

Sven Schulze
Annastr. 7a
37075 Göttingen

Göttingen, 15. November 2004

Matr.-Nr. 20303306
6. Semester

Europarechtliches Seminar
„Die Verfassung der Europäischen Union“
bei PD Dr. Thomas Schmitz
WS 2004/05

**Die Charta der Grundrechte als Teil der
Verfassung der Europäischen Union**

Gliederung

| | |
|---|-----------|
| I. Einleitung..... | 1 |
| II. Der Entwicklungsverlauf der Charta..... | 1 |
| III. Die Notwendigkeit einer Europäischen Grundrechtscharta | 2 |
| 1. Der europäische Grundrechtsschutz nach dem geltenden Recht | 2 |
| 2. Funktionen der Grundrechtscharta | 3 |
| a) Rechtsklarheit und Rechtssicherheit | 3 |
| b) Die EU als Wertegemeinschaft..... | 4 |
| 3. Rechtliche Bindungswirkung der Charta als Voraussetzung | 4 |
| IV. Das Verhältnis von Art. I-9 Abs. 1 VVE zu Art. I-9 Abs. 3 VVE..... | 5 |
| V. Wer wird durch die Charta berechtigt und verpflichtet? | 7 |
| 1. Grundrechtsberechtigte | 7 |
| 2. Grundrechtsverpflichtete | 8 |
| a) Die Grundrechtsverpflichtung der Mitgliedstaaten..... | 8 |
| b) Unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten..... | 10 |
| c) Die „Kompetenzschutzklauseln“ | 10 |
| VI. Die einzelnen Grundrechte der Charta | 11 |
| 1. Ein Überblick über die Chartarechte | 11 |
| a) Titel I..... | 11 |
| b) Titel II | 11 |
| c) Titel III | 12 |
| d) Titel IV..... | 12 |
| e) Titel V | 13 |
| f) Titel VI | 13 |
| 2. Die sozialen Grundrechte | 13 |
| a) Der Streit um die sozialen Grundrechte | 13 |
| b) Die Verankerung der sozialen Grundrechte in der Charta..... | 15 |
| 3. Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit | 17 |
| VII. Die Schrankensystematik der Charta | 18 |
| 1. Ein Überblick | 18 |
| 2. Bewertung | 19 |
| VIII. Das Verhältnis der Grundrechtsebenen zueinander | 20 |
| 1. Spannungen in einem zweipoligen Grundrechtsverhältnis | 21 |
| 2. Spannungen in einem dreipoligen Grundrechtsverhältnis | 21 |
| IX. Schlussbetrachtung..... | 22 |

Literaturverzeichnis

Wissenschaftliche Quellen

| | |
|--|---|
| <i>Alber, Siegbert/ Widmaier, Ulrich</i> | Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, EuGRZ 2000, 497 ff. |
| <i>Baer, Susanne</i> | Grundrechtecharta ante portas, ZRP 2000, 361 ff. |
| <i>Bernsdorff, Norbert</i> | Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Notwendigkeit, Prozess und Auswirkungen, NdsVBl. 2001, 177 ff. |
| <i>Calliess, Christian</i> | Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261 ff. |
| <i>Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias</i> | Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EUV/EGV - , 2. vollständig überarbeitete und aktualisierte Aufl., Neuwied/Kriftel 2002 (zit.: Bearbeiter, in: Calliess/Ruffert, Art. Rn.) |
| <i>Däubler-Gmelin, Herta</i> | Eine Europäische Charta der Grundrechte, EuZW 2000, 1 ff. Eine Grundrechte-Charta für ein Europa der Bürgerinnen und Bürger, FCE 8/00, http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fce_800/daeubler-gmelin.htm |
| <i>Grabenwarter, Christoph</i> | Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft, EuGRZ 2004, 563 ff. Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl. 2001, 1 ff. |
| <i>Häfner, Gerald/ Strawe, Christoph/ Zuegg, Robert</i> | In der Auseinandersetzung um eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ZRP 2000, 365 ff. |

| | |
|---|--|
| <i>Kenntner, Markus</i> | Die Schrankenbestimmungen der EU-Grundrechtecharta – Grundrechte ohne Schutzwirkung, ZRP 2000, 423 ff. |
| <i>Kingreen, Thorsten</i> | Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht, EuGRZ 2004, 570 ff. |
| <i>Mahlmann, Matthias</i> | Die Grundrechtscharta der Europäischen Union, ZeuS 2000, 419 ff. |
| <i>McCrudden, Christopher</i> | The Future of the EU Charter of Fundamental Rights, Jean Monnet Working Paper No.10/01, http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013001.rtf |
| <i>Meyer, Jürgen</i> | Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 1. Aufl., Baden-Baden 2003 (zit.: Bearbeiter, in: Meyer, Art. Rn.) |
| <i>Meyer, Jürgen/ Engels, Markus</i> | Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Europäische Grundrechtecharta ?, ZRP 2000, 368 ff. |
| <i>Notz, Kristina</i> | Die Grundrechtscharta als Wertebasis der künftigen EU-Verfassung, Juli 2003, http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003_08_eukonvent_notz.htm |
| <i>Pache, Eckhard</i> | Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, EuR 2001, 475 ff. |
| <i>Pernice</i> | Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz - Grundlagen, Bestand und Perspektiven, NJW 1990, 2409 ff. Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847 ff. |
| <i>Rütgen, Klaus</i> | Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, ZRP 2000, 371 ff. |
| <i>Schmitz, Thomas</i> | Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, JZ 2001, 833 ff. |

| | |
|----------------------------|---|
| | Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union, EuR 05/2004 [im Erscheinen]. |
| <i>Streinz, Rudolf</i> | Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft, Kommentar, München 2003 (zit.: Bearbeiter, in: Streinz, Art. Rn.) Europarecht, 6. völlig neu bearbeitete Aufl., Heidelberg 2003 (zit.: Streinz, Europarecht, Rn.) |
| <i>Tettinger, Peter</i> | Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, 1010 ff. |
| <i>Von Bogdandy, Armin</i> | Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, JZ 2001, 157 ff. |
| <i>Weber, Albrecht</i> | Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, NJW 2000, 537 ff. |
| <i>Zuleeg, Manfred</i> | Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, EuGRZ 2000, 511 ff. |

Sonstige Quellen

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>Europäischer Konvent</i> | Schlussbericht der Gruppe II über die Charta vom 22.10.2002, CONV 354/02, http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte vom 18.07.2003, CONV 828/1/03 REV 1, http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00828-re01de03.pdf . |
| <i>Europäischer Rat</i> | Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates in Köln vom 3.-4. Juni 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm |

Abkürzungen

| | |
|--------|--|
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| D | Deutschland |
| EG | Europäische Gemeinschaften |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EMRK | Europäische Kommission für Menschenrechte |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| F | Frankreich |
| FCE | Forum Constitutionis Europae |
| GG | Grundgesetz |
| GRC | Grundrechtscharta |
| Rs. | Rechtssache |
| Slg. | Rechtsprechungssammlung des EuGH |
| UN | United Nations |
| VVE | Vertrag über eine Verfassung für Europa |

Die Charta der Grundrechte als Teil der Verfassung der Europäischen Union

I. Einleitung

Mit der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa am 29. Oktober 2004 fand eines der wohl bemerkenswertesten und eindrucksvollsten Kapitel der Entstehungsgeschichte der „Europäischen Verfassung“ seinen krönenden Abschluss: die endgültige Aufnahme eines europäischen Grundrechtskatalogs unter der Bezeichnung „Charta der Grundrechte der Union“ in den Verfassungsvertrag als eigener Teil II. Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union weckt gerade wegen ihrer maßgeblichen zukünftigen Bedeutung für den europäischen Grundrechtsschutz das Interesse an einer genaueren juristischen Betrachtung. Mit der Konzeption und Systematik der Grundrechtscharta, aber auch mit ihrer Notwendigkeit für den europäischen Grundrechtsschutz wird sich diese Arbeit beschäftigen und an entsprechender Stelle auch auf die Defizite und positiven Neuerungen der Charta eingehen.

II. Die Entwicklungsgeschichte der Charta

Die Grundrechtscharta geht auf den Beschluss des Europäischen Rates vom Kölner Gipfel (3.-4. Juni 1999) zurück, einen Entwurf für eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union zu erarbeiten, „um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu machen“.¹ Auf der Tagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 setzte der Europäische Rat hierzu ein Gremium ein, das sich selbst als „Konvent“ bezeichnete.²

Dieser Grundrechte-Konvent hob sich in seiner Zusammensetzung und Arbeitsweise positiv von den konventionellen Regierungskonferenzen ab. Durch seine Zusammensetzung – 46 von 62 Mitgliedern des unter dem Vorsitz von Roman Herzog tagenden Konventes waren Parlamentarier³ - war es möglich, die Debatte von der Regierungsebene in die primär zuständigen Parlamente zu verlagern.⁴ Die Bemühungen des Konvents um eine Stärkung von Öffentlichkeit und Transparenz des Entscheidungsprozesses äußerten sich in der Anhörung von Vertretern des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Beitrittsländer sowie des Bürgerbeauf-

¹ Europäischer Rat von Köln, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm, unter IV.44.

² Wiedergegeben in EuGRZ 1999, 615.

³ 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 30 aus den nationalen Parlamenten, hinzu kamen 15 Beauftragte der nationalen Regierungen und ein Mitglied der EU-Kommission.

⁴ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 26 b.

tragten und ziviler Akteure,⁵ aber auch in den öffentlich stattfindenden Beratungen und der Bereitstellung vorbereitender Arbeiten über das Internet. Am 02.10.2000 legte der Grundrechte-Konvent seinen endgültigen Entwurf vor, der anlässlich des Gipfels von Nizza am 7. Dezember 2000 nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unverändert als Charta der Grundrechte der Europäischen Union feierlich proklamiert wurde.⁶ Ergänzend arbeitete das Präsidium des Grundrechte-Konvents Erläuterungen zur Charta aus,⁷ die später in aktualisierter Form in eine Erklärung zum Verfassungsvertrag aufgenommen wurden. Diese sind aber nicht amtlich und daher bei der Auslegung der Charta nicht bindend.⁸ Gleichwohl sind sie bei der Auslegung "gebührend zu berücksichtigen". Das ergibt sich aus der 5. Präambelerwägung zu Teil II und aus Art. II-112 Abs. 7 des Verfassungsvertrages.

Im Verfassungskonvent wurde die Charta noch einmal in der eigens dazu eingesetzten Arbeitsgruppe II behandelt. Es kam dabei auch zu einigen Änderungen; das zentrale Anliegen war aber eine Klärung der Frage des Verhältnisses der Charta zum Vertragsbestand der Union. Dazu wurden im Vorfeld des Verfassungskonvents, aber auch in der Arbeitsgruppe II mehrere Optionen genannt: Beibehaltung des Status quo, indem der Verwaltung und den Gerichten das Feld für die weitere Entwicklung überlassen wird, die Verankerung der Grundrechtscharta in Art. 6 Abs. 2 EUV sowie die Inkorporation der Charta in einen Verfassungsvertrag.⁹ In ihrem am 22.10.2002 vorgelegten Schlussbericht sprach sich die Arbeitsgruppe II – dem Wunsch zahlreicher Stimmen in der Literatur¹⁰ entsprechend – schließlich für eine Integration der Charta in einer Form aus, die ihr rechtsverbindlichen Charakter und Verfassungsrang verleiht.¹¹ Präsidium und Plenum des Konvents entschieden sich daraufhin für eine Inkorporation der Charta in den Verfassungsvertrag als eigener Teil II.

III. Die Notwendigkeit einer Europäischen Grundrechtscharta

1. Der europäische Grundrechtsschutz nach dem geltenden Recht

Ein Grundrechtskatalog findet sich bis heute weder im EU-Vertrag noch im EG-Vertrag. Auch die Grundfreiheiten können diese Schutzfunktion nicht übernehmen, da sie nur wenige der klassischen Grundrechtsbereiche abdecken und grundsätzlich nur in Fällen mit grenzüber-

⁵ Baer, ZRP 2000, 361 (363).

⁶ Siehe dazu auf der Seite des Europäischen Parlaments, http://www.europarl.eu.int/summits/nice1_de.htm#I.

⁷ Siehe EuGRZ 2000, 559 ff.

⁸ Schmitz, JZ 2001, 833 (834).

⁹ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (563).

¹⁰ Vgl. Alber/Widmaier, EuGRZ 2000, 497 (498); Mahlmann, ZeuS 2000, 419 (425 f.).

¹¹ Schlussbericht der Gruppe II, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf>, S. 3.

schreitenden Vorgängen Anwendung finden.¹² Beginnend mit der Entscheidung Stauder¹³ hat der EuGH aber seit 1969 eine Vielzahl eigenständiger Gemeinschaftsgrundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt¹⁴ und als seine beiden Rechtskenntnisquellen die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) offen gelegt.¹⁵ Die prätorische Entwicklung der Grundrechte – unter anderem als Reaktion auf die „Solange I-Rechtsprechung“ des deutschen BVerfG¹⁶ - beruht auf zwei grundlegenden Entscheidungen, die ebenfalls auf den EuGH zurückgehen: die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts und die damit einhergehende unmittelbare grundrechtliche Betroffenheit des Einzelnen von Rechtsakten der Gemeinschaft sowie der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, das eine Anwendbarkeit der nationalen Grundrechte im Interesse seiner einheitlichen Geltung nicht zulässt.¹⁷ Diese Rechtsprechung wurde vom Amsterdamer Vertrag aufgenommen und durch Art. 6 Abs. 2 EUV legislatorisch positiviert.¹⁸ Danach achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

2. Funktionen der Grundrechtscharta

Nun stellt sich die Frage, welche Funktion die Europäische Grundrechtscharta eigentlich erfüllen soll, wenn ein effektiver Grundrechtsschutz schon durch die Erstellung einer richterrechtlichen Grundrechtsordnung in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 EUV gewährleistet werden kann. Worin liegt also ihr Mehrwert?

a) Rechtsklarheit und Rechtssicherheit

Entsprechend dem Auftrag des Europäischen Rates von Köln soll die Charta die auf Unions-ebene geltenden Rechte, wie sie von der Gemeinschaftsgewalt zu beachten sind, zusammenfassen und sichtbar machen.¹⁹ Diese Wertung lässt sich auch aus der 4. Präambelwägung zu Teil II des Verfassungsvertrages entnehmen. Dem prätorischen Grundrechtsschutz mangelt es nämlich oft an Transparenz. Die Sammlung der Entscheidungen des EuGH wird immer umfangreicher, und es sind Experten erforderlich, um alle einschlägigen Urteile und

¹² Kenntner, ZRP 2000, 423 (423).

¹³ EuGH Rs. 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419.

¹⁴ Vgl. dazu den Überblick von Streinz, Europarecht, Rn. 372; Pernice, NJW 1990, 2409 (2411 f.).

¹⁵ Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (570); Ritgen, ZRP 2000, 371 (371).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 37, 271 ff.

¹⁷ Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (570); ders., in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV, Rn. 27.

¹⁸ Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (177).

¹⁹ Europäischer Rat von Köln, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm, unter IV.44.

Beschlüsse herauszufinden.²⁰ Die Grundrechtscharta bietet daher die Möglichkeit, für eine stärkere Orientierung der europäischen Bürger bezüglich der ihnen zustehenden Grundrechte zu sorgen und somit einen Beitrag für mehr Rechtsklarheit zu leisten.²¹

Weiterhin stellt der Rückgriff des EuGH auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf die EMRK insofern ein rechtsstaatliches Problem dar, als diesem dadurch ein weiter Ermessensspielraum nicht nur für die Bestimmung der Schutzbereiche der einzelnen Grundrechte, sondern auch bei deren Schranken zukommt. Müsste der EuGH die jeweils zu prüfenden Grundrechte aber gerade nicht mehr „finden“ und ausformen, wenn diese in der Grundrechtscharta festgeschrieben sind, so läge darin auch eine Förderung der Rechtssicherheit.²²

b) Die EU als Wertegemeinschaft

Vor allem vermittelt die Grundrechtscharta auch einen politischen Mehrwert.²³ Sie bringt nämlich zum Ausdruck, dass sich die Europäische Union nicht nur auf wirtschaftliche Integration und politische Zusammenarbeit beschränkt, sondern eine Rechtsgemeinschaft mit gemeinsamen Grundüberzeugungen ist, die sich durch die Verwirklichung von Werten und der Garantie von Freiheiten auszeichnet.²⁴ Damit trifft die Charta aber nicht nur grundlegende Aussagen zur Identität und zum Selbstverständnis der Europäer,²⁵ sondern übt auch eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung nach außen aus. Sie verdeutlicht den potenziellen Beitrittsländern, dass die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze Mindestvoraussetzung für eine Aufnahme in die Europäische Union ist, und betont weltweit gegenüber Drittstaaten die überragende Bedeutung der Grundrechte in der Union.²⁶

3. Rechtliche Bindungswirkung der Charta als Voraussetzung

Die Grundrechtscharta kann diese Funktionen aber nur dann überzeugend erfüllen, wenn sie eine rechtliche Bindungswirkung entfaltet.²⁷ Momentan stellt sie nur eine rechtlich unverbindliche politische Erklärung dar und bleibt deshalb in ihrer gerichtlichen Anrufbarkeit weit hinter den gegenwärtig geltenden Gemeinschaftsgrundrechten zurück.²⁸ Es fehlte bisher der gemeinsame politische Wille, um die notwendigen Voraussetzungen für die Entstehung eines

²⁰ Zuleeg, EuGRZ 2000, 511 (514).

²¹ Pechstein, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 13.

²² Calliess, EuZW 2001, 261 (262).

²³ Däubler-Gmelin, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fce800/daeubler-gmelin.htm>.

²⁴ Pache, EuR 2001, 475 (478).

²⁵ Tettinger, NJW 2001, 1010 (1010).

²⁶ Notz, http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003_08_eukonvent_notz.htm.

²⁷ Vgl. Pechstein, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 13; Calliess, EuZW 2001, 261 (262).

²⁸ Pache, EuR 2001, 475 (486).

verbindlichen Grundrechtskatalogs zu schaffen. Zwar befürworteten das Europäische Parlament, die Kommission und ein Großteil der Mitgliedstaaten die Idee einer verbindlichen Charta. Dem stand aber der Widerstand Großbritanniens und der skandinavischen Länder gegenüber.²⁹

Trotz ihrer Unverbindlichkeit ist die Grundrechtscharta durchaus in der Lage, schon jetzt rechtliche Außenwirkungen zu entfalten. Sie ist zwar nicht als Rechtserkenntnisquelle anzusehen, weil sie als solche nicht in der – insoweit anschließenden – Zusammenstellung in Art. 6 Abs. 2 EUV erwähnt wird.³⁰ Sie kann aber vom EuGH herangezogen werden, um ein auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 EUV gewonnenes Ergebnis anhand des konkreteren Inhalts, den das betreffende Grundrecht gefunden hat, zu stützen.³¹ Dafür spricht, dass der Kern der Charta vermittelt über EMRK, EU-Vertrag, EG-Vertrag und der EuGH-Rechtsprechung schon jetzt rechtlich bindender Bestandteil des europäischen Grundrechtsschutzes ist.³² Dahingehend wurde die Charta auch in den Schlussanträgen verschiedener Generalanwälte in grundrechtlichen Zusammenhängen bereits erwähnt.³³ Nicht zuletzt eignet sich die Grundrechtscharta gegenwärtig als Hilfsmittel bei der Auslegung späterer Sekundärrechtsakte, da man davon ausgehen muss, dass die Gemeinschaftsorgane ihre politische Selbstbindung respektieren wollten.³⁴

Eine Charta ohne rechtliche Bindungswirkung ist den Anforderungen, die an sie gestellt werden müssen, aber nicht gewachsen. Die Machtfülle der europäischen Institutionen etwa nur in den Bereichen des Wirtschafts- und Währungsrechts, aber auch im Bereich von Europol erfordert einen gemeinsamen verbindlichen und durchsetzbaren Grundrechtskatalog;³⁵ der Einzelne muss sich leichter auf seine Rechte berufen und sie einklagen können.³⁶ Eine politische Selbstverpflichtung der Gemeinschaftsorgane oder die Aufstellung einer Orientierungshilfe für den EuGH kann dem nicht das Wasser reichen.

IV. Das Verhältnis von Art. I-9 Abs. 1³⁷ zu Art. I-9 Abs. 3

Die uneingeschränkte Verbindlichkeit der Charta ist nun in Art. I-9 Abs. 1 vorgesehen.

Danach erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der

²⁹ Ausführlich dazu Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (178 f.).

³⁰ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 37.

³¹ Vgl. Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (11); Zuleeg, EuGRZ 2000, 511 (514).

³² Calliess, EuZW 2001, 261 (267).

³³ Siehe etwa GA Tizzano, Schlussantr., Rs. C-173/99, BECTU, Nr. 26 ff.

³⁴ Schmitz, JZ 2001, 833 (836); Pache, EuR 2001, 475 (486).

³⁵ Pache, EuR 2001, 475 (487).

³⁶ Däubler-Gmelin, EuZW 2000, 1 (1).

³⁷ Alle nicht anderweitig benannten Artikel sind solche des Vertrags über eine Verfassung für Europa.

Grundrechte, die den Teil II bildet, enthalten sind.

Näherer Untersuchung bedarf in diesem Zusammenhang die Regelung des Art. I-9 Abs. 3, wonach die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind. Mit dieser Bestimmung wurde der Verweis auf externe Quellen, wie er sich derzeit in Art. 6 Abs. 2 EUV wieder findet, in den Verfassungsvertrag übernommen. Auch unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe II des Grundrechte-Konvents war die Beibehaltung eines solchen Verweises nicht unumstritten. Während ein Teil von ihnen kritisierte, eine solche Regelung schaffe rechtliche Verwirrung, da die Charta bereits Rechte enthalte, die sich aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ableiteten, vertraten andere Mitglieder die Ansicht, dass ein derartiger Verweis im Verfassungsvertrag dazu dienen könnte, den durch die Charta gegebenen Schutz zu ergänzen und zu verdeutlichen, dass künftige Entwicklungen der EMRK und der Menschenrechtsgesetzgebung der Mitgliedstaaten in das Unionsrecht einfließen könnten.³⁸

Die fortbestehende Ermächtigung des EuGH zur Grundrechtsfindung und -ausformung in Art. I-9 Abs. 3 stellt sich im Verhältnis zu Art. I-9 Abs. 1 insofern als problematisch dar, als sie die rechtliche Bedeutung der Charta reduzieren kann. Die Grundrechtscharta – soll sie ihre Funktion der Förderung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit erfüllen – ist als abschließender Grundrechtskatalog zu verstehen, der verdeutlicht, welche Grundrechte auf europäischer Ebene Schutz genießen sollen und mit welchen Beschränkungen dieser Schutz erfolgen soll.³⁹ Sofern dem EuGH aber weiterhin die Möglichkeit einer Herleitung von Gemeinschaftsgrundrechten eingeräumt wird, ist die Gefahr groß, dass sich dieser im Zweifel nicht mit den gegebenenfalls schwierigen Schutzbereichsabgrenzungen der in der Charta vorgesehenen Grundrechte „herumärgern“, sondern eher ein neues Grundrecht herleiten und sich somit über die verfassungspolitischen Entscheidungen der Charta hinwegsetzen wird.⁴⁰ Noch bestärkt wird diese Befürchtung durch den Umstand, dass der EuGH – im Gegensatz zu den meisten Verfassungsgerichten – schon jahrelang eine Vielzahl von Grundrechten anerkannt hat.⁴¹

Zur Lösung dieser Divergenz zwischen Art. I-9 Abs. 1 und Art. I-9 Abs. 3 könnte man Art. I-9 Abs. 3 lediglich den Stellenwert eines „deklaratorisches Bekenntnisses zu den Wurzeln der Unionsgrundrechte“ zuschreiben und nur Art. I-9 Abs. 1 in Verbindung mit den Bestimmungen der Grundrechtscharta als Rechtsquelle für die Rechtsprechung heranziehen.⁴²

³⁸ Schlussbericht der Gruppe II, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf>, S. 9.

³⁹ Vgl. Schmitz, Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, II.2.b.

⁴⁰ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (568).

⁴¹ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (568).

⁴² Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (571).

Diese Lösung ist aber nicht mit dem Wortlaut des Art I-9 Abs. 3 in Einklang zu bringen, wonach die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, „als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind“ und als solche auch Anwendung finden müssen. Außerdem war Art. I-9 Abs. 3 vonseiten der Arbeitsgruppe II eine lediglich deklaratorische Bedeutung nicht zugeordnet worden. Deshalb bietet es sich eher an, Art. I-9 Abs. 3 systematisch und teleologisch so restriktiv auslegen, dass er lediglich solche Grundrechte subsidiär als Ergänzung zur Charta zulässt, die in keinem Spannungsverhältnis zu den in der Charta getroffenen verfassungspolitischen Entscheidungen stehen.⁴³

V. Wer wird durch die Charta berechtigt und verpflichtet?

1. Grundrechtsberechtigte

Auf die im Teil II des Verfassungsvertrags verankerten Grundrechte der Charta können sich prinzipiell alle Menschen und nicht nur die Angehörigen der Mitgliedstaaten, also die Unionsbürger, berufen. Die klassischen Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensgrundrechte sowie die sozialen Grundrechte stehen damit auch Drittstaatsangehörigen zu. Die Notwendigkeit einer Ausgestaltung dieser Grundrechte als „Jedermann-Rechte“ ergab sich aus den internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Nach dem Beschluss des Europäischen Rates von Köln sollte der Grundrechte-Konvent die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung einer Grundrechtscharta berücksichtigen. Diese werden aber wiederum nicht nur durch die nationalen Grundrechtskataloge, sondern auch durch die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten beeinflusst.⁴⁴ Nur ganz bestimmte Chartarechte bleiben ausnahmsweise Unionsbürgern vorbehalten. Dazu zählen die politischen Mitwirkungsrechte (Art. II-99, II-100) sowie die in den Art. II-102 bis II-106 enthaltenen anderen „Bürgerrechte“ im Titel V.

Mit Blick auf die Grundrechtsberechtigung zogen während des Entstehungsprozesses der Charta insbesondere Art. 2 Abs. 1 GRC (jetzt Art. II-62 Abs. 1) und Art. 3 Abs. 1 GRC (jetzt Art. II-63 Abs. 1) der deutschen Ursprungsfassung Kritik auf sich, welche die „Person“ als Trägerin der Grundrechte nannten, während in Art. 1 GRC von der Würde des „Menschen“ die Rede war. Befürchtet wurde, dass damit auf die philosophische Unterscheidung zwischen „Mensch“ und „Person“ Bezug genommen und im Extremfall die Schutzwürdigkeit eines hochentwickelten Primaten, der das Stadium einer „Person“ erreicht hat, höher bewertet

⁴³ Schmitz, Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, II.2.b.

⁴⁴ Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (181).

werde als die eines geistig behinderten Menschen.⁴⁵ Die Verwendung des Begriffs der „Person“ im deutschen Chartatext war aber schlicht eine Folge der Übersetzung aus dem französischen Chartatext. Dort verwendete man den Begriff „personne“, weil das französische Wort für „Mensch“, also „homme“, nicht ausschließlich geschlechtsneutral ist. Ganz deutlich wurde dies auch anhand eines Vergleichs mit der englischen Fassung, in der beim Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit von „everyone“ die Rede ist.⁴⁶ Der Konvent ersetzte schließlich „Person“ durch „Mensch“ und löste damit das Problem.

2. Grundrechtsverpflichtete

Wer zur Beachtung der in der Charta vorgesehenen Grundrechte verpflichtet ist, wird durch Art. II-111 Abs. 1 (ehemals Art. II-51 Abs. 1) vorgeschrieben. Diese Bestimmung legt den Anwendungsbereich der Charta fest. Danach gilt die Charta für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Danach ist jedenfalls klar, dass die Grundrechtscharta die Union und ihre Untergliederungen bindet.⁴⁷

a) Die Grundrechtsverpflichtung der Mitgliedstaaten

Näher einzugehen ist auf die in Art. II-111 Abs. 1 enthaltene Regelung, wonach sich die Geltung der Grundrechte auf das Handeln der Mitgliedstaaten ausschließlich bei der „Durchführung“ des Rechts der Union erstreckt. Eine Durchführung in diesem Sinne kann sich zum einen auf normative Akte des nationalen Rechts beziehen (z.B. die Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht), kann aber auch auf administrativer Ebene erfolgen (z.B. die Anwendung von EG-Verordnungen).⁴⁸

Schon im Vorfeld des Verfassungskonvents war umstritten, ob der Durchführungsbegriff auch mit der bisherigen Rechtsprechung des EuGH identifiziert werden kann, wonach auch mitgliedstaatliche Maßnahmen, wenn diese die Grundfreiheiten einschränken, an den Grundrechten gemessen werden.⁴⁹ Bei genauerer Betrachtung wird nämlich deutlich, dass die Formulierung in Art. II-111 Abs. 1 hinter der Rechtsprechung zurückbleibt, die – über die Durchführung hinausgehend – dazu tendiert, eine Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten ganz generell im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts, insbesondere im Falle seiner

⁴⁵ Vgl. Borowsky, in: Meyer, Art. 2 Rn. 28.

⁴⁶ Däubler-Gmelin, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fce800/daeubler-gmelin.htm>.

⁴⁷ Kritisch dazu Pechstein, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 16, der darauf hinweist, dass die Formulierung „Organe der Union“ insofern missverständlich ist, als die „Union“ keine eigenen Organe haben kann.

⁴⁸ Vgl. Borowsky, in: Meyer, Art. 51 Rn. 26 ff; Weber, NJW 2000, 537 (542).

⁴⁹ Vgl. EuGH, Rs. C-368/95, Vereinigte Familiapress/Heinrich Bauer Verlag, Slg. 1997, I-3709.

Beschränkung, anzunehmen.⁵⁰ Neben dem Wortlaut des Art. II-111 Abs. 1 wird für eine Ausgrenzung der Geltung der Grundrechtscharta im Bereich der mitgliedstaatlichen Vorbehalte gegenüber den Grundfreiheiten aber auch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung angeführt. Diese zeige nämlich, dass der Konvent derartige Weiterungen, die auf Dauer zu einem erheblichen Bedeutungsverlust der nationalen Verfassungsgerichte führen würden, nicht mehr zulassen wollte.⁵¹ Die Gegenmeinung sieht in Art II-111 Abs. 1 eine Festschreibung des Status quo nach der Rechtsprechung und führt zur Begründung die Erläuterungen des Präsidiums des Grundrechte-Konvents ins Feld. Diese enthielten verschiedene Hinweise auf jene Rechtsprechung, welche die Anwendbarkeit der Gemeinschaftsgrundrechte auf mitgliedstaatliche Maßnahmen, die eine Grundfreiheit einschränken, befürwortet. Daher müsse der Begriff der „Durchführung“ mit der Rechtsprechung des EuGH identifiziert werden.⁵²

Diese Annahme erweist sich mit Blick auf die „Aktualisierten Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte“ des Präsidiums des Verfassungskonvents vom 18.07.2003 als zutreffend. Darin wird ausgeführt, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der im Rahmen der Union definierten Grundrechte für die Mitgliedstaaten nur dann gilt, wenn sie im „Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln“.⁵³ Zur Klarstellung wird dann in direktem Anschluss u.a. auf die Entscheidung ERT⁵⁴ verwiesen, in welcher der EuGH eine die Dienstleistungsfreiheit beschränkende mitgliedstaatliche Maßnahme als in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallend qualifiziert und am Maßstab des Gemeinschaftsrechts gemessen hat. Dies ist eindeutig als ablehnende Reaktion des Präsidiums auf Versuche im Verfassungskonvent zu verstehen, die Rechtsprechung des EuGH einzuschränken.⁵⁵ Daher kann auch der vom Verfassungskonvent in Art. II-111 Abs. 2 neu hinzugefügte Hinweis, dass die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeit der Union hinaus ausdehnt, nicht als Absage an die bisherige Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Grundfreiheiten,⁵⁶ sondern nur als Bekräftigung gewertet werden, dass die bestehende Kompetenzordnung nicht berührt werden soll.⁵⁷ Demnach ist das mitgliedstaatliche Handeln entsprechend der Rechtsprechung des EuGH zum geltenden Recht den Grundrechten der Charta auch dann unterworfen, wenn es sich um Maßnahmen der Beschränkung von Grundfreiheiten handelt.

⁵⁰ Calliess, EuZW 2001, 261 (266).

⁵¹ Borowsky, in: Meyer, Art. 51 Rn. 29.

⁵² Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (564).

⁵³ Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00828-re01de03.pdf>, S. 46 f.

⁵⁴ EuGH, Rs. C-260-89, ERT, Slg. 1991, I-2925.

⁵⁵ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (564).

⁵⁶ Vgl. Schmitz, Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, II.1.

⁵⁷ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (565).

b) Unmittelbare Drittwirkung von Grundrechten

Als Ausnahme von dem in Art. II-111 Abs. 1 enthaltenen Grundsatz der Grundrechtsbindung von Union und Mitgliedstaaten sind eine Reihe von Grundrechtsvorschriften eindeutig auf eine unmittelbare Bindung des Bürgers (sog. unmittelbare Drittwirkung) angelegt.⁵⁸ Mit der Formulierung allgemeiner Verbote, wie etwas des reproduktiven Klonens von Menschen und der gewinnorientierten Nutzung menschlicher Körperteile (Art. II-63 Abs. 2) reagiert die Charta auf neu entstandene Gefährdungslagen für die Grundrechte, die vorrangig von Privaten ausgehen.⁵⁹ Neben allgemeinen Verboten finden sich in der Charta aber auch positive Verhaltensanweisungen, die den Bürger unmittelbar verpflichten. Dazu gehört beispielsweise das Gebot in Art. II-84 Abs. 1 S. 3, die Meinung des Kindes in seinen Angelegenheiten seinem Alter und Reifegrad entsprechend zu berücksichtigen.⁶⁰

c) Die „Kompetenzschutzklauseln“

Im Laufe der Beratungen des Grundrechte-Konvents stand – insbesondere vor dem historischen Hintergrund der Erfahrungen von Bundesstaaten – die Befürchtung im Raum, ein Grundrechtskatalog könne rechtsvereinheitlichende Wirkungen entfalten und zu einer weiteren Ausdehnung der Kompetenzen der EU zu Lasten der Mitgliedsländer führen.⁶¹ Der Gefahr einer solchen „kompetenzansaugenden“ Wirkung soll durch mehrere „Kompetenzschutzklauseln“ begegnet werden. So wurde nicht nur ein ausdrücklicher Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip in Art. II-111 Abs. 1 aufgenommen, sondern insbesondere auch durch die Einfügung des oben schon erwähnten Art. II-111 Abs. 2 festgelegt, dass die Grundrechtscharta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeit der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet. Teilweise wird in der Literatur aber davon ausgegangen, dass die Gefahr von durch Grundrechte induzierten Zentralisierungstrends weiter bestehen bleibe und daher fraglich sei, ob das damit einhergehende Problem einer Kompetenzerweiterung durch Schutzklauseln gelöst werden kann,⁶² zumal eine kompetenzerweiternde Wirkung durchaus mithilfe der Rechtsfigur der „implied powers“ oder des Auslegungsgrundsatzes des „effet utile“ auf anderem Wege hergestellt werden könnte.⁶³

⁵⁸ Borowsky, in: Meyer, Art. 51 Rn. 31.

⁵⁹ Schmitz, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, III.3.

⁶⁰ Schmitz, JZ 2001, 833 (840).

⁶¹ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (2).

⁶² Tettinger, NJW 2001, 1010 (1014).

⁶³ Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (181).

VI. Die einzelnen Grundrechte der Charta

1. Ein Überblick über die Chartarechte

Die Charta der Grundrechte umfasst 54 Artikel und ist im Anschluss an die Präambel in sieben Titeln unterteilt.

a) Titel I

Titel I der Charta trägt die Überschrift „Würde des Menschen“ und enthält einige fundamentale Menschenrechte, die überwiegend in ganz ähnlicher Form in der EMRK festgeschrieben sind.⁶⁴ An der Spitze steht nach dem Vorbild des deutschen Grundgesetzes die absolute Garantie der Menschenwürde, Art. II-61. Sie ist zu achten und zu schützen. Es folgen das Recht auf Leben in Art. II-62 Abs. 1 und die allgemeine Gewährleistung der körperlichen und geistigen Unversehrtheit in Art. II-63 Abs. 1, die wiederum durch die Verbote der Todesstrafe und der Folter in Art. II-62 Abs. 2 und Art. II-64 konkretisiert werden. Art. II-63 Abs. 2 beinhaltet eine demonstrative Aufzählung von drei Verboten und einem Gebot für Eingriffe in das Grundrecht auf körperliche und geistige Unversehrtheit im Rahmen von Medizin und Biologie. Hervorzuheben sind insoweit das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen sowie das im Kontext der Biotechnologie gleichfalls relevante Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon als solche zur Gewinnerzielung zu nutzen.⁶⁵ Hinsichtlich der umstrittenen Problematik des therapeutischen Klonens von Menschen enthält die Charta dagegen keine Bestimmungen.⁶⁶ Man könnte aber in Erwägung ziehen, aus der Regelung des Verbots des reproduktiven Klonens im Umkehrschluss die grundsätzliche Zulässigkeit des therapeutischen Klonens von Menschen abzuleiten.⁶⁷ Abgeschlossen wird Titel I der Charta durch ein Verbot von Sklaverei, Zwangsarbeit und Menschenhandel, Art. II-65.

b) Titel II

Als Titel II schließt sich der mit „Freiheiten“ überschriebene Teil der Charta an, der im Wesentlichen alle Freiheitsrechte der EMRK enthält. Angefangen von einem Recht jedes Menschen auf Freiheit und Sicherheit (Art. II-66), werden die Achtung des Privat- und Familienlebens in Art. II-67, die Religionsfreiheit in Art. II-70 Abs. 1, die Meinungsfreiheit in Art. II-71 Abs. 1, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in Art. II-72 Abs. 1 sowie das Recht auf Eigentum in Art. II-77 gewährleistet. Das Recht auf Ehe und Familie in Art. II-69

⁶⁴ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (3).

⁶⁵ Calliess, EuZW 2001, 261 (263).

⁶⁶ Pechstein, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 17.

⁶⁷ So Calliess, EuZW 2001, 261 (263).

weicht insofern von Art. 12 EMRK ab, als das Recht auf Familiengründung von dem Recht, eine Ehe einzugehen, abgekoppelt und kein Bezug auf „Männer und Frauen“ eingefügt wurde. Damit und durch den Verweis auf nationales Recht wird dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit vorbehalten, den Schutz von Ehe und Familie auch auf nicht heterosexuelle Beziehungen zu erstrecken.⁶⁸ Zu den weiteren Innovationen der Charta zählen das – vom EGMR bereits über Art. 8 EMRK geschützte – nun in Art. II-68 ausdrücklich geregelte Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Wehrdienstverweigerung in Art. II-70 Abs. 2, die Gewährleistung der Kunst- und Forschungsfreiheit in Art. II-73, die Berufsfreiheit und die Garantie der Freizügigkeit in Art. II-75 ergänzt um die Anerkennung der unternehmerischen Freiheit in Art. II-76. Art. II-78 enthält schließlich ein nicht als subjektives Recht⁶⁹ ausgestaltetes Asylrecht. Das in Art. II-74 aufgenommene Recht auf Bildung und Zugang zur Ausbildung ist im Abschnitt über die Freiheitsrechte fehl platziert und hätte den sozialen Rechten im Titel IV zugeordnet werden sollen.⁷⁰

c) Titel III

Der anschließende Titel III umfasst die Gleichheitsrechte der Grundrechtscharta. An deren Spitze steht der allgemeine Gleichheitssatz (Art. II-80), der den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten entspricht und vom Wortlaut her weitgehend mit Art. 3 Abs. 1 GG übereinstimmt. Dieser allgemeine Gleichheitssatz wird konkretisiert durch die speziellen Diskriminierungsverbote in Art. II-81 und Art. II-83. Ein spezifischer Minderheitenschutz ist in Art. II-82 geregelt, der allerdings systematisch im Titel III nicht richtig angesiedelt ist.⁷¹ Fragwürdig unter dem Aspekt der Systematik⁷² ist auch Art. II-84, der einen Anspruch des Kindes auf Schutz und Fürsorge sowie auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen enthält.

d) Titel IV

Titel IV („Solidarität“) der Charta beinhaltet die im Vorfeld umstrittenen sozialen Grundrechte. Diese reichen von einem Recht auf Zugang zu einer unentgeltlichen Arbeitsvermittlung (Art. II-89) bis hin zu einem Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und ärztlichen Versorgung in Art. II-95. Auf die sozialen Grundrechte der Charta wird später noch genauer eingegangen.

⁶⁸ Pache, EuR 2001, 475 (480).

⁶⁹ Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (5).

⁷⁰ Vgl. Calliess, EuZW 2001, 261 (264).

⁷¹ Pechstein, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 17; Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (6).

⁷² Tettinger, NJW 2001, 1010 (1013).

e) Titel V

Titel V garantiert in weitgehender Übereinstimmung mit den Art. 17 ff. EGV die Unionsbürgerrechte, die insbesondere aus dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. II-99) und dem Kommunalwahlrecht im Mitgliedstaat des Wohnsitzes (Art. II-100) sowie aus dem Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Art. II-105) bestehen. Hinzu kommen die nicht ausschließlich den Unionsbürgern vorbehaltenen Rechte auf eine gute Verwaltung in Art. II-101, auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane in Art. II-102, ein Petitionsrecht in Art. II-104 sowie ein Recht auf Einschaltung des Bürgerbeauftragten (Art. II-103) und auf diplomatischen Schutz (Art. II-106).

f) Titel VI

Titel VI regelt die „justiziellen Rechte“, die überwiegend auf Garantien der Art. 6 und 13 EMRK gründen und von den Gemeinschaftsgerichten sowie in nationalen gerichtlichen Verfahren im Anwendungsbereich des Unionsrechts zu beachten sind. Als zentrale Vorschrift vermittelt Art. II-107 den Anspruch auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht. Durch das Fehlen einer Beschränkung auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren ist der Schutzbereich dieser Vorschrift gegenüber Art. 6 EMRK deutlich weiter gefasst.⁷³

2. Die sozialen Grundrechte

Als der Europäische Rat auf dem Gipfel von Köln im Juni 1999 den Beschluss fasste, eine Europäische Charta der Grundrechte zu erarbeiten, schenkte er dabei auch den sozialen Grundrechten durch folgende Festlegung erhöhte Aufmerksamkeit: „Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind (Art. 136 EGV), soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.“⁷⁴

a) Der Streit um die sozialen Grundrechte

Innerhalb des Grundrechte-Konvents entwickelten sich bezüglich der Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Charta unterschiedliche Positionen, die von der völligen Ablehnung einer Verankerung sozialer Rechte über die Aufnahme sozialer Rechte wenigstens als Zielbestimmungen, bis hin zu einer Ausgestaltung als echte Leistungsrechte gegen die Union und die

⁷³ Pache, EuR 2001, 475 (482).

⁷⁴ Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 5; Meyer/Engels, ZRP 2000, 368 (368).

Mitgliedstaaten reichten.⁷⁵ Diese Meinungsverschiedenheiten bargen eine solche Sprengkraft in sich, dass der gesamte Verhandlungsprozess zunächst zu scheitern drohte.⁷⁶

Bedenken gegenüber der Aufnahme von sozialen Grundrechten wurden dahingehend geäußert, dass jene den Staat teuer kämen und die öffentlichen Kassen überlasten würden.⁷⁷

Des Weiteren wurde befürchtet, dass die gesamte Grundrechtscharta Schaden nehmen könnte, wenn im Bereich der sozialen Grundrechte den Bürgern nicht realisierbare Versprechungen gemacht würden.⁷⁸ Die Befürworter hingegen hoben die Unteilbarkeit von freiheitlichen und sozialen Grundrechte hervor: Die Gewährleistung von sozialen Grundrechten schaffe überhaupt erst die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, um die Freiheitsrechte tatsächlich genießen zu können.⁷⁹ Ferner erfordere der mit der Charta angestrebte Wandel der EU von einer Wirtschafts- zur Wertegemeinschaft im Kern auch die Beseitigung der sozialen Ungewogenheiten in der Union. Diese Voraussetzung könne aber nur durch eine Bindung der öffentlichen Gewalt an soziale Grundrechte erfüllt werden.⁸⁰

Einigkeit bestand schließlich darüber, dass von einer „unvollständigen“ Grundrechtscharta eine negative internationale Ausstrahlungswirkung ausgehen werde.⁸¹ In diesem Sinne hat auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit Schreiben vom 27. April 2000 an den Konventsvorsitzenden Herzog ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Verzicht auf die Verankerung sozialer Grundrechte in der Charta der Verwirklichung aller Menschenrechte auf internationaler oder nationaler Ebene schaden würde und als ein Rückschritt gegenüber den bestehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der EU gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anzusehen wäre, der eine Verletzung der Verpflichtungen aus diesem Pakt zur Folge hätte.⁸² Die im Konvent fortgeführte Diskussion über Umfang und Inhalt der in die Charta aufzunehmenden Grundrechte fand schließlich ein Ende mit dem von Braibant (F) und Meyer (D) eingebrachten Kompromissvorschlag⁸³, dem die weiteren Textentwürfe dann im Wesentlichen folgten. Dieser Vorschlag basierte auf Meyers „Drei-Säulen-Modell“⁸⁴.

Die erste Säule dieses Modells bestand darin, in der Präambel neben den Prinzipien der Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die „Solidarität“ als gleichberechtigten Grundsatz

⁷⁵ Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (179); Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 4.

⁷⁶ Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 4.

⁷⁷ Meyer/Engels, ZRP 2000, 368 (369).

⁷⁸ Vgl. Schmitz, JZ 2001, 833 (840).

⁷⁹ Vgl. Pernice, DVBl. 2000, 847 (853); Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 10.

⁸⁰ Vgl. Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (179).

⁸¹ Meyer/Engels, ZRP 2000, 368 (370).

⁸² Vgl. Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 6.

⁸³ Sog. Braibant-Meyer-Papier vom 4. Juli 2000.

⁸⁴ Dargestellt in: Meyer/Engels, ZRP 2000, 368 ff.

aufzunehmen. Mit der Aufnahme des Solidarprinzips würde eine zusätzliche Wertentscheidung getroffen, die allen Mitgliedstaaten und auch den Beitrittsländern gemeinsam sei.⁸⁵ Die zweite Säule sah die Aufnahme derjenigen sozialen Rechte vor, die zwischen den Mitgliedstaaten als unstreitig gelten dürften, da sie in einer Vielzahl von nationalen Verfassungen und internationalen Konventionen enthalten seien. Als dritte und letzte Säule sollte eine horizontale Bestimmung eingeführt werden, die festlegt, dass keines der in der Charta enthaltenen Rechte nationale oder internationale Standards absenken werden darf und dass bei der Auslegung der Grundnormen diese Standards berücksichtigt werden müssen. Technisch sollte diese von Meyer geforderte „Querschnittsregelung“ über eine „allgemeine Bestimmung“ zum Schutzniveau der Charta erreicht werden.⁸⁶

b) Die Verankerung der sozialen Grundrechte in der Charta

Entsprechend der ersten Säule des „Drei-Säulen-Modells“ wurde in der 2. Präambelerwägung zu Teil II des Verfassungsvertrages der Grundsatz der „Solidarität“ als gleichrangiger Wert neben die Menschenwürde, die Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gestellt.

Die zweite Säule wurde größtenteils durch die Einfügung der 12 Artikel des Titel IV („Solidarität“) der Charta realisiert, die den Kernblock der sozialen Grundrechte bilden. In den ersten sechs Artikeln werden zunächst verschiedene Elemente der Arbeit behandelt, beginnend mit dem Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen in Art. II-87 und abschließend mit dem Verbot der Kinderarbeit und dem Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz in Art. II-92. Art. II-93 widmet sich dann dem Schutz des Familien- und Berufslebens. In Art. II-94 folgt die Garantie der sozialen Sicherheit und der sozialen Unterstützung. Art. II-95 wiederum beinhaltet den Gesundheitsschutz, während Art. II-96 den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zum Gegenstand hat. Titel IV wird abgeschlossen mit den Bestimmungen zum Umweltschutz in Art. II-97 und zum Verbraucherschutz in Art. II-98.

Die meisten Artikel dieses Titels beinhalten dem Kölner Auftrag entsprechend („...soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.“)⁸⁷ zweifellos subjektive Rechte des Bürgers und nicht nur objektive Verpflichtungen oder unverbindliche Programmsätze. Problematisch ist jedoch die Einordnung der Art. II-95 S. 2, II-97 und II-98 zum Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Teilweise wird vertreten, die Aufnahme in die Charta ver-

⁸⁵ Meyer/Engels, ZRP 2000, 368 (370); Bernsdorff, NdsVBl. 2001, 177 (179).

⁸⁶ Jetzt Art. II-113.

⁸⁷ Siehe oben, S. 13.

leihe diesen genuin objektiv-rechtlichen Grundsätzen einen subjektiv-rechtlichen Charakter.⁸⁸ Diese Ansicht konterkariert aber Art. II-112 Abs. 5, der erst durch den Verfassungskonvent Eingang in die Grundrechtscharta gefunden hat. In dieser Vorschrift wird die Unterscheidung zwischen „Rechten und Grundsätzen“ in der Charta nämlich gerade näher bestimmt⁸⁹ und damit auch erklärt, dass Grundsätze keine subjektiven Rechte hervorbringen.⁹⁰ Die Bestimmungen des Titel IV lassen sich in vier Kategorien unterteilen⁹¹: Eine Kategorie bilden die Freiheitsrechte mit sozialrechtlichem Bezug, zu denen etwa das Recht auf Kollektivverhandlungen- und maßnahmen einschließlich des Streikrechts (Art. II-88) gehören. Außerdem finden sich wirtschaftliche und soziale Grundrechte, die Schutzansprüche vermitteln, wie beispielsweise Art. II-90 (Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung) und II-91 (Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen) sowie Art. II-92 (Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz) und II-93 Abs. 2 (Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund). Dann gibt es noch wirtschaftliche und soziale Grundrechte, die Teilhaberechte im engeren Sinn bilden, wie etwa das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst in Art. II-89 oder das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und ärztliche Versorgung nach Art. II-95. Bloße Prinzipien sind in Art. II-95 S. 2 (hohes Gesundheitsschutzniveau), in Art. II-97 (Beachtung eines hohen Umweltschutzniveaus und Verbesserung der Umweltqualität) und in Art. II-98 (Beachtung eines hohen Verbraucherschutzniveaus) enthalten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Meinungsverschiedenheiten im Grundrechte-Konvent über Umfang und Inhalt der in die Charta aufzunehmenden sozialen Grundrechte zum Teil in den Formulierungen der Artikel niedergeschlagen haben.⁹² So ergibt sich der Umfang vieler Grundrechte erst aus dem „Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ (vgl. Art. II-87, II-88, II-90, II-94, II-95 S. 1, II-96). Dadurch wird der eigenständige Regelungsgehalt dieser Grundrechtsbestimmungen weitgehend relativiert.⁹³ Jene bilden dann nur eine normative Hülle und werden durch andere Quellen mit Inhalt gefüllt.⁹⁴ Der Vorteil der gefundenen Formulierungen liegt aber in der weitgehenden Vermeidung der Gefahr, dass den Bürgern nicht realisierbare Versprechungen gemacht werden.⁹⁵

⁸⁸ Schmitz, JZ 2001, 833 (841).

⁸⁹ Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00828-re01de03.pdf>, S. 51.

⁹⁰ Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (571).

⁹¹ Siehe dazu Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (9 f.) und Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 33.

⁹² McCrudden, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013001.rtf>, S. 15.

⁹³ Pache, EuR 2001, 475 (481).

⁹⁴ Schmitz, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, III.3.

⁹⁵ Pache, EuR 2001, 475 (481).

Entsprechend der dritten Säule des von Meyer erarbeiteten Modells wurde im Titel VII („Allgemeine Bestimmungen“) schließlich Art. II-113 als zentrale Querschnittsklausel eingefügt. Diese Vorschrift drückt aus, dass das Mindestschutzniveau, wie es sich aus dem (sonstigen) Unionsrecht, dem Völkerrecht sowie alle internationalen Übereinkommen, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, der EMRK und den Verfassungen der Mitgliedstaaten ergibt, unangetastet bleibt. Auf diese Weise wird – wie von Meyer beabsichtigt – eine zukunfts offene Auslegung aller Chartarechte unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Standards ermöglicht.⁹⁶

3. Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit

Die allgemeine Handlungsfreiheit ergibt sich aus der Anschauung des Menschen als mündiges, d.h. zum verantwortungsvollen Handeln aus eigener Einsicht fähiges Wesen, die den Kern des modernen Rechtsbewusstseins bildet.⁹⁷ In einem Grundrechtskatalog kommt ihr die wichtige Aufgabe zu, alle diejenigen Handlungsweisen unter Schutz zu stellen, welche nicht in speziellen Freiheitsrechten erfasst sind. Dahingehend ist die allgemeine Handlungsfreiheit auch im Grundgesetz als Auffanggrundrecht in Art. 2 Abs. 1 GG enthalten und schützt nach der Rechtsprechung des BVerfG jede Form des menschlichen Handelns.⁹⁸ Auf diese Weise wird die Freiheit des Menschen lückenlos gewährleistet, was aber nicht heißt, dass sie rechtlich nicht einschränkbar wäre; vielmehr ist sie vom Tatbestand her unbegrenzt anerkannt. Notwendig ist die umfassende Gewährleistung der Freiheit insofern, als die Last der Rechtfertigung für Handlungsweisen, die nach den jeweils geltenden gesellschaftlichen Anschauungen ungewöhnlich erscheinen, nicht beim Bürger, sondern bei der hoheitlichen Gewalt liegen soll, wenn sie sie verbieten will.⁹⁹

Eine Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit findet sich in der Grundrechtscharta nicht. Es wäre zwar denkbar, dass jene in dem in Art. II-66 garantierten „Recht auf Freiheit“ mitenthalten ist. Dem steht jedoch Art. II-112 Abs. 3 entgegen, wonach Chartarechten, die denen der EMRK entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite zukommt wie dort. Da Art. II-66 vom Wortlaut her Art. 5 Abs. 1 S. 1 EMRK entspricht und diese Bestimmung nur die körperliche Freiheit, nicht aber die allgemeine Handlungsfreiheit gewährleistet, muss dasselbe auch für Art. II-66 gelten.¹⁰⁰ Die in der Charta fehlende allgemeine Handlungsfreiheit kann aber auch nicht durch einen Rückgriff auf die Würde des Menschen (Art. II-61) ersetzt

⁹⁶ Riedel, in: Meyer, Vorbem. Kapitel IV, Rn. 35.

⁹⁷ Häfner/Strawe/Zuegg, ZRP 2000, 365 (366).

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 74, 129 (151), 80, 137 (152).

⁹⁹ Schmitz, JZ 2001, 833 (837).

¹⁰⁰ Schmitz, Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, III.5.

werden, weil die Menschenwürde nicht als Auffanggrundrecht konzipiert ist.¹⁰¹ Folglich genießen Aktivitäten, die nicht in den Schutzbereich eines speziellen Freiheitsrechts fallen, keinen Grundrechtsschutz. An dieser Stelle offenbart die Charta ein beträchtliches Defizit.

VII. Die Schrankensystematik der Charta

1. Ein Überblick

Anders als etwa im deutschen Grundgesetz wurde bei den meisten Grundrechten der Charta auf die Normierung spezifischer Schranken verzichtet. Nur bei einigen wenigen Rechten wurden eigene Schranken in den Text selbst aufgenommen (vgl. Art. II-77 Abs. 1 S. 2, 2. Hs. oder Art. II-68 Abs. 2). Statt dessen finden sich in Art. II-112 Einschränkungsregeln, welche die Voraussetzungen und Grenzen von Grundrechtseingriffen generell festlegen. Die Absätze 2 und 3 des Art. II-112 stellen spezialgesetzliche Bestimmungen zu der allgemeinen Schranken Klausel in Absatz 1 für diejenigen Rechte dar, die in anderen Teilen der Verfassung geregelt bzw. der EMRK entlehnt sind.¹⁰² Besondere Bedeutung kommt dabei der Regelung in Art. II-112 Abs. 3 S. 1 zu, wonach diejenigen Rechte, die solchen aus der EMRK entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite haben wie dort. Mit dieser Bezugnahme werden im Falle der Entsprechung die Schranken der EMRK auf die betreffenden Chartarechte übertragen mit der Konsequenz, dass der Grundrechtsschutz der EMRK als Mindeststandard in das Recht der EU inkorporiert wird. Dies gilt aber gem. Art. II-112 Abs. 3 S. 2 nur vorbehaltlich einer günstigeren Regelung im Gemeinschaftsrecht.¹⁰³ Greifen Art. II-112 Abs. 2 oder 3 nicht ein, kommt als Auffangvorschrift die Einheitsschranke des Absatzes 1 zur Anwendung. Im ersten Satz des Absatzes 1 sind ein Vorbehalt des formellen Gesetzes und eine Wesensgehaltsgarantie verankert. Der zweite Satz enthält einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt, der im Kern den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthält und an der Rechtsprechung des EuGH¹⁰⁴ orientiert ist, wie folgende Formulierung des EuGH zeigt: „Nach gefestigter Rechtsprechung kann jedoch die Ausübung dieser Rechte, insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unerworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesengehalt antastet.“¹⁰⁵

¹⁰¹ Schmitz, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, III.5.

¹⁰² Borowsky, in: Meyer, Art. 52 Rn. 13.

¹⁰³ Calliess, EuZW 2001, 261 (264).

¹⁰⁴ Vgl. EuGH, Rs. 4/73, Nold, Slg. 1974, 491 (508); Rs. 44/79, Hauer, Slg. 1979, 3727 (Nr. 23).

¹⁰⁵ EuGH, Rs. C-292/97, Karlsson, Slg. 1997, I-2737=EuGRZ 2000, 524 (528).

Wird ein Grundrecht nur „nach den einzelstaatlichen Gesetzen gewährleistet“ (vgl. Art. II-69) oder nur „nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt“ (vgl. Art. II-76) kommt es nach Stellungnahmen in der Literatur zu doppelten Schranken: das nationale Recht regelt die Einschränkungsmöglichkeiten des Grundrechts; die Schranken-Schranken hingegen ergeben sich wieder aus der Charta.¹⁰⁶

2. Bewertung

Teilweise wird die soeben vorgestellte Schrankensystematik der Grundrechtscharta als „wohldurchdacht“ gelobt, da sie das Interesse höchstmöglicher Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes zum Ausdruck bringe.¹⁰⁷ Auch im internationalen Vergleich werde mit Blick auf die neue Schweizer Bundesverfassung von 1999, die in Art. 36 ebenfalls eine allgemeine Grundrechtsschranke vorsehe, deutlich, dass die Zeit qualifizierter Schrankenregelungen „abgelaufen“ und die in der Charta vorgesehene Lösung daher überzeugend sei.¹⁰⁸

Die Mängel der vorgesehenen Schrankenbestimmung in Art. II-112 Abs. 1 werden aber deutlich, wenn man in Betracht zieht, welche Funktion eine Grundrechtsschranke eigentlich erfüllen soll, nämlich die Festlegung der Einschränkungsmöglichkeiten und damit auch der Tragweite des jeweiligen Grundrechts.¹⁰⁹ Die Rechtsprechung des EuGH zeigt, dass die Begrenzung der Grundrechte für deren tatsächliche Effektivität von herausragender Bedeutung ist.¹¹⁰ Der EuGH stürzt sich im Rahmen einer Grundrechtsprüfung schnellstmöglich auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit und beschränkt sich dabei zumeist auf die Bestimmung des den Eingriff legitimierenden Ziels und auf die Feststellung, dass die dazu ergriffenen Maßnahmen nicht offensichtlich ungeeignet waren (Evidenzkontrolle).¹¹¹ Wohl nicht zuletzt wegen des Fehlens konkretisierter Grundrechtsschranken lässt sich daher eine unzureichende grundrechtliche Kontrolldichte des EuGH feststellen,¹¹² die bisher dazu führte, dass jener in annähernd allen Fällen eines Grundrechtseingriffs die beanstandeten Maßnahmen als gerechtfertigt ansah.¹¹³ Spezifische Grundrechtsschranken in der Charta hätten dem EuGH endlich die normative Grundlage gegeben, die erforderlichen strengeren Anforderungen an die Einschränkungbarkeit der Grundrechte zu stellen.¹¹⁴ Diese Chance zur Fortentwicklung des

¹⁰⁶ Borowsky, in: Meyer, Art. 52 Rn. 16.

¹⁰⁷ Borowsky, in: Meyer, Art. 52 Rn. 13.

¹⁰⁸ Von Bogdandy, JZ 2001, 157 (168).

¹⁰⁹ Kenntner, ZRP 2000, 423 (424).

¹¹⁰ Kenntner, ZRP 2000, 423 (424).

¹¹¹ Calliess, EuZW 2001, 261 (262).

¹¹² Pache, EuR 2001, 475 (488).

¹¹³ Kenntner, ZRP 2000, 423 (424).

¹¹⁴ Vgl. Pache, EuR 2001, 475 (490).

europäischen Grundrechtsschutzes wurde jedoch vertan, denn die viel zu unbestimmte und weit gefasste Einheitsschranke in Art. II-112 Abs. 1 wird den EuGH wohl kaum zu einer Änderung seiner bisherigen Praxis bewegen.¹¹⁵ Nun sind infolge der Bezugnahme auf die EMRK im Falle der Entsprechung nach Art. II-112 Abs. 3 zwar für einige Grundrechte die geforderten spezifischen Schranken vorhanden. Ein Verweis auf Grundrechtsschranken außerhalb des Chartatextes, wie ihn Art. II. 112 Abs. 3 vorsieht, läuft allerdings der Funktion der Charta zuwider, die auf Unionsebene geltenden Grundrechte in ihrer Geltung und Tragweite für den europäischen Bürger sichtbar zu machen.¹¹⁶

Einheitsschranken sind in Europa selten geworden. Fast alle neueren europäischen Staatsverfassungen sehen spezifische Grundrechtsschranken vor, wie z.B. die Griechische Verfassung von 1975, die Spanische Verfassung von 1978 und die Polnische Verfassung von 1997. Eine Ausnahme bildet lediglich die Einheitsklausel in Art. 36 der Schweizerischen Bundesverfassung von 1999. Auch hierbei wird deutlich, dass die Aufnahme einer Einheitsschranke in die Charta der Grundrechte nicht als Fortschritt in der Grundrechtsentwicklung in Europa zu sehen ist, sondern als Rückschritt.¹¹⁷

VIII. Das Verhältnis der Grundrechtsebenen zueinander

Abschließend stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des Grundrechtsbestands der Charta zu den Grundrechtsordnungen der nationalen Verfassungen und der EMRK. Verschiedene Grundrechtskataloge stehen grundsätzlich zueinander wie – bildlich gesprochen – eine Vielzahl beziehungslos übereinander gespannter Netze. Ihre Anforderungen sind kumulativ zu erfüllen, und sie relativieren sich nicht, sondern ergänzen sich.¹¹⁸ Im Verhältnis der Grundrechtscharta zu den nationalen Grundrechten und den EMRK-Rechten kann es aber durchaus zu Spannungen kommen, und zwar sowohl in zweipoligen Grundrechtsverhältnissen (Verhältnis Bürger-EU bzw. Bürger-Mitgliedstaat bei der Durchführung von Unionsrecht) als auch in dreipoligen Grundrechtsverhältnissen (Personen im grundrechtlichen Dreiecksverhältnis). Für beide Fälle hält die Charta unterschiedliche Mechanismen zur Konfliktbewältigung bereit.

¹¹⁵ Kenntner, ZRP 2000, 423 (425).

¹¹⁶ Vgl. Pache, EuR 2001, 475 (489).

¹¹⁷ Schmitz, JZ 2001, 833 (838).

¹¹⁸ Schmitz, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, II.3.

1. Spannungen in einem zweipoligen Grundrechtsverhältnis

Wenn die nationalen Verfassungen oder die EMRK höhere Anforderungen bei einem Grundrecht stellen als die Charta, sind diese Ansprüche auch beachtlich. Dies ergibt sich aus Art. II-113, der anordnet, dass die Bestimmungen der Charta das in anderen Quellen anerkannte Schutzniveau der Menschenrechte unangetastet lassen. Daher haben sich die Staatsorgane bei der Durchführung des Unionsrechts im Rahmen des Handlungsspielraums, den der durchzuführende Rechtsakt ihnen lässt, an die höheren Anforderungen von nationalen Grundrechten oder EMRK-Rechten zu halten.¹¹⁹ Das Auftreten von Spannungen ist dann denkbar, wenn die Union chartakonforme Sekundärrechtsakte erlässt, die nicht mit einem höheren Schutzniveau nationaler Grundrechte oder der EMRK zu vereinbaren sind. Dies dürfte vor allem in Fällen relevant werden, in denen ein chartakonformer Sekundärrechtsakt den Mitgliedstaaten einen zu engen Handlungsspielraum lässt, um diese höheren Ansprüche einhalten zu können. Konflikte der Charta mit Rechten der EMRK sollen dann durch Art. II-112 Abs. 3 S. 1 vermieden werden, der im Fall der Entsprechung das Schutzniveau der EMRK-Rechte auf die betreffenden Chartarechte überträgt. Demgegenüber werden Spannungen zwischen dem Grundrechtsbestand der Charta und den nationalen Grundrechten dadurch umgangen, dass sich die höheren Schutzniveaus letzterer als Folge des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht durchsetzen lassen, wenn die Unionsorgane die von der Charta eingeräumten Handlungsspielräume ausschöpfen. Hier ist eine Einheitlichkeit der Grundrechtsordnungen erforderlich, um Konflikte zu begrenzen und die Integration nicht in Frage zu stellen.¹²⁰

2. Spannungen in einem dreipoligen Grundrechtsverhältnis

Spannungen zwischen den verschiedenen Grundrechtsebenen können ferner im dreipoligen Grundrechtsverhältnis auftreten, wenn ein Grundrecht die Union zum Einschreiten gegen eine andere Person verpflichtet, also bei Verboten und grundrechtlichen Schutzpflichten, die nur durch Eingriffe in Freiheiten Dritter erfüllt werden können. Da die Grundrechtscharta keine derart weit reichenden Schutzpflichten beinhaltet, die nicht durch die Schranken der nationalen Grundrechte gerechtfertigt werden könnten, und auch die Verbote in Art. II-63 Abs. 2 im Einklang mit den Regelungen stehen, die bereits in europäischen Abkommen getroffen wurden, sind Konflikte mit den Grundrechtsordnungen nationaler Verfassungen jedenfalls ausgeschlossen.¹²¹

¹¹⁹ Schmitz, JZ 2001, 833 (836).

¹²⁰ Vgl. Schmitz, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU, EuR 05/2004, II.3.

¹²¹ Schmitz, JZ 2001, 833 (836 f.).

Im Übrigen wird das Zusammenwirken der verschiedenen Grundrechtsschichten im Konfliktfall zugunsten der EMRK gelöst.¹²² Dies lässt sich aus Art. II-113 herleiten, wonach keine Bestimmung dieser Charta als Einschränkung oder Verletzung von EMRK-Rechten auszu-legen ist. Als „Bestimmung dieser Charta“ wird auch das Günstigkeitsprinzip¹²³ in Art. II-112 Abs. 3 S. 2 von Art. II-113 miterfasst.¹²⁴ Stehen sich also zwei Personen in einem dreipoligen Grundrechtsverhältnis gegenüber, von denen sich eine auf ein Chartarecht mit Entsprechung in einem günstigeren Gemeinschaftsrecht berufen kann und die andere den Schutz eines Chartarechts mit Entsprechung in einem günstigeren EMRK-Recht genießt, so wird dem EMRK-Recht der Vorrang eingeräumt. Art. II-113 schlägt durch.

Die Bezugnahme auf die EMRK in Art. II-113 dient darüber hinaus auch der Vermeidung von Völkerrechtsverletzungen durch die Mitgliedstaaten.¹²⁵ Die EMRK, deren rechtlicher Bindung alle Mitgliedstaaten nach wie vor unterliegen, ist zwischen diesen als Mindeststandard konsentiert, und es ist nicht davon auszugehen, dass der EGMR die Mitgliedstaaten aus ihrer Bindung an die Konvention entlässt, auch wenn die EG für die Verletzung verantwortlich ist bzw. sie nur Unionsrecht „durchführen“.¹²⁶

IX. Schlussbetrachtung

Die Charta der Grundrechte ist als Teil der Verfassung der Europäischen Union den zukünftigen Herausforderungen, die der europäische Grundrechtsschutz mit sich bringen wird, gewachsen. Sie wird zugunsten der europäischen Bürger für mehr Rechtsicherheit und -klarheit bezüglich der ihnen zustehenden Grundrechte sorgen und der ganzen Welt den Wandel der EU von einer Wirtschafts- hin zu einer echten Wertegemeinschaft verdeutlichen, freilich nur im Falle ihrer Verbindlichkeit.

Mit einer Reihe von Grundrechtsvorschriften, die auf eine unmittelbare Drittwirkung angelegt sind, reagiert die Charta auf neu entstandene Gefährdungslagen und trägt durch die Aufnahme von sozialen Grundrechten dem Gedanken der Unteilbarkeit von freiheitlichen und sozialen Grundrechten Rechnung. Darüber hinaus zeichnet sie sich durch eine übersichtliche Gliederung in sieben Titel sowie durch die präzise Formulierung der Grundrechtstatbestände aus.

Die Charta weist aber auch Schwächen auf. Diese liegen zum einen in der viel zu unbestimmten und weit gefassten Einheitsschranke in Art. II-112 Abs. 1, zum anderen in der fehlenden Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit.

¹²² Grabenwarter, DVBl. 2001, 1 (11); ders., EuGRZ 2004, 563 (566).

¹²³ Siehe oben, VII.1.

¹²⁴ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (566).

¹²⁵ Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (566).

¹²⁶ Pernice, DVBl. 2000, 847 (854).