

Augsburger Studien zum Internationalen Recht

Band 16



Türkei und Deutschland in Europa

Erhan Temel (Hrsg.)

Josef Franz Lindner

Europäische Grundrechtspolitik

A. Vorbemerkung

Die europäische Integration war immer und ist heute noch ein politisches Projekt. Allerdings tritt das Politische dieses Projekts – paradoxer Weise aus politischen Gründen – zumeist nicht offen zu Tage. Es verbirgt sich vielmehr hinter anderen Phänomenen, in denen es sich schneller transportieren lässt, in denen es leichter auf Akzeptanz stößt.

Der erste – wenn man so will – „Deckmantel“ des Politischen ist das Ökonomische, das bislang den wichtigsten Motor der Integration darstellt. Ein letztes – eklatantes – Beispiel für das Politische im Deckmantel des Ökonomischen war die Einführung des Euro.

Das zweite Instrument zur Durchsetzung der politischen Integration Europas waren und sind die Grundrechte. Die europäische Grundrechtspolitik als Mittel europäischer Integrationspolitik beruht dabei auf zwei Säulen, nämlich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem, was man heute EU-Grundrechte nennt.¹

B. Aspekte europäischer Grundrechtspolitik

Das Verhältnis von Politik und europäischen Grundrechten² ist vielschichtig. Es lässt sich unter ganz verschiedenen Aspekten betrachten. Es können jedenfalls drei Blickwinkel unterschieden werden, die von besonderer politischer Bedeutung sind und politischen Handlungsbedarf aufzeigen:

- (1) Erstens die Kreation europäischer Grundrechte durch die Politik,
- (2) zweitens und umgekehrt die Kreation von Politik, genauer von politischen Kompetenzen durch europäische Grundrechte sowie
- (3) drittens die Dekonstruktion staatlicher Politik durch europäische Grundrechte.

1 Zur Entwicklung und den Inhalten europäischer Grundrechte s. Merten/Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VI/1 und VI/2, 2010. Zur Systematik des Grundrechtsschutzes in Europa s. *Lindner*, Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik, EuR 2007, S. 160 ff.

2 Mit dem Thema „Europäische Grundrechtspolitik“ soll nicht insinuiert werden, dass Grundrechte ausschließlich ein politisches Phänomen sind. Grundrechte sind zwar immer auch politisch relevant, insbesondere politisch instrumentalisierbar, sie sind es jedoch nicht ausschließlich, sondern haben selbstredend auch eine juristisch-dogmatische Funktion; dazu eingehend *Lindner*, Theorie der Grundrechtsdogmatik, 2005.

C. Kreation europäischer Grundrechte durch die Politik

- a) Zum ersten Punkt: Die auf die Kreation von Grundrechten auf europäischer Ebene gerichtete Politik gilt als Erfolgsgeschichte. Dies durchaus zu Recht. Drei Punkte sind entscheidend:
- (1) Erstens: Bereits die früh etablierte und sich durch zahlreiche Zusatzprotokolle entfaltende Europäische Menschenrechtskonvention leistet einen gewichtigen Beitrag zur Herausbildung menschenrechtlicher Standards in Europa, zumal über den Bereich der Europäischen Union hinaus.³ Dies ist von großer politischer Bedeutung gerade auch für die Türkei.
 - (2) Zweitens: Die nunmehr nach langem Anlauf Vertragskraft aufweisende EU-Grundrechtecharta ist strukturell ein geeignetes Mittel zur Bändigung der Herrschaftsgewalt der EU. In eben dieser Bändigung liegt die Hauptfunktion der Charta und darauf sollte sie fokussiert bleiben.⁴
 - (3) Und schließlich drittens: der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK ist beabsichtigt.⁵ In der Folge ist dann die EU unmittelbar an die EMRK gebunden. Dies kann man mit Recht als Abrundung des europäischen Grundrechtsraums bezeichnen.⁶

Insoweit hat die europäische Grundrechtspolitik erfolgreich und verdienstvoll gewirkt. Dies verdient Anerkennung und Bewahrung.

- b) Doch wo Licht ist, ist auch Schatten. Auch wenn es als politisch nicht korrekt erscheinen mag: Es ist Aufgabe der Rechtswissenschaft, solche Schatten auszuleuchten und Defizite zu benennen, bei denen politischer Handlungsbedarf besteht. In der gebotenen Kürze sollen drei Gesichtspunkte herausgegriffen werden, und zwar gereiht in aufsteigender politischer Wichtigkeit:

- (1) Zunächst – eher technisch-dogmatisch – wirkt der europäische Grundrechtsraum unnötig komplex konstruiert. Das EU-Recht hat eine teilweise unübersichtliche Gemengelage zwischen EU-Grundrechtecharta und EMRK geschaffen. Nach Art. 6 Abs. 1 EUV ist die EU-Grundrechtecharta Bestandteil des Vertragsrechts. Gleichzeitig sind auch die Grundrechte der EMRK als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts; so will es Art. 6 Abs. 3 EUV.

Nicht nur diese Parallelität ist dogmatisch schwer zu verarbeiten. Hinzu kommt die in Art. 52 Abs. 3 der Charta angelegte Verzahnung mit der EMRK: danach haben die Grundrechte der Charta, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie

3 Dazu *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012. Zur Dogmatik der EMRK im europäischen Mehrebenensystem s. auch *Lindner*, Öffentliches Recht. Lehrbuch zur Examensvorbereitung, 2012, Rn. 600 ff.

4 *Lindner* (Fn. 3), Rn. 631 ff. 720 ff.

5 Vgl. dazu Art. 6 Abs. 2 EUV; Art. 218 Abs. 8 AEUV sowie Art. 59 Abs. 2 EMRK.

6 Vgl. dazu auch *Kohler*, EuZW 2011, S. 849.

ihnen in der EMRK verliehen wird. Im Zuge des Beitritts der EU zur EMRK könnten hier zur Reduktion von Komplexität einige Begrädnungen vorgenommen werden.

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat erst kürzlich und zutreffend auf die Gefahr der Unübersichtlichkeit des Grundrechtsschutzes in Europa hingewiesen.⁷

- (2) Ein zweites – politisch wichtigeres – Postulat zielt auf eine stärkere Professionalisierung der EU-Grundrechtsjudikatur. Während der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sich als starkes und durchaus innovatives – mitunter mit Überraschungen aufwartendes – Grundrechtsgericht etabliert und die EMRK wirkmächtig entfaltet, verharret der EuGH – was die EU-Grundrechte angeht – nach wie vor in einer tendenziell eher passiven Rolle.

Infolge seines Aufgabenzuschnitts (insbesondere im Hinblick auf das Vertragsverletzungsverfahren als auch im Hinblick auf das Vorabentscheidungsverfahren) muss der EuGH häufig als europäischer Verwaltungsgerichtshof fungieren, in dessen Rechtsprechung die Grundrechte zwar eine Rolle spielen, diese aber meist nicht nachhaltig in ihrer Freiheitsfunktion entfaltet werden können. Auch das Selbstverständnis des EuGH als Integrationsbeschleuniger dürfte ihn an der Herausarbeitung einer konsequent freiheitsorientierten Grundrechtsrechtsprechung hindern. Dies zeigt sich zumal an der Handhabung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Es sollte daher politisch (wieder) darüber nachgedacht werden, dem EuGH ein EU-Grundrechtsgeschicht zur Seite zu stellen.

- (3) Schließlich – und politisch am gewichtigsten – ist ein Freiheitsdefizit im europäischen Grundrechtsraum zu diagnostizieren. Weder die EMRK noch insbesondere die EU-Grundrechtecharta enthalten ein allgemeines Freiheitsrecht. Die EU-Grundrechtecharta kennt viele Freiheiten, aber sie schützt nicht *die Freiheit*. Gerade in Zeiten paternalistisch-technokratischer Tendenzen in der Politik der europäischen Kommission ist die Verankerung des allgemeinen Freiheitsrechts dringender denn je. Es sei denn, man wäre bereit, grundrechtsfreie Räume und damit freiheitsrechtliche Legitimationslücken zu akzeptieren.⁸

7 Vofskuhle, Der Rechtsanwalt und das Bundesverfassungsgericht – Aktuelle Herausforderungen der Verfassungsrechtsprechung, NJW 2013, S. 1329.

8 Lindner, Fortschritte und Defizite im EU-Grundrechtsschutz, ZRP 2007, S. 54 ff.