



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 4/05

Die Auslegung der Verfassung für Europa
–
**Interpretationsgrundsätze und die Bedeutung
der Erläuterungen des Konventspräsidiums nach
Art. II-112 Abs. 7 VVE**

MATTIAS WENDEL

Februar 2005

DIE AUSLEGUNG DER VERFASSUNG FÜR EUROPA

—

Interpretationsgrundsätze und die Bedeutung der Erläuterungen des Konventspräsidiums nach Art. II-112 Abs. 7 VVE.

von
Mattias Wendel, Berlin *

Einleitung.....	2
I. Auslegungsmethoden auf europäischer Ebene.....	3
1. Ein europäischer Methodenkanon sui generis?	3
a) Auslegung und Rechtsfortbildung.....	4
b) Zuordnung der methodischen Grundsätze.....	4
2. Ausprägung einzelner Auslegungsmethoden in der Rechtsprechung des EuGH.....	6
a) Auslegung nach dem Wortlaut.....	6
b) Systematisch-teleologische Auslegung.....	7
c) Historische Auslegung.....	8
d) Rechtsvergleichende Auslegung.....	9
e) Konformauslegung.....	11
II. Die rechtliche Aussage von Art. II-112 Abs. 7 VVE.....	11
1. Anwendbarkeit der Auslegungsregeln auf die Norm selbst – ein Paradoxon?	12
2. Entstehungsgeschichte.....	12
a) Erläuterungen.....	13
b) Referenznormen.....	14
3. Zur Wendung „gebührende Berücksichtigung“.....	15
4. Verhältnis zur fünften Präambelerwägung	16
5. Einordnung in die historische Auslegung.....	17
6. Dynamisch-evolutiver Charakter des europäischen Verfassungsrechts	17
7. Die dynamische Verweisungsklausel des Art. II-112 Abs. 3 VVE.....	18
8. Die „offene Gesellschaft der Grundrechtsinterpreten“.....	18
9. Auslegung als produktiver Akt der Schöpfung.....	18
10. Ergebnis.....	19
III. Ausblick: Künftige Bedeutung der Erläuterungen im Auslegungsprozess.....	19
Schlussbemerkung.....	20
Anlagen.....	I-XXX

* Maître en droit (Paris I), Student an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Einleitung

„Auslegung ist nicht ein zum Verstehen nachträglich und gelegentlich hinzukommender Akt, sondern Verstehen ist immer Auslegung, und Auslegung ist daher die explizite Form des Verstehens.“¹ (H.-G. Gadamer)

Am 29. Oktober 2004 wurde in Rom der „Vertrag über eine Verfassung von Europa“ unterzeichnet, nachdem die Staats- und Regierungschefs am 18. Juni 2004 eine Einigung im Rahmen der Regierungskonferenz hatten erzielen können.² Obwohl „die Verfassung“³ noch nicht in Kraft getreten ist, zeichnen sich bereits im Vorfeld künftiger Verfassungswirklichkeit Konflikte um die Auslegung des Textes ab.

Nun ist diese Feststellung für sich genommen nicht überraschend. Über jeden neu gefassten oder geänderten Text besteht gerade vor seiner inhaltlichen Konkretisierung durch Rechtsprechung und Wissenschaft ein erhöhtes Maß an Auslegungsbedarf. Besonderheiten bringt die neue Verfassung allerdings insoweit mit sich, als sie in einigen Bestimmungen bereits eine Antwort auf die Frage ihrer Auslegung bereitzuhalten und insoweit ihre künftige Interpretation zu antizipieren scheint. Versteht sich die Verfassung also „von selbst“?

Insbesondere im Bereich der Grundrechtecharta, die nunmehr integraler und damit rechtsverbindlicher Teil der Verfassung sein wird, erfolgten wichtige Neuerungen innerhalb der allgemeinen Bestimmungen und bezogen sich damit auf Fragen der Auslegung und Anwendung des Textes.⁴ Auffällig ist hierbei insbesondere die Vorschrift des Art. II-112 Abs. 7 VVE,⁵ die erst im Zuge der Regierungskonferenz unter irischem Ratsvorsitz eingefügt wurde. Sie lautet wie folgt: „Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung der Charta der Grundrechte verfasst wurden, sind von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.“ Diese Norm steht in enger Verbindung zur 5. Erwägung der Präambel der Grundrechtecharta, deren Satz 2 bereits mit vergleichbarem Wortlaut im Entwurf des Europäischen Konvents⁶ enthalten war.⁷ Danach „(...) erfolgt die Auslegung der Charta durch die Gerichte der Union und der Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen, die unter der Leitung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta formuliert und unter der Verantwortung des Präsidiums des Europäischen Konvents aktualisiert wurden.“

Die Erläuterungen wurden ursprünglich vom Präsidium des Konvents zur Ausarbeitung der Charta erstellt, ohne dass ihnen Rechtswirkung zukommen sollte.⁸ Im Zuge des Europäischen Konvents erfolgte ihre Aktualisierung und Überarbeitung.⁹ Schließlich wurden sie in die der Schlussakte beigefügten „Erklärung 12“ der Regierungskonferenz aufgenommen. Einleitend heißt es dort, die Erläuterungen hätten als solche „keinen rechtlichen Status“, stellten jedoch eine „nützliche Interpretationshilfe“ dar, die dazu diene, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen.¹⁰

¹ Gadamer, Wahrheit und Methode, 6. Aufl. 1990, S. 312.

² Ein chronologischer Abriss der Regierungskonferenz unter der irischen Ratspräsidentschaft findet sich unter http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations2_de.htm; letzter Aufruf: 13.01.05.

³ Im Folgenden wird von „der Verfassung“ gesprochen.

⁴ Die neue Bezeichnung des Titels VII (ehemals Kapitel VII der Charta) lautet dementsprechend „Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta“.

⁵ Vor der im Rahmen der Endbearbeitung durchgeführten Neummerierung ehemals Art. II-52 Abs. 7 VVE.

⁶ Dokument CONV 850/03.

⁷ Die Entwicklung des Wortlauts von Abs. 5 S. 2 der Präambel wird in Anlage 1 dargestellt.

⁸ Vgl. Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49.

⁹ Dokument CONV 828/1/03 REV 1. Zu den inhaltlichen Änderungen siehe unter II. 2.a.

¹⁰ Abl. EU 16.12.2004, C-310/424.

Vor dem Hintergrund des Art. II-112 Abs. 7 VVE stellt sich allerdings die Frage, ob die Erläuterungen über den (Um-)Weg der Auslegung nicht dennoch, zumindest mittelbar, Verbindlichkeit erlangen. Der Verweis auf die aktualisierten Erläuterungen löste bei einigen Teilnehmern des öffentlichen Diskurses jedenfalls derart schwere Bedenken aus, dass er sogar als Begründung für eine Protestaktion gegen die Unterzeichnung der Verfassung herangezogen wurde. Durch seine nachträgliche Aufnahme seien „die sozialen und gewerkschaftlichen Grundrechte auf EU-Ebene noch weiter ausgehöhlt und de facto ihrer Wirksamkeit beraubt worden.“¹¹ Werden die Erläuterungen durch den Verweis nun also zu einem verbindlichen Auslegungsmaßstab bzw. gar einem „autoritativen Kommentar“,¹² der das Verständnis der Grundrechtecharta normativ vorgeben wird? Oder ist die Wendung der „gebührenden Berücksichtigung“ nicht mehr als ein bloßer Fingerzeig, die Erläuterungen im Rechtsfindungsprozess auch nicht zu vergessen? Kurzum: Welche Bedeutung kommt den Erläuterungen infolge des Art. II-112 Abs. 7 VVE für das künftige „Verstehen“ der Grundrechtecharta zu? Diese Frage leitet den folgenden Beitrag.

Art. II-112 Abs. 7 VVE zielt durch die Vorgabe der „gebührenden Berücksichtigung“ der Erläuterungen auf die Art und Weise der Interpretation der inkorporierten Grundrechtecharta ab. Der Norm kommt insoweit eine methodische Dimension zu. Daher werden in einem ersten Schritt zunächst die derzeit von Rechtsprechung und Literatur für die Interpretation des Gemeinschaftsrechts herangezogenen Auslegungsmethoden dargestellt (I). Darauf aufbauend wird in einem zweiten Schritt die rechtliche Aussage von Art. II-112 Abs. 7 VVE herausgearbeitet (II). Schließlich soll daran anknüpfend in einem Ausblick die mögliche Bedeutung der „Erläuterungen“ für den zukünftigen Auslegungsprozess kurz prognostiziert werden (III).

I. Auslegungsmethoden auf europäischer Ebene

Die im Bereich des Europarechts Anwendung findenden Auslegungsmethoden waren bis heute wiederholt Gegenstand umfangreicher wissenschaftlicher Publikationen.¹³ Auf die dort diskutierten Einzelheiten und Nuancierungen einzugehen, ist im Rahmen dieses Beitrags weder möglich noch gewollt. Vielmehr soll eine vergleichsweise knappe Darstellung des gegenwärtigen Standes der Methodik im Europarecht genügen und einen Ausgangspunkt für das Verständnis und die rechtliche Qualifikation von Art. II-112 Abs. 7 VVE schaffen. Da sich die Vorschrift auf die Auslegung der Grundrechtecharta als Teil des zukünftigen Verfassungsrechts bezieht, konzentriert sich die Analyse auf die Auslegungsregeln für das gegenwärtige Primärrecht.¹⁴ Dabei werden bereits einzelne Neuerungen der Verfassung aufgegriffen.

1. Ein europäischer Methodenkanon sui generis?

Nach Art. 220 Abs. 1 EG sichern Gerichtshof und Gericht erster Instanz im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrages. Art. I-29 Abs. 1 S. 2 VVE übernimmt diese Regelung für die neue Verfassung. Dass der EuGH oftmals als

¹¹ So die „Deutsche Friedensgesellschaft - Vereinigte KriegsdienstgegnerInnen (DFG-VK)“ in der Begründung des Aufrufs zu einem europaweiten Aktionstag gegen die Unterzeichnung der Verfassung, <http://www.dfg-vk.de/eu2910/>; letzter Aufruf: 30.01.05.

¹² So *Hantke*, Neues vom EU-Verfassungsvertrag, *Europaprot* 18/2004, 8.

¹³ Aus der Literatur vgl. nur: *Anweiler*, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 1997; *Buck*, Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 1998; *Grundmann*, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof, 1997; *Müller/Christensen*, Juristische Methodik II – Europarecht, 2004; *Schübel-Pfister*, Sprache und Gemeinschaftsrecht – Die Auslegung der mehrsprachig verbindlichen Rechtstexte durch den Europäischen Gerichtshof, 2004.

¹⁴ Zu den methodischen Unterschieden zwischen der Auslegung des Primär- und Sekundärrechts vgl. in Bezug auf die historische Auslegung z.B. *Anweiler* (Fußnote 13), S. 247 ff. und *Grundmann* (Fußnote 13), S. 257 ff.

„Motor der Integration“ bezeichnet wird, macht seine Bedeutung für die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts deutlich.¹⁵ Auf welche Methoden aber greift er hinsichtlich der Auslegung zurück?

a) Auslegung und Rechtsfortbildung

Diese Fragestellung beginnt bereits mit dem Begriff der „Auslegung.“ Die in der deutschen Methodenlehre herrschende Auffassung unterscheidet deutlich zwischen Auslegung und Rechtsfortbildung.¹⁶ Die Grenze zwischen Auslegung und Rechtsfortbildung wird demnach dort überschritten, wo der Bereich des möglichen Wortsinns der Norm verlassen wird.¹⁷ Nach dem französischen Ansatz umfasst dagegen der Begriff „interprétation“ neben der Auslegung im engeren Sinn auch die Rechtsfortbildung.¹⁸ Im Gegensatz zu den nationalen Rechtsordnungen handelt es sich beim Gemeinschaftsrecht jedoch nicht um eine in vergleichbarem Maß homogen gewachsene, sondern um eine neu – und in diesem Sinne „künstlich“ – geschaffene Rechtsordnung, die der Lückenfüllung und Vervollständigung ungleich stärker bedarf.¹⁹ Dem Gemeinschaftsrecht kommt zudem weniger eine statische Ordnungs-, als vielmehr eine dynamische Integrationsfunktion zu.²⁰ Darum muss der richterlichen Rechtsfortbildung im Gemeinschaftsrecht ein weiter reichender Anwendungsbereich als etwa im deutschen Recht zukommen.²¹ Die Praxis des EuGH orientiert sich insoweit an der französischen Methodenlehre.²² Das bedeutet aber nicht, dass dem EuGH bei der Rechtsfortbildung keine Grenzen gesteckt wären. Vielmehr ist auch ihm bei der Ausübung seiner richterlichen Tätigkeit gegenüber den Organen, denen die politische Gestaltung bei der Verwirklichung der Vertragsziele obliegt, Zurückhaltung auferlegt.²³

b) Zuordnung der methodischen Grundsätze

Was die Kategorisierung der vom EuGH herangezogenen Auslegungsgrundsätze anbelangt, so kann man die in der Literatur diskutierten Ansätze auf drei Grundpositionen zurückführen:²⁴ Der erste Ansatz ordnet die vom Gerichtshof herangezogenen Grundsätze den völkerrechtlichen Auslegungsregeln zu.²⁵ Begründet wird der methodische Rückgriff auf die in Art. 31 ff. WVK kodifizierten Auslegungsregeln des Völkergewohnheitsrechts²⁶ mit dem völkerrechtlichen Ursprung der Gemeinschaft.²⁷ Dagegen spricht jedoch, dass bereits die frühe Rechtsprechung des EuGH die „Eigenständigkeit“ der aus einer „autono-

¹⁵ Nach *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, 2004, § 9, S. 447, kommt darin allerdings auch die Skepsis vieler Kritiker gegenüber der weit reichenden Rechtsfortbildung zum Ausdruck.

¹⁶ *Anweiler* (Fußnote 13), S. 28.

¹⁷ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage 1995, S. 143.

¹⁸ *Constantinesco L.-J.*, Das Recht der EG – Band 1, 1977, S. 807; *Buck* (Fußnote 13), S. 102.

¹⁹ *Constantinesco L.-J.*, Das Recht der EG – Band 1, S. 808.

²⁰ *Bleckmann*, Die Rolle der richterlichen Rechtsschöpfung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: GS-Constantinesco, 61 [65 f.].

²¹ *Anweiler* (Fußnote 13), S. 37.

²² *Constantinesco L.-J.*, Das Recht der EG – Band 1, S. 807; *Kutscher*, Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht eines Richters“, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), „Begegnung von Justiz und Hochschule, 27.-28. September 1976, S. I-12.

²³ *Pernice/Mayer*, in: Grabitz/Hilf (24. EL 2004), Art. 220 EGV, Rn. 41.

²⁴ Umfassende Darstellung bei *Buck* (Fußnote 13), S. 130 ff.

²⁵ *Bernhardt*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht, in: FS-Bindschedler, 229 [233 ff.]; *Bleckmann*, Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1982, 1177 ff.; *Ress*, Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis für die Vertragsinterpretation nach der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK), in: *Bieber/Ress* (Hrsg.), „Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Lichte nachfolgender Praxis der Mitgliedstaaten und der EG-Organen“, 1987, 49 [51f.].

²⁶ Nach *Ress*, in: *Bieber/Ress* (Fußnote 25), 49 [51f.] sind die in der WVK verankerten Auslegungsregeln „weitgehend“ als Ausdruck des Völkergewohnheitsrechts anzusehen.

²⁷ Vgl. *Huber*, Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. 2002, § 10, Rn. 8, allerdings zur Begründung einer lediglich „lückenfüllenden“ Heranziehung.

men Rechtsquelle“ fließenden europäischen Rechtsordnung hervorhebt.²⁸ Angesichts der besonderen Struktur des Gemeinschaftsrechts betonen die Vertreter des völkerrechtlichen Ansatzes daher auch – in unterschiedlicher Gewichtung – die Modifikationen, die bei der Anwendung der dem Völkerrecht entlehnten Grundsätze auftreten.²⁹

Der zweite Ansatz sieht die in den nationalen Rechtssystemen entwickelten Interpretationsgrundsätze als Ausgangspunkt europarechtlicher Auslegung an.³⁰ Allerdings erforderten die Besonderheiten der europäischen Verfassung, „die nicht die Organisation und die rechtliche Einbindung eines bestehenden, sondern die schrittweise Verwirklichung eines erst zu schaffenden Gemeinwesens ‚konstituiert‘, (...) eine besondere Gewichtung.“³¹ Also werden auch hier die aus den nationalen Rechtssystemen stammenden Methoden nicht ungefiltert auf die europäische Ebene übertragen, sondern den Eigenheiten des Europarechts angepasst.

Die dritte Strömung tritt demgegenüber in Betonung der Eigenständigkeit der europäischen Rechtsordnung für einen spezifisch europäischen Methodenkanon ein.³² Hervorgehoben wird dabei, dass sich das Gemeinschaftsrecht von seiner Herkunft emanzipiert habe und nun eigenen Gesetzen folge.³³ Jedoch wird vermittelnd festgestellt, die spezifisch gemeinschaftsrechtliche Interpretation knüpfe im Ansatz an die überlieferten Auslegungsarten an.³⁴

Letztlich ist mit *Buck* festzuhalten, „dass sich die europarechtliche Wissenschaft einig ist in der Ablehnung einer allgemeingültigen Auslegungsmethode.“³⁵ Den Besonderheiten der europäischen Rechtsordnung wird vielmehr durch einzelfallbezogene Modifizierung und Gewichtung der bekannten Interpretationsgrundsätze und gegebenenfalls durch Hinzufügung neuer Elemente Rechnung getragen. Die Nichtfestlegung auf eine starre Zuordnung ist somit auch Ausdruck der Komplexität der Auslegungsmaterie.³⁶ Die drei unterschiedlichen Ansätze gelangen angesichts ihrer jeweiligen Relativierungen trotz ihres dogmatisch unterschiedlichen Ausgangspunktes damit zu keinen wesentlichen Unterschieden bei der praktischen Bewertung der Auslegungsmethoden.³⁷ Die Antwort auf die Frage, ob es einen europäischen Methodenkanon gibt, ist somit letztlich eine ambivalente: Nein, weil die auf europäischer Ebene Anwendung findenden Interpretationsgrundsätze von überlieferten Grundsätzen abgeleitet bzw. inspiriert sind. Ja, weil die besondere Gewichtung und Ausformung einzelner methodischer Grundsätze sowie deren Ergänzung durch neue Elemente ein europäisches Spezifikum darstellen. Das methodische „Rohmaterial“ entstammt also nationalen bzw. völkerrechtlichen Traditionen, die „Verarbeitung“ erfolgt hingegen nach europäischer Kunst.

²⁸ EuGH, Urteil vom 15.07.1964 – Rs. 6/64 – *Costa/ENEL*, Slg. 1964, 1251.

²⁹ So *Bleckmann*, NJW 1982, 1177 [1181]. *Bernhardt*, in: FS-Bindschedler, 229 [233] spricht von einer „Zusammenschau von Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und staatlichem Recht“. *Ress*, in: *Bieber/Ress* (Hrsg.), *Die Dynamik des Gemeinschaftsrechts*, 49 [53] spricht von der „Flexibilität des Konzepts völkerrechtlicher Vertragsauslegung“.

³⁰ *Kutscher* (Fußnote 22), S. I-6 f.; *Mertens de Vilmars*, *Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice des Communautés européennes*, CDE 22 (1986), 5 [8]; *Pernice/Mayer*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 220 EGV, Rn. 42.

³¹ *Pernice/Mayer*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 220 EGV, Rn. 42.

³² *Constantinesco L.-J.*, *Das Recht der EG – Band 1*, S. 819; *Nicolaysen*, *Der Gerichtshof – Funktion und Bewährung der Judikative*, EuR 1972, 375 [381]; *Oppermann*, *Europarecht*, 2. Aufl. 1999, Rn. 681.

³³ *Nicolaysen*, EuR 1972, 375 [381].

³⁴ *Oppermann*, *Europarecht*, Rn. 681. *Nicolaysen*, EuR 1972, 375 [381] hält insoweit vergleichende Betrachtungen des Interpreten über nationalrechtliche Lösungen für zulässig. Nach *Constantinesco L.-J.*, *Das Recht der EG – Band 1*, S. 819 ergibt sich, dass die erforderliche spezifische Auslegungstechnik eher einem internen als einem internationalen Gericht eigen ist.

³⁵ *Buck* (Fußnote 13), S. 141.

³⁶ Vgl. *Buck* (Fußnote 13), S. 141.

³⁷ *Schübel-Pfister* (Fußnote 13), S. 127.

2. Ausprägung einzelner Auslegungsmethoden in der Rechtsprechung des EuGH

Diese spezifische Gewichtung und Ausformung soll nun anhand einzelner Auslegungsmethoden dargestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mehrzahl der Urteile keine klaren Hinweise auf die Rechtserkenntnismethode enthalten, was eine klare Abgrenzung der angewandten Grundsätze erschwert.³⁸ Einige Besonderheiten der Auslegung des Gemeinschaftsrechts verdeutlichte der EuGH jedoch summarisch im Urteil *CILFIT* im Zusammenhang mit der Vorlagepflicht mitgliedstaatlicher Gerichte: „[18] Zunächst ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in mehreren Sprachen abgefasst sind und dass die verschiedenen sprachlichen Fassungen gleichermaßen verbindlich sind; die Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erfordert somit einen Vergleich ihrer sprachlichen Fassungen. [19] Sodann ist auch bei genauer Übereinstimmung der sprachlichen Fassungen zu beachten, dass das Gemeinschaftsrecht eine eigene, besondere Terminologie verwendet. Im Übrigen ist hervorzuheben, dass Rechtsbegriffe im Gemeinschaftsrecht und in den verschiedenen nationalen Rechten nicht unbedingt den gleichen Gehalt haben müssen. [20] Schließlich ist jede Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in ihrem Zusammenhang zu sehen und im Lichte des gesamten Gemeinschaftsrechts, seiner Ziele und seines Entwicklungsstands zur Zeit der Anwendung der betreffenden Vorschrift auszulegen.“³⁹

a) Auslegung nach dem Wortlaut

Randziffer 18 des *CILFIT*-Urteils bezieht sich auf die Besonderheiten der Wortlaut-Auslegung im Gemeinschaftsrecht. Ausgangspunkt ist auch für den EuGH die grammatische Interpretation.⁴⁰ Dabei besteht die Schwierigkeit auf europäischer Ebene vor allem in der Existenz gleichermaßen verbindlicher Sprachfassungen.⁴¹ Für den Verfassungstext wird diese Gleichrangigkeit in Art. IV-448 Abs. 1 VVE normiert, der insoweit den gegenwärtig geltenden Art. 314 EG aufgreift. Abs. 2 enthält eine Neuerung: Danach kann der Verfassungstext in jede andere von den Mitgliedstaaten bestimmte Sprache übersetzt werden, sofern diese Sprache nach der Verfassungsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats in dessen gesamtem Hoheitsgebiet oder in Teilen davon Amtssprache ist.

Aus Randziffer 18 des Urteils wird zudem deutlich, dass bei der Wortlaut-Auslegung in sprachvergleichender Weise vorgegangen wird. Deren Aufgabe ist es, Sonderlösungen zu identifizieren und als solche zu relativieren.⁴² Die Zahl von 21 verbindlichen Sprachvarianten der künftigen Verfassung macht die Dimension dieser Problematik deutlich.⁴³ Randziffer 19 unterstreicht die Autonomie gemeinschaftsrechtlicher Rechtsbegriffe. Eine Verweisung auf innerstaatliche Sinngehalte muss bei der Auslegung wegen der notwendig einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts also unterbleiben.⁴⁴ Für den Bereich des Primärrechts belegt dies exemplarisch die Rechtsprechung zum gemeinschaftsrechtlichen Begriff des „Arbeitnehmers“ i.S.v. Art. 39 EG (zukünftig Art. III-133 VVE).⁴⁵ Die einheitliche Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Begriffe muss jedoch abweichenden Beurteilungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten nicht generell entgegenstehen. Hinsichtlich des Begriffs der „öffentlichen Ordnung“ führt der EuGH

³⁸ Vgl. *Buck* (Fußnote 13), S. 130.

³⁹ EuGH, Urteil vom 06.10.1982 – Rs. 283/81 – *CILFIT*, Slg. 1982, S. 3415 [3430].

⁴⁰ *Oppermann*, Europarecht, Rn. 682; *Buck* (Fußnote 13), S. 141.

⁴¹ Ausführlich zu diesem Problembereich *Braselmann*, Übernationales Recht und Mehrsprachigkeit – Linguistische Überlegungen zu Sprachproblemen in EuGH-Urteilen, EuR 1992, 55ff. und *Schübel-Pfister* (Fußnote 13).

⁴² *Wegener* in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 220 EGV, Rn. 7.

⁴³ *Luttermann C./ Luttermann K.*, Ein Sprachenrecht für die Europäische Union, JZ 2004, 1002 [1008 ff.] schlagen deshalb ein komplex anmutendes „Referenzsprachenmodell“ zur Wahrung eines angemessenen Ausgleichs zwischen Pluralität und Effizienz vor.

⁴⁴ *Pernice/Mayer*, in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EGV, Rn. 42.

⁴⁵ EuGH, Urteil vom 19.03.1964 – Rs. 75/63 – Unger, Slg. 1964, S. 379 [396 f.]; EuGH, Urteil vom 23.03.1982 – Rs. 53/81 – Levin, Slg. 1982, S. 1035 [1049]; EuGH, Urteil vom 03.07.1986 – Rs. 66/85 – Lawrie Blum, Slg. 1986, 2121.

im Urteil *Omega*⁴⁶ unter Verweis auf die Urteile *Van Duyn*⁴⁷ und *Bouchereau*⁴⁸ aus, dass die „konkreten Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentliche Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein [können]. Insoweit ist den zuständigen innerstaatlichen Behörden daher ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den EG-Vertrag gesetzten Grenzen zuzubilligen.“⁴⁹

Dem Wortlautargument kommt insgesamt jedoch eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu.⁵⁰ So greift der Gerichtshof im Urteil *Stauder*⁵¹ wegen der sprachlichen Pattsituation letztlich auf eine Auslegung nach Sinn und Zweck der fraglichen Bestimmung zurück, um die ihm gestellte Vorlagefrage beantworten zu können.⁵²

b) Systematisch-teleologische Auslegung

Mit Hilfe der systematischen Auslegung soll der Regelungsgehalt einer Norm unter Zuhilfenahme ihrer Struktur und des Regelungszusammenhangs, in dem sie steht, ermittelt werden.⁵³ Wichtige Leitlinie ist hierbei das Postulat der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.⁵⁴ Die teleologische Auslegung hingegen zielt auf Sinn und Zweck der Vorschrift ab.⁵⁵ Insoweit werden vor allem der „Geist“ und die Ziele der Verträge als Auslegungsmaßstab herangezogen.⁵⁶ Dass diese Ausrichtung an den vertraglich verankerten Zielen aber auch der systematischen Interpretation zugerechnet werden kann,⁵⁷ zeigt, wie eng beide Methoden verknüpft sind. Ebenso deutet Randziffer 20 des *CILFIT*-Urteiles an, dass der EuGH teleologische und systematische Überlegungen nebeneinander anstellt ohne eine eindeutige methodische Zuordnung vorzunehmen. Insoweit kann zusammenfassend von der „systematisch-teleologischen“ Interpretation gesprochen werden.⁵⁸

Die fundamentale Rolle dieser Auslegungsmethode zeigt sich in einer Vielzahl grundlegender Urteile. So legt der EuGH im Urteil *Van Gend & Loos* von 1963, insbesondere unter Rückgriff auf Ziel und Systematik des damaligen EWG-Vertrages das Fundament seiner umfangreichen Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung primärrechtlicher Normen.⁵⁹ Durch den Grundsatz der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) erfährt das teleologische Argument im Gemeinschaftsrecht zudem eine spezifische Ausprägung.⁶⁰ Dabei wird vom Gerichtshof diejenige Auslegung vorgezogen, die – ohne dass dies generell eine größtmögliche Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse bedeuten würde⁶¹ – die Verwirklichung

⁴⁶ EuGH, Urteil vom 14.10.2004 – Rs. C-36/02 – *Omega*, noch nicht in Slg., EuGRZ 2004, 639 ff.

⁴⁷ EuGH, Urteil vom 04.12.1974 – Rs. 41/74 – *Van Duyn*, Slg. 1974, 1337 [1350].

⁴⁸ EuGH, Urteil vom 27.10.1977 – Rs. 30/77 – *Bouchereau*, Slg. 1977, 1999 [2013].

⁴⁹ Rz. 31 des Urteils.

⁵⁰ Vgl. *Mertens de Vilmaris*, CDE 22 (1986), 5 [12]; *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, § 9, S. 447; *Wegener* in: *Callies/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 220 EGV, Rn. 7; a.A. offenbar *Müller/Christensen*, Juristische Methodik II – Europarecht, S. 31.

⁵¹ EuGH, Urteil vom 12.11.1969 – Rs. 29/69 – *Stauder*, Slg. 1969, 419 [425].

⁵² Dazu *Brasermann*, EuR 1992, 55 [60].

⁵³ *Huber*, Recht der europäischen Integration, § 10, Rn. 7.

⁵⁴ *Zuleeg*, Die Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1969, 97 [103].

⁵⁵ *Oppermann*, Europarecht, Rn. 684.

⁵⁶ *Constantinesco*, Das Recht der EG – Band 1, S. 820; *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, § 9, S. 447.

⁵⁷ So *Zuleeg*, Eur 1969, 97 [103].

⁵⁸ So auch *Constantinesco L.-J.*, Das Recht der EG – Band 1, S. 820; *Kutscher* (Fußnote 22), S. I-31 und 42 f.; *Meyer P.*, Die Grundsätze der Auslegung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Jura 1994, 455 [456]; *Schübel-Pfister* (Fußnote 13), S. 130.

⁵⁹ EuGH, Urteil vom 05.02.1963 – Rs. 26/62 – *Van Gend & Loos*, Slg. 1963, S. 1 [23 ff.].

⁶⁰ *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, § 9, S. 450.

⁶¹ So die Befürchtung des BVerfG im „Maastricht-Urteil“, BVerfGE 89, 155 [210].

der Vertragsziele und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft sicherstellt.⁶² So entwickelt der EuGH im Urteil *Francovich* unter Bezugnahme auf die „volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen“ die Grundsätze der Haftung eines Mitgliedstaates für die Folgen einer nicht fristgemäßen Richtlinienumsetzung.⁶³ In engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der praktischen Wirksamkeit steht die Lehre von den „implied powers“,⁶⁴ die der Gerichtshof insbesondere im Urteil *AETR* anwendet.⁶⁵ Eine weitere Ausprägung der teleologischen Auslegung ist die Regel, dass Ausnahmen zu den grundlegenden Vertragsbestimmungen grundsätzlich eng auszulegen sind.⁶⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die systematisch-teleologische Interpretation die zentrale Interpretationsmethode im Instrumentarium des EuGH darstellt.⁶⁷ Ihre entscheidende Rolle ist Ausdruck der dynamischen und evolutiven Entwicklung des Gemeinschaftsrechts.

c) Historische Auslegung

Nach nahezu einhelliger Auffassung in der Literatur kommt dagegen der subjektiv-historischen Auslegung, also der Erforschung des Willens der Vertragsparteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses, nur eine marginale Bedeutung zu.⁶⁸ Hinsichtlich des Primärrechts liegt der Grund zunächst darin, dass die Vorarbeiten zu den Verträgen (*travaux préparatoires*) nicht veröffentlicht sind (bzw. waren⁶⁹) und im Hinblick auf ein rechtsstaatliches Verfahren damit nicht verwertet werden können, selbst wenn sie dem Gerichtshof auf anderem Wege bekannt wurden.⁷⁰ Vorgeschlagen wird daher, die anlässlich der innerstaatlichen Ratifikation der Verträge vorgelegten amtlichen Begründungen der nationalen Regierungen bzw. die parlamentarischen Beschlussanträge und Debatten heranzuziehen.⁷¹ Zwar greift der EuGH in einem frühen Urteil zunächst auf derartige Regierungserklärungen zurück, jedoch ist es ihm nicht möglich, darin eine übereinstimmende Auffassung der Mitgliedstaaten festzustellen.⁷² Dieses Ergebnis liegt allein schon deshalb nahe, weil solche Erklärungen primär eine innenpolitische Zielrichtung verfolgen, die von Land zu Land unterschiedlich sein kann.⁷³

Etwas anderes gilt hinsichtlich der den Schlussakten beigefügten gemeinsamen Erklärungen der Regierungsvertreter im Rahmen der Regierungskonferenz.⁷⁴ Zwar stellen diese keinen Bestandteil der Verträge selbst dar, jedoch können sie als Ausdruck des historischen Willens bei der Auslegung berücksich-

⁶² *Pernice/Mayer* in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EGV, Rn. 46. Zum Prinzip der Funktionsfähigkeit siehe *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, § 8 Rn. 30.

⁶³ EuGH, Urteil vom 19.11.1991 – Verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, *Francovich*, Slg. 1991 I-5357 [5414].

⁶⁴ *Zuleeg*, EuR 1969, 97 [107].

⁶⁵ EuGH, Urteil vom 31.03.1971 – Rs. 22/70 – *AETR*, Slg. 1971, S. 263.

⁶⁶ *Pernice/Mayer* in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EGV, Rn. 45, vgl. dazu auch die oben genannten Urteile zum Begriff der öffentlichen Ordnung.

⁶⁷ *Constantinesco L.-J.*, Das Recht der EG – Band 1, S. 820; *Streinz*, Europarecht, 5. Aufl. 2001, Rn. 498; *Schübel-Pfister*, (Fußnote 13), S. 130.

⁶⁸ Vgl. *Buck* (Fußnote 13), S. 141; *Constantinesco L.-J.*, Das Recht der EG – Band 1, S. 820; *Kutscher* (Fußnote 22), S. I-23; *Oppermann*, Europarecht, Rn. 687; *Pernice/Mayer* in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EGV, Rn. 53; *Rideau*, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, 4. Aufl. 2002, S. 182; *Schübel-Pfister* (Fußnote 13), S. 130; *Zuleeg*, EuR 1969, 97 [107]; a.A. soweit ersichtlich einzig *Ophüls*, Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge, in: FS-Müller-Armack, 279 [285 ff.].

⁶⁹ Bzgl. der Gründungsverträge wurde das Material nach Ablauf der dreißigjährigen Sperrzeit wissenschaftlich gesichtet und zusammengestellt, vgl. *Schulze/Hoeren* (Hrsg.) Dokumente zum Europäischen Recht – Band. 1 – Gründungsverträge, 1999.

⁷⁰ *Kutscher*, Über den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1981, 392 [393].

⁷¹ So *Huber*, Recht der europäischen Integration, § 10, Rn. 10, der beispielhaft BT-Drucks., BR-Drucks. und sogar Urteile des BVerfG nennt.

⁷² EuGH, Urteil vom 16.12.1960 – Rs. 6/60 – *Humblet*, Slg. 1960, S. 1163 [1194].

⁷³ Vgl. *Anweiler* (Fußnote 13), S. 252.

⁷⁴ Ausführlich dazu *Herdegen*, Auslegende Erklärungen von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten zu EG-Rechtsakten, ZHR 1991, 52 [57 ff.].

tigt werden.⁷⁵ Im Urteil *Kaur* hat der EuGH sogar eine einseitige Erklärung als Auslegungsmaßstab herangezogen.⁷⁶ Letztlich spielt aber der Rückgriff auf derartige Erklärungen als Ausdruck des historischen Willens der Vertragsparteien in der bisherigen Rechtsprechung zum Primärrecht⁷⁷ keine nennenswerte Rolle.⁷⁸ Die Schlussakte zur Europäischen Verfassung enthält neben der angesprochenen „Erklärung 12“ zu den Erläuterungen der Grundrechtecharta weitere Erklärungen, die die Auslegung einzelner Verfassungsnormen betreffen.⁷⁹ Deren tatsächliche praktische Bedeutung wird die zukünftige Rechtsprechung zeigen.

Hinsichtlich der neuen Verfassung ist anzumerken, dass gerade die Konventsverfahren im Vorfeld zu einer verbesserten Transparenz und Einbindung der Zivilgesellschaft geführt hat. Darüber hinaus sind die Arbeiten und Debatten des Grundrechtskonvents,⁸⁰ des Verfassungskonvents⁸¹ sowie der Regierungskonferenz⁸² dokumentiert und zugänglich. Dies könnte eine Aufwertung des historischen Arguments zur Folge haben. Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, dass ein weiteres, entscheidendes Argument für die geringe Bedeutung der historischen Auslegung der dynamische Charakter des Gemeinschaftsrechts ist.⁸³ Eine zu starr auf den – oft schwer zu ermittelnden – historischen Willen fixierte Auslegung würde der im Werden begriffenen europäischen Rechtsordnung strukturell nicht gerecht. Insoweit darf das durch die gesteigerte Transparenz erhöhte Anwendungspotenzial der subjektiv-historischen Auslegung nicht überschätzt werden.

Von der soeben dargestellten Interpretationsmethode, die sich auf den in den Entstehungsmaterialien festgehaltenen Willen des Rechtssetzenden bezieht und mit dem Begriff „genetische Konkretisierung“ umschrieben werden kann, wird gelegentlich die der „historischen Konkretisierung“ unterschieden.⁸⁴ Sie stützt sich auf den Vergleich der auszulegenden Vorschrift mit ihrer Vorläufervorschrift.⁸⁵ Beispiel aus der Rechtsprechung ist das Urteil *ED*, in dem der EuGH ausführt, um die Bedeutung des damaligen Art. 73b EGV festzustellen, müsse dieser mit dem vormaligen Art. 106 EWG-Vertrag, später Art. 73 h Abs. 1 EG-Vertrag, verglichen werden, den er ersetze.⁸⁶ Auch dieser Methode könnte angesichts der Integrierung des derzeitigen Primärrechts in einen einzigen Text in der Zukunft gesteigerte Bedeutung in den Grenzen der Notwendigkeit einer dynamisch-evolutiven Auslegung zukommen.

d) Rechtsvergleichende Auslegung

Im Rahmen der nationalen Verfassungsdebatte schlägt *Häberle* neben den vier klassischen Interpretationsgrundsätzen die Rechtsvergleichung als „fünfte Auslegungsmethode“ vor.⁸⁷ Im Bereich des Ge-

⁷⁵ So in Bezug auf Art. 31 II WVK *Booß*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, 3. Auflage 2003, Art. 311 EGV, Rn. 5; *Kokott*, in: Streinz, EGV/EUV, 2003, Art. 311 EGV, Rn. 7; *Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 311 EGV, Rn. 3; a.A. *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl. 2004, Art. 311 EGV, Rn. 4., der den Erklärungen bindende Wirkung für die Auslegung zuschreibt.

⁷⁶ EuGH, Urteil vom 20.02.2001 – Rs. C-192/99 – *Kaur*, Slg. 2001, I-1252 [1266 f.].

⁷⁷ Anders beim Sekundärrecht, zu dessen Auslegung der EuGH häufiger auf die historische Auslegung zurückgreift, vgl. *Anweiler* (Fußnote 13), S. 252 ff. und *Grundmann* (Fußnote 13), S. 257 ff.

⁷⁸ *Herdegen*, ZHR 1991, 52 [59].

⁷⁹ Eine beispielhafte Übersicht findet sich in Anlage 3.

⁸⁰ http://www.europarl.eu.int/charter/default_de.htm; letzter Aufruf 25.01.05.

⁸¹ <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>; letzter Aufruf 25.01.05.

⁸² http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1_de.htm; letzter Aufruf 25.01.05.

⁸³ Vgl. *Kutscher* (Fußnote 22), S. I-23.

⁸⁴ Vgl. *Müller/Christensen*, Juristische Methodik II – Europarecht, S. 57.

⁸⁵ *Müller/Christensen*, Juristische Methodik I – Grundlagen, Öffentliche Recht, 9. Aufl. 2004, S. 336.

⁸⁶ EuGH, Urteil vom 22.06.99 – Rs. C-412/97 – *ED*, Slg. 1999, S. I-3845 [3881].

⁸⁷ *Häberle*, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat – zugleich zur Rechtsvergleichung als fünfter Auslegungsmethode, JZ 1989, 913 [916 ff.]; *ders.* Europäische Verfassungslehre, 2. Aufl. 2004, S. 250 ff.

meinschaftsrechts hat diese Herangehensweise nachweisbar eine besondere Bedeutung.⁸⁸ Gerade im Bereich der Rechtsfortbildung und Lückenfüllung, der Entwicklung der allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft (Art. 288 Abs. 2 EG) kommt ihr eine wichtige Funktion zu.⁸⁹ Zwar äußert sich der Gerichtshof in den Entscheidungsgründen oftmals nur sporadisch zur Methode der Rechtsvergleichung. Dies sollte jedoch laut seines ehemaligen Präsidenten *Kutscher* nicht darüber hinwegtäuschen, dass der interne rechtsvergleichende Aufwand beträchtlich ist.⁹⁰ Ob die Rechtsvergleichung als eigenständige Methode geführt oder vielmehr anderen Methoden zugerechnet werden sollte,⁹¹ erscheint dabei weniger wichtig. *Häberle* selbst spricht von einem „Annexcharakter“ und hält eher um der „(auch pädagogischen) Durchschlagskraft willen“ an der Nummerierung als fünfter Auslegungsmethode fest.⁹²

Entscheidend ist demgegenüber, die praktische Vorgehensweise des EuGH im Rahmen der rechtsvergleichenden Methode, insbesondere im Grundrechtsbereich näher zu konturieren. Orientiert sich der EuGH insoweit eher an einem kleinsten gemeinsamen Nenner in allen Mitgliedstaaten, wählt er das Maximum an Schutz, entscheidet er nach Quantität oder handelt es sich um eine „wertende Rechtsvergleichung“, die eine spezifisch auf die Komplexität und Gesamtheit des Gemeinschaftsrechts abgestimmte Lösung anbietet?⁹³ Im Urteil *AM&S* arbeitete der EuGH hinsichtlich des Grundsatzes der Vertraulichkeit des Schriftwechsels zwischen Anwalt und Mandant ein Schutzniveau heraus, das in der zugesprochenen, hohen Intensität in den wenigsten Rechtsordnungen anerkannt war.⁹⁴ Insoweit liegt es nahe zu glauben, der EuGH folge dem Prinzip des Maximalstandards. Andererseits nahm er im Urteil *Hoechst* eine im Vergleich zum deutschen Art. 13 GG restriktive Auslegung des Grundrechts der „Unverletzlichkeit der Wohnung“ in Bezug auf Geschäftsräume vor.⁹⁵ Letztlich entscheidet der EuGH also weder am strikten Maßstab einer Maximal- noch dem einer Minimallösung. Vielmehr bedient er sich insgesamt einer „wertenden Rechtsvergleichung“, die nach der jeweils zweckmäßigsten, den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts am besten gerecht werdenden Lösung sucht.⁹⁶ Durch die Rechtsvergleichung tritt insoweit die „materiale Verflechtung und Einheit von innerstaatlichem Recht und Gemeinschaftsverfassung“⁹⁷ deutlich hervor.

Die vom EuGH herangezogene Methode der Rechtsvergleichung besitzt jedoch eine weitere Dimension. So stellt im Bereich der Grundrechtsgewinnung neben den nationalen Verfassungsüberlieferungen insbesondere die EMRK eine wichtige Rechtserkenntnisquelle dar.⁹⁸ Nachdem der EGMR im Urteil *Niemitz* auch Geschäftsräume vom Schutzbereich des Art. 8 EMRK umfasst sah,⁹⁹ passte der EuGH seine alte Rechtsprechung aus dem Urteil *Hoechst* der des EGMR an.¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang misst die neue Verfassung in Art. II-112 Abs. 3 VVE den Rechten der Charta, die den durch die EMRK

⁸⁸ Vgl. *Kutscher* (Fußnote 22), S. I-23; *Meyer*, Jura 1994, 455 [457]; *Pernice*, Grundrechtsgehalte im europäischen Gemeinschaftsrecht: ein Beitrag zum gemeinschaftsimmanenten Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof, 1979, S. 209 ff.; *Pernice/Mayer* in: *Grabitz/Hilf*, Art. 220 EGV, Rn. 53.

⁸⁹ Ausführlich zur rechtsvergleichenden Auslegung im Bereich der Grundrechtsrechtsprechung: *Wetter*, Die Grundrechtecharta des Europäischen Gerichtshofes: die Konkretisierung der gemeinschaftlichen Grundrechte durch die Rechtsprechung des EuGH zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen, 1998, S. 41 ff.

⁹⁰ *Kutscher* (Fußnote 22), S. I-30.

⁹¹ So kategorisiert *Oppermann*, Europarecht, Rn. 684 die Rechtsvergleichung als Bestandteil der systematischen Auslegung

⁹² *Häberle*, Europäische Verfassungslehre, S. 256.

⁹³ Vgl. zu den einzelnen Ansätzen ausführlich *Wetter*, (Fußnote 89), S. 41 ff.

⁹⁴ EuGH, Urteil vom 18.05.1982 – Rs. 155/79 – *AM&S*, Slg. 1982, S. 1575 [1611]; vgl. dazu *Wetter* (Fußnote 89), S. 52.

⁹⁵ EuGH, Urteil vom 21.09.1989 – verb. Rs. 46/87 und 227/88 – *Hoechst*, Slg. S. 2859 [2924].

⁹⁶ *Kutscher*, EuR 1981, 392 [401]; *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 5, Rn. 20; *Pernice/Mayer* in: *Grabitz/Hilf*, nach Art. 6 EUV, Rn. 13 ff.; *Schübel-Pfister* (Fußnote 13), S. 130; *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, S. 451; *Wetter*, (Fußnote 89), S. 53.

⁹⁷ *Pernice/Mayer* in: *Grabitz/Hilf*, Art. 220 EGV, Rn. 47.

⁹⁸ Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 14.05.1974 – Rs. 4/73 – *Nold*, Slg. 1974, S. 491 [507].

⁹⁹ EGMR, Urteil vom 16.12.92, Ser. A, Nr. 251-B; EuGRZ 1993, 65 ff.

¹⁰⁰ EuGH, Urteil vom 20.09.2002 – Rs. C-94/00 – *Roquette Frères*, Slg. 2002 I-9011 [9052 ff.].

garantierten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite bei, ohne einem weiter gehenden Schutz des Unionsrechts entgegenzustehen. Art. II-112 Abs. 4 VVE normiert zudem, dass, soweit in der Charta Grundrechte anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sie im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt werden. Die neue Verfassung sieht also die Rechtsvergleichung in doppelter Dimension vor – der Orientierung an den Gewährleistungen der EMRK einerseits sowie an den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten andererseits. Insoweit wird die angesprochene „materiale Verflechtung“ normativ festgehalten. Innerhalb der Beratungen des „Charta-Konvents“ waren die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen oftmals Ausgangspunkt der rechtlichen Argumentation und der dementsprechenden Anträge der Delegierten, sodass auch aufgrund der Konventsmethode die Rechtsvergleichung als Interpretation der Charta bedeutsam ist.¹⁰¹

e) Konformauslegung

Letztlich bleibt noch kurz auf das Prinzip der primärrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts hinzuweisen, das allerdings weniger eine Auslegungsmethode, als vielmehr in materieller Hinsicht die Folge der Rangordnung der Rechtsquellen darstellt.¹⁰² Unter Berufung auf das Urteil *Royer*¹⁰³ wird als Pendant hierzu eine „gesetzeskonforme Verfassungsauslegung“ erwogen: Die somit entstehende Konformauslegung in beide Richtungen trage der Wechselbeziehung von höherrangigem und ausgestaltendem Recht sowie der Prärogative des Gesetzgebers bei der konkretisierenden Ausfüllung offener Verfassungsnormen Rechnung.¹⁰⁴ Diesem Ansatz wird entgegengehalten, dass er die Normenhierarchie auf den Kopf stelle¹⁰⁵ und zudem die vom Vertrag vorgesehene Gültigkeitskontrolle sekundären Rechts durch den EuGH verkürze.¹⁰⁶ Vor diesem Hintergrund ist die „sekundärrechtskonforme Auslegung des Primärrechts“ als Ausdruck des „judicial self-restraint“¹⁰⁷ nur in engen Grenzen zulässig. Sie darf selbst keine aus dem Sekundärrecht gewonnene Definition grundlegender Aussagen des Primärrechts bedingen. Ihr sollte daher allenfalls eine subsidiäre Funktion – im Sinne der Bestätigung der durch andere Auslegungsmethoden erarbeiteten Interpretationen – zukommen.¹⁰⁸

Eine „national-verfassungskonforme“ Auslegung des Primärrechts¹⁰⁹ kann es dagegen angesichts des Vorrangs des Primärrechts allenfalls über die Berücksichtigung nationaler Verfassungstraditionen im Rahmen der allgemeinen Rechtsgrundsätze geben.¹¹⁰

II. Die rechtliche Aussage von Art. II-112 Abs. 7 VVE

Wie aber lässt sich nun Art. II-112 Abs. 7 VVE in das soeben dargestellte System der Auslegungsgrundsätze auf europäischer Ebene einordnen? Die unterschiedlichen Stellungnahmen in der Literatur beziehen sich dabei bislang zumeist auf den bereits im Entwurf des Verfassungskonvents – mit im Wesentlichen vergleichbarem Wortlaut – enthaltenen Satz 2 der fünften Präambelerwägung. So ist zu le-

¹⁰¹ Meyer, in Meyer J., GRC, 2003, Präambel, Rn. 12 f.

¹⁰² Vgl. Streinz, Europarecht, Rn. 499, der zudem noch die darin liegende richterliche Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber betont.

¹⁰³ EuGH, Urteil vom 08.04.1976 – Rs. 48/75 – Royer, Slg. 1976, S. 497 [511 f.].

¹⁰⁴ Pernice/Mayer in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EGV, Rn. 51 f.

¹⁰⁵ Anweiler (Fußnote 13), S. 197.

¹⁰⁶ Anweiler (Fußnote 13), S. 197 f.; Müller/Christensen, Juristische Methodik II – Europarecht, S. 336.

¹⁰⁷ Vgl. insoweit Buck (Fußnote 13), S. 190.

¹⁰⁸ Im Ergebnis so auch Anweiler (Fußnote 13), S. 198.

¹⁰⁹ Vgl. Peters, Elemente einer Verfassungstheorie Europas, 2001, S. 242 ff. und Huber, Recht der europäischen Integration, § 10, Rn. 12 ff.

¹¹⁰ Vgl. dazu auch Pernice/Mayer in: Grabitz/Hilf, Art. 220 EGV, Rn. 50.

sen von einer als „Weichmacher eingefügten Interpretationsvorgabe“, deren Wortlaut bereits die „Negationsschneise“ weise.¹¹¹ Andere wiederum meinen, die Erläuterungen erlangten aufgrund der Präambelerwägung „offiziösen Charakter“¹¹² bzw. den „hybriden Status amtlicher Auslegungshinweise.“¹¹³ Teilweise wird den Erläuterungen über den Verweis in der Präambel sogar „die Funktion einer verbindlichen Auslegungshilfe“ beigemessen.¹¹⁴ Was nun die neue Vorschrift des Art. II-112 Abs. 7 betrifft, so sind die Kommentare bislang rar. Nach *Obwexer* sei der Hinweis der Präambel in der 5. Begründungserwägung nun durch Art. II-112 Abs. 7 VE „als Verpflichtung festgeschrieben“.¹¹⁵ Ob Art. II-112 Abs. 7 VVE die Erläuterungen tatsächlich zu einem verbindlichen Auslegungsmaßstab macht, soll nun im Einzelnen untersucht werden.

1. Anwendbarkeit der Auslegungsregeln auf die Norm selbst – ein Paradoxon?

Möchte man die Aussage von Art. II-112 Abs. 7 VVE verstehen, stößt man zunächst auf eine Merkwürdigkeit. Können die soeben erörterten Auslegungsmethoden überhaupt auf eine Norm angewendet werden, die selbst der Auslegung dient? Die damit zusammenhängende Problematik lautet zudem, wie *Müller* und *Christensen* formulieren, „ob eine rechtliche Rückbindung juristischer Methodik überhaupt möglich ist.“¹¹⁶ Gegen ein solches Vorgehen wird angebracht, dass die Methode durch eine Normbehauptung begrenzt würde, umgekehrt aber gerade dazu dienen müsste, Normbehauptungen im Hinblick auf ihre Richtigkeit zu überprüfen.¹¹⁷ Die Methode lasse sich nicht durch rechtliche Maßstäbe begrenzen, weil diese vielmehr den Gegenstand der Methodik bildeten. Gegen dieses Zirkelargument spricht jedoch im Einklang mit *Müller* und *Christensen* Folgendes: Zwar ist eine „methodenbezogene“ Norm wie Art. II-112 Abs. 7 VVE in Bezug auf die Dogmatik eine „metasprachliche“ Aussage, die den Verstehensprozess leitet. Jedoch ist ihr eigener Inhalt Teil der „Objektsprache“, und seine Gewinnung steht unter den Anforderungen, die von der Metasprache definiert werden.¹¹⁸ Im konkreten Fall kann festgestellt werden, dass die metasprachliche Aussage von Art. II-112 Abs. 7 VVE sich jedenfalls nicht auf die Interpretation der Norm selbst bezieht, weil die Erläuterungen selbst Art. II-112 Abs. 7 VVE gar nicht kommentieren. Insoweit enthält Art. II-112 Abs. 7 VVE keinen Selbstreflex. Er bezieht sich nur auf die Auslegung anderer Normen, nicht aber auf seine eigene. Für seine Interpretation sind damit die erörterten Grundsätze heranzuziehen. Diese werden also in zweifacher Hinsicht relevant – einerseits, um die genaue Aussage der Norm zu verstehen und andererseits hinsichtlich der Einordnung der Vorschrift in den Methodenkanon auf europäischer Ebene.

2. Entstehungsgeschichte

Zunächst soll die Entstehungsgeschichte kurz nachgezeichnet werden, um einen ersten Anhaltspunkt für die Bedeutung von Art. II-112 Abs. 7 VVE zu geben. Dabei ist zwischen den Erläuterungen und den auf sie verweisenden Normen zu differenzieren. Die Entwicklungsstufen der fünften Präambelerwägung sowie von Art. II-112 Abs. 7 VVE sind in Anlage 1, ein Vergleich der ursprünglichen mit den jetzigen Erläuterungen in Anlage 2 wiedergegeben.

¹¹¹ *Epping*, Die Verfassung Europas?, JZ 2003, 821 [826].

¹¹² *Schmitz*, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union, EuR 5/2004, 691 [692].

¹¹³ *Mayer*, Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts?, Integration 4/2003, 398 [400].

¹¹⁴ *Streinz* in: *Streinz*, EGV/EUV, Präambel GR-Charta, Rn. 18.

¹¹⁵ *Obwexer*, Die neue Verfassung für Europa – Die Ergebnisse der Regierungskonferenz 2003/04 im Überblick, Europa-Blätter 5/2004, 172 ff. – http://www.econdoc.de/_en/db_beschreibung/EB.html?START=AEO; letzter Aufruf: 25.01.05.

¹¹⁶ *Müller/Christensen*, Juristische Methodik II – Europarecht, S. 182.

¹¹⁷ *Harenburg*, Die Rechtsdogmatik zwischen Wissenschaft und Praxis, 1986, S. 267.

¹¹⁸ *Müller/Christensen*, Juristische Methodik II – Europarecht, S. 183.

a) Erläuterungen

Die Erläuterungen wurden ursprünglich vom Präsidium des Charta-Konvents erstellt und stellten zunächst eine Hilfestellung für die Konventsmitglieder dar, die laufend ergänzt wurde.¹¹⁹ Die Letztfassung¹²⁰ wurde erst nach Abschluss der Arbeiten im Konvent fertig gestellt und den Konventsmitgliedern nur mehr zur Kenntnis gebracht, weshalb sie nur bedingt als Aussage des Konvents selbst gewertet werden kann.¹²¹ Dass viele Delegierte gegen eine Rechtsverbindlichkeit der Erläuterungen eintraten, zeigt deutlich die 17. Sitzung am 25./26. September.¹²² Der insbesondere vom britischen Vertreter *Goldsmith* vertretene Ansatz, der Charta einen verbindlichen, erläuternden „Teil B“ anzuhängen, wurde nicht übernommen.¹²³

Im Rahmen des Europäischen Konvents befasste sich die Arbeitsgruppe II unter der Leitung von *A. Vitorino* mit der Einbindung der Grundrechtecharta.¹²⁴ Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe II vom 22. Oktober 2002 heißt es hinsichtlich der Bedeutung der Erläuterungen: „Die Gruppe weist auf die Bedeutung der ‚Erläuterungen‘ hin, die auf Veranlassung des Präsidiums des vorherigen Konvents als *ein* wichtiges Interpretationswerkzeug ausgearbeitet worden sind, um ein korrektes Verständnis der Charta zu gewährleisten. Sie erkennt an, dass diese Erläuterungen derzeit für Angehörige von Rechtsberufen nicht hinreichend zugänglich sind. Sollte der Konvent die von der Gruppe vorgeschlagenen redaktionellen Anpassungen übernehmen, so sollten die im vorliegenden Bericht enthaltenen zugehörigen Erläuterungen den ursprünglichen Erläuterungen hinzugefügt werden. Nach einer eventuellen Einbeziehung der Charta sollte dann in geeigneter Weise auf die Erläuterungen aufmerksam gemacht werden, die zwar – wie es im Text dieser Erläuterungen heißt – keinen rechtlichen Wert haben, aber dazu dienen sollen, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen. Insbesondere wäre es wichtig, sie einem größeren Publikum zugänglich zu machen.“¹²⁵

Vitorino wurde darauf vom Konventspräsidium mit der Aufgabe betraut, die Erläuterungen der neuen Struktur des entstehenden Verfassungsentwurfes sowie den geplanten textlichen Änderungen der Charta anzupassen.¹²⁶ Sein erklärtes Ziel war es dabei, die ursprünglichen Erläuterungen so weit wie möglich unverändert zu lassen und nur soweit wie unbedingt notwendig zu verändern, um die Arbeit der Arbeitsgruppe und des Konvents widerzuspiegeln.¹²⁷ Die von ihm erarbeitete Version¹²⁸ führte nach kleineren Anpassungen zu der Version der „aktualisierten Erläuterungen“, auf die in der 5. Erwägung der Charta-Präambel des Verfassungsentwurfs hingewiesen wurde.¹²⁹

Diese Version ging nach lediglich redaktionellen Anpassungen in die „vorläufig konsolidierte Fassung der der Schlussakte der Regierungskonferenz beizufügenden Erklärungen“¹³⁰ ein, die im Rahmen der

¹¹⁹ *Barriga*, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, S. 65.

¹²⁰ Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49.

¹²¹ *Barriga* (Fußnote 119), S. 66.

¹²² Protokoll der 17. Sitzung, Dokument SN 4236/1/00, abgedruckt bei *Bernsdorff/Borowsky*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Handreichungen und Sitzungsprotokolle, 2002, S. 377 ff.

¹²³ *Barriga* (Fußnote 119), S. 647.

¹²⁴ Vgl. dazu http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=WGII; letzter Aufruf: 25.01.05.

¹²⁵ Dokument CONV 354/02, S. 10.

¹²⁶ *Turpin*, L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne – Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, RTDE 2003, 615 [632].

¹²⁷ So *Vitorino* in Dokument WG II WD 027, S. 2.

¹²⁸ Dokument WG II WD 027. Vgl. dazu auch die Reaktionen der Mitglieder der AG II in Dokument WG II– WD 028.

¹²⁹ Dokument CONV 828/1/03 REV 1.

¹³⁰ Dokument CIG 86/04 ADD 2.

Endbearbeitung nach Abschluss der Verhandlungen nochmals angepasst wurde.¹³¹ Die im Amtsblatt veröffentlichte Version¹³² entspricht letzterer Fassung.

Nun ist vor allem interessant, welche Veränderungen die aktualisierten Erläuterungen mit sich bringen. Ein Textvergleich der einzelnen Fassungen zeigt zunächst, dass der „inhaltliche Zuwachs“ der Erläuterungen auf der Stufe des Europäischen Konvents erfolgte. Die Arbeiten im Rahmen der Regierungskonferenz beschränkten sich demgegenüber rein auf redaktionelle Anpassungen im Zusammenhang mit Änderungen der Verfassung.¹³³ Die an den ursprünglichen Erläuterungen vorgenommenen Modifikationen umfassend darzustellen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Darum sollen nur die wichtigsten kurz skizziert werden.

Die zahlenmäßig deutlich überwiegenden Anpassungen stehen in Zusammenhang mit der neuen Struktur und Nummerierung der Verfassung. Zudem wurden die Erläuterungen einiger Grundrechte um die jüngste Rechtsprechung des EuGH ergänzt. So wurde z.B. in die Erläuterungen zu Art. II-61 und II-63 VVE das Urteil *NL / EP und Rat*¹³⁴ aufgenommen. Der Kommentierung von Art. II-105 VVE wurde der Hinweis auf das Urteil *Baumbast*¹³⁵, bei Art. II-111 VVE die Urteile *Annibaldi*¹³⁶ und *Grant*¹³⁷ angefügt. Hinweise auf neues Sekundärrecht enthalten z.B. die Erläuterungen zu den Artikeln II-68, II-87 und II-90 VVE. In der Erläuterung zu Art. II-74 heißt es nunmehr, der Artikel sei auf den *Zugang* zur beruflichen Aus- und Weiterbildung auszudehnen. Am weitesten reichen jedoch die Ergänzungen zu Art. II-81, II-111 und II-112 VVE.¹³⁸ Insbesondere der geänderte Wortlaut von Art. II-111 VVE sowie die angefügten Absätze 4 bis 6 in Art. II-112 VVE waren Grund der Überarbeitung.

Letztlich lässt sich festhalten, dass die meisten Modifikationen formale Anpassungen und Aktualisierungen darstellen. Nur bei Art. II-81 und insbesondere im Bereich der „Querschnittsklauseln“ sind inhaltliche Modifikationen von Gewicht festzustellen. Ob diesen Änderungen in Zukunft gesteigerte Bedeutung zukommen wird, soll in Teil III nochmals aufgegriffen werden.

b) Referenznormen

Was die fünfte Präambelerwägung betrifft, so wurde ihre Aufnahme in den Konventsentwurf erst am 12. Juni 2003, also gewissermaßen in letzter Sekunde vom Präsidium des Europäischen Konvents vorgelegt.¹³⁹ Dieses Vorgehen des Präsidiums stieß, wie das Protokoll der Plenartagung vom 12. Juni belegt,¹⁴⁰ bei einigen Delegierten auf scharfen Widerspruch. Letztlich wurde die Verweisung in der Präambel vom Konvent jedoch angenommen. Insoweit kann man im Unterschied zum Charta-Konvent eine vergleichsweise höhere Legitimation der Erläuterungen annehmen.¹⁴¹

¹³¹ CIG 87/04 ADD 2 REV 1.

¹³² 16.12.2004, ABl. C-310/424.

¹³³ Also insbesondere die Übernahme des nochmals im Rahmen der RK geänderten Wortlauts der Charta (insbesondere Veränderungen der Bezeichnung der Grundrechtsträger in einigen Grundrechten – „Mensch“ bzw. „Person“), die Anpassung von Querverweisen und das Einfügen von Fußnoten wegen der neuen Nummerierung.

¹³⁴ EuGH, Urteil vom 09.10.2001 – Rs. C-377/98 – NL/EP u. Rat, Slg. 2001 S. I-7079.

¹³⁵ EuGH, Urteil vom 17. 09.2002 – Rs. C-413/99 – Baumbast, Slg. 2002, S. I-7091.

¹³⁶ EuGH, Urteil vom 18.12.1997 – Rs. C-309/96 – Annibaldi, Slg. 1997, S. I-7493.

¹³⁷ EuGH, Urteil vom 17.02.1998 – Rs. C-249/96 – Grant, Slg. 1998, S. I-621.

¹³⁸ So auch *Turpin*, RTDE 2003, 615 [632].

¹³⁹ Vgl. Dokument 811/03.

¹⁴⁰ Siehe http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030612.htm; letzter Aufruf am 28.01.05; vgl. auch die Zusammenfassung in Dokument 814/03.

¹⁴¹ *Turpin*, RTDE 2003, 615 [632].

Im Verlauf der Regierungskonferenz unter italienischer Ratspräsidentschaft¹⁴² forderten die britische und niederländische Delegation eine „verbindlicher formulierte und klarere Bezugnahme oder ein[en] zuverlässiger[en] Rechtsstatus in Bezug auf die Erläuterungen und Veröffentlichungen derselben“.¹⁴³ Der Vorschlag des Ratspräsidiums erstreckte sich in den folgenden Verhandlungen auf eine Abänderung der vom Konvent vorgeschlagenen Präambelbestimmung, die deutlich auf die Aktualisierung hinweisen sollte, sowie auf die Aufnahme der Erläuterungen in die Erklärung zur Schlussakte.¹⁴⁴

Nach Wiederaufnahme der Verhandlungen durch die irische Ratspräsidentschaft¹⁴⁵ wurde dieser Vorschlag zunächst übernommen.¹⁴⁶ Gegen Ende der Verhandlungen unterbreiteten das Präsidium den Verhandlungsparteien jedoch drei neue Vorschläge: Der erste modifizierte die Präambelerwägung geringfügig und behielt die Aufnahme der Erläuterungen in eine der Schlussakte beigefügten Erklärung bei. Die zweite und dritte Alternative beinhalteten erstmals einen zusätzlich hinzuzufügenden Art. II-112 Abs. 7 VVE¹⁴⁷ mit jeweils unterschiedlichen Wortlauten.¹⁴⁸ Nach nochmaliger Modifizierung erhielt Art. II-112 Abs. 7 VVE dann schließlich seinen jetzigen Wortlaut.¹⁴⁹

Dieser Entstehungsprozess macht deutlich, dass die Norm Ausdruck eines langwierig gewachsenen politischen Kompromisses ist, der zwischen „britischen Bedenken“¹⁵⁰ einerseits und der ablehnenden Haltung anderer Teilnehmer gegenüber einem rechtsverbindlichen Status der Erläuterungen andererseits gelagert ist. Die Norm ist nicht zuletzt deshalb so schwer verständlich, weil politische Konsensfindung oftmals erst durch „einkalkulierte Schwächen“¹⁵¹ und bewusste interpretatorische Offenheit des anzunehmenden Textes möglich ist.

3. Zur Wendung „gebührende Berücksichtigung“

Was den Wortlaut von Art. II-112 Abs. 7 VVE betrifft, so besticht zunächst die blumige Mehrdeutigkeit der Wendung „gebührende Berücksichtigung“ („shall be given due regard“ bzw. „sont dûment prises en considération“). Schärfer wären etwa Formulierungen wie die Charta am „Maßstab der Erläuterungen auszulegen“ oder letztere bei der Auslegung „maßgeblich zu berücksichtigen.“ Auch hätte man die Erläuterungen als „verbindliche Leitlinien der Auslegung“ titulieren können. Ein Gericht, das die Erläuterungen „gebührend“ in seiner Argumentation berücksichtigt, kann sich mit treffenden Argumenten auch gegen die darin enthaltenen Vorgaben entscheiden. Insoweit lässt der Wortlaut also genügend Spielraum für eine von den Erläuterungen abweichende Interpretation.

Zur Vergegenwärtigung der möglichen Nuancierungen ist jedoch ein nochmaliger Blick auf die im Lauf der Verhandlungen von der irischen Ratspräsidentschaft vorgelegten drei Varianten aufschlussreich.¹⁵² Die zweite Variante sah bereits zusätzlich einen eigenständigen Art. II-112 Abs. 7¹⁵³ vor, der jedoch eine bloße Sollvorschrift enthielt: „Die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung der Charta der Grundrechte verfasst wurden, *sollten* von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend

¹⁴² Vgl. dazu die Seite http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1_de.htm; letzter Aufruf: 13.01.05.

¹⁴³ Dokument CIG 37/03, S. 4

¹⁴⁴ Dokument CIG 52/03, S. 3.

¹⁴⁵ Vgl. dazu die Seite http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations2_de.htm; letzter Aufruf: 13.01.05.

¹⁴⁶ Dokument CIG 73/04, S. 12.

¹⁴⁷ Damals noch Art. II-52 Abs. 7.

¹⁴⁸ Dokument CIG 80/04, S. 20 f.

¹⁴⁹ Unverändert ab Dokument 82/04, S. 16.

¹⁵⁰ So *Epping*, JZ 2003, 821 [826] in Bezug auf die Präambelerwägung.

¹⁵¹ So *Schmitz*, EuR 5/2004, 691 [702] hinsichtlich der Art. II-112 Abs. 3 und 4 VVE.

¹⁵² Vgl. Dokument CIG 80/04, S. 20 f.

¹⁵³ Dort noch Art. II-52 Abs. 7.

berücksichtigt werden.¹⁵⁴ Die dritte Alternative lautete: „Bei der Auslegung der Charta *werden* die Erläuterungen (...) gebührend berücksichtigt.“¹⁵⁵ Die letztlich übernommene Formulierung taucht erstmals im Dokument CIG 82/04, S. 16 auf und setzt fest, dass die Erläuterungen zu berücksichtigen *sind*. Die zunehmende Schärfe der Wendungen spricht insoweit eher für eine verbindliche Wirkung der Erläuterungen im Hinblick auf die Auslegung.

Allerdings kann auch diese zunehmende Verschärfung durch die Wahl der Verben die in der Formulierung der „gebührenden Berücksichtigung“ liegende Mehrdeutigkeit nicht auflösen. Sie verbleibt insoweit Ausdruck eines bewusst in Kauf genommenen Formelkompromisses. Der Wortlaut allein hilft bei der Auslegung nicht weiter.

4. Verhältnis zur fünften Präambelerwägung

Weiteren Aufschluss kann die Frage nach dem Verhältnis der fünften Präambelerwägung zu Art. II-112 Abs. 7 geben. Handelt es sich hierbei um eine Verdopplung oder zielen beide auf Unterschiedliches ab? Zunächst einmal ist festzustellen, dass der Wortlaut beider Sätze nicht identisch ist. Nach der fünften Präambelerwägung „erfolgt die Auslegung der Charta durch die Gerichte der Union und der Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen“. Art. II-112 Abs. 7 VVE normiert hingegen, dass die Erläuterungen „von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen“ sind.

Art. II-112 Abs. 7 VVE setzt also die „Berücksichtigung der Erläuterungen“ sprachlich nicht in direkte Beziehung zum Vorgang der Auslegung. Heißt das, dass die Erläuterungen über die Fragen der Auslegung hinaus von den Gerichten zu berücksichtigen sind? Haben die Erläuterungen somit einen eigenen normativen Gehalt, der „neben“ die Charta tritt? Dagegen spricht jedoch schon, dass den Erläuterungen, wie sich aus ihrer eigenen Einleitung ergibt, kein rechtlicher Status zukommen soll. Zwar normiert Art. II-112 Abs. 7 VVE nicht explizit wie die fünfte Präambelerwägung, dass die Berücksichtigung im Rahmen der Auslegung der Charta erfolgt. Jedoch wird hervorgehoben, dass die Erläuterungen „als Anleitung“ („as a way of providing guidance“, „en vue de guider“) zur Auslegung verfasst wurden. Auch vor dem Hintergrund, dass die Erläuterungen gerade nicht als „Teil B“ der Verfassung aufgenommen wurden,¹⁵⁶ kann ein eigener, über die bloße Verdeutlichung der Charta hinausgehender Regelungsinhalt der Erläuterungen nicht aus der gegenüber der Präambelerwägung abweichenden Formulierung geschlossen werden.

Letztlich ergibt sich also trotz des unterschiedlichen Wortlautes keine inhaltliche Differenz zwischen Präambelerwägung und Art. II-112 Abs. 7 VVE. Wozu also die zweifache Regelung? Hier ist zu berücksichtigen, dass die Frage der möglichen Bindungswirkung einer Präambel inmitten einer Verfassung Anlass zu Unsicherheiten bietet.¹⁵⁷ Insoweit ist verständlich, dass die Befürworter der Regelung versuchten, diese außerhalb der Präambel zu verankern. Allerdings ist damit noch nichts darüber gesagt, ob die Norm selbst überhaupt eine zwingende Aussage enthält. Auch außerhalb einer Präambel finden sich Vorschriften, die nicht befehlen, sondern lediglich der (überflüssigen) Klarstellung dienen. Ein solcher Fall ist z.B. Art. II-112 Abs. 6 VVE.¹⁵⁸

Damit kann auch aus dem Verhältnis zwischen Präambel und Art. II-112 Abs. 7 VVE kein eindeutiger Schluss auf dessen rechtlichen Inhalt gezogen werden.

¹⁵⁴ Dokument CIG 80/04, S. 21, Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁵⁵ Dokument CIG 80/04, S. 21, Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁵⁶ Vgl. dazu *Barriga* (Fußnote 119), S. 67.

¹⁵⁷ Vgl. insoweit auch *Turpin*, RTDE 2003, 615 [132].

¹⁵⁸ *Borowsky*: in: Meyer J., GRC, Art. 52, Rn. 46.

5. Einordnung in die historische Auslegung

Der Lösung näher kommt man durch die dogmatische Einordnung von Art. II-112 Abs. 7 VVE in den zu Beginn erläuterten Methodenkanon. Eine zukünftige Aktualisierung der in Bezug genommenen Erläuterungen ist (bislang jedenfalls) nicht geplant. Zudem würde sich die politisch brisante und unter dem Gesichtspunkt der Legitimation problematische Frage stellen, wer eine solche Ergänzung überhaupt vornehmen dürfe. Die Erläuterungen waren auch gar nicht als fortlaufender und aktueller Kommentar der Charta gedacht.

Damit verweist Art. II-112 Abs. 7 VVE also auf ein historisches Dokument. Zwar wird darin nicht der originäre Wille des „Verfassungsgebers“ dokumentiert, sondern die Ansichten der Konventspräsidenten zum Ausdruck gebracht. Jedoch nahm die Regierungskonferenz die Erläuterungen durch die der Schlussakte beigefügten „Erklärung 12“ ausdrücklich zur Kenntnis. Auch werden, wie oben dargestellt, gemeinsame Erklärungen als Ausdruck des historischen Willens der Vertragsparteien bei der Auslegung berücksichtigt.¹⁵⁹ Damit sind die Erläuterungen dem Willen der Verfassungsgeber – im Rahmen des von ihnen erzielten Konsenses – zurechenbar.

Insoweit ist Art. II-112 Abs. 7 VVE also im Bereich der historischen Auslegung angesiedelt.

6. Dynamisch-evolutiver Charakter des europäischen Verfassungsrechts

Damit ist jedoch die Frage nach der möglichen Bindungswirkung immer noch nicht beantwortet. Allerdings wurde bereits festgestellt, dass der historischen Auslegungsmethode im Bereich des Gemeinschaftsrechts bislang nur eine geringe Rolle zukam. Zwar sprechen verbesserte Transparenz und Einbindung der Zivilgesellschaft für eine Einbindung des historischen Arguments. Jedoch ist nach wie vor der dynamisch-evolutive Charakter der europäischen Rechtsordnung hervorzuheben.¹⁶⁰

Die Ratifizierung der europäischen „Verfassung“ bedeutet keinen Wandel hin zu einer den nationalen Verfassungen gleichzusetzenden Rechtsstruktur. Auch die zukünftige Struktur der Europäischen Union ist durch Zielbestimmungen (vgl. Art. I-3 VVE) und eine offene Finalität gekennzeichnet. Die dynamische Integrationsfunktion der europäischen Rechtsordnung besteht mit anderen Worten auch nach Inkrafttreten der Verfassung fort. Darum werden die systematisch-teleologische Auslegung und die Rechtsfortbildung weiterhin eine zentrale Funktion bei der Interpretation einnehmen. Gerade angesichts dieses dynamisch-evolutiven Elements kann der historischen Auslegung somit trotz gesteigener Transparenz nur eine begrenzte Funktion zukommen.

Nun kann diesem Argument entgegengehalten werden, dass Art. II-112 Abs. 7 VVE gerade eine Abweichung vom Grundsatz der eingeschränkten Relevanz der historischen Methode festlegt. Gerade die bislang zögerliche Anwendung der historischen Auslegung in der Rechtsprechung des EuGH spricht ja insoweit für die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Regelung. Somit wäre Art. II-112 Abs. 7 als Ausnahmevorschrift zum methodischen Grundsatz der restriktiven Heranziehung der historischen Auslegung zu verstehen. Damit wäre die Vorschrift ein verbindlicher Auslegungsmaßstab für die Interpretation der Charta.

¹⁵⁹ Vgl. Herdegen, ZHR 155 (1991), 52 [57].

¹⁶⁰ Vgl. oben unter I.2.c.

7. Die dynamische Verweisungsklausel des Art. II-112 Abs. 3 VVE

Zu welchem unauflösbaren Widerspruch die Interpretation der Erläuterungen als verbindlicher Auslegungsmaßstab aber führen würde, zeigt die folgende Überlegung: In Absenz einer begleitenden Aktualisierung der Erläuterungen würde – die Verbindlichkeit der Erläuterungen als Interpretationsmittel vorausgesetzt – die Rechtsprechung des EuGH gezwungenermaßen auf dem derzeitigen Stand der Erläuterungen verharren müssen. Die Fortentwicklung des Rechts wäre gewissermaßen „eingefroren“.

Dies stünde jedoch in eklatantem Widerspruch zu Art. II-112 Abs. 3 VVE. Dieser sieht vor, dass den Charta-Rechten, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite zukommt, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Damit geht notwendig einher, dass die Rechtsprechung des EGMR für die Auslegung der inkorporierten Rechte maßgeblich ist. Art. II-112 Abs. 3 VVE stellt damit eine „dynamische Verweisungsklausel“¹⁶¹ dar, die eine fortlaufende Orientierung an der Rechtsprechung des EGMR vorgibt. Dabei ist hervorzuheben, dass der EGMR im Hinblick auf die in der EMRK verankerten Rechte ebenfalls eine dynamisch-teleologische und effektivitätssichernde Auslegung vornimmt.¹⁶² Die Charta kann aber nicht einerseits eine Ausrichtung an der aktuellen Rechtsprechung des EGMR vorschreiben, um andererseits unter Bezugnahme auf die Erläuterungen den dort aufgeführten Rechtsprechungsstand zum Zeitpunkt des Verhandlungsabschlusses als Auslegungsmaßstab vorzugeben.

8. Die „offene Gesellschaft der Grundrechtsinterpreten“

Zudem ist dem Gesichtspunkt Rechnung zu tragen, dass die Auslegung von Grundrechten in Rede steht und die Grundrechtsinterpretation spezifische Besonderheiten aufweist.¹⁶³ Eine solche Besonderheit kann nach *Häberle* darin gesehen werden, dass die Interpretation von Grundrechten in einem nicht nur den Juristen vorbehaltenen Rahmen, sondern in einem gesellschaftsoffenen Prozess stattfindet.¹⁶⁴ Dafür spricht insbesondere, dass die Grundrechte Ausdruck fundamentaler Werte einer Gesellschaft ist, die diese Werte lebt und damit auch zugleich interpretiert. Einen Numerus clausus der Verfassungs- bzw. Grundrechtsinterpreten gibt es demnach nicht.¹⁶⁵ Dann kann auch die Auslegung der Grundrechtecharta nicht einseitig durch Erläuterungen eines Konventspräsidiums erfolgen.

9. Auslegung als produktiver Akt der Schöpfung

Aber es spricht noch ein ganz anderes, grundsätzlicheres Argument gegen einen verbindlichen Charakter des Art. II-112 Abs. 7 VVE. Der zugrunde liegende Gedanke findet sich bei *Larenz*: „Interpretation und alles, was sich an sie anschließt, ist keine Tätigkeit, die sich allein nach festgelegten Regeln vollziehen könnte; es bedarf dazu immer auch der schöpferischen Phantasie des Interpreten. (...) Methodische Anweisungen geben Orientierungshilfen, ermöglichen die Kontrolle eines Gedankenganges vor allem daraufhin, ob keine wesentlichen Gesichtspunkte vergessen worden sind, nötigen den Interpreten dazu, sich über sein Vorgehen Rechenschaft zu geben. Aber wer meint, sie sklavisch befolgen zu sollen, hat sich die Sache zu einfach gemacht.“¹⁶⁶ *Gadamer* charakterisiert das menschliche „Wissen“ um

¹⁶¹ *Borowsky*: in: Meyer J., GRC, Art. 52, Rn. 37.

¹⁶² Vgl. dazu *Peters*, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, S. 18 ff. und *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, § 15, Rn. 13.

¹⁶³ So *Häberle*, JZ 1989, 913 [916] in Bezug auf die Auslegung nationalen Verfassungsrechts.

¹⁶⁴ *Häberle*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, S.297 ff.; *Häberle*, JZ 1989, 913 [918].

¹⁶⁵ Vgl. insoweit *Häberle* JZ 1975, S.297 [297].

¹⁶⁶ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 67.

Recht in diesem Zusammenhang als stets „vom Einzelfall her ergänzt, ja geradezu produktiv bestimmt.“¹⁶⁷

Insoweit kann es eine die Interpretation verbindlich und abschließend vorgebende Norm nicht geben, weil die normative Vorgabe einen wichtigen Bestandteil der Rechtsfindung, nämlich das über rein Rezeptives hinausgehende Produktive¹⁶⁸ gar nicht erfasst. Allenfalls vermag sie dem Auslegenden eine Rechtfertigung abzuverlangen, wenn er sich für eine andere Deutungsvariante entscheidet. Anders gesagt macht die Norm auf einen im Auslegungsprozess zu berücksichtigenden Faktor, einen Umstand, ein Argument aufmerksam. Sie bezweckt damit insoweit eine Einbeziehung dieses Faktors in den hermeneutischen Vorgang der Auslegung und des Verstehens, kann aber das Verstehen und damit die Entscheidung für eine der möglichen Auslegungsvarianten selbst nicht normieren.

Somit ergibt sich, dass die Erläuterungen lediglich in den Argumentationsprozess einzubeziehen sind. Art. II-112 Abs. 7 VVE normiert damit keinen Vorrang der historischen Methode vor anderen Auslegungsgrundsätzen.

10. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich der hier vertretene Ansatz so formulieren: Bei Art. II-112 Abs. 7 VVE handelt es sich um eine *Einbeziehungsklausel mit Verdeutlichungsfunktion*. Damit ist gemeint, dass die Erläuterungen von den Gerichten in den *Auslegungsvorgang* einzubeziehen sind. Auf das *Ergebnis* dieser Interpretation hat die Norm jedoch keinen Einfluss. Sie ist lediglich ein Fingerzeig, der die Bedeutung der Erläuterungen als Dokument im Rahmen der historischen Auslegung verdeutlicht. Sie normiert jedoch keine Präponderanz der historischen Auslegungsmethode gegenüber anderen Interpretationsgrundsätzen. Vielmehr kommt der systematisch-teleologischen Methode und – insbesondere über die Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR – der rechtsvergleichenden Auslegung weiterhin eine gesteigerte Bedeutung zu.

III. Ausblick: Künftige Bedeutung der Erläuterungen im Auslegungsprozess

Die Frage nach der Bedeutung der Erläuterungen im künftigen Auslegungsprozess zu beantworten, heißt nichts anderes als eine Prognose abzugeben. Genaues wird die kommende Rechtsprechung erweisen. Insoweit soll abschließend nur kurz auf einige ausgewählte Aspekte hingewiesen werden. Zunächst ist hervorzuheben, dass die Erläuterungen zumeist sehr knapp gehalten sind. Auf spezifische Einzelfragen in künftigen Streitigkeiten werden sie oftmals keine Antwort enthalten. Einen erheblichen Teil nimmt darüber hinaus allein die bloße Zitierung der entsprechenden Rechte der EMRK in Anspruch, ohne dass insoweit ein „Kommentar“ erfolgen würde.

Hinsichtlich der anfangs erwähnten kritischen Äußerungen, die Heranziehung der Erläuterungen untergrabe die in der Charta verankerten Grundrechte,¹⁶⁹ ist anzumerken, dass die Ausführungen der Erläuterungen auch in diesem Bereich sehr knapp gehalten sind.¹⁷⁰ Auch dienen einige Erläuterungen der bloßen Klarstellung und könnten auch aus dem Wortlaut der betreffenden Norm und ihrem Regelungszusammenhang selbst entnommen werden. Beispielsweise kann die Tatsache, dass die Erläuterungen zu Art. II-88 VVE (dem Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen) darauf hinweisen, dass die Modalitäten und Grenzen für die Durchführung von Kollektivmaßnahmen durch die einzelstaat-

¹⁶⁷ Gadamer, Wahrheit und Methode, 6. Aufl. 1990, S. 44.

¹⁶⁸ Vgl. dazu Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 69.

¹⁶⁹ Vgl. Hantke, Europarot 18/2004, 8.

¹⁷⁰ Vgl. die Erläuterungen zu den Art. II-87 ff.

lichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten geregelt werden, bereits aus dem Wortlaut von Art. II-88 VEE abgeleitet werden. Daraus gleich eine Relativierung des Grundrechts herzuleiten erscheint überzeichnet. Stark kritisiert wurde zudem die Kommentierung von Art. II-112 Abs. 5 VVE. Diese erkläre die Art. II-85 f. VVE (Rechte älterer Menschen und Behinderter) zu bloßen Grundsätzen.¹⁷¹ Auch hier sei nur kurz angemerkt, dass diese Folgerung schon aus dem Wortlaut der betreffenden Artikel („Die Union *anerkennt* und *achtet*“) gezogen werden kann. Zudem handelt es sich bei dem Verweis in Art. II-112 Abs. 5 VVE lediglich um eine beispielhafte Aufzählung.

Auch gibt es Beispiele dafür, dass die Erläuterungen Hinweise für eine eher extensive Auslegung geben, statt – wie kritisiert – eine restriktive Interpretation vorzunehmen. So deutet die Kommentierung zu Art. II-111 VVE (Anwendungsbereich), welche die Formulierung des Gerichtshofes „im Anwendungsbereich“ übernimmt, obwohl der Normtext – augenscheinlich enger – nur von „Durchführung“ spricht, eher auf eine weite Auslegung des Anwendungsbereichs hin.¹⁷² Die Vertreter einer restriktiven Auffassung können sich damit nicht auf die Erläuterungen stützen, sondern rekurrieren auf die Entstehungsgeschichte.¹⁷³ Als letztes Beispiel für die mögliche Bedeutung(slosigkeit) der Erläuterungen im künftigen Auslegungsprozess sei die Kommentierung von Art. II-112 Abs. 3 VVE angeführt. Diese enthält eine Liste der Charta-Rechte, die denen der EMRK entsprechen. Angesichts des diesbezüglichen Konsenses im Charta-Konvent plädiert *Borowsky* für die Verbindlichkeit der Auflistungen.¹⁷⁴ Aufgrund der oben aufgeführten Argumente gegen eine Verbindlichkeit der Erläuterungen generell kann jedoch der bloße Konsens im Konvent keine derartige Bindungswirkung stützen. Damit bildet auch Art. II-112 Abs. 3 VVE keine Ausnahme zur fehlenden Bindungswirkung der Erläuterungen.

Letztlich ist festzuhalten, dass die Erläuterungen bereits vor der Geburt des Art. II-112 Abs. 7 VVE, insbesondere in den Kommentaren zur Interpretation herangezogen wurden. Ihnen eine Bedeutung gänzlich abzuspochen, entspräche also nicht der bereits gängigen Praxis. Angesichts der gewichtigen Argumente gegen eine Verbindlichkeit der Erläuterungen ist jedoch anzunehmen, dass der EuGH seiner nach wie vor entscheidenden Rolle als Integrationsfaktor in hinreichendem Maße gerecht wird und sich im Zweifel durch die Erläuterungen, sollten sie denn überhaupt eine Aussage zum betreffenden Problem enthalten, nicht gebunden sieht.

Schlussbemerkung

Politische Finesse und Verhandlungsgeschick können, wie gesehen, einen Irrgarten an Zweideutigkeiten hervorbringen. Den „Verstehenden“ mag dies aber nicht aufhalten, sondern im hermeneutischen Prozess des Voraus- und Zurückblickens bereichern...

¹⁷¹ So *Schmitz*, EuR 2004, 691 [704].

¹⁷² Dazu *Grabenwarter*, Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft?, EuGRZ 2004, 563 [564].

¹⁷³ So *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, 165 [177]; *Streinz*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 51 GR-Charta, Rn. 9.

¹⁷⁴ *Borowsky*: in: Meyer J., GRC, Art. 52, Rn. 31.