

Jürgen Meyer (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3. Aufl. – Baden-Baden: Nomos (in Gemeinschaft mit Helbing & Lichtenhahn und facultas.wuv Verlag), 2011. 748 S.; geb.: 108.– €. ISBN 978-3-8329-5286-0.

Der von dem bekannten Strafrechtler und früheren Bundestagsabgeordneten Jürgen Meyer gemeinsam mit 6 Mitautoren herausgegebene Großkommentar zur EU-Grundrechtecharta ist längst zum Standardwerk dieser Thematik geworden. Seit der 1. Auflage 2003 (Haberle JZ 2005, 456) und der 2. Auflage 2005 liegt inzwischen bereits die 3. Auflage vor. Der Erfolg des Werkes ist nicht zuletzt dem Herausgeber zu verdanken. Meyer war der Entstehung der Charta von Anfang an verbunden, 2000 als Mitglied im sogenannten Grundrechte-Konvent unter Leitung Roman Herzogs, welcher die Charta erstmals erarbeitete, sodann 2002–2003 als Delegierter im Verfassungskonvent („Giscard-Konvent“), der die Aufnahme in die geplante EU-Verfassung vorbereitete. Die Charta trat schließlich in der „Straßburger Fassung“ vom 12. 12. 2007 am 1. 12. 2009 zeitgleich und rechtlich gleichrangig mit dem Lissabon-Vertrag in Kraft. Für Großbritannien, Polen und neuerdings auch für Tschechien bestehen Einschränkungen. Die 3. Auflage behandelt somit erstmals die Charta als gültigen Rechtstext und Bestandteil der EU-Grundordnung. Gegenüber der Erstauflage wurde der Text um über 100 Seiten erweitert. Das allgemeine Literaturverzeichnis am Anfang des Buches lässt die ständig gewachsene Bedeutung der Charta erkennen.

Eine von den Autoren seit der 1. Auflage vereinbarte, in den Grundzügen gemeinsame Gliederung der Kommentierung erleichtert die Benutzbarkeit des Werkes. Den Titeln der Charta werden jeweils „Vorbemerkungen“ vorangestellt, welche ihre Stellung im internationalen Menschenrechtskontext (besonders im Verhältnis zur EMRK) verdeutlichen. Die einzelnen Artikel beginnen mit „Vorgaben“, welche ihre Stellung innerhalb der Charta verorten. Es folgt jeweils ausführlich die „Diskussion im Grundrechte-Konvent“, mit anderen Worten die Entstehungsgeschichte der jeweiligen Norm. Daran schließt sich die Kommentierung im Einzelnen und schließlich eine Übersicht der – in den Jahren immer mehr angeschwollenen – Literatur zum jeweiligen Artikel an. Dabei wird chartaspezifische und sonstige Literatur getrennt aufgelistet. Der Text erreicht auf diese Weise eine kaum mehr zu übertreffende Breite und Dichte. Der Kommentar umfasst die in 7 Titel gegliederten 54 Artikel der Charta. Präambel und Titel sind jeweils einem Autor anvertraut, wobei die ordnende Hand des Herausgebers überall spürbar ist. Die Autoren sind seit der 1. Auflage dieselben geblieben, was der organischen Fortentwicklung der Kommentierung zugute kommt.

Jürgen Meyer erläutert auf 45 Seiten die Präambel, deren wichtigste Funktion er als Auslegungshilfe für die nachfolgenden Artikel begreift, wobei er der teleologischen Interpretation einen besonderen Rang einräumt. Die hier von den „Völkern Europas“ in 7 Absätzen feierlich verkündeten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden aufgrund der Entstehungsgeschichte in den beiden Konventen sowie nunmehr auch über die seit 2009 anhebende Anwendung eingehend erläutert.

Martin Borowsky behandelt auf 109 Seiten den grundlegenden Titel I *Würde des Menschen* (Art. 1–5 unter anderem mit dem Recht auf Leben und Unversehrtheit sowie dem Folterverbot). Die Menschenwürde wird ausgehend von der UN-Menschenrechtserklärung und der EMRK und in sachlicher Übereinstimmung mit dem Grundgesetz als der nunmehr auch auf Unionsebene „alles überstrahlende Leitbegriff“ in Entstehung und Entwicklung eingehend gewürdigt. Die Kommentierung der anschließenden Lebensrechte einschließlich der in Art. 3 Abs. 2 enthaltenen medizinisch/biologischen Ausprägungen nimmt in der 3. Auflage immer wieder sorgfältig auf die neuere Rechtsprechung und Literatur Bezug, wobei notwendigerweise die Anleihen aus der Straßburger *EGMR*-Rechtsprechung im Vordergrund stehen (vor allem die Entscheidungen zum Folterverbot des Art. 4 anlässlich des Deutschland besonders berührenden *Gaefgen-Falles*).

Die Behandlung der *Freiheitsrechte* der Charta (Art. 6–19) durch Norbert Bernsdorff bildet mit 135 Seiten einen Schwerpunkt des Kommentars. In diesem „klassischen“ Bereich vom Recht auf Freiheit und Sicherheit über Religions-, Meinungs-, Berufs-, Versammlungs-, Wissenschaftsfreiheit bis zum Eigentumsrecht konnte auf längere *EuGH*- wie *EGMR*-Rechtsprechung zurückgegriffen werden, die bis in die Jahre der 3. Auflage fortgeführt wird. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang auch die „neuen“ Rechte der Charta (unter anderem Schutz personenbezogener Daten und unternehmerische Freiheit). Bernsdorff arbeitet bei ihnen besonders die vorangehenden Ansätze in nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten heraus. Insgesamt wird deutlich, wie die anhebende Rechtsprechung des *EuGH* und nationaler Gerichte zur Charta die feste Verankerung der Freiheitsrechte auch auf Unionsebene immer mehr verdeutlicht.

Eine Besonderheit der Charta ist in Art. 20–26 die Ausformulierung des *Gleichheitsgedankens* (Gleichheit vor dem Gesetz, Nichtdiskriminierung) in Verbindung mit Sozialrechten in einer Reihe von Einzelrechten: Gleichheit von Frau und Mann, Kindesrechte, Rechte älterer Menschen, Integration von Menschen mit Behinderung. In einem weiteren Sinne wird die gleich zu achtende Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen einbezogen. Die sorgfältige Kommentierung durch Sven Hölscheidt umfasst 60 Seiten. Sie macht deutlich, dass die Rechte der Charta auf einer langen Anerkennung des Gleichheitsprinzips auf europäischer Ebene beruhen, insbesondere in der Rechtsprechung des *EuGH* seit den siebziger Jahren. Aber auch die speziellen Rechte sind keine „Neuerfindung“, sondern kennen Vorgänger in nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten.

Ein weiteres Spezifikum der EU-Grundrechte-Charta besteht in einer bunten Ausformulierung des *Solidaritätsgedankens* in elf Artikeln (Art. 27–38), die vornehmlich auf das Arbeitsleben zielen (Unterrichtungsrechte, Recht auf Kollektivverhandlungen, Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, Verbot der Kinderarbeit, Gesundheitsschutz) sowie daneben auf den Umwelt- und Verbraucherschutz. Sie werden von Eibe Riedel auf gut 100 Seiten behandelt. Dieser Titel IV der Charta war in der Entstehung besonders umstritten. Insbesondere von deutscher Seite bestanden und bestehen Zweifel an der „Grundrechtsfähigkeit“ (Einklagbarkeit) solcher sozialen Postulate, deren Erfüllung Aufgabe der einfachen Gesetzgebung sei. Die Kommentierung durch Riedel lässt in der Tat erkennen, dass hier weniger subjektive Rechte entstanden sind, als objektive Pflichten für die EU-Organe, sich im Sinne der Postulate sozial einzusetzen. Teilweise enthalten die Solidaritätsrechte wie z. B. beim Verbot der Kinderarbeit auch Gebote, die sich auf die Beziehungen zwischen Privaten beziehen. Insgesamt lässt sich am Titel IV besonders gut erkennen, dass die europäische Grundrechte-Charta keine Blaupause deutschen Grundrechtsschutzes darstellt, sondern ein aus unterschiedlichen Wurzeln gewachsenes gemeineuropäisches Recht.

Titel V der Charta („Bürgerrechte“ – Art. 39–46) wird auf 66 Seiten von Siegfried Magiera kommentiert. Die Charta fasst hier im Wesentlichen über den früheren EG-Vertrag und Sekundärrecht schon länger bekannte Rechte sowohl der Unionsbürger als auch zum Teil anderer in der EU ansässiger Personen zusammen. Sie werden heute in den Lissabon-Regelungen des EUV und AEUV wiederholt. Dennoch erscheint die Hervorhebung und Zusammenfassung in der Charta für die „Sichtbarkeit“ dieser Positionen nützlich. Es geht um das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen, das Recht auf eine gute Verwaltung, auf Zugang zu Dokumenten und zum Europäischen Bürgerbeauftragten sowie um das Petitionsrecht. Besonders bedeutsam sind die Rechte auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit sowie der diplomatisch-konsularische Schutz. Auch Magiera schreibt in seiner klaren, gut lesbaren Darstellung die Fortentwicklung des Verständnisses dieser praktisch besonders wichtigen Rechte in der Rechtsprechung seit den Voraufgaben sorgfältig fort. Dabei gelingt es ihm gut, das häufige Zusammenspiel zwischen der Charta und den ebenfalls seit 2009 gültigen Parallelregelungen im EUV und AEUV verständlich zu machen.

„Klassisches“ Terrain bietet die Charta wiederum mit den *Justizrechten* (Art. 47–50: Insbesondere Unschuldsvermutung, Verteidigungsrechte und ne bis in idem, als weitere Ausformulierungen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht sowie die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit bei Straftaten und Strafen). Mit Albin Eser wurde dieser für die Strafrechtspraxis besonders wichtige Titel VI einem erfahrenen Interpreten anvertraut, der ihn auf 48 Seiten erläutert. Diese rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien spielen bereits seit langem eine besondere Rolle in der EMRK, wo ihre Verletzung einen großen Teil der EMRK-Beschwerden ausmacht. Auf diese gefestigte Rechtsprechung kann nunmehr Titel VI der Charta zurückgreifen, der diese Garantien teilweise noch erweitert (Art. 47). Eser sucht über möglichst vollständige Rechtsprechungsnachweise die Gemeinsamkeiten der Straßburger und neuerdings Luxemburger Rechtsprechung zu verdeutlichen.

Titel VII der Grundrechte-Charta (Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta = Art. 51–54) fasst „hinter der Klammer“ einige grundsätzliche Regelungen zusammen, die für die Anwendung aller vorangestellten Rechte gelten (Anwendungsbereich, Tragweite und Auslegung des Rechts und Grundsätze, Schutzniveau, Verbot des Missbrauchs der Rechte). Martin Borowsky hat die Kommentierung auf 87 Seiten übernommen. Hier findet sich die zentrale Einschränkung des Geltungsbereichs der Charta auf das Handeln der Unionsorgane und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts. Natürlich hindert das nicht weitere „Ausstrahlungen“ von Erkenntnissen bei der Anwendung der Charta. Eine Besonderheit der Charta besteht in der einheitlichen Schrankenregelung

für alle Rechte der Charta (Art. 52 Abs. 1–2). Einschränkungen müssen insbesondere gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt der Charta achten. Die Charta knüpft bei den Einschränkungsmöglichkeiten an frühere *EuGH*-Rechtsprechung an. Die Kommentierung des Schlusstitels wahrt wiederum in sorgfältiger Berücksichtigung der Literatur und Rechtsprechung bis einschließlich des „Lissabon-Standes“ 2009/2010 das durchgängige Niveau des Werkes.

Die EU-Grundrechtecharta ist in ihrer inhaltlichen Qualität nicht einhellig begrüßt worden. Gelegentlich wurde die Übernahme bereits anderwärts, besonders in der EMRK etablierter Normen kritisch gesehen, ebenso die weitgehenden Regelungsvorbehalte. Insgesamt überwiegt jedoch die Genugtuung, dass die Charta nach den schwer zugänglichen Anfängen in der *EuGH*-Rechtsprechung nunmehr auch für die EU-Ebene einen einheitlichen und in Gestalt der Charta „sichtbaren“ Grundrechtsschutz gewährt („großer Wurf“). Dementsprechend hat sich im letzten Jahrzehnt eine umfangreiche literarische Behandlung herausgebildet, wobei das „Grundrechteland“ Deutschland an vorderer Stelle steht. Der nunmehr in der 3. Auflage für die praktische Rechtsanwendung bereit stehende „Meyer-Großkommentar“ dürfte der erste Titel sein, zu dem Praxis und Wissenschaft greifen, wenn es um eine vertiefte Prüfung der Inhalte der Charta geht.

Professor Dr. Dres. h.c. Thomas Oppermann, Tübingen

**Giuseppe de Vergottini:** Diritto Costituzionale Comparato. – Padua: Cedam, Casa Editrice Dott. Antonio Milani.  
Band I, 8. Aufl. 2011. 719 S.: 51 €. ISBN 978-88-13-30845-2.  
Band II, 6. Aufl. 2004. 315 S.: 19 €. ISBN 978-88-13-24980-2.

Das Werk ist erstmalig 1981 erschienen und liegt jetzt in seinem ersten Band in 8. Auflage 2011 vor. Dass ein tausend Seiten umfassendes Lehrbuch/Kompendium über vergleichendes Verfassungsrecht so häufig aufgelegt werden muss, zeigt dem deutschen Leser, dass das vergleichende Verfassungsrecht in Italien offenbar intensiv gelehrt und gelernt wird. Eine ähnliche Situation besteht in Spanien, wo das erstmals 1950 erschienene Werk *Derecho Constitucional Comparado* von *Manuel García Pelayo* bis 1999 in zahlreichen Auflagen erschienen ist. Daneben gibt es in Spanien weitere Werke zum vergleichenden Verfassungsrecht. Auch das Werk von *de Vergottini* ist 1983 in spanischer Sprache erschienen und hat 2004 und 2005 in neuer Übersetzung noch zwei weitere Auflagen in Mexiko und Argentinien erlebt. In Deutschland hat *Albrecht Weber* kürzlich ein Lehrbuch über „Europäische Verfassungsvergleichung“ (447 Seiten, Beck Verlag 2010) vorgelegt, das sich auf die Verfassungsordnungen – ausgenommen die Grundrechte – der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt.

*De Vergottinis* *Diritto Costituzionale Comparato* besteht aus fünf Teilen und einem 100seitigen Vorspann, in dem die Voraussetzungen der Vergleichung von Verfassungsrecht geklärt werden. Die verschiedenartigen politischen Institutionen in den einzelnen Staaten, auch soweit sie verwandten Prinzipien folgen, bewirkten eine Schwierigkeit jeder Verfassungsvergleichung. *De Vergottini* spricht ausdrücklich den heutigen Studenten an (S. 5), der verpflichtet sei, seine Kenntnisse auf dem Gebiet der Verfassungsvergleichung zu vertiefen, um die Prozesse der Zusammenarbeit und – besonders wichtig – der Integration von Staaten zu verstehen.

Rezeption im Verfassungsrecht nennt *de Vergottini* „diffusione imitativa“ in der Form der Verpflanzung oder der Rezeption (S. 6f.). Er spricht auch von gegenseitiger Befruchtung, die zu Annäherungen, Konvergenzen der Rechtsordnungen und zu deren Homogenisierung führe (S. 10ff.). Die eigentliche Heimat der Verfassungsvergleichung sieht er vor allem in der wissenschaftlichen Erkenntnis, die Grundlage für alle rezipierenden Normierungen und Gerichtsentscheidungen ist, die beide freilich wesentliche Funktionen für die Verfassungsvergleichung durch praktische Anwendung haben. Jeder Rezeptionsprozess setze genaue Kenntnis der gebenden und der nehmenden Rechtsordnung voraus. Rezeptionen als Grundlage der Gesetzgebung bedürfen regelmäßig der Sicherung durch die Rechtsprechung, die die Gesetze auslegt und anwendet. Für die europäischen Gerichte – *EuGH*, *EGMR* – werden als Hilfen bei der Rechtsfindung die gemeinsamen Prinzipien und verfassungsrechtlichen Traditionen besonders hervorgehoben.

Objekte der Rechtsvergleichung seien die staatlichen Rechtsordnungen und ihre Institutionen, aber auch interne Rechtsordnungen – in Deutschland denkt man an die Landesverfassungen – und die Rechtsordnungen internationaler Organisationen. Diese schöpfen ihr Recht wohl regelmäßig aus staatlichen Rechtsordnungen. Die bekannte Unterscheidung von Makrovergleichung ganzer Rechtssysteme und Mikrovergleichung einzelner Institutionen hält *de Vergottini* zutreffend für bedeutsam für die Arbeit der Rechtsvergleicher. So dürfe die Vergleichung einzelner Rechtsinstitute nicht den komplexen Kontext der gesamten in Vergleich genommenen Rechtsordnung aus dem Blick verlieren. Verglichen werde das positive Recht (S. 71 f.). Die soziale Ambiance ist aber ebenso zu berücksichtigen wie die geschichtliche Entwicklung des Rechtsinstituts. Fruchtbare Rechtsvergleichung setze Vergleichbarkeit voraus. Diese bestehe nicht nur in Fällen von Rezeption, sondern auch bei parallel entwickelten Rechtsordnungen, denen die gleichen oder zumindest ähnliche Prinzipien zugrunde liegen, zum Beispiel Gewaltenteilung, Menschenrechte, demokratische Repräsentation. Dann bestehe funktionale Identität. Zum Schluss fasst *de Vergottini* all dies in elf Thesen zusammen, die der Ausgangspunkt für die fünf Teile des Werkes sind.

Der erste Teil „Staat und Verfassung“ behandelt die beiden Begriffe nicht europazentriert, sondern weltweit, was sich in den weiteren Teilen der Werke widerspiegelt. Für diese weiteren Teile leitend sind die Ausführungen über Bedeutung, Entstehung, Kontinuität, Änderungen, Schutz und Zyklen der Verfassung. Der zweite Teil des Werkes, der fast 400 Seiten umfasst und den ersten Band abschließt, ist dem liberalen Staat gewidmet. Damit ist das gemeint, was wir uns angewöhnt haben „demokratischer Verfassungsstaat“ zu nennen. Es geht hier – unterschiedlich gewichtet – um Menschenrechte, Rechtsstaat und demokratische Repräsentation. Im Rahmen des Vergleichs der Staatsformen (1. Kapitel) wird die funktionale Gewaltenteilung erörtert und dabei auch auf die vertikale Gewaltenteilung eingegangen, die auf italienisch als *ripartizione collaborativa del potere fra ente sovrano e enti autonomi* bezeichnet wird. Zwischen Bundesstaat und regional gegliedertem Staat wird zutreffend unterschieden (S. 436 ff., 441 ff.). Als weitere Gewaltenteilungsprobleme werden behandelt – jetzt unter dem ausdrücklichen Stichwort der vertikalen Gewaltenteilung – die Unterscheidung von politischen und administrativen Organen sowie zwischen ziviler und Militärgewalt. Der Trennung von Staat und Religion ist ein kurzer Abschnitt gewidmet, der auf Abweichungen in den nordischen Staaten und auf die konkordatäre Rechtssetzung hinweist. Das 2. Kapitel über den Vergleich der Regierungsformen behandelt zunächst die politischen Parteien, dann die Legislative, die Exekutive und die Zusammenarbeit der Organe.

Bis zur 5. Auflage (1999) erschien das Werk in einem Band. Von der 6. Auflage an (2004) sind die Teile 3 bis 5 in einem zweiten Band abgetrennt. Es handelt sich um Darstellungen des sozialistischen Staates (dritter Teil), des Staates, der jüngst in die Unabhängigkeit entlassen worden ist (vierter Teil) und des autoritären Staates in verschiedenen Erscheinungsformen sowie des totalitären Staates (fünfter Teil). *De Vergottini* behandelt im vierten Teil sehr verschiedene Staaten unter dem Gesichtspunkt der Modernisierung und den dazu eingeschlagenen Wegen: Einflüsse auf die Entwicklungsländer von Seiten des liberalen Konstitutionalismus, aber auch dessen Ablehnung aus verschiedenen im Einzelnen namhaft gemachten Gründen, und Einflüsse der sozialistischen Staaten. Die Erscheinungsformen der Verfassungen der im vierten Teil behandelten Länder sind begrifflich nur schwer zu fassen, zumal die verfassungsrechtlichen Gebäude wegen verbreiteter Korruption und mangelhafter Rechtspflege durch die Gerichte selten zum Nennwert genommen werden können.

*Giuseppe de Vergottini*, der auch ein Kompendium des italienischen Verfassungsrechts (*Diritto Costituzionale*, 7. Aufl. 2010, 830 Seiten) vorgelegt hat, ist ein ausgewiesener Rechtsvergleicher, der weltweit arbeitet. Sein Kompendium über vergleichendes Verfassungsrecht ist eine Fundgrube auch für denjenigen, der sich mit Allgemeiner Staatslehre befasst. Die Gliederung des Werkes enthält schon wesentliche staatstheoretische Kriterien, die jeder allgemeinen Staatslehre zugrunde liegen. Man wünscht sich ein entsprechendes Werk in deutsche Sprache.

Professor Dr. Christian Starck, Georg-August-Universität Göttingen