

# Funktionen des europäischen Grundrechtsschutzes

*Franz Merli*

## I. Einleitung

*Ludwig Adamovich* hat immer wieder auf die Internationalisierung der Grundrechte hingewiesen.<sup>1</sup> Wie zuletzt die Verabschiedung des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK und die Verkündung der EU-Grundrechtscharta gezeigt haben, nimmt die Bedeutung des übernationalen Grundrechtsschutzes in Europa nach wie vor zu. Dieser Beitrag versucht zu erklären, warum das so ist, indem er die Funktionen der europäischen Grundrechte beschreibt.

Als Beispiele für europäische Grundrechte sollen die durch die EMRK gewährleisteten und die Grundrechte im Rahmen der EU dienen. *Konventionsgrundrechte* und *Gemeinschaftsgrundrechte* sind die wichtigsten, weil sie in übernationalen gerichtlichen Verfahren durchgesetzt werden können und daher die größte Effektivität entfalten.

Funktionen haben sie einerseits für die *einzelnen Staaten und anderen Einheiten*, für die sie gelten (Teil II). Im Falle der EMRK sind das ihre Vertragsparteien, aber auch die EU, die, ohne Vertragspartei zu sein, ebenfalls den inhaltlichen Bindungen der EMRK unterliegt.<sup>2</sup> Funktionen, freilich etwas anderer Art, haben die europäischen Grundrechte aber auch für die *Gemeinschaften von Staaten und anderen Einheiten*, die sich ihnen unterworfen haben, also die mit den Europaratsstaaten identische „Menschenrechtsgemeinschaft“<sup>3</sup> der EMRK und wiederum die Europäische Union (Teil III). Diese Gemeinschaften sollen,

<sup>1</sup> *ZB Adamovich*, Grundrechte – Eine Einführung, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg), 70 Jahre Republik. Grund- und Menschenrechte in Österreich (1991) 7 (8).

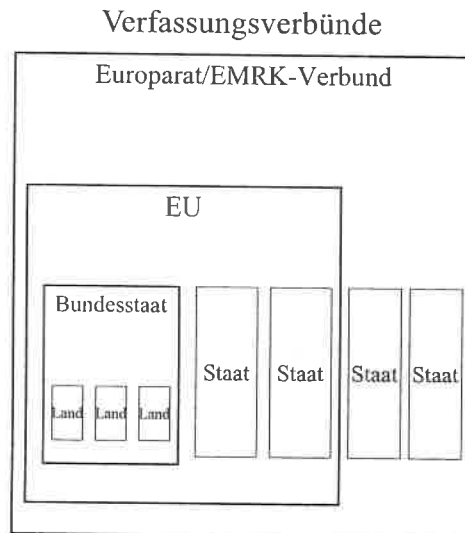
<sup>2</sup> „Bindung“ ist wie „EU“ natürlich eine grobe Vereinfachung, die aber für die Zwecke dieses Beitrags ausreicht. Dahinter stecken

- die (derzeit noch nur) politische Selbstbindung von EU, EGen und Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Verträge durch die Grundrechtscharta, die die Rechte der EMRK inkorporiert,
- die rechtliche Bindung an Grundrechte, *wie* sie ua durch die EMRK gewährleistet werden, gem Art 6 Abs 2 EUV, die im Rahmen seiner Zuständigkeit durch den EuGH zu Gemeinschaftsgrundrechten konkretisiert werden, und
- die indirekte rechtliche Bindung der EU über die EMRK-Bindung der Mitgliedstaaten beim Handeln ihrer Vertreter im Rahmen der EU, was nicht nur, aber vor allem für den nicht vergemeinschafteten Bereich und die Vertragsänderung von Bedeutung ist.

Im Einzelnen dazu *Grabenwarter*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 290 (325 ff mwN).

<sup>3</sup> *Berka*, Der Stellenwert individueller Grundrechte, in: Marko/Poier (Hrsg), Politik, Staat und Recht im Zeitenumbruch (2001) 77 (78).

da sie mit den Konventions- bzw. Gemeinschaftsgrundrechten wesentliche Verfassungsinhalte teilen, im folgenden „*Verfassungsverbünde*“<sup>4</sup>, die einzelnen Einheiten „*Verbundmitglieder*“ heißen. Die EU ist (im untechnischen Sinn) Mitglied des EMRK-Verfassungsverbundes und Verfassungsverbund zugleich. Diese für die Lage in Europa typische Verschränkung von Verfassungsverbänden (die sich im übrigen in Bundesstaaten auf die innerstaatliche Ebene erstrecken ließe) kann graphisch so dargestellt werden:



## II. Funktionen für die Verbundmitglieder

Zur Systematisierung der vielfältigen Funktionen der europäischen Grundrechte für die Verbundmitglieder bietet sich eine Bündelung in drei Bereiche an: in die Stärkung des mitgliederschaftlichen Grundrechtsschutzes, in die Legitimation der politischen Herrschaft in den Verbundmitgliedern und in die – mE oft unterschätzte – Erleichterung ihrer internationalen Kooperation. Natürlich hängen diese Funktionen eng miteinander zusammen, überschneiden und bedingen sich zum Teil auch gegenseitig. Trotzdem können sie zunächst einmal getrennt behandelt werden.

<sup>4</sup> Der Ausdruck findet sich zB bei *Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148 (163 und passim) als Bezeichnung eines einheitlichen Systems aus europäischer (EU-)Verfassung und nationalen Verfassungen; dort (149 ff), bei *Huber*, ebd., 194 (196 ff) und bei *Grabenwarter*, ebd., 292 ff, auch Nachweise zur Diskussion um den Verfassungsbegriff. Die EMRK wird zB als „europäische Teilverfassung“ bezeichnet: *Walter*, Die EMRK als Konstitutionalisierungsprozeß, ZaöRV 1999, 961 (964).

### 1. Stärkungsfunktion für den mitgliederschaftlichen Grundrechtsschutz

Die offensichtlichste Funktion der europäischen Grundrechte ist natürlich die Stärkung des mitgliederschaftlichen Grundrechtsschutzes. Sie umfasst die Sicherung und die Korrektur der Anwendung des in den Verbundmitgliedern ohnehin vorhandenen Grundrechtsbestandes, seinen Schutz gegen legislative Auslöschung, seine Ergänzung und seine Weiterentwicklung.

#### a) Anwendungssicherung- und -korrektur

Viele europäischen Grundrechte sind auf der Ebene der meisten Verbundmitglieder ohnehin gewährleistet. Trotzdem sind die europäischen Grundrechte auch in diesem Bereich nicht bedeutungslos. Zunächst bilden sie einen zusätzlichen Grund, inhaltsgleiche mitgliederschaftliche Grundrechte tatsächlich *anzuwenden* – einerseits, um „Verurteilungen“ sowohl durch die europäische Öffentlichkeit als auch durch den EGMR oder den EuGH zu vermeiden, andererseits, weil auch unabhängig davon die zusätzliche Berufung auf die europäischen Grundrechte es betroffenen Bürgern wie entscheidenden Instanzen leichter macht, entsprechende mitgliederschaftliche Grundrechte gegen konkurrierende Interessen und politische Widerstände durchzusetzen. Das kommt ua zum Ausdruck, wenn mitgliederschaftliche Gerichte zur Bestätigung eines nach eigenem Recht gefundenen Ergebnisses auf europäische Grundrechte und die einschlägige übernationale Rechtsprechung verweisen.<sup>5</sup> Mit der Sicherung der Anwendung mitgliederschaftlicher Grundrechte durch europäische Verstärkung geht manchmal auch ihre *Korrektur* einher. Österreichische und deutsche Beispiele dafür betreffen ua die stärkere Gewichtung der Meinungsfreiheit gegenüber dem Persönlichkeitsschutz von Politikern, Parteien<sup>6</sup> oder staatlichen Interessen<sup>7</sup> sowie die Überspielung innerstaatlicher Ausnahmen, etwa bei der Gleichberechtigung der Geschlechter im Hinblick auf den Wehrdienst<sup>8,9</sup>.

#### b) Bestandschutz

Darüber hinaus schützen europäische Grundrechte auch den legislativen Bestand ihrer mitgliederschaftlichen Äquivalente: Exzessive Beschränkungen oder Streichungen wären wiederum mit erhöhten politischen Kosten verbunden, und rechtlich würden sie entweder schon am innerstaatlichen Vorrang des entsprechenden europäischen Grundrechts scheitern oder zumindest in dem Sinn wirkungslos bleiben, dass sie an der völker- oder europarechtlichen Geltung des

<sup>5</sup> *Grabenwarter* (FN 2) 323 mN, nennt das die „Bekräftigungswirkung“.

<sup>6</sup> EGMR *Lingens/Österreich*, EuGRZ 1986, 424; 26. 2. 2002, *Krone Verlag/Österreich* und *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt/Österreich*, noch nicht publiziert.

<sup>7</sup> EGMR *Vogt/Deutschland*, EuGRZ 1995, 590.

<sup>8</sup> EuGH C-285/98, *Kreil*, Slg 2000 I-69.

<sup>9</sup> Zur umgekehrten Richtung – Korrektur der Straßburger Rechtsprechung als Folge nationaler Entscheidungen – *Grabenwarter*, Die Menschenrechtskonvention und die Grundrechte-Charta in der europäischen Verfassungsentwicklung, in: FS Steinberger (2002) 1129 (1130 ff).

europäischen Grundrechts für das Verbundmitglied eben nichts ändern können.<sup>10</sup> Diese politische und rechtliche *Stabilisierungs- und Auffangfunktion* der europäischen Grundrechte ist gerade in Krisensituationen und gegen Verfassungsmehrheiten wichtig.

### c) Ergänzung

Wichtiger noch ist freilich die Ergänzung des mitgliederschaftlichen Grundrechtsschutzes durch den europäischen. Die Konventionsrechte wurden in praktisch allen Mitgliedstaaten in die nationale Rechtsordnung inkorporiert, bilden also einen Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung;<sup>11</sup> für die EU gelten die ihnen entsprechenden Positionen als allgemeine Rechtsgrundsätze, dh als Teil des Primärrechts, und die Gemeinschaftsgrundrechte sind in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Die Ergänzungsfunktion betrifft den *Inhalt* grundrechtlicher Ansprüche, ihren persönlichen *Schutzbereich* und ihre *Durchsetzbarkeit*.

Nationale Grundrechtskataloge sind oft alt und *inhaltlich* lückenhaft. Ohne die EMRK hätte etwa Österreich kein ausdrücklich garantiertes Recht auf Leben und, von Einzelaspekten abgesehen, kein Recht auf eine gerichtliche Entscheidung in bestimmten Angelegenheiten, kein Recht auf Privat- und Familienleben und kein Recht auf Bildung.<sup>12</sup> Die Rundfunkveranstaltungsfreiheit wäre nicht gewährleistet,<sup>13</sup> und vermögensrechtliche Ansprüche öffentlichrechtlicher Art würden nicht unter den Eigentumsschutz fallen, auch wenn sie auf eigenen Leistungen gründen.<sup>14</sup> In Deutschland hat das BVerfG allgemeine Verfassungsprinzipien herangezogen, um verschiedene Grundrechte zu begründen, die zwar in der EMRK, nicht aber auch im GG ausdrücklich gewährleistet sind.<sup>15</sup> Für die EU ersetzen die auf der Grundlage der EMRK gewonnenen allgemeinen Rechtsgrundsätze überhaupt die in den Verträgen weitgehend fehlenden klassischen liberalen Grundrechte.

<sup>10</sup> Vgl. *Berka*, Zur Geschichte der Menschenrechte in Österreich, in: Grandner/Schmale/Weinzierl (Hrsg), Grund- und Menschenrechte (2002) 160 (161).

<sup>11</sup> *Polakiewicz*, La mise en oeuvre de la CEDH en Europe de l'Ouest: aperçu du droit et de la pratique nationaux, RUDH, 1992, 359; *Gomien*, La mise en oeuvre du droit international relatif aux droits de l'homme en Europe centrale et orientale, RUDH, 1992, 377; *Blackburn* (Hrsg), Fundamental Rights in Europe: the ECHR and its Member States, 1950–2000, (2001); *Chrysogonos*, Zur Inkorporation der Europäischen Menschenrechtskonvention in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, Europarecht 2001, 49.

<sup>12</sup> Weitere Beispiele bei *Korinek/Gutknecht*, Der Grundrechtsschutz, in: Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 291 (304).

<sup>13</sup> Vgl. EGMR 24. 11. 1993, *Lehtia/Österreich*, EuGRZ 1994, 549; 21. 9. 2000, *Tele 1/Österreich*, ÖJZ 2001, 156.

<sup>14</sup> Vgl. EGMR 16. 9. 1996, *Gaygusuz/Österreich*, JZ 1997, 405.

<sup>15</sup> ZB BVerfGE 74, 358 (370) und 82, 106 (120) zur Ableitung der Unschuldsumsetzung aus dem Rechtsstaatsprinzip und zur Berücksichtigung der EMRK bei dessen Konkretisierung. Auch der (im wesentlichen Art 6 Abs 1 EMRK entsprechende) allgemeine Justizgewährleistungsanspruch ist – anders als jener gegen die öffentliche Gewalt durch Art 19 IV – im Grundgesetz nicht garantiert und wird daher aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet: BVerfGE 54, 277.

Die Ergänzungsfunktion bezieht sich auch und gerade auf die Stellung von *Ausländern*. Das liegt zunächst daran, dass es europäische Grundrechte gibt, die speziell für Ausländer gelten (zB Art 4 4. ZPEMRK und Art 1 7. ZPEMRK oder das Kommunalwahlrecht nach Art 19 EGV) und dass einige europäische Grundrechte, die für alle gelten, *va* für Ausländer Bedeutung haben (zB der Auslieferungs- und Abschiebungsschutz aus Art 3 und 8 EMRK oder das Freizügigkeitsrecht gem Art 18 EGV, aber auch die Grundfreiheiten des EGV, wenn man sie als Grundrechte mit spezifischem sachlichem, nämlich grenzüberschreitendem Geltungsbereich versteht<sup>16</sup>). Darüber hinaus sind die europäischen Grundrechte idR Menschenrechte oder Unionsbürgerrechte und ergänzen damit in ihrem Anwendungsbereich auch jene mitgliederschaftlichen Grundrechte, deren persönlicher Geltungsbereich noch auf eigene Staatsbürger beschränkt ist – so für Österreich und Deutschland zB die innerstaatliche Freizügigkeit und die Erwerbs- bzw Berufsfreiheit (Art 6 und Art 18 StGG; Art 11 und 12 GG) als Folge von Art 2 Abs 1 4. ZPEMRK und der gemeinschaftsrechtlichen Berufsfreiheit. Am wichtigsten sind freilich die konventions- und gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbote, die Beschränkungen des nationalen Gleichheitsschutzes auf eigene Staatsbürger verdrängen und eine Gleichstellung von In- und Ausländern auch weit über den unmittelbaren Grundrechtsbereich hinaus verlangen.

Ergänzende Funktion haben die europäischen Grundrechte schließlich auch bei der *Durchsetzung* der betroffenen Ansprüche sowohl auf mitgliederschaftlicher wie auch auf Verbundebene. Im innerstaatlichen Bereich sind zunächst die Folgen des konventions- wie gemeinschaftsrechtlichen Gebots des effektiven Rechtsschutzes zu nennen.<sup>17</sup> Darüber hinaus kann die Kontrolle der Konventionsmäßigkeit der Gesetzgebung Lücken der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle schließen – so zB in Frankreich, wo Gesetze vom Conseil Constitutionnel nach ihrem Inkrafttreten nicht mehr überprüfbar sind, aber von jedem sonstigen Gericht unangewendet gelassen werden können, wenn sie den staatsvertraglichen Verpflichtungen des Landes – eben zB jenen aus der EMRK – nicht genügen.<sup>18</sup> Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts erzwingt

<sup>16</sup> Dazu zB *Zuleeg*, Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, EuGRZ 2000, 511 (516); *Quasdorf*, Dogmatik der Grundrechte der Europäischen Union (2001) 52, 105 ff; *Müller-Graff*, Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechte, in: FS Steinberger (2002) 1281.

<sup>17</sup> Vgl. für Österreich neben den bekannten Folgen des Art 6 EMRK zB EuGH C-122/96, *Saldanha*, Slg 1997 I-5325; C-81/98, *Alcatel Austria*, Slg 1999 I-7671; C-424/99, *Kommission/Österreich*, Slg 2001 I-9285. Für Deutschland zB EuGH C-340/89, *Vlassopoulou*, Slg 1991 I-2357 (Rz 22); C-19/92, *Kraus*, Slg 1993 I-1663 (Rz 40); EGMR *Pammel*, EuGRZ 1997, 310; *García Alva*, StV 2001, 205.

<sup>18</sup> ZB *Cohen-Jonathan*, La place de la CEDH dans l'ordre juridique français, in: Sudre (Hrsg), Le droit français et la convention européenne des droits de l'homme: 1974–1992 (1994) 1; Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme: concurrence ou complémentarité, Rapport du Conseil constitutionnel, Paris, RUDH, 1995, 258; *Kohlhammer*, Völkervertragsrecht in der französischen Rechtsordnung, insbesondere Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1998); *Vailhé*, L'application de la Convention européenne des droits de l'homme et de sa jurisprudence par les juridictions

eine Gesetzeskontrolle durch alle mitgliedstaatlichen Instanzen auch dort, wo sie, wie im Vereinigten Königreich,<sup>19</sup> im eigenen Verfassungssystem überhaupt nicht vorgesehen oder, wie in Österreich oder Deutschland, einem speziellen Gericht vorbehalten ist. Auf Verbundebene ergänzt die Kontrolle der europäischen Gerichte den Schutz der Grundrechte durch nationale Instanzen und ermöglicht, wie erwähnt, auch eine Korrektur ihrer Rechtsprechung. Vor allem die Beschwerdemöglichkeit vor dem EGMR ist aber nicht nur eine weitere Sicherung, sondern kompensiert auch die Schwächen der mitgliedstaatlichen Rechtsschutzsysteme – zB dort, wo der Betroffene ein Vorlageverfahren zur Überprüfung der Vereinbarkeit von Gesetzen mit europäischen Grundrechten durch ein Verfassungsgericht oder den EuGH nicht erzwingen kann (also etwa in der österreichischen ordentlichen Gerichtsbarkeit), dort, wo die nationalen Gerichte die Wirkung grundrechtswidriger Gesetze nicht beseitigen können (zB im Vereinigten Königreich)<sup>20</sup>, und vor allem dort, wo überhaupt keine mitgliedstaatliche Gesetzeskontrolle möglich ist, etwa bei nationalem Verfassungsrecht und EU-Primärrecht.<sup>21</sup> Insgesamt sind somit die europäischen Ergänzungen des mitgliedstaatlichen Grundrechtsschutzes Voraussetzung für alle anderen Funktionen der europäischen Grundrechte. Für manche Verbundmitglieder gehen sie auch über eine Ergänzung weit hinaus, weil sie letztlich einen Umbau der Grundstrukturen der eigenen Rechtsordnung mit sich bringen. Das gilt vor allem für jene Staaten, die von der Parlamentsouveränität geprägt sind.

#### d) Weiterentwicklung

Die europäischen Grundrechte bilden darüber hinaus eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung der mitgliedstaatlichen Grundrechte. Die mitgliedstaatlichen Gerichte gewinnen aus der Rechtsprechung von EGMR und EuGH, auch soweit diese zu anderen Rechtsordnungen ergeht, Hinweise auf bisher nicht erkannte Konflikte und auf neue Gesichtspunkte und Lösungsmöglichkeiten. Das gilt nicht nur für die Behandlung einzelner Grundrechte, sondern auch für die Weiterentwicklung allgemeiner Grundrechtslehren. So haben etwa das Verhältnismäßigkeitsprinzip, grundrechtliche Schutzpflichten oder das Konzept mittelbarer Diskriminierung auch über europäische Vermittlung Einzug in die Rechtsordnung vieler Verbundmitglieder gehalten.<sup>22</sup> Besonders wichtig

judiciaires françaises, Revue trimestrielle des droits de l'homme 1999, 235; Oellers-Frahm, Die Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen in Frankreich, in: FS Steinberger (2002) 865.

<sup>19</sup> Vgl zB EuGH C-213/89, *Factortame*, Slg 1990 I-2433 und *Craig/de Búrca*, EU Law<sup>2</sup> (1998) 280 ff.

<sup>20</sup> *Grote*, Die Inkorporierung der Europäischen Menschenrechtskonvention in das britische Recht durch den Human Rights Act 1998, ZaöRV 1998, 309; *Greer*, A Guide to the Human Rights Act 1998, ELR 1999, 3; *Mabaka*, L'incorporation de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique britannique, Revue trimestrielle des droits de l'homme 2000, 11; *Grabenwarter* (FN 2), 303. Zu vergleichbaren Effekten in Frankreich *Walter* (FN 4) 962 ff.

<sup>21</sup> Vgl EGMR, 18. 12. 1999, *Matthews/Vereinigtes Königreich*, EuGRZ 1999, 200.

<sup>22</sup> Vgl für Österreich zB *Berka*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die österreichische Grundrechtstradition, ÖJZ 1979, 365; *ders* (FN 10) 170 f; *Holoubek*, Grundrechtliche

ist die Vorbildwirkung für jene Verbundmitglieder, die noch nicht auf eine ausdifferenzierte Rechtsprechung in Grundrechtssachen zurückgreifen können.<sup>23</sup> Dass die Konventionsrechte und die Rechtsprechung des EGMR Grundlage für die Entwicklung der ungeschriebenen Gemeinschaftsgrundrechte bildeten, wurde schon erwähnt; auch ihre Weiterentwicklung muss sich an der Straßburger Rechtsprechung orientieren.

Auf der *Gesetzgebungsebene* wirken die europäischen Grundrechte oft als Vorbild für mitgliedstaatliche Regelungen. Die neuen Grundrechtskataloge der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa orientieren sich ganz stark am Text der EMRK; zT finden sich wörtlich identische Passagen.<sup>24</sup> Das österreichische BVG zum Schutz der persönlichen Freiheit ist deutlich von Art 5 und 6 EMRK beeinflusst. Die Grundrechtscharta der EU übernimmt viele Konventionsrechte in identischer Form.<sup>25</sup>

Da die europäischen Grundrechte von EGMR und EuGH idR „dynamisch“ ausgelegt werden, fungieren sie schließlich als allgemeine *Reserve für Neuerungen* auch auf mitgliedstaatlicher Ebene und verhindern damit eine Erstarrung des Grundrechtsschutzes in den Verbundmitgliedern, die sich aus dogmatischen Traditionen oder politischen Widerständen ergeben kann.

## 2. Legitimationsfunktion

Die Bindung an Grundrechte ist heute eine der wesentlichen Bedingungen dafür, dass politische Herrschaft als legitim empfunden wird. Damit ist zunächst die Bindung an Grundrechte der eigenen Rechtsordnung gemeint, doch wird diese, wie gezeigt (II.1.), eben durch die europäischen Grundrechte verstärkt, und das hat auch Folgen für die Legitimationskraft der Grundrechtsbindung. Legitimationssteigernd wirkt zunächst schon die Tatsache, dass sich ein Staat oder eine Staatenverbund einer *unabhängigen Drittkontrolle* unterwirft, und in der Folge erhöht jede Bestätigung der Grundrechtskonformität der mitglied-

Gewährleistungspflichten (1997) 65 f; zu den Wirkungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Vereinigten Königreich zB *Craig*, Administrative Law<sup>4</sup> (1999) 581 ff; *Hoffmann*, The Influence of the European Principle of Proportionality upon UK Law, in: Ellis (Hrsg), The Principle of Proportionality in the Laws of Europe (1999) 85.

<sup>23</sup> ZB *Brunner/Sölyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn; *R. Hofmann/Marko/Merli/Wiederin* (Hrsg), Rechtsstaatlichkeit in EU (1996); *Frowein/Marauhn* (Hrsg), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel und Osteuropa (1998); *Brunner/Garlicki*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen (1999); *Brunner/Sölyom*, Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court (2000); *Pfaff* (Hrsg), Zehn Jahre danach. Versuch einer Bestandsaufnahme der Entwicklungen und Trends zum demokratischen Rechtsstaat und zur sozialen Marktwirtschaft in einigen MSOE-Ländern (2000); *Kutter/Schröder* (Hrsg), Die Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts 1995–1999 (2000); *Brunner/M. Hoffmann/Holländer*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik (2001); *Zoll/Sölyom*, Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen (2001).

<sup>24</sup> Vgl nur die tschechische Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten und den Grundrechtsteil der polnischen Verfassung von 1997; dazu zB *Hošková*, Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten der ČSFR, EuGRZ 1991, 369; *Diemer-Benedict*, Die Grundrechte in der neuen polnischen Verfassung, ZaöRV 1998, 205.

<sup>25</sup> Weitere Beispiele bei *Grabenwarter* (FN 2) 324.

schaftlichen Herrschaftsausübung ihre Legitimation, und jede Verurteilung senkt sie. Zusätzliche Legitimationskraft hat die Bindung an europäische Grundrechte aber vor allem wegen ihres *Inhalts*: Als Ausdruck gemeineuropäischer Verfassungstraditionen und allgemein anerkannter Minimalstandard, der durch eine jahrzehntelange Rechtsprechung konkretisiert wurde, genießen die EMRK und die ihr entsprechenden Gemeinschaftsgrundrechte besondere Wertschätzung. Gerade in Staaten oder Verbänden, die über keine eigene hochentwickelte Grundrechtstradition verfügen, bewirkt der „Import“ der europäischen Grundrechte auch einen Legitimationsimport.<sup>26</sup> Das gilt für die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas wie für die EU, deren Hoheitsgewalt ohne Begrenzung durch die ua aus der EMRK gewonnenen Gemeinschaftsgrundrechte kaum legitim erscheinen könnte.

Die Legitimationsfunktion europäischer Grundrechte wirkt *nach innen*, also gegenüber den der Hoheitsgewalt von Staaten und der EU unterworfenen Bürgern, aber auch *nach außen*, gegenüber der internationalen Öffentlichkeit und in den Beziehungen von Staaten und Verbänden untereinander. Die Bindung an europäische Grundrechte fungiert hier als Ausweis der „Zivilisiertheit“, als Voraussetzung, um als Partner anerkannt und ernstgenommen zu werden, und als Eintrittskarte für „Europa“.<sup>27</sup> Die Legitimationsfunktion der europäischen Grundrechtsbindung wirkt sich zunächst im politischen Bereich aus: Ein gutes Beispiel dafür, freilich aus schlechtem Anlass, bieten die Sanktionen der „EU-14“ und einiger anderer Staaten gegen Österreich nach der Regierungsbildung im Jahr 2000. Sie kann aber auch rechtliche Auswirkungen im Hinblick auf die Beitrittsfähigkeit zu internationalen Organisationen haben. Diese kann man allerdings schon zur nächsten Funktion zählen.

### 3. Erleichterungs- und Grundlagenfunktion für die internationale Zusammenarbeit

Die Ausweitung des internationalen Handels, die steigende grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen wie Kriminellen, die wachsende Mobilität der Bürger und der zunehmende Ausländeranteil in der Bevölkerung zwingen Staaten und Verbände zu immer mehr Zusammenarbeit. Diese kann ohne besondere Vorkehrungen nur auf der Grundlage jeweils eigenen Rechts, durch völkerrechtliche Vereinbarungen oder durch den Zusammenschluss zu internationalen Organisationen und die Übertragung von Hoheitsgewalt auf ihre Organe erfolgen. In jedem Fall spielen Grundrechte eine entscheidende Rolle.

Die Zusammenarbeit zieht eine Vielzahl von Rechtsfragen nach sich, die dann in diversen, sogenannten „internationalen“ Rechtsgebieten der jeweiligen Rechtsordnung abgearbeitet werden müssen: im Internationalen Privatrecht, Zivilverfahrens-, Straf-, Steuer-, Kartell- und Datenschutzrecht, um nur einige Beispiele zu nennen. Früher hat man die damit verbundenen Probleme vielleicht

<sup>26</sup> Vgl. *Hartwig*, Die Legitimation des Staates durch Verfassungsrezeption in Mittel- und Osteuropa. *ZaöRV* 1999, 919.

<sup>27</sup> Vgl. *Hartwig* (FN 26) 922 f, und unten III.1.

als eher technische Angelegenheit verstanden: Es ging um Zuständigkeitsabgrenzungen und um die Reichweite der Anwendung ausländischen Rechts durch inländische Behörden und der Berücksichtigung ausländischer Tatsachen und Rechtselemente bei der Anwendung eigenen Rechts. Darum geht es auch heute noch, aber der entscheidende Unterschied liegt in der grundrechtlichen Aufladung der Fragestellungen:<sup>28</sup> Es ist heute ein grundrechtliches Problem, wenn etwa jemand in einen Staat abgeschoben wird, der ihn foltert,<sup>29</sup> wenn ausländisches Recht angewandt wird, das keine Gleichberechtigung der Ehepartner vorsieht,<sup>30</sup> wenn ausländische Urteile vollstreckt werden, die in einem unfairen Verfahren ergingen<sup>31</sup> oder wenn personenbezogene Daten an ausländische Stellen übermittelt werden, die in ihrer Verwendung keiner Beschränkung unterliegen.<sup>32</sup> Daher müssen die Regeln für die Zusammenarbeit, dh vor allem die eigenen oder staatsvertraglichen kollisionsrechtlichen Bestimmungen, und auch das von eigenen Behörden angewendete ausländische Recht jedenfalls im Ergebnis an den Grundrechten gemessen werden. Das zu ermöglichen ist heute eine Hauptfunktion der *ordre public*-Vorbehalte des nationalen Rechts wie des Völkervertragsrechts.<sup>33</sup> Mit einer Aufladung des *ordre public* mit den eigenen Grundrechten ist aber das Problem noch nicht gelöst. Lösen kann man es auch kaum, indem man auf der vollen Anwendbarkeit der eigenen Verfassungsstandards in ihrer jeweils spezifischen Ausprägung und unabhängig von der Intensität des Inlandsbezuges beharrt – das wäre in vielen Fällen das Ende der internationalen Rechtszusammenarbeit. Lösen kann man das Problem nur, wenn man den unverzichtbaren Kernbestand der eigenen Grundrechte mit Rücksicht auf auch in anderen Verfassungsstaaten geteilte Überzeugungen definiert, sich also auf *gemeinsame Mindeststandards* einigt und vorrangig diese dann den

<sup>28</sup> Dazu aus deutscher Sicht zB BVerfGE 31, 58 und *Elbing*, Zur Anwendbarkeit der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug (1992); *Geimer*, Verfassung, Völkerrecht und Internationales Zivilverfahrensrecht, *ZfRV* 1992, 321, 401; *R. Hofmann*, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte (1994); *Sonnenberger*, in: Münchener Kommentar zum BGB, Bd 103 (1998) Internationales Privatrecht. Einleitung, Rz 293 ff; *Coester-Waltjen/Kronke/Kokott*, Die Wirkungskraft der Grundrechte bei Fällen mit Auslandsbezug (1998); *Ruthig*, Globalisierung und Grundgesetz, in: Wolter/Riedel/Taupitz (Hrsg.), Einwirkung der Grundrechte auf das Zivilrecht, öffentliches Recht und Strafrecht (1999) 271.

<sup>29</sup> Zu Österreich zB VfSlg 14.998/1997; zu Deutschland zB BVerfG NVwZ 1992, 660.

<sup>30</sup> Zu Österreich zB VwGH ÖStA 1985, 69 = IPRE 2/243. Zu Deutschland zB *Pauli*, Islamisches Familien- und Erbrecht und ordre public, Diss München (1994) mwN.

<sup>31</sup> Vgl zB EuGH Rs C-7/98, *Krombach*, Slg 2000 I-1935 zum ordre-public Vorbehalt des Art 27 Z 1 EuGVÜ (jetzt Art 34 Z 1 der VO 44/2001, ABI 2001 L 12/1).

<sup>32</sup> ZB VfSlg 10.393/1985.

<sup>33</sup> Für Österreich zB schon OGH 25. 10. 1955, JBI 1956, 132; dann OGH SZ 59/128; VwSlg 14.748 A/1997; allgemein *Schwimann*, in: Rummel (Hrsg.), ABGB Bd 2<sup>e</sup> (1992) § 6 IPRG. Die deutschen ordre-public-Klauseln – zB Art 6 EGBGB – regeln ausdrücklich, dass ausländisches Recht insbesondere nicht anzuwenden ist, „wenn die Anwendung mit den Grundrechten unvereinbar ist“. Zur EMRK und internationalen Grundrechten als Ausgangspunkt für die Bestimmung nationaler ordre public-Standards s die in FN 28 zitierten Werke und zB *Matscher*, Die Einwirkungen der EMRK auf das internationale Privat- und zivilprozessuale Verfahrensrecht, in: FS Schwind (1993) 71; *Lagarde*, Public Policy, in: International Encyclopedia of Comparative Law Bd 3 Kap 11 (1994) Rn 55 ff.

eigenen ordre public-Klauseln und der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Zusammenarbeitsregeln und -akten zugrundelegt;<sup>34</sup> dann muss auch die Intensität des Inlandsbezuges nicht mehr geprüft werden. Mit anderen Worten: Die Internationalisierung des Rechtsverkehrs erzwingt die Entwicklung gemeinsamer Grundrechte. Diese könnte man nun für jeden Sachbereich mit jedem Kooperationspartner vertraglich vereinbaren, doch wäre dies eine wenig effiziente und erfolgversprechende Methode. Besser ist es natürlich, eine generelle Vereinbarung für alle möglichen Bereiche der Zusammenarbeit mit möglichst vielen Partnern zu schließen, und genau das hat man auf europäischer Ebene mit der EMRK getan. Nicht umsonst hat der EGMR die Konvention als ein „constitutional instrument of European public order (ordre public)“ bezeichnet.<sup>35</sup>

Der Verfassungsverbund der EMRK ist eine institutionalisierte Lösung des Problems der Zusammenarbeit unter Grundrechtsbedingungen: Weil sich die Verbundmitglieder den Konventionsrechten und ihrer gerichtlichen Kontrolle durch den EGMR unterworfen haben, wird der internationale Rechtsverkehr im Verbund viel leichter. Weil der jeweils andere Hoheitsträger die europäischen Grundrechte achtet und dies durch den EGMR kontrolliert wird, müssen die Behörden und Gerichte der Verbundmitglieder ohne besonderen Anlass nicht mehr in jedem Einzelfall prüfen, ob ein eigener Akt der Zusammenarbeit fremde Grundrechtsverletzungen fortsetzt oder ermöglicht, und für die Verweigerung der Zusammenarbeit unter Berufung auf ordre public-Vorbehalte besteht idR kein Grund mehr.

Ähnliches gilt für die *Übertragung von Hoheitsgewalt an supranationale Organisationen*. Übertragung von Hoheitsgewalt an eine supranationale Organisation bedeutet, dass man ihr die Befugnis zu unmittelbaren Eingriffen in die Rechte der eigenen Rechtsunterworfenen einräumt und zugleich auf eine Kontrolle dieser Entscheidungen durch eigene Gerichte verzichtet. Ist die supranationale Organisation nicht grundrechtsgebunden, erzeugt dies eine Lücke im Grundrechtsschutz der Bürger. Eine normale Übertragung von Hoheitsrechten an eine nicht grundrechtsgebundene Instanz mit supranationaler Gewalt würde daher regelmäßig die Verfassung der übertragenden Staaten verletzen, und eine verfassungsändernde Übertragung wäre in einigen Staaten ebenfalls unzulässig.<sup>36</sup> Jedenfalls aber würde sie zu einem Verstoß gegen völkerrechtliche Bindungen aus der EMRK führen.<sup>37</sup> Das gilt nicht nur,<sup>38</sup> aber auch für die EG. Die

<sup>34</sup> Ein Beispiel für ein explizites Anknüpfen an EMRK-Standards im nationalen Verfassungsrecht findet sich in Art 16a Abs 2 GG.

<sup>35</sup> EGMR *Loizidou/Türkei*, HRLJ 1995, 15, Z 75, 93.

<sup>36</sup> Vgl für Deutschland Art 23 Abs 1 und 79 Abs 3 GG; vergleichend *Streinz*, Verfassungsvorbehalte gegen Gemeinschaftsrecht – eine deutsche Besonderheit? Die Schranken der Integrationsermächtigung und ihre Realisierung in den Verfassungen der Mitgliedstaaten, in: FS Steinberger (2002) 1437.

<sup>37</sup> Vgl EKMR *Melchers*, ZaöRV 1991, 863; EGMR *Waite und Kennedy/Deutschland*, NJW 1999, 1173.

<sup>38</sup> Vgl zB EGMR *Waite und Kennedy* (FN 37) zur ESA; BVerfGE 59, 63 zu Eurocontrol; *Rudolf*, Considerations constitutionnelles à propos de l'établissement d'une justice pénale internationale, Revue française de droit constitutionnel 1999, 451 (462 ff mwN).

Bindung der Hoheitsgewalt der EU an europäische Grundrechte und ihre Kontrolle durch den EuGH ist deshalb Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten sich überhaupt an ihr beteiligen können.

Europäische Grundrechte haben also eine sehr weitreichende Entlastungs- und *Erleichterungsfunktion* für die internationale Zusammenarbeit auf allen denkbaren Feldern in allen bekannten Formen. Allgemein lässt sich sagen: Je intensiver die Zusammenarbeit, desto kleiner muss der Anwendungsbereich für nationale Vorbehaltsklauseln sein und desto größer ist daher der Bedarf nach gemeinsamen Grundrechten – oder umgekehrt: Je stärker der gemeinsame Grundrechtbestand, desto leichter fällt die Zusammenarbeit.

### III. Funktionen für den Verbund

Ging es bislang um die Funktionen der europäischen Grundrechte für die einzelnen Verbundmitglieder, soll nun nach ihren Funktionen für den Verbund insgesamt, also für die Konventionsgemeinschaft und die EU, gefragt werden. Im Mittelpunkt möglicher Antworten steht dabei meist eine etwas vage „Integrationsfunktion“<sup>39</sup>. Zum besseren Verständnis soll sie hier in mehrere Bereiche aufgegliedert werden, die sich natürlich wiederum überschneiden. Zu nennen sind die Herstellung von Identität und Homogenität, die Schaffung von Grundlagen für eine Ausdehnung der Tätigkeiten im Verbund, und, für die EU, die Begründung, Begrenzung und Legitimation ihrer Hoheitsgewalt.

#### I. Identitätsfunktion

Konventionsgemeinschaft und EU verstehen sich als Wertegemeinschaften, und die europäischen Grundrechte sind das, was diese Werte operationabel macht und zugleich eine „europäische“ *Identität* im rechtlichen Sinn definiert. Das zeigt sich va daran, dass die Achtung europäischer Grundrechte Aufnahmebedingung in diese Gemeinschaften ist, und dass ihre Mißachtung zum Verlust von Mitgliedschaftsrechten führen kann: Die Aufnahme in den Europarat ist wenn schon nicht rechtlich (über Art 4 seiner Satzung), so zumindest politisch an die Ratifikation der EMRK gebunden, und wer sie nicht einhält, kann nach Art 8 der Satzung wieder ausgeschlossen werden.<sup>40</sup> Die Mitgliedschaft in der EU steht gem Art 49 iVm Art 6 Abs 1 EUV nur Staaten offen, die „die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ achten – Grundsätze, die wiederum ua durch die EMRK konkretisiert werden –, und Mitgliedsstaaten, die das nicht tun,

<sup>39</sup> Vgl *Walter*, Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion, DVBl 2000, 1 (5, 10 f).

<sup>40</sup> Zur Praxis zB *Klebes/Chatzivassiliou*, Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe, RUDH 1996, 269; *Hoffmeister*, Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit, EuGRZ 1997, 93; vgl auch FAZ 7. 4. 2000, 1, und 12. 5. 2000, 7, zum vom Ministerkomitee dann abgelehnten Antrag der Parlamentarischen Versammlung, ein Ausschlussverfahren gegen Russland einzuleiten.

können nach Art 7 EUV bestimmte Rechte verlieren. Die europäischen Grundrechte haben also für den jeweiligen Verbund eine *Einschluss- und Ausschlussfunktion*. Damit erlauben sie auch seine *Abgrenzung* nach außen, gegenüber anderen Staaten oder Staatenverbindungen – gegenüber solchen, die Grundrechte überhaupt nicht achten, aber auch gegenüber solchen wie den USA, die spezifisch europäische Grundrechtsvorstellungen nicht teilen, etwa das Verbot der Todesstrafe oder, in schwächerem Ausmaß, sozialstaatliche Grundrechtshalte<sup>41</sup>.

## 2. Homogenitäts- und Angleichungsfunktion

Gleichzeitig erzeugen die gemeinsamen Grundrechte ein Mindestmaß an *Homogenität* des Verbundes.<sup>42</sup> Die Homogenität wird in erster Linie durch eine *Angleichung der Rechtsstellung der Bürger* im Verbundraum als Folge des Menschenrechts- oder Unionsbürgerrechtscharakters der europäischen Grundrechte erreicht, also über die Zurückdrängung der Inländer/Ausländer-Unterscheidung im EMRK-Bereich die Gleichstellung aller in fundamentalen Rechten, im EU-Bereich die nahezu vollständige Gleichbehandlung aller Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten und die gleichberechtigte Mitwirkung an der politischen Willensbildung innerhalb der Union.<sup>43</sup> Diese Gleichstellung macht „Integration“ für den einzelnen konkret erlebbar.

Integrierende Wirkung haben die europäischen Grundrechte aber auch durch eine weitergehende *Angleichung der Rechtsordnungen* im Verbundraum. Sie betrifft ja nicht nur den Inhalt der Grundrechte, und, wie erwähnt (II.1.d.), die Grundrechtsdogmatik, sondern geht auch über den eigentlichen Grundrechtsbereich hinaus. Besonders deutlich wird das an den Grundfreiheiten des EGV, die nicht nur als Diskriminierungs-, sondern auch als Beschränkungsverbote und Gebote der wechselseitigen Anerkennung von staatlichen Entscheidungen wirken, insoweit also auch den Inhalt des nationalen Fachrechts determinieren und außerdem durch Sekundärrecht konkretisiert werden, dessen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten grundrechtsähnliche Wirkung haben können.<sup>44</sup> Das Integrationsprogramm des Binnenmarktes ist nichts anderes als ein (grenzüberschreitendes) Grundrechtsprogramm.

<sup>41</sup> Vgl zB *Matscher* (Hrsg), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte (1991); *Zuleeg*, Der Schutz sozialer Rechte in der Europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1992, 329; *R. Hofmann/Holländer/Merli/Wiederin* (Hrsg), Armut und Verfassung. Sozialstaatlichkeit im europäischen Vergleich (1998).

<sup>42</sup> Zu Problemen der Divergenz zwischen Konventions- und Gemeinschaftsgrundrechten *Grahenwarter* (FN 9) 1135 ff.

<sup>43</sup> Vgl EGMR *Matthews/Vereinigtes Königreich* (FN 21).

<sup>44</sup> Als Beispiel für diese Mechanismen sei nur die Berufsfreiheit der Rechtsanwälte im Binnenmarkt genannt. Vgl zB EuGH 107/83, *Klopp*, Slg 1984, 2971 (Beschränkungsverbot), C-340/89, *Vlassopoulou*, Slg 1991 I-2357 (Anerkennungsgebot), und die Richtlinie 98/5/EG zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde, deren Bestimmungen bei Nichtumsetzung unmittelbare Wirkung haben und daher wie Grundrechte vom einzelnen gegen staatliche Gesetze durchgesetzt werden können.

## 3. Grundlagenfunktion für die Ausdehnung der Tätigkeiten im Verbund

Europäische Grundrechte wirken für den Verbund also selbst integrierend; sie bilden aber zugleich auch die *Grundlage für die Kooperation außerhalb des eigentlichen Grundrechtsbereichs*. Weil die Verbundmitglieder sich nicht an einer grundrechtsfreien Zusammenarbeit beteiligen dürfen (II.3.), sind die europäischen Verbundgrundrechte Voraussetzung für *jede* grundrechtsrelevante Zusammenarbeit im Verbund, begrenzen oder erweitern also die Möglichkeiten der Ausdehnung von gemeinsamen Aktivitäten im Verbund und bestimmen so seinen Handlungsspielraum. Gäbe es die europäischen Grundrechte und ihre gerichtliche Kontrolle als allgemeine Vorgaben für alle Verbundmitglieder nicht, müssten sie für jeden Bereich der Zusammenarbeit neu vereinbart werden. Weil es sie aber gibt, ist eine Erstreckung der Kooperation auf neue Felder mit viel geringerem Aufwand verbunden.

## 4. Begründungs-, Begrenzungs- und Legitimationsfunktion für supranationale Hoheitsgewalt des Verbunds

Das eben Gesagte gilt für die Konventionsgemeinschaft wie für die EU, für eine neue Konvention des Europarates ebenso wie für die Vergemeinschaftung eines neuen Politikbereiches. Für die EU kommt freilich hinzu, dass sie, anders als die EMRK, nicht nur – und gar nicht in erster Linie – die mitgliedschaftliche Hoheitsgewalt begrenzt, sondern auch und vor allem selbst Hoheitsgewalt ausübt. Die Gemeinschaftsgrundrechte haben daher eine doppelte Funktion. Zum einen steuern sie im Anwendungsbereich der Verträge, ähnlich wie die EMRK allgemein, die Handlungen der Mitgliedstaaten. Das ist die Hauptstoßrichtung der Grundfreiheiten, der Diskriminierungsverbote und etwa des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz gemeinschaftsrechtlicher Positionen (wenngleich diese Rechte natürlich auch von den EU-Organen selbst, etwa bei der Setzung von Sekundärrechtsakten, beachtet werden müssen<sup>45</sup>). Zum anderen begründen, begrenzen und legitimieren die Gemeinschaftsgrundrechte das supranationale Handeln der EU-Organen selbst, wie die nationalen Grundrechte dies für das Handeln staatlicher Organe<sup>46</sup> tun. *Begründungsfunktion* für die EU-Hoheitsgewalt hat – neben dem Demokratiegrundsatz des allgemeinen Homogenitätsgebotes des Art 6 Abs 1 EUV, der vor allem für die Bestellung von EU-Organen durch die Mitgliedstaaten Bedeutung hat – das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, weil es die demokratische Basis der EU-Rechtsetzung sichert.<sup>47</sup> *Begrenzungsfunktion* für die EU-Hoheitsgewalt haben die – hauptsächlich über die EMRK „importierten“ – klassischen liberalen Grundrechte (obwohl sie auch als Mindeststandards für die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten fungieren und fungieren müssen, um seine Einheit-

<sup>45</sup> Dazu zB *Randelzhofer/Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union, vor Art 39–55 EGV (18. Ergänzungslieferung, 2001) Rz 49 ff.

<sup>46</sup> Vgl *Walter* (FN 4) 966 f mwN.

<sup>47</sup> Vgl EGMR *Matthews/Vereinigtes Königreich* (FN 21).

lichkeit sicherzustellen,<sup>48</sup> und damit die allgemeinen Homogenitätsanforderungen des Art 6 Abs 1 EUV im Anwendungsbereich der Verträge verschärfen). Damit bilden sie auch *Legitimitätsgrundlage* der supranationalen Herrschaftsausübung in der EU.

#### IV. Schlussbemerkung

Aus dieser Übersicht lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens ist es kein Zufall, dass die europäischen Grundrechte immer mehr Bedeutung erlangt haben, denn sie bilden den notwendigen Unterbau der europäischen Integration. Zweitens wird diese Entwicklung weitergehen, solange sich die europäische Integration fortsetzt. Mehr denn je gilt daher, dass „die Internationalisierung der Grundrechte [...] eine die Grenzen der nationalen Verfassungsordnung sprengende Betrachtungsweise geradezu aufzwingt“<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Vgl zB *Kingreen*, in: Callies/Ruffert (Hrsg), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag (1999) Art 6 EUV Rz 56 ff.

<sup>49</sup> *Adamovich* (FN 1) 8.





# Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen

Festschrift für Ludwig Adamovich  
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von  
B.-Ch. Funk, G. Holzinger, H. R. Klecatsky,  
K. Korinek, W. Mantl, P. Pernthaler

*Ludwig Adamovich*

Verlag **Österreich**  
vormals Verlag der  
k. u. k. Hof- und Staatsdruckerei

Wien 2002