

Manche Rechte bedürfen der Konkretisierung

Stärken und Schwächen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

von Prof. Dr. Christian Tomuschat *

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Köln am 3. und 4. Juni 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten der Union, eine Charta der Grundrechte auszuarbeiten, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Wichtigkeit für jeden einzelnen Unionsbürger deutlicher als bisher sichtbar zu machen. Zwar ist die Europäische Union (EU) auch jetzt kein grundrechtsfreier Raum, aber keiner der drei Gemeinschaftsverträge enthält einen umfassenden Katalog solcher Rechte. In einer Leitbestimmung des EU-Vertrages (Artikel 6) wird auf die Grundrechte verwiesen, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Damit sind die meisten Bedürfnisse des Rechtsalltags befriedigt. Für ein Gemeinwesen, das sich als politische Einheit versteht, reicht diese Kürze aber wohl auf Dauer nicht aus. Das Vorhaben wurde bewußt zu dem Zweck in Angriff genommen, die Integration zu vertiefen und die Bürger stärker an eine Union zu binden, die sich aus der Enge von Rindfleisch- und Bananenmarktordnungen befreien will.

In Tampere beschloß der Europäische Rat am 15. und 16. Oktober 1999, eine Ad-hoc-Instanz aus Experten einzusetzen, der die vorbereitende Redaktionsarbeit übertragen wurde. Unter der Leitung des vormaligen Bundespräsidenten Herzog gelang es diesem Gremium in kürzester Zeit, einen Entwurf vorzulegen, der seit dem 28. Juli 2000 auch der Öffentlichkeit zugänglich ist. Die Grundrechtscharta soll Ende dieses Jahres auf der letzten Tagung des Europäischen Rates unter französischem Vorsitz verabschiedet werden.

Trotz der Klarheit der Zielsetzung bereitet die genaue Bestimmung des eigentlichen Gegenstandes des ehrgeizigen Projekts nach wie vor Schwierigkeiten. Die Frage lautet, ob es darum geht, heute schon im Sinne der Berliner Rede von Außenminister Fischer das Teilstück einer künftigen europäischen Verfassung zu verabschieden oder lediglich ein Grundrechtsstatut für den gegenwärtigen Geltungsbereich des Rechtes der Europäischen Union, insbesondere des Gemeinschaftsrechts, zu beschließen. Zu Recht hat man sich im Prinzip für die bescheidenere zweite Version entschieden. Artikel 49 stellt fest, daß die Charta für die Organe und Einrichtungen der Union und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechtes der Union gilt.

Aber offensichtlich ist man diesem Konzept nicht treu geblieben, wie ein Blick auf die Gewährleistung des Rechts auf Leben in Artikel 2 zeigt. Dort wird in Absatz 2 ein Verbot der Todesstrafe statuiert. Kompetenzen zum Erlaß strafrechtlicher Vorschriften hat die Union aber bisher nicht. Allenfalls läßt sich also das Verbot der Todesstrafe als eine jener Vorschriften

* Dieser Beitrag ist in der FAZ Nr. 181 vom 7. August 2000, S. 13 erschienen.

deuten, die schon heute den Kernbestand des europäischen Verfassungskonsenses umreißen, den nach Artikel 6 des EU-Vertrages alle Mitgliedstaaten mittragen müssen. Aber auch mit dieser Deutung überschreitet man die in Artikel 49 gezogenen Grenzen. Dies gilt auch für zahlreiche weitere Vorschriften, etwa Artikel 47, 48.

Offensichtlich war der politische Druck stark, eine verfassungsrechtliche Vollregelung zu erstellen und sich nicht mit einem Stückwerk zu begnügen, das auf den heutigen Stand des Gemeinschaftsrechts zugeschnitten ist. Mit anderen Worten, der Entwurf ist auf Zuwachs angelegt. Herausgekommen ist ein Mantel, in den die Union allmählich im Wege weiterer Kompetenzerweiterungen hineinwachsen kann – und offenbar soll.

Verständlich ist dies angesichts der Ausgangssituation für das Redaktionsgremium. Das Gremium hatte nicht nur den Reichtum der nationalen Verfassungen aller 15 Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, sondern auch die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta, dazu die wenigen Grundrechtspositionen des Gemeinschaftsrechts (Freizügigkeit, Gleichheit), ferner die Weiterentwicklungen der in diesen Rechtsinstrumenten niedergelegten Grundrechte durch die Rechtsprechung (etwa das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) sowie einzelne europäische Zusatzverträge (Bioethik und Datenschutz). Politisch wäre es nahezu unmöglich gewesen, einzelne Bestandteile aus diesem Universum herauszuberechnen.

Damit war neben der selbstverständlichen Aufnahme der klassischen Freiheitsrechte auch die Entscheidung für die Aufnahme wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte in die Charta gefallen, in Distanzierung von der Kargheit, welche das Grundgesetz in dieser Hinsicht auszeichnet. Es bedurfte des Augenmaßes, um nicht in bloßer Verfassungssymbolik zu enden, der jegliche echte Individualwirksamkeit abgeht. Die Verfasser der Charta haben insoweit beachtlichen Realitätssinn bewiesen. Die Charta kennt kein Recht auf Arbeit, wie es plakativ etwa in der Europäischen Sozialcharta zu finden ist, sondern statuiert in den Artikeln 25 bis 30 eine Reihe von Einzelrechten, die im wesentlichen die betriebsverfassungsrechtliche Stellung des Arbeitnehmers und die Behandlung am Arbeitsplatz betreffen. Zugang zur Arbeitsvermittlung und Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 27, 28) begründen gerade kein eigentliches Recht auf Arbeit. Auch zu einem Recht auf Wohnung hat man sich nicht verstiegen, hat allerdings in Artikel 32 Absatz 3 ein Recht, auf Wohnungsbeihilfe verankert. Auch dieses Recht gehört zu der Gruppe jener Rechte, für die gegenwärtig eine Gemeinschaftszuständigkeit nicht besteht.

Äußerste Vorsicht kennzeichnet die Behandlung der sogenannten Grundrechte der "dritten Generation". Der Umweltschutz fehlt zwar nicht (Artikel 35), ist aber lediglich als verbindliche Weisung konzipiert, die querschnittshaft durch die politischen Aktivitäten der Union, insbesondere ihre Gesetzgebung, sichergestellt werden soll. In weitem Umfang sind die Rechte der Charta als Menschenrechte ausgestaltet, die für jede Person ohne Rücksicht auf deren Staatsangehörigkeit gelten sollen. Hinsichtlich der besonderen Rechte der Unionsbürger bleibt es

bei der geltenden Regelung des EG-Vertrages. Auch die Freizügigkeit wird nicht zu einem Menschenrecht ausgeweitet.

Im Einklang mit jüngeren Tendenzen in der Grundrechtsentwicklung heißt es in Artikel 1, daß die Würde des Menschen nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen sei. Dies darf man als Leitlinie für alle Grundrechte verstehen. Zu unterscheiden von den Schutzpflichten des Staates ist die sogenannte "Drittwirkung" der Grundrechte, das heißt die unmittelbare Geltung der Grundrechte auch zwischen privaten Rechtssubjekten. Bei einigen der Bestimmungen liegt es auf der Hand, daß sie auf eine solche Drittwirkung abzielen. Wenn Menschenhandel (Artikel 5 Absatz 3) und Kinderarbeit (Artikel 30) verboten sind, so heißt das auch, daß insoweit abgeschlossene Verträge einem Verdikt der Nichtigkeit unterfallen sollen. Unklar ist aber bei einer ganzen Reihe weiterer Grundrechte, ob auch ihnen eine Drittwirkung zukommen würde. Insbesondere die Klausel über Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Artikel 21 Absatz 1) bedarf insoweit dringend der Präzisierung. Auch hinsichtlich mancher sozialer Rechte, insbesondere des Rechtes auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 28) und des Rechts auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Artikel 29), bedürfte es der Klarstellung, ob hiermit einklagbare individuelle Rechtspositionen erzeugt werden sollen oder ob es sich um Grundsatzbestimmungen handelt, die auf weitere Konkretisierung im Wege der Rechtsetzung angewiesen sind.

Die Unklarheiten ergeben sich vor allem daraus, daß die Charta in ihrer gegenwärtigen Fassung davon absieht, die Grundrechte näher auszugestalten und mit definierten Einschränkungsvorbehalten zu versehen. Nach dem Vorbild der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen wird lediglich in der Generalklausel des Artikels 50 festgestellt, daß Einschränkungen nur auf Grund Gesetzes in Verfolgung legitimer Gemeinwohlzielsetzungen vorgenommen werden dürfen. Dies mag für die klassischen Freiheitsrechte ausreichen, löst aber nicht das Problem der Konkretisierungsbedürftigkeit wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte.

Zum Teil wird insoweit auf das einzelstaatliche Recht (Artikel 9, 14 [2], 33) verwiesen, zum Teil fehlt aber auch jede solche Bezugnahme. Was den Hinweis auf die mit der Inanspruchnahme von Rechten verbundenen Pflichten angeht, so ergibt sich aus der Stellung in der Präambel (Absatz 6), daß es sich nur um eine politische Grundsatzposition handelt, die allenfalls im Rahmen der Auslegung herangezogen werden kann, aber keine selbständige Rechtsgrundlage für belastende Eingriffe bietet.

Zu Recht sieht die Charta davon ab, ein neues Rechtsmittel der europäischen Verfassungsbeschwerde zu schaffen. Der Rechtsschutz des Bürgers beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht ist ausreichend gewährleistet. Entweder kann er die nationalen Gerichte anrufen, wenn Gemeinschaftsrecht von einzelstaatlichen Behörden angewandt wird, oder ihm ist der unmittelbare Zugang zum EuGH eröffnet, wenn die Brüsseler Behörden ausnahmsweise mit der Durchführung betraut sind.

Insgesamt darf man den Entwurf als einen geglückten Kompromiß bezeichnen, der sich vor allem von der Überfülle an sozialen Verheißungen in manchen mitgliedstaatlichen Verfassungen, etwa, Portugals, nicht hat überrollen lassen. Allerdings eignet er sich wegen seines inhaltlichen Umfangs, der über die Zuständigkeit der Europäischen Union weit hinausreicht, nicht für eine vertragliche Festschreibung. Ein Vertragsinstrument müßte auch hinsichtlich der zulässigen Einschränkungen bei den klassischen Freiheitsrechten und der Geltungsmodalitäten bei den wirtschaftlichen und sozialen Rechten präziser gefaßt sein. Insgesamt wird man die Funktion der Charta ähnlich sehen dürfen wie diejenige der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948.

Mit der Verabschiedung jener Erklärung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen waren zum erstenmal in der Geschichte die Inhalte eines weltweiten Menschenrechtsstandards bestimmt worden. Die Charta wird in ähnlicher Weise einen Konsens hinsichtlich der für Europa gültigen Grundrechtsgewährleistungen festlegen. Ehe es zu einem verbindlichen Vertragswerk kommen kann, ist aber noch viel juristische Feinarbeit zu leisten.

Der Autor lehrt an der Humboldt-Universität zu Berlin.