



**WALTER HALLSTEIN-INSTITUT**  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 1/00

## **Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union**

*Prof. Dr. Ingo Pernice*

**Abhandlung erschienen in: DVBl. 2000, Heft 12, S. 1**  
**Diese Version mit freundlicher Genehmigung des Verlages.**

*Juni 2000*

# Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union

von Prof. Dr. Ingolf Pernice, Berlin\*

## 1 Einleitung

Die europaweite Debatte über ein für die Entwicklung der europäischen Verfassung zentrales Thema ist in vollem Gange. Zwei Initiativen des Europäischen Parlaments von 1989 und 1994 waren ohne bedeutendes Echo geblieben<sup>1</sup>. Ein neuer Anstoß der neuen deutschen Regierung scheint aber mehr Erfolg zu haben. Allerorten wird über das vom Europäischen Rat in Köln beschlossene Projekt und die konkrete Gestalt der Grundrechte-Charta für die Europäische Union diskutiert. Vor fünfzig Jahren haben *Jean Monnet* und *Robert Schuman* die Idee der Gründung supranationaler Strukturen für die dauerhafte Sicherung des Friedens vorgetragen, 1957 wurden dann in Rom die Grundlagen für die große Erfolgsgeschichte der europäischen Integration gelegt, vielleicht ist das römische Recht sogar die eigentliche Wurzel der Einheit Europas als Rechtsgemeinschaft<sup>2</sup>. Mit der Unionsbürgerschaft (Art. 17 ff. EGV) wurde der rechtliche Status derjenigen auf den Begriff gebracht, die letztlich Legitimationssubjekt und Adressat der Europäischen Union sind. Die Betroffenheit und Einbindung aber auch der föderalen und regionalen Untergliederungen der Mitgliedstaaten, bis hin zu den Gemeinden, als Adressaten und Akteure im komplexen Mehrebenensystem der Union wird erst nach und nach

---

\* Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht sowie geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.WHI-berlin.de](http://www.WHI-berlin.de)). Der Beitrag ist Werner Hoppe gewidmet mit herzlichen Glückwünschen zu seinem 70. Geburtstag. Der Verf. dankt Herrn wiss. Mitarbeiter Daniel Thym für Hinweise und Hilfen bei der Erstellung des Manuskripts.

<sup>1</sup> *Europäisches Parlament*, Résolution portant adoption de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux, ABl. 1989 C. 120/51; in abgeänderter Fassung wieder in den Blick genommen als Titel VIII des Entwurfs einer Europäischen Verfassung v. 10. 2. 1994, ABl. 1994 C 61/155. Beide Texte in Synopse mit instruktiver Einführung und Kommentierung in: *R. Bieber/K de Gucht/K. Lenaerts/J. Weiler* (Hrsg.), *Au nom des peuples européens - in the name of the peoples of Europe. Un catalogue des droits fondamentaux de l'Union européenne. A catalogue of fundamental rights in the European Union*, 1996.

<sup>2</sup> Zur kulturellen Grundierung *M. Stolleis*, „Staatsethik“, oder: Vom sittlichen Staat zu den Bürgertugenden, *KritV* 1995, 58 ff.; zum Konzept der Rechtsgemeinschaft *W. Hallstein*, *Die Europäische Gemeinschaft*, 2. Auflage 1974, S. 49; *EuGHE* 1986, 1339 (1365 f.) - *Les Verts*: "daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen"; entsprechend *EuGHE* 1991 I 6079 (6102) - *EWG-Gutachten I*; vgl. auch *M. Zuleeg*, *Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, *NJW* 1994, 545 ff.; *A. v. Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, 1999, S. 53: *Rechtsgemeinschaft als Element der Legitimation*; *J. Isensee*, *Vorrang des Europarechts und deutsche Verfassungsvorbehalte - offener Dissens*, in: *FS Stern*, 1997, S. 1239 (1244).

deutlich. *Werner Hoppe* hat sich hinsichtlich der Gemeinden des Themas frühzeitig angenommen<sup>3</sup>, mit dem Kommunalwahlrecht der Unionsbürger (Art. 19 I EGV, Art. 28 I 3 GG) und der Einrichtung des Ausschusses der Regionen (Art. 263 ff. EGV), in dem auch Vertreter der lokalen Gebietskörperschaften vertreten sind, gewannen die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erstmals im Vertragsrecht Bedeutung. Mit der Grundrechte-Charta für die Europäische Union erlebt nicht nur die schrittweise Entwicklung eines europäischen *ius commune*<sup>4</sup> einen vorläufigen Höhepunkt; sie könnte neben der Präzisierung des Status der Bürger auch der Klärung von Rolle und Status der Mitgliedstaaten und ihrer territorialen Untergliederungen in der Union neue Impulse geben.

- 2 Die Ausarbeitung und Annahme einer Grundrechte-Charta ist für die Fortentwicklung der europäischen Verfassung und einer gemeinsamen Identität der Unionsbürger von grundlegender Bedeutung (dazu I.). Inhalt und Aufbau der Charta sowie die Wege des Rechtsschutzes müssen dabei auf die besonderen Charakteristika der supranationalen Ebene im europäischen Verfassungsverbund abgestimmt sein (dazu II.). Ganz besonders wird es darauf ankommen, daß die Charta auf angemessene Weise verbindliches Recht und in das Primärrecht der Union aufgenommen wird (dazu III.).

## **I. Bedeutung der Grundrechte-Charta im europäischen Verfassungsverbund**

### **1. Ein neuer Schritt europäischer Verfassungsgebung**

- 3 Das Europäische Parlament bezeichnet in seiner Entschließung vom 18. Nov. 1999 die Ausarbeitung einer Grundrechte-Charta als integrierenden Bestandteil eines nunmehr zu eröffnenden "verfassungsgebenden Prozesses"<sup>5</sup>. Demgegenüber ist festzustellen, daß die Europäischen Verträge eine "verfaßte" europäische Hoheitsgewalt bereits konstituieren, Europa also eine Verfassung bereits hat. Für das Bundesverfassungsgericht stellen der EG-Vertrag, wie es schon in einer

---

<sup>3</sup> Vgl. *Werner Hoppe*, Eröffnung und Begrüßung, in: ders./A. Schink (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration*, 1990, S. 1.

<sup>4</sup> Zum Begriff: *P. Häberle*, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ 1991, 261 ff.; vgl. auch *ders.*, Theorieelemente eines allgemeinen juristischen Rezeptionsmodells, JZ 1992, 1033 (1042 f.): *Ausblick auf ein „Gemeineuropäisches Verfassungsbuch“*. Stärker auf die Europäische Union bezogenen: *M. Heintzen*, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, EuR 1997, 1 (4 ff.): *Entwicklung zum „unionseuropäischen Verfassungsgemeinrecht“*.

<sup>5</sup> Europäisches Parlament, Entschließung zur Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz (C5-0143/1999 - 1999/2135 (COS), vom 18. 11. 1999 (PE 282.275)).

frühen Entscheidung feststellt, "gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft" dar<sup>6</sup>. Der EuGH sieht seinerseits im EG-Vertrag seit langem "die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft"<sup>7</sup>. Wie an anderer Stelle ausführlicher erläutert<sup>8</sup>, stellt das Vertragswerk eine Komplementärverfassung zu den Verfassungen der Mitgliedstaaten dar, die mit diesen vielfach verflochten ist und trotz der völkerrechtlichen Form zusammen mit ihnen materiell ein Rechtssystem, einen "Verfassungsverbund" bildet<sup>9</sup>. In diesem Verfassungsverbund haben die Bürger hoheitliche Befugnisse und Aufgaben zwar verschiedenen Handlungsebenen zugeordnet, aber es gilt ein einheitliches Recht insofern, als im Zusammenwirken von europäischer und nationaler Normenebene

---

<sup>6</sup> BVerfGE 22, 293 (296); anders jetzt die mehr völkerrechtliche Interpretation in BVerfGE 89, 155 - *Maastricht*.

<sup>7</sup> S. etwa EuGHE 1991 I 6079 - *EWG-Gutachten I*.

<sup>8</sup> Vgl. etwa *I. Pernice*, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Revisited?, CMLRev. 36 (1999), S. 703 ff.; *ders.*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Bd. 1998, Art. 23 Rn. 20 ff.

<sup>9</sup> Zum Begriff *I. Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: R. Bieber/P. Widmer (Hrsg.), Der europäische Verfassungsraum, 1995, S. 225 (261 ff.), und *ders.*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, S. 27 ff.; s. auch *P. Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: R. Bieber/P. Widmer (Hrsg.), Der europäische Verfassungsraum, 1995, S. 361 (396); *D. H. Scheuing*, EuR-Beiheft 1/1997, S. 7 (53 f.); *ders.*, Zur Europäisierung des deutschen Verfassungsrechts, in: K. F. Kreuzer/D. H. Scheuing/U. Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, S. 87 ff. (105); *R. Bieber*, Die Europäisierung des Verfassungsrechts, ebd., S. 71 ff. (93 ff.); *M. Heintzen*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union, EuR 1997, S. 1 (15 f.); *A. v. Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, 1999, S. 13 ff.; *R. Steinberg*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Bundesrecht, in: H. Eichel/K. P. Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, S. 356 ff. (360), in bezug auf den Bundesstaat; jetzt *ders.*, Grundgesetz und Europäische Verfassung, ZRP 1999, 365 (373). Vgl. auch *R. Wahl*, Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Der Staat 38 (1999), 495 (500 f.); entsprechend: *C. Walter*, Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion, DVBl. 2000, 1 (8). *J. Hergenhan*, Le fédéralisme allemand et la construction européenne, Notre Europa (Hrsg.), Problématiques européennes no. 5, 2000, S. 31; *D. Thürer*, Fortschreitende Vertragsreform oder Verfassungsentwurf? Strategien für den Integrationsprozess und die Weiterentwicklung der EU, Bericht von *Martin Große Hüttmann*, Die "Verfassung" der EU vor der Erweiterung, Integration 23 (2000), 67 (71); *A. Weber*, Die Europäische Grundrechtscharta - auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, NJW 2000, 537 (544). Von "Doppelverfassung" sprechen: *P. Pernthaler*, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: FS Winkler, 1997, S. 773 ff., und *T. Öhlinger*, Die Verfassung im Schmelztiegel der europäischen Integration: Österreichs neue Doppelverfassung, in: *ders.*, Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, 1999, S. 165 ff. (215 f.). Ähnlich zur "doppelten Verfaßtheit der Bürger Europas" *T. Läufer*, Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union - Notwendigkeit einer offenen Debatte, Integration 1994, S. 204 (208), sowie *W. Schröder*, Demokratie, Transparenz und die Regierungskonferenz - Überlegungen zur Legitimität der Europäischen Union, KritV 1998, S. 423 (439) - wobei freilich nicht die Bürger, sondern die Staaten bzw. die EU "verfaßt" sind. Ein "zielgebundenes transnationales Gemeinwesen" nennt die EU *P.-C. Müller-Graff*, Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, Integration 23 (2000), 34 (36), womit treffend auch die übergreifende Einheit charakterisiert wird.

<sup>10</sup> *J. Habermas*, Die postnationale Konstellation - politische Essays, 1998.

<sup>11</sup> Einzelheiten hierzu in *Ingolf Pernice*, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 23 Rn. 20 ff.; *ders.*, Die Europäische Verfassung auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Union vor der Osterweiterung, JÖR 48 (2000), S. 205 (211).

<sup>12</sup> Berichterstatterin Frau Bresso, CdR 152/99 rev. 1 (DE/IT) MV/DC/hi, vom 28. September 1999, Ziff. 5.

für jeden Fall letztlich nur eine rechtlich verbindliche Rechtsfolge gegeben ist. Die Bürger sind hiermit (Landes-,) Staats- und Unionsbürger zugleich, der Unionsvertrag ist Ausdruck eines europäischen Gesellschaftsvertrags, in dem die Unionsbürger sich selbst als solche definieren; sie machen sich zur, und agieren als "verfassungsgebende Gewalt" der Union, um für ihre gemeinsamen Belange Organe und Verfahren, Ziele und Kompetenzen auf europäischer Ebene festzulegen, soweit in der "postnationalen Konstellation" (*J. Habermas*)<sup>10</sup> die Staaten die veränderten Aufgaben isoliert nicht oder nicht so gut bewältigen können<sup>11</sup>. Der revidierte Entwurf einer EntschlieÙung der Kommission Institutionelle Fragen des Ausschusses der Regionen "Für eine Europäische Verfassung" hebt dies in bemerkenswerter Klarheit hervor<sup>12</sup>:

- 4 "Die Hoheitsgewalt liegt in den Händen der Bürger, die das Recht haben, die Regierungsaufgaben den Institutionen zu übertragen, die sie am besten wahrnehmen können, sei es auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene. Die Bürger Europas brauchen eine Union mit Institutionen, die imstande sind, die Aufgaben zu erfüllen, die die Mitgliedstaaten allein nicht mehr bewältigen können".
  
- 5 Mit der Grundrechte-Charta wird der konstitutionelle Charakter der Verträge nicht nur verstärkt, sondern auch mehr ins Bewußtsein der Bürger rücken. Die Debatte hierüber löst einen europaweiten Diskurs über die gemeinsame Wertebasis der Union aus, ein möglicher Konsens darüber wirkt legitimierend, identitätsfördernd und integrierend. Die Einbeziehung einer Grundrechte-Charta ins Primärrecht der Union wäre damit nach dem Übergang der Währungssouveränität auf die Union<sup>13</sup> ein weiterer bedeutender Schritt im Prozeß der europäischen Verfassungsgebung. Er ist im Zusammenhang mit der Revision der Verträge zu betrachten, die die gegenwärtig laufende Regierungskonferenz zur Vorbereitung der Union auf die Erweiterung bis Ende 2000 abschließen will. Charta, Vertragsrevision und Beitritt werden die Union grundlegend verändern, im Sinne eines revidierten und dann um die Bürger der Beitrittsländer erweiterten *contrat social européen*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu *I. Pernice*, Das Ende der Währungspolitischen Souveränität Deutschlands und das Maastricht-Urteil des BVerfG, in: Festschrift für Ulrich Everling, 1995, S. 1057.

<sup>14</sup> Zur entsprechenden Verwendung der Formel des *contrat social* s. auch *J.H.H. Weiler*, „...We will do. And Hearken“. Reflections on a Common Constitutional Law for the European Union, in: R. Bieber /P. Widmer, Der Europäische Verfassungsraum, 1995, S. 413 (439); *I. Pernice*, The framework revisited: Constitutional, federal and subsidiarity issues, *Columbia Journal of European Law* 2 (1996), S. 403 (419). S. auch *E. J. Mestmäcker*, Risse im europäischen Contrat Social, in: Hanns Martin Schleyer-Preis 1996 und 1997, Veröffentlichungen der

## 2. Die Charta im Kontext des prätorischen Grundrechtsschutzes

- 6 Die Grundrechte-Charta wird und sollte dabei nicht eine vollkommen neue Ordnung schaffen. Einen effektiven Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft stellt bereits die Rechtsprechung des Gerichtshofs sicher, der seine prätorische Aufgabe auf der Basis der allgemeinen Rechtsgrundsätze erfüllt<sup>15</sup>. Art. 6 II EUV hat den von ihm entwickelten Ansatz übernommen und damit seine Leistung gebührend gewürdigt. Kritisiert wird nicht ein Defizit bei der Anerkennung von Grundrechten<sup>16</sup>, sondern eine mangelnde dogmatische Tiefe in der Begründung seiner Entscheidungen<sup>17</sup>. Hier kann auch die Grundrechte-Charta nicht helfen, denn ihre Anwendung und Auslegung im Einzelfall, dh. auch die Abwägung von individuellem Grundrechtsinteresse und Gemeinwohl wird letztlich stets seine Aufgabe bleiben. Dabei darf die insbesondere aus Deutschland

---

Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 48, S. 53 (54); *P. Häberle*, Stellungnahme zum Projekt der Zukunftswerkstätte "Transnationale europäische Verfassung", in: *Die Union*, Vierteljahresschrift für Integrationsfragen, hrsgg. von der Europäischen Kommission Vertretung Österreich, 4/98, S. 125.

<sup>15</sup> In diesem Sinne schon BVerfGE 73, 339 (378 ff., 387 f.) - *Solange II*; eine ähnliche grundsätzliche Akzeptanz der *Corte Costituzionale* Italiens stellt *L. Violini*, Grundrechtsschutz zwischen Europäischem Gerichtshof und nationalen Gerichten nach Amsterdam, in: P.-C. Müller-Graff/J. Schwarze (Hrsg.), *Rechtsschutz und Rechtskontrolle nach Amsterdam*, EuR Beih. 1/1999, S. 117 (120 f.), fest. Zur Ausweitung des effektiven Schutzes der Grundrechte nach Amsterdam: *U. Wölcker*, Grundrechtsschutz durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und nationale Gerichte nach Amsterdam, ebd. (EuR Beih. 1/1999), S. 99 ff. Zuletzt *P.-C. Müller-Graff* (Fn. 9), S. 39 ff. Daß es dem EuGH indessen nicht um effektiven Grundrechtsschutz gehe, sondern primär um die Bestätigung der eigenen Autorität und der des EG-Rechts gegenüber den Mitgliedstaaten, kritisieren *J. Coppel/A. O'Neill*, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, CMLRev. 29 (1992), 669 (691 f.); zu recht dagegen: *J.H. Weiler/N. Lockhart*, "Taking Rights Seriously": The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence, CMLRev. 32 (1995), 51 (59 ff.). Angesichts der neueren Rechtsprechung zur Bananenmarktordnung krit. etwa *P. Selmer*, Die Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards durch den EuGH. Zum Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH am Beispiel des Rechtsschutzes gegen die Bananenmarkt-Verordnung, 1998, S. 96 ff.; s. auch den Vorlagebeschluß des VG Frankfurt im Bananen-Streit, EuZW 1997, 182 (186 ff.); sowie *U. Everling*, Will Europe Slip on Bananas? The Bananas Judgement of the Court of Justice and National Courts, CMLRev. 33 (1996), 401 ff.; *B. de Witte*, The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights, in: P. Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 859 (877), ist skeptisch vor allem im Blick auf den effektiven Rechtsschutz. Krit. auch *W. Pauly*, Strukturfragen des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes. Zur konstitutionellen Bedeutung von Art. F Abs. 2 EUV, EuR 1998, 242 (255, ff., 261 f.). Zum prätorischen Ansatz und zum Stand der Rechtsprechung *I. Pernice*, in: *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, Art. 164 (Stand 1995), Rn. 42 ff.; *H.-W. Rengeling*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1993.

<sup>16</sup> Daß der EuGH überhaupt relativ selten ausdrücklich mit Grundrechten befaßt ist, führt *P.-C. Müller-Graff* (Fn. 9), S. 42, u.a. auf das Fehlen einer Grundrechtsbeschwerde zurück; ähnl. schon *B. de Witte* (Fn. 15), S. 883, mwN.

<sup>17</sup> *P.M. Huber*, Das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfGE und EuGH in Grundrechtsfragen, EuZW 1997, 517 (521), für den "ein das Regelungsziel und die Eingriffsintensität in Beziehung setzender Verhältnismäßigkeitsgrundsatz" fehlt; ähnl. schon *M. Nettesheim*, Grundrechtliche Prüflichte durch den EuGH, EuZW 1995, 106 (107 f.).

kommende Kritik nicht übersehen, daß sich in Argumentation und Stil des Gerichtshofs unterschiedliche Traditionen aus ganz Europa verbinden und nicht die Dogmatik eines einzigen Mitgliedstaats oder gar des Bundesverfassungsgerichts ausschlaggebend sein kann<sup>18</sup>. Zu recht spricht daher auch Art. 23 I GG nicht von der Bedingung eines gleichen Schutzniveaus, sondern begnügt sich mit der Forderung, daß die Union "einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz" gewährleistet<sup>19</sup>.

- 7 Nicht die Verankerung der Grundrechte in einer Charta, sondern nur der kommunikative Prozess der konkreten Rechtsfindung durch die Richter in und mit der "offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten" (*P. Häberle*)<sup>20</sup> wird letztlich über den konkreten Inhalt der Rechte und den Umfang ihres Schutzes entscheiden. Wie auch immer die Formulierung der Grundrechte durch den in Tampere konzipierten Konvent<sup>21</sup> gemäß dem vom Europäischen Rat in Köln formulierten Mandat<sup>22</sup> gelingen mag, der jetzt neu belebte europäische Diskurs über die Grundrechte wird und muß weitergehen, und es wird Aufgabe des Gerichtshofs bleiben, im Gespräch mit dem Bürger, den Klägern und mit dem kritischen Auditorium<sup>23</sup> nicht nur die Garantien der Charta mit Leben zu füllen, sondern sie nach Art. 220 EGV iVm. Art. 6 II EUV auf der Basis der allgemeinen Rechtsgrundsätze auch zu ergänzen und zu erweitern.

### 3. Eine Grundrechte-Charta für die Verfassung der Vielfalt

- 8 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem *Maastricht*-Urteil vom Oktober 1993 im Rückgriff auf eine gewisse Vorstellung in der Weimarer Staatsrechtslehre die

---

<sup>18</sup> In diesem Sinne deutlich: *B. de Witte* (Fn. 15), S. 881: "It is not the proper role of the European Court of Justice to enforce the combined and consolidated constitutions of the Member States, but rather to observe a European standard of protection which is inspired by the common constitutional traditions of those Member States".

<sup>19</sup> S. im einzelnen *I. Pernice*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 23 Rn. 70 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *P. Häberle*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, 297, auch in: *ders.* (Hrsg.), Verfassung als öffentlicher Prozeß, 2. Aufl. 1996, S. 155 ff.; zur Legitimation der Richterfunktion im kommunikativen Prozeß vgl. *I. Pernice*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, 27 (29, 38 ff.).

<sup>21</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere) v. 15. und 16. Oktober 1999, Anlage, <http://consilium.eu.int/>.

<sup>22</sup> Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Köln (3. und 4. Juni 1999), Anhang IV: Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, <http://consilium.eu.int/>.

<sup>23</sup> Daß die Richter in Luxemburg die kritischen Reaktionen auf ihre Rechtsprechung höchst aufmerksam verfolgen, betont *G. Rodriguez Iglesias*, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht, EuR 1992, 225 (234 ff.).

Bedeutung der Homogenität für den Begriff des Staatsvolkes hervorgehoben, indem es das Verbleiben hinreichend bedeutsamer Aufgabenfelder für die Mitgliedstaaten forderte<sup>24</sup>,

- 9 "auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politische verbindet... rechtlichen Ausdruck zu geben".
- 10 Die Grundrechte verbürgen für den einzelnen genau das Gegenteil: Das Recht zum Anderssein und Andersdenken, nicht Homogenität oder gar "Gleichartigkeit"<sup>25</sup>, sondern die Garantie für Vielfalt, also der Selbstbestimmung als Element der Individualität und Menschenwürde ist Kern des Grundkonsenses und Voraussetzung für die Annahme demokratischer Mehrheitsentscheide<sup>26</sup>. Die Achtung der Grundrechte, insbesondere der Würde des Menschen ist die Grundlage unseres Gemeinwesens, Achtung vor seinem "so-Sein", seinem individuellen Lebensentwurf, seiner Selbstbestimmung als Mensch, nicht als Staats-"angehöriger" oder Volkszugehöriger<sup>27</sup>, in einem sozial, kulturell, sprachlich oder gar ethnisch geprägten Sinne. Die Anerkennung der Unterschiede - nicht, wie *C. Schmitt* noch propagierte, "die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen"<sup>28</sup> - ist Bedingung wirklicher Integration, der staatlichen wie vor allem der europäischen. Entsprechend sah *R. Smend* in der Selbständigkeit der Länder die Stärke des Bundesstaates, für ihn waren "die Einzelstaaten in einem gesunden Bundesstaat nicht nur Integrationsobjekt, sondern vor allem auch

---

<sup>24</sup> BVerfGE 89, 155 (186).

<sup>25</sup> So, als Voraussetzung der Demokratie: *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 234; ihm folgend: *E.W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I (1987), § 22 Rn. 46 f.; zur Kritik: *I. Pernice*, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, AöR 120 (1995), 100 (103 ff.); *J.H.H. Weiler*, The State „über alles“ - Demos Telos and the German Maastricht Decision, in: Festschrift U. Everling, Band II, 1995, S. 1651 (1677 ff.).

<sup>26</sup> Vgl. auch *B.-O. Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswiss. & Staatspraxis 5 (1994), 305 (311 ff., 322); s. auch *ders.*, Auf welcher politischen Ebene sind welche Probleme vorrangig anzugehen?, in: B. Sitter-Liver (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext, 1999, S. 223 (228 f.), mwN.

<sup>27</sup> Krit. zu diesem Konzept wegen des Merkmals "gehören": *P. Häberle*, La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione, Revista di Diritto Costituzionale 1998#, 20 f., 29.

<sup>28</sup> Dies als Merkmal der Demokratie: *C. Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl. 1926, S. 14, weiter ebd., S. 14: "Die politische Kraft einer Demokratie zeigt sich darin, daß sie das Fremde und Ungleiche, die Homogenität Bedrohende zu beseitigen oder fernzuhalten weiß".

Integrationsmittel"<sup>29</sup>.

- 11 Die Gründung der Europäischen Union ist der Präambel des Unionsvertrags zufolge ein Schritt im "Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas", für den das Bekenntnis zu "den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit" ebenso wie der "Wunsch, die Solidarität zwischen ihren Völker unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken" (Abs. 3 und 5 der Präambel, ähnl. die neue Kultur-Querschnittsklausel des Art. 151 IV EGV: "...zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen") besonders bedeutsam sind. Der Respekt vor dem Anderssein ist damit nicht nur auf individueller, sondern auch auf der "kollektiven", der staatlichen Ebene als fundamentales Prinzip gewährleistet, und Art. 6 EUV bringt dies mit den Grundsätzen in Absatz 1 und der Grundrechtsbindung der Union nach Absatz 2, einerseits, und mit der Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten, andererseits, in eine rechtlich verbindliche Form.
- 12 Je mehr ein multikulturelles System demokratisch und nicht mehr konsensual strukturiert ist, es also um die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen durch diejenigen geht, die überstimmt wurden, desto wichtiger werden diese Prinzipien. Der grundrechtlich verbürgte Respekt der Heterogenität der Bürger (und Völker) und damit ihrer Freiheit zur Selbstbestimmung ist nicht nur ein tragendes Element der Menschenwürde, sondern auch Grundlage der Verfassung, Voraussetzung für (supranationale) Demokratie<sup>30</sup> und das einende Merkmal, das es erlaubt, den Willen der anderen als für sich bindend anzuerkennen. Mit dem "Principle of

---

<sup>29</sup> R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 1955, S. 119 ff.; vgl. auch I. Pernice (Fn. 25), S. 112 ff. Zu den Chancen, die die auf das Recht gebaute Integration in diesem Sinne auf der europäischen Verfassungsebene für die Vielfalt der Minderheiten, für den Pluralismus, für die Erweiterung der individuellen Freiheit bietet vgl. P. Ridola, *Diritti di libertà e mercato nella "costituzione europea"*, *Quaderni Costituzionali* 1/2000, 15 (28 f.).

<sup>30</sup> Diesen Zusammenhang von Menschenwürde und Demokratie beschreibt P. Häberle, *Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 1 (1987), § 20 Rn. 67 ff.: "Die 'universal' und kulturspezifisch umrissene 'Kultur der Menschenwürde' und die sie konkretisierende 'Kultur der Freiheit' entfalten deshalb unmittelbar demokratiebegründende Kraft". Vgl. auch H. Hofmann, *Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?*, *JZ* 1999, 1065 (1069 f.), für den "das enthusiastisierende Pathos der Freiheit und der menschlichen Gleichheit" in der französischen Revolution "Gegenstand allen Sehnsens" war, was die Menschen überwältigte, war "das positive Gefühl, durch eine Verfassung in einem allumfassenden Sinne zu Herren des eigenen Schicksals zu werden, allein und gemeinsam, jeder für sich und alle zusammen".

Constitutional Tolerance"<sup>31</sup>, hat *J.H. Weiler* dies in einem Vortrag im Rahmen des *Forum Constitutionis Europae* in Berlin 1999 auf den Punkt gebracht<sup>32</sup>:

- 13 "And yet, in the Community, through the doctrines of direct effect and supremacy we subject the European peoples to the discipline of democracy even though the European polity is composed of distinct peoples. It is a remarkable instance of Constitutional Tolerance to accept to be bound by a decision not by 'my people' but by a majority among peoples which are precisely not mine – a people, if you wish, of "others." I compromise my self-determination in this fashion as an expression of this kind of internal (towards myself) and external (towards others) Constitutional Tolerance".
- 14 Die Grundrechte-Charta wird nicht nur, über die Ziel- und Grundsatzbestimmungen des Vertrages hinaus, einen Grundkonsens über gemeinsame, politikorientierende Werte zum Ausdruck bringen, sondern bekräftigt und präzisiert auch den Schutz des Einzelnen, der Minderheit gegenüber der Mehrheit im demokratischen System. Beides ist für die Verfassung politischer Macht unerlässlich, besonders in einer Union, die Völker und damit unterschiedliche Kulturen zusammenführt. Der neue Präsident der Europäischen Kommission, *Romano Prodi*, hat in seiner Rede zur Eröffnung des "Europäischen Hauses" am 30. März 2000 in Berlin die Worte eines Vertreters der ungarischen Minderheit in Rumänien zitiert, mit denen dieser das Einzigartige der Europäischen Union beschrieb: Sie sei die "Union der Minderheiten". Keine Gruppe, kein Volk hat in der Union die Mehrheit, deshalb ist das Prinzip der *constitutional tolerance* Bedingung der Funktionsfähigkeit der Europäischen Union als verfaßte Einheit der Vielfalt. Gestärkt durch den effektiven Grundrechtsschutz ist es auch Ausdruck und Grundlage der Solidarität zwischen den Völkern, wie sie sich mit dem europäischen *contrat social* in Form des Unionsvertrags schrittweise entwickelt.

## II. Einzelfragen zur Grundrechte-Charta

- 15 Noch nicht entschieden ist, wie die Grundrechte-Charta im einzelnen ausgestaltet

---

<sup>31</sup> *J.H. Weiler*, The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy, [www.whi-berlin.de/weiler.htm](http://www.whi-berlin.de/weiler.htm), Rn. 22 ff.

<sup>32</sup> Ebd., Rn. 28

sein und welche Grundrechte sie enthalten muß. Eine gemeinsame Anhörung der Europa-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat unter Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft und Rechtsexperten am 5. April 2000 in Berlin machte deutlich, wie schwierig in diesen Fragen Übereinstimmung zu finden ist<sup>33</sup>. Von der Vielzahl der Probleme erscheinen einige besonders wichtig: Ob ein umfassender Katalog oder nur eine auf die EU speziell zugeschnittene Charta notwendig ist, läßt sich mit dem Grundsatz der Parallelität von Kompetenzen und Grundrechten beantworten (dazu 1.). Damit in Zusammenhang steht das Problem der sozialen und kulturellen Grundrechte, zu dessen Lösung es jedenfalls darauf ankommt, Versprechungen zu vermeiden, die die Union nicht einlösen kann (dazu 2.). Das Verhältnis der Charta zu den Grundrechte-Katalogen der mitgliedstaatlichen Verfassungen und zur Europäischen Menschenrechtskonvention muß im Sinne der Kohärenz und materiellen Einheit der Grundrechtsverfassung in Europa bestimmt werden (dazu 3.). Wer die Adressaten und welches der Geltungsbereich der Grundrechte-Charta sein sollten, ist im europäischen Mehrebenensystem ebenso wichtig zu klären (dazu 4.), wie die Frage der Grundrechtsträgerschaft: Sind es nur Private, also natürliche und juristische Personen, oder können auch Verbände und Gruppen, oder sogar die Mitgliedstaaten Träger von Grundrechten der Charta sein (dazu 5.). Schließlich ist festzulegen, auf welche Weise ein effektiver gerichtlicher Schutz der Grundrechte sichergestellt werden kann (dazu 6.). Lassen Sie mich zu jedem Punkt einige Gedanken formulieren.

## **1. Inhalte: Grundsatz der Parallelität von Kompetenzen und Grundrechtsschutz**

- 16 Entscheidend für die Frage, welche Grundrechte in welcher Weise Bestandteil der Charta werden müssen, ist der Zusammenhang von Kompetenzen der EU und Grundrechten. In ihrer abwehrrechtlichen Funktion sind Grundrechte, wie bereits *H. Ehmke* festgestellt hat, "negative Kompetenznormen"<sup>34</sup>. Wie sie hat auch das

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu die vom Sekretariat des Europa-Ausschusses des Bundestags herausgegebene Materialsammlung, Öffentliche Anhörung der EU-Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. 5. April 2000, Abgeordnetenhaus von Berlin, zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union; s. auch schon die Überlegungen von *A. Weber* (Fn. 9), S. 537 ff.; *P.-C. Müller-Graff* (Fn. 9), S. 34 (43 f.).

<sup>34</sup> *H. Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 53 (89 ff.); vgl. auch *E. Grabitz*, Der Verfassungsstaat in der Gemeinschaft, DVBl. 1977, 786 (790): Grundrechte als negative Kompetenznormen

Fehlen von Kompetenzen der EU, so wie indirekt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 5 I EGV grundrechtssichernde Wirkung<sup>35</sup>. Es sollte nicht eine abstrakte Debatte geführt werden um alle schönen und guten Rechte, sondern um Grundrechte, die effektiv auf Grundrechtsgefährdungen abstellen, die von der Union ausgehen. Welche Kompetenzen etwa gibt es, deren Ausübung zu Eingriffen in das Recht, eine Familie zu gründen (Art. 9 I des Entwurfs) führen könnte? Umgekehrt sind die Themen Zwangsarbeit oder Todesstrafe durchaus schon heute relevant, wenn die Anwendung der Grundrechte-Charta auf die 3. Säule, dh. die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen erstreckt wird: Art. 29, letzter Spiegelstrich, iVm. Art. 31 lit. e) EUV etwa sieht vor, daß vom Rat für die Mitgliedstaaten verbindliche Mindestvorschriften für Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel erlassen werden. Ich möchte also im zweifachen Richtung für einen Grundsatz der Parallelität von Kompetenz und Grundrechtsschutz plädieren.

- 17 Hinsichtlich der Inhalte wäre zunächst darauf zurückzugreifen, was der EuGH in seiner Rechtsprechung bereits anerkannt hat, d.h. auf die unter Berücksichtigung der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, der schon konsentierten Garantien der EMRK und anderer internationaler Konventionen zum Schutz der Menschenrechte entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Dabei sind nach den vorangehenden Überlegungen die im Primärrecht schon konsentierten Werte, Ziele und Grundsätze zu berücksichtigen, die in gewisser Weise nur der Ausdruck einer gemeinsamen positiven Grundrechtspolitik der Mitgliedstaaten sind, indirekt also genau das wiedergeben, was den Mitgliedstaaten als objektive grundrechtliche Wertordnung gemeinsam ist<sup>36</sup>.
- 18 Grundrechte leiten und begrenzen die Ausübung der der Union anvertrauten Kompetenzen, mit dem dynamischen Zuwachs von Kompetenzen; etwa im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit, muß auch der Katalog der Grundrechte mitwachsen. Zu recht hat der Berichterstatter der Expertengruppe

---

zur Demonstration des Fehlens einer Kompetenz-Kompetenz auch der Staaten. Als "eine Facette der Gewaltenteilung" bezeichnet die justiziablen Grundrechte *M. Nettesheim* (Fn. 17), S. 106.

<sup>35</sup> Vgl. *H.-P. Ipsen*, Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften, 1970, S. 23; Bedenken bei *I. Pernice*, Grundrechtsgehalte des europäischen Gemeinschaftsrechts. Ein Beitrag zum gemeinschaftsimmanenten Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof, 1979, S. 221 ff., mwN. Jetzt, im Blick auf die nationalen Grundrechte *W. Pauly* (Fn. 15), S. 256: "Mit der Forderung nach einer primärrechtlich fundierten Kompetenzbegründung, die auf der Zustimmung der nationalen Parlamente fußt, gewinnt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eine grundrechtsschützende Bedeutung".

<sup>36</sup> Zu diesem Ansatz näher: *I. Pernice*, Grundrechtsgehalte (Fn. 35), S. 20 f., 65 ff., 224 ff.

"Grundrechte" der Europäischen Kommission, *S. Simitis*, in seinem Bericht von 1999 ausgeführt, daß die Anerkennung der Grundrechte in der EU ein Prozeß ist, der Schritt für Schritt stattfinden muß und dessen erste Stufe eine vorläufige Grundrechte-Charta sein mag, die im Jahre 2000 in Paris verabschiedet wird<sup>37</sup>. Dabei ist vor zu großer Eile zu warnen. Ein europaweiter Diskurs über grundlegende gemeinsame Werte braucht viel Zeit, ein Ergebnis zu einem bestimmten Zeitpunkt kann nicht erzwungen werden, der Katalog muß insbesondere für künftige Entwicklungen offen sein. Wenigstens die vom EuGH bereits anerkannten Grundrechte<sup>38</sup> müssen schon im ersten Schritt, die übrigen schritthaltend zum Zuwachs und zur Konkretisierung der Kompetenzen der EU nach und nach in den (konsolidierten) Unionsvertrag integriert werden.

## 2. Soziale und kulturelle Grundrechte

- 19 Freiheitliche und soziale Grundrechte bilden eine untrennbare Einheit<sup>39</sup>, nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde in ihrer freiheitlichen und sozialen Dimension: Ihre Achtung und vorbehaltloser Schutz muß allen Grundrechten voranstellen, sondern auch - und deshalb - um der Verwirklichung realer Freiheit willen. Es geht um die Voraussetzungen der effektiven Grundrechtsausübung, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Möglichkeiten, die gewährleisteten Grundrechte tatsächlich zu genießen: Ohne wirtschaftliche Grundlage, ohne Arbeitsplatz, ohne Bildung etc. stehen Berufs-, Koalitions-, Wissenschafts- und Forschungsfreiheit, die Freizügigkeit und auch die politischen Freiheiten nur auf dem Papier. Soweit es möglich ist, soziale Rechte als justiziable Positionen zu formulieren, sollten sie daher unbedingt mit in die Charta aufgenommen werden. Dies gilt in erster Linie für die Koalitionsfreiheit und für alle Diskriminierungsverbote beim Zugang zu Bildung und Beruf sowie zur sozialen Sicherung. Sie lassen sich als Grundrechte formulieren und gehören in

---

<sup>37</sup> *Europäische Kommission* (Hrsg.), Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen. Bericht der Expertengruppe "Grundrechte", 1999, S. 24 f.: "Die ausdrückliche Anerkennung der Grundrechte: ein offener Prozeß".

<sup>38</sup> Vgl. die Aufzählung bei *P.-C. Müller-Graff* (Fn. 9), S. 40 ff.

<sup>39</sup> Von "Unteilbarkeit" spricht der Bericht der Expertengruppe "Grundrechte" (Fn. 37), S. 23; zustimmend: *A. Weber* (Fn. 9), S. 540. Zu dieser sozial oder "leistungsstaatlichen" Seite der Grundrechte vgl. schon *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, *VVDStRL* 30 (1972), S. 43 (90 ff.): "Tatsächlich ist die Differenz zwischen klassischen und sog. sozialen Grundrechten lediglich *gradueller* Art. Diese sind auf Effektivierung jener angelegt und umgekehrt"; zum "Grundrechts- und Sozialstaatsbezug" der Gemeinschaftsziele vgl. ebd., S. 63 f)

die Charta. Förderungspflichten dagegen, wie etwa der Schutz des Arbeitsplatzes oder die Studienförderung sind soziale Aufträge, die, soweit die EU hierfür Kompetenzen haben soll, als Ziel- und Aufgabennorm zu formulieren wären.

**20** Es erscheint von großer Bedeutung, im Bereich sozialer und kultureller Grundrechte keine Versprechen zu geben, die die EU mangels Kompetenzen nicht einlösen kann. Die Garantie eines Rechts auf Arbeit im Sinne des Rechts auf einen Arbeitsplatz wäre schon angesichts der nur geringen Koordinierungsbefugnisse der EG im Bereich der Beschäftigungspolitik fragwürdig, die eines Rechts auf Bildung schon sachfremd<sup>40</sup>. Hier ist es richtig, mit den Idealen nicht zu weit über das hinauszugehen, was real geleistet werden kann, damit der Bürger nicht irregeleitet wird. Anstatt neue Politiken der EU über die "Hintertür" von Grundrechten zu initiieren, sollten die Ziel-, Aufgaben und Kompetenznormen der Union überprüft und ggf. ergänzt werden, um ihr auch die Mittel zur Verwirklichung an die Hand zu geben.

**21** Die Vertragsziele sind Normen, die auf die Herstellung der Ausübungsvoraussetzungen der Grundrechte für alle gerichtet sind; sie haben keinen niedrigeren Rang als Grundrechte, deren Begrenzung und Ausgestaltung u.a. durch sie legitimiert und orientiert wird. In ihnen spiegelt sich auch der Wertekonsens wider, wie er bislang Grundlage des europäischen Gesellschaftsvertrags ist. Sie sind - gemeinschaftsspezifisch - die objektive Wertordnung, wie sie auf staatlicher Ebene den Grundrechten entnommen wird<sup>41</sup>. Ausdrücklich spricht bereits Art. 16 EGV von dem "Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der *gemeinsamen Werte* der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts"<sup>42</sup>. Anders als klassische Staatsverfassungen bestimmt das Primärrecht der Union konkret die Ziele und Aufgaben des

---

<sup>40</sup> Krit. auch *A. Weber* (Fn. 9), S. 541: "problematisch und kaum akzeptanzfähig" sind für ihn: Recht auf Arbeit, Recht auf Bildung, Recht auf gesunde Umwelt, Recht auf sozialen Schutz, soweit er über den Arbeitsschutz hinausgeht.

<sup>41</sup> Grundlegend BVerfGE 7, 198 (205); s. auch *H. Dreier*, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1 (1996), Vorb. Rn. 43, 55 ff.: "objektiv-rechtliche Dimension", mwN.; im Blick auf den europäischen Grundrechtsschutz: auch *H. Gersdorf*, Funktionen der Gemeinschaftsgrundrechte im Lichte des Solange II-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, AöR 119 (1994), 400 (402 ff.), mit Verweis auf die aus der objektiven Dimension folgenden staatlichen Schutzpflichten; s. auch *G. Hirsch*, Die Europäische Union als Grundrechtsgemeinschaft, in: G.C. Rodríguez Iglesias/O. Due/R. Schintgen/C. Elsen (Hrsg.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, 177 (182).

<sup>42</sup> Hervorhebung vom Verf. Zur Bedeutung jetzt: *M. Ross*, Article 16 E.C. and services of general interest: from derogation to obligation ?, ELRev. 25 (2000), 22 (31 ff., 37), mit Hinweis u.a. auf die Bedeutung für die Identität des Unionsbürgers und das Prinzip der Solidarität.

Handelns der in ihm konstituierten öffentlichen Gewalt, ohne einen expliziten Grundrechtskatalog. Mit dem Heranwachsen zur politischen Union wird es nötig, beides miteinander zu verbinden: Recht und Gegenrecht, politische Handlungskompetenz und Individualgrundrechte, die ihrerseits letztlich auch die legitimierende Grundlage der Ziel- und Aufgabennormen sind.

### **3. Kohärenz und materielle Einheit der europäischen Grundrechtsverfassung**

22 Der europäische Verfassungsverbund ist auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gegründet, er ist nicht nur Rechts-, sondern auch und vor allem Grundrechtsgemeinschaft<sup>43</sup>. Speziell die Grundrechtskataloge der Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten markieren einerseits die besonderen Werte und Rechte, die der kulturellen Identität der Bürger des betreffenden Staates entsprechen; sie sind aber auch Ausdruck eines international anerkannten Menschenrechts-Standards<sup>44</sup>. Keines der innerstaatlich garantierten Rechte darf bei der Formulierung eines europäischen Grundrechte-Katalogs unberücksichtigt bleiben, doch kann andererseits ein spezifisches, in einem Mitgliedstaat besonders garantiertes Recht nicht ohne weiteres Anerkennung und Geltung auch auf europäischer Ebene beanspruchen. Die vom EuGH praktizierte Methode der wertenden Rechtsvergleichung ist auch bei der Festlegung der Inhalte der Grundrechte-Charta heranzuziehen. Maßstab sollte dabei weniger der jeweilige Text der Verfassungen sein, als eine Analyse der tatsächlichen Geltung und Durchsetzung der betreffenden Rechte in der Praxis des betreffenden Mitgliedstaats. Wegen der bevorstehenden Beitritte neuer Mitgliedstaaten sollten dabei aber auch deren größtenteils neue Verfassungen, die gleichsam den "Stand der Technik" der Verfassungsgebung reflektieren<sup>45</sup>, sofort mit in den Prozeß der Formulierung der Grundrechte-Charta einbezogen werden.

---

<sup>43</sup> Vgl. *G. Hirsch* (Fn. 41), S. 177 ff.; s. auch *I. Pernice* (Fn. 35), S. 209 ff.: "Grundrechtsintegration".

<sup>44</sup> Daß abgesehen von der EMRK und der Europäischen Sozialcharta bei der Ratifikation internationaler und europäischer Konventionen und ergänzender Protokolle zum Schutz der Menschenrechte (Folterverbot, Rassendiskriminierung, Minderheitenschutz, Verbot der Todesstrafe etc.) auch bei den Mitgliedstaaten noch große Lücken bestehen, zeigen indessen *P. Alston/J.H.H. Weiler*, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, Harvard Jean Monnet Working Paper 1/99, S. 23 ff.

<sup>45</sup> Den gegenseitigen Lernprozeß der Verfassungsgebung in verschiedenen Staaten auf der Basis des Verfassungsvergleichs beschreibt mit dem "Textstufenparadigma" eindrucksvoll *P. Häberle*, Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 3 ff.; *ders.*, Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, S. 12 ff., 40 ff.

- 23 Besondere Grundrechte, die über den in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, der EMRK oder internationalen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes garantierten allgemeinen Standard hinausgehen, sind jedenfalls im Streitfall nur dann in die Charta zu übernehmen, wenn sich zeigen läßt, daß sie als unverzichtbarer Wert anerkannt sind und das einzelne Recht in dem betreffenden Mitgliedstaat effektiv gilt. Im Falle des Konflikts zwischen Gewährleistungen, die in verschiedenen Ländern unterschiedlich gewichtet werden, etwa des Schutzes ungeborenen Lebens, einerseits, und des Selbstbestimmungsrechts der Frau, andererseits, könnte mit allgemeineren Formulierungen die Entscheidung letztlich der Rechtsprechung überlassen oder mit Ausnahmen für einzelne Länder gearbeitet werden, so wie nach dem Protokoll Nr. 6 zum Vertrag über die EU und zu den Verträgen zur Gründung der EG (1992) die Anwendung des Art. 40.3.3 der irischen Verfassung in Irland vom Recht der EU unberührt bleibt<sup>46</sup>. Soweit, wie im Bereich der Bioethik, national unterschiedlich strenge Standards entwickelt werden, ist allerdings die Rücksichtnahme auf besondere, häufig historisch begründete Sensibilitäten auch unter dem Gesichtspunkt der kulturellen Identität der Mitgliedstaaten geboten.
- 24 Die EMRK ist zwischen den Mitgliedstaaten bzw. ihren Völkern als Mindeststandard konsentiert. Sie als Ausgangspunkt der Diskussion heranzuziehen, ist ratsam, hinter den von ihr gesetzten Standard zurückzubleiben, wäre wegen der rechtlichen Bindung aller Mitgliedstaaten unvertretbar und riskant. Dabei sind ihre Formulierungen im Lichte der Rechtsprechung des EGMR zu sehen, der die Konvention als "living instrument" betrachtet und entsprechend dynamisch auslegt. Im Blick auf die neuere Rechtsprechung des EGMR in der Sache *Matthews*<sup>47</sup> ist nicht auszuschließen, daß der Gerichtshof Mitgliedstaaten nicht aus der Bindung an die Konvention entläßt, auch wenn die EG für die Verletzung verantwortlich ist bzw. sie "nur" Gemeinschaftsrecht vollzieht<sup>48</sup>. Daher muß die Charta auch mit dem Ziel formuliert werden, sicherzustellen, daß ein Konventionsverstoß durch die Union nicht vorkommt bzw. im unionsinternen

---

<sup>46</sup> Der EuGH hat den Konflikt zwischen Dienstleistungsfreiheit und Schutz des ungeborenen Lebens in EuGHE 1991, I-4685 (4738) - *Grogan*, vermeiden können, indem er eine Beschränkung der studentischen Information und Werbung in Irland für Abtreibungskliniken im Vereinigten Königreich nicht als Schranke der Dienstleistungsfreiheit ansah.

<sup>47</sup> EGMR, Urt. v. 18. 2. 1999 - *Matthews./ Vereinigtes Königreich*, EuGRZ 1999, 200; vgl. dazu im einzelnen *Iris Canor*, Primus inter pares. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe?, in: *European Law Review* 25 (2000), S. 3 ff.

<sup>48</sup> Vgl. auch in diesem Sinne *H. Koenig/A. Haratsch*, *Europarecht*, 3. Aufl. 2000, Rn. 91 f.

Verfahren korrigiert werden kann. Der Fall, daß ein Mitgliedstaat durch den EGMR gezwungen würde, Gemeinschaftsrecht intern nicht anzuwenden, muß ausgeschlossen werden, soweit dies überhaupt möglich ist. Die Orientierung an den Formulierungen der EMRK als Mindeststandard und eine weitere ausdrückliche Bindung an die in ihr garantierten Rechte wäre diesem Ziel zuträglich.

- 25** Auf dieser Basis stünde auch einem Beitritt der EU zur EMRK, wie er auch im Europäischen Parlament gefordert wird<sup>49</sup>, nichts im Wege. Voraussetzung wäre eine entsprechende Öffnungsklausel in der Satzung des Europarats für die Mitgliedschaft supranationaler Organisationen, wie sie bei der FAO, der WTO und bei zahlreichen Umweltkonventionen bereits existieren<sup>50</sup>. Eine Hierarchie zwischen EuGH und EGMR ist dabei ebensowenig zu befürchten, wie dies für nationale Verfassungsgerichte gilt. Vielmehr ist der Grundgedanke der EMRK für die EU ebenso gültig, wie für jedes der Mitglieder des Europarats: Es geht um die "äußere" Absicherung eines effektiven Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten, nachdem Staaten sich als unfähig erwiesen haben, diese ihre zentrale Aufgabe stets und zuverlässig zu erfüllen. Diese zusätzliche Kontrolle ist zwar (nur) völkerrechtlicher Natur, ohne Durchgriff auf die Wirksamkeit der vom EGMR als Grundrechtsverletzung beurteilten Rechtsakte, doch ist der Sanktionsmechanismus der EMRK idR. geeignet, die europäischen Mindeststandards letztlich durch politischen Druck weitgehend zu sichern. Die

---

<sup>49</sup> Vgl. Ziff. 15 b) der Entschließung des EP vom 16. 3. 2000 (A5 - 0064/00); Ziff. 27 b) des *Dimitrakopoulos/Leinen* - Berichts v. 27. 3. 2000 über die Vorschläge des EP für die Regierungskonferenz (A5 - 0085/2000).

<sup>50</sup> Zur Bedeutung im Rahmen der UNO vgl. *I. Pernice*, Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedstaaten und Drittstaaten, EuR 1991, 273 ff.; erstmals in der Praxis: Art. 14 der Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Geneva 13 Nov. 1979, abgedruckt in *T. Scovazzi/T. Treves* (Hrsg.), *World Treaties for the Protection of the Environment*, 1992, p. 31), mit der Bestimmung: „In matters within their competence, such regional economic integration organisations shall, on their own behalf, exercise the rights and fulfil the responsibilities which the present Convention attributes to their member States. In such cases, the member States of these organisations shall not be entitled to exercise such rights individually“. Entsprechend etwa Art. 24 Abs. 2 und 3 des Kyoto-Protokolls zur Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über den Klimaschutz (1997), abgedr. in: *S. Oberthür/H. E. Ott*, *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21<sup>st</sup> Century*, 1999, s. 313 ff. Zur FAO vgl. *J. Sack*, Europäische Gemeinschaften Mitglied der FAO, EuZW 1992, 2; *J. Schwob*, L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisation d'intégration économique régionale et la Communauté Economique Européenne, RTDE 29 (1993), 1; *R. Frid*, The European Economic Community: A Member of a Specialized Agency of the United Nations, EJIL 2 (1993), p. 239. Zur WTO vgl. Art. XI Abs. 1 des Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, EuZW 1994, 338, und Anlage zur Entscheidung des Rates Nr. 94/800/EC vom 22 Dezember 1994, ABl. 1994 L 336/1.

Mitgliedschaft der EU bei der EMRK<sup>51</sup> - im Rahmen ihrer Kompetenzen - würde gegenseitigen Respekt und Kooperation zwischen EuGH und EGMR stärken und die Kohärenz der europäischen Grundrechtsverfassung<sup>52</sup> im Interesse der Bürger sichern. Wie *P. Alston/J.H.H. Weiler* zur recht betonen, ist die EMRK doch inzwischen mehr als "a legal safety net", sie ist Teil der kulturellen Selbst-Definition der europäischen Zivilisation<sup>53</sup> und damit Grundlage auch der Europäischen Union und ihrer Erweiterung. Der Beitritt zur EMRK ist damit nicht eine Alternative, sondern sollte kumulativ zur Gewährleistung eines effektiven und transparenten Schutzes der Grundrechte in der Union in Angriff genommen werden<sup>54</sup>.

#### 4. Adressaten und Geltungsbereich der Grundrechte-Charta

- 26 Aus der Charta verpflichtet müssen alle Organe und Institutionen der Union sein, daneben aber auch entsprechend der ständigen Rechtsprechung des EuGH<sup>55</sup> alle Stellen der innerstaatlichen öffentlichen Gewalt, die unmittelbar oder mittelbar mit der Umsetzung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts betraut sind<sup>56</sup>. Der auf die Rechtsprechung des EuGH gestützte Entwurf einer "Präambel oder Artikel 1" in den Arbeitspapieren des Grundrechte-Gremiums<sup>57</sup> weist in die richtige Richtung.
- 27 Wenn eine Bindung der Union im Bereich der 2. und 3. Säule, an die Grundrechte und die volle Jurisdiktion des EuGH über die betreffenden Rechtsakte verwirklicht wird, dann sind insoweit auch die Mitgliedstaaten in ihrem intergouvernementalen Zusammenwirken Adressaten der Charta. Die Tatsache,

---

<sup>51</sup> Zur Notwendigkeit einer Vertragsänderung nach Art. 48 EUV vgl. EuGH, Gutachten 2/94 v. 28. 3. 1996, Slg. 1996, I-1763 (1789), mit Hinweis auf die "verfassungsrechtliche Dimension" einer solchen Änderung des Systems zum Schutze der Menschenrechte in der Gemeinschaft.

<sup>52</sup> Vgl. dazu auch *F. Hoffmeister*, Völkerrechtlicher Vertrag oder europäische Grundrechtsverfassung?, [www.humboldt-forum-recht.de/5-1999](http://www.humboldt-forum-recht.de/5-1999).

<sup>53</sup> *P. Alston/J.H.H. Weiler* (Fn. 44), S. 25.

<sup>54</sup> In diesem Sinne auch Ziff. 15 b) der Entschließung des EP vom 16. 3. 2000 (Fn. 49); s. auch *P. Alston/J.H.H. Weiler* (Fn. 44), S. 25 f.

<sup>55</sup> Vgl. die Nachw. bei *A. Weber* (Fn. 9), S. 542 mit Fn. 62; s. auch *G. Hirsch* (Fn. 41), S. 187.

<sup>56</sup> In diesem Sinne auch *G. Hirsch*, Eine Grundrechtscharta für Europa? - Die Grundrechtsfrage in der Perspektive der EU-Erweiterung, FCE 5/99, [www.whi-berlin.de/HIRSCH.htm](http://www.whi-berlin.de/HIRSCH.htm), Rn. 38.

<sup>57</sup> Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=de>, Charta 4123/1/00 Rev. 1 (Convent 5), S. 9.

daß dieses Handeln - trotz angeblich fehlender Rechtspersönlichkeit<sup>58</sup> - ein solches der Union ist und die Beschlüsse, insbesondere etwa die Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse nach Art 34 II lit. b) und c) EUV, verbindlich sind und damit Grundrechtseingriffe gegenüber dem Bürger zumindest mittelbar bewirken können, läßt die Bindung an die Grundrechte unerläßlich erscheinen. Zumal im Bereich der Datensammlung, der Strafverfolgung und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, (Schengen, Europol etc.) in einem "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (Art. 29 ff. EUV), wo es an Transparenz und demokratischer Legitimation in besonders krasser Weise fehlt, wäre ein weiterer Verzicht auf effektive Grundrechtsbindung und gerichtliche Kontrolle ein Skandal ersten Ranges<sup>59</sup>.

- 28** Zu erwägen wären schließlich Möglichkeiten einer Grundrechtsbindung auch für Träger faktischer Macht in der Öffentlichkeit<sup>60</sup>. Ansatzpunkt wäre die Bindung Privater, soweit sie "europäische" Aufgaben der öffentlichen Hand wahrnehmen. Hierzu sollten nicht nur Beliehene gehören, sondern vor allem auch alle gesellschaftlichen Institutionen, die ohne unmittelbare demokratische Legitimation und Kontrolle Normen setzen, die für den einzelnen verbindlich sind. Hierzu zählen Gremien der technischen Normung ebenso, wie die Tarifpartner, wirtschaftliche und Berufsverbände, die Parteien und die Kirchen. Die Abgrenzung zu privaten Sachverhalten, in denen eine Grundrechtsbindung schwer denkbar wäre, könnte sich an dem Kriterium der Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung bzw. Ausübung öffentlicher Macht orientieren. Entsprechend hat der EuGH in bezug auf kollektive Regelungen bereits eine Bindung von privatrechtlichen Vereinigungen und Einrichtungen an die Dienstleistungsfreiheit und an das "Grundrecht auf freien Zugang zur Beschäftigung", der Freizügigkeit anerkannt<sup>61</sup>. Manches spricht schließlich dafür, eine Grundrechtsbindung auch für Unternehmen zu erwägen, die in Ausübung

---

<sup>58</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (1995) - *Maastricht*; zum Streit in der Literatur vgl. *A. v. Bogdandy/M. Nettesheim*, EuR 1996, S. 3 ff., einerseits, und *M. Pechstein/C. König*, Die Europäische Union. Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, 2. Aufl. 1999, S. 118 f., andererseits.

<sup>59</sup> Zum Problem vgl. *S. Hölscheidt/T. Schotten*, Immunität für Europol-Bedienstete - Normalfall oder Sündenfall?, NJW 1999, 2851 ff.; krit. auch *P. Häberle*, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, H. 166, 2000, S. 28.

<sup>60</sup> Zurückhaltend zur "Drittwirkung", trotz gegenläufiger Tendenzen: *A. Weber* (Fn. 9), S. 543; s. auch *H. Gersdorf*, Funktionen der Gemeinschaftsgrundrechte im Lichte des Solange II-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, AöR 119 (1994), 400 (419 ff.), der die allen denkbare "mittelbare Drittwirkung" als Problem der staatlichen Schutzpflichten aus Grundrechten identifiziert (ebd., S. 421).

<sup>61</sup> EuGHE 1974, 1405 (1419 f.) - *Walrave*; EuGHE 1995, I-4921 (5062 ff., 5065 f., 5076).

ausschließlicher Rechte im Bereich der Daseinsvorsorge Universaldienstleistungen erbringen und (insoweit) vom Wettbewerb ausgenommen sind<sup>62</sup>.

## 5. Träger der Grundrechte

- 29 Klassischer Lehre folgend werden Grundrechte als Menschen- bzw. Bürgerrechte gewährleistet (dazu a.). Der wachsenden Bedeutung zivilgesellschaftlicher Gruppierungen für das politische Leben entsprechend wird die Frage nach Minderheits-, Gruppen- und Verbandsrechten immer dringlicher (dazu b.). Schließlich ist der besonderen Struktur der Europäischen Union und damit der Subjektstellung auch der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen und es stellt sich die Frage nach der Anerkennung "föderaler" Grundrechte der Mitgliedstaaten im europäischen Verfassungsverbund (dazu c.).

### a. Menschenrechte, Bürgerrechte und die status der Unionsbürger

- 30 Deutlicher als die Bestimmungen der Verträge bisher wird die Grundrechte-Charta den grundrechtlichen Status der Unionsbürger in ihrem verfassungsrechtlichen Verhältnis zur Unionsgewalt festlegen<sup>63</sup>. Der Definition des grundrechtlichen *status negativus*, dh. der freiheitlich-abwehrrechtlichen Dimension der Grundrechte<sup>64</sup> kommt dabei besonderes Gewicht zu. Träger der Grundrechte muß insofern grundsätzlich jedermann sein, die Rechte sind als Menschenrechte zu formulieren. Für den *status activus*, dh. die politischen Mitwirkungs- und Teilhaberechte wäre indessen eine Beschränkung auf die Unionsbürger, besser auf die dauerhaft in der Union Ansässigen aus dem demokratischen Prinzip zu begründen. Die Parteienfreiheit, freie und gleiche Wahlen, und der Zugang zu öffentlichen Ämtern wären damit als Bürgerrechte

---

<sup>62</sup> So im Bereich der Telekommunikation, vgl. Art. 4 der RL 90/388 EWG der Kommission v. 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsdienste; zur Energieversorgung s. *E. Mestmäcker* (Hrsg.): *Natural Gas in the Internal Market*, 1993, und *H. Jarass*, *Europäisches Energierecht*, 1996.

<sup>63</sup> Vgl. zu den grundrechtlichen *status* s. schon *G. Jellinek*, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl. 1905, S. 86 ff.; zum Gedanken der Selbst-Definition der Bürger als Unionsbürger und ihre status als Legitimationssubjekt der Union durch die schrittweise Entwicklung der europäischen Verfassung *I. Pernice*, *Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*, JÖR 48 (2000), S. 205 (212 f.). Die allmähliche Herausbildung der Unionsbürgerschaft als Status beschreibt auch *P. Ridola* (Fn. 29), S. 26 f.

<sup>64</sup> Zu den Dimensionen der Grundrechte vgl. *H. Dreier* (Fn. 41), Rn. 43 ff.

begründbar, wobei der Status von Angehörigen dritter Staaten, soweit sie auf Dauer in der Union niedergelassen sind, jedenfalls dem Status der Unionsbürger anzugleichen wäre.

- 31 In der Grundrechte-Charta ist auch die objektivrechtliche Dimension der Grundrechte zu berücksichtigen, nicht nur als mögliche Grundlage eine aktiven europäischen Grundrechtspolitik<sup>65</sup>, sondern vor allem im Blick auf den durch die Grundrechte bestimmten *status positivus*, aus dem staatliche Schutzpflichten wie auch die leistungsstaatliche Teilhabe entwickelt werden<sup>66</sup>. In welchem Umfang hier, wie etwa für den diplomatischen Schutz nach Art. 20 EGV, auch sonst eine Begrenzung auf Unionsbürger als Grundrechtsträger gerechtfertigt ist, erscheint fraglich. Wo es um den Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit, informationeller Selbstbestimmung und Menschenwürde geht, schließen die Grundrechte selbst eine Differenzierung aus. Dies wird auch für den prozessualen Grundrechtsschutz durch Verfahrensteilhabe, den *status activus processualis*<sup>67</sup>, zu gelten haben, dem in der Praxis der Union besondere Bedeutung zukommt, vor allem für die Verfahrensbeteiligung der *civil society*. Das im Konvent vorgeschlagene Grundrecht auf ordnungsgemäße Verwaltung kann daher nicht *ratione personae* auf Unionsbürger beschränkt sein. Grundrechtsträger muß infolgedessen grundsätzlich jedermann sein, nur im Ausnahmefall der Ausübung politischer Rechte mag die Geltung auf die Unionsbürger beschränkt werden.

## **b. Gruppengrundrechte und Verbandsklage**

- 32 Unerläßlich in der multikulturellen Zivilgesellschaft der Europäischen Union ist darüber hinaus die Anerkennung von Gruppengrundrechten, insbesondere für

---

<sup>65</sup> Vgl. die Vorschläge von P. Alston/J.H:H: Weiler (Fn. 44), S. 15 ff., insbesondere zur Schaffung besonderer institutioneller Vorkehrungen für eine solche Politik ebd., S. 17 f., 30 ff.. Zur Bedeutung der EU insgesamt als Instrument gemeinsamer positiver Grundrechtspolitik der Mitgliedstaaten vgl. dagegen schon I. Pernice (Fn. 35), S. 21 f.; das Konzept "sozialstaatlicher Grundrechtspolitik" aufgrund des Verständnisses der Grundrechte als "positiver Kompetenznormen" wurde entwickelt von P. Häberle (Fn. 39), S. 103; vgl. auch K.M. Meessen, Europäische Grundrechtspolitik, in: J.A. Frowein (Hrsg.), Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, 1978, S. 35 ff.

<sup>66</sup> Staatliche Schutzpflichten aus Art. 28 EGV entwickelte EuGHE 1997, I-6959 (6998) - *Kommission/Frankreich*, vgl. dazu P. Badura, Die föderative Verfassung der Europäischen Union, in: FS Heckel, 1999, S. 695 (701), nach dem sich der Rechtsgedanke dieser Rechtsprechung "auf die ungedegriehenen Grundrechte übertragen" läßt und "Verpflichtungen auch der EG-Organen begründen" kann. Zur Einordnung der Teilhaberechte: D. Murswiek, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V (1992), § 112 Rn. 12, mwN. Zum demokratischen Umbau der Statuslehre: P. Häberle (Fn. 39), S. 43 (80 ff.); vgl. auch (mit dem Vorbehalt des Möglichen): BVerfGE 33, 303 (336 f.) - *Numerus clausus*.

<sup>67</sup> Grundlegend: P. Häberle (Fn. 39), S. 86 ff.

kulturelle Minderheiten. Vereinigungen und Verbände, deren Ziel die Vertretung von allgemeinen, öffentlichen, "diffusen" Interessen, d.h. nicht durch wirtschaftliche Macht gestützten Individualinteressen ist<sup>68</sup>, sollten das Recht und prozessuale Mittel erhalten, Grundrechtsinteressen im Einzelfall für die Allgemeinheit oder für den einzelnen - "on behalf of" - jedenfalls dann auch gerichtlich durchzusetzen, wenn der einzelne die Kraft nicht hat, selbst für sein Recht zu streiten. Wie für die Geltendmachung der in Staats- und Unionszielen festgelegten Werte etwa im Umweltbereich, Verbraucher- und Gesundheitsschutz, wäre hier die Zulassung der Verbandsklage das geeignete Mittel. Es geht letztlich darum, ein Gleichgewicht zwischen ökonomischer Macht und bürgerlichen Gegeninteressen auch hinsichtlich des Rechtsschutzes herzustellen.

### c. "Föderale Grundrechte" der Mitgliedstaaten und Regionen ?

- 33 Eine weitere Frage ist, ob den Mitgliedstaaten, die im Mehrebenensystem der Union einen eigenen Subjektstatus haben, ein eigener Grundrechtsstatus als Träger "föderaler" oder "struktureller" Grundrechte einzuräumen wäre. Sie sind aus den Verträgen vielfach rechtlich verpflichtet, auch gegenüber dem Unionsbürger. Augenfällig hierfür sind die unmittelbar wirksamen Marktfreiheiten, aber auch die Umsetzungs- und Loyalitätspflichten etwa aus Art. 10 und 149 III EGV. Dem entsprechen umfassende Mitwirkungsrechte etwa im Entscheidungsprozeß, insbesondere in Gestalt des Rates. Doch gibt es auch einen "abwehrrechtlichen Status" der Mitgliedstaaten? Art. 6 III EUV, gelesen auch in Verbindung mit dem Loyalitätsgebot des Art. 10 EGV als Gebot der Rücksichtnahme auf nationale Verfassungsautonomie und -strukturen zielt in diese Richtung<sup>69</sup>, ebenso das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EGV) und eine Vielzahl von Vorschriften, die die Handlungsbefugnis der Union bzw. der Gemeinschaft

---

<sup>68</sup> Vgl. dazu *N. Reich*, Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften. Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht, 1987.

<sup>69</sup> In dieser Richtung auch *C. Calliess*, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene, in: R. Hrbek (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 13 (21 ff.): "Notbremse" (ebd., S. 22), der freilich zu weitgehend von einer Definition von "gemeinschaftsrechtlichen Tabuzonen" spricht (ebd.). Tendenziell anders, aber der hiesigen These nicht widersprechend: *M. Hilf*, Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten, in: FS Grabitz, 1995, S. 157 (165 ff., 169): Identitätsgarantie als "Funktionsbedingung" der Union. Umgekehrt will sie *K. Doehring*, Die nationale Identität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: FS Everling, 1995, S. 263 (271), als Garantie gegen den Vorrang des Gemeinschaftsrechts verstehen.

negativ abgrenzen<sup>70</sup>. Auf der Europaministerkonferenz der deutschen Länder im Dezember 1999 habe ich angeregt, über "föderale" oder "strukturelle" Grundrechte der Mitgliedstaaten nachzudenken, um ihre Identität und ihren rechtlichen Status in der Union klarer zu definieren und effektiver zu schützen<sup>71</sup>.

- 34 Ob entsprechende Rechte den territorialen Untergliederungen der Mitgliedstaaten, so wie in Deutschland den Ländern, in Belgien den Regionen oder auch den autonomen Regionen in Spanien<sup>72</sup> und den Provinzen bzw. Regionen in Italien<sup>73</sup> zuerkannt werden sollten, ist indessen fraglich. Ihnen obliegt vielfach der Vollzug des europäischen Rechts, entsprechend sollten sie Ihre Erfahrung und Sachkenntnis in den Rechtsetzungsprozeß einbringen können. Der Ausschuß der Regionen<sup>74</sup> könnte hierfür die geeignete Institution sein, als "Sprachrohr des Vollzugs"<sup>75</sup> Einen den Mitgliedstaaten vergleichbaren eigenen Rechtsstatus haben die Länder bzw. regionalen und lokalen Gebietskörperschaften aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts bislang allerdings nur sehr rudimentär. Immerhin wird durch die Vorschriften über den Ausschuß der Regionen in Art. 263 ff. EGV die Existenz lokaler und regionaler Gebietskörperschaften anerkannt. Die Tatsache aber, daß es die Mitgliedstaaten sind, die deren Vertreter im Ausschuß zur Ernennung durch den Rat vorschlagen, zeigt, daß sich der Vertrag jeder Einräumung bestimmter Rechte für diese Körperschaften selbst enthält. Diese "Landesblindheit" der EU wird zwar beklagt<sup>76</sup>, und für die Gemeinden wird schon seit über zehn Jahren gefordert, eine "Garantie kommunaler Selbstverwaltung in eine geschriebene Europäische Verfassung" aufzunehmen<sup>77</sup>. Indessen könnten

---

<sup>70</sup> Vgl. näher *I. Pernice* (Fn. 8), S. 742 f., mwN.

<sup>71</sup> Vgl. dazu zustimmend: *U. Kalbfleisch-Kottsieper*, Europäische Grundrechte-Charta. Dem Bürger zu Ehren, EU Magazin 1-2/2000, S. 20 (21 f.). Einen entsprechenden Gedanken äußert *G. Hirsch* (Fn. 41), S. 186 f.: "Mitgliedstaaten als Träger... von Grundrechten".

<sup>72</sup> Vgl. etwa *U. Michel*, Regionen, Mitgliedstaaten und Europäische Union. Die Integration der Autonomen Gemeinschaften Spaniens unter vergleichender Heranziehung des deutschen Bundesstaates, 1996, S. 43 ff., 96 ff.

<sup>73</sup> Vgl. zur Bedeutung näher *P. Häberle*, Föderalismus und Regionalismus in den Mitgliedstaaten des Europarats, in: ders., Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999, S. 188 ff.

<sup>74</sup> Vgl. dazu *C. Tomuschat* (Hrsg.), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen, 1995.

<sup>75</sup> In diesem Sinne *I. Pernice*, Der Europäische Verfassungsverbund (Fn. 11), S. 229 f.

<sup>76</sup> Vgl. *H.-P. Ipsen*, FS Hallstein, 1966, S. 256; dazu *I. Pernice*, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, DVBl. 1993, 909 ff.

<sup>77</sup> Vgl. etwa *H.-W. Rengeling*, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, in: W. Hoppe/A. Schink (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration, 1990, S. 25 (40 ff.), mit Verweis auf *J. Hofmann* und *F. Cromme*, Verankerung der Grundvoraussetzungen kommunaler Selbstverwaltung in einer europäischen Verfassung, in: Knemeyer (Hrsg.), Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1989, S. 211 bzw. 223, Formulierungsvorschlag von *J. Hofmann* (ebd., S. 220)

Festlegungen im Vertragsrecht über Stellung und Rechte der Länder, Regionen oder gar der Gemeinden in den Mitgliedstaaten eine europäische Kompetenz in bezug auf die innere Struktur der Mitgliedstaaten und damit eine weitere Beschränkung ihrer Verfassungsautonomie mit sich bringen. Andererseits wäre im Blick auf Art. 28 II GG und ähnliche Regeln in anderen mitgliedstaatlichen Verfassungen<sup>78</sup> eine Garantie der autonomen Gestaltung lokaler Angelegenheiten für innerstaatliche Gebietskörperschaften als objektive Wertsetzung für die Politik der Europäischen Union durchaus angebracht. Entsprechende Strukturen in den Mitgliedstaaten sind zwar nicht "europafest"<sup>79</sup>, aber als ein Element ihrer nationalen Identität anzusehen, deren Achtung nach Art. 6 III EUV geboten ist.

## 6. Effektiver Rechtsschutz

35 Wächter über die Einhaltung der Grundrechte-Charta muß grundsätzlich jeder Träger von Rechten und jeder durch sie gebundene Adressat sein. Dabei kommt den Gerichten der Mitgliedstaaten eine besondere Schutzfunktion zu, denn sie agieren im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts als "europäische Richter" und tragen Mitverantwortung für die "grundrechts-gerechte" Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Sie haben jede Maßnahme der Gemeinschaft, die sie im Einzelfall anwenden, auf ihre Konformität mit den Grundrechten zu prüfen und müssen im Zweifel dem EuGH die Frage der Gültigkeit vorlegen, bevor sie zur Grundlage einer Entscheidung gemacht wird. Letztlich ist es also der EuGH, der über die Durchsetzung eines Grundrechts entscheidet. Dies gilt wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts auch, soweit es um die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme einer nationalen Behörde geht, die auf nationales Recht gestützt ist, soweit der Inhalt durch eine Richtlinie der EG determiniert ist. Im judiziellen Dialog oder in Kooperation mit den Gerichten der Mitgliedstaaten ist es also

---

<sup>78</sup> Vgl. etwa *C. Samara*, Die verfassungsrechtliche Stellung der griechischen kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration, 1995, insbes. S. 16 ff., mit dem Ergebnis freilich, daß die Stellung der Gemeinden in Griechenland nur schwach gesichert ist (ebd., S. 77). Obwohl die "Kommune als Element des Verwaltungsaufbaus... europäisches Gemeingut" ist, sind die Garantien der Selbstverwaltung, soweit überhaupt vorhanden, in anderen Mitgliedstaaten durchweg weniger ausgeprägt, vgl. *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, 2. Bd. 1998, Art. 28 Rn. 39 ff. Überblick bei *H.-U. Erichsen/W. Hoppe/A. Leidinger* (Hrsg.), Kommunaleverfassungen in Europa, 1988. Weitere Nachw. bei *H.-W. Rengeling* (Fn. 77), S. 28, für den von einem allgemeinen Rechtsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung indessen nicht ausgegangen werden kann (ebd., S. 38 f.).

<sup>79</sup> Vgl. *H. Dreier* (Fn. 78), Rn. 33; *H.-W. Rengeling* (Fn. 77), S. 35 f., mit dem Hinweis freilich auf die tatsächliche Achtung.

letztlich der EuGH, dem die Überwachung der Grundrechte-Charta anvertraut ist: Er hat das Verwerfungsmonopol für Normen und Akte der Gemeinschaft, und er muß dieses haben, wenn die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und damit die durch das gemeinsame europäische Gesetz rechtlich verbürgte Gleichheit aller Unionsbürger<sup>80</sup> gesichert sein soll.

- 36 Die Effizienz des Grundrechtsschutzes fehlt allerdings dann, wenn ein nationales Gericht es nicht für nötig hält, dem Gerichtshof die Gültigkeitsfrage vorzulegen. Vorlagebeschlüsse können nach innerstaatlichem Recht allenfalls bei evidenter Willkür wegen der Verweigerung des Rechts auf den gesetzlichen Richter erzwungen werden<sup>81</sup>. Es wäre sinnvoll, für den Fall der Verletzung eines Grundrechts aus der Charta durch Institutionen der EU wie auch durch mitgliedstaatliche Stellen einen direkten Weg zum EuGH vorzusehen, etwa in Form einer Grundrechtsbeschwerde. Da dies eine erhebliche zusätzliche Belastung des EuGH zur Folge hätte, wird die Reform des EuGH zu einer besonders dringlichen Frage<sup>82</sup>.

### III. Modalitäten der Aufnahme der Charta in das Primärrecht der EU

- 37 Die Charta zu verabschieden und dann als feierliche Erklärung "verwelken" zu lassen, wäre ein neuer Beweis für die Entfremdung zwischen Bürger und Regierungen. Die Bürger der Union vertrauen darauf und erwarten, daß ihre Regierungen und Parlamente in der Lage sind, die Rechtsbeziehung zwischen ihnen und Union durch eine verbindliche Charta zu konkretisieren. Geboten ist also eine Aufnahme in die Verträge, zweckmäßigerweise in den Unionsvertrag, im engster Verbindung mit und als Konkretisierung von Art. 6 EUV. Denkbar wäre es dabei, Art. 6 II EUV durch die konkreten Gewährleistungen der Charta zu ergänzen oder in Art. 6 EUV einen Verweis auf die Charta einzufügen, wobei diese dann als eigener Text dem Vertrag nach dem in Art. 6 EUV festgelegten Verfahren, evtl. mit einem europäischen Referendum hinzugefügt würde.

---

<sup>80</sup> Zu den Grundlagen dieses fundamentalen Gleichheitsstatus vor allem in den Diskriminierungsverboten vgl. *I. Pernice* (Fn. 8), S. 749.

<sup>81</sup> Vgl. BVerfGE 75, 223 (233 ff.) - *Kloppenburg*.

<sup>82</sup> S. dazu schon *J.-P. Jaqué/J. Weiler*, *Sur la voie de l'Union européenne, une nouvelle architecture judiciaire*, RTDEur. 26 (1990), 441; *J.-P. Jaqué*, *L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union*, RTDE 35 (1999), 443; *A. Arnall*, *Judicial architecture or judicial folly? The challenge facing the European Union*, ELRev. 24 (1999), p. 516;

Letzteres würde der Charta mehr Eigengewicht geben. Um den Vorgang der Aufnahme in das Primärrecht so einfach wie möglich zu gestalten, wäre es wichtig, die Charta so zu formulieren, daß sie ohne weitere Änderung der Verträge verbindlich werden kann.

- 38** Daß es sich um ein weiteres Stück europäischer Verfassungsgebung handelt, muß für den Bürger ebenso klar sein, wie die Notwendigkeit eines breiten und offenen europäischen Diskurses zum Konzept insgesamt und zu den einzelnen Grundrechten. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sollten, so wie Bundestag und Bundesrat in Deutschland, die Öffentlichkeit durch Anhörungen sensibilisieren und beteiligen. Wichtig ist es aber darüber hinaus, daß ein wirklich europäischer, grenzüberschreitender Diskurs entfaltet wird, bei dem in jedem Mitgliedstaat auch die Stimmen aus anderen Mitgliedstaaten der Union sowie aus den Beitrittsländern gehört werden. Das europäische Parlament kann hierfür mit der vorgeschlagenen Anhörung zum Konventsentwurf<sup>83</sup> eine wichtige Initiativrolle spielen.
- 39** Zum Verfahren der verbindlichen Annahme der Charta erscheinen nach allem folgende Schritte erwägenswert:
- 40** • Die Grundrechte-Charta sollte nach ihrer Verabschiedung durch den Konvent in einem ersten Schritt vom Europäischen Parlament geprüft und von diesem dem Europäischen Rat zur feierlichen Annahme empfohlen werden. Hiermit könnte eine wertvolle Dynamik gegenüber dem Europäischen Rat entfaltet werden. Noch schlagkräftiger in diesem Sinne wäre allerdings wegen der Beteiligung auch der nationalen Parlamente ein positives Votum der für den Herbst 2000 vorgeschlagenen gemeinsamen "Interparlamentarischen Konferenz"<sup>84</sup>.
- 41** • Dies sollte dazu führen, daß die Regierungskonferenz anläßlich der Vertragsrevision 2000 die Charta nach dem Verfahren des Art. 48 EUV in den Unionsvertrag integriert, möglicherweise unter dem Vorbehalt eines positiven europäischen Referendums.
- 42** • Die Annahme der Charta einem europäischen Referendum (als Entscheid der Unionsbürger) zu unterwerfen, liegt wegen ihrer besonderen Bedeutung als

---

<sup>83</sup> Vgl. Ziff. 8 der Entschließung des EP vom 16. 3. 2000 (Fn. 49).

<sup>84</sup> Vgl. den Bericht über die Vorschläge des EP (Fn. 49), Ziff. 51.

"Vergewisserung" über die Grundlagen des europäischen Gesellschaftsvertrages nahe. Das Referendum über die Charta könnte zwischen der Annahme durch die Regierungskonferenz und der Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten stattfinden. Nach Art. 48 EUV ist ein Referendum zwar nicht Voraussetzung wirksamer Vertragsänderung, nichts aber hindert die Regierungskonferenz, diese Vorschrift entsprechend zu ändern und/oder für die Annahme der Grundrechte-Charta die unmittelbare Beteiligung der Unionsbürger vorzusehen. Ein anderer Weg wäre der über die neue Klausel in Art. 6 EUV im oben angedeuteten Sinne.

### **Ausblick**

- 43 Es ist keine Frage, daß dieses Verfahren die Legitimität der Charta und damit der EU insgesamt stärken und das Bewußtsein der Bürger fördern würde, daß diese Union wirklich eine Union der Bürger, also ihre Union ist. Der Europäische Verfassungsverbund würde durch die verbindliche Aufnahme einer Grundrechte-Charta in das Primärrecht der Union auf eine solide Basis gestellt werden, welche den Status der Unionsbürger als Legitimationssubjekt der europäischen Union deutlicher zum Ausdruck bringt und ihre gemeinsame europäische Identität stärkt.
- 44 Die Grundrechte-Charta als gemeinsame kulturelle Basis des Sozialvertrags der in der europäischen Union lebenden Bürger und Völker der Mitgliedstaaten würde indessen auch nach außen die Identität dieser Union in der Substanz stärken und einer aktiven internationalen Menschenrechtspolitik, wie sie neben der "Wahrung der gemeinsamen Werte" der Union in Art. 11 I EUV zum Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erklärt wird und u.a. durch Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den internationalen Verträgen der Gemeinschaft jedenfalls seit den 90er Jahren praktiziert wird<sup>85</sup>, eine klare inhaltliche Orientierung geben. Als Grundrechtsunion gewinnt die EU damit nach innen und außen Profil und Glaubwürdigkeit, die verbindliche Annahme der Grundrechte-Charta wäre ein wichtiger Fortschritt im Sinne der von der Präambel zum Unionsvertrag bezeichneten "Notwendigkeit, feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas zu schaffen".

---

<sup>85</sup> Vgl. dazu ausführlich *F. Hoffmeister*, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998, insbes. S. 88 ff. passim.

