

Vorlesung Europäisches Verfassungsrecht III : Die Europäische Grundrechtscharta

Rupert SCHOLZ

Teil II der Europäischen Verfassung umfaßt die „Die Charta der Grundrechte der Union“. Dieser Teil der Europäischen Verfassung gehört zu den wichtigsten und wahrhaft grundlegenden Teilen der Europäischen Verfassung. Denn eine gemeinschaftsrechtliche Grundrechtsordnung in kodifizierter Form, wie hier vorgelegt, hat es bisher auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts nicht gegeben. Wohl gerade deshalb hat der Prozeß der europäischen Verfassungsgebung mit der Europäischen Grundrechtscharta begonnen.

Auf der Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Rats vom 4. 6. 1999 in Tampere hat eine Expertenkommission, nämlich der damalige Europäische Grundrechtskonvent, unter der Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog den Entwurf dieser Europäischen Grundrechtscharta erarbeitet, der seit dem 28. 7. 2000 der Öffentlichkeit vorlag. Im Vertrag von Nizza vom 12. 12. 2000 wurde in der „Erklärung für die Schlußakte der Konferenz zur Zukunft der Union“ unter Ziffer 5 festgelegt, daß „im Rahmen des Prozesses (s.c. „die künftige Entwicklung der Europäischen Union“) unter anderem folgende Fragen behandelt werden sollten: „... der Status der in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Köln“. Zur Europäischen Grundrechtscharta wurde die folgende Erklärung (Proklamation) verabschiedet: „Es ist der Wunsch des Europäischen Rates, daß die Charta eine möglichst weite Verbreitung bei den Unionsbürgern erfährt. Im Einklang mit den Schlußfolgerungen von Köln wird die Frage der Tragweite der Charta zu einem späteren Zeitpunkt geprüft.“ Das Europäische Parlament befaßte sich schon sehr früh mit der Europäischen Grundrechtscharta und hat diese am 14. 11. 2000 gebilligt, obwohl das Europäische Parlament — wie schon im einzelnen in der Vorlesung II ausgeführt — über keine eigene verfassungsgebende Zuständigkeit verfügt. Gerade deshalb hat man die Europäische Grundrechtscharta dann in den Kontext des Europäischen Verfassungsvertrages aufgenommen, obwohl auch dies nicht ohne auch kritische Diskussionen geschehen ist. Vor allem von britischer Seite hatte man zunächst durchaus Vorbehalte, stellt ein kodifizierter Grundrechtskatalog doch gerade für Großbritannien und seine Verfassungstradition etwas völlig Neues dar. Großbritannien verfügt bekanntlich über keine geschriebene Verfassung; und so ist Großbritannien vor allem auch ein kodifizierter Grundrechtskatalog nach eigener Tradition und eigenem Verfassungsverständnis doch sehr fremd. Ungeachtet dessen haben sich auch die Vertreter

Großbritanniens im Europäischen Verfassungskonvent im Ergebnis mit der Aufnahme mit der Europäischen Grundrechtscharta in die Europäische Verfassung einverstanden erklärt, und dies in außerordentlich konstruktiver Weise.

Die Europäische Grundrechtscharta stellt einen ausholenden Katalog von Grundrechten dar, die jetzt kraft positiven Rechts—nach der Ratifikation der Europäischen Verfassung—für die Europäische Union insgesamt verbindlich sein sollen. Auch dies stellt eine fundamental neue und außerordentlich fortschrittliche Entwicklung dar, die man mit Sicherheit nur begrüßen kann.

Die Europäische Grundrechtscharta baut auf den gemeinsamen Verfassungsüberzeugungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf und versucht, „für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ materiell-grundrechtliche Bindungen zu konstituieren (Art. II - 51). Die Europäische Grundrechtscharta basiert auf der Erkenntnis, daß die Zuständigkeiten und hoheitlichen Befugnisse der Organe der Europäischen Union laufend anwachsen, daß der europäische Integrationsprozeß immer ausholender und intensiver geworden ist und daß es demgemäß des verstärkten Schutzes bürgerlicher Grundfreiheiten und materiell-grundrechtlicher Gewährleistungen für die Unionsbürger bedarf. In diesem Sinne hatte schon der bisherige Art. 6 I EUV festgehalten, daß „die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“. Demgemäß „achtet die Union die Grundrechte“ im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention und „wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“ (Art. 6 II EUV). Art. 11 I EUV hatte die Europäische Union schließlich zur „Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ verpflichtet.

Dabei ist zunächst sehr deutlich zwischen der Europäischen Menschenrechtskonvention und den Grundrechten des europäischen Gemeinschaftsrechts zu unterscheiden. Die Europäische Menschenrechtskonvention stammt schon vom 4. 11. 1950 und ist als völkerrechtlicher Vertrag aller derjenigen Staaten verbindlich geworden, die ihr beigetreten sind. Diese Europäische Menschenrechtskonvention betrifft also nicht den Bereich der Europäischen Union, geht im Grunde weit über diesen hinaus, gehören der Europäischen Menschenrechtskonvention doch eine ganze Reihe von Staaten an, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind—beispielsweise Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Moldawien und die Ukraine. Diese Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet die Staatsgewalten aller jener Staaten, die der Konvention beigetreten sind, in ihren innerstaatlichen hoheitlichen Betätigungen. Mit anderen Worten: Die Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet nicht die Europäische Union und deren sup-

ranationale Organe — vom Europäischen Parlament über den Ministerrat bis hin zur Europäischen Kommission. Es ist zwar immer wieder diskutiert worden und auch vielfältig gefordert worden, daß die Europäische Union der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten sollte. Dies ist aber — durchaus folgerichtig — bisher bzw. immer wieder daran gescheitert, daß die Europäische Union ihrerseits keinen eigenständigen Staat darstellt, also kein komplettes Völkerrechtssubjekt, und daß die Europäische Union deshalb auch nicht durch völkerrechtlichen Vertrag einer Konvention wie der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten kann. So ergibt sich ein sehr klarer Unterschied zwischen der Europäischen Grundrechtscharta einerseits und der Europäischen Menschenrechtskonvention andererseits: Die Europäische Grundrechtscharta verpflichtet die Europäische Union als supranationale Organisation einem bestimmten Grundrechtskatalog; die Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet dagegen alle die Staaten, die ihr beigetreten sind, zur innerstaatlichen (nationalen) Wahrung der in der Menschenrechtskonvention niedergelegten Grundrechte. Ungeachtet dessen hat schon der bisherige Art. 6 II EUV jedenfalls ein allgemeines rechtspolitisches Bekenntnis zu den Grundrechten abgelegt, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind; dies allerdings nur in einem politisch-bekennnishaften Sinne und nicht im Sinne eines verbindlichen Rechtsanwendungsbefehls. Andererseits dokumentiert die Europäische Menschenrechtskonvention doch einen sehr prinzipiell bedeutsamen Grundkonsens bzw. Grundkanon von grundrechtlichen Garantien und Rechten der Bürger, wie sie der Verfassungstradition aller europäischen Staaten, jedenfalls aller im Sinne westlicher Demokratien, gemeinsam sind. Und deshalb ist es auch richtig und konsequent, wenn sich auch das europäische Gemeinschaftsrecht, so wie bisher schon in Art. 6 II EUV und wie jetzt auch in der Europäischen Grundrechtscharta, auch zu den rechtspolitischen Aussagen bzw. Verfassungswerten der Europäischen Menschenrechtskonvention bekennt. In diesem Sinne heißt es — wiederum folgerichtig — in der Präambel zur Europäischen Grundrechtscharta, daß „diese Charta . . . die Rechte bekräftigt, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus der von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben.“ Es wird also ausdrücklich Bezug genommen auf die Europäische Menschenrechtskonvention und — im Zusammenhang hiermit — auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der bekanntlich für die Wahrung und Durchsetzung der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständig ist.

Systematisch bleibt aber festzuhalten, daß zwischen der Europäischen Grundrechtscharta einerseits und der Europäischen Menschenrechtskonvention andererseits

rechtlich strikt unterschieden werden muß. Beides darf nicht miteinander vermengt werden, beides benennt zumindest normativ ganz unterschiedliche Regelungs- und Anwendungsbereiche.

Gilt die Europäische Menschenrechtskonvention damit nicht für Hoheitsakte der Europäischen Union, so stellt sich zunächst die Frage, ob Hoheitsakte der Europäischen Union an die nationalen Grundrechte der Mitgliedstaaten gebunden werden können. Auszugehen ist dabei von der Feststellung, daß es auch über die Europäische Union keinen „grundrechtsfreien Raum“ in Europa geben kann oder geben darf. Dies würde gegen elementare Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Die ursprünglichen Vertragswerke über die Europäische Gemeinschaften und dann über die Europäische Union enthielten aber keine Grundrechte; und so wurde die Frage akut, wie man den rechtsstaatlichen Anforderungen bzw. der Forderung nach auch grundrechtlicher Bindung von Hoheitsakten der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union begegnen könne. Diese Frage hat sich vor allem in Deutschland mit sehr frühzeitiger Aktualität gestellt. Und dies war kein Zufall, weil die strikte Bindung aller staatlichen Gewalten, also von Gesetzgebung, Verwaltung und auch Rechtsprechung, an die Grundrechte zu den fundamentalen Grundsätzen der deutschen Verfassungsordnung, also des GG, gehört (vgl. Art. 1 III GG). Und weiter: Wie wohl in keinem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union steht den deutschen Staatsbürgern nach dem Grundgesetz auch rechtsschutzmäßig ein ganz besonderer Grundrechtsschutz zu. Über die verfassungsrechtlichen Garantien des Art. 19 IV GG (garantierter Rechtsweg gegenüber Grundrechtsverletzungen) und über die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (Art. 93 I Nr. 4 a GG in Verbindung mit dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz) verfügt jeder deutsche Staatsbürger über das Recht, im Falle von Verletzungen seiner Grundrechte entweder die Verwaltungsgerichtsbarkeit oder, so vor allem gegenüber der Gesetzgebung, mit der Verfassungsbeschwerde das Bundesverfassungsgericht anrufen zu können. Je mehr jedoch staatliche Zuständigkeiten innerhalb Europas „vergemeinschaftet“ werden, also aus der nationalen Zuständigkeit abwandern in die Zuständigkeit der Europäischen Union, desto deutlicher wurde die Gefahr, daß materiell-grundrechtliche und auch rechtsschutzmäßige Defizite für deutsche Staatsbürger entstehen könnten. Das Gleiche galt naturgemäß für die Staatsbürger aller anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, selbst wenn in den meisten dieser anderen Mitgliedstaaten deren nationale Verfassungsordnungen keinen ganz so strikten, vor allem keinen so komplett-rechtsschutzmäßigen Grundrechtsschutz verbürgen wie das deutsche Grundgesetz. Andererseits erkannte man sehr früh, daß die Lösung dieser Frage wohl kaum darin bestehen könne, daß man die Hoheitsakte der Europäischen Union den nationalen Grundrechten verpflichtet. Denn dies hätte mit Sicherheit sehr rasch dazu geführt, daß die Einheit der europäischen Rechtsordnung zersplittert würde, würden die jeweiligen nationalen (Verfassungs-)Gerichtsbarkeiten doch die jeweils nationalen Grundrechte, deren Unterschiedlichkeit im einzelnen eingeschlossen,

auf die Hoheitsakte der „Europäischen Union anwenden und mit Sicherheit in vielen Fällen damit zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Die Konsequenz dessen wäre, daß bestimmte Rechtsakte der Europäischen Union im einen Mitgliedstaat der Europäischen Union als grundrechtskonform und damit verfassungsmäßig beurteilt würden, in dem einen oder anderen Mitgliedstaat dagegen umgekehrt, also für verfassungswidrig erachtet würden und damit in diesem Mitgliedstaat keine Geltung beanspruchen könnten. Dieser Gefahr der innereuropäischen Rechtszersplitterung mußte natürlich möglichst rasch und möglichst wirksam begegnet werden.

Den maßgebenden Anstoß zur Lösung dieser Frage hat das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner sogenannten Solange-Rechtsprechung gegeben. In seiner Solange I—Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht zunächst ausgeführt, daß die nationalen Grundrechte des GG jedenfalls solange auch gegenüber Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft Geltung beanspruchen dürfen, wie die Europäische Gemeinschaft bzw. Union nicht über einen mit dem GG im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz verfügt (BVerfGE 37, 271 ff). Auf diese Entscheidung hin hat vor allem der Europäische Gerichtshof sehr rasch reagiert. Er hat eine intensive und weit ausholende Grundrechtsrechtsprechung entwickelt, ohne daß das europäische Gemeinschaftsrecht selbst über positiv-rechtlich kodifizierte Grundrechte verfügte. Der Europäische Gerichtshof hat sich stattdessen auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen und die gemeinsamen rechtsstaatlichen Überzeugungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezogen und auf der Grundlage dessen kraft richterlicher Entscheidungen, also kraft Richterrechts, eine Fülle grundrechtlicher Gewährleistungen anerkannt, die gegenüber Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union Geltung zu beanspruchen hätten und vor dem Europäischen Gerichtshof auch im Rahmen von dessen, die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union kontrollierenden Judikatur eingeklagt werden können. Dies stellte ganz unbestreitbar einen enormen rechtsstaatlichen Fortschritt dar, obwohl man zumindest rechtstheoretisch die kritische Frage stellen mußte, ob Gerichte, den Europäischen Gerichtshof eingeschlossen, tatsächlich über eine solche faktische und materielle Rechtsetzungskompetenz verfügen können. Interessanterweise konnte man bei der Beurteilung dieser Frage wieder auf die grundlegenden Unterschiede zwischen der kontinental-europäischen Rechtsentwicklung und der angelsächsischen (britischen) Rechtsentwicklung schauen und hierbei feststellen, daß es zumindest für eine Rechtstradition wie die angelsächsische ungleich leichter fallen konnte und wohl auch mußte, solche richterlichen Präzedenzentscheidungen (Präjudizien) auch dann nicht in Frage zu stellen, wenn ihnen keine positiv-rechtlichen Rechtssätze, also kodifizierte Grundrechte, zugrunde lagen. Für die kontinental-europäische Rechtsentwicklung, die bekanntlich auf der letztlich noch mit der Rechtstradition des römischen Rechts verpflichteten Überzeugung beruht, daß Recht zunächst und vor allem über die Gesetzgebung, also über die Kodifizierung von

Rechtssätzen, entsteht, war ein Maß vergleichbarer Akzeptanz aber nicht so ohne weiteres zu erreichen. Dennoch hat es im Ergebnis kaum wirklich grundlegende Kritik an dieser Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gegeben. In der gemeinsamen Einsicht, daß gerade angesichts der gemeinschaftlichen rechtsstaatlichen Überzeugungen aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch die Rechtsakte der Europäischen Union an Grundrechte gebunden sein müssen, hat man diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht nur hingenommen, sondern im Ergebnis auch durchaus positiv bewertet und begrüßt. Mit anderen Worten: Das in den Verträgen über die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union vorhandene Defizit an grundrechtlichen Gewährleistungen für die Unionsbürger wurde über eine zumindest rechtspolitisch außerordentlich mutige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weitgehend geschlossen. Diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs fand im übrigen ihre Bestätigung und Bekräftigung im Vertrag von Maastricht über die Europäische Union. In diesem Vertrag wurde nämlich die bereits zitierte Bestimmung des Art. 6 EUV aufgenommen, demzufolge „die Union die Grundrechte“ im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention und „wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, achtet“ (Abs. 2). Eben dies war die Begründung, mit der der Europäische Gerichtshof seine Grundrechtsjudikatur entwickelte; und eben dies wurde in der genannten Regelung auch in einem bestätigendem Sinne festgeschrieben. Andererseits bedeutete dies nicht und konnte auch nicht bedeuten, daß damit unmittelbar im EUV jetzt auch bestimmte Grundrechte positiv-rechtlich verankert würden. Der bloße Hinweis auf grundrechtliche Wertmaßstäbe, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben, stellt natürlich noch kein justitierbares Recht dar. Mit anderen Worten: Die tatsächliche Einführung und Durchsetzung bestimmter grundrechtlicher Schutzansprüche für die Unionsbürger oblag unverändert der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dennoch, dieser Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat dann auch die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts in ihrer Solange II-Entscheidung Rechnung getragen (BVerfGE 73, 339 ff). Hier hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß das europäische Gemeinschaftsrecht durch die zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einen „nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Standard des Grundgesetzes im Wesentlichen gleichen Grundrechtsschutz“ entfaltet hat. Auf der Grundlage dieser Feststellung hat das Bundesverfassungsgericht dann weiter festgestellt, daß es seine eigene grundrechtsschützende Gerichtsbarkeit gegenüber Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts nicht mehr ausüben werde, vielmehr auch dem kraft Richterrechts entstandenen Grundrechtsschutz des europäischen Gemeinschaftsrechts vertrauen und dem Europäischen Gerichtshof die auch justitielle Prävalenz beim Schutz der Grundrechte überlassen werde. In seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung dann

auch weiter ausdifferenziert, indem es festgestellt hat, daß das Bundesverfassungsgericht seine Rolle als Wächter über einen wirksamen Grundrechtsschutz der deutschen Bürger nicht etwa völlig zurückgenommen hat. Es hat vielmehr, wiederum im Maastricht-Urteil, wie folgt geurteilt: Es, also das Bundesverfassungsgericht, übt seine Grundrechtsgerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof aus, „in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken kann“. Was dieses „Kooperationsverhältnis“ allerdings im einzelnen bedeuten soll, bleibt nach wie vor in einem gewissen Dunkel; dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Europäische Gerichtshof seinerseits sich keineswegs zu einer vergleichbar „kooperativen“ Zuständigkeit bekannt hat, vielmehr auf seiner ausschließlichen Zuständigkeit in Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts besteht: gegründet auf die Feststellung vom allgemeinen Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht, nationales Verfassungsrecht dabei und durchaus eingeschlossen. Dies ändert indessen nichts daran, daß das Bundesverfassungsgericht jedenfalls nicht in toto auf seine Kompetenz zur Wahrung des Grundrechtsschutzes nach Maßgabe des GG verzichten kann und verzichten darf. Denn das europäische Gemeinschaftsrecht ist, vermittelt über das sogenannte „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“, aus den nationalen Rechts- und Verfassungssouveränitäten abgeleitetes Recht, also nicht staatsrechtlich-autonomes Recht, das in vergleichbarer Qualität den unbedingten Vorrang vor den nationalen Rechtsordnungen bzw. ihren Verfassungsgrundlagen beanspruchen darf. Dies ergibt sich auch ganz unmittelbar aus Art. 23 I 1 GG, einer Verfassungsnorm, die im Zuge einer Verfassungsnovelle in Deutschland gerade im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages im Jahre 1994 eingefügt wurde und derzufolge die Bundesrepublik Deutschland der Europäischen Union Hoheitsrechte und damit auch Rechtsetzungskompetenzen nur unter der Voraussetzung übertragen darf, daß der zitierte „im Wesentlichen vergleichbare Grundrechtsschutz“ auch vom europäischen Gemeinschaftsrecht gewährleistet wird. Auch der nationale Gesetzgeber muß also bei jeder Weiterentwicklung des Rechts der Europäischen Union stets darauf achten, daß diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gewahrt werden; würde der nationale Gesetzgeber dies unterlassen, so verstieße er gegen Art. 23 I 1 GG, wären seine Gesetze zur Transformierung europäischer Gemeinschafts- oder Unionsverträge also möglicherweise verfassungswidrig wegen Verstoßes gegen Art. 23 I 1 GG. Mit anderen Worten: Zumindest aus deutscher Sicht ist europäisches Gemeinschafts- oder Unionsrecht ohne eine wirksame Bindung an die Grundrechte, und dies in einem Umfang, wie er dem Grundgesetz „im Wesentlichen“ entspricht, unverzichtbar. Diese Pflicht trifft aus deutscher Sicht ebenso das europäische Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht selbst wie den deutschen

Gesetzgeber, soweit er (neue) völkerrechtliche Verträge zur Weiterentwicklung des europäischen Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts ratifiziert.

Alles dies ist recht kompliziert, hat in der Praxis allerdings kaum zu wirklichen Problemen geführt. Dies liegt zum einen an der zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der seine selbstbegründete Verantwortung, den Unionsbürgern auch wirksame Grundrechte zu gewährleisten, stets sehr ernst genommen hat und, kraft Richterrechts, auch einen ganzen Katalog mit nationalem Verfassungsrecht vergleichbarer Grundrechte entwickelt hat. Und dies liegt zum anderen daran, daß die verfassungspolitisch notwendige Sensibilität gerade zu Fragen der Grundrechte nicht nur bei den Organen der Europäischen Union, sondern auch bei allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stets außerordentlich hoch entwickelt war, der rechtspolitische Grundkonsens über die Notwendigkeit eines wirksamen Grundrechtsschutzes für die Unionsbürger innerhalb der Europäischen Union also auf einem wahrhaft allseitigem Konsens beruhte.

Dieser Konsens wurde zur Grundlage für die Europäische Grundrechtscharta. Wie bereits erwähnt, bezieht sich die Europäische Grundrechtscharta in ihrer Präambel dabei ausdrücklich auch auf die „Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union“. Auf der anderen Seite hatte man jedoch erkannt, daß ein wirksamer Grundrechtsschutz für die Unionsbürger gegenüber Rechtsakten der Europäischen Union nicht auf Dauer nur der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs überlassen bleiben könne, daß es vielmehr an der Zeit ist, jetzt auch einen gesetzlich, also kodifikatorisch festgeschriebenen Grundrechtskatalog zu entwickeln. Dies war die Aufgabe des Europäischen Grundrechtskonvents, und diese Aufgabe hat dieser Europäische Grundrechtskonvent auch mit sehr beachtlicher Überzeugungskraft gelöst.

Im Folgenden will ich Ihnen nunmehr diese Europäische Grundrechtscharta in ihren einzelnen grundrechtlichen Gewährleistungen konkret vorstellen; und Sie werden sehen, daß es sich in der Tat um einen außerordentlich hoch entwickelten, teilweise sogar ambitioniert zu nennenden Grundrechtskatalog handelt, der freilich auch die eine oder andere Frage oder auch Problematik für die Rechtsanwendung aufwirft.

Wenn man die Gewährleistungen der Europäischen Grundrechtscharta im einzelnen betrachtet, so wird man allerdings sehr schnell erkennen, daß hier nicht nur klassische Grundrechte, „subjektiv-öffentliche Rechte“, garantiert werden. Man wird vielmehr sehr rasch feststellen, daß neben diesen klassischen Grundrechten auch eine ganze Reihe objektiv-rechtlicher Staatszielbestimmungen oder entsprechende Gestaltungsaufträge bzw. an die jeweiligen Gesetzgebungen adressierte Proklamationen enthalten sind. Oder anders ausgedrückt: Nicht jede in der Europäischen Grundrechtscharta enthaltene Gewährleistung stellt tatsächlich ein für den Bürger einklagbares subjektives Recht, also ein echtes Grundrecht dar. Hier muß bei der Auslegung sorgfältig geprüft werden, hier muß sorgfältig abgegrenzt werden und hier muß auch mit den einzelnen Gewährleistungen der

Europäischen Grundrechtscharta vorsichtig umgegangen werden. Ungeachtet dessen sind es die klassischen Grundrechte, die die wichtigsten Gewährleistungen der Europäischen Grundrechtscharta ausmachen und auf die ich mich vor allem im Folgenden konzentrieren will.

Die Europäische Grundrechtscharta setzt sich aus einem breiten Spektrum von liberalen Freiheitsrechten, Gleichheitsrechten, sozialen Rechten, Bürgerrechten und justitiellen Rechten zusammen. In Titel I geht es um den Schutz der „Würde des Menschen“ (Art. II - 1 bis 5). In Titel II (Art. II - 6 bis 19) geht es um die Freiheitsrechte. In Titel III (Art. II - 20 bis 26) geht es um die Gleichheitsrechte. In Titel IV (Art. II - 27 bis 38) geht es um die „Solidarität“. In Titel V (Art. II - 39 bis 46) geht es um die Bürgerrechte. In Titel VI (Art. II - 47 bis 50) geht es um die Justitiellen Rechte. In Titel VII (Art. II - 51 bis 54) werden schließlich „Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta“ getroffen.

Mit diesem letzten Abschnitt, also dem Titel VII, will ich beginnen. Art. II - 51 regelt den Anwendungsbereich der Grundrechtscharta dahingehend, daß „diese Charta für die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt“. Dies ist deshalb richtig und notwendig, weil naturgemäß auch der Grundrechtsschutz innerhalb der Europäischen Union zwischen nationalen Grundrechten und europäischen Grundrechten unterscheiden muß. Europäische Grundrechte können nur für die Rechtsakte der Europäischen Union, also ihre Organe, verpflichtend sein. Soweit es um Rechts- oder Hoheitsakte auf ausschließlich nationaler Ebene geht, bleiben naturgemäß die nationalen Verfassungen und deren Grundrechtsordnungen ausschließlich maßgebend. Dennoch kann es hier zu Schnittflächen, möglicherweise auch zu Konflikten kommen. Denn Art. II - 51 spricht, wie erwähnt, auch davon, daß die Europäische Grundrechtscharta auch „für die Mitgliedstaaten“ „bei der Durchführung des Rechts der Union“ maßgebend ist. Dies meint vor allem die Fälle, in denen die Europäische Union bestimmte Richtlinien oder —jetzt nach der Europäischen Verfassung— bestimmte Rahmengesetze erlassen hat, d.h. Gesetze, die von den Mitgliedstaaten über deren nationale Gesetzgebungen im einzelnen auszufüllen sind. Hier kann es durchaus zu Kollisionen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht kommen; dies nämlich dann, wenn der Grundrechtsstandard zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht unterschiedlich sein sollte, beispielsweise das nationale Verfassungsrecht noch strengere Grundrechtsvoraussetzungen als das europäische Verfassungsrecht setzt und der jeweils eine europäische Rahmengesetzgebung ausfüllende nationale Gesetzgeber naturgemäß nicht nur an das europäische Verfassungsrecht, sondern auch an sein eigenes, nationales Verfassungsrecht mit dessen möglicherweise anderen oder engeren Grundrechtsvoraussetzungen gebunden ist.

Sehr wichtig ist im Rahmen des Art. II - 51 dessen Abs. 2, der ausführt, daß „diese

Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet“. Dies entspricht dem bereits mehrfach besprochenen „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ und ist deshalb sehr konsequent auch in die Grundrechtscharta aufgenommen worden. Andererseits wird sich bei der Betrachtung der europäischen Grundrechte im einzelnen zeigen, daß hier doch die Gefahr, jedenfalls im Einzelfall, entstehen kann, daß ein europäisches Grundrecht möglicherweise über den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union hinausgreifen würde, wenn es wirklich eingelöst werden sollte.

Art. II - 52 regelt in Abs. 1 zunächst die Grundrechtsschranken. Hierzu wird zunächst gesagt, daß die europäischen Grundrechte nur durch Gesetz eingeschränkt werden können, daß der Wesensgehalt dieser Grundrechte aber auf jeden Fall erhalten bleiben muß und daß im einzelnen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die Statthaftigkeit von Grundrechtseinschränkungen maßgebend ist. Diese Regelung lehnt sich sehr deutlich und vor allem an das deutsche Verfassungsrecht an, das bekanntlich in Art. 19 II GG den Wesensgehalt aller Grundrechte für unantastbar erklärt und sich mit dem Rechtsstaatsprinzip des GG in dem Sinne verbindet, daß in jedem Falle der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit maßgebend ist. Diesen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit versteht das europäische Recht schon seit langem als maßgebende Grundnorm — wiederum im einzelnen konkretisiert über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Im einzelnen hat auch diese Rechtsprechung sich vor allem an die deutsche Verfassungsentwicklung angelehnt, aus ihr also sehr viel für die eigene Rechtsprechung und eigene Rechtsentwicklung abgeleitet. Art. II - 54 verfügt ein allgemeines Mißbrauchsverbot. Kein europäisches Grundrecht darf hiernach also mißbraucht werden. Auch dies ist ein selbstverständlicher Rechtssatz, der mit Recht in den Text der Europäischen Grundrechtscharta aufgenommen worden ist. Art. II - 53 befaßt sich mit dem „Schutzniveau“ der europäischen Grundrechte und versucht, möglichen Kollisionslagen vor allem im Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zu den nationalen Grundrechtsordnungen vorzubeugen. So heißt es hier, daß bei der Auslegung und Anwendung der europäischen Grundrechte keine Auslegung erfolgen darf, die das Schutzniveau dieser anderen Regelungen unterschreitet. Auch dies ist richtig, kann im Einzelfall aber dennoch Kollisionsfälle nicht völlig ausschließen. Ein solcher Kollisionsfall wird vor allem dann eintreten, wenn ein nationales Grundrecht mehr grundrechtlichen Schutz gewährleistet als dies die Europäische Grundrechtscharta vorsieht. Die Lösung dieser Frage kann meines Erachtens nur über das sogenannte Günstigkeitsprinzip erfolgen, demzufolge zugunsten des Bürgers zu entscheiden ist, demzufolge also mit anderen Worten jeweils diejenige Regelung den Vorrang erhalten muß, die dem Bürger einen weiteren oder mehr Grundrechtsschutz verspricht.

Die wichtigsten grundrechtlichen Garantien der Europäischen Grundrechtscharta

liegen naturgemäß im Titel I zur „Würde des Menschen“. Art. II - 1 erklärt in aller Klarheit, daß „die Würde des Menschen unantastbar ist. Sie ist zu achten und zu schützen“. Mit Recht wird damit der Schutz der Menschenwürde an die Spitze des Grundrechtskataloges gestellt. Der Schutz der Menschenwürde stellt in der Tat das fundamentale Grundprinzip einer jeden Grundrechtsordnung dar und gehört deshalb auch an die Spitze einer jeden Grundrechtsordnung. Die Europäische Grundrechtscharta ist dabei vor allem dem Vorbild des deutschen Grundgesetzes gefolgt, das in Art. 1 I erklärt, daß „die Würde des Menschen unantastbar ist. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“.

Art. II - 2 garantiert in Abs. 1 „jedem Menschen das Recht auf Leben“ und verbietet in Abs. 2 die Todesstrafe. Art. II - 3 sichert in Abs. 1 „jedem Menschen das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit“ und zieht aus diesen Grundprinzipien, eingeschlossen den Schutz der Menschenwürde, in Abs. 2 außerordentlich interessante Folgerungen vor allem für die moderne Medizin und Biologie. So gilt vor allem ein „Verbot eugenischer Praktiken, insbesondere derjenigen, welche die Selektion von Menschen zum Ziel haben“, „das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen“ und „das Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon als solche zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen“. Jedermann weiß, daß die moderne Biomedizin und Gentechnik heute enorme Fortschritte gemacht haben, daß vor allem die Stammzellenforschung und die Möglichkeiten des Klonens naturwissenschaftlich enorm weit entwickelt sind. Jedermann weiß aber auch, daß es hier, also in diesen Bereichen der modernen Forschung und Biomedizin, auch fundamentale rechtsethisch gebotene Grenzen geben muß. Auch nach meiner Auffassung ist vor allem das reproduktive Klonen des Menschen mit der Würde des Menschen unvereinbar, bedeutet Menschenwürde doch vor allem auch Schutz eines jeden Menschen in seiner ganz persönlichen Einzigartigkeit und Individualität. Anderes kann aber für das therapeutische Klonen gelten, beispielsweise für den Gewinn bestimmter menschlicher Organe, gezüchtet aus dessen Stammzellen, um beispielsweise Herztransplantationen, Lebertransplantationen und Plantationen anderer Organe aus medizinisch gebotenen Gründen ersetzen zu können. Ich persönlich bin der Auffassung, daß dieser Bereich des therapeutischen Klonens mit dem Grundsatz der Menschenwürde vereinbar ist. Aber ich weiß auch, daß auch dies in Europa, im übrigen vor allem in Deutschland, sehr umstritten ist. Die Europäische Grundrechtscharta hat hier jedenfalls, und dies ist außerordentlich zu begrüßen, jedenfalls einige grundlegende Maßstäbe festgelegt, vor allem das Verbot des reproduktiven Klonens. Zum therapeutischen Klonen hat die Europäische Grundrechtscharta kein Verbot verfügt; meines Erachtens durchaus mit Recht. Dies auch deshalb, weil Art. II - 3 Abs. 1 jedem Menschen „das Recht auf körperliche Unversehrtheit“ gewährleistet; mit anderen Worten: Der Schutz der menschlichen Gesundheit hat hohen, auch durch die Menschenwürde legitimierten Rang; und gerade dieser Gesundheitsschutz muß auch therapeutische Maßnahmen im Rahmen

der Möglichkeiten der modernen Biomedizin mit einschließen.

Art. II - 4 verbietet die Folter und „unmenschliche oder erniedrigende Strafen oder Behandlungen“. Art. II - 5 verbietet die Sklaverei und die Zwangsarbeit sowie den Menschenhandel. Titel II der Europäischen Grundrechtscharta befaßt sich mit den „Freiheiten“. In diesem Abschnitt finden sich vor allem die wichtigsten Freiheitsrechte, wie sie sich aus der Entwicklung der Grundrechte in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der westlichen Staaten entwickelt haben und wie sie mit Recht jetzt auch für die Europäische Union verbindlich erklärt werden. Art. II - 6 bestimmt zunächst, daß „jeder Mensch ein Recht auf Freiheit und Sicherheit hat“. Dieses prinzipielle Bekenntnis zur Freiheit eines jeden Menschen ist natürlich für jede rechtsstaatliche Ordnung selbstverständlich und unverzichtbar. Interessant und meines Erachtens richtig ist allerdings der Zusatz, daß jeder Mensch auch das „Recht auf Sicherheit“ hat. Denn wer über ein wirkliches Rechtsstaatsverständnis verfügt, der weiß auch, daß Freiheit ohne Sicherheit nicht wirksam werden kann, daß jede Gewährleistung von Freiheit auch ein Grundmaß an Sicherheit, vor allem rechtlicher Sicherheit, voraussetzt; und deshalb ist es richtig, daß die Europäische Grundrechtscharta dies auch ausdrücklich anerkennt.

Art. II - 7 bestimmt, daß „jeder Mensch ein Recht auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung sowie seiner Kommunikation hat“. Auch dies ist eine heute ebenso selbstverständliche wie notwendige freiheitsrechtliche Gewährleistung. Der Schutz der Privatsphäre gehört zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht, das Gleiche gilt für das Familienleben und auch für die räumliche Privatsphäre, also die Wohnung. Zu den naturgegebenen Freiheitsrechten des Menschen gehört schließlich auch der Bereich der „Kommunikation“, also vor allem alles das, was in tradierten Verfassungen mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung umschrieben zu werden pflegt.

Im Zusammenhang mit dieser Gewährleistung des Art. II - 7 steht die Gewährleistung des Art. II - 8, die den „Schutz personenbezogener Daten“ vorsieht. Auch der Datenschutz gehört gerade in der heutigen, hochtechnisierten Welt, der Welt der modernen Informationstechnologien, zum Grundbestand des Schutzes der Privatsphäre bzw. des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.

Art. II - 9 schützt das Recht, „eine Ehe einzugehen, und das Recht, eine Familie zu gründen“, wobei im einzelnen allerdings auf die „einzelstaatlichen Gesetze“ verwiesen wird, in denen die Ausübung dieser Rechte im einzelnen geregelt wird. In der Tat, gerade das Ehe- und Familienrecht ist in Europa durchaus unterschiedlich geregelt — von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Deshalb ist es richtig, daß die Europäische Grundrechtscharta hier zwar die grundlegenden Prinzipien der Ehe- und Familienfreiheit garantiert, die Einzelheiten aber den einzelstaatlichen, also nationalen Regelungen überläßt.

Art. II - 10 garantiert die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Auch dies gehört zu den tradierten Grundwerten einer jeden freiheitlichen Ordnung. Art. II - 10

Abs. 2 befaßt sich in diesem Zusammenhang auch mit dem Recht der Wehrdienstverweigerung, das ja bekanntlich einen besonderen Ausfluß der Gewissensfreiheit darstellt. Auch insoweit wird aber mit Recht auf die einzelstaatlichen Gesetzgebungen, also das jeweils unterschiedlich national geregelte Wehrrecht, verwiesen. Art. II - 11 garantiert schließlich die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit sowie die Freiheit der Medien. Diese Bestimmung steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der bereits erwähnten Regelung des Art. II - 7, soweit diese das Recht der Kommunikationsfreiheit garantiert.

Art. II - 12 befaßt sich mit der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Auch die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit gehört zu den tradierten Grundfreiheiten und wird deshalb mit Recht auch hier gewährleistet. Im Rahmen der Vereinigungsfreiheit wird dabei auch die Koalitionsfreiheit gewährleistet („Recht jedes Menschen, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten“). In den gleichen Kontext wird das Recht der politischen Parteien gestellt. Nach Art. II - 12 Abs. 2 wird auch die Freiheit der politischen Parteien garantiert, wobei zur Rolle der politischen Parteien ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß diese „dazu beitragen, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen“.

Art. II - 13 garantiert die Freiheit von Kunst und Forschung, die „akademische Freiheit“ eingeschlossen. Im Anschluß hieran garantiert Art. II - 14 das „Recht auf Bildung“ sowie „auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“. Diese Bestimmung stellt nicht nur ein Freiheitsrecht, sondern auch ein soziales Grundrecht dar, also ein Recht auf bestimmte staatliche Leistungen. In diesem Sinne verfügt Art. II - 14 Abs. 2 z.B., daß „dieses Recht die Möglichkeit umfaßt, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen“. Gegen eine solche Regelung ist sicherlich im Grundsatz nichts einzuwenden, ist der unentgeltliche Pflichtschulunterricht doch den Mitgliedstaaten den Europäischen Union durchaus geläufig. Andererseits stellt sich schon bei dieser Bestimmung das Grundproblem sozialer Grundrechte überhaupt. Soziale Grundrechte versprechen dem Bürger bekanntlich bestimmte staatliche oder öffentliche Leistungen; und solche Gewährleistungen lassen sich in Wahrheit nicht ohne weiteres in grundrechtlicher Form garantieren. Denn jedes (soziale) Leistungsrecht, das dem Bürger gegenüber dem Staat oder hier gegenüber der Europäischen Union versprochen wird, steht naturgemäß unter dem Vorbehalt seiner tatsächlichen, insbesondere finanziellen Einlösbarkeit. Aus diesem Grunde sind soziale Grundrechte, schon ihrem Wesen gemäß, nicht anders zu strukturieren als in Gestalt nicht subjektiv-rechtlicher Ansprüche, sondern nur in Gestalt objektiv-rechtlicher Aufträge oder Staatszielbestimmungen — adressiert an den jeweils zuständigen Gesetzgeber. Gerade dieser Umstand hat z.B. dazu geführt, daß das deutsche Grundgesetz auf soziale Grundrechte nahezu völlig verzichtet hat und daß auch in fast allen zurückliegenden Verfassungsreformdebatten in Deutschland immer wieder dieser Verzicht erneuert worden ist. Denn wenn man Grundrechte wirklich ernst

nimmt, wenn man dem Bürger nicht etwas auf dem Papier versprechen will, was in Wahrheit gar nicht uneingeschränkt einklagbar sein kann, dann sollte man auch auf die ausdrückliche Kodifikation solcher Versprechungen verzichten. Denn für das Verfassungsrecht gilt ganz allgemein und wohl noch mehr als für jedes andere Gesetz das Gebot der nicht nur tatsächlichen, sondern auch rechtlichen Wahrheit — sprich : Gerade eine Verfassung sollte dem Bürger nie mehr versprechen, als in Wahrheit einlösbar und damit auch einklagbar ist.

Bei dieser Bestimmung kommt ein weiteres Problem hinzu. Wenn die Europäische Verfassung beispielsweise dem Bürger den unentgeltlichen Pflichtschulunterricht verspricht, so müßte dies eigentlich auch im Kompetenzbereich der Europäischen Union liegen. Eben dies ist aber nicht der Fall. Das Schulrecht, also die Organisation von schulischem Unterricht und die Einrichtung von Schulen, ist kompetenzrechtlich nach wie vor und uneingeschränkt Sache der nationalen Rechtsordnungen, also der Mitgliedstaaten. Wenn ein Mitgliedstaat der Europäischen Union also beispielsweise anordnen würde, daß der Pflichtschulunterricht nicht unentgeltlich sein soll, die Schüler bzw. deren Eltern vielmehr Schulgelder zu zahlen hätten, so läge dies durchaus in der Entscheidungsmacht der jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Europäische Union könnte dies nicht verbieten, weil sie keine entsprechenden Zuständigkeit besitzt. Auch deshalb hätte man also auf eine Bestimmung nach der Art des Art. II - 14 Abs. 2 besser verzichtet.

Art. II - 15 garantiert in Abs. 1 die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten. Art. II - 15 Abs. 2 erstreckt mit Recht dieses Recht auf alle Mitgliedstaaten, hat doch jeder Unionsbürger das Recht, sich in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union niederzulassen und auch dort frei seinen Arbeitsplatz zu wählen. Problematisch ist demgegenüber allerdings und wiederum die Regelung des Art. II - 15 Abs. 3, demzufolge „die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, Anspruch auf Arbeitsbedingungen haben, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen“. Der Europäischen Union und damit auch ihrer Verfassung ist das Recht zu einer solchen Regelung in Wahrheit nicht verliehen. Denn über den Status ausländischer Arbeitnehmer entscheiden nach wie vor, d.h. nach der gegebenen Kompetenzverteilung, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union allein. Deren nationale Verantwortung erlaubt es ihnen auch, für ausländische Arbeitnehmer andere Regelungen zu treffen, als sie für die eigenen Staatsangehörigen gelten.

Im Zusammenhang mit der Regelung des Art. II - 15 Abs. 1, also der Berufsfreiheit, steht die Regelung des Art. II - 16, die die „unternehmerische Freiheit“ ausdrücklich schützt. Dies ist eine wiederum richtige und wichtige Regelung, die vor allem eines klarstellt : nämlich daß die Berufsfreiheit natürlich auch die Gewerbe- und Unternehmensfreiheit, also die wirtschaftliche Freiheit selbständiger Unternehmer mit einschließt.

Art. II - 17 schützt das Eigentum und im Zusammenhang damit auch das Erbrecht.

Enteignungen dürfen nur „aus Gründen des öffentlichen Interesses“ und nur „gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums“ vorgenommen werden. Diese Regelung ist wiederum ganz eindeutig dem Vorbild des deutschen Grundgesetzes gefolgt, das in Art. 14 GG eine identische Regelung trifft.

Art. II - 18 garantiert schließlich das Asylrecht, wobei hinsichtlich dessen Inhalt im einzelnen auf das Genfer Abkommen vom 28. 7. 1951 und das Protokoll vom 31. 1. 1967 über die Rechtstellung der Flüchtlinge Bezug genommen wird. Art. II - 19 verfügt schließlich, daß Kollektivausweisungen nicht zulässig sind und daß niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden darf, „in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht“.

Titel III der Europäischen Grundrechtscharta befaßt sich mit den Gleichheitsrechten. Art. II - 20 verfügt zunächst und allgemein, daß „alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind“. Damit wird der allgemeine Gleichheitssatz in richtiger Form aufgenommen. Vorbild war hierbei wiederum der allgemeine Gleichheitssatz des deutschen Grundgesetzes, das in Art. 3 I GG wortgleich formuliert hat. Art. II - 21 konkretisiert diesen allgemeinen Gleichheitssatz in Gestalt eines besonderen Diskriminierungsverbots (Unzulässigkeit von Diskriminierungen „insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“). Eine weitere Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes findet sich in Art. II - 23, der die Gleichheit von Mann und Frau garantiert; und dies nicht nur im Verhältnis zur öffentlichen Gewalt, sondern auch im Bereich des Privatrechts, wenn es um die „Beschäftigung, die Arbeit und das Arbeitsentgelt“ geht. Dies entspricht der in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union inzwischen gegebenen Rechtsentwicklung, und dies ist sicherlich auch richtig. Interessant aus verfassungsrechtlicher Sicht ist nur, daß hier auch ein Fall unmittelbarer Drittwirkung von Grundrechten in die Europäische Grundrechtscharta ausdrücklich aufgenommen worden ist.

Entsprechen diese Gleichheitsrechte im Wesentlichen den überlieferten Gewährleistungen in nationalen Verfassungsordnungen, so finden sich im hiesigen Abschnitt zur „Gleichheit“ allerdings auch noch andere Regelungen, die weniger auf die „Gleichheit vor dem Gesetz“ als auf die soziale Gleichstellung abzielen. So verfügt Art. II - 24 das Recht der Kinder „auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind“. Art. II - 25 „anerkennt und achtet das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben“. Art. II - 26 zielt auf die „Integration von Menschen mit Behinderung“. Dies alles sind wiederum Grundrechtsgewährleistungen mit sozialrechtlichem Gehalt. So sozialpolitisch wün-

schenswert und anerkennenswert solche Versprechungen sind, auch sie unterstehen den bereits vorhin angesprochenen strukturellen Bindungen sozialer Grundrechte. Insoweit handelt es sich mit anderen Worten weniger um echte (klassische) Grundrechte mit subjektiv-öffentlich-rechtlichem Gehalt als um objektiv-rechtliche Aufträge oder Staatszielbestimmungen, d.h. um Regelungen, die erst über die jeweiligen Gesetzgebungen zu aktualisieren sind.

Die gleiche Feststellung gilt für die meisten Gewährleistungen, die sich im Titel IV („Solidarität“) zusammengefaßt finden. Auch hier geht es weitgehend um soziale Grundrechte. So gewährleistet Art. II - 27 ein „Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen“. Art. II - 29 garantiert ein „Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst“. Art. II - 30 garantiert den „Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung“. Art. II - 31 garantiert „gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ für alle Arbeitnehmer. Art. II - 32 verbietet die Kinderarbeit und verfügt den Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz. Art. II - 34 garantiert „soziale Sicherheit und soziale Unterstützung“ namentlich in Fällen wie der Mutterschaft, der Krankheit, bei Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter. Art. II - 35 gewährleistet ein „Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“. Art. II - 36 garantiert schließlich den „Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. Art. II - 37 schützt die Umwelt und Art. II - 38 garantiert den Verbraucherschutz. Art. II - 28 garantiert schließlich das „Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen“, ergänzt also die grundrechtliche Gewährleistung der Koalitionsfreiheit, wie sie bereits in Art. II - 12 Abs. 1 allgemein vorgesehen ist. Art. II - 28 ergänzt diese allgemeine Gewährleistung vor allem durch das Recht, Tarifverträge zu schließen, und bei Interessenkonflikten auch Arbeitskämpfmaßnahmen, namentlich das Streikrecht, zu ergreifen.

Art. II - 33 gewährleistet schließlich den „rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie“—eingeschlossen beispielsweise das Recht auf Kündigungsschutz für schwangere Frauen.

Alles dies sind im wesentlichen soziale Gewährleistungen. Alles dies verfügt in vielfältiger Hinsicht rechtliche Gewährleistungen mit Drittwirkung, also Geltung im privatrechtlichen Raum; und alles dies stellt auch Gewährleistungen dar, die naturgemäß nicht als rein subjektiv-rechtliche, also eigentlich-grundrechtliche Garantien verstanden werden können. Hier handelt es sich vielfältig oder überwiegend um objektiv-rechtliche Staatsaufträge oder Staatszielbestimmungen, die also erst der rechtlichen Aktualisierung über die jeweiligen Gesetzgebungen bedürfen. Von besonderer Selbstverständlichkeit ist diese Feststellung beispielsweise für die Garantien der Art. II - 37 und II - 38 zum Umweltschutz und zum Verbraucherschutz.

Titel V befaßt sich mit den „Bürgerrechten“, unter denen natürlich gemäß Art. II - 39

die Garantie des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Vordergrund steht. Art. II - 40 ergänzt dies für die Kommunalwahlen in Mitgliedstaaten, bei denen, wie bereits früher erwähnt, inzwischen ja alle Unionsbürger das aktive wie passive Wahlrecht in jeweils demjenigen Mitgliedstaat der Europäischen Union besitzen, in dem sie leben (kommunales Ausländerwahlrecht für Unionsbürger). Art. II - 41 verfügt schließlich ein etwas bizarr anmutendes Recht, nämlich das „Recht auf eine gute Verwaltung“. Was soll dies bedeuten ? Art II - 41 versteht hierunter das Recht der Bürger darauf, daß ihre „Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden“—einschließlich Gewähr des rechtlichen Gehörs, des Zugangs zu Akten, der Wahrung der Vertraulichkeit und der Pflicht der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen. Art. II - 41 Abs. 3 garantiert schließlich das Recht der Amtshaftung. Hiernach heißt es, daß die Bürger einen Anspruch auf Schadensersatz haben, wenn Organe der Europäischen Union oder Bedienstete der Europäischen Union ihre Amtspflicht mit entsprechenden Schadensfolgen gegenüber Unionsbürger verletzen. Hinsichtlich der Einzelheiten eines solchen Schadensanspruchs wird allerdings—mit Recht—auf die einzelstaatlichen Gesetzgebungen verwiesen, so also beispielsweise für Deutschland auf die Regelung in Art. 34 Grundgesetz in Verbindung mit § 839 BGB. In der Tat, das Recht der Amtshaftung ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt, weshalb eine einheitliche europäische Regelung kaum Aussicht gehabt hätte, auch in der Realität durchgesetzt werden zu können.

Art. II - 42 gewährleistet schließlich ein „Recht auf Zugang zu Dokumenten“, Art. II - 43 instituiert einen „Europäischen Bürgerbeauftragten“ und Art. II - 44 schützt das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament. Art. II - 46 garantiert den diplomatischen und konsularischen Schutz für alle Unionsbürger und Art. II - 45 schützt schließlich die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit aller Unionsbürger innerhalb der Europäischen Union, d.h. ein allgemeines Freiheitsrecht, das eigentlich nicht zu den sog. „Bürgerrechten“ gehört. Diese Bestimmung hätte eher zu den allgemeinen Freiheitsrechten, das heißt in den Abschnitt II gehört.

Im letzten Abschnitt, Titel VI, geht es schließlich um die „Justitiellen Rechte“. In diesem Abschnitt werden die tradierten Rechte einer unabhängigen Justiz und eines effektiven Rechtsschutzes für den Bürger wie folgt zusammengefaßt :

Art. II - 47 garantiert das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“. Art. II - 48 verfügt die allgemeine strafrechtliche Unschuldsumutung und das Recht eines jeden Angeklagten auf „Achtung der Verteidigungsrechte“. Art. II - 49 verfügt, daß „niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden darf, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war“. Art. II - 49 verfügt weiterhin das Verbot der Doppelbestrafung und schreibt vor, daß kein Strafmaß gegenüber der Straftat

unverhältnismäßig sein darf. Art. II - 50 verfügt schließlich, daß niemand wegen einer Straftat, „derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt und freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden darf“.

Alles dies sind justitielle Garantien, die für eine rechtsstaatliche Justiz selbstverständlich sind und die in ihrer hiesigen Ausgestaltung innerhalb der Europäischen Grundrechtscharta sich voll in das Maß und die Entwicklung einfügen, die für alle Rechtsstaaten und ihre Organisation der rechtsprechenden Gewalt seit langem selbstverständlich sind.

Soweit der Überblick über die Regelungen in der Europäischen Grundrechtscharta im einzelnen. Versuchen wir auf der Grundlage dessen, eine allgemeinere Würdigung dieser Europäischen Grundrechtscharta zum Abschluß dieser Vorlesung vorzunehmen. Wie schon eingangs gesagt, die Europäische Grundrechtscharta stellt einen enormen verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Fortschritt in der Entwicklung der europäischen Integration dar. Sie stellt mit Sicherheit einen zentralen, vielleicht sogar besonders wichtigen Bestandteil der Europäischen Verfassung dar. Diese Europäische Grundrechtscharta ist sicherlich nicht nur von kompilatorischem oder nur dokumentarischem Charakter. Ihr verfassungspolitischer wie verfassungsrechtlicher Impetus ist von ungleich größerer und mit Sicherheit auch richtunggebender Qualität. Mit dieser Europäischen Grundrechtscharta erfährt der Prozeß der europäischen Verfassungsgebung eine ganz grundlegende Ausrichtung auf den Bürger, d.h. auf den einzelnen Menschen, der in der Europäischen Union lebt, und dessen Freiheit, dessen Menschenwürde, dessen Menschenrechte selbstverständlich den Mittelpunkt aller rechtlichen und politischen Organisationen wie Handlungsweisen sein müssen. Dies war auch der Wille der Mitglieder des Europäischen Verfassungskonvents. Gerade deshalb haben sie die Europäische Grundrechtscharta ganz bewußt in die Europäische Verfassung aufgenommen. Während der Beratungen des Europäischen Verfassungskonvents wurde auch die Frage diskutiert, ob man die Grundrechtscharta nicht überhaupt an die Spitze der gesamten Europäischen Verfassung stellen sollte, um deren ganz besonderen und wahrhaft fundamentalen Charakter auch textmäßig noch deutlicher werden zu lassen. Vor allem von deutscher Seite wurde dieser Gedanke sehr intensiv verfolgt, ist doch auch das deutsche Grundgesetz in eben diesem Sinne verfahren, hat man im deutschen Grundgesetz also die Grundrechte ganz bewußt an die Spitze der Verfassung gestellt (ganz eindeutig und ganz bewußt etwa im Gegensatz zur Weimarer Verfassung von 1919). Aber dies war im Europäischen Verfassungskonvent nicht durchsetzbar; und dies auch aus durchaus verständlichen Gründen. Denn für die meisten Verfassungen gilt gerade im internationalen Rechtsvergleich auch die Feststellung, daß das Staatsorganisationsrecht, also die verfassungsrechtliche Konstituierung des Staates selbst und seiner Organe, als Hauptthema der jeweiligen (nationalen) Verfassung begriffen wird und daß man deshalb die

Regelungen hierzu auch an die Spitze der Verfassung stellt, die Rechte der jeweiligen Bürger, eben die Grundrechte also eher an textmäßig zweiter Stelle behandelt. So ist man dann auch bei der Europäischen Verfassung verfahren, hat aber, wie ich denke, einen sehr vernünftigen Kompromiß auch in dieser Frage gefunden, indem man in Teil I der Europäischen Verfassung die grundlegenden Organisationsbestimmungen getroffen hat, in Teil II bereits die Europäische Grundrechtscharta aufgenommen hat, und die weiteren organisatorischen und kompetenzrechtlichen Einzelheiten der Europäischen Verfassung erst in den folgenden Teilen der Verfassung niedergelegt hat.

Versuchen wir zum Abschluß dieser Vorlesungsreihe ein Gesamtresümee zu ziehen : Die Europäische Verfassung stellt eine grundlegende Neuheit im Prozeß der europäischen Integration dar. Sie vollendet den Prozeß der europäischen Integration zwar noch nicht in dem Sinne, daß die Europäische Union zu einem eigenständigen Staat, also einem Bundesstaat, zusammenwächst. Die Europäische Union verbleibt — in den Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts — im Status eines bloßen „Staatenverbundes“, d.h. einer Organisation, die noch nicht die Voraussetzungen eines Bundesstaats erfüllt, die aber doch schon weitgehend über die lockere Form eines bloßen Staatenbundes hinausgeschritten ist. Zu alledem hat auch die Europäische Grundrechtscharta maßgebend beigetragen. Denn sie stattet die Unionsbürgern, also die Staatsbürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jetzt auch auf europäischer Ebene mit einem stattlichen Maß eigener Grundrechte und eigener Statusrechte aus. Noch ist die Europäische Verfassung nicht in Kraft getreten. Noch ist nicht sicher, ob wirklich jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union den Europäischen Verfassungsvertrag tatsächlich ratifizieren wird. Aber selbst wenn dies in dem einen oder anderen Mitgliedstaat mißlingen sollte, der Prozeß einer europäischen Verfassungsgebung ist nicht mehr zu revidieren. Die Europäische Verfassung wird kommen. Dessen bin ich sicher, selbst wenn vielleicht in dem einen oder anderen Mitgliedstaat noch die eine oder andere schwierige politische Hürde zu nehmen sein wird. Gerade das hohe Maß an Konsens im Europäischen Verfassungskonvent, der sich ja aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzte, bürgt dafür, daß diese Europäische Verfassung — zumindest in allen grundsätzlichen Fragen — mit Sicherheit die Zukunft Europas bestimmen wird.