

In bester Verfassung

Zur Verabschiedung der europäischen Grundrechte-Charta

Von Wolfgang Däubler

Das Problem hat eine Vorgeschichte. Am 29. Mai 1974 fällte das Bundesverfassungsgericht ein vielbeachtetes Urteil: Rechtsakte der EG seien am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu überprüfen, „solange“ kein gleichwertiger geschriebener Katalog auf europäischer Ebene existiere.¹ Diese Position effektiv umzusetzen, hätte die Gemeinschaft in schwere Gefahren gebracht, da sie die Einheitlichkeit des EG-Rechts und damit die Basis des Gemeinsamen Marktes erschütterte, möglicherweise sogar zerstört hätte.

Dazu kam es freilich nicht. Am 5. April 1977 veröffentlichten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine „gemeinsame Erklärung“, in der sie sich nachhaltig zum Schutz der Grundrechte bekannten, „die u.a. in den Verfassungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten definiert sind“.² Der Europäische Gerichtshof (EuGH) betonte in zahlreichen Entscheidungen, daß die Gemeinschaftsorgane Grundrechte zu beachten hätten. Inhaltlich stützte er sich dabei zunächst auf die „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen“ der Mitgliedstaaten³, später auch auf die von den Mitgliedstaaten unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte.⁴ In der Präambel zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 betonten die Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, „wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit stützen“.⁵

Das Bundesverfassungsgericht trug den gewandelten Verhältnissen dadurch Rechnung, daß es den derzeitigen gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz als Äquivalent zu den Grundrechten des Grundgesetzes anerkannte und bis auf weiteres auf eine Überprüfung des Gemeinschaftsrechts am Maßstab der deutschen Grundrechte verzichtete.⁶ Nach Art. F Abs. 2 des EU-Vertrages von 1992⁷

1 BVerfGE [Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts] 37, 271ff.

2 ABLEG [Amtsblatt der EG] 1977 Nr. C 103 S.1.

3 EuGH Slg. 1970, 1130 – Internationale Handelsgesellschaft.

4 EuGH Slg. 1974, 507 – Nold.

5 Einheitliche Europäische Akte vom 17. Februar 1986, BGBl [Bundesgesetzblatt] II S.1104. Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Sozialcharta sind im Rahmen des Europarats entstanden und deshalb an sich nicht Bestandteil des EG-Rechts.

6 BVerfGE 73, 339ff.

7 BGBl II S.1253.

Der Regierungswechsel in den wichtigsten Mitgliedstaaten hat gute Voraussetzungen geschaffen, diese Aufgabe anzugehen. Widerstände waren im Grunde nur im zuletzt angesprochen Bereich zu erwarten. Insbesondere aufgrund deutscher Initiative wurde auf der Kölner Tagung des Europäischen Rates vom 3. und 4. Juni 1999 beschlossen, eine Europäische Grundrechtecharta auszuarbeiten. Ein in Tampere Mitte Oktober 1999 eingesetztes Expertengremium („Konvent“ genannt) sollte dazu einen Textvorschlag ausarbeiten. Es bestand aus 15 Regierungsvertretern, 16 Vertretern des Europäischen Parlaments, 30 Delegierten der nationalen Parlamente und einem Vertreter der Kommission; als Vorsitzender fungierte der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog.

Ungewöhnlich schnell verständigte man sich auf einen Entwurf, der am 2. Oktober dieses Jahres dem Präsidium des Europäischen Rates übergeben wurde.⁹ Die Grundrechtecharta beschäftigt Mitte Dezember den Europäischen Rat von Nizza und soll dort „feierlich proklamiert“ werden; es existieren aber auch weitergehende Vorstellungen.

Die grundsätzliche Weichenstellung

Europäische Grundrechte könnten dem bundesstaatlichen Modell folgen. Dies würde bedeuten, daß sie auch die Mitgliedstaaten und ihre Untergliederungen binden. So wie die Berufsfreiheit des Art. 12 GG vom Land X und der Gemeinde Y zu achten ist, wäre dies auch für eine gemeinschaftsrechtliche Garantie z.B. des Eigentums oder der Koalitionsfreiheit der Fall. Dies hätte allerdings einen enormen „Europäisierungsschub“ zur Folge, weil letztlich das Europäische Recht und der Europäische Gerichtshof über die Spielräume entscheiden würden, die dem einzelnen bei wirtschaftlicher und sonstiger Betätigung eingeräumt sind.

Für eine solche Lösung fehlen bis auf weiteres die politischen Voraussetzungen. Der Konvent hat sich daher bewußt für eine kompetenzbezogene Konzeption entschieden: Die vorgeschlagenen Grundrechte sollen die Gemeinschaft als solche sowie die Mitgliedstaaten nur dann binden, wenn sie Gemeinschaftsrecht ausführen. Letzteres ist etwa der Fall, wenn ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaates wegen Begehung strafbarer Handlungen ausgewiesen werden soll.

Die Grenzen sind allerdings nicht immer ganz klar. So hat der Europäische Gerichtshof eine ungeschriebene (gemeinschaftsrechtliche) Pflicht der Mitgliedstaaten entwickelt, die nötigen Maßnahmen zu treffen, um die Warenverkehrsfreiheit sicherzustellen.¹⁰ Im konkreten Fall hatten französische Bauern massive Aktionen gegen den Import landwirtschaftlicher Produkte aus Spanien durchgeführt; Lastwagen waren angehalten, die Fahrer bedroht, die Ladungen vernichtet worden. Ob sich darüber hinaus ein Proteststreik gegen Maßnahmen der Kommission im Einzugsbereich des Gemeinschaftsrechts bewegt oder noch nach nationalem Recht zu beurteilen ist, vermag derzeit niemand zu sagen.

⁹ Die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ dokumentieren wir im vorliegenden Heft. – D.Red.
¹⁰ EuGHEuZW 1998, 84.

Inhaltliche Schwerpunkte des Entwurfs

Der vom „Herzog-Konvent“ vorgelegte Entwurf orientiert sich nicht an einem einzigen Vorbild: Bei einigen Bestimmungen hat die Europäische Menschenrechtskonvention Pate gestanden, bei anderen die Europäische Sozialcharta, bisweilen auch das Grundgesetz oder die italienische Verfassung. An einigen Stellen wird Neuland betreten.

Der erste Abschnitt „Würde des Menschen“ enthält eine Garantie ähnlich der des Art. 1 Abs. 1 GG, garantiert das Recht auf Leben und verbietet die Todesstrafe. Bemerkenswert ist das Verbot des „reproduktiven Klonens von Menschen“, des Organhandels und von „eugenischen Praktiken, insbesondere derjenigen, welche die Selektion von Personen zum Ziel haben“. – Die Verfasser haben die Zeichen der Zeit erkannt.

Der zweite Abschnitt „Freiheiten“ umfaßt die Achtung des Privat- und Familienlebens einschließlich der Wohnung; das Hausrecht an „Geschäftsräumen“ ist nirgends angesprochen. Art. 8 enthält Grundsätze des Datenschutzes – auch hier zeigen die Verfasser ihre Offenheit gegenüber aktuellen Entwicklungen.

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit werden in Anlehnung an Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter Einschluß der Koalitionsfreiheit garantiert, die an späterer Stelle näher ausgeformt wird. Aus dem „Recht auf Arbeit“ ist in Art. 15 Abs. 1 „das Recht, zu arbeiten“ geworden, was man auch als bloßes Abwehrrecht interpretieren kann. Art. 16 anerkennt ausdrücklich die „unternehmerische Freiheit“, wobei offenbleibt, ob diese nur natürlichen Personen oder auch Handelsgesellschaften zustehen soll. Garantiert ist weiter das Eigentumsrecht, wobei das geistige Eigentum besondere Hervorhebung erfährt.

Beim Asylrecht wird auf das Genfer Abkommen von 1951 und das Protokoll von 1967 verwiesen.

Im Abschnitt „Gleichheit“ ist das Diskriminierungsverbot des Art. 21 von Interesse, das eine Reihe verpönder Merkmale nennt, an denen anzuknüpfen generell verboten ist. Dazu gehören etwa „genetische Merkmale“, die „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“, „Behinderung“, „Alter“ und „sexuelle Ausrichtung“. Im Bereich der Gleichheit von Frauen und Männern ist in Art. 23 Abs. 2 ausdrücklich die positive Diskriminierung zugelassen; dies müßte m.E. auch auf nationale Minderheiten und Behinderte erstreckt werden, da sonst ein Gegenschuß naheliegt. Art. 24 garantiert „Rechte des Kindes“, wozu in rechtsstaatlichem Eifer auch das Recht zur Meinungsäußerung gezählt wird.

Der Abschnitt „Solidarität“ hat in den Art. 27 bis 32 wesentliche arbeitsrechtliche Grundsätze zum Gegenstand. Jeder Arbeitnehmer soll Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung haben; jede Person kann einen unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst in Anspruch nehmen. Die Arbeitsbedingungen müssen „gesund, sicher und würdig“ sein, was dem Richter viele Spielräume eröffnet.

Tarifautonomie und Streik sind in Art. 28 im Anschluß an Art. 6 Ziff. 4 der Europäischen Sozialcharta geregelt: „Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Orga-

nisationen haben nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen."

Gegenüber dem deutschen kollektiven Arbeitsrecht sind dies völlig neue Töne: Das Verhandlungs- wie das Streikrecht steht „den Arbeitnehmern“ bzw. „den Arbeitgebern“, nicht allein den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu. „Kollektive Maßnahmen“ sind nicht nur bei Tarifverhandlungen, sondern bei allen „Interessenkonflikten“ zulässig. Insoweit hat sich die in den romanischen Ländern bestehende Konzeption durchgesetzt, wonach das Streikrecht ein Menschenrecht und nicht nur ein Anhängsel der Tarifautonomie ist.

Art. 34 garantiert den Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit, ohne über deren Umfang oder ihre institutionelle Absicherung etwas zu sagen. Außerdem werden „das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung“ garantiert. Die ärztliche Versorgung wird „nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ gewährleistet.

Den Abschluß dieses Abschnitts bilden Art. 37 („hohes Umweltschutzniveau“) und Art. 38 („hohes Verbraucherschutzniveau“).

Der Abschnitt „Bürgerrechte“ garantiert allen Unionsbürgern das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und die Teilnahme an den Kommunalwahlen am jeweiligen Wohnsitz. Das Wahlrecht zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten bleibt ausgeklammert und soll weiterhin ein „Landeskinderprivileg“ bleiben.

Hinter der etwas altbacken anmutenden Überschrift „Recht auf eine gute Verwaltung“ verbergen sich vernünftige verwaltungsrechtliche Grundsätze wie etwa das rechtliche Gehör und das Recht auf Akteneinsicht. Nach Art. 42 wollen sich die Gemeinschaftsorgane den Unionsbürgern in vollem Umfang öffnen; jedermann soll ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission erhalten. Zu den Bürgerrechten zählen weiter die Freizügigkeit, das Petitionsrecht und der Anspruch auf diplomatischen Schutz.

Im Kapitel „Justizielle Rechte“ wird jedermann das Recht eingeräumt, bei Verletzung seiner durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Rechte oder Freiheiten bei einem Gericht „einen wirksamen Rechtsbehelf“ einzulegen. Gerichte müssen unabhängig sein, der Zugang darf nicht an der wirtschaftlichen Situation des einzelnen scheitern. Im übrigen finden sich hier zahlreiche strafrechtliche Garantien, wie etwa der Grundsatz, wegen einer Tat nur einmal bestraft zu werden.

Einschätzung

Gegenüber dem Status quo stellt die Charta einen unbezweifelbaren Fortschritt dar. Dies nicht nur deshalb, weil sie als gut lesbares Dokument an die Stelle ei-

nes Flickenteppichs von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs tritt. Auch ihr Schutzniveau ist keineswegs nur eine Fortschreibung dessen, was ohnehin schon anerkannt ist. Das wird deutlich etwa bei den Regeln über genetische Veränderungen am Menschen wie auch bei den Diskriminierungsverboten und im kollektiven Arbeitsrecht. Der Gesamteindruck ist positiv: Das Europäische Sozialmodell präsentiert sich mit überzeugenden Worten.

Eine Reihe wichtiger Fragen hat die Charta offengelassen. So weiß man beispielsweise nicht, ob bestimmte Vorschriften „horizontale Wirkung“ zwischen den Bürgern haben, ob sich etwa die Diskriminierungsverbote auch an einen Arbeitgeber oder Vermieter richten. Unter welchen Bedingungen der Gesetzgeber in die garantierten Rechte eingreifen darf, ist in Art. 52 nach einheitlichen Maßstäben bestimmt, obwohl es nahegelegen hätte, Rechtsgüter wie die Menschenwürde gegen jeden Eingriff abzusichern und im übrigen nach der Wertigkeit des Grundrechts zu differenzieren.

Ein wenig überrascht zudem die Tatsache, daß man nicht auf die Rechtsfigur der „Staatsziele“ bzw. „Gemeinschaftsziele“ zurückgegriffen hat. So findet sich beispielsweise keine Verpflichtung, auf einen hohen Beschäftigungsstand hinzuwirken, obwohl dies als moderne (und realistische) Entsprechung zu einem Recht auf Arbeit durchaus in Betracht gekommen wäre.

Speziell im Bereich „Solidarität“ fehlt eine Bezugnahme auf die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundsätze, die sich mittlerweile im Gemeinschaftsrecht herausgebildet haben. Was bedeutet es, wenn man auf der einen Seite den unentgeltlichen Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten garantiert, auf der anderen Seite aber der Europäische Gerichtshof die Arbeitsvermittlung als unternehmerische Betätigung qualifiziert, die den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts unterliegt?¹¹ Oder weiter: Welche Konsequenzen ergeben sich für die Tarifautonomie, wenn die Wirtschaftspolitik auf das Primärziel Währungsstabilität festgelegt ist? Wie wäre zu verfahren, wenn die Ausübung eines in der Charta garantierten Rechts, etwa des Streikrechts, zur „Unterbrechung“ der Warenverkehrsfreiheit führt? Was hätte hier den Vorrang?

Deklaration oder Aufnahme in die Verträge?

Die Verfasser des Entwurfs haben sich vermutlich wie „Verfassungsväter“ und „Verfassungsmütter“ in einer Stunde Null gesehen, wo sich die Weichenstellungen allein nach den besseren Einsichten richten. In Wirklichkeit geht es jedoch darum, einem System vollendeter Tatsachen eine etwas andere Richtung zu geben und neue Akzente hinzuzufügen.

Der Europäische Rat von Nizza im Dezember wird – wenn nicht alles täuscht – die Charta in den Rang einer „feierlichen Deklaration“ erheben. Das schafft für sich allein keine Rechtsverbindlichkeit. Allerdings kann man damit rechnen, daß sich der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung des öfteren an ihr orientieren wird. Zumindest dann, wenn die „Verfassungsüberlieferungen“ zu diver-

11 EuGH NZA [Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht] 1991, 447.

gierenden Ergebnissen führen, wird man dem hier niedergelagten gemeinsamen Verständnis der Staats- und Regierungschefs den Vorrang einräumen.

Das ist ein kleines Schrittlchen, gewiß. Es wird ein wenig größer dadurch, daß sich voraussichtlich eine gewisse Ausstrahlungswirkung auf die Mitgliedstaaten und ihre Rechtsentwicklung ergibt. Wer etwa im Bereich der „Menschenzüchtung“ von den Vorgaben der Charta abweichen wollte, hätte zumindest einen schweren Stand.

Der eigentlich entscheidende Akt wäre freilich die Aufnahme der Charta in die Verträge. Das wird von sozialdemokratischer Seite für eine nahe Zukunft gefordert. Nur dann wären die eigentlichen Ziele – mehr Rechtssicherheit, Integration durch deutlich sichtbare gemeinsame Werte, soziale Ausgewogenheit der Gemeinschaft – erreicht. Dann ließe sich allerdings die Frage nach dem Verhältnis zur existierenden EG-Wirtschaftsverfassung nicht mehr ausklammern. Auch würde sich das Problem stellen, wie eigentlich mit jenen Teilen umzugehen ist, die – wie z.B. das Strafrecht – auf keiner Gemeinschaftskompetenz aufbauen können. Sie verbindlich zu machen, würde zwar Brüssel nicht unmittelbar stärken, könnte aber als Vorgriff auf eine europäische Verfassung verstanden werden, in die die Gemeinschaft in absehbarer Zeit hineinwachsen soll. Ob das auch der Wunsch der CSU ist? Die eigentlichen Auseinandersetzungen beginnen nach dem Gipfel von Nizza.

Anzeige



facing ethnic conflicts
perspectives from
research and policy-making

Bonn, Germany 14-16 December 2000

**A CONFERENCE ORGANIZED BY THE
CENTER FOR DEVELOPMENT RESEARCH
UNIVERSITY OF BONN**

IN THE POST-COLD WAR ERA, ETHNICITY AND NATIONALISM TURN OUT TO BE THE MOST IMPORTANT PARAMETERS OF INTRA-STATE CONFLICT. SUCH CONFLICT SEEMS TO BE CHARACTERISED BY ITS PROTRACTED NATURE AND A POTENTIAL FOR BRINGING ABOUT EXTREME VIOLENCE AND ATROCITIES AGAINST CIVILIANS. THE PURPOSE OF THIS CONFERENCE IS TO BRING DIFFERENT STRANDS OF DEBATE TOGETHER BY INVITING POLICY-MAKERS WITH VARIOUS INSTITUTIONAL BACKGROUNDS AND SCHOLARS REPRESENTING A WIDE RANGE OF THEORETICAL APPROACHES AND REGIONAL SPECIALISATIONS.

FOR FURTHER INFORMATION AND REGISTRATION PLEASE REFER TO THE WEB-PAGE:
[HTTP://WWW.ZEF.DE](http://www.zef.de)

OR CONTACT:
PROFESSOR ANDREAS WIMMER
WALTER-FLEX-STR. 3
D-53113 BONN
FAX : +49-(0)228-73-1972