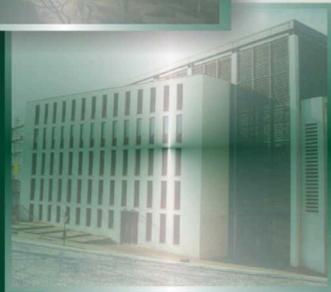




Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg



Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von:
Prof. Dr. Christian Tietje
Prof. Dr. Gerhard Kraft
Prof. Dr. Rolf Sethe

Ulrich Beyer/Carsten Oehme/
Friederike Karmrodt
Der Einfluss
der Europäischen Grundrechtecharta
auf die Verfahrensgarantien
im Unionsrecht

November 2004

Heft 34

Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht

Von

Ulrich Beyer, Carsten Oehme & Friederike Karmrodt

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Ulrich Beyer, LL.M.oec., ist Rechtsreferendar am Landgericht Wiesbaden.

Dipl.-Jur. Carsten Oehme, LL.M.oec., ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Prof. Dr. Reimund Schmidt-De Caluwe) an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Stud. jur. Friederike Karmrodt ist wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M.) an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christian Tietje/Gerhard Kraft/Rolf Sethe (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 34

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1612-1368

ISBN 3-86010-755-0

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter den Adressen:

www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de

www.telc.uni-halle.de

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06099 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung	5
B. Verfahrensgarantien	5
I. Inhalt der Verfahrensgarantien der EGC.....	5
II. Rechtslage bzgl. der einzelnen Verfahrensgarantien.....	6
1. Art. 41 EGC (Art. II-101 EVerfV) – Das Recht auf eine gute Verwaltung.....	6
2. Art. 47 Abs. 1 EGC (Art. II-107Abs. 1 EVerfV)– Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.....	8
3. Art. 47 Abs. 2 EGC (Art. II-107Abs. 2 EVerfV) – Das Recht auf ein faireres Verfahren	8
a) Der unabhängige Richter.....	8
b) Gebot der Waffengleichheit.....	9
c) Grundsatz der Öffentlichkeit.....	10
d) Angemessene Verfahrensdauer.....	11
4. Art. 48 ff. EGC (Art. II-108 ff. EVerfV).....	11
C. Folgen eines Verfahrensverstößes.....	12
D. Einbeziehung der Grundrechtscharta in die Verträge.....	12
I. Status der Charta zum heutigen Stand	13
1. Geschichtliche Entwicklung.....	13
2. Verfassungskonvent.....	13
3. Verbindlichkeit	14
II. Innerstaatliche Problematik.....	15
III. Auswirkungen einer unverbindlichen Charta auf die Rechtsprechung.....	16
1. Einführende Beispiele mit Bezug zur Charta aus der Rechtsprechung.....	16
a) Generalanwälte, EuGH und EuG	16
b) Nationale Gerichte.....	17
2. Verfahrensgarantien der Charta in der Rechtsprechung.....	18
a) Europäische Ebene.....	18
b) Nationale Gerichte.....	20
3. Schlussfolgerung.....	21
E. Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK.....	21
I. Bisheriger Zustand – Gutachten des EuGH 2/94	22
II. Aktuelle Beitrittsdiskussion	22
III. Auswirkungen eines Beitritts zur EMRK.....	24
1. Grundsatz der Eigenständigkeit und Stellung der Gerichtshöfe.....	24
2. Rangstellung der EMRK.....	25
F. Schlussfolgerungen.....	25
Schrifttum	27

A. Einleitung

Am 7. Dezember 2000 wurde in Nizza durch den von *Roman Herzog* geleiteten Grundrechtekonvent die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ (EGC) proklamiert, welche im Juli 2003 im Rahmen der Verhandlungen des Europäischen Konvents in den Entwurf einer europäischen Verfassung mit einbezogen wurde.¹ Sie enthält in Art. 41 EGC (Art. II-101 EVerfV) ein Recht auf gute Verwaltung und in den Art. 47 ff. EGC (Art. II-107 ff. EVerfV) Justizgrundrechte. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen dies auf die Verfahrensgarantien im Rahmen von Verwaltungsverfahren mit Beteiligung von Gemeinschaftsorganen hat.

B. Verfahrensgarantien

Um die Auswirkungen zu untersuchen, müssen zunächst der Inhalt der eben genannten Rechte in der EGC und die bisherige Rechtslage dargestellt werden.

I. Inhalt der Verfahrensgarantien der EGC

Im Zusammenhang mit dem Ablauf von Verwaltungsverfahren stehen den Beteiligten verschiedene Verfahrensgarantien dergestalt zu, dass sie sich auf deren Einhaltung vor Gericht berufen können. Diese Garantien fanden auch Eingang in die Rechtsprechung der europäischen Gerichte. Den hohen Rang dieser justiziellen Rechte hat der Grundrechtekonvent durch eine Aufnahme in die EGC unterstrichen.

Die Konventsmitglieder haben sich bei der Zusammenstellung der Verfahrensgarantien an den Art. 6 I EMRK (fares Verfahren) und Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) orientiert.² So finden sich in Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, in Art. 48 EGC (Art. II-108 EVerfV) die Unschuldsvermutung, in Art. 49 EGC (Art. II-109 EVerfV) die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit und schließlich im Art. 50 EGC (Art. II-110 EVerfV) das Verbot der Doppelbestrafung. Daneben wurde, wie oben schon erwähnt, der Art. 41 EGC (Art. II-101 EVerfV) mit dem Recht auf eine gute Verwaltung zu den Bürgerrechten hinzugefügt. Damit soll ein faires Verwaltungsverfahren garantiert werden.

¹ Vgl. Europäische Grundrechtecharta, erhältlich im Internet: <www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_de.pdf> (besucht am 23. September 2004); Entwurf des Vertrages über ein Verfassung für Europa erhältlich im Internet: <<http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/constit.html>> (besucht am 23. September 2004).

² Erläuterungen des Präsidiums, CHARTE 4473/00 CONVENT 49, EuGRZ 2000, 559 (567).

II. Rechtslage bzgl. der einzelnen Verfahrensgarantien

Im Folgenden wird der Umfang der in der EGC enthaltenen Verfahrensrechte anhand der Rechtsprechung der Gerichtshöfe der Europäischen Gemeinschaften und des EuGMR dargestellt.

1. Art. 41 EGC (Art. II-101 EVerfV) – Das Recht auf eine gute Verwaltung

Das in Art. 41 EGC (Art. II-101 EVerfV) festgelegte Recht auf eine gute Verwaltung umfasst zunächst in Abs. 1 das Recht auf eine unparteiische, gerechte und fristgerechte Behandlung durch die Verwaltungsorgane und in Abs. 2 das Anhörungsrecht, das Akteneinsichtsrecht und die Pflicht zur Begründung von Entscheidungen. Dieses Recht steht im Gegensatz zu den anderen Artikeln des V. Abschnitts der EGC, die Bürgerrechte sind, jeder Person zu. Verpflichtet werden sowohl die Gemeinschaft selbst, als auch die Organe und Einrichtungen der Union.³

Gemäß den Erläuterungen durch den Konvent stützt sich Art. 41 EGC (Art. II-101 EVerfV) auf das Bestehen der EU als Rechtsgemeinschaft, deren charakteristischen Merkmale sich durch die Rechtsprechung entwickelt haben, die insbesondere den Grundsatz einer ordnungsgemäßen Verwaltung festgeschrieben hat.⁴ Dazu gehören die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des Schutzes wohlerworbener Rechte, der Rechtssicherheit, des Schutzes des guten Glaubens, des rechtlichen Gehörs, des kontradiktorischen Charakters disziplinarischer Ermittlungsverfahren, „ne bis in idem“, der Gleichbehandlung, der Vertraulichkeit der Rechtsberatung, der durch den Vertrauensschutz begründeten Einschränkung von Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten, der Untersuchungsgrundsatz und das Recht auf Akteneinsicht.⁵ Diese Grundsätze lassen sich auch aus Art. 6 I EMRK herleiten.⁶

Nach den in Art. 41 II EGC (Art. II-101 II EVerfV) vorgenommenen Spezifikationen soll im Rahmen des fairen Verwaltungsverfahrens insbesondere das Recht auf Anhörung vor Erlass einer nachteiligen Maßnahme, das Recht auf Einsicht in die betreffenden Akten und darüber hinaus die schon im Primärrecht (Art. 253 EGV) vorgesehene Pflicht zur Begründung von Rechtsakten gesichert werden.

Das Anhörungsrecht wurde schon früh vom EuGH als fundamentaler Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt.⁷ In den Urteilen *Lisretal*, *Primex* und *Eyckeler & Malt* führte er zudem aus, dass dieses auch ohne ausdrückliche sekundärrecht-

³ *Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), EGC-Kommentar, Art. 41, Rn. 9.

⁴ So der EuGH, Rs. C-255/90, *P.Burban / Europäisches Parlament*, Slg. 1992, I-2253 Rn. 7 und das EuG, Rs. T-167/94, *Nöll / Rat und Kommission*, Slg. 1995, II-2589 Rn. 73 und EuG, Rs. T-231/97, *New Europe Consulting und Brown / Kommission*, Slg. 1999, II-2403 Rn. 39.

⁵ *Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), EGV-Kommentar, Art. 41 EGC Rn. 5.

⁶ *Ibid.*, Rn. 2.

⁷ EuGH, Rs. 85/76, *Hoffmann-La Roche / Kommission*, Slg. 1979, 461 Rn. 9.

liche Regelung (wie etwa in der alten VO [EWG] Nr. 17/62) gewährleistet sein muss.⁸

Des Weiteren wurde in die EGC ein Recht auf Akteneinsicht aufgenommen, welches ebenfalls schon durch das EuG insbesondere in den SODA-Fällen anerkannt worden ist.⁹ Dieses Recht basiert auf der Feststellung, dass man, um effektiv Stellung nehmen zu können, die zu seinen Lasten verwendeten Unterlagen kennen muss.

Daneben besteht aber auch das in Art. 255 EGV niedergelegte Gebot des Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, welches sich auch in Art. 42 EGC (Art. II-102 EVerfV) wieder findet. Es ist neben das Akteneinsichtsrecht als eigenständiges Verfahrensrecht getreten und enthält ein subjektives Informationsrecht der Unionsbürger und aller in der Gemeinschaft ansässigen natürlichen und juristischen Personen. Im Gegensatz zum Recht auf Dokumentenzugang bezieht sich das Recht auf Akteneinsicht nur auf Akten, die den Einsichtbegehrenden selbst betreffen.¹⁰ Es wird durch das Gebot der Vertraulichkeit und der Wahrung von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen begrenzt.

Schließlich ist die Kommission nach Art 41 II EGC (Art. II-101 II EVerfV) verpflichtet, ihre Einzelfallentscheidungen zu begründen. Dadurch soll der Betroffene ausreichend unterrichtet werden, damit er erkennen kann, ob die Entscheidung begründet oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der ihre Anfechtung erlaubt. Den Gemeinschaftsrichtern wird damit die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung ermöglicht. Aus dieser ratio folgt, dass der Umfang der Begründungspflicht von der Art des Rechtsakts und den Umständen abhängig ist, unter denen er erlassen wurde.¹¹ Dabei müssen die Beschwerdepunkte so klar abgefasst sein, dass die Betroffenen tatsächlich erkennen können, welches Verhalten ihnen die Kommission zur Last legt. Nur unter dieser Voraussetzung kann die Mitteilung der Beschwerdepunkte den ihr durch die Gemeinschaftsverordnungen zugewiesenen Zweck erfüllen. Dieser besteht darin, den Unternehmen und Unternehmensvereinigungen alle erforderlichen Angaben zur Verfügung zu stellen, damit sie sich sachgerecht verteidigen können, bevor die Kommission eine endgültige Entscheidung erlässt. Dieses Erfordernis ist nach ständiger Rechtsprechung erfüllt, wenn die Entscheidung den Betroffenen keine anderen Zuwiderhandlungen zur Last legt, als die in der Mitteilung der Beschwerdepunkte genannten und nur Tatsachen berücksichtigt, zu denen die Betroffenen sich äußern konnten.¹²

Als Leitfaden für eine gute Verwaltung kann schließlich der am 6. September 2001 vom Europäischen Parlament in einer Entschließung angenommene Kodex für

⁸ EuGH, Rs. C-32/95, *Kommission / Lisretal*, Slg. 1996, I-5373 Rn. 21; EuG, Rs. T-42/96, *Eyckeler & Malt / Kommission*, Slg. 1998, II-401 Rn. 76; EuG, Rs. T-50/96, *Primex / Kommission*, Slg. 1998, II-3773 Rn. 59.

⁹ EuG, Rs. T-36/91, *ICI / Kommission*, Slg. 1995, II-1847 Rn. 69.

¹⁰ *Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), EGC-Kommentar, Art. 41, Rn. 13.

¹¹ Vgl. insbesondere EuG, Rs. T-49/95, *Van Meegen Sports*, Slg. 1996, II-1799 Rn. 51.

¹² EuG, Rs. T-213/00, *CMA CGM u.a. / Kommission.*, Slg. 2003, II-913 Rn. 109.

eine gute Verwaltungspraxis angesehen werden, den der Europäische Bürgerbeauftragte erarbeitet hat.¹³

2. *Art. 47 Abs. 1 EGC (Art. II-107 Abs. 1 EVerfV) – Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf*

Das in Art. 47 I EGC (Art. II-107 I EVerfV) niedergelegte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf stützt sich mit seinem Wortlaut auf Art. 13 EMRK. Jedoch wird im Gemeinschaftsrecht ein umfassenderer Schutz gewährt, da ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht garantiert wird, wohingegen Art. 13 EMRK die Entscheidung einer Behörde oder Kommission genügen lässt.¹⁴ Der EuGH hat es schon in den Entscheidungen *Johnston*, *Heylens* und *Borelli*¹⁵ als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt. Dieser Grundsatz soll zudem auch für die Mitgliedstaaten gelten, wenn sie Gemeinschaftsrecht anwenden.¹⁶

3. *Art. 47 Abs. 2 EGC (Art. II-107 Abs. 2 EVerfV) – Das Recht auf ein faires Verfahren*

Schließlich ist der Inhalt der in Art. 47 II EGC (Art. II-107 II EVerfV) enthaltenen Rechte darzustellen. Diese betreffen den Ablauf der Gerichtsverfahren. Neben dem Recht auf einen unabhängigen, unparteiischen und gesetzlichen Richter sind auch Rechte auf ein faires Verfahren, welches öffentlich und in angemessener Frist durchgeführt werden muss, und auf Rechtsbeistand umfasst.

a) *Der unabhängige Richter*

Zum Recht auf ein faires Verfahren gehört zunächst das dem Gerichtsbegriff innewohnende Wesensmerkmal des unabhängigen und unparteiischen Richters. Dabei bezieht sich die Unabhängigkeit sowohl auf die organisatorische bzw. sachliche Unabhängigkeit der Gerichte als auch auf die persönliche Unabhängigkeit der Richter. Organisatorisch unabhängig heißt, dass das Gericht von den Parteien und der Verwaltung unabhängig ist und persönlich bedeutet, dass der Richter von der Verwaltung unabhängig ist. Letzteres ist wiederum eng mit dem Begriff unparteiisch verbunden. Zudem bedeutet dies, dass Ausnahmegerichte verboten sind.

¹³ Europäischer Bürgerbeauftragter, Der Europäische Kodex für eine gute Verwaltungspraxis, Veröffentlichung als Broschüre des Amts für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union erhältlich im Internet: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/de/code_de.pdf> (besucht am 23. September 2004).

¹⁴ Meyer-Ladewig, Hk-EMRK, Art. 13 Rn. 15.

¹⁵ EuGH, Rs. 222/84, *Johnston / Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Slg. 1986, 1651 Rn. 18; EuGH, Rs. 222/86, *Unectef / Heylens*, Slg. 1987, 4097 Rn. 14; EuGH, Rs. C-97/91, *Oleificio Borelli / Kommission*, Slg. 1992, I-6313 Rn. 8.

¹⁶ EuGH, Rs. 222/84, *Johnston / Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Slg. 1986, 1651 Rn. 19.

Dem Recht auf einen unabhängigen Richter wohnt auch das grundlegende Recht auf Zugang zu einem Gericht inne. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EuGMR) wendet dieses Recht auf ein Gerichtsverfahren aus Art. 6 I EMRK nur bei Verwaltungsstreitigkeiten im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen an.¹⁷ Im Gegensatz dazu gebraucht der EuGH dieses Recht extensiver. Es soll, da die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft ist, wie er in der Rechtssache *Les Verts* feststellte, auch bei anderen Streitigkeiten anwendbar sein.¹⁸

Dabei ist zu beachten, dass der EuGMR zu einem sehr weiten Verständnis der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen tendiert und daher trotzdem zahlreiche Verwaltungsstreitverfahren an Art. 6 I EMRK misst, insbesondere solche eindeutig vermögensrechtlicher Natur.¹⁹ Er macht den Anspruch auf Zugang zum Gericht davon abhängig, ob die Streitentscheidung unmittelbare Auswirkungen auf ein privates Recht hat.²⁰ Nach dem Wortlaut des Art. 6 I EMRK ist ein materieller, auf die wahrgenommene Rechtsprechungsfunktion abstellender Gerichts begriff maßgebend.²¹ Daher umfasst die Rechtsweggarantie auch das Vorhandensein einer zuständigen Gerichtsinstanz und die tatsächliche Zugangsmöglichkeit.²²

Wesentliches Element ist des Weiteren die Achtung der Verteidigungsrechte und das Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen.²³ Dieses Recht auf Schutz vor Selbstbelastung wird vom EuGH und dem EuGMR unterschiedlich angewandt. So hat der EuGH im *Orkem*-Urteil eine Anwendbarkeit dieses Rechtes auf juristische Personen und auf wettbewerbsrechtliche Ermittlungsverfahren abgelehnt und somit die Vereinbarkeit der gemeinschaftsrechtlichen Auskunftspflichten im Bereich der alten VO (EWG) Nr. 17/62 mit allen Grundsätzen eines fairen Verfahrens angenommen.²⁴ Dagegen wendet der EuGMR das Recht auf Schutz vor Selbstbelastung auch in Verfahren an, die dem kartellrechtlichen Ermittlungsverfahren weitgehend entsprechen.²⁵

b) Gebot der Waffengleichheit

Aus dem Grundsatz des fairen Verfahrens folgt außerdem das Gebot der Waffengleichheit. Es gebietet, dass den Verfahrensbeteiligten die ausreichende, angemessene und gleiche Gelegenheit zur Stellungnahme zu allen entscheidungsrelevanten rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten des Verfahrens einschließlich der Möglichkeit zur Beantwortung des Vortrags der Gegenseite gewährleistet sein muss. Keiner der Verfahrensbeteiligten darf gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten

¹⁷ *Frowein/Peukert*, EMRKJ.Kommentar, Art. 6 Rn. 55.

¹⁸ EuGH, Rs. 194/83, *Les Verts / Europäisches Parlament*, Slg. 1986, 1339 Rn. 23.

¹⁹ *Grabenwarter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 6 Rn. 32.

²⁰ EuGMR, *Gast und Popp gegen Deutschland* vom 25. Februar 2000, Rs. 29357/95, Rn. 64, erhältlich im Internet: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc2/HEJUD/200204/gast%20and%20popp.batj.doc>> (besucht am 30. Juli 2004).

²¹ *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24 Rn. 19.

²² *Eser*, in: Meyer (Hrsg.), EGC-Kommentar, Art. 47, Rn. 28.

²³ *Meyer-Ladewig*, Hk-EMRK, Art. 6 Rn. 29.

²⁴ EuGH, Rs. 374/87, *Orkem / Kommission*, Slg. 1989, 3283 Rn. 32.

²⁵ EuGMR, *Funke gegen Frankreich* vom 25. Februar 1993, Rs. A 256-A, Rn. 44, erhältlich im Internet: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/394.txt>> (besucht am 30. Juli 2004).

durch die Art der gerichtlichen Verhandlungsführung benachteiligt werden. Zusätzlich muss auch die Beweisaufnahme kontradiktorisch ausgestaltet sein, die Verfahrensbeteiligten müssen Beweisanträge stellen, an Zeugenbefragungen teilnehmen und jedenfalls grundsätzlich selbst oder durch ihre Prozessvertreter Fragen an alle Zeugen richten können.²⁶

In diesem Zusammenhang hatte der EuGH darüber zu entscheiden, ob eine Verletzung darin liegt, dass die Parteien eines Rechtsstreits grundsätzlich nicht die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Schlussanträgen des Generalanwalts besitzen.²⁷ Dabei hat der EuGH nicht auf die Nähe des Generalanwalts zum Gerichtshof abgestellt und allein wegen dieser Nähe ein Recht auf Stellungnahme abgelehnt. Vielmehr hat er im *Emesa-Beschluss* – unter grundsätzlicher Anerkennung der Geltung des Grundsatzes der Waffengleichheit der Verfahrensbeteiligten auch für das Verfahren vor dem Gerichtshof – wegen der in Art. 61 seiner Verfahrensordnung vorgesehenen Möglichkeit, erforderlichenfalls die mündliche Verhandlung nach Verlesung der Schlussanträge des Generalanwalts wieder zu eröffnen, eine Verletzung des Grundrechts auf ein faires gerichtliches Verfahren abgelehnt.²⁸

Zur Frage der Waffengleichheit hat der EuGMR in der Rechtssache *De Geouffre de la Pradelle*²⁹ ausgeführt, dass der Beschwerdeführer einen Anspruch auf ein kohärentes Rechtsschutzsystem hat, das einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Verwaltung und denen des betroffenen Bürgers verwirklichen muss. Dieses Gebot der Waffengleichheit soll aber keine eigenständigen Inhalte im Sinne von autonomen Verfahrensmaximen entfalten, sondern nur im Hinblick auf die Gewährung von Prozesskostenhilfe selbstständige Wirkung entfalten.³⁰ Der EuGMR hat jedoch in einigen Verwaltungsverfahren die Verfahrensgrundsätze der EMRK für anwendbar erklärt, weswegen man davon sprechen kann, dass auch diese den Grundsatz der Verfahrensfairness im Verwaltungsprozess geprägt haben.³¹

c) Grundsatz der Öffentlichkeit

Darüber hinaus enthält Art. 47 II EGC (Art. II-107 II EVerfV) das Gebot der Öffentlichkeit und Mündlichkeit der gerichtlichen Verhandlung sowie der Öffentlichkeit der Urteilsverkündung. Nach Art. 6 I EMRK hat jedermann einen Anspruch darauf, dass seine Sache öffentlich gehört wird. Dieser Grundsatz findet sich auch in den Satzungen von EuG und EuGH und lässt sich als Verbot jeglicher Art von Geheimjustiz begreifen. Maßgebliches Anliegen ist es, eine permanente Kontrolle der

²⁶ Grabenwarter, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 6 Rn. 40.

²⁷ EuGH, Rs. C-17/98, *Emesa Sugar / Aruba*, Slg. 2000, I-665 Rn. 18.

²⁸ EuGH, Rs. C-17/98, *Emesa Sugar / Aruba*, Slg. 2000, I-665 Rn. 18.

²⁹ EuGMR, *De Gouffre de la Pradelle gegen Frankreich* vom 16. Dezember 1992, Rs. A253-B, Rn. 35, erhältlich im Internet: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/363.txt>> (besucht am 30. Juli 2004).

³⁰ EuGMR, *Airey gegen Irland* vom 9. Oktober 1979, Rs. A32, Rn. 24, erhältlich im Internet: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/5.txt>> (besucht am 30. Juli 2004).

³¹ So *Pache*, EuGRZ 2000, 601.

Gerichte und des Richters durch die Allgemeinheit zu sichern, sowie die Objektivität der Rechtsprechung zu verstärken und die Unabhängigkeit der Richter zu sichern.³²

d) *Angemessene Verfahrensdauer*

Schließlich ergibt sich aus Art 47 II EGC (Art. II-107 II EVerfV) das Recht, dass innerhalb einer angemessenen Frist verhandelt wird. Dieses Gebot gehört zu den verfassungsrechtlichen Standards verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes, damit die Rechtsschutzgewähr im Falle einer überlangen Verfahrensdauer nicht in die Leere läuft. Es stellt nach der Rechtsprechung des EuG einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar, der aus dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung folgt.³³

In der Entscheidung *Baustahlgewerbe*, bei der es um die Verfahrensdauer vor dem EuG ging, hat der EuGH explizit einen Anspruch auf eine gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist anerkannt und ist zudem auf die Frage der praktischen Durchsetzung dieses Rechts eingegangen.³⁴ Ausdrücklich heißt es, dass aus den Grundrechten der EMRK der allgemeine gemeinschaftliche Rechtsgrundsatz folgt, dass jedermann Anspruch auf einen fairen Prozess, insbesondere auf einen Prozess innerhalb einer angemessenen Frist hat.³⁵ Der EuGH nimmt somit explizit Bezug auf die EMRK. Das prozessuale Grundrecht soll natürlichen Personen, aber auch juristischen Personen des Privatrechts zukommen.

Im Hinblick auf die Angemessenheit der Frist übernimmt der EuGH vollinhaltlich die Position des EuGMR und unternimmt eine Abwägung im Einzelfall, die sich an den Interessen der Betroffenen, an der Komplexität der Rechtssache sowie nach dem Verhalten des Klägers und der zuständigen Behörden zu orientieren hat.³⁶ Jedoch kann eine längere Verfahrensdauer durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt werden. Insgesamt orientiert sich die Rechtsprechung des EuGH bezüglich des Grundsatzes des fairen Verfahrens an Art. 6 I EMRK, indem sie sich ausdrücklich darauf bezieht und die vom EuGMR entwickelten Inhalte weitgehend übernimmt.³⁷

4. *Art. 48 ff. EGC (Art. II-108 ff. EVerfV)*

Die weiteren Verfahrensgrundrechte betreffen klassische Grundsätze des Strafverfahrens. Art. 48 EGC (Art. II-108 EVerfV) ähnelt in seinem Wortlaut Art. 6 II und III EMRK und soll entsprechend dem Art. 52 EGC (Art. II-112 EVerfV) dieselbe Bedeutung und Tragweite haben. Art. 49 EGC (Art. II-109 EVerfV) enthält den klassischen Grundsatz des Rückwirkungsverbotes. Das Verbot der Doppelbestrafung, welches sich aus Art. 50 EGC (Art. II-110 EVerfV) ergibt, wird seit der *Gutmann-*

³² *Eser*, in: Meyer (Hrsg.), EGC-Kommentar, Art. 47, Rn. 36.

³³ Vgl. EuG, Rs. T-213/95 und T-18/96, *SCK und FNK / Kommission*, Slg. 1997, II-1739 Rn. 56, und EuG, Rs. T-127/98, *UPS Europe / Kommission*, Slg. 1999, II-2633 Rn. 37.

³⁴ EuGH, Rs. C-185/95, *Baustahlgewerbe GmbH / Kommission*, Slg. 1998, I-8417 Rn. 26 ff.

³⁵ *Ibid.*, Rn. 21.

³⁶ EuG, T-213/00, *CMA CGM u.a. / Kommission*, Slg. 2003, II-913 Rn. 318.

³⁷ EuGH, Rs. C-7/98, *Krombach*, Slg. 2000, I-1935 Rn. 25 ff.

Entscheidung³⁸ im Gemeinschaftsrecht angewandt.³⁹ Die Regel bezieht sich auf gleichartige Sanktionen, insbesondere vom Strafgericht verhängte Strafen, findet aber auch zwischen den Gerichtsbarkeiten mehrerer Mitgliedstaaten Anwendung.

C. Folgen eines Verfahrensverstößes

Weiterhin ist zu untersuchen, welche Folgen ein Verstoß gegen die eben aufgezählten Verfahrensgarantien hat. Wenn eines der Verfahrensgrundrechte missachtet worden ist, kann die in dem betreffenden Verfahren ergangene Entscheidung gemäß Art. 230 II 2. Alt EGV wegen Verstoßes gegen eine wesentliche Formvorschrift durch die Gemeinschaftsgerichte für nichtig erklärt werden. Es muss somit Nichtigkeitsklage beim EuG gemäß Art. 225, 230 EGV erhoben werden, wobei diese Klage durch einen Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften, wie die Verfahrensgarantien, begründet werden muss. Jedoch gelten nur solche Fehler, die im konkreten Fall Auswirkungen haben konnten, als Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift. Dies bedeutet zugleich, dass die Auswirkung des Verstoßes auf den Inhalt der Entscheidung maßgeblich für den Erfolg der Klage ist. Problematisch ist diese Lösung aber bei Verstößen gegen das Gebot der angemessenen Verfahrensdauer. Wenn die Überschreitung der angemessenen Frist unverhältnismäßig groß ist, könnte man einen Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift annehmen, doch kürzere Überschreitungen haben für gewöhnlich noch keine Auswirkungen auf den konkreten Fall. Möglicherweise könnte daher die Rechtsfolge eines Verstoßes in der Gewährung eines Entschädigungsanspruchs liegen. Daneben wäre es möglich, dem Kläger bereits im Vorfeld, bei drohenden Verfahrensverzögerungen, einen entsprechenden Rechtsbehelf an die Hand zu geben, etwa eine Untätigkeitsbeschwerde zum Rechtsmittelgericht. Der EuGH hat in der Entscheidung *Baustahlgewerbe* dazu ausgeführt, dass gegen einen Verfahrensfehler ein unmittelbarer und effektiver Rechtsschutz gegeben sein muss, der auch einen finanziellen Ausgleich ermögliche.⁴⁰ Auf dieser Grundlage hebt der EuGH in seinen Urteilen Entscheidungen auf und legt Bußgeldhöhen neu fest. Er gewährt somit eine Art Entschädigung und rechnet diese auf die Geldbuße an. Der EuGMR beschränkt sich in Fällen überlanger Verfahrensdauer demgegenüber darauf, eine Entschädigung in Geld zuzusprechen, Art. 41 EMRK.

D. Einbeziehung der Grundrechtscharta in die Verträge

Um die zukünftigen Auswirkungen der Charta auf die Verfahrensgarantien beurteilen zu können, ist es zunächst von entscheidender Bedeutung, welcher rechtliche Status ihr eingeräumt werden soll.

³⁸ EuGH, Rs. 18/65, *Gutmann / Kommission*, Slg. 1966, 178.

³⁹ Siehe auch das EuG, Rs. T-305/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV u.a. / Kommission*, Slg. 1999, II-935 Rn. 94.

⁴⁰ EuGH, Rs. C-185/95, *Baustahlgewerbe GmbH / Kommission*, Slg. 1998, I-8417 Rn. 48.

I. Status der Charta zum heutigen Stand

1. *Geschichtliche Entwicklung*

Während eine Einbeziehung der Charta in die Verträge im Rahmen des Gipfels von Nizza am Widerstand Großbritanniens, Irlands und der skandinavischen Länder scheiterte, bestand im Jahr 2003 weitgehend Einigkeit darüber, dass an einer solchen rechtlichen Verbindlichmachung kein Weg mehr vorbeiführt.

Gab es im Jahr 2001 noch Bedenken gegen die Charta als „Embryo-Verfassung“ und ersten Schritt zur Entstehung eines „Supernationalstaats“⁴¹, so haben sich diese bis heute relativiert. Sie sind dem Verständnis gewichen, dass die europäische Union des 21. Jahrhunderts einer verfassungsmäßigen Ordnung bedarf, um ihre Handlungsfähigkeit auch in Zukunft sicherstellen zu können.⁴² Die durch die Rechtsfortbildung geschaffenen Grundrechte sind nämlich über die Rechtsprechung des EuGH so weitläufig verteilt, dass schon heute Experten benötigt werden um alle einschlägigen Urteile und Beschlüsse herauszufinden.⁴³ Dieses Manko führt aber gerade zur Unsicherheit der Unionsbürger, da es für sie völlig unmöglich ist, im Moment der Handlung zu wissen, ob sie sich im Rahmen eines Grundrechts bewegen oder nicht. Ein Europa mit 25 Mitgliedstaaten kann jedoch nur funktionieren, wenn den darin lebenden, das Gebilde Europa mitgestaltenden Menschen ihre Rechte und Pflichten bekannt sind. Inhalt des Verfassungsentwurfes des Jahres 2003 musste daher auch ein verbindlicher Grundrechtskatalog sein, um jedem die Werte der Gemeinschaft vor Augen führen zu können.

2. *Verfassungskonvent*

Dies erkennend, wurde dem Verfassungskonvent vom Europäischen Rat in Nizza der Auftrag erteilt, den Status der Grundrechtscharta zu regeln.⁴⁴ Er sprach sich, wie erwartet, für eine Einbeziehung in den, von ihm ausgearbeiteten Entwurf eines Verfassungsvertrages aus, welcher die bisherigen Verträge vereinheitlichte und fortentwickelte.

Umstritten war dabei anfangs nur, auf welchem Wege dies geschehen soll. Nach einem Vorschlag, sollte dies durch eine Direktaufnahme in den Verfassungsvertrag, nach einem anderen durch eine Ergänzung des Art. 6 Abs. 2 EUV mit einer Bezugnahme auf die Charta erfolgen.⁴⁵ Durchgesetzt hat sich die erste Variante, so dass die Charta grundsätzlich unverändert als Teil II der Verfassung übernommen wurde, Art. I-9 Abs. 1 EVerfV. Dies ist insofern zu begrüßen, als damit dem Gewicht der Grundrechtscharta in einem zukünftigen Europa ausreichend Rechnung getragen wird.

Der Vorteil der Verweislösung wäre zwar gewesen, dass sich der eigentliche Vertragstext nicht um die über 50 Artikel der EGC verlängert hätte und insofern mehr

⁴¹ *Alber/Widmaier*, EuGRZ 2000, 497 (501).

⁴² *Oppermann*, DVBl 2003, 1165.

⁴³ *Zuleeg*, EuGRZ 2000, 511 (514).

⁴⁴ *Rengeling*, DVBl 2004, 453.

⁴⁵ *Pietsch*, ZRP 2003, 1 (2); *Weber*, DVBl 2003, 220.

Übersichtlichkeit gewährleistet gewesen wäre.⁴⁶ Eine Lösung, die den Grundrechten nur einen von mehreren hundert Artikeln des Kernvertrages zubilligt, würde dem Wandel der Union von einer Wirtschafts- in eine Wertegemeinschaft allerdings nicht gerecht werden. Die mit der Charta und dem Verfassungsvertrag verbundenen Integrationshoffnungen könnten kaum zur Erfüllung kommen, wenn gerade das Verhältnis der Bürger zur Union in den Anhang verwiesen würde.⁴⁷

Diesen Grundgedanken durch eine angemessene Platzierung zu unterstreichen, wäre die Aufgabe des Verfassungskonvents gewesen. Dem wurde er leider nicht vollumfänglich gerecht, da er die Charta in Teil II und nicht an den Anfang stellt. Darüber hinaus wären zahlreiche Wiederholungen und Ungereimtheiten zu vermeiden gewesen, wenn der Text der Charta an erster Stelle im Bewusstsein der Öffentlichkeit, der Konventsmitglieder und vor allem des Präsidiums gestanden hätte.⁴⁸ Die Charta zum Teil I der Verfassung zu machen war jedoch aus politischen Gründen nicht möglich. Die gefundene Lösung beruht vielmehr auf einem Kompromiss zwischen der britischen Forderung, die Charta außerhalb der Verfassung in einem rechtsverbindlichen Protokoll zu verankern und anderen Auffassungen, welche die Charta als "Heiligtum" der gesamten Verfassung sahen und deshalb an den Anfang stellen wollten.⁴⁹

3. Verbindlichkeit

Die europäische Grundrechtscharta hat bis zum heutigen Tag keinen rechtlich verbindlichen Status erhalten, sondern befindet sich vielmehr noch auf dem Stand des 7. Dezember 2000, als sie vom Europäischen Rat in Nizza feierlich proklamiert wurde. Auch die Einarbeitung in den europäischen Verfassungsentwurf konnte daran bisher nichts ändern, da diese zwar vom Europäischen Rat beschlossen, aber von den Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert wurde.

Die Bedeutung der Charta darf aber trotz ihrer bis heute fehlenden Verbindlichkeit nicht unterschätzt werden.⁵⁰ So wird bereits von den Generalanwälten in ihren Stellungnahmen zu Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof auf sie Bezug genommen, um ein mit den bisherigen grundrechtlichen Rechtserkenntnisquellen gefundenes Ergebnis zu bestätigen.⁵¹ Darüber hinaus wurde sie auch schon vom EuG zur Bestätigung der aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gefundenen Gemeinschaftsgrundrechte herangezogen.⁵² Schließlich hat selbst der EuGMR schon mit den Artikeln der Grundrechtscharta argumentiert, um die über fünfzig Jahre alten Artikel der EMRK in einem modernen Licht auslegen zu können.⁵³

⁴⁶ Weber, DVBl 2003, 220 (222).

⁴⁷ Pietsch, ZRP 2003, 1 (3).

⁴⁸ Meyer/Hölscheidt, EuZW 2003, 613 (619).

⁴⁹ Oppermann, DVBl 2003, 1235 (1242).

⁵⁰ Walter, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 1 (13).

⁵¹ *Ibid.*, 13.

⁵² EuG, Rs. T-54/69, *max. mobil Telekommunikation Service GmbH / Kommission*, Slg. 2002, II-313 Rn. 48.

⁵³ EuGMR, *Christine Goodwin gegen Vereinigtes Königreich*, vom 11. Juli 2002, Reports of Judgments and Decisions, 2002-VI, 1 Rn. 100.

II. Innerstaatliche Problematik

Problematisch an dem vorliegenden Entwurf ist aber die Frage, ob der Europäischen Union nach innerstaatlichem deutschem Recht überhaupt die Kompetenz zum Erlass einer gesamteuropäischen Verfassung mit einer darin einbezogenen Grundrechtscharta zusteht. Dagegen spricht, dass eine Kompetenzübertragung an die Europäische Union nur innerhalb der Grenzen der Art. 23 und 79 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich zulässig ist. Das bedeutet, dass dieser eine allgemeine Verfassungsautonomie nach deutschem Verfassungsrecht nicht eingeräumt werden kann.⁵⁴ Die Ausübung öffentlicher Gewalt muss demokratisch legitimiert sein. Gerade dies ist aber in Bezug auf das bestehende europäische Demokratiedefizit fraglich. Als Folge dessen darf die neue Verfassung auf europäischer Ebene nicht zu einer Kompetenzerweiterung benutzt werden. So hat schon das BVerfG im „Maastricht Urteil“ ausgeführt, dass ein Übergewicht von Gestaltungsbefugnissen der Europäischen Union nicht zu einer nachhaltigen Schwächung der demokratischen Selbstbestimmung auf staatlicher Ebene führen darf.⁵⁵ Ein europäischer Bundesstaat, in dem Deutschland nur noch einem Bundesland vergleichbare Kompetenzen wahrnehmen kann, ist mit der deutschen Verfassung eben gerade nicht vereinbar.⁵⁶

Diesen Befürchtungen trug der Konvent allerdings ausreichend Rechnung. Zum einen wurde das Demokratieprinzip durch Art. I-33 EVerfV gestärkt, nachdem nunmehr europäische Gesetze und Rahmengesetze vom Europäischen Parlament und Ministerrat gemeinsam erlassen werden. Dies führt dazu, dass sich das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehrt, nach dem die Alleinentscheidung des Rates die Regel, die Mitentscheidung des Parlaments die ausdrückliche Ausnahme war.⁵⁷ Die Mitentscheidung des Parlaments wird nun die Regel, die Alleinentscheidung des Rates die Ausnahme.⁵⁸ Europäische Entscheidungen können sich dadurch endlich auf eine größere demokratische Grundlage stützen.

Zum anderen wurde mit Art. I-9 EVerfV einer befürchteten ausufernden Kompetenzerweiterung der Gemeinschaften durch eine erstmalige ausdrückliche Erwähnung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung⁵⁹ und durch die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips entgegengewirkt. Letzteres erfolgte dadurch, dass nun auch den nationalen Parlamenten bei der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eine Rolle zukommt.⁶⁰ So werden diese von der Kommission mit einer gesonderten eingehenden Begründung über die Gesetzesvorschläge unterrichtet, zu denen sie unter Subsidiaritätsgesichtspunkten binnen sechs Wochen Stellung nehmen können. Kommt ein Drittel der Parlamente zu der Auffassung, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt sei, so muss die Kommission den Vorschlag erneut prüfen. Durch dieses Frühwarnsystem wird der nationale Einfluss auf die Unionsgesetzgebung gestärkt, ohne diese zeitlich zu

⁵⁴ *Stüer/von Arnim*, DVBl 2003, 245 (247).

⁵⁵ BVerfGE 89, 155 (186).

⁵⁶ *Stüer/von Arnim*, DVBl 2003, 245 (247).

⁵⁷ *Hänsch*, ZEus 2004, 1 (7).

⁵⁸ *Ibid.*, 7.

⁵⁹ *Meyer/Hölscheidt*, EuZW 2003, 613 (614).

⁶⁰ *Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas, 131.

blockieren.⁶¹ Darüber hinaus kann nun ein Mitgliedstaat im Namen seines Parlamentes einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip im Wege der Nichtigkeitsklage gegen den Gesetzgebungsakt geltend machen.⁶²

III. Auswirkungen einer unverbindlichen Charta auf die Rechtsprechung

Obwohl eine rechtlich unverbindliche Charta in Nizza proklamiert wurde, erklärten die Vertreter von Kommission und Europäischem Parlament, dass ihre Organe die Charta im Wege einer Selbstbindung künftig zu beachten gedenken.⁶³ Im Bereich der Rechtsprechung des EuGH und des EuG ist eine Selbstbindung nicht möglich. Dies würde wegen der Wirkung ihrer Urteile (zumindest mittelbar und faktisch) zu einer Bindung Dritter, also auch der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten führen.⁶⁴ Dennoch haben die Generalanwälte des EuGH und das EuG auf die Grundrechte der Charta Bezug genommen und auch innerstaatliche Gerichte berufen sich auf sie. Im Folgenden werden einige einführende Beispiele aus der Rechtsprechung und vor allem hinsichtlich der Erwähnung von Verfahrensgarantien aus der Charta vorgestellt.

1. Einführende Beispiele mit Bezug zur Charta aus der Rechtsprechung

Schon während der Entwurfsarbeiten wurde immer wieder betont, dass auch eine unverbindliche Charta vom EuGH herangezogen werden könnte, um von Fall zu Fall eine bestimmte Auslegung der Gemeinschaftsgrundrechte nach Art. 6 Abs. 2 EUV zu bestätigen und zu konkretisieren.

a) Generalanwälte, EuGH und EuG

Die Generalanwälte haben sich schon früh auf die Charta zur Inspiration eines Mindeststandards des europäischen Grundrechtsschutzes bezogen.⁶⁵ Im Jahr 2001 fand die Charta siebzehn Mal Eingang in die Schlussanträge, in den meisten Fällen mit dem Zweck, die Existenz eines bestimmten Grundrechts zu bestätigen.⁶⁶ Im Ver-

⁶¹ Oppermann, DVBl 2003, 1165 (1171).

⁶² Epping, JZ 2003, 821 (827).

⁶³ Alber, EuGRZ 2001, 349, (350).

⁶⁴ *Ibid.*, 351.

⁶⁵ Ress, in: Duschanek/Griller (Hrsg.), Grundrechte für Europa, 183.

⁶⁶ Zuerst bei GA Alber, Rs. C-340/99, *TNT Traco SpA*, Slg. 2001, I-4109; weiter bei GA Tizzano, Rs. C-173/99, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographie and Theatre Union (BECTU)*, Slg. 2001, I-4881; GA Mischo, verb. Rs. C-122/99P u. C-125/99P, *D und Königreich Schweden gegen Rat der Europäischen Union*, Slg. 2001, I-4319; GA Jacobs, Rs. C-270/99 P, *Z gegen Europäisches Parlament*, Slg. 2001, II-2401; GA Stix-Hackl, Rs. C-49/00, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik*, Slg. 2001, I-8575; GA Jacobs, Rs. C-377/98, *Königreich der Niederlande gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Slg. 2001, I-7079; GA Geelhoed, Rs. C-413/99, *Baumbast und R gegen Secretary for the Home Department*, Slg. 2002, I-7091; GA Léger, Rs. C-353/99P, *Heidi Hautala*, Slg. 2001, I-9565; GA Léger, Rs. C-309/99, *J. C. J. Wouters*, Slg. 2002, I-1577; GA Geelhoed, Rs. C-313/99, *Mulligan u. a. gegen The Minister of Agriculture and Food Ireland und The Attorney General*, Slg. 2002, I-5719; GA Stix-Hackl, C-

fahren betreffend die Nichtigerklärung der RL 98/44/EG über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen stützte sich Generalanwalt Jacobs sogar ausschließlich auf die Charta (Art. 1 sowie Art. 3 Abs. 2, Art. II-61 und II-63 II EVerfV) um zu belegen, dass die Achtung der Menschenwürde sowie das Recht auf freie Einwilligung nach vorheriger Aufklärung in der Medizin geltende Grundrechte des Gemeinschaftsrechts darstellen.⁶⁷ Generalanwalt Léger trug vor, dass ungeachtet jeder Überlegung zu ihrer Rechtsnatur die Art der in der Grundrechtscharta niedergelegten Rechte es verbiete, sie als eine folgenlose bloße Aufzählung rein moralischer Grundsätze zu betrachten.⁶⁸ Das EuG hat sich seit der Proklamation oft auf die Charta bezogen.⁶⁹ Er geht davon aus, dass sich bald verbindlich sein wird und sieht keinen Grund sie als Quelle zu verweigern. Der EuGH hat sich jedoch seit der Proklamation der Charta geweigert, sie in seine Urteile einfließen zu lassen. Es ist anzunehmen, dass er sich bis zu einer Rechtsverbindlichkeit, im Rahmen der Verfassung, nicht darauf einlässt.

b) Nationale Gerichte

Die nationalen Gerichte nutzen die Charta als Rechtserkenntnisquelle meist mit dem Hinweis auf ihre Unverbindlichkeit. Das spanische Verfassungsgericht erwähnte die Charta sogar schon vor ihrer feierlichen Proklamation in einem Fall vom 30. November 2000.⁷⁰ In dem Urteil heißt es, dass der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in Art. 8 EGC (Art. II-68 EVerfV) anerkannt wird. Dieser präzisierte besagtes Recht inhaltlich.

Das deutsche VG Sigmaringen erklärte in einem Urteil vom April 2001⁷¹, dass auch die gemeinschaftsrechtlich garantierten Grundrechte nicht schrankenlos gelten, sondern durch gesetzmäßige und verhältnismäßige Regelungen eingeschränkt werden können. Gleiches gelte auch für die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten verbürg-

131/00, *Ingemar Nilsson gegen Länsstyrelsen i Norrbottens län*, Slg. 2001, I-10165; GA *Stix-Hackl*, Rs. C-60/00, *Mary Carpenter gegen Secretary of State for the Home Department*, Slg. 2002, I-6279; GA *Stix-Hackl*, Rs. C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL gegen État belge*, Slg. 2002, I-6591; GA *Mischo*, verb. Rs. C-20/00 und C-64/00, *Booker Aquaculture Ltd, handelnd unter der Firma Marine Harvest McConnell und Hydro Seafood GSP Ltd gegen The Scottish Ministers*, Slg. 2003, I-7411; GA *Stix-Hackl*, Rs. C 210/00, *Käserer Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG gegen Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Slg. 2002, I-6453; GA *Colomer*, Rs. C- 208/00, *Überseering BV gegen NCC Nordic Construction Company Baumanagement GmbH*, Slg. 2002, I-9919; GA *Sticks-Hackl*, Rs. C-224/00, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik*, Slg. 2002, I-2965; Quelle der aufgelisteten Schlussanträge auch in *Barriga*, 63.

⁶⁷ GA *Jacobs*, Rs. C-377/98, *Königreich der Niederlande gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Slg. 2001, I-7079 Rn. 197.

⁶⁸ GA *Léger*, Rs. C-340/ 99 *TNT Traco SpA*, Slg. 2001, I-4109.

⁶⁹ Z.B. EuG, Rs. T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH*, Slg. 2002, II-313 Rn. 48; EuG, Rs. T-177/01, *Jégo-Quérel et Cie SA*, Slg. 2002, II-2365 Rn. 47; EuG, Rs. T-377/00 etc, *Philip Morris International, Inc.*, Slg. 2003, II-1 Rn. 122; EuG, Rs. T-223/00, *Kyowa Hakko Kogyo Co. Ltd*, Slg. 2003 (noch nicht erschienen); EuG, Rs. T-116/01 u. T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) SA*, Slg. 2003 (noch nicht erschienen) Rn. 197 ff.

⁷⁰ Erhältlich im Internet: <<http://www.tribunalconstitucional.es/STC2000/STC2000-292.htm>> (besucht am 29. Juni 2004) und ein Ausschnitt in deutscher Sprache zu lesen in: *Alber*, EuGRZ 2001, 349, (353).

⁷¹ VG Sigmaringen 4. Kammer, 23.4.2001; AZ: 4 K 469/01 erhältlich auf der Juris-Datenbank.

ten Grundrechte auf Eigentum und Berufsausübung. Dies komme insbesondere auch in der allerdings noch nicht in Kraft getretenen Charta der Grundrechte der EU in Art. 17 (Art. II-77 EVerfV) zum Ausdruck.

Der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat insbesondere bei Vorabentscheidungsanträgen für die Fragen Bezug auf die Charta Bezug genommen.⁷²

2. Verfahrensgarantien der Charta in der Rechtsprechung

Insbesondere die Verfahrensgarantien aus der Charta haben in mehreren Urteilen Eingang in die europäische Rechtsprechung gefunden. Dazu sollen einige Beispiele genannt werden.

a) Europäische Ebene

In dem von einer Europaparlamentarierin angestregten Verfahren von 2001 bezüglich der Frage des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Ratsdokumenten maß Generalanwalt Léger der Charta entscheidende Bedeutung für die Annahme eines entsprechenden Grundrechts bei.⁷³ Aus dem Zusammenspiel zwischen Art. 42 EGC (Art. II-102 EVerfV) und der horizontalen Bestimmung des Art. 52 II EGC (Art. II-112 II EVerfV), welcher für die Auslegung von Art. 42 EGC (Art. II-102 EVerfV) auf die entsprechende Bestimmung der Verträge (Art. 255 EGV) verweist, schloss er, dass eben diese Vertragsbestimmung nunmehr eindeutig einem Grundrecht entspreche. Der Gerichtshof müsse für die Entscheidung über das Rechtsmittel klarstellen, welche Bedeutung dem Begriff der Dokumente u.a. nach Art. 42 EGC (Art. II-102 EVerfV) zukommt.⁷⁴

In dem Urteil *Max Mobil* vom Januar 2002 betonte das EuG, dass auf die sorgfältige und unparteiische Behandlung einer Beschwerde ein Anspruch im Rahmen des Rechts auf eine geordnete Verwaltung bestehe.⁷⁵ Dies gehöre zu den allgemeinen Grundsätzen des Rechtsstaats, die den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien.⁷⁶ Zudem bekräftigte Art. 41 Abs. 1 EGC (Art. II-101 I EVerfV) dies.⁷⁷ Es heißt dort, dass jede Person ein Recht darauf hat, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. Eine gerichtliche Kontrolle gehöre ebenfalls zu den Verfassungstraditionen der den Mitgliedstaaten gemeinsamen rechtsstaatlichen Grundsätzen, wie Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) bestätige. Danach habe

⁷² VwGH, Beschluss 99/12/0198 vom 2001.09.13., Vorabentscheidungsantrag zu EuGH, Rs. C-380/01; VwGH, Beschluss 99/21/0018 vom 2003.03.18., Vorabentscheidungsantrag zu EuGH, Rs. C-136/03; erhältlich im Internet: <<http://www.ris.bka.gv.at/vwgh/>> (besucht am 16. September 2004).

⁷³ GA Léger, Rs. C-353/99P, *Heidi Hautala*, Slg. 2001, I-9565 Rn. 72 ff.

⁷⁴ *Ibid.*, Rn. 83.

⁷⁵ EuG, Rs. T-54/99, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH*, Slg. 2002, II-313 Rn. 48.

⁷⁶ *Ibid.*, Rn. 48.

⁷⁷ *Ibid.*, Rn. 48.

jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte verletzt sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.⁷⁸

Im Fall *Jégo Quéré*⁷⁹ vom Mai 2002 erklärte das EuG, dass die Verfahren nach Artikel 234 EGV einerseits und nach den Art. 235 und 288 Abs. 2 EGV im Licht der Art. 6 und 13 EMRK sowie des Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) andererseits den Bürgern das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht ausreichend gewährleisten würden. Es würde ihnen in nur unzureichendem Maße ermöglicht die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftsvorschriften allgemeiner Geltung, die ihre Rechtsposition unmittelbar beeinträchtigen, zu bestreiten.⁸⁰

Das EuG betonte zur Notwendigkeit eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes im Fall *Philip Morris Int. etc.* vom Januar 2003, dass das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf für jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, erneut in Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) bekräftigt worden sei.⁸¹ Die Charta habe zwar keine rechtliche Bindungswirkung, zeige aber die Bedeutung der in ihr genannten Rechte in der Gemeinschaftsordnung.⁸²

Im Verfahren vom Juli 2003 um eine Firma mit Sitz in Tokio äußerte sich das EuG zur Auswirkung einer bereits in den USA festgesetzten Geldbuße.⁸³ Zwar dürfe nach Art. 50 EGC (Art. II-110 EVerfV) niemand wegen einer Straftat, deretwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden. Die Charta solle jedoch unabhängig von der Frage ihre Bindungswirkung nur im Gebiet der Union gelten und beschränke die Tragweite des in ihrem Art. 50 (Art. II-110 EVerfV) festgelegten Rechts ausdrücklich auf die Fälle, in denen der Freispruch oder die Verurteilung innerhalb dieses Gebietes erfolgt sei.⁸⁴

In einem Verfahren vom August 2003 ging es um die Ansicht der Klägerin, dass wegen Vorliegens außergewöhnlicher Umstände, die ein berechtigtes Vertrauen geweckt hätten, die streitige Beihilfe nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 VO Nr. 659/1999 nicht zurückgefordert werden könne.⁸⁵ Das Gericht erwiderte, kein Mitgliedstaat, dessen Behörden eine Beihilfe unter Verletzung des Verfahrens des Art. 88 EGV gewährt haben, könne sich unter Berufung auf das geschützte Vertrauen der Begünstigten der Verpflichtung entziehen, die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung einer Entscheidung der Kommission zu ergreifen, die ihm die Rückforderung der Beihilfe aufgibt.⁸⁶ Trotzdem müsse diese Verpflichtung eines Mitgliedstaates mit dem Erfordernis der gerichtlichen Überprüfbarkeit, welcher ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts darstellt, abgewogen werden.⁸⁷ Dieser Grundsatz ergebe sich aus den ge-

⁷⁸ Ibid., Rn. 57.

⁷⁹ EuG, Rs. T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie SA*, Slg. 2002, II-2365, auch in *Petites affiches* 2002, Nr. 132, 24 ff.

⁸⁰ Ibid., Rn. 47.

⁸¹ EuG, Rs. T-377/00, *Philip Morris International, Inc. etc.*, Slg. 2003, II-1 Rn. 122.

⁸² Ibid., Rn. 122.

⁸³ EuG, Rs. T-223/00, *Kyowa Hakko Kogyo Co. Ltd.*, Slg. 2003 (noch nicht erschienen).

⁸⁴ Ibid., Rn. 104.

⁸⁵ EuG, Rs. T-116/01 u. T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) SA*, Slg. 2003 (noch nicht erschienen) Rn. 197.

⁸⁶ Ibid., Rn. 202.

⁸⁷ Ibid., Rn. 209.

meinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, aus Art. 6 und 13 EMRK und sei darüber hinaus durch Art. 47 EGC bestätigt worden.⁸⁸

In einem neueren Urteil vom Januar 2004 betonte das EuG, dass die Einhaltung eines angemessenen Zeitraums bei der Abwicklung eines Verwaltungsverfahrens einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts darstelle. Der Gemeinschaftsrichter habe dessen Wahrung zu sichern. Dieser Grundsatz sei als Bestandteil des Rechts auf ordnungsgemäße Verwaltung durch Art. 41 Abs. 1 EGC (Art. II-101 I EVerfV) übernommen worden.⁸⁹

b) *Nationale Gerichte*

In der Plenarentscheidung vom 30. April 2003 zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung fachgerichtlichen Rechtsschutzes bei Verstößen gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör bezog sich das BVerfG u.a. auf die Grundrechtecharta.⁹⁰ Es betonte, dass das Recht auf rechtliches Gehör nicht nur ein prozessuales Urrecht des Menschen sei, sondern auch ein objektivrechtliches Verfahrensprinzip, welches für ein rechtsstaatliches Verfahren i.S.d. Grundgesetzes konstitutiv sei. Insofern sei seine rechtsstaatliche Bedeutung auch in dem Anspruch auf ein faires Verfahren nach Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 47 Abs. 2 EGC (Art. II-107 II EVerfV) festgeschrieben.

In einem Beschluss des VG Lüneburg vom 6. Oktober 2003⁹¹ ordnete das Gericht die aufschiebende Wirkung einer Asylfolgeklage an. Zur Begründung führte es aus, dass nach dem Willen des Gesetzgebers auf dem Bereich der Abschiebung generell ein Interesse an der sofortigen Vollziehung bestehe. Daher sei analog § 80 IV 3 VwGO zu entscheiden. Es sei denn, es bestehe eine gesetzliche Spezialregelung. Mit § 36 IV AsylVfG gäbe es eine solche. Aber auch da komme es bei einer Entscheidung auf ernsthafte Zweifel an, die dann anzunehmen seien, wenn Unklarheiten, Unsicherheiten und vor allem Unentschiedenheit bei der Einschätzung der Sach- und Rechtslage bestehen, so dass Erfolg wie Misserfolg des Hauptsacheverfahrens gleichermaßen wahrscheinlich seien. Solche Zweifel lägen hier vor. Auf diese Weise würde auf der Grundlage einer prognostischen Risikoeinschätzung zugleich auch Art. 19 Abs. 2 EGC (Art. II-79 II EVerfV) und damit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK Rechnung getragen. Danach darf niemand in einen Staat abgeschoben werden, in dem für ihn das ernsthafte Risiko u.a. einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung besteht. Ein solches Risiko bestehe hier. Eine einmal vollzogene Abschiebung schaffe, u.U. im Widerspruch zu Art. 19 Abs. 2 EGC (Art. II-79 II EVerfV) und Art. 19 IV GG, endgültig vollendete Tatsachen zu Lasten des Antragsstellers, die im Hauptsacheverfahren nicht mehr revidierbar wären. Das sei ein gewichtiger Abwägungsgesichtspunkt. Nach den gegenwärtigen Erkenntnissen sei prognostisch eine Wahrscheinlichkeit für Verfolgungsmaßnahmen gegenüber dem Antragsteller gegeben. Deshalb sei ihm zunächst angesichts von Art. 19 Abs. 2 EGC (Art. II-79 II EVerfV)

⁸⁸ Ibid., Rn. 209.

⁸⁹ EuG, Rs. T-67/01, *JCB Service*, Slg. 2004 (noch nicht erschienen) Rn. 36.

⁹⁰ BVerfG Beschluss vom 30. April 2003 erhältlich auf der Juris-Datenbank.

⁹¹ VG Lüneburg 1. Kammer, 6. Oktober 2003, AZ: 1 B 45/ 03 erhältlich auf der Juris-Datenbank.

und mit Blick auf Art. 19 IV GG und Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) jedenfalls vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren.⁹²

Mit dem Beschluss vom 13. September 2001⁹³ legte der österreichische VwGH dem EuGH eine Frage zur Vorabentscheidung nach Art. 234 EGV vor. Der VwGH wies darauf hin, dass das Recht auf Zugang zu den nationalen Gerichten zum Zweck der Anfechtung behördlicher Handlungen als wichtigster Grundsatz in der EU-Rechtsordnung gelte. Das Gemeinschaftsrecht verlange einen effektiven Rechtsschutz, der sich auf die Rechtsfrage und auf die Tatsachen gleichermaßen zu beziehen habe. So enthalte jetzt auch Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) einen Anspruch auf Zugang zu einem nationalen Verwaltungsgericht mit voller (also auch auf die Tatfrage bezogene) Kontrollbefugnis. Die Frage zur Vorabentscheidung betraf die Auslegung eines bestimmten Artikels einer Richtlinie.⁹⁴ Der VwGH wollte wissen, ob die in der Richtlinie geforderte Möglichkeit einer gerichtlichen Geltendmachung von Rechten durch den österreichischen VwGH im Hinblick auf dessen rechtlich eingeschränkten Befugnisse (nur Kassationsgerichtshof mit mangelnder Tatsachenkognition) nicht ausreichend möglich sei.

In einem weiteren Fall wurde eine Vorabentscheidung vom VwGH deshalb beantragt, weil er Zweifel dahingehend hat, ob die innerstaatlich ausgeformten Rechtsmittel den Vorgaben einer Richtlinie entsprechen.⁹⁵ Er verweist in diesem Zusammenhang auch in diesem Fall darauf, dass in Art. 47 EGC (Art. II-107 EVerfV) ein Anspruch auf Zugang zu einem nationalen Verwaltungsgericht mit voller, also auch auf die Tatfrage bezogene Kontrollbefugnis vorgesehen sei.

3. Schlussfolgerung

Die Verwendung der unverbindlichen Charta durch die Gemeinschaftsgerichte führt zu einem verstärkten Grundrechtsschutz gerade in Fragen der Verfahrensgarantien. Mit der Verbindlichkeit der Charta im Rahmen der Verfassung wird sich die Bezugnahme auf die Charta verstärken und damit der Grundrechtsschutz in der EU eine weitere Konkretisierung erfahren.

E. Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK

Die Auswirkungen einer rechtsverbindlichen EGC könnten schließlich aber auch von einem Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK abhängen, da erstere, wie bereits

⁹² Ähnlich auch VG Lüneburg 1. Kammer, 9. September 2003; AZ: 1 B 34/ 03 zu finden auf der Juris-Datenbank.

⁹³ VwGH, Beschluss 99/12/0198 vom 2001.09.13., Vorabentscheidungsantrag zu EuGH, Rs. C-380/01, erhältlich im Internet: <<http://www.ris.bka.gv.at/vwgh/>> (besucht am 16. September 2004).

⁹⁴ Art. 6 der Richtlinie des Rates 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zuganges zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

⁹⁵ VwGH, Beschluss 99/21/0018 vom 2003.03.18., Vorabentscheidungsantrag zu EuGH, Rs. C-136/03, erhältlich im Internet: <<http://www.ris.bka.gv.at/vwgh/>> (besucht am 16. September 2004).

gesehen, in einem erheblichen Umfang von letzterer und der Rechtsprechung des EuGMR beeinflusst wurden.

I. Bisheriger Zustand – Gutachten des EuGH 2/94

Bereits im Jahr 1979 erwog die Kommission in einem Memorandum den Beitritt zur EMRK.⁹⁶ Sie wurde dabei von dem Europäischen Parlament unterstützt, was schließlich am 18. Januar 1994 in einer diesbezüglichen EntschlieÙung mündete.⁹⁷

Strittig war jedoch einerseits, ob die Gemeinschaften dazu überhaupt die notwendige Kompetenz besaÙen. Andererseits verhinderten aber auch Art. 59 Abs. 1 EMRK und Art. 4 S.1 Satzung des Europarates den Beitritt, nach denen die EMRK nur Mitgliedern des Europarates und dieser wiederum nur Staaten offen stand. Da den Europäischen Gemeinschaften eine solche Staatsqualität fehlte, konnten sie auch nicht Verpflichtungsadressaten sein. Um die Beitrittsfrage endlich zu klären, erstellte der EuGH auf Antrag des Rates ein im Jahr 1996 veröffentlichtes Gutachten, in welchem er die Beitrittskompetenz verneinte.

Zum einen würden die Bestimmungen des Vertrages den Gemeinschaftsorganen allgemein keine Befugnis geben, Vorschriften auf dem Gebiet der Menschenrechte zu erlassen oder völkerrechtliche Verträge in diesem Bereich zu schließen, da sie nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung im Außenverhältnis nur dort zuständig sein könnten, wo auch im Innenverhältnis eine Kompetenzzuweisung bestünde.⁹⁸ Zum anderen sei mit dem Beitritt zur EMRK eine so grundlegende Änderung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzsystems verbunden, dass der Beitritt nicht auf die Vertragsabrundungsklausel des Art. 308 EGV (Art. 235 EGV a.F.) gestützt werden könne.⁹⁹

II. Aktuelle Beitrittsdiskussion

An diesem bis heute bestehenden Rechtszustand könnte sich allerdings bald etwas ändern. Der Verfassungskonvent hat nämlich mit Art. I-9 Abs. 2 S.1 EVerfV die von Seiten der Union nötigen Voraussetzungen für einen Beitritt zur EMRK in Form einer „Kann-Bestimmung“ geschaffen.

Als Auslöser dieses immer notwendiger werdenden Beitritts kann die Rechtsprechung des EuGMR in den Sachen *Matthews*¹⁰⁰ und *Cantoni*¹⁰¹ angesehen werden. Ausgangspunkt dieser Entscheidungen war die Ansicht der Europäischen Kommission für Menschenrechte, welche sich an der Solange-II-Rechtsprechung des BVerfG orientier-

⁹⁶ EuGRZ 1979, 330 ff.

⁹⁷ EntschlieÙung zum Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte, Abl. EG Nr. C 44/32 vom 18. Januar 1994.

⁹⁸ EuGH Slg.1996, I-1759, 1787 Gutachten 2/94.

⁹⁹ EuGH Slg.1996, I-1759, 1787 Gutachten 2/94.

¹⁰⁰ EuGMR, *Matthews gegen Vereinigtes Königreich* vom 18. Februar 1999, Reports of Judgements and Decisions 1999-I, 253.

¹⁰¹ EuGMR, *Cantoni gegen Frankreich* vom 15. November 1996, Reports of Judgements and Decisions 1996-V, 1614.

te. Danach war eine Beschwerde auf der Grundlage der EMRK unzulässig, wenn im Recht der internationalen bzw. supranationalen Organisation ein im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz bestand, was namentlich auf das Gemeinschaftsrecht zutrif.¹⁰²

Der EuGMR folgte diesem Standpunkt jedoch nicht. Begründet wurde dies in der Entscheidung *Cantoni*¹⁰³ damit, dass ein Konventionsstaat nicht allein deswegen von seiner konventionsrechtlichen Verantwortlichkeit für einen innerstaatlichen Rechtsakt befreit werden könne, weil dieser Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrecht umsetze. Da die von der EMRK garantierten Rechte nicht „theoretical or illusory“ sondern „practical and effective“ gelten sollen und da die Wirkungen des Gemeinschaftsrechts derjenigen des innerstaatlichen Rechts entsprächen, müsse ein Mitgliedstaat die Konventionsrechte auch gegenüber Gemeinschaftakten in vollem Umfang sichern.¹⁰⁴ Mithin überprüfte der EuGMR, ob das europäische Gemeinschaftsrecht die Konventionsrechte konkret und wirksam schützt. Ansonsten macht er die Vertragsstaaten für etwaige Verstöße verantwortlich. Das heißt, dass der EuGMR über den Umweg der Mitgliedstaaten auch Akte der Europäischen Gemeinschaft am Maßstab der EMRK misst.

Infolge dessen sahen sich aber die Mitgliedstaaten im Falle divergierender Rechtsprechungen von EuGH und EuGMR gegenüber Gemeinschaft und Europarat entgegengesetzten Pflichten ausgesetzt.¹⁰⁵ Welchem Gericht sollte in einem solchen Fall der Vorrang eingeräumt werden?

Vorteil eines Beitritts zur EMRK wäre also, eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden Gerichtshöfe in Menschenrechtsfragen zu gewährleisten. Verstöße gegen die EMRK könnten so auf direktem Wege und gegenüber dem sachlich Zuständigen sanktioniert werden. Allerdings bleibt dabei zu beachten, dass mögliche Divergenzen zwischen EuGMR- und EuGH-Rechtsprechung erst nach vollständiger Ausschöpfung des Rechtsweges beseitigt werden können, so dass aufgrund der langen Verfahrensdauer mögliche Auslegungsunterschiede vorläufig bestehen bleiben.¹⁰⁶ Um dies verhindern zu können, wäre eine spezielle Grundrechtsbeschwerde wünschenswert gewesen. Diese wurde vor allem von deutscher Seite gefordert, konnte sich in den Konventsberatungen letztendlich aber nicht durchsetzen.¹⁰⁷

Des Weiteren würde das Problem beseitigt, dass die Gemeinschaften derzeit an der Straßburger Gerichtsbarkeit nicht durch einen eigenen Richter beteiligt sind, obwohl der Gerichtshof über den Umweg der Mitgliedstaaten auch über Unionsrecht entscheidet.

Schließlich würde durch einen Beitritt den Bürgern in Bezug auf Handlungen der Gemeinschaften ein ähnlicher Schutz garantiert, wie sie ihn bereits jetzt in Bezug auf

¹⁰² Busse, ThürVBl 2001, 73 (77).

¹⁰³ EuGMR, *Cantoni gegen Frankreich* vom 15. November 1996, Reports of Judgements and Decisions 1996-V, 1614 Rn. 30.

¹⁰⁴ EuGMR, *Matthews gegen Vereinigtes Königreich* vom 18. Februar 1999, Reports of Judgements and Decisions 1999-I, 253 Rn. 33 f.

¹⁰⁵ Pietsch, ZRP 2003, 1 (2).

¹⁰⁶ Weber, DVBl 2003, 220 (226).

¹⁰⁷ von Danwitz, JZ 2003, 1125 (1131).

Handlungen aller Mitgliedstaaten genießen.¹⁰⁸ Den Menschen könnte das „Gebilde“ Europa ein wenig näher gebracht werden, wenn Zuständigkeitsabtretungen der Mitgliedstaaten nicht mit einer Verminderung des Schutzes der Rechtspositionen der Bürger verbunden wären. Wenn sich Europa als ein Europa seiner Bürger verstehen will, so kann dies nur unter dem Schutzmantel der EMRK verwirklicht werden, vor allem wenn bedacht wird, dass z.B. in dem zukünftigen Beitrittskandidaten Türkei noch immer Probleme mit der Einhaltung der Menschenrechte bestehen.

Dem könnte aber entgegengesetzt werden, dass eine Einbeziehung der Grundrechtscharta in die Verträge einen Beitritt zur EMRK überflüssig machen würde. Schließlich enthält die Charta wesentlich präzisere und teilweise auch modernere Grundrechtsverbürgungen als die EMRK. Gerade diese Tatsache spricht jedoch weder gegen eine Ausweitung der Straßburger Rechtsprechung auf Gemeinschaftsakte, noch würde der Grundrechtskatalog der Union durch einen Beitritt entwertet. Vielmehr würde damit derselbe Zustand wie in den Mitgliedstaaten geschaffen, in denen der Grundrechtsschutz in den Verfassungen verankert ist und die sich gleichzeitig in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte der EMRK unterworfen haben.¹⁰⁹

Anzumerken bleibt allerdings noch, dass auch von Seiten des Europarates die Voraussetzung für einen Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK geschaffen werden muss. Dies könnte entweder durch eine Änderung von Art. 59 Abs. 1 EMRK oder der Art. 4 und 5 der Satzung des Europarates erfolgen, so dass im Ergebnis die Mitgliedschaft im Europarat nicht nur Staaten offen stehen würde.

III. Auswirkungen eines Beitritts zur EMRK

1. Grundsatz der Eigenständigkeit und Stellung der Gerichtshöfe

Entscheidend könnte aber sein, welche Auswirkungen ein solcher Beitritt nach sich zieht, insbesondere, ob dadurch der Grundsatz der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts berührt würde und wie das Verhältnis beider Gerichtshöfe zueinander ausgestaltet ist.

Der Grundsatz der Eigenständigkeit stellt aber gerade kein Hindernis für einen Beitritt der Union zur EMRK dar. Vielmehr bliebe auch in einem solche Fall der EuGH die alleinige oberste Instanz für Fragen, die das Gemeinschaftsrecht betreffen. Der EuGMR wäre nicht als oberster Gerichtshof zu betrachten, sondern vielmehr als spezialisierter Gerichtshof, der eine externe Kontrolle über die aus dem Beitritt zur EMRK erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen ausübt.¹¹⁰ Die Gemeinschaften würden bei ihrem Handeln also einer gerichtlichen Überwachung lediglich bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte unterstehen. Der Gerichtshof hätte demzufolge gegenüber dem Straßburger Gerichtshof die gleiche Stellung, wie derzeit die einzelstaatlichen Verfassungsgerichte.¹¹¹ So würde sichergestellt, dass es nicht mehr zu kollidierenden Urteilen kommen könnte.

¹⁰⁸ Weber, DVBl 2003, 220 (226).

¹⁰⁹ Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (506).

¹¹⁰ *Ibid.*, 506.

¹¹¹ *Ibid.*, 506.

Darüber hinaus könnte eine förmliche Bindung an die Rechtsprechung des EuGMR verbunden mit dem in Art. II-112 EVerfV enthaltenen Gebot der Bedeutungsidentität sowie dem Verschlechterungsverbot in Art. II-113 EVerfV zu einem effektiven Wettbewerb der Gerichtshöfe um einen hochwertigen Grundrechtsschutz zu Gunsten der Unionsbürger führen.¹¹²

2. Rangstellung der EMRK

Die Folge eines Beitrittes wäre aber ein Rangproblem. Würde die Union der EMRK beitreten, so könnte die innergemeinschaftliche Umsetzung gem. Art. 300 Abs. 2 und 7 EGV nur mit Hilfe einer Ratsverordnung erfolgen und so nur einen Zwischenrang zwischen primären und sekundären Gemeinschaftsrecht innehaben.¹¹³ Hingegen wären die aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen gewonnenen Grundrechte dem Primärrecht zuzuordnen.¹¹⁴ Dieses etwas eigenartige Ergebnis ließe sich nur insoweit lösen, als die EMRK als Mindeststandard für die EGC angesehen werden würde.¹¹⁵ Für eine solche Auslegung spricht auch, dass die in der EMRK verbürgten Rechte schon über 50 Jahre alt sind und insofern die EGC eine aktualisierte „Version“ des Grundrechtsschutzes darstellt.

F. Schlussfolgerungen

Im Schlepptau einer neuen europäischen Verfassung und im Zuge des Beitritts neuer europäischer Staaten scheint es nun endlich zu gelingen, der EGC einen rechtsverbindlichen Charakter einzuräumen und den Gemeinschaften eine Beitrittskompetenz zur EMRK zu gewähren. Dies ist zwingend notwendig, um zu einer europäischen Identitätsbildung und damit zu einem „Europa der Bürger“ beitragen zu können.

Erstmals werden nun den Bürgern der Gemeinschaft die einzelnen Verfahrensgarantien und deren Reichweite auf dem Papier vorliegen, so dass sie schon im Rahmen des jeweiligen Verfahrens wissen, welche Rechte ihnen zustehen und dies nicht erst im Nachhinein mühsam durch den EuGH feststellen lassen müssen. Indem die Rahmenbedingungen für die Akzeptanz der Ausübung europäischer Hoheitsbefugnisse durch die Unionsbürger verbessert werden, könnte gleichzeitig auch ein mittelbarer Beitrag zur Verstärkung einer europäischen Identitätsbildung geleistet werden.¹¹⁶

Dieser für die Gemeinschaften große Schritt wird aber an den Verfahrensgarantien selbst nichts ändern. Dies ist dem Zustand geschuldet, dass die EMRK und der EuGMR die Formulierungen der fraglichen EGC Artikel wesentlich beeinflusst haben. Ursprung der Verfahrensgarantien der EGC ist die ständige Rechtsprechung von EuGH und EuG, welche sich bezüglich bestimmter Garantien schon heute an der des EuGMR orientiert. Weiterhin wurden solche Garantien kodifiziert, die sich auf Art. 6

¹¹² von Danwitz, JZ 2003, 1125 (1130).

¹¹³ Weber, DVBl 2003, 220 (226).

¹¹⁴ Schweitzer/Hummer, Europarecht, 208.

¹¹⁵ Weber, DVBl 2003, 220 (226).

¹¹⁶ von Danwitz, JZ 2003, 1125 (1129).

und 13 EMRK gründen. Was jetzt also schon geltendes Recht ist, wurde sozusagen „bloß“ auf Papier gebracht.

Ein anderes Ergebnis wäre auch im Hinblick auf Art. 6 Abs. 2 EUV, in dem die Achtung der Grundrechte der EMRK durch die Union vertraglich normiert ist, mehr als überraschend. Würde die geplante Erhebung der EGC in den Verfassungsstand zu erheblichen Änderungen der Verfahrensgarantien führen, so würde dies für die bisherige Arbeit des Luxemburger Gerichtshofes bedeuten, dass er sich dabei nicht an die für ihn maßgebliche vertragliche Grundlage gehalten hätte. Das dem gerade nicht so ist, hat der EuGH in seinen Entscheidungen unter Beweis gestellt.

Ein weiteres Argument gegen eine Auswirkung einer primärrechtlichen EGC auf die Verfahrensgarantien findet sich in Art. 52 Abs. 3 EGC (Art. II-112 III EVerfV). Danach können die Rechte der Charta, die ein Pendant in der EMRK haben, nur diejenige Tragweite und Bedeutung erlangen, welche ihnen von der Konvention verliehen wird. Grundgedanke der Charta ist es ja gerade, dass sie nicht zu einer Kompetenzausweitung der Gemeinschaften führen, sondern sich vielmehr in die bestehenden Vertragswerke einfügen soll.

Schließlich spricht auch die fehlende Verankerung einer Grundrechtsbeschwerde in dem Verfassungsentwurf eher dagegen, dass für die Verfahrensgarantien bedeutende Änderungen auftreten werden. Gerade in Bezug auf eine schnelle und umfassende Geltendmachung hätte es einer solchen Möglichkeit bedurft.

Die auf anderen Gebieten zweifellos günstigen Wirkungen eines Beitritts der EU zur EMRK werden auf den hier interessierenden Fall der Verfahrensgarantien daher nicht durchschlagen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alber*, Siegbert, Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte, Europäische Zeitschrift für Grundrechte 2001, 349-353.
- / *Widmaier*, Ulrich, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, Europäische Grundrechte Zeitschrift 2000, 497-510.
- Barriga*, Stefan, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtliche Fragen, Baden-Baden 2003.
- Busse*, Christian, Das Projekt der Europäischen Grundrechtscharta vor dem Hintergrund der EMRK, Thüringer Verwaltungsblätter 2001, 73-80.
- von Danwitz*, Thomas, Grundfragen einer Verfassungsbindung der Europäischen Union, Juristenzeitung 2003, 1125-1132.
- Epping*, Volker, Die Verfassung Europas?, Juristenzeitung 2003, 821-831.
- Fischer*, Klemens H., Konvent zur Zukunft Europas, 1. Auflage, Baden-Baden 2003.
- Frowein*, Jochen Abraham/ *Peukert*, Wolfgang (Hrsg.), EMRK-Kommentar, 2. Auflage, Kehl 1996.
- Grabenwarter*, Christoph, Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003.
- Justiz- und Verfahrensgrundrechte, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 1. Auflage, Berlin 2003, 126-145.
- Hänsch*, Klaus, Die Verfassung für die Europäische Union – nach der Regierungskonferenz, Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2004, 1-10.
- Meyer*, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2003.
- / *Hölscheidt*, Sven, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2003, 613-621.
- Meyer-Ladewig*, Jens, Handkommentar zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Baden-Baden 2003.
- Oppermann*, Thomas, Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents –, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 1165-1176 und 1235-1246.
- Pache*, Eckhard, Der Grundsatz des fairen gerichtlichen Verfahrens auf europäischer Ebene, Europäische Grundrechte Zeitschrift 2000, 601-606.
- Pietsch*, Jörg, Die Grundrechtscharta im Verfassungskonvent, Zeitschrift für Rechtspolitik 2003, 1-4.
- Rengeling*, Hans-Werner, Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta, Deutsches Verwaltungsblatt 2004, 453-464.
- Ress*, Georg, Die Europäische Grundrechtscharta und das Verhältnis zwischen EGMR, EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten, in: Duschanek, Alfred/Griller, Stefan (Hrsg.), Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza, Wien 2002, 183-207.
- Schweitzer*, Michael/ *Hummer*, Waldemar, Europarecht, 5. Auflage, Neuwied, Kriftel, Berlin 1996.
- Streinz*, Rudolf (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003.

- Stüer, Bernhard/von Arnim, Dorothee, Quo vadis Europa?, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 245-248.*
- Walter, Christian, Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 1. Auflage, Berlin 2003, 1-19.*
- Weber, Albrecht, Einheit und Vielfalt der europäischen Grundrechtsordnung(en) – Zur Inkorporation der Grundrechtscharta in einen europäischen Verfassungsvertrag –, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, 220-227.*
- Zuleeg, Manfred, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, Europäische Grundrechte Zeitschrift 2000, 511-517.*

Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht
(bis Heft 13 erschienen unter dem Titel: Arbeitspapiere aus dem
Institut für Wirtschaftsrecht – ISSN 1619-5388)

ISSN 1612-1368

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Wiebe-Katrin Boie, Der Handel mit Emissionsrechten in der EG/EU – Neue Rechtssetzungsinitiative der EG-Kommission, März 2002, ISBN 3-86010-639-2
- Heft 2 Susanne Rudisch, Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO): Reformüberlegungen, April 2002, ISBN 3-86010-646-5
- Heft 3 Jost Delbrück, Das Staatsbild im Zeitalter wirtschaftsrechtlicher Globalisierung, Juli 2002, ISBN 3-86010-654-6
- Heft 4 Christian Tietje, Die historische Entwicklung der rechtlichen Disziplinierung technischer Handelshemmnisse im GATT 1947 und in der WTO-Rechtsordnung, August 2002, ISBN 3-86010-655-4
- Heft 5 Ludwig Gramlich, Das französische Asbestverbot vor der WTO, August 2002, ISBN 3-86010-653-8
- Heft 6 Sebastian Wolf, Regulative Maßnahmen zum Schutz vor gentechnisch veränderten Organismen und Welthandelsrecht, September 2002, ISBN 3-86010-658-9
- Heft 7 Bernhard Kluttig/Karsten Nowrot, Der „Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002“ – Implikationen für die Doha-Runde der WTO, September 2002, ISBN 3-86010-659-7
- Heft 8 Karsten Nowrot, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz von Internet-Domains, Oktober 2002, ISBN 3-86010-664-3
- Heft 9 Martin Winkler, Der Treibhausgas-Emissionsrechtehandel im Umweltvölkerrecht, November 2002, ISBN 3-86010-665-1
- Heft 10 Christian Tietje, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungen des Rechts der Beilegung internationaler Investitionsstreitigkeiten, Januar 2003, ISBN 3-86010-671-6
- Heft 11 Gerhard Kraft/Manfred Jäger/Anja Dreiling, Abwehrmaßnahmen gegen feindliche Übernahmen im Spiegel rechtspolitischer Diskussion und ökonomischer Sinnhaftigkeit, Februar 2003, ISBN 3-86010-647-0
- Heft 12 Bernhard Kluttig, Welthandelsrecht und Umweltschutz – Kohärenz statt Konkurrenz, März 2003, ISBN 3-86010-680-5

- Heft 13 Gerhard Kraft, Das Corporate Governance-Leitbild des deutschen Unternehmenssteuerrechts: Bestandsaufnahme – Kritik – Reformbedarf, April 2003, ISBN 3-86010-682-1
- Heft 14 Karsten Nowrot/Yvonne Wardin, Liberalisierung der Wasserversorgung in der WTO-Rechtsordnung – Die Verwirklichung des Menschenrechts auf Wasser als Aufgabe einer transnationalen Verantwortungsgemeinschaft, Juni 2003, ISBN 3-86010-686-4
- Heft 15 Alexander Böhmer/Guido Glania, The Doha Development Round: Reintegrating Business Interests into the Agenda – WTO Negotiations from a German Industry Perspective, Juni 2003, ISBN 3-86010-687-2
- Heft 16 Dieter Schneider, „Freimütige, lustige und ernsthafte, jedoch vernunft- und gesetzmäßige Gedanken“ (Thomasius) über die Entwicklung der Lehre vom gerechten Preis und fair value, Juli 2003, ISBN 3-86010-696-1
- Heft 17 Andy Ruzik, Die Anwendung von Europarecht durch Schiedsgerichte, August 2003, ISBN 3-86010-697-X
- Heft 18 Michael Slonina, Gesundheitsschutz contra geistiges Eigentum? Aktuelle Probleme des TRIPS-Übereinkommens, August 2003, ISBN 3-86010-698-8
- Heft 19 Lorenz Schomerus, Die Uruguay-Runde: Erfahrungen eines Chef-Unterhändlers, September 2003, ISBN 3-86010-704-6
- Heft 20 Michael Slonina, Durchbruch im Spannungsverhältnis TRIPS and Health: Die WTO-Entscheidung zu Exporten unter Zwangslizenzen, September 2003, ISBN 3-86010-705-4
- Heft 21 Karsten Nowrot, Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsverwirklichung oder das Ende des Global Compact?, September 2003, ISBN 3-86010-706-2
- Heft 22 Gerhard Kraft/Ronald Krenzel, Economic Analysis of Tax Law – Current and Past Research Investigated from a German Tax Perspective, Oktober 2003, ISBN 3-86010-715-1
- Heft 23 Ingeborg Fogt Bergby, Grundlagen und aktuelle Entwicklungen im Streitbeilegungsrecht nach dem Energiechartavertrag aus norwegischer Perspektive, November 2003, ISBN 3-86010-719-4
- Heft 24 Lilian Habermann/Holger Pietzsch, Individualrechtsschutz im EG-Antidumpingrecht: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, Februar 2004, ISBN 3-86010-722-4
- Heft 25 Matthias Hornberg, Corporate Governance: The Combined Code 1998 as a Standard for Directors' Duties, März 2004, ISBN 3-86010-724-0

- Heft 26 Christian Tietje, Current Developments under the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures as an Example for the Functional Unity of Domestic and International Trade Law, März 2004, ISBN 3-86010-726-7
- Heft 27 Henning Jessen, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer: WTO-rechtliche Anforderungen an Selektivität und Konditionalität – Die GSP-Entscheidung des WTO Panel und Appellate Body, Mai 2004, ISBN 3-86010-730-5
- Heft 28 Tillmann Rudolf Braun, Investment Protection under WTO Law – New Developments in the Aftermath of Cancún, Mai 2004, ISBN 3-86010-731-3
- Heft 29 Juliane Thieme, Latente Steuern – Der Einfluss internationaler Bilanzierungsvorschriften auf die Rechnungslegung in Deutschland, Juni 2004, ISBN 3-86010-733-X
- Heft 30 Bernhard Kluttig, Die Klagebefugnis Privater gegen EU-Rechtsakte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes: Und die Hoffnung stirbt zuletzt..., September 2004, ISBN 3-86010-746-1
- Heft 31 Ulrich Immenga, Internationales Wettbewerbsrecht: Unilateralismus, Bilateralismus, Multilateralismus, Oktober 2004, ISBN 3-86010-748-8
- Heft 32 Horst G. Krenzler, Die Uruguay Runde aus Sicht der Europäischen Union, Oktober 2004, ISBN 3-86010-749-6
- Heft 33 Karsten Nowrot, Global Governance and International Law, November 2004, ISBN 3-86010-750-X
- Heft 34 Ulrich Beyer/Carsten Oehme/Friederike Karmrodt, Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht, November 2004, ISBN 3-86010-755-0