

Fleißige Sammlung oder große Chace?

Die Europäische Grundrechtscharta

Thilo Tetzlaff



„Man [wird] mit Überraschung und Schrecken wahrnehmen, dass in Europa alles darauf hinzuwirken scheint, die Vorrechte der Zentralgewalt schrankenlos auszuweiten, das Dasein des Einzelnen dagegen mit jedem Tag schwächer, abhängiger und unsicherer zu gestalten.“

Mit diesen Worten versuchte Alexis de Tocqueville seinen französischen Landsleuten nach seiner Rückkehr aus den Vereinigten Staaten das Projekt einer amerikanischen Verfassung, das er beobachten durfte, im Gegensatz zu der Entwicklung in Europa zu beschreiben. Im Gefolge der Französischen Revolution begannen die einzelnen europäischen Staaten, sich dann ebenfalls Verfassungen zwecks Stärkung der Rechte des/der Einzelnen zu geben. Zuerst Polen (1791), dann Frankreich (1791), später auch in Deutschland. Heute besitzen alle europäischen Staaten bis auf den Sonderfall Großbritanniens einheitliche geschriebene Verfassungsdokumente. Je mehr die europäische Ebene politische und rechtliche Bedeutung bekam, desto größer wurde der Wunsch, auch diese Dimension auf das Fundament einer Verfassung zu stellen. In den Römischen Verträgen (dem Vertragswerk zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften) sowie den Nachfolgeverträgen beschränkte man sich aber vor allem auf organisatorische Vorgaben. Dies stimmt freilich insoweit nur zum Teil, als mit den Grundfreiheiten auch sehr bedeutsame Rechtspositionen des/der Einzelnen umschrieben wurden. Indem diese das Individuum vor allem als Wirtschaftssubjekt verstanden, bildeten sie aber nur einen Ausschnitt aus den

Grundrechtskatalogen, die man in den Verfassungen der Einzelstaaten finden kann. Freilich gelang es dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), mit Hilfe der Grundfreiheiten insbesondere auf dem Gebiet der Gleichberechtigung Ergebnisse zu erzielen, hinter denen die Entwicklung in den Nationalstaaten hinterherhinkte.

Gleichwohl wurde das Fehlen eines Grundrechtskatalogs immer als Defizit empfunden. Ein Ausweichen auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder eine synthetische Generierung eines Grundrechtsbestandes aus den Gemeinsamkeiten der Verfassungen der Mitgliedsstaaten konnten nie mehr sein als eine Methode, wenigstens in einigen Fällen über die Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot hinaus zu schreiten und zusätzliche Argumentationshilfen zur Verfügung zu haben.

Der Entwurf einer Grundrechtscharta

Im Anschluss an den Kölner Gipfel 1999 wurde daher ein Konvent unter dem Vorsitz von Roman Herzog eingesetzt, der einen Entwurf einer Grundrechtscharta (GRC) erarbeitete. Dieser Entwurf wurde im Oktober letzten Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt und hat bereits eine breite Diskussion hervorgerufen, die der Qualität des Entwurfs aber nur zum Teil gerecht wird. Daher zunächst einige Rechtfertigungen des Konvents-vorschlags:

Die sieben Kapitel der Grundrechtscharta beginnen mit dem Schutz der Würde des Menschen. Dabei wird durch die Einbeziehung des Themas der Biogenetik und Bioethik das Bemühen der Charta deutlich, nicht nur eine Zusammenfassung der Grundrechte der Mitgliedsstaaten zu sein, sondern deren Inhalt zeitgeschichtlich fortzuschreiben. Die weitere Gliederung orientiert sich am Dreiklang von Freiheit, Gleichheit und Solidarität, der seit Ende des 18. Jahrhunderts bekannt ist und in den verschiedensten Formen, am einflussreichsten natürlich als Emblem der französischen Revolution, auftrat. Hinsichtlich der Ordnung setzt der Entwurf die Priorität auf die Freiheit, während andere Grundrechtskataloge, z. B. der kanadische oder der niederländische, die Gleichheit bevorzugen. Traditionellen Konflikten zwischen beiden Werten wird aber dadurch vorgebeugt, dass gleichheitsbegünstigende Maßnahmen häufig (Geschlechterdiskriminierung, Behandlung von Behinderten) explizit zugelassen werden.

Freiheitsrechte

Die Freiheitsrechte warten neben dem europäischen Urgrundrecht der Religionsfreiheit sowie weiteren klassischen Rechten (Versammlungsfreiheit, Eigentumsrecht) auch mit einer Explikation des Datenschutzes auf. Angesichts des Durcheinanders von nationalen und europäischen Regelungen ist dies ein begrüßenswerter Schritt. Institutionell wird ein/e europäische/r Datenschutzbeauftragte/r genannt, so dass eine Angleichung an die bundesdeutsche Rechtslage zu erwarten ist.

Überraschend konservativ ist demgegenüber die Meinungsfreiheit formuliert. Undeutlich wird von Medien und Pluralismus gesprochen, ohne etwa zwischen Funk und Printmedien zu unterscheiden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass deutsche Normen, die die Verbreitung nationalsozialistischer Gedankenguts verhindern sollen, auf europäischer Ebene bedenklich erscheinen. Die entsprechenden Normen des deutschen Rechts sind nach überwiegender Ansicht durch Art. 5 Abs. 2 GG gedeckt, während in anderen Staaten (z. B. Dänemark) die Publikation nationalsozialistischer Schriften möglich ist. Die Bestimmungen der Grundrechtscharta lassen die Zulässigkeit einer Beschneidung der Meinungs- und Pressefreiheit insoweit nicht erkennen.

Allerdings ist der Anwendungsbereich der in der Charta normierten Rechte zu bedenken: Sie sollen eigentlich nur als Kompetenzbegrenzung der Organe der Europäischen Union (EU) gelten, für Mitgliedsstaaten aber nur bei der Umsetzung europäischen Rechts. Die Erwartung dürfte aber wohl dahingehen, dass eine dichter werdende Vernetzung zu direkten Effekten für das nationale Recht führen wird.

Weitgehend zurückgehalten hat man sich mit einem Grundrecht von Ehe und Familie. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass der EU hinsichtlich der Einzelregelungen des nationalen Familienrechts keine Definitionsmacht zukommt. Dass ein solches Grundrecht einen zentralen Bestandteil europäischer Kulturwerte darstellt, kann nicht behauptet werden.¹ Ein Überblick über die Grundrechtsbestimmungen der Mitgliedsstaaten ergibt vielmehr, dass entweder die Familie im Sinne des Schutzes von Mutter und Kind Berücksichtigung findet oder eine Bezugnahme auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau stattfindet. Die Grundrechtscharta folgt dieser Entwicklung und ist somit angemessener als die der EMRK (Art. 12). Dem steht Art. 6 Abs. 1 GG in einer gewissen Antithetik gegenüber, was aber das Ergebnis einer längeren Entwicklung ist, da sich selbst in den katholischen südeuropäischen Staaten eine offenere Gestaltung des Eheschutzes im Verfassungsrecht durchgesetzt hat.

Gleichheitsrechte

Abgesehen von einer thematisch nicht sonderlich systematischen Verankerung der Gleichheit von Mann und Frau (Präambel, Art. 20, 21 GRC) hat sich der Konvent zu einer umfassenden Normierung von Gleichheitsrechten entschlossen. Am prekärsten dürfte die Berücksichtigung nationaler Minderheiten sein, denkt man insbesondere an die Diskussion hinsichtlich der Kors/inn/en in Frankreich. Dort herrscht bislang noch das Idealbild einer einheitlichen Nation vor, was zuletzt selbst zu Spannungen innerhalb der Regierung geführt hat.² Ob das Verbot einer Benachteiligung wegen genetischer Merkmale sich gegenüber den ökonomischen Reizen einer solchen Selektion z. B. bei Versicherungen durchsetzen kann, bleibt abzuwarten. Der Schutz der Kinder, dessen Zusammenhang mit der Gleichheit etwas opak ist, ist unglücklich ohne Befassung mit Misshandlungen durch die Eltern aufgenommen worden. Die Gelegenheit, hier ein deutliches Zeichen zu setzen, wurde versäumt.

Nicht-klassische Grundrechte

Gemäß der Präambel ist es ein wichtiges Ziel der Charta, den Grundrechtsbestand in Europa den modernen Entwicklungen anzupassen. Am auffälligsten wird dies freilich nicht bei der Modifikation klassischer Grundrechte, sondern bei der Aufnahme sozialer Rechte. Die Solidaritätsrechte befassen sich vor allem mit den Arbeitsbedingungen. Angesichts des Planes, gerade eine Erweiterung der wirtschaftsbezogenen Grundfreiheiten anzustreben, liegt diesem Kapitel offensichtlich ein sehr begrenztes Verständnis von Solidarität zugrunde. Hinzuweisen ist aber auf Art. 34 Abs. 1 GRC, wo zumindest einige Bereiche des Sozialrechts angeschnitten werden. Da ein Einwand gegen soziale Grundrechte regelmäßig darin besteht, dass diese zu ungenau und damit kaum einklagbar sein, hätte man sich durchaus der Arbeit unterziehen sollen, einzelne Bereiche weiter auszudifferenzieren.

Bürgerrechte

Obwohl justizielle und Bürgerrechte lange bekannt sind, ist es in der Charta besser als in den meisten Verfassungen gelungen, sie zu systematisieren und um einige modernere Be-

standteile zu ergänzen. Neben den Bestimmungen, die die Kommunal- und Europawahlen betreffen, ist unter den Bürgerrechten das „Recht auf eine gute Verwaltung“ (Art. 41 GRC) hervorzuheben. Es folgen dann aber keine Strukturprinzipien der Verwaltung wie in der spanischen Verfassung (Art. 103). Unter dieser verbesserungswürdigen Überschrift verbergen sich vielmehr einerseits Verfahrensrechte (Anhörung, Akteneinsicht), andererseits ein Haftungsanspruch gegen Organe der Gemeinschaft. Wenn dieser inhaltlich auf die den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten gemeinsame Grundsätze gestützt wird, ist dies ein wenig genauer Hinweis auf die Begründung europarechtlicher Haftungsansprüche durch den EuGH. Die justiziellen Rechte umfassen auch die Prozesskostenhilfe.

Bemerkenswert ist zudem die Nichtgeltung des Rückwirkungsverbotens im Falle einer Strafbarkeit nach internationalem Recht. Art. 7 Abs. 2 EMRK enthält eine vergleichbare Klausel, die wegen des strikteren Grundgesetzes von der Bundesrepublik nicht ratifiziert wurde. Da sich justizielle Rechte, die das Strafverfahren regeln sollen, letztlich nur auf das nationale Recht beziehen können, bleibt abzuwarten, wie Deutschland sich hierzu verhält. Dass eine Aufgabe des Vorbehalts sinnvoll wäre, zeigen die Prozesse nach der Wiedervereinigung. Um sich dogmatische Verrenkungen und positivistische Gewissensbisse zu ersparen, wäre hier eine vollständige Anerkennung der Bestimmungen der EMRK hilfreich gewesen.

Schließlich führt Art. 49 Abs. 3 GRC das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Bestimmung des Strafmaßes auf. Dieses Prinzip stellt eine allgemeine Grundrechtsbegrenzung dar und wird später in dieser Funktion abermals erwähnt. Dies könnte zu Missverständnissen führen. Gerade weil dieses Prinzip allen westlichen Rechtsordnungen der Sache nach gemeinsam ist, in seiner konkreten Handhabung aber Abweichungen unterliegt, wäre es sinnvoll gewesen, gemeinschaftsrechtliche Topoi vorzugeben.

Begrenzungen von Grundrechten

Dem/der deutschen Verfassungsleser/in fällt die vom Grundgesetz abweichende Schrankensystematik auf. Anstatt Schranken, d. h. Grenzen der Grundrechtsausübung, bei den einzelnen Grundrechtsbestimmungen zu normieren, findet sich nur eine Art allgemeiner Gesetzesvorbehalt (Art. 52 GRC). Es wäre aber verfehlt, hierüber ein Bad der Kritik auszuschütten. Die bürokratisch-penible Auflistung von Grundrechtsschranken ist sicherlich ein historisch kontingentes Spezifikum. In vielen anderen Verfassungen (z. B. Art. 18 portugiesische Verfassung, aber auch in der kanadischen und amerikanischen Verfassung) liest sich dies schon ein wenig anders; die Beschränkungen laufen dort in der Tat auf einen Gesetzesvorbehalt hinaus, der dann in einen allgemeinen Teil zusammengefasst werden kann, wie es die Charta unternimmt. Die These, ein wirksamer Grundrechtsschutz sei nur durch eine ausgefeilte Schrankensystematik möglich, bedarf also einer gewissen Relativierung. Sie birgt sogar den Verdacht, Grundrechte würden mehr von ihren Grenzen, denn von ihren Möglichkeiten gedacht. Ob es zudem gelingen kann, Grundrechte durch ein Schrankensystem zu sichern, ist zu bezweifeln, da die ursprünglichen Abstufungen sich zum Teil als widersinnig erwiesen und daher im Wege der Interpretation einiger Abschleifungen erfuhren. Bedenkt man all dies, so erscheint es als sinnvoller Weg, sich auf eine allgemeine Schrankenregelung zu beschränken.

Gemeinsame Wertebasis?

Kritisiert worden ist die undeutliche Benennung einer gemeinsamen europäischen Wertebasis. So denkt Tettinger an die *dignitas humana* sowie eine Berufung auf Gott³. Ob dies unter dem Vorzeichen einer Erweiterung in Richtung der Türkei der Weisheit letzter Schluss gewesen wäre, ist zu bezweifeln. Darüber hinaus ist eine solche Vorstellung in einigen europäischen Verfassungen zwar enthalten, in anderen, durchaus wichtigeren wie der französischen, aber nicht. Auch wenn die Rechtsentwicklungen in Europa sicherlich stark mit christlichem Gedankengut verknüpft wird, ist gerade die Formulierung eines den Staat bindenden Grundrechtskatalogs ein Beleg für eine säkulare Selbstständigkeit, die in einigen Verfassungen hin zu laizistischen Konzeptionen gediehen ist. Bedenkt man diese durchaus heterogene Entwicklung, so muss das Maß an Gemeinsamkeit, zu dem man sich durchgerungen hat, eher überraschen. Dies ist ein Beleg für die These des EuGH, der schon frühzeitig von einem europäischen Grundrechtssubstrat ausging.

Ein interessanter Gesichtspunkt ist die Frage, ob mit der Nominierung eines Grundrechtskatalogs Kompetenzerweiterungen der EU einhergehen werden. Hierzu wird man auf den kompetenzbegrenzenden Charakter von Grundrechten hingewiesen sowie darauf, dass lediglich die Grundrechte den erweiterten Kompetenzen (z. B. im Bereich Justiz und Inneres) angepasst wurden. Die fortwährende Betonung dieses Umstandes vermag aber nicht auf die bisherige Entwicklung gestützte Zweifel auszuräumen. Es wäre an der Zeit, die Kompetenzen der Union genauer zu fassen, als dies bisher mit dem doch sehr unscharfen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung geglückt ist. Im übrigen treffen die genannten Prämissen nur auf die klassischen Abwehrrechte zu. Genau darüber geht der vorgetragene Katalog aber hinaus, indem er z. B. eine Wohnungsbeihilfe anregt und den Umweltschutz fördern möchte.

Verbindliche Rechte?

Die wichtigste „Begrenzung“ der formulierten Grundrechte findet sich freilich in der Frage, mit welchem Verbindlichkeitsgrad sie überhaupt gelten sollen. Endgültig geklärt wäre diese Frage erst, wenn die Charta durch das entsprechende Vertragsänderungsverfahren auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten auf die Ebene des Primärrechts gehoben werden würde. Dieses wird aber zum einen einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, zum anderen ist es keineswegs ausgemacht, dass dies der Rang ist, den alle Staaten der Charta beimessen wollen. Mittelfristig geht die Hoffnung dahin, dass der EuGH das ihm angebotene Material aufgreift und die Grundrechtscharta unabhängig von einer Verbindlichkeitserklärung zur Grundlage seiner Entscheidungspraxis machen wird.

Einigen deutschen Kommentaren lässt sich eine Enttäuschung darüber entnehmen, dass der Entwurf der Grundrechtscharta zur deutschen Verfassungsdogmatik manchmal etwas quer liegt. Wer ein Parallel-Grundgesetz auf europäischer Ebene erwartet hatte, hätte die Zeichen der Zeit aber wohl von vornherein verkannt.

Schwieriger zu beurteilen ist das Verhältnis der neuen Grundrechtscharta zur EMRK und zu den nationalen Grundrechtskatalogen. In beiden Fällen kann es zu Überlappungen kommen. So steht bei der Durchsichtung von Geschäftsräumen Art. 13 GG zur Seite, während der EuGH sich bislang auf Schutz von Privatwohnungen beschränkt.⁴ Solche Unterschiede fallen besonders bei scheinbar parallel formulierten Rechten auf.⁵ Sie bestehen auch zwischen den Anwendun-

gen der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und den EuGH.⁶ Formal lässt sich meist eine Zuordnung gemäß den formellen und materiellen Rechtsgrundlagen des handelnden Organs vornehmen, jedenfalls zwischen EuGH und nationaler Rechtsprechung. Insofern wären dann unterschiedliche Wertungen möglich. Da diese Zuordnung aber an Grenzen stößt, nämlich bei der Anwendung transformierten EU-Rechts, und zudem aus Sicht des/der Bürger/in zu Einbußen führen kann, wird man an das - noch etwas amorphe - europarechtliche Kooperationsverhältnis sowie die Methode der wertenden Rechtsvergleichung appellieren müssen, um Auslegungsdiskrepanzen zu vermeiden. Eine starre Vorrangregel führt hier in die Irre.

Als ein wesentliches Problem könnte sich hierbei noch herausstellen, dass die justizielle Behandlung von Grundrechtsverstößen noch offen ist, da es an einem speziellen Beschwerdeverfahren fehlt.

Zu wenig Beteiligung der Zivilgesellschaft

Geht man freilich von einem Entwurf aus, der zunächst noch von einem konstruktiven Pluralismus gekennzeichnet ist, ist es nicht ganz verständlich, warum die Charta schon im Dezember 2000, also nur wenige Monate nach ihrer Vorstellung, in Nizza proklamiert wurde. Damit wird eine externe Diskussion außerhalb des Konvents vom Zeitplan erstickt. Der Ansatz, eine weitreichende Beteiligung der Zivilgesellschaft zu erreichen, ist daher im Ergebnis verfehlt worden. Ob dieser enge Zeitrahmen angesichts des zerredeten Euros bewusst gewählt worden ist, darüber kann nur spekuliert werden. Man kann auch nicht behaupten, dass zu einem guten und offenen Diskurs auch dessen Unendlichkeit gehört. Die Entstehungsphase des Grundgesetzes war vergleichsweise knapp. Daher kann man über die Proklamation nur froh sein und sich hinterher auf einige theoretische und dogmatische Bonbons freuen...

Thilo Tetzlaff ist Assessor in Berlin und hat eine verfassungsrechtliche Dissertation publiziert.

Anmerkungen:

1 So aber Tettinger in FAZ v. 26.08.2000, 6.

2 Olivesi Pouvoirs 93 (2000), 215 ff.

3 Tettinger in FAZ v. 26.08.2000, 6.

4 EuGH in EuGRZ 1989, 395 (401), freilich einen Ausweg über die all gemeine Handlungsfreiheit andeutend; zur Berufsfreiheit EuGH in NJW 1995, 945.

5 Baer ZRP 2000, 362.

6 Huber, Das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH in Grundrechtsfragen, EuZW 1997, S. 517.

Literatur:

Baer, Susanne, Grundrechtscharta ante portas, in Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2000, 361 ff.

Feldman, Human Dignity as a Legal Value, in: Public Law 2000, 61 ff.

Lindner, EG-Grundrechtscharta und gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzvorbehalt, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2000, 543 ff.

Olivesi, République versus Langues Régionales, in: Pouvoirs 93 (2000), 215 ff.

Pernice, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847 ff.

Tettinger, Mehr als eine fleißige Sammlung zum Schutz vor Eurokraten? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 26.08.2000, 6.

Homepage der EU-Kommission: <http://db.consilium.eu.int> mit dem Stand der Entwürfe und der Diskussion.