

Astrid Wallrabenstein

Die Grundrechte, der EuGH und die Charta

Jahrzehnte lang gab es im Regelwerk der Europäischen Gemeinschaft respektive der Europäischen Union keinen geschriebenen Grundrechtekatalog. Unter der deutschen Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte von 1999 beschloß der Europäische Rat, eine Grundrechtecharta zu erarbeiten. Hierfür wurde verfahrensmäßig ein neuer Weg eingeschlagen, indem im Dezember 1999 eine Arbeitsgruppe – die sich dann Konvent nannte – nur zu diesem Zweck eingerichtet wurde. Ihr im Oktober 2000 abgeschlossener Entwurf einer Grundrechtecharta der Europäischen Union wurde auf dem Gipfel in Nizza im Dezember 2000 feierlich vom Rat, dem Parlament und der Kommission proklamiert.¹

Einleitung

Warum nach so langer Zeit und dem Arrangement mit der Grundrechtsrechtsprechung des EuGH² gerade zu diesem Zeitpunkt das lange schon diskutierte Projekt einer Grundrechtecharta Realität werden sollte, darüber läßt sich nur spekulieren. Von den politischen Akteuren im Prozeß der Entstehung der Charta wird vor allem die identitätsstiftende Funktion eines Grundrechtskatalogs betont. Die anstehende Erweiterung der Europäischen Union wird dabei als Herausforderung gerade für diese gemeinsame Identität oder jedenfalls ihre Bildung empfunden.³ Darin spiegelt sich nicht nur ein eher emotionales Bedürfnis der Selbstvergewisserung angesichts des Unbekannten, als das die Staaten des ehemaligen Ostblocks »im Westen« immer noch wahrgenommen werden. Die Europäische Union steht mit der Erweiterung auch vor der praktisch drängenden Frage einer grundlegenden Umstrukturierung, um bei der immer größer werdenden Mitgliederzahl ihre Handlungsfähigkeit zu sichern. Die hierfür notwendige Überarbeitung der Verträge erweist sich jedoch als äußerst schwierig. Mangels tragfähiger Ideen und Verfahren für diese Aufgaben wandte man sich zunächst dem vergleichsweise einfachen Projekt einer Grundrechtecharta zu. Bei dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 glich die Grundrechtecharta ein wenig einem Feigenblatt, mit dem die sonst sehr mageren Ergebnisse wenn auch nur notdürftig überdeckt werden sollten. Diese nicht ganz so hehren Motive und Umstände müssen aber das Ergebnis nicht schmälern. Im Gegenteil bedürfen wichtige Entwicklungen günstiger Rahmenbedingungen, die nicht selten gerade in den Schwächen und Schwierigkeiten anderer Projekte liegen.

¹ Zum Entstehungsprozeß vgl. J. Meyer/M. Engels, Einführung, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2001).

² Hierzu noch unten ausführlich.

³ Vgl. z. B. die Stellungnahmen in: Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität (1999), z. B. H. Däubler-Gmelin, S. 9, 15 ff.; E. Müller, S. 25, 27 f.

Der Inhalt der Charta⁴ läßt sich in einem kurzen Überblick⁵ wie folgt darstellen: Der Charta ist eine Präambel vorangestellt, die zum einen die gemeinsame ideelle Grundlage der Europäischen Union benennt und zum anderen ihre Zielsetzung der »im engeren Union« umreißt. Nach der Eigenbestimmung der Charta soll sie in diesem Rahmen der Weiterentwicklung der Union dienen, indem sie die Grundrechte sichtbar macht und dadurch ihren Schutz stärkt. Die Grundrechte und darüber hinausgehende Regelungen, die in der deutschen Dogmatik als Staatszielbestimmungen bezeichnet werden können, sind in der Charta selbst thematisch in sechs Kapiteln zusammengefaßt. Im ersten Kapitel »Würde des Menschen« sind neben dem in Artikel 1 verankerten Grundsatz der Menschenwürde auch das Recht auf Leben und Unversehrtheit geregelt. In diesen Artikeln sind auch Verbote für staatliches Handeln enthalten, wie in Art. 2 Abs. 2 das Verbot der Todesstrafe oder in Art. 3 Abs. 2 4. Spiegelstrich das Verbot reproduktiven Klonens von Menschen, die über die derzeitige Kompetenz der Europäischen Union oder das derzeit Machbare hinausgehen.⁶ Bereits hier zeigt sich deutlich, daß die Charta nach ihrem Selbstverständnis nicht nur eine Begrenzung aktueller Macht der europäischen Organe will, sondern zukunftsorientiert Gefahren für die Menschenwürde begegnen will. Das folgende Kapitel »Freiheiten« hat deutliche Ähnlichkeit mit dem Grundgesetz und der EMRK. Ohne die Details in diesem Überblick erörtern zu können, sind hier die »klassischen« liberalen Grundrechte zusammengefaßt. Den Gleichheitsrechten ist mit Kapitel III ein eigenes Kapitel gewidmet, was sie als Grundrechte eigener Art aufwertet und die große Bedeutung, die die Gleichheitsrechte in der Rechtsprechung des EuGH haben, widerspiegelt. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit aller Menschen erklärt sich, warum an dieser Stelle neben der besonderen Berücksichtigung von Kulturen, Religionen und Sprachen einerseits, der geschlechtsspezifischen Diskriminierung andererseits und der Integration von Behinderten auch besondere Rechte des Kindes⁷ und älterer Menschen Erwähnung finden. Aus der Perspektive des Grundgesetzes ungewöhnlich ist das nächste Kapitel IV »Solidarität«, in dem insbesondere Arbeitnehmerrechte formuliert sind. Neben diesen nur im Verhältnis zum Arbeitgeber realisierbaren Rechten finden sich hier aber auch weitere soziale Rechte, auch der Schutz des Familienlebens und ein Recht auf Gesundheitsschutz. Schließlich sind der Umweltschutz und der Verbraucherschutz hier verankert. Im fünften Kapitel »Bürgerrechte« sind die Rechte zusammengefaßt, die nur den Unionsbürgern und nicht »jedermann« zustehen – mit Ausnahme der Differenzierung bei der Berufsfreiheit in Kapitel II. Besonders hervorzuheben ist hier ein Recht auf gute Verwaltung sowie das Recht auf Zugang zu Dokumenten. Schließlich sind im sechsten Kapitel »Justizielle Rechte« die Justizgrundrechte der EMRK aufgegriffen, die mit denen des Grundgesetzes vergleichbar sind. Als letztes Kapitel sind »Allgemeine Bestimmungen« zum Anwendungsbereich, der Tragweite und dem Schutzniveau sowie dem Mißbrauch der Grundrechte zusammengefaßt. Sie sind Ausdruck der Grundzüge der Grundrechtsdogmatik, die – wie in diesem Beitrag gezeigt werden soll – die entscheidende Ebene für die Bedeutung und Wirkung der europäischen Grundrechte darstellen.

4 Amtsblatt der EG 2000/C 364; der Text mit den Erläuterungen des Präsidiums, die zwar nicht rechtlich verbindlich sind, denen zum Verständnis der Charta jedoch erhebliche Bedeutung zukommen dürfte, ist auch veröffentlicht vom Rat der Europäischen Union, Dez. 2000 (http://ue.eu.int/df/docs/de/DE_2001_1023.pdf), abgedruckt z. B. in der Beilage zu Heft 49/2000 der NJW.

5 Vgl. ausführlicher z. B. C. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1; oder E. Pache, EuR 2001, 475.

6 Kritisch deshalb auch mit dem Verweis auf weitere Bestimmungen der Charta C. Calliess, EuZW 2001, 261, 264 f.

7 Für unsystematisch halten diesen Standort: P. Tettinger, NJW 2001, 1010, 1013; C. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1, 6.

Nach den jahrzehntelangen Forderungen nach der Schaffung eines europäischen Grundrechtskatalogs und der anfänglich vor allem von politischen Repräsentanten ungeteilt positiven Resonanz auf das Projekt dieser Grundrechtecharta überrascht es, daß in der deutschen Rechtswissenschaft mehr und mehr ein kritischerer Ton durchschlägt. Neben der Kritik an Details, die nicht Gegenstand dieses Beitrags sein sollen,⁸ werden vor allem Bedenken darüber geäußert, ob durch die Grundrechtecharta Kompetenzen der Mitgliedstaaten geschmälert bzw. diejenigen der Europäischen Institutionen erweitert werden könnten. Den Hintergründen und der Berechtigung dieser Kritik soll im folgenden nachgegangen werden, um auf diesem Weg die Bedeutung der Grundrechtecharta zu erfassen.

1. Fokus der Fragestellung: Ändert sich durch die Charta der rechtspolitische Diskurs in Europa?

a) Die Idee der Grundrechte und die Kompetenzfrage in Europa

Gegen Grundrechte »an sich« kann keiner etwas haben. Die Idee, die hinter den Grundrechten steht, nämlich die Vorstellung von dem Einzelnen kraft seines Menschseins unveräußerlich zustehenden Menschenrechten, gehört heute zu den zentralen Pfeilern jedes Staats- und Herrschaftsverständnisses in Europa.⁹ Staatliche Herrschaft muß sich durch die Verwirklichung dieser Menschenrechte legitimieren, d. h. sie ist nur insoweit gerechtfertigt, als sie die durch die Menschenrechte umrissene Freiheit des Einzelnen achtet und ihre Voraussetzungen schafft. Die Übersetzung dieser Menschenrechtsidee in individuelle Rechte – die Grundrechte – findet sich dementsprechend in den jeweiligen Verfassungen¹⁰ bzw. in der Anwendung der EMRK.¹¹ Angesichts dieser Selbstverständlichkeit von Grundrechten mag es verwundern, daß Grundrechte für die Europäische Union nicht so uneingeschränkt positiv beurteilt werden. Dies galt bisher schon für die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH¹² und setzt sich fort in den Einschätzungen der Grundrechtecharta vom 7. Dezember 2000.¹³ Die Ambivalenz, die europarechtlichem¹⁴ Grundrechtsschutz entgegengebracht wird, wird jedoch schnell verständlich, wenn man die Funktion von Grundrechten und ihre Nutzung im Rechtssystem der EG (und übertragbar auch auf die EU) in den Blick nimmt. Vergleichbar dem deutschen Rechtssystem, in dem die Grundrechte das vielleicht wichtigste »Mittel« des Bundesverfassungsgerichts sind, mit dem es alle anderen staatlichen Organe kontrolliert, sind auch im Europarecht die Grundrechte ein »Machtinstrument« vor allem des EuGH. Mittels der Grundrechte – neben anderen – ist es dem EuGH möglich, sämtliches »Europarecht«, seien dies Rechtsakte der EG-Organe oder mitgliedstaatliche Maßnahmen mit Europarechtsbezug,¹⁵ zu überprüfen. Wenn diese potentielle Allmacht eines Verfassungsgerichts¹⁶

8 Vgl. z. B. C. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1; P. Tettinger, NJW 2001, 1010; C. Calliess, EuZW 2001, 261.

9 Da es hier um die Grundrechte in der Europäischen Union geht, sollen mit Europa jedenfalls die Mitgliedstaaten gemeint sein – selbstverständlich gilt gleiches auch für die Bewerberstaaten.

10 Vgl. die Textsammlung bei A. Rainer (Hrsg.), Europäische Verfassungen.

11 S. für Großbritannien den Human Rights Act von 1998 (www.hmsc.gov.uk/acts/acts1998/80042-a.htm).

12 Vgl. z. B. H.-W. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft (1992), S. 165 ff.

13 Hier seien nur genannt: P. J. Tettinger, NJW 2001, 1010; A. v. Bogdandy, JZ 2001, 157; E. Pache, EuR 2001, 475; C. Calliess, EuZW 2001, 261.

14 Hier und im folgenden im Sinne des Rechts der Europäischen Union.

15 Hierzu später noch ausführlich ab Fn. 25.

16 Zum »Verfassungsgerichts-Charakter« des EuGH: U. Everling, in: K. Hailbronner (Hrsg.), Festschrift für K. Doehring (1989), S. 179, 196.

schon innerhalb eines Staatsgefüges Kompetenzprobleme aufwirft, die für das deutsche Recht hier nur mit den Schlagworten der Superrevisionsinstanz und dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umrissen werden sollen, so gilt dies umso mehr in dem Mehrebenensystem des europäischen Rechts. Zu den »horizontalen« Kompetenzfragen, die nicht Gegenstand dieses Beitrages sind, kommen noch »vertikale«¹⁷ hinzu. Mithilfe der Grundrechte besteht für ein europäisches Organ, nämlich den EuGH, die Möglichkeit, auch mitgliedstaatliches Recht umfassend zu kontrollieren. Die Diskussion um einen europäischen Grundrechtsschutz ist deshalb immer auch – möglicherweise sogar vor allem? – eine Diskussion um Kompetenzen der EG bzw. der EU einerseits und mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume andererseits.

b) Der status quo: Die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH und die Kritik daran

Ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes verdeutlicht diesen Zusammenhang. Der Solange I-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts,¹⁸ die ein wichtiger Anstoß zur Herausbildung des europäischen Grundrechtsschutzes war, lag nicht zuletzt ein Kompetenzkonflikt zwischen der nationalen und europäischen Rechtsordnung zugrunde. Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einem dem Grundgesetz vergleichbaren Grundrechtsschutz im europäischen Recht war die unmittelbare Reaktion auf das Postulat des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts auch vor den mitgliedstaatlichen Grundrechten durch den EuGH.¹⁹ Die sich anschließende Grundrechtsrechtsprechung des EuGH muß auch als Antwort auf diese Forderung verstanden werden:²⁰ Grundrechte »als Preis« für den Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Während die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einem »von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten«²¹ durchaus als auf absehbare Zeit unerfüllbar gedacht war, verstand es der EuGH nicht nur, Akzeptanz durch das Bundesverfassungsgericht zu erringen.²² Darüber hinaus gelang es ihm, durch die Bindung der Mitgliedstaaten an europäische Grundrechte, seine Kontrolle auch auf mitgliedstaatliche Maßnahmen zu erweitern.²³ Nach Auffassung des EuGH vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts ist jedes mitgliedstaatliche Recht immer verdrängt, wenn Gemeinschaftsrecht Anwendung findet.²⁴ Um keine Lücke im Grundrechtsschutz entstehen zu lassen, maß er deshalb zunächst mitgliedstaatliches Handeln »bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht« an den europäischen Grundrechten.²⁵ Darüber hinaus erweiterte er später die Geltung europäischer Grundrechte auch auf den »Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts«, der nach Auffassung des EuGH dann eröffnet ist, wenn ein Mitgliedstaat EG-vertraglich vorgesehene Beschränkungen von Grundfreiheiten vornimmt.²⁶ Der Handlungsspielraum für solche nationalen

17 Vgl. die Begrifflichkeit bei A. v. Bogdandy/J. Bast, EuGRZ 2001, 441, 444, die in ihrem Beitrag die hier relevante Kompetenz des EuGH zur Rechtsfortbildung ausklammern.

18 BVerfGE 37, 271.

19 EuGH, Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft (Slg. 1970, 1125).

20 F. Mancini, CMLRev. 26 (1989), 595, 611; J. Coppel/A. O'Neill, CMLR 29 (1992), 669, 672, unter Bezugnahme auf J. H. H. Weiler.

21 Leitsatz der Entscheidung BVerfGE 37, 271.

22 BVerfGE 73, 339 – Solange II, s. auch die aktuellste Bananenmarktentscheidung des BVerfG, EuGRZ 2000, 328.

23 J. Coppel/A. O'Neill, CMLR 29 (1992), 669; vgl. aber auch die Kritik an diesen bei J. H. H. Weiler/N. J. S. Lockhart, CMLR 32 (1995), 51, 579.

24 EuGH Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft (Slg. 1970, 1125), Rn. 3; speziell für die Grundrechtskontrolle: EuGH Rs. 12/86 – Demirel (Slg. 1987, 3719), Rn. 28.

25 EuGH Verb.Rs. 201 u. 202/85 – Klensch (Slg. 1986, 3477); EuGH Rs. 5/88 – Wachauf (Slg. 1989, 2609).

26 EuGH Rs. C 260/89 – ERT (Slg. 1991, I-2925); EuGH Rs. C 368/95 – Familiapress (Slg. 1997, 3689);

Regelungen wird so durch europäisches Recht – anstatt durch nationale Grundrechte – eingeschränkt.²⁷ Der Mitgliedstaat unterliegt dadurch bei einer Beschränkung der Grundfreiheiten nicht nur hinsichtlich ihrer Voraussetzungen der Kontrolle durch den EuGH, sondern darüberhinaus auch noch hinsichtlich der gesamten inhaltlichen Ausgestaltung. War die Forderung nach einem europäischen Grundrechtsschutz also zunächst zur *Erhaltung* mitgliedstaatlicher Kompetenzen gedacht, so erweist sie sich heute als Bumerang, der mitgliedstaatliche Entscheidungsspielräume *gefährdet*. Insbesondere hier setzt die Kritik an der Grundrechtsrechtsprechung des EuGH an. Bereits aus dogmatischen Gründen wird gezweifelt, ob europäische Grundrechte »Schranken-Schranken«²⁸ der Grundfreiheiten des EG-Vertrages sein können.²⁹ Vor allem wird aber der Verdacht geäußert, daß der EuGH Rechtsetzung der Mitgliedstaaten einerseits und der Gemeinschaftsorgane andererseits mit zweierlei Maß messe.³⁰ Diese zunächst (rechts-)politische Kritik ist der Hintergrund einzelner grundrechtsdogmatischer Gesichtspunkte, wie sie besonders aus dem deutschen Schrifttum vorgebracht werden. So wird dem EuGH vorgeworfen, er gehe im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu undifferenziert vor (1.). Er sehe jedes Gemeinschaftsziel als Grundrechtsschranke an³¹ (a.) und nehme vor allem seinen richterlichen Kontrollmaßstab gegenüber den Gemeinschaftsorganen so weit zurück, daß über eine oberflächliche Plausibilitätskontrolle hinaus keine inhaltliche Abwägung zwischen Beschränkungszweck und Grundrecht stattfindet³² (b.). Die Tatsache, daß der EuGH bisher keine Rechtssetzungsakte der Gemeinschaft für grundrechtswidrig erklärt habe, sei strukturell durch diesen unzureichenden grundrechtlichen Kontrollmaßstab bedingt.³³ Auf der anderen Seite – mit Blick auf mitgliedstaatliche Maßnahmen – wird der EuGH dafür kritisiert, daß seine Rechtsprechung nur schwer vorhersehbar sei³⁴ (2.). Zur fehlenden Methodentransparenz bei der »Gewinnung« von Grundrechten durch die wertende Rechtsvergleichung³⁵ (a.) komme hinzu, daß der EuGH weder den Schutzbereich eines Grundrechts exakt bestimme (b.) noch auf der Ebene der Grundrechtsschranken differenziere (c.), auch der Wesensgehalt eines

deutlicher noch die Entscheidung EuGH, Rs. C-285/98 – Kreil (Slg. 2000, I-69), Rn. 15, 18: Die Organisation der Streitkräfte sei zwar Sache der Mitgliedstaaten, dies entziehe solche Entscheidungen aber nicht vollständig der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, so daß der europarechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz Anwendung findet.

²⁷ K. Ritgen, ZRP 2000, 371, 373.

²⁸ Die Übertragung dieses – ohnehin wenig eingängigen – Begriffs der deutschen Grundrechtsdogmatik auf eine Dogmatik der Grundfreiheiten des EG rückt den Charakter der Grundfreiheiten als subjektive Rechte in den Vordergrund; Kritik an dieser Konzeption stellt deshalb auch notwenderiger Weise auf die kompetenzabgrenzende Funktion der Grundfreiheiten ab: s. T. Kingreen, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV-Kommentar (1999), Art. 6 EU Rn. 62: »In diesen engen Grenzen werden die Mitgliedstaaten gewissermaßen aus dem Anwendungsbereich des Vertrages entlassen...«.

²⁹ T. Kingreen/R. Störmer, EuR 1998, 263, 281 ff.; T. Kingreen, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV-Kommentar (1999), Art. 6 EU Rn. 61 f.; skeptisch auch H. D. Jarass, EuR 2000, 705, 720 f., allerdings nur bezüglich des dogmatischen Standortes der Grundrechtsprüfung.

³⁰ J. Coppel/A. O'Neill, CMLR 29 (1992), 669, 684 f.; auf die unterschiedliche Rechtsprechung zu den – gegen die Mitgliedstaaten gerichteten – Grundfreiheiten einerseits und den – gegen die Gemeinschaftsorgane gerichteten – Grundrechten andererseits abstellend J. Caspar, DÖV 2000, 349, 359; dagegen erklärt v. Bogdandy, JZ 2001, 157, 166, dies mit der politischen Zurückhaltung des EuGH.

³¹ Kritisch die Analyse von H.-W. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft (1992), S. 215 ff.; s. auch Nettessheim, EuZW 1995, 106.107.

³² Für die erste Bananenmarktentscheidung des EuGH (Rs. C-280/93, Slg. 1993, I-4973): G. M. Berrisch, EuR 1994, 465 ff.; U. Everling, CMLR 33 (1996), 401, 418 f., um nur wenige Kommentatoren zu nennen; daraus eine generelle Kritik ableitend z. B.: M. Nettessheim, EuZW 1995, 106 f.; P. M. Huber, EuZW 1997, 517, 521; J. Caspar, DÖV 2000, 349, 356 ff.

³³ J. Coppel/A. O'Neill, CMLR 29 (1992), 669, 684 f.; J. Caspar, DÖV 2000, 349, 358; hiergegen wendet sich Zuleeg, EUGRZ 2000, 512, 512; differenzierend nur für die wirtschaftlichen Grundrechte T. Kingreen, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV-Kommentar (1999), Art. 6 EU Rn. 74 f.

³⁴ C. Tomuschat, EuR 1990, 356; T. Schilling, EuGRZ 1998, 177, 189 f.

³⁵ R. Streinz, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht (1989), S. 429 ff.; J. Caspar, DÖV 2000, 349, 353.

Grundrechts bleibe konturlos (d.).³⁶ Während diese Kritik zunächst einen effektiveren Grundrechtsschutz anmahnt, mündet sie doch auch in die Befürchtung, die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH führe zu einer vertraglich nicht vorgesehenen weiteren Beschränkung mitgliedstaatlicher Entscheidungsspielräume.

c) *Die Fortsetzung: Die Grundrechtecharta zwischen Grundrechtsidee und kompetenzrechtlicher Kritik*

Da also die bisherige Auseinandersetzung mit der Grundrechtsrechtsprechung des EuGH zu einem wesentlichen Teil kompetenzrechtlich geprägt ist, läuft die individualschützende Idee der Grundrechte, die keine Differenzierung zwischen verschiedenen Hoheitsträgern kennt, Gefahr, »unter die Räder« – in der Sache höchst berechtigter – kompetenzrechtlicher Bedenken zu geraten. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union kann deshalb als ein Versuch gesehen werden, die freiheitsschützende menschenrechtliche Idee von der Kompetenzdiskussion abzukoppeln, sie gewissermaßen von diesem Ballast zu befreien. Aus diesem Blickwinkel soll in diesem Beitrag die Grundrechtecharta sowie die sich auch an ihr bereits entzündende Kritik betrachtet werden. Gefragt ist also nach den Maßgaben und Chancen für die Entwicklung der europäischen Grundrechtsdiskussion durch die Charta. Das selbsterklärte Ziel der Charta, den Schutz der Grundrechte zu stärken,³⁷ setzt einen solchen Wandel des grundrechtlichen Diskurses voraus.

Eine Stärkung der Grundrechtsidee ist dabei auf zwei unterschiedlichen Ebenen denkbar. Zum einen könnten Regelungen der Charta selbst bestimmte Kompetenzfragen lösen und damit der Kritik an der bisherigen Rechtsprechung des EuGH den Boden entziehen. In Abschnitt 3 werden solche möglichen Bestimmungen auf diese Wirkung hin untersucht. Zum anderen könnten die Grundrechtsregelungen der Charta die Rechtsprechung des EuGH so beeinflussen, daß der dargestellten Kritik Rechnung getragen wird. Dem soll in Abschnitt 4 nachgegangen werden. Zuvor soll aber noch kurz in Abschnitt 2 auf die äußeren Rahmenbedingungen der Charta eingegangen werden.

2. *Die Existenz der Charta*

Bereits die Existenz der Charta bietet die Chance auf eine weniger kompetenzrechtliche, sondern mehr an der individualrechtsschützenden Idee orientierte Diskussion. Zwei äußere Faktoren scheinen im Hinblick auf die Trennung dieser beiden Aspekte besonders relevant.

a) *Das Entstehungsverfahren*

Der mit dem Konvent zur Erarbeitung der Grundrechtecharta eingeschlagene neue Weg ist überwiegend³⁸ positiv bewertet worden. Neben dem demokratischen Aspekt, daß parlamentarische Mitglieder zum ersten Mal bei der Schaffung europäischen

³⁶ H.-W. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft (1992), S. 212 ff.; M. Nettesheim, EuZW 1995, 106; P. M. Huber, EuZW 1997, 517, 521; J. Caspar, DÖV 2000, 349, 357 f.; mit Rückbindung an demokratische Grundsätze W. Pauly, EuR 1998, 242, 254 ff.

³⁷ Abs. 4 der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

³⁸ Polemik bei K. A. Schachtschneider, RuP 2001, 16, differenzierte Kritik hinsichtlich der Transparenz des Verfahrens bei J. B. Liisberg, Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of

Rechts stärker repräsentiert sind als exekutivische Vertreter,³⁹ hat dieses Verfahren auch aus der hier eingenommenen Perspektive wichtige Vorteile. Die Besetzung des Konvents verringert deutlich das Gewicht des Europäischen Rates im Vergleich zu allen anderen Rechtsetzungsverfahren. Damit wird der Entscheidungsprozeß von mitgliedstaatlichen Kompetenzbedenken entlastet, die in den rat-zentrierten Verfahren naturgemäß und berechtigt von großer Bedeutung sind. Eine solche Besetzung war gerade angesichts der Wichtigkeit von Kompetenzfragen aber auch nur deshalb möglich, weil der Konvent nicht als ständiges Gremium geschaffen wurde, sondern nur eine einzige, inhaltlich und zeitlich begrenzte Aufgabenstellung hatte. Schließlich wäre sie sicherlich auch nicht möglich gewesen, wenn der Konvent die Frage nach der rechtlichen Stellung der Charta hätte ebenfalls (verbindlich) bearbeiten sollen. Diese Loskoppelung der Grundrechtecharta von der Frage ihrer Geltung hat es auch inhaltlich ermöglicht, die Arbeit des Konvents auf die Grundrechte selbst zu lenken. Zwar zeigen die Beratungen und besonders die doch in die Charta aufgenommenen Kompetenzregelungen,⁴⁰ daß auch unter diesen Voraussetzungen die kompetenzrechtlichen Fragen nicht vollständig ausgeklammert werden können und vielleicht auch gar nicht ausgeklammert werden dürfen. Der gerade aus Sicht des Grundrechtsschutzes wichtige Erfolg des Konvents liegt besonders darin, daß er dennoch eine im wesentlichen positiv aufgenommene Grundrechtecharta in kurzer Zeit erarbeitet hat. Indem inzwischen ein Verfassungskonvent zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung einberufen wurde, ist der sachliche Erfolg dieses Verfahrens nochmals bestätigt – wobei fraglich ist, ob für die anders gelagerte Aufgabenstellung ein vergleichbarer Erfolg möglich ist. Das Verfahren ist jedenfalls ein wichtiger Schlüssel, um den Blick verstärkt auf die »Sachfragen« der Grundrechte zu lenken.

b) Unverbindlichkeit der Charta

Der »Preis« dieses Verfahrens ist die – bisherige – Unverbindlichkeit der Charta. Die Schaffung und Besetzung des Konvents und auch seine zügige Arbeit wäre ohne das Ausklammern dieser Frage nicht möglich gewesen. Denn ein verbindlicher europäischer Grundrechtskatalog wurde als Gefahr für die mitgliedstaatlichen Kompetenzen angesehen.⁴¹ Paradoxerweise ist aber gerade wegen der eingangs skizzierten Kritik an der bereits existierenden Rechtsprechung des EuGH eine verbindliche Charta gerade wünschenswert. Eine jedenfalls als Rechtserkenntnisquelle heranzuziehende Charta⁴² wäre Voraussetzung dafür, daß die Charta die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH begrenzt und steuert.⁴³ Zumindest ist dieser Anspruch mit einer unverbindlichen Charta noch schwerer zu erfüllen. Deutlich wird dies auch an der bisherigen Zurückhaltung des EuGH. Trotz inzwischen zahlreicher Schlußanträge, in denen neben der gemeinsamen Verfassungstradition und der EMRK auch auf die Grundrechtecharta Bezug genommen wird, um die Existenz und Grenzen eines Grundrechts zu belegen,⁴⁴ hat der EuGH selbst die Inbezugnahme der Charta bisher ab-

Community Law?, Harvard Jean Monnet Working Paper 04/01 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers01.html>), S. 18.

39 Vgl. die positive Bewertung bei S. Baer, ZRP 2000, 361, 363; E. Pache, EuR 2001, 475, 484.

40 Die in Abschnitt 3 behandelt werden.

41 S. z. B. die Einschätzung von S. Alber, EuGRZ 2001, 349 hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Vorbehalte.

42 Z. B. über eine Änderung des Art. 6 II EU, in dem auch auf die Charta verwiesen würde.

43 Ob dies der Charta gelingen kann, wird im Abschnitt 4 untersucht.

44 Generalanwalt Alber am 1. 2. 2001 (Rs. C-340/99 – TNT Traco); Generalanwalt Tizzano am 8. 2. 2001 (Rs. C-173/99 – BECTU); Generalanwalt Mischo am 22. 2. 2001 (Rs. C-122/99 P und 125/99 P – D/Rat); Generalanwalt Jacobs am 22. 3. 2001 (Rs. C-270/99 P – Z/Parlament); Generalanwalt Stix-Hackl am 31. 5. 2001 (Rs. C-49/00 – Kommission/Italien); Generalanwalt Jacobs am 14. 6. 2001 (Rs. C-377/98 – Niederlande/Parlament und Rat); Generalanwalt Leger am 1. 7. 2001 (Rs. C-309/99 – Wouters); General-

gelehnt. Das Gericht Erster Instanz hat demgegenüber jüngst auf die Charta Bezug genommen,⁴⁵ nachdem es zunächst mit einer erstaunlichen Begründung eine Berufung auf die Charta für Fälle, die vor der Proklamation lagen, abgelehnt hatte.⁴⁶ Dabei kann weder die Charta Bindungswirkung beanspruchen, noch sollen durch die Charta Grundrechte neu geschaffen werden, da sie doch – im Einklang mit der Konzeption des EuGH – Grundrechte nur sichtbar macht.⁴⁷ Vielleicht war diese ursprüngliche Vorsicht der Unsicherheit über die kompetenzrechtlichen und -politischen Folgen einer Charta-Rechtsprechung geschuldet.

3. Kompetenzregelungen in der Charta

Wenn also durch die Charta die mit der Grundrechtsrechtsprechung verbundenen Kompetenzfragen neue Aktualität gewinnen, so ist zunächst in der Charta nach Antworten zu suchen. Die Schaffung der Charta sollte – wie dargestellt – Kompetenzfragen gerade ausklammern, oder jedenfalls sollten die ungelösten Kompetenzprobleme das Projekt nicht behindern. Dennoch hat die Kritik an der Rechtsprechung des EuGH, daß er mittels der Grundrechte seine Kontrolle mitgliedstaatlicher Rechtsetzung erweitere,⁴⁸ Eingang in die Konventsberatungen gefunden. In ihren Allgemeinen Bestimmungen im VII. Kapitel geht die Charta auch auf Kompetenzfragen ein. Vor allem Art. 51 EuGRC, der den Anwendungsbereich der Charta umreißt, soll die Grenzen europäischen Grundrechtsschutzes im Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bestimmen.

a) Art. 51 Abs. 2 EuGRC – keine neuen Zuständigkeiten durch die Charta

Mit Art. 51 Abs. 2 wird in der Sache eine Selbstverständlichkeit formuliert:

»Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeit noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.«

Obwohl diese Vorschrift keinen originären Regelungsgehalt hat,⁴⁹ kann sie dennoch der Sorge vor einer heimlichen Kompetenzerweiterung mithilfe der Grundrechte entgegengetreten. Solche Befürchtungen sind bereits während der Ausarbeitung der Charta gegen einen zu weiten, auch »soziale Aufträge« umfassenden, Katalog geäußert worden⁵⁰ und werden auch heute gegen die Charta vorgebracht.⁵¹ Besonders

anwalt Leger am 1. 7. 2001 (Rs. C-353/99 – P Hautala); Generalanwalt Stix-Hackl am 12. 7. 2001 (Rs. C-160/00 – Nilsson); bisher noch nicht entschiedene Rechtssachen: Generalanwalt Geelhoed am 5. 7. 2001 (Rs. C-413/99 – Baumbast); Generalanwalt Geelhoed am 12. 7. 2001 (Rs. C-313/99 – Mulligan); Generalanwalt Stix-Hackl am 13. 9. 2001 (Rs. C-60/00 – Carpenter); Generalanwalt Stix-Hackl am 13. 9. 2001 (Rs. C-459/99 – MRAX); Generalanwalt Mischo am 20. 9. 2001 (Rs. C-20/00 und 64/00 – Booker Aquaculture); Generalanwalt Stix-Hackl am 27. 11. 2001 (Rs. C-210/00 – Kaserei); Generalanwalt J. Colomer am 3. 12. 2001 (Rs. C-208/00 – Überseering) – Grundlage für diese Übersicht ist die Zusammenstellung von Steve Peers <speerswww.ESEX.AC.UK>. Stand ist der Abschluß des Manuskripts im April 2002.

45 Urteil vom 30. 1. 2002, Rs. T-54/99 – max.mobil Telekommunikation Service/Kommission.

46 Urteil vom 20. 2. 2001, Rs. T-112/98 – Mannesmannröhren-Werke/Kommission.

47 Abs. IV der Präambel der Charta.

48 S.o. Fn. 23; s. z. B. auch die Entschliefungen des Bundesrates vom 17. 5. 2000 (BR-Drs. 47/00) und 14. 7. 2000 (BR-Drs. 378/00).

49 Nach den Erläuterungen des Präsidiums, S. 73, soll nur explizit dargelegt werden, was sich logischerweise erschließen läßt.

50 I. Pernice, DVBl. 2000, 847, 853; mehr noch eine Beschränkung auf reine Abwehrrechte fordernd R. Knöll, NJW 2000, 1845 für die Position der Bundesländer.

51 C. Calliess, EuZW 2001, 261, 264 f.

im Bereich grundrechtlicher Schutzpflichten, also der Ableitung von Handlungsaufträgen aus den Grundrechten, kann die Klarstellung in dieser Vorschrift hilfreich sein. Zwar scheitert ein Versuch, aus den Schutzpflichten der Charta, beispielsweise den Rechten des Kindes gemäß Art. 24 EuGRK, Handlungspflichten der Europäischen Organe außerhalb ihrer vertraglichen Kompetenzen zu begründen, auch ohne Art. 51 Abs. 2. Denn grundrechtliche Schutzpflichten können immer nur dann zu Handlungspflichten führen, wenn der entsprechende »Gesetzgeber« hierfür auch die staatsorganisationsrechtliche Kompetenz hat.⁵² Im Grundgesetz entspricht dies den Gesetzgebungskatalogen der Art. 71 ff. GG, im Europarecht folgt die Zuständigkeit der Gemeinschaft oder der Union aus den entsprechenden Verträgen. Da die Arbeit an einem Kompetenzkatalog für die Europäische Gemeinschaft sowie die Europäische Union noch im Fluß ist,⁵³ hat Art. 51 Abs. 2 EuGRK durchaus seine Berechtigung.⁵⁴ Weil jedoch nichts inhaltlich Neues, sondern nur ohnehin Zutreffendes geregelt wird, können die umstrittenen Kompetenzprobleme mit dieser Bestimmung auch nicht gelöst werden.⁵⁵

b) Art. 51 Abs. 1 EuGRK – Grundrechtsadressaten

Möglicherweise wäre ein solcher Schritt mit der Bestimmung der Grundrechtsadressaten in Absatz 1 des Art. 51 EuGRK getan:

»Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten.«

Obwohl die Charta die Charta der Europäischen Union ist, richtet sie sich nicht allein an die Organe und Einrichtungen der Union.⁵⁶ Auch die Mitgliedstaaten sind als Adressaten der europäischen Grundrechte benannt, dies wiederum eingeschränkt auf den Bereich der »Durchführung des Rechts der Union«. Nach den Erläuterungen des Präsidiums soll die Charta hier die Rechtsprechung des EuGH wiedergeben.⁵⁷ Der Text der Charta greift dabei die Formulierung auf, die der EuGH in den Fällen verwendet, in denen die Mitgliedstaaten Verordnungen der EG ausführen.⁵⁸ Fraglich ist, ob damit die weiterreichende Kontrollkompetenz des EuGH auch für mitgliedstaatliches Handeln nur im »Anwendungsbereich des Unionsrechts«, entsprechend der skizzierten Rechtsprechung in den Fällen ERT⁵⁹ und Familiapress,⁶⁰ abgelehnt wird.⁶¹ In den Erläuterungen des Konvents-Präsidiums findet jedoch eine Ablehnung oder zumindest Kritik der EuGH-Rechtsprechung nicht statt. Statt dessen wird

52 T. Kingreen, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV-Kommentar (1999), Art. 6 EU Rn. 48.

53 S. hierzu A. v. Bogdandy/J. Bast, EuGRZ 2001, 441.

54 Einen weiteren Ansatz wählt I. Pernice, DVBl. 2000, 847, 852: Grundrechte als negative (und soweit es Schutzpflichten betrifft dann auch positive) Kompetenznormen sollen selbst durch die Bestimmung ihrer Schranken Hinweise auf die kompetenzrechtliche Zuordnung geben, z. B. Art. 35 mit der Schranke der »einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten« oder Art. 28, 30 und 34 mit den Maßgaben »nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten«.

55 Deshalb ist die Kritik, es handle sich um eine wertlose Beschwichtigungsformel, P.J. Tettinger, NJW 2001, 1010, 1014, für diesen Kontext auch nicht von der Hand zu weisen; deshalb für einen engeren, auf die tatsächlichen Kompetenzen der EG/EU bezogenen Grundrechtskatalog z. B. C. Calliess, EuZW 2001, 261, 264 f.

56 In diese Richtung U. Di Fabio, JZ 2000, 737, 741.

57 Erläuterungen des Präsidiums, S. 73.

58 So sowohl in dem Urteil Rs. 5/88 – Wachauf (Slg. 1989, 2609) als auch im Urteil Rs. C-292/97 – Karlsson (Slg. 2000, I-2737), die beide ebenfalls in den Erläuterungen zitiert werden.

59 EuGH Rs. C 260/89 (Slg. 1991, I-2925).

60 EuGH Rs. C 368/95 (Slg. 1997, 3689).

61 In diese Richtung zunächst C. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1, 9.

gerade das Urteil ERT ausdrücklich zitiert,⁶² was als Übernahme der Rechtsprechungslinie gedeutet werden kann.⁶³ Obwohl die Charta sich der Frage des Adressatenkreises annimmt, ist sie also in dem aus kompetenzrechtlicher Sicht entscheidenden Punkt der Reichweite der Verpflichtung der Mitgliedstaaten nicht eindeutig. Die Chance einer Lösung durch die Charta wird vertan.

Die Diskussion dieser Frage muß also weiter geführt werden. Eine Analyse der Rechtsprechung, ob beispielsweise die Ausdehnung der Kontrollkompetenz auf die nationalen Ausnahmeregelungen zu den Grundfreiheiten (um die es bei der Formulierung »im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts« geht), nur speziellen Einzelfällen geschuldet ist und sich deshalb nicht generalisieren läßt, steht noch aus. Zudem deckt sich die dogmatische Kritik, die die Entscheidungsspielräume der nationalen Gesetzgeber im Blick hat, nicht notwendig mit den tatsächlichen politischen Interessen eines Mitgliedstaates, wie der Fall zum deutschen Arzneimittelrecht zeigt, in dem sich die Bundesrepublik Deutschland selbst auf die Bindung an europäische Grundrechte berufen hat, um darzutun, weshalb sie im Bereich einer Ausnahmeregelung zur Warenverkehrsfreiheit keine anderen Maßnahmen als ein Importverbot wählen könne.⁶⁴ Vielleicht läßt sich das Versagen der Charta in diesem Punkt auch durch die Komplexität des Problems erklären. Der kompetenzrechtlichen Kritik an europäischen Grundrechten vermag sie jedoch so nichts entgegenzusetzen.

c) Art. 52 Abs. 2 EuGRC – Verhältnis der Grundrechte zu den Grundfreiheiten

Der streitige Themenkomplex, nämlich die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten bei Ausnahmeregelungen zu den Grundfreiheiten, wird von einem anderen Ansatzpunkt aus auch in Art. 52 Abs. 2 EuGRC aufgegriffen.

»Die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, erfolgt im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen.«

Im ersten Zugriff betrifft diese Regelung allein die Konkretisierung der Grundrechte der Charta. Für sie wird die jeweilige Ausgestaltung durch die Gemeinschaftsverträge übernommen. Konkret dürfte dies jedenfalls für die Gleichheitsgebote gelten,⁶⁵ möglicherweise auch für die Wirtschaftsgrundrechte, wenn man die Grundfreiheiten als Ausprägung und Ausgestaltung dieser Grundrechte begreift.⁶⁶ Über diese Herannahme der gemeinschaftsvertraglichen Konkretisierungen in die Charta hinaus ist mit dieser Bestimmung aber auch allgemein die Klärung des Verhältnisses zwischen Grundrechten und gemeinschaftsvertraglichen Rechten beabsichtigt. Grundrechte sollen danach die Freiheiten der Gemeinschaftsverträge weder erweitern noch ihre Grenzen verändern.⁶⁷ Die Konstruktion des EuGH, daß europäische Grundrechte die Mitgliedstaaten auch bei der Wahrnehmung von Ausnahmeverhalten zu den Grundfreiheiten binden,⁶⁸ bedeutet aber gerade eine Verschiebung der Grenzen der

62 Erläuterungen des Präsidiums, S. 73.

63 In diesem Sinne die Antwort C. Grabenwarters im Rahmen der Diskussion auf der Staatsrechtslehrertagung 2001, VVDStRL 60, S. 405.

64 EuGH Rs. C-62/90 – Kommission/Deutschland (Slg. 1992, I-2575), Rn. 21.

65 Die Rechtsprechung leitet den Allgemeinen Gleichheitssatz nicht aus den üblichen Rechtserkenntnisquellen ab sondern aus den Diskriminierungsverboten der Gemeinschaftsverträge; s. T. Kingreen, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV-Kommentar (1999), Art. 6 EU Rn. 175.

66 H. P. Ipsen, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HBStR VII § 181 R. 66; für die persönlichen Grundfreiheiten T. Oppermann, Europarecht (1999), Rn. 490; jedenfalls für die Arbeitnehmerfreizügigkeit EuGH, Rs. C-415/93 – Bosman (Slg. 1995, I-4921).

67 Erläuterungen des Präsidiums, S. 74.

68 EuGH Rs. C-260/89 – ERT (Slg. 1991, I-2925) Rn. 43: »Insbesondere wenn ein Mitgliedstaat sich auf

Grundfreiheiten, indem die europarechtliche Kontrolle hierüber erweitert wird.⁶⁹ Dieses Verständnis der Grundrechte als Schranken-Schranken der Grundfreiheiten wird also den Erläuterungen des Präsidiums zufolge von Art. 52 Abs. 2 EuGRC verworfen – wobei unklar ist, ob dem Konvent diese Abweichung von der Rechtsprechung des EuGH bewußt war. Für die hier interessierenden Kompetenzprobleme kommt es dabei nur darauf an, ob sich aus der Ablehnung der Schranken-Schranken-Konstruktion der genannten Rechtsprechung auch folgern läßt, daß die Grundrechte für die Mitgliedstaaten »im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts« nicht gelten sollen. Läßt sich also hier eine Klärung der im Rahmen des Art. 51 Abs. 1 EuGRC offengelassenen Frage finden? Ein solches »verstecktes« und vielleicht »ungewolltes« Ergebnis wäre nicht nur überraschend und deshalb schwierig durchzusetzen. Auch dogmatisch ist eine Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten »im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts« über die reine »Durchführung des Gemeinschaftsrechts« hinaus denkbar, ohne der Schranken-Schranken-Konstruktion zu folgen. Dann hinge die Bindung an europäische Grundrechte nicht davon ab, ob der Mitgliedstaat eine Grundfreiheit einschränkt, sondern davon, ob der mitgliedstaatliche Grundrechtsschutz wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen ist. Diese Frage müßte der EuGH im konkreten Fall beantworten, bevor er eine Grundrechtsverletzung durch einen Mitgliedstaat überprüft. Wenn es die Folge des Art 52 Abs. 2 EuGRC wäre, daß der EuGH in diesem Sinne seine Rechtsprechung konkretisiert, so hätte die Charta – vielleicht unbeabsichtigt – einen Beitrag zur Klärung der Kompetenzproblematik geleistet. Ob dies der Fall sein wird, bleibt abzuwarten.

d) Art. 53 EuGRC als Kompetenzabgrenzung?

Problematisch ist schließlich die kompetenzrechtliche Bedeutung des Art. 53 EuGRC.⁷⁰

»Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkommen, bei denen die Union, die Gemeinschaft oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.«

Angesichts seiner Überschrift »Schutzniveau« läßt sich zweifeln, ob überhaupt Kompetenzfragen geregelt werden sollen. Da jedoch auch das Verhältnis zu den Verfassungen der Mitgliedstaaten thematisiert wird,⁷¹ rechtfertigt sich ein kompetenzrechtlicher Interpretationsversuch.⁷²

Art. 66 in Verbindung mit Artikel 56 beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu behindern, *ist diese im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Rechtfertigung im Lichte der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere der Grundrechte auszulegen.* Die in Artikel 66 in Verbindung mit Artikel 56 vorgesehenen Ausnahmen können daher für die betreffende nationale Regelung *nur dann gelten, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht*, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat.« (Hervorh. d. V.).

⁶⁹ S.o. bei Fn. 27.

⁷⁰ Zu seiner Bedeutung als Auslegungsregel s. sogleich unter c.bb.

⁷¹ Die Konkurrenz zu völkerrechtlichen Menschenrechten ist hier unproblematisch: Soweit Völkerrecht für die EU unmittelbar gilt, stellt die Charta klar, daß völkerrechtliche Verpflichtungen nicht beeinträchtigt werden; soweit Völkerrecht nur vermittelt über die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gilt (was insbesondere für die EMRK der Fall ist, EuGH, Rs. 4/73 – Nold [Slg. 1974, 491] R. 13, s. auch die Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten durch den EGMR im Fall Matthews/Vereinigtes Königreich, EuGRZ 1999, 200), folgt dies aus eben diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, den vereinbarten Menschenrechtsstandard auch nicht durch Übertragung der Souveränitätsrechte zu unterschreiten.

⁷² Ausführlich mit hilfreichen Hintergrundinformationen zum Entstehungsprozeß: J. B. Lüsberg (Fn. 38).

Zunächst fällt die Ähnlichkeit zu Art. 53 EMRK auf, der bestimmt, daß »keine Bestimmung dieser Konvention (...) als Beschränkung oder Minderung eines der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgelegt werden (darf), die in den Gesetzen eines Hohen Vertragsschließenden Teils oder einer anderen Vereinbarung, an der er beteiligt ist, festgelegt sind.« Da die EMRK keine Rechtsordnung für eine supranationale Organisation mit Hoheitsrechten – wie die EU und die EG – aufstellt, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag ist, der von den Mitgliedstaaten seine Umsetzung im nationalen Recht verlangt, ist die Bedeutung der EMRK-Klausel klar. Die EMRK darf nicht zur Minderung (nur zur Steigerung) des nationalen Grundrechtsschutzes verwendet werden. Eine vergleichbare Bedeutung des Art. 53 EuGRC ist jedoch im Mehrebenensystem der europäischen Rechtsordnungen nicht möglich. Die Existenz europarechtlicher Grundrechte und die Schaffung der Charta beruht gerade darauf, daß neben den Mitgliedstaaten auch die EG/EU hoheitlich handeln und deshalb Grundrechte verletzen kann. Nationale und europäische Grundrechte stehen deshalb zueinander als zwei Alternativen und nicht wie die EMRK zu den nationalen Grundrechten als Auffangordnung. Die Frage, wie sich die konkurrierenden Grundrechtsordnungen im System der europäischen Rechtsordnungen zueinander verhalten, ist eben gerade die Kompetenzfrage, die es zu klären gilt. Die Konzeption des Art. 53 EMRK ist dafür ungeeignet und deshalb Art. 53 EuGRC hochproblematisch.

Zu klären bleibt, welche Konkurrenzregelung aus Art. 53 EuGRC folgt. Nimmt man den Kern der Bestimmung beim Wort, so darf ein europäisches Grundrecht (der Charta) keine Einschränkung oder Verletzung mitgliedstaatlicher (verfassungsrechtlicher) Grundrechte sein. Im Konfliktfall müßte dann das weiterreichende mitgliedstaatliche Grundrecht vorgehen. Damit wäre aber der Kern des europäischen Rechtssystems überhaupt, der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, getroffen. Sogar über die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Solange-I-Entscheidung hinaus,⁷³ müßte in jedem konkreten Fall das jeweils weiterreichende Grundrecht zur Anwendung kommen, so daß im Ergebnis das Europarecht unter dem Vorbehalt sämtlicher nationaler Grundrechte stünde.⁷⁴ Dem will die Einschränkung begegnen, daß die nationalen Grundrechte nur in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich »Vorrang« haben sollen.⁷⁵ Geht man mit der von der Grundrechtecharta nicht angezweifelte Auffassung des EuGH davon aus, daß das Gemeinschaftsrecht – und wohl auch das Recht der Union – mitgliedstaatliches Recht verdrängt,⁷⁶ so ist der jeweilige Anwendungsbereich nationaler Grundrechte aber nur das rein mitgliedstaatliche Recht ohne Gemeinschaftsbezug. Für diesen Bereich vermag die Grundrechtecharta die Absenkung eines mitgliedstaatlichen Standards aber nicht zu verbieten. Auch sie kann als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts keine über die vergemeinschafteten Rechtsbereiche hinaus gehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten begründen. Obwohl also europarechtlich Art. 53 EuGRC keine Bindung der Mitgliedstaaten erzeugen kann, stellt diese Vorschrift einen *politischen* Versuch dar, die existierenden Grundrechtsstandards zu sichern. Zur Lösung von Kompetenzproblemen läßt sich aus ihr – außer falschen Schlüssen, wie den der Aufgabe des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts – nichts gewinnen.

73 S.o. Fn. 21.

74 S.J. B. Liisberg (Fn. 38), S. 35.

75 Dies sieht J. B. Liisberg, ebd., anders.

76 EUGH, Rs. 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft (Slg. 1970, 1125), Rn. 3.

Insgesamt zeigt sich, daß die kompetenzrechtlichen Regelungen der Grundrechtecharta die aufgeworfenen Probleme nicht lösen. Da die Aufgabenstellung des Konvents gerade so konzipiert war, daß Kompetenzfragen nicht das Zentrum bilden sollten, ist dieses Defizit der Charta aber nicht überraschend und auch verständlich. Vielleicht wäre sonst die schnelle Erarbeitung und Proklamation der Charta nicht möglich gewesen. Jedenfalls eine kritische Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EuGH konnte man unter diesen Voraussetzungen von der Charta nicht erwarten.

Die Überlegungen zur Bedeutung des Art. 52 Abs. 2 EuGRC (oben unter c.) zeigen jedoch, daß die Charta wenigstens Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung der Grundrechtsdogmatik auch in der Rechtsprechung des EuGH bietet. Über diesen »Umweg« besteht immerhin die Chance, die Kompetenzprobleme erneut und vielleicht transparenter zu diskutieren.

4. Die Grundrechtsregelungen der Charta

In gleichem Sinne sind auch die inhaltlichen Grundrechtsbestimmungen, vor allen Dingen die grundrechtsdogmatischen Allgemeinen Bestimmungen daraufhin zu untersuchen, ob sie die Rechtsprechung des EuGH präzisieren können. Wenn dies gelänge, könnte die eingangs (unter 1.b.) dargestellte Kritik entkräftet werden. Eine präzisere Rechtsprechung ist die Voraussetzung dafür, daß der Verdacht ausgeräumt werden kann, der EuGH messe Mitgliedstaaten und Unionsorgane mit zweierlei Maß. Zudem kann auch nur so erreicht werden, daß die Grundrechtsrechtsprechung nicht zu einer vertraglich nicht vorgesehenen Beschränkung mitgliedstaatlicher Entscheidungsspielräume wird.

a) Ausformulierung der Grundrechte

Die Ausarbeitung des Grundrechtskataloges selbst ist wesentlicher Baustein einer vorhersehbaren und damit kompetenzwahrenden Grundrechtsrechtsprechung. Die Kritik an der Methode der »Grundrechtsfindung« des EuGH⁷⁷ wäre überholt, wenn die Charta verbindliche Rechtsquelle – und nicht nur Rechtserkenntnisquelle – für den EuGH wäre.⁷⁸ Allerdings fände sie dann ihre Fortsetzung in einer Kritik der Auslegungsmethoden. Eine strukturell vergleichbare Diskussion besteht auf nationaler Ebene um die Auslegungsmethoden des Bundesverfassungsgerichts.⁷⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat sich davon nicht auf bestimmte Auslegungsmethoden festlegen lassen und so eine auch rechtsschöpferische Freiheit bewahrt.⁸⁰ Eine vergleichbare Linie des EuGH scheint deshalb gewiß. Die Formulierung der Grundrechte in der Charta schafft damit den Vorwurf nicht aus der Welt, sondern verlagert ihn nur. Damit wird jedoch die kritische Auseinandersetzung mit dem EuGH besser möglich, weil eine gemeinsame textliche Grundlage besteht.

⁷⁷ S.o. Rn. 27.

⁷⁸ Auch wenn dies bisher nicht der Fall ist, so basiert die Erarbeitung der Charta doch auf dieser Zielsetzung, so daß ihre Regelungen unter dieser Hypothese zu beurteilen sind.

⁷⁹ Vgl. nur die Darstellung bei E. Stein, in: AK-GG, Einleitung II.

⁸⁰ Bryde, Verfassungsentwicklung (1982), S. 254 ff.

b) Art. 53 EuGRC als Auslegungsregel?

Fraglich ist, ob die – diesmal als Auslegungsregel in den Blick genommene – Bestimmung des Art. 53 EuGRC der Interpretationsfreiheit des EuGH Grenzen zu setzen vermag. Wie bereits dargestellt (unter 3.d.) ahmt die Charta hiermit Art. 53 EMRK nach, obwohl diese Bestimmung in einem anderen System einen anderen Zweck hat. Bereits die Grundrechte-Erklärung des Europäischen Parlaments von 1989 enthielt mit Art. 27 eine vergleichbare Regelung. Das Europäische Parlament wollte damit für »seine« europäischen Grundrechte den Maximalstandard aller in den Vergleich einbezogenen Grundrechtsordnungen erreichen. Eine entsprechende Auslegung des Art. 53 EuGRC wäre allerdings überraschend, wenn man die verbreitete Kritik⁸¹ an der Maximalstandard-Lösung berücksichtigt, die auch die Erläuterungen zur Charta mit keinem Wort erwähnen. Zwar wäre es denkbar, daß die grundrechtsfokussierte Arbeitsweise des Konvents eine weitergehende Lösung ermöglicht hat, als sonst in der rechtspolitischen Diskussion konsensfähig wäre. Da aber auch in den Beratungen eine diesbezügliche Auseinandersetzung fehlt,⁸² ist eine Interpretation des Art. 53 EuGRC als Auslegungsregel nicht berechtigt. Es bleibt nur der politische Gehalt, die jeweils geltenden Grundrechtsstandards der mitgliedstaatlichen Verfassungen und völkerrechtlichen Vereinbarungen unangetastet lassen zu wollen. Eine Beeinflussung der Grundrechtsrechtsprechung des EuGH ist auf dieser Grundlage nicht zu erwarten.

c) Art. 52 Abs. 3 EuGRC – Verweis auf die Schrankenbestimmungen der EMRK

Nicht nur die mangelnde Konturierung grundrechtlicher Schutzbereiche wird dem EuGH vorgeworfen, sondern ebenso eine korrespondierende Undifferenziertheit auf der Ebene der Grundrechtsschranken.⁸³ Diese Kritik setzt sich an der Grundrechtcharta fort,⁸⁴ die keine grundrechtsspezifischen Schranken vorsieht, sondern stattdessen in Art. 52 Abs. 1 als generelle Schranken den Gesetzesvorbehalt und das Verhältnismäßigkeitsprinzip – incl. Wesensgehaltsgarantie – aufstellt. Allerdings steht neben dieser generellen Schrankenregelung noch Art. 52 Abs. 3 EuGRC,⁸⁵ der auf die EMRK verweist:

»Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. (...)«

Nach den Erklärungen des Präsidiums⁸⁶ ist dies als Verweisung auch auf die Schrankenbestimmungen der korrespondierenden Menschenrechte der EMRK zu verstehen. Die Erklärungen haben hierzu sogar die Grundrechte der Charta denen der EMRK synoptisch gegenübergestellt, so daß an dem entsprechenden Willen des Konvents, die Schrankendifferenzierungen der EMRK zu übernehmen, nicht ge-

81 H.-W. Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft (1992), S. 224 f.; A. v. Bogdandy, JZ 2001, 157, 164 f.

82 S. die ausführliche Darstellung des Entstehungsprozesses bei J. B. Liisberg, Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? (Fn. 38), S. 7 ff.

83 S.o. Fn. 36.

84 E. Pache, EuR 2001, 475, 487 f.; M. Kennntner, ZRP 2000, 423; dagegen A. v. Bogdandy, JZ 2001, 157, 168, der den Mangel an differenzierten Schranken als Fortschritt ansieht, da auch die qualifizierten Schranken des Grundgesetzes durch die Rechtsprechung überholt seien.

85 Auf den ebenfalls spezifizierenden Art. 52 Abs. 2 – s. den Hinweis hierauf z. B. bei P. J. Tettinger, NJW 2001, 1010, oder C. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1, 2 – wurde schon oben unter 3.c. eingegangen.

86 S. 74–76.

zweifelt werden kann. Angesichts der Praxis des EuGH besteht auch kein Grund zur Befürchtung, daß dieses Konzept in der Rechtsprechung – so sie zur Charta ergehen wird – nicht verwirklicht wird.⁸⁷ Kritik an der Charta kann sich deshalb nur darauf stützen, daß eine Einarbeitung der Schranken in den eigentlichen Text klarer gewesen wäre. Grund für die Verweisungskonstruktion war zwar gerade das Bemühen des Konvents, durch die Kürze der Artikel – keiner sollte länger als 3 Absätze sein – die Grundrechte besonders gut verständlich zu machen. Angesichts des Erklärungsbedarfs zu den qualifizierten Grundrechtsschranken scheint dies Konzept allerdings nicht aufgegangen zu sein.⁸⁸

d) Art. 52 Abs. 1 EuGRC – Generelle Schrankenregelung

Bleibt die Beurteilung der Schrankenregelung des Art. 52 Abs. 1 EuGRC selbst:

»Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muß gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.«

Da der Konvent sich auch hier an die Rechtsprechung des EuGH anlehnt,⁸⁹ ist es fraglich, ob eine Präzisierung der Rechtsprechung erreicht werden kann.

Zum einen geht es darum, ob Gemeinschaftsziele stets Grundrechtseingriffe rechtfertigen können, oder ob es weiterer Konkretisierungen bedarf. Die Formulierung der Charta, daß eine Grundrechtseinschränkung »den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen (...) entsprechen« müsse, steht in der Linie der Rechtsprechung. Sie ist deshalb wohl auch so gemeint, daß Gemeinschaftsziele, insbesondere gemeinsame Marktordnungen, aus sich heraus immer dem Gemeinwohl dienen oder, anders ausgedrückt, Ausformulierungen des Gemeinwohls sind. Im konkreten Beispiel des sogenannten Bananenstreits bedeutet dies, daß auch mit der Charta die Schaffung einer Bananenmarktordnung nicht auf ihre Gemeinnützigkeit hin hinterfragt werden kann.⁹⁰ Allerdings ist dieser Grundrechtsschranke auch der »Schutz der Rechte und Freiheiten anderer« an die Seite gestellt. Da so das Augenmerk auf die inhaltliche Begründung einer Grundrechtsschranke gelenkt wird, ist es immerhin möglich, daß der EuGH in seiner Rechtsprechung künftig ausführt, welcher materielle – den Grundrechten korrespondierende – Wert eine Beschränkung rechtfertigt, im Beispiel der Bananenmarktordnung darlegt, wodurch sie dem Gemeinwohl dient.

Zum anderen wird von der Charta erwartet, daß sie den als zu niedrig empfundenen Kontrollmaßstab des EuGH gegenüber Rechtsetzungsakten der Union anhebt. Die Kritik hat zwei voneinander zu trennende Stoßrichtungen. Einerseits wird der Verdacht geäußert, der EuGH sei gegenüber Unionsorganen zurückhaltender als gegenüber den Mitgliedstaaten.⁹¹ Andererseits läßt sich die Kritik auch dahin wenden, daß Rechtsetzungsakte an einem anderen Maßstab gemessen werden als exekutives

⁸⁷ Kritischer die Probleme dieser Verweisung aufzeigend C. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1, 2 f.; umfassend zum Verhältnis der Grundrechtecharta zur EMRK S. Alber/U. Widmaier, EuGRZ 2000, 497 und aus Sicht der EMRK H. C. Krüger/J. Polakiewicz, EuGRZ 2001, 92.

⁸⁸ Schäfer noch E. Pache, EuR 2001, 475, 488 f.

⁸⁹ Erläuterungen des Präsidiums S. 74.

⁹⁰ Vgl. aus der umfangreiche Kritik an den Bananenmarkturteilen nur die Nachweise oben Fn. 24.

⁹¹ S. o. Fn. 22.

Handeln.⁹² Die rechtspolitische Sorge, daß die Grundrechte bei der Art ihrer gerichtlichen Anwendung vor den Karren weitergehender Vergemeinschaftung gespannt werden, kann durch die Charta nicht ausgeräumt werden. Denn aus grundrechtsdogmatischer Sicht ist die gleiche Kontrollintensität unabhängig vom Rechtsträger (Union oder Mitgliedstaat) so selbstverständlich, daß sie gar nicht thematisiert werden kann. Hinzu kommt, daß auch die bestehenden Unterschiede in der bisherigen Rechtsprechung⁹³ nicht nur als Differenzierung zwischen Union und Mitgliedstaat gelesen werden dürfen. Grundrechtsdogmatisch plausibler ist die Unterscheidung zwischen Rechtsetzung und Exekutivakten. Der EuGH überprüft eingehend und revidiert auch – exekutives – Handeln der Kommission, das wegen der überwiegenden Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausführung des Gemeinschaftsrechts aber seltener ist.⁹⁴ Umgekehrt hat der EuGH bisher auch keine mitgliedstaatliche Rechtsetzung durch eine eigene *grundrechtliche* Abwägungsentscheidung ersetzt, sondern dies – in Vorlageverfahren konsequent – den Mitgliedstaaten überlassen.⁹⁵ Deshalb ist für die Charta dieser zweite, grundrechtsdogmatisch nicht hoheitsträgerabhängige Aspekt relevant. Kann die Charta dem EuGH eine höhere Kontrolldichte »gesetzgeberischer« Entscheidungen vorschreiben? Nach der Konzeption der Grundrechtecharta gelten die Grundrechte für alle Organe der Union gleichermaßen (Art. 51 Abs. 1 EuGRC). Ebenso ist gleichermaßen das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 52 Abs. 1 EuGRC) der Kontrollmaßstab für alle Unionsorgane. Damit ist jedoch noch nicht die Frage der Prüfungsintensität entschieden. Auch in der deutschen Grundrechtsdogmatik – die eine Überprüfung des Gesetzgebers anhand des Verhältnismäßigkeitsprinzips »erfunden« hat – gilt grundsätzlich für den Gesetzgeber ein weiterer Einschätzungsspielraum als für die Verwaltung.⁹⁶ Auch auf der Grundlage des Art. 52 Abs. 1 EuGRC kann der EuGH also weiterhin seine Kontrolle gegenüber Rechtssetzungsakten zurücknehmen. Eine Entschärfung des kompetenzrechtlichen »Verdachts«, daß Akte der Union und solche der Mitgliedstaaten mit unterschiedlichem Maß gemessen werden, muß der EuGH selbst mit entsprechend klaren Urteilen leisten.

e) Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Charta zwar umstrittene Fragen, wie die der Kontrolldichte des EuGH, nicht entschieden hat. Doch kann sie der Grundrechtsrechtsprechung des EuGH sowohl auf der Ebene der Schutzbereiche als auch auf der der Schranken schärfere Konturen geben. Damit könnte die Rechtsprechung vorhersehbarer werden und gegen sie vorgebrachte Befürchtungen entkräften.

92 Noch anders die Differenzierung von A. v. Bogdandy, JZ 2001, 1157, 166, der den unterschiedlichen Kontrollmaßstab aus dem Unterschied zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten herleitet und rechtfertigt; dagegen und deshalb für eine ebenso strenge Kontrolle der Unionsorgane an den Grundrechten wie der Mitgliedstaaten an den Grundfreiheiten U. Di Fabio, JZ 2000, 737, 740.

93 Deren Analyse in diesem Rahmen nicht geleistet werden kann, so daß ich mich im folgenden mit dem Verweis auf einige Beispiele begnüge.

94 Z. B. Rs. C-404/92 P – Aids-Text (Slg. 1994, I-4737); eingehende Prüfung auch bei Verb. Rs. 46/87 u. 227/88 – Hoechst (Slg. 1989, 2859), Rn. 36 und 42; (Teil-)Aufhebung der Kommissionsentscheidung in Rs. 155/79 – AM & S (Slg. 1982, 1575), Rn. 33–35, wenn auch mit aus Sicht eines effektiven Rechtsschutzes durchaus problematischen Erwägungen.

95 Rs. C-260/89 – ERT (Slg. 1991, I-2925), Rn. 44: Zunächst habe das nationale Gericht und dann ggf. der EuGH die Anwendung der Art. 66, 56 EGV unter Berücksichtigung der Grundrechte zu beurteilen; Rs. C-368/95 – Familiapress (Slg. 1997, I-3689), LS: Es sei Sache des nationalen Gerichts zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit zum Zweck der Erhaltung der Medienvielfalt erforderlich und angemessen sind.

96 Vgl. nur B. Pieroth/B. Schlink, Staatsrecht II – Die Grundrechte (17. Aufl. 2001) Rn. 282.

Die in diesem Beitrag aufgeworfene Frage, ob sich der grundrechtliche Diskurs in Europa aufgrund der Charta wandeln wird, muß differenziert beantwortet werden. Die stets mitschwingenden kompetenzrechtlichen Bedenken gegenüber einem europäischen, d. h. vom EuGH wahrgenommenen, Grundrechtsschutz konnte die Charta nicht beseitigen. Die Schaffung der Charta hat sogar das Wiederaufleben dieser Diskussion dadurch hervorgerufen, daß die bekannten Vorbehalte gegen die Rechtsprechung nun gegen die Charta gewendet wiederholt werden. Der Charta ist es dabei nicht gelungen, eigene Antworten auf die Kompetenzfragen zu geben. Dennoch besteht die Chance, daß sich auf der Grundlage der Charta die Rechtsprechung des EuGH und ebenso die Kritik an ihr präzisiert. So könnten die Kompetenzprobleme als solche diskutiert werden, ohne dabei die freiheitsschützende Idee der Grundrechte zu gefährden.