

Grundrechtsoptimierung unter dem Vorbehalt des unionsrechtlichen Vorrangs?

Zur Auslegung des Art. 53 GRCh im Lichte des Vorrangs des Unionsrechts

Shu-Perng Hwang*

Inhalt

A. Einleitung	369
B. Die Stellungnahme des EuGH zur Interpretation der Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh im Lichte des Gutachtens 2/13	371
C. Der uneingeschränkte Vorrang angesichts der besonderen Merkmale des Unionsrechts?	374
D. Die unterschiedliche Interpretation der Schutzniveaunklausel nach Art. 53 GRCh und Art. 53 EMRK als Ausdruck der besonderen Merkmale des Unionsrechts?	380
E. Schluss	386

A. Einleitung

Während das Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt¹ das Verhältnis von EMRK und EU behandelt,² geht es dabei zweifellos auch um die Frage, in welcher Beziehung die Union zu den Mitgliedstaaten steht. Schon in der Rechtssache *Melloni*³ hat der EuGH klargestellt, auch im Streben nach einem höheren, nämlich über die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) hinausreichenden grundrechtlichen Schutzniveau dürfe der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts niemals relativiert werden.⁴ In dieser Hinsicht ist es kein Wunder, dass der EuGH in dem genannten

* Prof. Dr. Shu-Perng Hwang ist Forschungsprofessorin am Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica, Taipeh/Taiwan.

1 EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454. Vgl. zum Hintergrund auch *Obwexer*, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, EuR 2012, S. 123 ff.; *Polakiewicz*, Der Abkommensentwurf über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 2013, S. 472 ff.; *Lock*, Walking on a tightrope: The draft accession and the autonomy of the EU legal order, Common Market Law Review 48 (2011), S. 1025 ff.; *Jacqué*, The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Common Market Law Review 48 (2011), S. 998 ff.

2 Vgl. nur *Tomuschat*, Der Streit um die Auslegungshoheit: Die Autonomie der EU als Heiliger Gral, EuGRZ 2015, S. 135.

3 EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107.

4 Vgl. dazu näher unter B.

Gutachten den Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht erneut unterstreicht, indem er die „besonderen Merkmale“ des Unionsrechts in den Vordergrund rückt und auf dieser Grundlage an einer unterschiedlichen Auslegung der Schutzniveaunklausel nach Art. 53 GRCh einerseits und Art. 53 EMRK andererseits festhält. Insofern steht fest, dass – nach Ansicht des EuGH – der Vorrang des Unionsrechts nur dann sicherzustellen ist, wenn im Anwendungsbereich des Unionsrechts die Grundrechtecharta als die maßgeblichen Vorgaben nicht nur für die Organe der Europäischen Union, sondern auch für die das Unionsrecht durchführenden Mitgliedstaaten gilt. Auch wenn die Stellungnahme des EuGH nicht ohne weiteres gegen die Gewährleistung eines hohen grundrechtlichen Schutzniveaus spricht, weist sie doch wohl auf ein Spannungsverhältnis zwischen dem Vorrang des Unionsrechts und dem Streben nach optimaler Grundrechtsverwirklichung hin. Demzufolge wird Art. 53 GRCh dahin ausgelegt, als ob er sich zur Sicherung des unionsrechtlichen Vorrangs zwangsläufig zu Lasten des Grundrechtsschutzes bzw. der Entwicklung differenzierter grundrechtlicher Schutzstandards auswirken müsste.⁵

Sowohl das Festhalten an dem (vom EuGH argumentierten) absoluten Vorrang des Unionsrechts, als auch die daraus folgende Interpretation des Art. 53 GRCh durch den EuGH hält der vorliegende Beitrag für problematisch. Vor allem wird beim EuGH verkannt, dass die Gegenüberstellung von Vorrang des Unionsrechts einerseits und Grundrechtsoptimierung in der Union andererseits nicht nur dem Zweck der Grundrechtecharta, sondern gerade auch den besonderen Merkmalen des Unionsrechts zuwiderlaufen würde. Um die Haltung des EuGH eingehend darzustellen und grundlegend zu beanstanden, legt der vorliegende Beitrag im Folgenden zunächst dar, weswegen und wie der EuGH im Rahmen seines Gutachtens zum EMRK-Beitritt eine Interpretation des Art. 53 GRCh vorgenommen hat, welche sich überwiegend auf die Vorrangthese konzentriert (B.). Daran anschließend setzt sich der Beitrag kritisch mit der Stellungnahme des EuGH auseinander, indem er einerseits von einer entmaterialisierten, nämlich rahmenorientierten Vorstellung des europäischen Mehrebenensystems bzw. der Unionsrechtsordnung ausgeht (C.) und andererseits ein ebenfalls rahmenorientiertes Verständnis des Art. 53 GRCh vertritt (D.). Dadurch soll verdeutlicht werden, dass sich die Stellungnahme des EuGH zur Interpretation der Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh nicht lediglich aus der Missdeutung des Vorrangs des Unionsrechts, sondern grundlegender aus dem Missverständnis des gesamten europäischen Mehrebenensystems ergibt.

5 Diese Auslegungsweise wird nicht nur vom EuGH vertreten, sondern auch im Schrifttum weitgehend gebilligt. Vgl. dazu näher unter D.

B. Die Stellungnahme des EuGH zur Interpretation der Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh im Lichte des Gutachtens 2/13

Mit vielfältigen Begründungen hat der EuGH in seinem Gutachten vom 18. Dezember 2014 festgestellt, dass der geplante Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention in der vorgesehenen Form mit den Integrationsverträgen unvereinbar sei. Auffallend ist dabei, dass in Bezug auf das Verhältnis zwischen der EMRK, der Grundrechtecharta und den mitgliedstaatlichen Grundrechten der EuGH die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts wiederholt mit Nachdruck hervorgehoben hat. Der EuGH geht davon aus, dass das Unionsrecht dadurch gekennzeichnet ist,

„dass es einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt und Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat, sowie durch die unmittelbare Wirkung einer ganzen Reihe für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen.“⁶

Demzufolge sei das Unionsrecht als ein „[strukturiertes] Netz von miteinander verflochtenen Grundsätzen, Regeln und Rechtsbeziehungen“ zu verstehen, das „die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig bindet sowie die Mitgliedstaaten untereinander“ und dem „eine Reihe gemeinsamer Werte“ zugrunde liegt.⁷ Auf dieser Erkenntnisgrundlage betont der EuGH die maßgebliche Rolle der Grundrechtecharta zur Sicherstellung der wesentlichen Merkmale bzw. Autonomie des Unionsrechts:

„Hinsichtlich der Struktur der Union ist hervorzuheben, dass nicht nur die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union die Charta beachten müssen, sondern auch die Mitgliedstaaten, wenn sie das Recht der Union durchführen.“⁸

Von daher liegt das Bedenken nahe, dass – infolge des geplanten Beitritts der Union zur EMRK – die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten den in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere den Entscheidungen des EGMR unterliegen würden, so dass die maßgebliche Bedeutung der Grundrechtecharta in Frage gestellt würde. Vor allem weist der EuGH darauf hin, dass nach Art. 53 GRCh durch

6 EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 166. Zu diesen Eigenschaften des Unionsrechts vgl. ferner *Jarass/Beljin*, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts für die nationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 2004, S. 1 f.; *Nettesheim*, Die Einheit des Unionsrechts – ein überholtes Paradigma?, in: Hatje (Hrsg.), Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise, EuR-Beiheft 2/2013, S. 7; *Widmann*, Article 53: Undermining the impact of the Charter of Fundamental Rights, Columbia Journal of European Law 8 (2002), S. 344; *Grimm*, Zur Bedeutung nationaler Verfassungen in einem vereinten Europa, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/2, 2009, § 168, Rn. 30; *Lock*, (Fn. 1), S. 1028 ff.; *Lenaerts/Corthaut*, Of birds and hedges: The role of primacy in invoking norms of EU law, European Law Review 31 (2006), S. 289 f.

7 Vgl. EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 167 f. Zur Qualifizierung der Union als einer Wertegemeinschaft vgl. auch *Mayer*, Constitutional Comparativism in action, The example of general principles of EU law and how they are made – a German perspective, I-CÖN 11 (2013), S. 1018 f.

8 EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 171.

„die Anwendung nationaler Schutzstandards für die Grundrechte weder das in der Charta vorgesehene Schutzniveau noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden dürfen.“⁹

In der Hinsicht, dass die Grundrechtecharta somit einen einheitlichen grundrechtlichen Maßstab für die Union und alle Mitgliedstaaten aufstelle, seien die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts verpflichtet,

„die Beachtung der Grundrechte durch die übrigen Mitgliedstaaten zu unterstellen, so dass sie weder die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte zu verlangen als das durch das Unionsrecht gewährleistetete, noch – von Ausnahmefällen abgesehen – prüfen können, ob dieser andere Mitgliedstaat in einem konkreten Fall die durch die Union gewährleisteten Grundrechte tatsächlich beachtet hat.“¹⁰

Bereits insofern stehe fest, dass die Schutzniveaul Klausel des Art. 53 EMRK, die „den Vertragsparteien die Befugnis vorbehält, höhere als die durch die EMRK gewährleisteten Schutzstandards für die Grundrechte vorzusehen“,¹¹ zur Verdrängung oder Aushöhlung des Art. 53 GRCh (in dessen Auslegung durch den EuGH) führen würde, indem sie voraussetzt, „dass die Union und die Mitgliedstaaten nicht nur in ihren Beziehungen zu den Vertragsparteien, die nicht Mitgliedstaaten der Union sind, sondern auch in ihren gegenseitigen Beziehungen – selbst wenn für diese Beziehungen das Unionsrecht gilt – als Vertragsparteien anzusehen sind“, und infolgedessen „von einem Mitgliedstaat verlangen würde, die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen, obwohl das Unionsrecht diese Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet“.¹² Mit anderen Worten: Der geplante Beitritt sei deshalb geeignet, die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen, weil er nicht sicherstellen könne, dass Art. 53 EMRK einerseits und Art. 53 GRCh in seiner Auslegung durch den EuGH andererseits

„aufeinander abgestimmt werden, damit die den Mitgliedstaaten durch Art. 53 EMRK eingeräumte Befugnis in Bezug auf die durch die Charta anerkannten Rechte, die den durch die EMRK gewährleisteten Rechten entsprechen, auf das beschränkt bleibt, was erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des in der Charta vorgesehenen Schutzniveaus sowie des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts zu verhindern.“¹³

Den vorstehenden Ausführungen lässt sich entnehmen, dass, nach Ansicht des EuGH, die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts sich gerade darin wider-

9 Ibid., Rn. 188. Vgl. schon EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, Rn. 60, wo klar gestellt wird, dass bei der Überprüfung von nationalen Durchführungsmaßnahmen die Anwendung weitergehender Schutzstandards der nationalen Grundrechte nur dann zulässig ist, „sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta [...] noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.“

10 EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 192.

11 Vgl. *ibid.*, Rn. 189.

12 *Ibid.*, Rn. 194.

13 *Ibid.*, Rn. 189.

spiegeln, die Vorschrift des Art. 53 GRCh sei anders als die Bestimmung des Art. 53 EMRK auszulegen: Während Art. 53 EMRK einen grundrechtlichen Mindeststandard zugunsten des Strebens nach einem höheren Schutzniveau gewährleiste, habe Art. 53 GRCh zum Ziel, die Autonomie der Union und des Unionsrechts auch bei der Grundrechtsdebatte sicherzustellen.¹⁴ Diese Stellungnahme des EuGH weist nicht lediglich erneut darauf hin, dass die Anwendung der Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh die Gewährleistung des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts voraussetzen muss, sondern grundlegender darauf, dass Art. 53 GRCh, anders als Art. 53 EMRK, sicherstellen soll, dass die Grundrechtecharta als die im Anwendungsbereich des Unionsrechts ausschließlich maßgeblichen Grundrechtsvorgaben gilt.¹⁵ So betrachtet ergeben sich die besonderen Merkmale des Unionsrechts zwar einerseits aus der Gegenüberstellung zwischen dem Staat und der Union, doch andererseits noch prinzipieller aus der Wesensdifferenz zwischen Konventions- und Unionsrecht. Der EuGH beanstandet zwar, dass die geplante Übereinkunft „die Union einem Staat gleichstellt“ und insofern „das Wesen der Union verkennt“.¹⁶ Seine Hinweise in Bezug auf die Autonomie, die unmittelbare Wirkung sowie den Vorrang des Unionsrechts und nicht zuletzt auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten, der „die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Raums ohne Binnengrenzen ermöglicht“, sprechen aber stärker dafür, dass, im Gegensatz zur EMRK, das Unionsrecht einen besonderen Rechtsraum schafft, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten in einer engeren Beziehung zueinander stehen und gemeinsam an die

14 Dieses Verständnis wird auch im Schrifttum weitgehend vertreten. Vgl. etwa *Wollenschläger*, Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, EnzEuR Bd. 1, 2014, § 8, Rn. 90; *Sauer*, Grundrechtskollisionsrecht für das europäische Mehrebenensystem, Konkurrenzbestimmung – Kollisionsvermeidung – Kohärenzsicherung, in: Matz-Lück/Hong (Hrsg.), Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen, 2012, S. 42 f.; *Widmann*, (Fn. 6), S. 343 f., 347; *Britz*, Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, EuGRZ 2015, S. 276; *Wallrabenstein*, Die Grundrechte, der EuGH und die Charta, Kritische Justiz 35 (2002), S. 392. Für eine andere Ansicht vgl. *Dederer*, Die Architektur des europäischen Grundrechtsraums, ZaöRV 2006, S. 615; *Lüsberg*, Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community Law?, Common Market Law Review 38 (2001), S. 1193 f.; *Grabenwarter*, Nationale Grundrechte und Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Merten/Papier, (Fn. 6), § 169, Rn. 25.

15 Vgl. insofern auch *Besselink*, The parameters of constitutional conflict after Melloni, European Law Review 39 (2014), S. 547; *Widmann*, (Fn. 6), S. 351. Auch in diesem Zusammenhang wird die Aussage des EuGH in der Rs. *Melloni* wiederum merkwürdig. Vgl. dazu EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, Rn. 62: „Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Erlass des Rahmenbeschlusses 2009/299 [...] die Schwierigkeiten bei der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen [...] beseitigt werden sollen, die sich daraus ergeben, dass in den Mitgliedstaaten Unterschiede im Grundrechtsschutz bestehen.“

16 EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 193. Nach dem EuGH ist die Union insofern dem Staat übergeordnet, als „sich die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Union damit einverstanden erklärt haben, dass für die Beziehungen zwischen ihnen in Bezug auf die Bereiche, die Gegenstand der Übertragung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf die Union sind, das Unionsrecht gilt, unter Ausschluss, sofern es dieses Erfordernis aufstellt, jedes anderen Rechts.“

unionsrechtlichen Vorgaben gebunden sind.¹⁷ Dies erklärt wiederum, weshalb und inwiefern die Schutzniveaul Klauseln nach Art. 53 GRCh und Art. 53 EMRK angesichts des Wesensgegensatzes zwischen der Grundrechtecharta einerseits und der EMRK andererseits unterschiedliche Funktionen übernehmen sollen.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Interpretation des Art. 53 GRCh durch den EuGH ein bestimmtes Verständnis für das Wesen sowie die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts zugrunde liegt. Gerade deswegen hält der EuGH daran fest, nur eine von der Interpretation des Art. 53 EMRK unterschiedene Auslegungsweise, welche sich nicht ohne weiteres am Günstigkeitsprinzip, sondern überwiegend an der Vereinheitlichung der unionalen grundrechtlichen Schutzstandards orientiert, sei in der Lage, eine Beeinträchtigung sowohl des durch die Grundrechtecharta festgelegten grundrechtlichen Schutzniveaus als auch des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts zu verhindern. Bereits in diesem Zusammenhang zeigt sich, dass der EuGH angesichts der besonderen Merkmale des Unionsrechts von einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach Grundrechtsoptimierung und dem Gebot des Vorrangs des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht ausgeht. Anders formuliert: Gerade die vom EuGH festgestellten besonderen Merkmale des Unionsrechts sprechen einerseits gegen eine zugunsten der Grundrechtsoptimierung wirkende Interpretationsweise der Schutzniveaul Klausel des Art. 53 GRCh und andererseits für eine absolute Vorrangthese, welche ohne weiteres auf die in grundrechtlicher Hinsicht restriktive Interpretation des Art. 53 GRCh hinweist. Angesichts dessen ist im Folgenden näher nachzugehen, wodurch das vom EuGH vertretene Verständnis der besonderen Merkmale des Unionsrechts gekennzeichnet ist und welche grundlegenden Probleme es aufweist.

C. Der uneingeschränkte Vorrang angesichts der besonderen Merkmale des Unionsrechts?

Während selbst das Protokoll Nr. 8 zu Art. 6 Abs. 2 EUV ausdrücklich vorsieht, in der Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK habe die Union dafür Sorge zu tragen, dass „die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben“, bleibt dabei der Begriff der „besonderen Merkmale“ konkretisierungsbedürftig. Wie in den vorstehenden Ausführungen angedeutet wurde, werden im Rahmen des Gutachtens 2/13 die „besonderen Merkmale“ der Union bzw. des Unionsrechts deshalb in den Vordergrund gerückt, weil sich gerade dadurch der Wesensgegensatz zwischen der Unions- und der Konventionsrechtsordnung feststellen lässt. Auch auf dieser Grundlage wird der uneingeschränkte Vorrang des Unionsrechts erneut betont. Genau in diesem Zusammenhang wird aber deutlich, dass, nach Ansicht des EuGH, als „supranationale“ Rechtsordnung die Unionsrechtsordnung sich nicht nur durch ihre Gegenüberstellung mit der internationalen Konventionsrechtsordnung auszeichnet, sondern auch und gerade dadurch, dass sie eine spe-

¹⁷ Vgl. insofern auch *Jarass/Beljin*, (Fn. 6), S. 2; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEU, 4. Aufl. 2011, Art. 52 GRCh, Rn. 33 f.

zielle autonome Rechtsgemeinschaft begründet, indem sie für diese den „verfassungsrechtlichen Rahmen“ bereitstellt,¹⁸ welcher die Normenhierarchie mit dem Primat des Unionsrechts voraussetzt¹⁹ und damit dessen Einheit und Wirksamkeit zu gewährleisten hat.²⁰ Auf diese Weise wird einerseits darauf hingewiesen, dass „die Union im Gegensatz zu allen anderen Vertragsparteien [der EMRK] aus völkerrechtlicher Sicht schon ihrer Natur nach nicht als Staat angesehen werden kann“,²¹ also dass – bildlich gesehen – die Union den Mitgliedstaaten übergeordnet ist. Andererseits zeigt sich allerdings, dass die Union doch selbst eine überstaatliche Verfassungsordnung aufgebaut hat, die angesichts der Eigenständigkeit und Autonomie des Unionsrechts (auch) gegenüber der Völkerrechtsordnung bzw. der EMRK im Grunde genommen als nichts anderes als eine quasi-staatliche Verfassungsordnung anerkannt werden soll.²² Gerade diese Ähnlichkeit oder Gemeinsamkeit mit der Staatsrechtsordnung führt den EuGH zu der Annahme, dass, während die internationale EMRK der Entwicklung differenzierter Grundrechtsstandards keineswegs entgegensteht, die supranationale, nämlich unionale Grundrechtecharta als der einzige Grundrechtsmaßstab für die Unionsrechtsordnung gelten muss. Insofern lässt sich sagen, dass sich das Unionsrecht genau dadurch vom Konventionsrecht unterscheidet, dass die Union ihrer Struktur nach relativ ähnlich wie ein Staat fungiert.

Dieses Verständnis der Unionsrechtsordnung stimmt nicht lediglich mit der Qualifizierung der Union als Werte- und Integrationsgemeinschaft²³ überein, sondern dient darüber hinaus dazu, die Autonomie der Union gegenüber der EMRK einerseits und den Vorrang des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht andererseits zu rechtfertigen. Ist die supranationale Unionsrechtsordnung – im Gegensatz zur internationalen Konventionsrechtsordnung – relativ ähnlich wie eine staatliche Rechtsordnung aufzufassen, so liegt die Annahme nahe, dass der Unionsrechtsordnung in-

18 So die ausdrückliche Formulierung beim EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 177.

19 Zum (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht vgl. nur EuGH, Rs. 106/77, *Simmelthal II*, EU:C:1978:49, Rn. 17 f.; deutlicher EuGH, Rs. C-184/89, *Nimz*, EU:C:1991:50, Rn. 19; im Ansatz schon EuGH, Rs. 6/64, *Costa/E.N.E.L.*, EU:C:1964:66.

20 Vgl. schon EuGH, Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, Rn. 3: „Die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts würde beeinträchtigt, wenn bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane Normen oder Grundsätze des nationalen Rechts herangezogen würden. Die Gültigkeit solcher Handlungen kann nur nach dem Gemeinschaftsrecht beurteilt werden, denn dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht können wegen seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“

21 EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 156.

22 Vgl. insofern auch *Schorckopf*, Anmerkung zu EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014, JZ 2015, S. 784; *Locke*, (Fn. 1), S. 1032.

23 Vgl. im Zusammenhang mit der „europäischen Identität“ *Haratsch*, Nationale Identität aus europarechtlicher Sicht, EuR 2016, S. 142 ff.

sofern auch eine „Souveränität“ zukommt,²⁴ womit sich die Union nach innen hin als die „höchste“, nach außen hin als die „unabhängige“ Gewalt darstellt.²⁵ So gesehen überrascht es nicht, dass der Vorrang des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht immer wieder durch die Hervorhebung der Autonomie, der Einheit und der Wirksamkeit der Unionsrechtsordnung verabsolutiert wird.²⁶

Gerade in dieser Hinsicht zeigt sich, dass bei der Herausstellung der besonderen Merkmale des Unionsrechts durch den EuGH nicht die Frage im Mittelpunkt steht, ob oder inwiefern die Union den Staatscharakter hat. Vielmehr geht der EuGH von der klassischen dualistischen Konstruktion von staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Ordnung²⁷ aus und hält auf dieser Erkenntnisgrundlage an dem uneingeschränkten Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht einerseits und der unantastbaren Unabhängigkeit des Unionsrechts gegenüber dem Konventionsrecht andererseits fest. Von daher wird im Rahmen des Gutachtens 2/13 zum einen darauf hingewiesen, nach dem Vorrang des Unionsrechts gelte die Grundrechtecharta – ungeachtet der Regelungen in Art. 52 Abs. 3 und 4 GRCh – als der maßgebliche und zwar materiell-inhaltlich vorbestimmte Grundrechtsmaßstab,²⁸ was weiterhin bedeute, dass die Grundrechtecharta von vornherein ein autonomes Grundrechtsregime

24 Vgl. zur gegensätzlichen Auffassung vor allem *Scholz*, Nationale und europäische Grundrechte – unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtecharta, in: *Merтен/Papier*, (Fn. 6), § 170, Rn. 15 f., wo die „Nichtstaatlichkeit“ der Union hervorgehoben wird, die daher „keine eigene Verfassungssouveränität besitzt“.

25 Vgl. kritisch zu diesem klassischen Souveränitätsbegriff schon *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 106 f.: „Dass der Staat ‚nur‘ nach innen hin ‚höchste‘, nach außen hin aber lediglich ‚unabhängige‘ [...], diese Vorstellung ist nur unter der Voraussetzung möglich, dass [...] über allen Staaten eine sie koordinierende Rechtsordnung steht, der gegenüber die Einzelstaaten als delegierte Teilordnungen zu gelten haben. [...] Damit ist der Einzelstaat aber auch nach innen hin nicht mehr die höchste Ordnung, hat auch nach dieser Richtung eine höhere Ordnung über sich: die Völkerrechtsordnung. [...] In diesem relativen Sinne ist aber jeder souverän, der irgendeinem anderen übergeordnet ist, ist insbesondere jede Teilordnung gegenüber ihren Normunterworfenen, wäre z.B. die Gemeinde ‚nur‘ den Gemeindegliedern gegenüber souverän, dabei von anderen Gemeinden desselben Staates ‚unabhängig‘. Damit erweist sich aber die ganze Differenzierung zwischen staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Souveränität mit ihrer prinzipiellen Scheidung der einheitlichen Rechtsphäre in ein ‚Innen‘ und ein ‚Außen‘ des souveränen Staates als logisch unhaltbar.“

26 Zu dieser absoluten Vorrangthese der EuGH-Rechtsprechung vgl. auch *Pérez*, Melloni in three acts: From dialogue to Monologue, *European Constitutional Law Review* 10 (2014), S. 317, 331; *de Witte*, in: *Peers/Hervey/Kenner/Ward* (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2014, Art. 53, Rn. 24.

27 Vgl. dazu exemplarisch *Triepel*, Völkerrecht und Landesrecht, 1899. Zur überblicklichen Darstellung *Herdegen*, Völkerrecht, 11. Aufl. 2012, S. 164 ff.; *Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, Konflikt und Harmonie in den auswärtigen Beziehungen Deutschlands, 2007, S. 237 ff.; *Delfs*, Komplementäre Integration, Grundlegung und Konstitutionalisierung des Europarechts im Kontext, 2015, S. 160 ff.; *Burchardt*, Die Rangfrage im europäischen Normenverbund: Theoretische Grundlagen und dogmatische Grundzüge des Verhältnisses von Unionsrecht und nationalem Recht, 2015, S. 27 ff.

28 Zu diesem materiellen Grundrechtsverständnis vgl. auch *Calliess*, Europäische Gesetzgebung und nationale Grundrechte – Divergenzen in der aktuellen Rechtsprechung von EuGH und BVerfG?, *JZ* 2009, S. 119 f.; *Widmann*, (Fn. 6), S. 347 ff.; *Wollenschläger*, (Fn. 14), Rn. 90.

bereitstelle und dass daher die nachrangigen nationalen Grundrechte – vor allem im unionsrechtlich determinierten Bereich – keine über die substantiell vorbestimmten Vorgaben der Charta hinausreichende Schutzstandards anstreben dürfen.²⁹ Zum anderen wird angesichts der Unabhängigkeit des Unionsrechts nach außen davor gewarnt, der Beitritt zur EMRK würde dazu führen, die zentrale Rolle des EuGH bei der Interpretation der Grundrechtecharta durch die „externe Kontrolle“ des EGMR in Frage zu stellen.³⁰ Dabei wird wiederum deutlich, dass der vom EuGH angenommenen dualistischen Konstruktion ein durchaus materielles Verständnis der Vorgaben der Grundrechtecharta zugrunde liegt, deren Inhaltsbestimmung ausschließlich dem EuGH zusteht. Insgesamt steht fest, dass gerade die vom klassischen Dualismus geprägte materielle Vorstellung von Unionsrechtsordnung bzw. Grundrechtecharta die absolute Vorrangthese des EuGH begründet. Genau in dieser Hinsicht wird verständlich, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015 den vom EuGH betonten uneingeschränkten Vorrang des Unionsrechts vor allem mit dem Argument in Frage stellt, das Unionsrecht finde seine Grundlagen „letztlich in völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten“³¹ und müsse daher letztens der mitgliedstaatlichen „Identitätskontrolle“ unterliegen.³²

Die auf der klassischen dualistischen Konstruktion beruhende Vorrangthese des EuGH ist aus verschiedenen Gründen zu beanstanden. Zum ersten wird von vornherein verkannt, dass genau mit seinem supranationalen Charakter das Unionsrecht eine Rahmenordnung bereitstellt, die nicht durch vollständige materiell-inhaltliche Vorausbestimmungen, sondern vielmehr durch zahlreiche Aufgabenermächtigungen

29 Vgl. wiederum EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 194: „Da die EMRK [...] von einem Mitgliedstaat verlangen würde, die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen, obwohl das Unionsrecht diese Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet, ist der Beitritt geeignet, das Gleichgewicht, auf dem die Union beruht, sowie die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen.“

30 Vgl. dazu insbesondere *ibid.*, Rn. 197: „Gleichwohl könnte, da die EMRK Bestandteil des Unionsrechts würde, der durch [das Protokoll Nr. 16] geschaffene Mechanismus, insbesondere wenn Rechte in Rede stehen, die durch die Charta gewährleistet werden und den durch die EMRK anerkannten Rechten entsprechen, die Autonomie und Wirksamkeit des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahrens beeinträchtigen.“

31 So BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 44. Merkwürdig ist dabei, dass das BVerfG gerade in diesem Zusammenhang der Vorrangthese des EuGH entgegensteht, indem es den völkerrechtlichen Charakter der Unionsrechtsordnung hervorhebt. Doch auch diese Stellungnahme des BVerfG bringt die klassische dualistische Vorstellung wiederum zum Ausdruck. Vgl. insofern *de Witte*, (Fn. 26), Rn. 18.

32 Vgl. dazu näher BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, Rn. 41: „Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts wird im Wesentlichen durch die in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 verfassungsänderungs- und integrationsfest ausgestaltete Verfassungsidentität des Grundgesetzes begrenzt. Zu deren Sicherstellung dient die Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.“ Zur Identitätskontrolle des Bundesverfassungsgerichts vgl. ferner BVerfGE 123, 267 (350 ff.).

und -verpflichtungen gekennzeichnet ist.³³ Schon in dieser Hinsicht lässt sich die Grundrechtecharta nicht ohne weiteres als materiell-inhaltlich vorbestimmte Grundrechtsvorgaben für die Mitgliedstaaten verstehen und auslegen. Auch aus der absoluten Vorrangthese des EuGH folgt also nicht, selbst die Vorschrift des Art. 53 GRCh stelle ein inhaltsbestimmtes Schutzniveau der Grundrechte fest, welches die Entwicklung differenzierter Schutzstandards durch die mitgliedstaatlichen Grundrechte von vornherein ausschließe.³⁴ Anders ausgedrückt: Auch der Vorrang der Grundrechtecharta begründet nicht ohne weiteres die Etablierung eines einzigen und zwar inhaltsfesten grundrechtlichen Schutzstandards. Zum zweiten ist darauf hinzuweisen, dass die Grundrechtecharta und die mitgliedstaatlichen Grundrechtsnormen keineswegs beziehungslos nebeneinander stehen. Vielmehr spricht selbst der angedeutete Rahmencharakter der Grundrechtecharta durchaus dafür, die Interpretation der Grundrechtecharta auch unter Berücksichtigung der nationalen Grundrechte vorzunehmen, denn als Rahmenordnung sind die Gehalte der Grundrechtecharta durch die nationalen Grundrechtsgewährleistungen zu konkretisieren.³⁵ Schon angesichts dessen wäre ein ständiger Dialog zwischen dem EuGH und den mitgliedstaatlichen (Verfassungs-)Gerichten nicht nur wünschenswert, sondern auch notwendig.³⁶ Insofern könnte aus dem Vorrang der Grundrechtecharta weder die ohne weiteres den nationalen Gerichten übergeordnete Stellung noch das die Möglichkeit eines substantiellen Dialogs mit anderen Gerichten von vornherein ausschließende Interpretationsmonopol des EuGH folgen. Mit anderen Worten: Auch durch den Vorrang der Grundrechtecharta lässt sich die Ignorierung der mitgliedstaatlichen Grundrechtsvorgaben und -standards vom EuGH bei dessen Interpretation der Grundrechtecharta nicht rechtfertigen.

Zusammenfassend steht fest, dass beim EuGH die besonderen Merkmale des Unionsrechts überwiegend dahin verstanden werden, als hätte die Union gegenüber den

33 Zu diesem Rahmenverständnis der Unionsrechtsordnung, die vor allem durch die Orientierung an Entmaterialisierung und Dezentralisierung gekennzeichnet ist, vgl. *Hwang*, Zur Aktualität des entmaterialisierten Monismus bei Hans Kelsen: Dargestellt am Beispiel der Entwicklung des Europäischen Verwaltungsverbundes, *AöR* 139 (2014), S. 581 ff. Vgl. insofern auch *Thym*, Einheit in Vielfalt: Binnendifferenzierung der EU-Integration, in: *Hatje/Müller-Graff*, (Fn. 14), § 5, Rn. 96 ff.

34 Vgl. dazu näher unter D.

35 Dazu näher *Hwang*, Grundrechte unter Integrationsvorbehalt?, Eine rahmenorientierte Überlegung zur Debatte um die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte, *EuR* 2014, S. 410 ff. Vgl. insofern auch *Thym*, Vereinigt die Grundrechte!, *JZ* 2015, S. 59; *Lenaerts*, Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, *EuR* 2012, S. 15.

36 Aus verschiedenen Gründen wird die Notwendigkeit eines Dialogs mit Nachdruck betont. Vgl. *Lenaerts*, (Fn. 35), S. 15; *ders.*, Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights, *European Constitutional Law Review* 8 (2012), S. 398; *de Witte*, (Fn. 26), Rn. 20, 32; *Pérez*, (Fn. 26), S. 328 f.; *Thym*, (Fn. 35), S. 59; *Gerkerath*, Als krönender Abschluss des Grundrechtsschutzes in der EU verlangt die Charta nach einer breiten und dezentralisierten Anwendung, in: *Masing/Jestaedt/Capitant/Le Divellec* (Hrsg.), *Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa*, 2015, S. 4; *Lepsius*, Grundrechtspluralismus in Europa, in: *ibid.*, S. 64; *Dederer*, (Fn. 14), S. 612 f.; *Kirchhof*, Grundrechtsschutz durch europäische und nationale Gerichte, *NJW* 2011, S. 3685; *Vofskuble*, Menschenrechtsschutz durch die europäischen Verfassungsgerichte, *RdA* 2015, S. 337.

Mitgliedstaaten einerseits und der EMRK andererseits ein nach innen hin den mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen übergeordnetes und nach außen hin doch genauso wie die staatliche Souveränität fungierendes autonomes Rechtsregime bereitgestellt. Dies hat zur Folge, dass das Verhältnis des Unionsrechts sowohl zur EMRK als auch zum mitgliedstaatlichen Recht immer wieder als Ausdruck der überkommenen dualistischen Konstruktion von Staatsrecht und Völkerrecht bezeichnet wird, die nicht lediglich den klassischen Souveränitätsbegriff voraussetzt, sondern, wie gezeigt, eine durchaus materielle Vorstellung von der Unionsrechtsordnung zugrunde legt. Besonders aus dieser Perspektive wird verständlich, weswegen im Rahmen der Rechtsprechung bzw. des Gutachtens des EuGH die Vorrangthese so verabsolutiert wird, dass auch und gerade die über die Grundrechtecharta hinausreichenden nationalen Grundrechtsgewährleistungen den Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit der Unionsrechtsordnung beeinträchtigen würden. Mit einem entmaterialisierten, rahmenorientierten Verständnis des gesamten europäischen Mehrebenensystems und daher auch der Unionsrechtsordnung zeigt sich allerdings, dass nicht der Vorrang selbst, sondern vielmehr die vom EuGH vertretene, materielle und dualistische Vorstellung eines absoluten Vorrangs des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht die weiterreichenden mitgliedstaatlichen Grundrechtsgewährleistungen ausschließt. Wie oben dargelegt wurde, ist dieser absolute Vorrangthese des EuGH schon deshalb entgegenzuhalten, weil sie von einem materiellen Verständnis der Grundrechtecharta ausgeht und daher den Dialog zwischen dem EuGH und den mitgliedstaatlichen Gerichten von vornherein erschwert. Demgegenüber hat das hier vertretene rahmenorientierte Verständnis eben darauf hingewiesen, dass selbst der Vorrang des Unionsrechts weder gegen die Grundrechtsoptimierung auf mitgliedstaatlicher Ebene noch gegen die Entwicklung eines Kooperationsverhältnisses zwischen dem EuGH und den mitgliedstaatlichen Gerichten spricht. Wie im Folgenden aber noch erläutert wird, erscheint die vom EuGH vorausgesetzte Gegenüberstellung zwischen dem Vorrang des Unionsrechts und dem Streben nach weiterreichenden grundrechtlichen Schutzstandards auch und gerade deshalb problematisch, weil sie Gefahr läuft, die Vorgaben der Grundrechtecharta im Allgemeinen und in Art. 53 GRCh im Besonderen zu Lasten des Grundrechtsschutzes zu interpretieren und dergestalt der Zielsetzung einer unionalen Grundrechtsverstärkung zuwider zu laufen. Angesichts dessen wird der hier vertretene rahmenorientierte Ansatz für eine andere, in funktioneller Hinsicht doch mit Art. 53 EMRK vergleichbare Auslegungsweise des Art. 53 GRCh plädieren, die Art. 53 GRCh als Auslegungsregel für die Inhaltsbestimmung der Grundrechtecharta qualifiziert und dadurch einen Ausgleich zwischen Vorrang des Unionsrechts und optimalem Grundrechtsschutz ermöglicht.

D. Die unterschiedliche Interpretation der Schutzniveaunklausel nach Art. 53 GRCh und Art. 53 EMRK als Ausdruck der besonderen Merkmale des Unionsrechts?

Wie dargelegt, hat der EuGH bereits in der Rechtssache *Melloni* seine absolute Vorrangthese zum Ausdruck gebracht. Hiermit stellt der EuGH fest, dass, aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts bzw. der Grundrechtecharta vor den mitgliedstaatlichen Grundrechten,³⁷ Art. 53 GRCh nicht dahin auszulegen sei, als dürfte ein Mitgliedstaat die Anwendung von Unionsakten verhindern, „wenn sie den in der Verfassung dieses Staats garantierten Grundrechten nicht entsprechen“.³⁸ Aus Sicht des EuGH dient Art. 53 GRCh also nicht zur Erhöhung des unionalen grundrechtlichen Schutzniveaus, sondern gewährleistet vielmehr den Vorrang des Unionsrechts gerade durch die Vereinheitlichung des grundrechtlichen Schutzstandards.³⁹ Diese Ansicht wird im Gutachten 2/13 erneut bestätigt, indem darauf hingewiesen wird, Art. 53 GRCh sei nicht als grundrechtlicher Mindeststandard auszulegen, welcher einen weitergehenden und folglich dem Vorrang des Unionsrechts zuwiderlaufenden Grundrechtsschutz durch die Mitgliedstaaten erlauben würde.⁴⁰ Unter der Voraussetzung, dass Art. 53 GRCh zugunsten der Vereinheitlichung grundrechtlicher Schutzstandards zu interpretieren sei, hält der EuGH also wiederum an einem materiellen Verständnis der Grundrechtecharta fest, wonach die Vorgaben der Charta trotz der angeblichen „Schutzniveaunklausel“ des Art. 53 GRCh für inhaltsfest gehalten werden, so dass die Charta-Grundrechtsgehalte auch durch Art. 53 GRCh von den mitgliedstaatlichen Grundrechten unberührt bleiben. Von daher wird gelegentlich davon gesprochen, die Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh sei darauf angelegt, den „menschenrechtliche[n] status quo“ zu wahren.⁴¹

Entsprechend der Grundannahme des EuGH wird auch im Schrifttum die Auffassung weitgehend vertreten, dass aus Art. 53 GRCh keine Relativierung des Vorrangs

37 Vgl. EuGH, Rs. C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, Rn. 59.

38 Ibid., Rn. 58.

39 Vgl. zur näheren Analyse *Thym*, (Fn. 35), S. 55 f., wo zutreffend gezeigt wird, dass die EuGH-Rechtsprechung einerseits die Konstellation einer doppelten Grundrechtsgeltung durchaus für möglich hält und andererseits auch bei dieser Konstellation doch am absoluten Vorrang des Unionsrechts festhält. Vgl. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:280, Rn. 29: „Hat das Gericht eines Mitgliedstaats zu prüfen, ob mit den Grundrechten eine nationale Vorschrift oder Maßnahme vereinbar ist, die in einer Situation, in der das Handeln eines Mitgliedstaats nicht vollständig durch das Unionsrecht bestimmt wird, das Unionsrecht i.S. von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchführt, steht es somit den nationalen Behörden und Gerichten weiterhin frei, nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“ (Hervorhebung durch Verf.).

40 Vgl. dazu unter B.

41 Vgl. *Borowsky*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 53 GRCh, Rn. 12.

des Unionsrechts hergeleitet werden dürfe.⁴² Zwar werden bei der Interpretation des Art. 53 GRCh verschiedene Gesichtspunkte in den Vordergrund gestellt. So argumentieren einige Stimmen, Art. 53 GRCh regle „nicht die Gehalte der Charta-Grundrechte“ und führe insbesondere zu „keiner Ausweitung der Charta-Grundrechte, wenn andere Grundrechte mehr Schutz bieten“.⁴³ Andere bezeichnen Art. 53 GRCh ausdrücklich als „Kollisionsregel“, die als „Rechtswahrungsklausel“⁴⁴ „verhindern soll, dass innerstaatliche oder anderweitige internationale Normen in deren Anwendungsbereich im Lichte der Charta zum Nachteil des Individuums ausgelegt und angewendet werden“.⁴⁵ Noch andere sind der Meinung, dass die Vorschrift des Art. 53 GRCh weder als „Mindeststandardklausel“ noch als „uneingeschränkte Meistbegünstigungsklausel“⁴⁶ sondern im Grunde genommen vielmehr als die „Obergrenze“ des Grundrechtsschutzes zu verstehen sei,⁴⁷ die auch im Falle kumulativer Anwendung der Charta-Grundrechte und der nationalen Grundrechte zur Wahrung des Vorrangs des Unionsrechts einzuhalten sei.⁴⁸ Doch bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass all diese Aussagen das unüberwindliche Spannungsverhältnis zwischen der Vorrangthese und dem weitergehenden Grundrechtsschutz voraussetzen⁴⁹ und infolgedessen gemeinsam an einem uneingeschränkten Vorrang des Uni-

42 Vgl. nur *Kingreen*, (Fn. 17), Art. 53 GRCh, Rn. 4; *Bergmann*, in: *Bergmann/Dienelt* (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 11. Aufl. 2016, Art. 53 GRCh, Rn. 2; *de Witte*, (Fn. 26), Rn. 24; *Calliess*, (Fn. 28), S. 119; *Gerkrath*, (Fn. 36), S. 32 f.; *Sauer*, (Fn. 14), S. 43 f.; *Jarass*, *Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht*, EuR 2013, S. 38.

43 *Jarass*, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2013, Rn. 3; vgl. insofern auch *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 12.

44 Terminologisch *ibid.*, Rn. 11. Ähnlich *Wollenschläger*, (Fn. 14), Rn. 91; *Lindner*, *Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik*, EuR 2007, S. 168 f. („Geltungserhaltungsklausel“).

45 *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 12. Im Ansatz auch *Wollenschläger*, (Fn. 14), Rn. 89; *von Danwitz*, *Unionsrechtlicher Grundrechtsschutz nach der Charta*, in: *Masing et al.*, (Fn. 36), S. 74 f.; *Kingreen*, (Fn. 42), Rn. 6; *Streinz*, *Europarecht: Grundrechtsschutz – Grundrechtsschutz gegen Vollstreckung einer in Abwesenheit verhängten Strafe auf Grund Europäischen Haftbefehls*, JuS 2013, S. 663. Dieser Auslegungsansatz legt großes Gewicht auf die Wendung „in dem jeweiligen Anwendungsbereich“ und weist folglich stärker darauf hin, dass die verschiedenen Grundrechtsverbürgungen voneinander abzugrenzen sind.

46 Vgl. etwa *Terbechte*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 53 GRCh, Rn. 4; *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 9; *Gaede*, *Minimalistischer EU-Grundrechtsschutz bei der Kooperation im Strafverfahren*, NJW 2013, S. 1281.

47 So im Ansatz *Widmann*, (Fn. 6), S. 347.

48 Vgl. kritisch zu diesem Ansatz *Pérez*, (Fn. 26), S. 316 f.; *Besselink*, (Fn. 15), S. 546. Gegen diesen „Obergrenze“-Gedanken (und insofern auch gegen die Stellungnahme des EuGH im Rahmen der dargelegten „Melloni“-Rechtsprechung) spricht zwar die im Schrifttum weit verbreitete Annahme, dass im „Überschneidungsfall“ die Mitgliedstaaten beim Vorliegen eines ihnen gewährten Spielraums doch ein über die Grundrechtecharta hinausreichendes Schutzniveau anstreben können und dürfen, vgl. nur *Streinz*, (Fn. 45), S. 663; *Jarass*, (Fn. 43), Rn. 10; *de Witte*, (Fn. 26), Rn. 32 f.; *Weiß*, *Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon*, EuZW 2013, S. 290. Dabei bleibt aber die für die Interpretation des Art. 53 GRCh entscheidende Frage nach wie vor umstritten, wann oder in welchem Maße dieser Spielraum überhaupt geöffnet wäre. Vgl. zur Problematik *Britz*, (Fn. 14), S. 277 ff.; *Thym*, (Fn. 35), S. 56.

49 So deutlich auch bei *Seidel*, *Pro futuro: Kraft Gemeinschaftsrechts Vorrang des höheren einzelstaatlichen Grundrechtsschutzes?*, EuZW 2003, S. 97.

onsrechts festhalten.⁵⁰ Auch diejenigen, die angesichts bestmöglichen Grundrechtsschutzes gegebenenfalls eine Suspendierung des Vorrangs des Unionsrechts befürworten, gehen offenbar von diesem Spannungsverhältnis aus: Da der Vorrang des Unionsrechts zur substantiellen Vereinheitlichung der grundrechtlichen Schutzstandards führen würde, was zwangsläufig gegen die Gewährleistung eines höheren Schutzniveaus durch die nationalen Grundrechte spreche, solle Art. 53 GRCh sicherstellen, dass durch die Grundrechtecharta der Schutz der nationalen Grundrechte nicht abgeschwächt würde.⁵¹

Wie bereits angedeutet wurde, ist die von der ganz herrschenden Meinung angenommene Gegenüberstellung zwischen dem Vorrang des Unionsrechts und dem uneingeschränkt am Meistbegünstigungsgrundsatz orientierten Grundrechtsschutz durchaus auf das materielle Grundrechtsverständnis zurückzuführen. Gerade mit der Vorstellung, die Grundrechtecharta stelle für alle Unionsakte sowie deren Durchführungsmaßnahmen ohne weiteres einen einheitlichen und zwar inhaltsbestimmten Grundrechtsmaßstab dar und nehme als solche den absoluten Vorrang vor nationalen Grundrechten ein, ist die Möglichkeit einer inhaltlichen Abstimmung zwischen den Grundrechtsvorgaben verschiedener Ebenen von vornherein ausgeschlossen.⁵² Von daher ist es kein Wunder, dass, aus Sicht der herrschenden Auffassung, Art. 53 GRCh nicht als Auslegungsregel für die Interpretation der Grundrechtecharta,⁵³ sondern überwiegend als Garantie eines grundrechtlichen *status quo* verstanden wird: Indem die Grundrechtecharta immer wieder für inhaltsvoll bzw. inhaltsfest erachtet wird, liegt die Annahme zwangsläufig nahe, auch oder gerade die Vorschrift des Art. 53 GRCh könne die ausschließlich maßgebliche Rolle der materiell-inhaltlichen Vorausbestimmungen der Grundrechtecharta für den unionalen Grundrechtsschutz nicht in Frage stellen.⁵⁴ Allerdings wird dabei von vornherein übersehen, dass Art. 53 GRCh weder die Gegenüberstellung zwischen Vorrang des Unionsrechts und optimalem Grundrechtsschutz noch das materielle Grundrechtsverständnis zugrunde liegt. Viel-

50 Vgl. insofern nur *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 10: „Die Charta lässt den Vorrang des Unionsrechts unangetastet und führt zu keinerlei ‚Renationalisierung‘ des Grundrechtsschutzes.“

51 Vgl. z.B. *Pérez*, (Fn. 26), S. 327, 331; *Griller*, Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta und das Verhältnis zu sonstigen Gemeinschaftsrechten, Rechten aus der EMRK und zu verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, in: *Duschaneck/Griller* (Hrsg.), Grundrechte für Europa: Die Europäische Union nach Nizza, 2002, S. 131 ff., 179 f.; im Ansatz auch *Scholz*, (Fn. 24), Rn. 56 f.; *Matz-Lück*, Europäische Rechtsakte und nationaler Grundrechtsschutz, in: *Matz-Lück/Hong*, (Fn. 14), S. 193; *Kirchhof*, (Fn. 36), S. 3685; *Besselink*, The member states, the national constitutions and the scope of the Charter, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 68 (2001), S. 80. Zu einem kritischen Überblick vgl. *Terbechte*, (Fn. 46), Rn. 2, Fn. 7.

52 So deutlich bei *Widmann*, (Fn. 6), S. 351; *Wollenschläger*, (Fn. 14), Rn. 90; *Sauer*, (Fn. 14), S. 43 f., 58.

53 Vgl. nur *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 12; *Seidel*, (Fn. 49), S. 97.

54 Auch diejenigen, die sich an einer grundrechtsoptimierenden Interpretation des Art. 53 GRCh orientieren, wenden sich nicht prinzipiell gegen die materielle Vorstellung der Grundrechtecharta. Gerade deswegen nehmen sie an, erst die Einschränkung des Vorrangs des Unionsrechts durch Art. 53 GRCh ermögliche die weitergehende Grundrechtsgewährleistung auf der nationalen Ebene. Vgl. dazu nur *Pérez*, (Fn. 26), S. 327-331; *Griller*, (Fn. 51), S. 180.

mehr weist dieser schon in funktioneller Hinsicht („Schutzniveau Klausel“) deutlich darauf hin, dass die Grundrechtsnormen auf unionaler und nationaler Ebene zur Wahrung eines höheren Schutzniveaus⁵⁵ aufeinander abzustimmen sind. Bereits aus dieser Perspektive liegt die Annahme nahe, dass die Grundrechtecharta doch eine grundrechtliche Rahmenordnung bereitstellt, die sich einerseits auf einen verstärkten Grundrechtsschutz richtet⁵⁶ und andererseits genau zu diesem Zweck auf die Konkretisierung durch die nationalen Grundrechte verweist. Dies bedeutet, dass als Rahmenordnung die Grundrechtecharta zwar keineswegs gegen den Vorrang des Unionsrechts spricht. Doch angesichts ihres Rahmencharakters entfaltet die Charta ihre Bindungswirkung nicht mit den inhaltsfesten Vorausbestimmungen, sondern vornehmlich mit der Zielsetzung einer Grundrechtsoptimierung, wobei nicht die optimale Verwirklichung eines einseitigen „Maximalschutzes“, sondern vielmehr die möglichst umfassende Berücksichtigung verschiedener bzw. widerstreitender Interessen im Mittelpunkt stehen soll.⁵⁷ Demzufolge steht fest, dass, im Rahmen der Grundrechtecharta, zwischen der Gewährleistung des Vorrangs des Unionsrechts und dem Streben nach dem über die Charta hinausgehenden Schutzniveau der Grundrechte kein ohne weiteres unauflösbares Spannungsverhältnis besteht. Im Gegenteil.⁵⁸ Insbesondere verweist der Rahmencharakter der Grundrechtecharta auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur optimalen Grundrechtsverwirklichung, so dass gerade das Streben nach einem weitergehenden Grundrechtsschutz auf nationaler Ebene zur Sicherstellung des Vorrangs des Unionsrechts bzw. der Charta beiträgt. Dementsprechend besitzt die Schutzniveau Klausel des Art. 53 GRCh doch eine mit dem Art. 53 EMRK vergleichbare Bedeutung, nämlich, dass dadurch der Mindeststandard des Grundrechtsschutzes zur Verhinderung einer Abschwächung des grundrechtlichen Schutzniveaus im Rahmen der Unionsrechtsordnung gewährleistet werden soll.⁵⁹ Dies ändert nichts daran, dass die dargelegten „besonderen Merkmale“ des

55 Der Zweck der Schutzverstärkung wird auch durch den Europäischen Konvent in seinen Erläuterungen zur Grundrechtecharta bestätigt. Vgl. dazu *Calliess*, (Fn. 28), S. 120: „Danach soll Art. 53 GRCh gerade die ‚Aufrechterhaltung des durch das Recht der Union, das Recht der Mitgliedstaaten und das Völkerrecht in seinem jeweiligen Anwendungsbereich gegenwärtig gewährleisteten Schutzniveaus‘ absichern.“ *Jarass*, (Fn. 43), Rn. 1; *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 12. Vgl. auch *Griller*, (Fn. 51), S. 152 f.

56 Vgl. dazu nur *Lisberg*, (Fn. 14), S. 1173; *de Witte*, (Fn. 26), Rn. 4; *Jarass*, (Fn. 43), Rn. 1.

57 Vgl. insofern auch *Sarmiento*, *Who’s afraid of the Charter?*, *The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe*, *Common Market Law Review* 50 (2013), S. 1296: „the standard will not concern the degree of protection of one right, but the overall weight given to the combination of both rights.“ In diesem Zusammenhang zeigt sich ferner, dass auch bei der viel besprochenen Konstellation eines „mehrpolygonen Grundrechtsverhältnisses“ – vgl. zur Problematik nur *Griller*, (Fn. 51), S. 177 f. – der Hinweis des Art. 53 GRCh auf die Wahrung des Schutzniveaus nicht wegen Vorliegens von konfligierenden Grundrechten auf Grenzen stoßen würde. Vgl. dazu näher *Hwang*, (Fn. 35), S. 415 f.

58 Zur Vereinbarkeit der Gewährleistung weitergehender grundrechtlicher Schutzstandards mit dem Vorrang des Unionsrechts vgl. ferner *ibid.*, S. 411 ff.

59 Zur Funktion des Art. 53 EMRK als Mindeststandard vgl. *Thienel*, in: *Karpenstein/Mayer* (Hrsg.), *EMRK-Kommentar*, 2. Aufl. 2015, Art. 53, Rn. 2 f.; *Lisberg*, (Fn. 14), S. 1186; *Kin-green*, (Fn. 42), Rn. 3; *Grabenwarter*, (Fn. 14), Rn. 24.

Unionsrechts mit einzubeziehen sind. Wie gezeigt, setzt selbst die Rahmenordnung der Grundrechtecharta den die wesentlichen Merkmale der Unionsrechtsordnung verankernden Vorrang des Unionsrechts voraus. Genau in dieser Hinsicht ist Art. 53 GRCh als Auslegungsregel der Grundrechtecharta zugunsten eines Ausgleichs zwischen der absoluten Vorrangthese und dem optimalen Grundrechtsschutz zu verstehen, wonach die Auslegung der Grundrechtecharta nicht zur „Einschränkung oder Verletzung“ der Menschenrechte oder Grundfreiheiten führen darf, die „in dem jeweiligen Anwendungsbereich [...] durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden“. So gesehen lässt sich der Verweis auf ein höheres grundrechtliches Schutzniveau durch Art. 53 GRCh weder als bloße Kollisionsregel noch als Suspendierung des Vorrangs des Unionsrechts missverstehen. Vielmehr ist nach Wortlaut und Zweck dieser Vorschrift festzustellen, dass die Auslegung der Grundrechtecharta die (diese konkretisierenden) Vorgaben der nationalen Grundrechte in Betracht zu ziehen hat, damit das im Anwendungsbereich einzelner nationaler Grundrechte anerkannte höhere Schutzniveau unangetastet bleibt.

Nach dem hier vertretenen rahmenorientierten Verständnis ist der Stellungnahme des EuGH zur Auslegung des Art. 53 GRCh entgegenzuhalten. Indem der EuGH immer wieder von der maßgeblichen Rolle der Grundrechtecharta kraft des Vorrangs des Unionsrechts ausgeht und sich daher stets um die Etablierung einheitlicher Grundrechtsstandards bemüht, verkennt er von vornherein den Rahmencharakter der Charta und lässt infolgedessen außer Acht, dass in einem Ermächtigungs- und Konkretisierungsverhältnis die grundrechtlichen Schutzgehalte auf unionaler und nationaler Ebene einander beeinflussen müssten. Gerade in diesem Zusammenhang weist Art. 53 GRCh darauf hin, dass die Auslegung der Grundrechtecharta mit dem gegebenenfalls höheren Schutzniveau der nationalen Grundrechte in Einklang stehen muss. Erst dadurch wirkt die Wahrung des Vorrangs des Unionsrechts mit dem Streben nach einem verstärkten Grundrechtsschutz zusammen. So verstanden, gilt Art. 53 GRCh nicht ausschließlich für den „Überschneidungsfall“, wobei sowohl die Grundrechtecharta als auch die betroffenen nationalen Grundrechte anwendbar sind,⁶⁰ sondern auch für den unionsrechtlich determinierten Bereich, wo die Grund-

60 So aber die herrschende Meinung. Vgl. dazu nur *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 74 f.; *Borowsky*, (Fn. 41), Rn. 11 ff.; *Terhechte*, (Fn. 46), Rn. 4; *Wollenschläger*, (Fn. 14), Rn. 91; *Kingreen*, (Fn. 42), Rn. 4 ff. Noch radikaler wird behauptet, dass Art. 53 vornehmlich auf eine saubere Abgrenzung zwischen den Anwendungsbereichen der unionalen und nationalen Grundrechte verweise, so dass ein über die Grundrechtecharta hinausgehendes Schutzniveau nur außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts (und daher der Charta) durch die Mitgliedstaaten anzustreben sei. Vgl. dazu kritisch *Besselink*, (Fn. 51), S. 75; *Pérez*, (Fn. 26), S. 316; *Wallrabenstein*, (Fn. 14), S. 392.

rechtecharta als der alleinige Grundrechtsmaßstab fungiert.⁶¹ Denn als Auslegungsregel für die Grundrechtecharta ist Art. 53 GRCh so zu interpretieren, dass selbst die Auslegung der Charta durch den EuGH sich von den (gegebenenfalls weitergehenden) Schutzgehalten der betroffenen nationalen Grundrechte beeinflussen lassen muss, um die Einschränkung oder Verletzung der in diesen nationalen Grundrechten anerkannten Schutzstandards zu verhindern. Konkret heißt das, dass, vor allem im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV, Art. 53 GRCh den EuGH fordert, sich zur Wahrung eines hohen Schutzniveaus der Grundrechte in der Union einerseits und zwecks Vermeidung eines möglichen Konflikts des Schutzniveaus der Grundrechtecharta mit dem gegebenenfalls weitergehenden Schutz durch die betroffenen nationalen Grundrechte bzw. die vorlegenden nationalen Gerichte andererseits bei der Auslegung der Charta-Grundrechte vornehmlich am Meistbegünstigungsprinzip zu orientieren. Dies bedeutet keineswegs die Relativierung des Vorrangs des Unionsrechts, sondern gewährleistet diesen eben dadurch, dass die Inhaltsbestimmung der für alle Unionsakte maßgeblichen Grundrechtecharta vom Streben nach einem für die betroffenen Interessenträger weitestgehenden Grundrechtsschutz abhängig gemacht wird. Mit anderen Worten: Gerade die Orientierung am Meistbegünstigungsprinzip bei der Auslegung der Grundrechtecharta bringt im konkreten Fall die Schutzstandards der unionalen und nationalen Grundrechtsvorgaben in Einklang und verankert dergestalt den Vorrang des Unionsrechts.⁶²

61 Dazu näher *Hwang*, (Fn. 35), S. 413 f.: „Auch wenn die nationalen (Verfassungs-)Gerichte in dem vom Unionsrecht determinierten Bereich nicht mehr dazu befugt sind, die (umsetzungsgebundenen) Rechtsakte am Maßstab der nationalen Grundrechte zu überprüfen, ist der EuGH nach Art. 53 GRC eben dazu verpflichtet, die in der Charta gewährleisteten einzelnen Grundrechte materiell-rechtlich dahin auszulegen, dass die in den Mitgliedstaaten bzw. in der nationalen Verfassung des vorlegenden Gerichts bestehenden Grundrechtsschutzstandards auch auf der Unionsebene garantiert werden.“ Dies ändert nichts daran, dass mit der Wendung „in dem jeweiligen Anwendungsbereich“ der Vorrang des Unionsrechts unberührt bleiben soll. Wie dargelegt, spricht nach dem hier vertretenen rahmenorientierten Verständnis der Vorrang des Unionsrechts niemals gegen die Einflussnahme der Schutzgehalte nationaler Grundrechte auf die Inhaltsbestimmung der Grundrechtecharta. Zur begrenzten Rolle der Wendung „in dem jeweiligen Anwendungsbereich“ im Lichte der Entstehungsgeschichte der Grundrechtecharta vgl. ferner *Lüsberg*, (Fn. 14), S. 1175 f., S. 1191 f.

62 Vgl. insofern auch *Lenaerts*, (Fn. 35), S. 15: „Meines Erachtens ist Art. 53 GRC nicht als Kollisionsnorm zu verstehen, sondern als Regelung zur Stärkung des Primats des Unionsrechts dadurch, dass dem EuGH aufgegeben wird, seine Gründe darzulegen, wenn er dem in den Verfassungen der Mitgliedstaaten vorgesehenen Grundrechtsschutzniveau folgen (oder davon abweichen) will. Art. 53 GRC verpflichtet den EuGH daher zu einem Dialog mit nationalen Verfassungsgerichtshöfen oder gegebenenfalls den nationalen Obersten Gerichtshöfen. Aus dieser Sicht ist Art. 53 GRC Ausdruck eines Verfassungspluralismus. Dementsprechend deckt Art. 53 GRC nicht den Vorrang unionsrechtlicher Maßnahmen, die den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen nicht Rechnung tragen; umgekehrt hebt die genannte Chartabestimmung aber die Vorrangstellung des Unionsrechts nicht allein deshalb auf, weil in einer einzelstaatlichen Verfassung, die zwar ein höheres Schutzniveau als das Unionsrecht vorsieht, die wesentlichen Elemente des Unionsrechts unberücksichtigt bleiben.“ Vgl. im Ansatz ähnlich *Besselink*, *Entrapped by the maximum standard: On fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the European Union*, *Common Market Law Review* 35 (1998), S. 670 f.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Vorschrift des Art. 53 GRCh weder automatisch für den absoluten Vorrang des Unionsrechts bzw. der Unionsgrundrechte noch ohne weiteres für die uneingeschränkte „Renationalisierung“ des Grundrechtsschutzes spricht. Vielmehr stellt sie klar, dass die Vorrangstellung der Grundrechtecharta deren Rahmencharakter voraussetzt, so dass die materiell-inhaltlichen Vorgaben der Grundrechtecharta nicht per se für vorausbestimmt, sondern vielmehr für konkretisierungsbedürftig und ergänzungsoffen zu halten sind. Dementsprechend spielen im konkreten Streitfall die betroffenen nationalen Grundrechtsnormen für die Inhaltsbestimmung der Grundrechtecharta eine konkretisierende, den unionalen Grundrechtsschutz verstärkende Rolle. Aus dieser Perspektive steht fest, dass die Etablierung einheitlicher Grundrechtsstandards zur Wahrung des Vorrangs des Unionsrechts nicht im Widerspruch zum pluralistischen Konzept der Grundrechte in Europa⁶³ steht. Indem Art. 53 GRCh als Auslegungsregel der Charta die gegenseitige Beeinflussung von unionalen und nationalen Grundrechten fordert, weist er deutlich darauf hin, dass der Vorrang des Unionsrechts erst und gerade im Streben nach Grundrechtsoptimierung zu sichern ist, wobei nicht lediglich die Schutzstandards der Charta und der mitgliedstaatlichen Grundrechtsnormen sich gegenseitig ergänzen und verstärken, sondern auch der EuGH und die mitgliedstaatlichen Gerichte in einem grundrechtsfreundlichen Kooperationsverhältnis stehen.

Nach der hier vertretenen Auffassung bzw. Funktionsbestimmung also stellt Art. 53 GRCh in Bezug auf das Verhältnis zwischen unionalen und nationalen Grundrechten einen allgemeinen Grundsatz für die Auslegung der Charta-Grundrechte bereit, welcher den EuGH vor allem dazu verpflichtet, bei der Feststellung von Schutzgehalten der in der Charta gewährleisteten Grundrechte die gegebenenfalls weitergehenden Schutzstandards der nationalen Grundrechte in Betracht zu ziehen und insofern eine am Meistbegünstigungsprinzip orientierte Auslegung vorzunehmen. Wie erläutert, ist dabei nicht der Vorrang des Unionsrechts, sondern vielmehr das der Stellungnahme des EuGH zugrunde liegende dualistische und zwar materielle Verständnis für das Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht aufzugeben. Dadurch unterscheidet sich der hier vertretene Auslegungsansatz nicht nur von der These des EuGH, sondern auch von der im Schrifttum herrschenden Auffassung.

E. Schluss

Im Lichte der Debatte um den Beitritt der EU zur EMRK stehen die Grundfragen in Bezug auf das Wesen und die Besonderheit der Union wiederum im Mittelpunkt. In seinem Gutachten 2/13 betont der EuGH die besonderen Merkmale der Unionsrechtsordnung und stellt in diesem Zusammenhang erneut fest, auch im Hinblick auf

63 Zu Art. 53 GRCh als „Ausdruck eines pluralistischen Konzepts des europäischen Verfassungsrechts im Allgemeinen und der Grundrechte in Europa im Besonderen“ vgl. auch *Gerkerath*, (Fn. 36), S. 4 f.; *Pérez*, Spanish Constitutional Court, Constitutional Dialogue on the European Arrest Warrant: The Spanish Constitutional Court knocking on Luxembourg’s door: Spanish Constitutional Court, Order of 9 June 2011, ATC 86/2011, European Constitutional Law Review 8 (2012), S. 118.

die Zielsetzung eines verstärkten Grundrechtsschutzes seien der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts uneingeschränkt zu wahren. Insofern scheint es folgerichtig, dass Art. 53 GRCh – anders als Art. 53 EMRK – auf die „Obergrenze“ des unionalen Grundrechtsschutzes hinweist und daher für die Notwendigkeit substantieller Vereinheitlichung der grundrechtlichen Schutzstandards ausschließlich nach Maßgabe der Grundrechtecharta spricht. So gesehen liegt mit der Weiterentwicklung der Grundrechtecharta nicht nur die Tendenz zur Unitarisierung des Grundrechtsschutzes, sondern auch das Bedenken zwangsläufig nahe, dass der EuGH kraft seines Interpretationsmonopols alle Möglichkeiten für die Verwirklichung weitergehender Schutzstandards durch die nationalen Grundrechte von vornherein ausschließen würde.

Wie in der vorstehenden Analyse gezeigt wurde, geht die Stellungnahme des EuGH sowohl zum Vorrang des Unionsrechts als auch zur Auslegung des Art. 53 GRCh letztlich auf das dualistische Verständnis des europäischen Mehrebenensystems zurück, wobei die unionalen und nationalen Grundrechte jeweils heterogene und materiell-inhaltlich vorbestimmte Maßstäbe bereitstellen, die daher nicht im Wege gegenseitiger inhaltlicher Beeinflussung, sondern erst mit Hilfe der (im Konfliktfall zugunsten der Unionsgrundrechte wirkenden) Kollisionsregel in Einklang zu bringen sind. Gerade die Qualifizierung des Art. 53 GRCh als bloße Kollisions- bzw. Rechtswahrungsregel, die trotz des unvermeidlichen Überschneidungsfalls zu einer klareren Abgrenzung von Geltungsbereichen unterschiedlicher Grundrechtsregime beitragen soll, bringt die weit verbreitete, wenn nicht herrschende materielle Auffassung zum Ausdruck, zwischen der Wahrung des Vorrangs des Unionsrechts und dem Streben nach weitestgehenden Schutzstandards der Grundrechte bestehe zwangsläufig ein Spannungsverhältnis. Wie dargelegt, verkennt diese Auffassung nicht lediglich den Rahmencharakter der Unionsrechtsordnung bzw. der Grundrechtecharta, sondern übersieht deswegen den Hinweis des Art. 53 GRCh auf die Rücksichtnahme auf das über die Charta hinausreichende Schutzniveau der betroffenen nationalen Grundrechte auch und gerade bei der Feststellung der Schutzgehalte der Grundrechtecharta durch den EuGH.

Aus Sicht des vorliegenden Beitrags ist Art. 53 GRCh im Verhältnis des unionalen und nationalen Grundrechtsschutzes deshalb als Auslegungsregel der Grundrechtecharta zu verstehen, weil erst in dieser Interpretationsweise die Wahrung eines hohen Schutzniveaus der Grundrechte durch die gegenseitige Wechselwirkung zwischen den Grundrechtsvorgaben auf unionaler und nationaler Ebene überhaupt ermöglicht wird, ohne dass der Vorrang des Unionsrechts bzw. der Grundrechtecharta beeinträchtigt würde. Auch in kompetenzieller Hinsicht verspricht das hier vertretene rahmenorientierte Verständnis des Art. 53 GRCh bessere Chancen für einen konstruktiven Dialog zwischen dem EuGH und den nationalen (Verfassungs-)Gerichten. Denn sowohl im Überschneidungsfall als auch im unionsrechtlich determinierten Bereich weist es darauf hin, dass der EuGH alle in Betracht kommenden Charta-Grundrechte unter besonderer Berücksichtigung der gegebenenfalls durch die betroffenen nationalen Grundrechte anerkannten weitergehenden Schutzstandards zu interpretieren hat. Aus dieser Perspektive spricht die Schutzniveaunklausel des Art. 53 GRCh

deutlich dafür, dass die Grundrechtecharta nicht auf die substantielle Vereinheitlichung der grundrechtlichen Schutzgehalte und -standards, sondern auf den verstärkten Grundrechtsschutz zielt, wobei die Wahrung des Schutzniveaus eine zentrale Rolle spielt. Auch erst im Wege der Grundrechtsverstärkung wird die Vorrangstellung des Unionsrechts gesichert.