhaltes zumindest einer *Kontextualisierung* bedarf.

Um schon gleich in *medias res* zu kommen: Nach meiner Meinung soll die Grundrechte-Charta zu allererst als *politisches* Dokument gesehen werden und das in dem Sinne, dass ihre Bedeutung an erster Stelle auf politischer Ebene zu messen ist, d. h. im Sinne ihrer Relevanz für das Gemeinwesen, dem sie gilt.

Allerdings ist gleich hinzuzufügen, dass nur von einer *politischen* Bedeutung der Grundrechte-Charta die Rede sein kann, weil und soweit es sich hierbei um ein *rechtlich verbindliches* Dokument handelt, und dass es erst durch die Erlangung dieser Rechtsverbindlichkeit überhaupt möglich geworden ist, der Transzendenz der Charta gewahr zu werden. Tatsächlich sind es ihre spezifischen rechtlichen Grundzüge, die die politische Dimension der Charta bestimmen. Anders gesagt:

Ihre politische Dimension spiegelt sich also in ihren rechtlichen Grundzügen, und umgekehrt.

Eine Grundrechte-Charta, eine Erklärung der Menschenrechte oder ein "Bill of Rights" sind alle Dokumente, denen seit jeher eine enorme Fähigkeit innegewohnt hat, sich zu einem der Symbole eines Gemeinwesens aufzuschwingen, bzw. Teil ihrer Identität zu werden. Prinzipiell bedarf eine Charta der Grundrechte nie vieler Worte: Sie ist „konstitutionell“ sowohl in ihrer Form als auch in ihrem Inhalt. Auch wenn die – letztendlich gescheiterte – Verfassung für Europa aus dem Jahre 2004 so lang wurde, dass sie damit ihren Namen widerspricht, ist die Grundrechte-Charta selbst jedoch kein kompliziertes Dokument geworden, abgesehen von einigen "technicalities". Von dieser Perspektive aus war es ein Glück, dass sie nicht als zweiter Teil eines überlangen Verfassungsvertrages auf die eine oder andere Art „untergegangen“ ist.

Es ist nun klar, dass die Grundrechte-Charta keinesfalls die „Stunde Null“ des Grundrechtsschutzes innerhalb der Union darstellt. Aber es gibt doch ein „Vorher“ und ein „Nachher“ bezogen auf den Zeitpunkt der rechtlichen Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta. Die Geschichte des „Vorher“ ist brillant: *Kadi* ist vielleicht das

beste Beispiel dafür. Vor sechs Jahren jedoch, am 1. Dezember 2009, begann ein neues Kapitel in der Geschichte der Grundrechte der Union.

* * * * *

Man hat gelegentlich versucht, die Bedeutung dieses Wandels im Sinne eines eventuellen „Mehrwerts“ zu verstehen. Welcher ist der inhärente Mehrwert einer Handlung, bei der die Grundrechte eines Gemeinwesens in einem Dokument, z. B. einer Menschenrechte-Erklärung oder Ähnlichem, festgehalten werden? Manch einer ist zu dem Schluss gekommen, dass die in der Union gültigen Grundrechte in ihrer Substanz wenig Veränderung aufgrund ihrer Niederschrift in Form einer Charta erfahren haben. Bestenfalls wurde von erhobener Rechtssicherheit gesprochen.

Eine vertretbare Antwort wäre die, dass die Grundrechte-Charta einen „Paradigmenwechsel“ bewirkt hat. Seitdem es die Charta gibt, „gehören“ – sozusagen – die Grundrechte nun nicht länger den Richtern, sondern sie werden geschrieben, was zugegebenermaßen eine Auslegungsarbeit immer voraussetzt, aber eines weit geringeren Maßes an „Kreativität“ bedarf. Denn ohne eine tiefverwurzelte Tradition von *common law* – die, in der Tat, bei den meisten Mitgliedstaaten fehlt – kommt der Positivierung der Rechte und Freiheiten eine

beachtliche Bedeutung zu. Denkt man nur einmal an die Rechtssache *Mangold*, so versteht man den Unterschied, auf den ich hinaus will: Der Grundsatz des Verbots der Diskriminierung aufgrund des Alters hätte weniger Widerstand geweckt, wenn man ihn statt auf einen umstrittenen allgemeinen Grundsatz auf Artikel 21 der Grundrechte-Charta hätte stützen können.

Es genügt andererseits, einen Rückblick auf den Prozess zu werfen, der im letzten Jahrzehnt des 18. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten von Amerika stattgefunden hat: Die in den ersten Zusatzartikeln der Bundesverfassung enthaltenen Grundrechte, die *Bill of Rights*, waren bereits in den Verfassungen der Staaten anerkannte Rechte und Freiheiten, die ihrerseits wiederum bereits zum Großteil in den Chartas der Kolonialzeit und, letztendlich, auch im *common law* enthalten waren. Dieser Umstand hat jedoch der enormen Bedeutung der amerikanischen *Bill of Rights* keinerlei Abbruch getan.

In diesem Zusammenhang ist es schon auf das wohlbekanntes „Charta-Erkenntnis“ des Verfassungsgerichtshofs vom 14. März 2012 hinzuweisen. Es steht mir nicht zu, die verschiedenen Folgen, die diese Entscheidung für die innerstaatliche Verfassungsordnung enthält, zu beurteilen. Jedenfalls stimmt diese Entscheidung mit meinen heutigen Ansätzen überein, wenn sie erklärt, dass die

verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die zum Recht der Europäischen Union vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ergangen ist, nicht ohne Weiteres auf die Grundrechte-Charta übertragen werden kann. Denn – und ich zitiere –: „Sie bildet innerhalb des Unionsrechts einen von den Verträgen deutlich abgegrenzten Bereich [...] für den auf Grund der innerstaatlichen Verfassungsordnung [...] Besonderes gilt“ (Rz 25). Wie die Entscheidung selbst fortfährt: „die Geltung eines detaillierten Katalogs von Rechten und Pflichten, wie ihn die Grundrechte-Charta enthält, ist aber nicht mit der Herleitung von Rechtspositionen aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen vergleichbar“ (Rz 38).

Wie es auch sei: Die Grundrechte-Charta besitzt heute keinen höheren, sondern den *gleichen* rechtlichen Wert wie die Verträge. Es ist dies nämlich der höchste rechtliche Wert, welchen die Mitgliedstaaten einem dem Unionsrecht zugehörigen rechtlichen Instrument zumessen können. Rechtlich gesehen ist dies ein Faktum. Vom materiellen Standpunkt aus gehen jedoch der Wert der Charta und ihr Bestreben nach Stabilität etwas weiter. Denn, wo ist etwa das Änderungsverfahren für die Grundrechte-Charta zu finden? Eine solche Frage würde im Falle der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die heute einen Bestandteil des “*bloc de constitutionnalité*” der französischen Verfassung von 1958 ausmacht,

wenig Sinn ergeben. In ähnlicher Weise ist die Grundrechte-Charta heute, in ihrer Einzigartigkeit, ein Teil des europäischen “*bloc de constitutionnalité*” und ihre Abänderung, *servata distantia*, scheint kein einfaches Unterfangen.

Wobei Folgendes auch nicht vergessen werden soll: Wie *Gerald Stourzh* uns aus der historischen Perspektive in Erinnerung rief, “Where there is no remedy, there is no right”. Und wir wissen alle, dass der Zugang zu den Gerichten für die europäischen Bürgerinnen und Bürger nicht immer leicht ist, insbesondere, wenn es um die Akte der Organe und Institutionen der Union geht. In dieser Beziehung wirft die *Plaumann*-Rechtsprechung noch ihren „langen Schatten“, wobei der Vertrag von Lissabon die Dinge auch nicht viel verändert hat.

Unabhängig davon ist es doch so, dass der europäische Bürger sich direkt und bevorzugt auf die Grundrechte-Charta beruft, wenn es darum geht, Grundrechte geltend zu machen. Und nationale Richter und Gerichte finden ihrerseits ein greifbares Argument in den Worten der Charta, wenn es darum geht, ein Vorabentscheidungsersuchen zu formulieren. Und, *last but not least*, der EuGH selbst findet in der Grundrechte-Charta eine unverhohlene Einladung dafür, seine Entscheidungen mit Blick auf die Grundrechten zu begründen, so wie er sie eben in der Charta vorfindet.

Um nur die bekanntesten Beispiele in diesem Zusammenhang zu zitieren: Hinter dem Urteil zur Rechtssache „*Digital Rights*“ standen etwa Herr *Seidlinger* und andere, aber auch der Verfassungsgerichtshof und der High Court Irlands. Hinter der Rechtssache „*Google Spain*“ stand Herr *Costeja González*, aber auch der Oberste Gerichtshof Spaniens. Und hinter dem Urteil, das der EuGH in der Rechtssache *Maximilian Schrems* nächste Woche sprechen wird, steht ein berühmt gewordener österreichischer Staatsbürger und, wiederum - der High Court Irlands.

Die jeweiligen Urteile des EuGH haben dazu geführt, dass die ersten Monate des Jahres 2014 gelegentlich als der „Frühling der Grundrechte“ bezeichnet worden sind. Die Entscheidungen in den Rechtssachen *Digital Rights* und *Google Spain* wurden ausdrücklich im Rahmen der Begründung des *Theodor-Heuss*-Preises 2015 erwähnt, der dem EuGH vor einigen Monaten verliehen wurde. Nun, ich glaube nicht, dass eine Diskussion darüber, ob sich der EuGH dadurch nun in ein Grundrechtsgericht verwandelt oder nicht, sehr weit führen kann. Ich meine jedoch, dass es eine bestimmte Dynamik der Interpretation – eventuell sogar der Re-interpretation – der Rechtsordnung der Europäischen Union bezüglich der Grundrechte gibt, die es wahrscheinlich ohne die Charta nicht gegeben hätte. Man

wird wohl einige Zeit verstreichen lassen müssen, um eine adäquate Perspektive zu gewinnen.

Wichtig ist schlussendlich, dass es – laut Artikel 6, Absatz 3, des EU-Vertrages – sich bei der Grundrechte-Charta um eine in ein regionales völkerrechtliches System der Garantien und Freiheiten eingebettete Erklärung von Grundrechten handelt, das System der *“Convention Européenne pour la garantie des droits de l’homme et des libertés publiques”*, um sie bei vollem Namen zu nennen. Dieser Ansatz ist zwar nicht in Titel VII der Grundrechte-Charta ausdrücklich enthalten, aber ein unleugbarer Bestandteil ihres normativen Kontextes.

* * * * *

Was die spezifisch juristische Dimension meiner Überlegungen zur Grundrechte-Charta betrifft, so kann deren Stellenwert im europäischen Verfassungsverbund mithilfe des Begriffes der „Bifunktionalität“ beschrieben werden. Die Charta ist die Grundrechteerklärung der Europäischen Union in engerem Sinne und somit rechtlich verbindlich für all ihre Organe und Institutionen; sie erweist sich aber zugleich auch als Grundrechteerklärung für jeden einzelnen Mitgliedstaat „bei der Durchführung des Rechts der Union“. Dürfte ich mich eines Bildes zur besseren Beschreibung dieses Stellenwertes der Grundrechte-Charta bedienen, so würde ich

das des zweigesichtigen Gottes Janus vorschlagen, wobei eines seiner Gesichte in Richtung Organe und Institutionen der Union, das andere in Richtung der Mitgliedstaaten blickt. Die Grundrechte-Charta also als „Januskopf“.

Diese Bifunktionalität verleiht der Grundrechte-Charta ihren einzigartigen Charakter, ihren Status als „Novum“ und letzten Endes ihren Stellenwert. Die Charta ist etwas Neues und Einzigartiges, so wie das Gemeinwesen, an das sie sich richtet. Auf eine gewisse Weise hat die Natur der Union diese „bifunktionale“ Eigenschaft der Grundrechte-Charta bereits angekündigt.

Aber die Funktionalität der jeweiligen „Gesichter“ des Gottes ist verschieden. In Bezug auf die Organe und Institutionen der Union nimmt die Grundrechte-Charta eine Monopolstellung ein, so wie sie ein Element der Unbedingtheit ins Spiel bringt: Monopol deshalb, weil die Union, was die Grundrechte angeht, ausschließlich der Charta unterliegt, um es vereinfacht auszudrücken; und Unbedingtheit deswegen, weil ausnahmslos alle Akte der Union unter Wahrung der Grundrechte-Charta zu erlassen sind.

Was jedoch die Mitgliedstaaten betrifft, so trifft die Charta auf kein Vakuum, sondern im Gegenteil auf einen „bereits besetzten“ Raum, einen Raum also, den sie sich mit den jeweiligen nationalen Grundrechtserklärungen, die für gewöhnlich in

den nationalen Verfassungen niedergelegt sind, zu teilen hat. Und parallel dazu: Die Grundrechte-Charta steht nicht über jedem Akt der nationalen Behörden, sondern tut dies nur bedingt, d.h. eben nur, wenn die Mitgliedstaaten Unionsrecht anwenden.

Die voranstehenden sind gewiss keine unwichtigen Unterschiede. Allerdings soll unterstrichen werden, dass es sich um *ein und dieselbe* Charta handelt. Denn daraus resultiert die funktionelle Einzigartigkeit dieses verfassungsrechtlichen Elements in der Gesamtheit des europäischen Verfassungsverbundes. In diesem Zusammenhang hat es auch keinen Sinn, an die unmittelbare Geltung des Unionsrechts insgesamt zu erinnern, was auf der Hand liegt. Der Fall der Grundrechte-Charta ist anders gelagert. Materiell „ist“ die Charta Verfassung der Union, so wie sie Verfassung der Mitgliedstaaten „ist“. Formell hat jeder Staat seine eigenen Entscheidungen bezüglich des internen Ranges der Grundrechte-Charta zu treffen, worüber auch gleich im Anschluss gesprochen wird. Aber in materieller Hinsicht erscheint die Charta als der Apex einer gemeinsamen Verfasstheit. An dieser Stelle sollte man bereits einige der Grundzüge der Charta aufzeigen.

Die Grundrechte-Charta ist heute nicht nur das Resultat der bloßen Kodifizierung einer Reihe von Rechten und Freiheiten und einer Vielzahl sozialer Grundsätze, die – mehr oder weniger verstreut – in den Gründungsverträgen, der Rechtsprechung des EuGH und in verschiedenen internationalen Dokumenten zu finden sind. In Ermangelung eines anderen, mit ihr vergleichbaren Dokuments ist die Grundrechte-Charta der verfassungsrechtliche Text der Union *par excellence*. Und so ist die ursprünglich beabsichtigte „Kodifizierung“ zum „System“ geworden. In der Charta entdecken wir nämlich einen Ordnungswillen, und zwar systematischer Art, bezogen auf das, was das wahre Fundament, den Grundstein der Verfassungsarchitektur der Union bildet. Und als – verfassungsrechtliche – Erklärung von Grundrechten stellt die Charta den besten Beweis für die politische Natur des europäischen Gemeinwesens dar, das sie hervorgebracht hat und an das sie gerichtet ist.

Die Grundrechte-Charta ist von ihrem Inhalt her bei weitem kein perfektes Dokument. Das, was man als die „Anforderungen der Sichtbarmachung“ nennen könnte, hat seine Spuren hinterlassen: der vom Grundrechte-Konvent erhaltene Auftrag, sich bei seiner Arbeit nur von jenem Gesetzes- und Rechtsprechungsmaterial leiten zu lassen, in dem am Ende des 20. Jahrhunderts

die Grundrechte innerhalb der Europäischen Union niedergelegt waren, hat zu einem Konglomerat geführt. All dies hat aber im Endeffekt nur eine relative Bedeutung, sofern in der Charta die Präsenz jener Grundrechte die eine Rechtsgemeinschaft kennzeichnen müssen, zu erkennen ist. Problematischer erscheint – und das weiß der Verfassungsgerichtshof gut – die Unbestimmtheit des Binoms „Grundrechte“ und „Grundsätze“, beides Kategorien, denen theoretisch jeder einzelne materielle Inhalt der Grundrechte-Charta entsprechend zugeordnet werden sollte.

Zudem ist daran zu erinnern, dass der Vertrag von Lissabon, vielleicht umsichtigerweise, die seit Maastricht gültige Formel zur Anerkennung der Geltung der Grundrechte in der Rechtsordnung der Union beibehalten hat, nämlich die Verweisung auf die allgemeinen, von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleiteten Rechtsprinzipien. Von dieser Perspektive aus erscheint es, als ob die Grundrechte-Charta in direkte Konkurrenz zum vorherigen System treten sollte. In Wahrheit jedoch wird das alte „Gerüst“, so wie es sich aus Art. 6, Absatz 3, des EU-Vertrags ergibt, immer noch gelegentlich verwendet, auch wenn seine Stellung im Vergleich zur Grundrechte-Charta nur mehr eine nachrangige ist.

Die Präsenz der gemeinsamen Verfassungstraditionen sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention als Erkenntnisquellen der Grundrechte beschränkt sich bekanntlich nicht auf Artikel 6 des EU-Vertrages. Artikel 52 der Grundrechte-Charta drückt die enge Beziehung beider Konzepte zu den von der Charta anerkannten Grundrechten aus, so wie auch ihren Zusammenhang mit den entsprechenden rechtlichen Bestimmungen der Verträge, soweit es eine Übereinstimmung gibt.

Die EMRK ist dabei – in der Tat – von einzigartiger Bedeutung. Artikel 52 enthält einen Auftrag zum „größtmöglichen Einklang“ der Rechte der Charta und der Rechte der Konvention. Wie nicht anders zu erwarten, wurde dieser Auftrag so verstanden, dass er auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte umfasst. Heute, mit der Grundrechte-Charta, findet die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtes ihren Zugang zum Unionsrecht nicht mehr über den Umweg der „allgemeinen Grundsätze“, sondern auf dem Wege der gebotenen Auslegung der verschiedenen in der Grundrechte-Charta niedergelegten Rechte und Freiheiten.

Schließlich ist noch der ebenfalls in Artikel 52 formulierte Auftrag zu erwähnen, gemäß dem jedes Grundrecht, sobald es mit einem in den Verträgen geregelten Recht übereinstimmt, im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen

und Grenzen auszuüben ist. Nun könnte es scheinen, als ob dieses „Äquivalenzprinzip“ zu Lasten der Grundrechte-Charta ginge: In der Praxis funktioniert jedoch weniger ein Kriterium der „blinden Gefolgschaft“, als ein Prozess der zeitgleichen Auslegung, sodass das, was für den Vertrag gilt, auch für die Grundrechte-Charta Geltung hat. Präsident *Skouris* hat die “*montée en puissance*” der Grundrechte-Charta im Vergleich zu all den übrigen Komponenten anschaulich beschrieben: „Der Anwendungsvorrang unter den Quellen des Grundrechtsschutzes gebührt der Charta“.

An diesem Punkt angelangt müsste man nun vielleicht auf die Kategorie der „Autonomie“ zurückgreifen. Auf die Grundrechte-Charta bezogen impliziert diese Autonomie, dass sich die Charta über das ursprüngliche Ziel der reinen „Sichtbarmachung“ der bereits bestehenden Grundrechte endgültig hinweggesetzt hat. Die Charta ginge also in diesem Sinne über das hinaus, was sich aufgrund ihrer „Sachzwänge“ ergeben würde.

Aus all dem ergibt sich, dass die Grundrechte-Charta – *Mattias Wendel* folgend – ein Dokument ist, auf das der Begriff „Permeabilität“ – verstanden als eine den zeitgenössischen Rechtsordnungen inhärente Eigenschaft – passende Anwendung finden kann. Anders ausgedrückt, das erwähnte Spiel der Verweisungen seitens

der Charta auf andere „Grundrechte-Quellen“ impliziert, dass die Charta als ein normatives Dokument verstanden werden kann, das sich in ständiger Interaktion mit anderen befindet. Diese Interaktion soll insbesondere die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten mit einbeziehen.

Und schlussendlich ergibt sich aus dem bisher Angeführten ebenfalls, dass auch der Begriff „Verbundtechnik“ auf die Grundrechte-Charta passt, so wie er von *Andreas Voßkuhle* vorgeschlagen wurde. Denn die Charta erscheint tatsächlich, funktionell gesprochen, als eine „normative Verbundtechnik“, als ein Ort also der normativen Konvergenz von Grundrechten. Der Ausdruck „strukturelle Kopplung“, schon vor Jahren von *Peter Huber* vorgeschlagen, wäre hier ebenfalls verwendbar.

* * * * *

Damit komme ich auf das *zweite Gesicht* des Gottes: Die Charta als *übergelagerte* Grundrechteerklärung für jenen Bereich der Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten, der „in Durchführung des Unionsrechts“ erlassen wurde.

Diese zweite Funktionalität der Grundrechte-Charta wirft bereits ein erstes Bestimmungsproblem bezüglich der Bedeutung und Tragweite der besagten Klausel auf. Darüber ist allerdings bereits so viel geschrieben, ja so heftig

polemisiert worden, dass dies sicherlich nicht der geeignete Moment dafür ist, die Problematik auch nur annähernd darzulegen. Es genüge zu sagen, dass es sich um einen autonomen Begriff des Unionsrechts handelt, sodass es undenkbar wäre, dass jeder Mitgliedstaat ihn für sich alleine auslegen könnte. Die Verweisung auf die in der Rechtssache *Åkerberg* formulierte Doktrin ist unvermeidlich. Ein zweites Problem ergibt sich aus der Koordinierung der Grundrechte-Charta mit den jeweiligen nationalen Grundrechteerklärungen, die es ja *per definitionem* immer geben wird. Es braucht nämlich hier kaum in Erinnerung gebracht werden, dass Artikel 53 der Charta erklärt, dass sie selbst kein Hindernis für einen höheren Grundrechtsschutz darstellt, der sich, unter anderem, aus den besagten nationalen Verfassungen ergeben könnte. Das war bekanntlich auch eines der Probleme, welches im Vorabentscheidungsersuchen des spanischen Verfassungsgerichts in der Rechtssache *Melloni* aufgeworfen wurde.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass die aus den Rechtssachen *Åkerberg* und *Melloni* abgeleitete Rechtsprechung zu einer prominenten Stellung der Grundrechte-Charta im europäischen Verfassungsverbund geführt hat. Diese „Präeminenz“ – der letzten Endes auf den EuGH zurückfällt – ist dennoch mit der

funktionellen Stellung der nationalen Verfassungen und, im Endeffekt, auch der ihrer letztinstanzlichen Gerichte kompatibel zu gestalten.

Letzteres setzt voraus, dass die Grundrechte-Charta von den Mitgliedstaaten als ihr „Eigen“ angesehen wird. In der Fähigkeit der Staaten, die Grundrechte-Charta zu „verinnerlichen“, kann eine Chance dafür liegen, mit der gebotenen Systematisierung in der Sache EU-Grundrechte voranzukommen. In diesem Zusammenhang ist es wert, einen kurzen Bezug zu den Rechtsordnungen Österreichs und Spaniens herzustellen.

Was Österreich betrifft, so kann ich natürlich nichts anführen, was Sie nicht schon kennen: Die Rechte der Charta sind hier auf die Ebene von „Verfassungsrechten“ gehoben worden. Und neuerlich muss ich an dieser Stelle das Charta-Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 14. März 2012 zitieren, das dem Kernbestand der Grundrechte-Charta den Charakter von „verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten“ zugeordnet hat. Die Auswirkungen dieser Doktrin auf die interne Verteilung der gerichtlichen Zuständigkeiten einmal beiseite lassend, ist diese Rechtsprechung von offensichtlichem Interesse im Kontext des europäischen Verfassungsverbundes. Unter der Voraussetzung des „Anwendungsbereiches“ wird

der Kernbestand der Grundrechte-Charta im Inneren des Mitgliedstaates Österreich effektiv „konstitutionalisiert“.

Der Fall Spaniens ist anders gelagert, aber ebenfalls auf das Phänomen der „Verinnerlichung“ der Grundrechte-Charta in den nationalen Rechtsordnungen zurückzuführen. Auch hier kann eine Entwicklung beobachtet werden, die ohne den erwähnten Paradigmenwechsel nicht möglich gewesen wäre, auch wenn ihre Folgen andere sind. Im spanischen Fall handelt es sich nämlich um die Proklamation der Wirksamkeit der Grundrechte-Charta über den „Anwendungsbereich“ des Unionsrechtes hinaus. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Verfassung, ist interessanterweise anlässlich des Gesetzes zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon bestätigt worden und hat, letztendlich, praktische Auswirkungen bei der Behandlung der Rechtssache *Melloni* erfahren.

Tatsächlich sieht die spanische Verfassung (Artikel 10, Absatz 2) vor, dass die von ihr proklamierten Grundrechte gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie aller anderen, von Spanien zu dieser Materie ratifizierten Verträge auszulegen sind. Wichtig ist, dass dieses „Auslegungsgebot“ den spanischen Gesetzgeber im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zu einer spezifischen und eigenständigen Veröffentlichung

der Grundrechte-Charta veranlasst hat, und zwar gestützt auf die oben erwähnte verfassungsrechtliche Vorschrift. Der spanische Gesetzgeber hat also das erwähnte „Auslegungsgebot“ der nationalen Grundrechte in Übereinstimmung mit der Grundrechte-Charta nicht auf die Sachverhalte beschränkt, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen: Es ist übrigens auch zweifelhaft, ob er dies überhaupt anders hätte tun können.

Die Folge davon ist, dass die Grundrechte-Charta in der spanischen Rechtsordnung nicht nur im Anwendungsbereich des Unionsrechtes präsent ist, sondern auch im Allgemeinen bezüglich aller Akte und Bestimmungen der öffentlichen Behörden. Es ergibt sich also eine Art freiwillig ausgedehnte Wirksamkeit der Grundrechte-Charta, die vom Unionsrecht so nicht vorgeschrieben ist. Das Phänomen der freiwilligen Übernahme einer bestimmten Vorschrift des Sekundärrechts ist der Rechtsprechung des EuGH nicht unbekannt, wie die sogenannte *Dzodzi*-Rechtsprechung beweist.

Nun, die Umstände der Rechtssache *Melloni* liegen gerade auf dieser Linie, wenn auch auf verfassungsrechtlicher Ebene. Die Änderung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl war *ratione temporis* nicht auf den Fall anwendbar, aber das Verfassungsgericht berief sich dennoch auf Artikel 10, Absatz 2, der

spanischen Verfassung, um die nicht „hypothetische“ Natur seiner Frage zu rechtfertigen. Jedenfalls kann im Sinne dessen, was uns hier beschäftigt, festgestellt werden, dass der spanische Gesetzgeber sich darum bemüht hat, eine Verbindung zwischen der Grundrechte-Charta und der nationalen Verfassung anzuerkennen.

Diese zwei uns so nahestehenden Beispiele mögen genügen, um die Möglichkeiten der Grundrechte-Charta, ein Teil der „internen“ Verfassungsordnungen der Staaten zu werden, aufzuzeigen. Damit haben unsere beiden Länder zur Bekräftigung des Stellenwertes der Grundrechte-Charta im europäischen Verfassungsverbund beigetragen.

* * * * *

Zum Ende dieses Vortrages kommend, müsste man sich jetzt noch die Frage stellen, welches denn die Bedingungen sein könnten, damit dieser *Präeminenz* der Grundrechte-Charta in der Gesamtheit des europäischen Verfassungsverbundes wirklich operativ sein kann. Ich möchte mich darauf beschränken, nur kurz einige der Bedingungen aufzuzeigen.

Ausgangspunkt dafür kann kein anderer sein, als dass nur dem EuGH die letztendliche Auslegung der Grundrechte-Charta zukommt. Die nationalen Gerichte haben gemäß den von Artikel 267 AEUV abgeleiteten Bestimmungen und deren Auslegung durch den EuGH Vorabentscheidungsersuchen zu stellen, wenn Akte in Durchführung des Unionsrechts erlassen werden. Allerdings sollte der EuGH in diesem Zusammenhang sichere Leitlinien bezüglich der Formel „Anwendungsbereich“ vorgeben. Des Weiteren sollte der EuGH bei der dogmatischen Auslegung der Grundrechte-Charta voranschreiten, zum Beispiel beim Begriff „Grundsätze“ (als dem der „Grundrechte“ gegenübergestellt).

Abschließend möchte ich bemerken, dass ein Beitritt der Union zur EMRK auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten als unverzichtbares Ziel erscheint, vorbehaltlich der gebührenden Beachtung des Grundsatzes der Autonomie des Unionsrechtes. Was diesen letzten Punkt betrifft, so ist die Frage nicht, ob die derzeitige „Asymmetrie“ zwischen Union und Mitgliedstaaten, die auf der fragilen *Bosphorus*-Rechtsprechung des EuGH fußt, unbegrenzt beibehalten werden wird oder nicht. Die Union muss, meiner Ansicht nach, ihren Dialog mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte *im Gleichschritt* mit den Mitgliedstaaten führen. Ich will daran glauben, dass auf diese Weise die Legitimität

der *Präeminenz* der Grundrechte-Charta im europäischen Verfassungsverbund gestärkt wird.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!