

Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger

Eine Grundrechts-Charta für Europa

I.

Eine Grundrechts-Charta der EU - das ist zweifellos ein höchst ambitioniertes Projekt. Sie könnte einen entscheidenden Schritt hin zu einer **Verfassung der EU** bilden, die den Kriterien einer rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung entspricht.

Denn eine "Verfassung" hat die EU, oder zumindestens die EG, schon heute: Die Gründungsverträge bilden auch so etwas wie eine Verfassung, und zwar durchaus in dem spezifischen Sinn eines rechtlichen Maßstabs des Handelns der Organe der Gemeinschaften, der im Rahmen der EG auch gerichtlich überprüfbar ist. Darüber hinaus enthält diese "Verfassung" auch bereits Ansätze einer demokratischen Willensbildung, einer Gewaltenteilung und - in seiner Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof - eines Grundrechtsschutzes. Aber diese Verfassung ist in mancher - formeller und materieller - Hinsicht noch rudimentär und genügt noch nicht den Ansprüchen, die man seit den amerikanischen und französischen Revolutionen an eine Staats-Verfassung stellt. Die EU ist kein Staat und braucht insofern keine Staats-Verfassung. Aber sie übt öffentliche Gewalt aus, und diese öffentliche Gewalt sollte durchaus in ähnlicher Weise legitimiert und begrenzt sein, wie es die öffentliche Gewalt der Staaten nach rechtsstaatlich-demokratischen Kriterien sein sollte (und im großen und ganzen ja auch ist). Davon ist die Verfassung der EU doch noch entfernt. Eine Grundrechts-Charta könnte einen bemerkenswerten Schritt in diese Richtung bilden.

II.

Ein ambitioniertes Projekt wie dieses ist freilich auch in Gefahr zu scheitern, und ein solches Scheitern könnte zugleich einen Rückschritt gegenüber dem bereits erreichten Standard bedeuten. Insofern ist dieses Projekt durchaus riskant.

Es hätte einen einfacheren Weg gegeben, Grundrechte im geschriebenen Verfassungsrecht der EU/EG zu verankern: Den **Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention**. Daß dieser Beitritt einer Änderung der Gründungsverträge bedurft hätte, wie der EuGH in seinem bekannten Gutachten postuliert hat, ist kein Argument gegen einen solchen Beitritt, denn eine rechtlich verbindliche Grundrechts-Charta würde eine viel massivere Vertragsänderung erfordern. Es ist wohl eher die Eitelkeit der Richter des EuGH, an dem sich dieser Beitritt spießt. Daß man sich für eine eigenständige Grundrechts-Charta entschieden hat, dürfte aber wohl auch daran liegen, daß ein Beitritt zur EMRK nicht annähernd so spektakulär wäre wie die Proklamation einer eigenständigen Grundrechts-Charta. Man will damit wohl auch einen demonstrativen Schritt setzen und eine Aussage über jene europäischen Werte treffen, denen sich die EU in besonderem Maße verpflichtet fühlt.

Ein solcher demonstrativer Akt könnte einen Beitrag dazu leisten, die europäische Integration in den Köpfen und Herzen ihrer Bürger intensiver zu verankern, er könnte also identitätsstiftend wirken. Das ist durchaus eine legitime Erwartung an das Recht, das sich nicht in der Regelung von subjektiven Rechten und Pflichten erschöpfen muß, sondern auch bewußtseinsbildende, identitätsstiftende Aufgaben erfüllen kann.

III.

Die zentrale Frage, die sich dabei stellt, ist die, ob sich eine Europäische Grundrechts-Charta in dieser symbolischen Wirkung erschöpfen soll, oder aber, ob ihr **Rechtsverbindlichkeit**

zukommen soll. Die Frage der Rechtsverbindlichkeit einer EU-Charta ist im Augenblick wohl die entscheidende Frage.

Wirft man einen Blick auf den vom Konvent bereits erstellten Entwurf, wo wird eines deutlich: Dieser Entwurf ist in der **Sprache des Rechts formuliert**. Er entspricht in seiner sprachlichen Fassung einem Rechtstext. Zum Beleg genügt es, einen beliebigen Artikel herauszugreifen, etwa Artikel 7, der folgendermaßen lautet:

Jede Person, deren Rechte und Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, bei einem Gericht eine wirksame Beschwerde zu erheben.

Soll man einem Menschen, der das hier formulierte "Recht" in Anspruch nehmen will, antworten müssen: Das ist leider kein verbindlicher Text, sondern nur eine feierliche Proklamation; einklagen kannst du daher dieses "Recht" nirgendwo? Ein derart formulierter Text, der nicht auch rechtsverbindlich - und das heißt: einklagbar - ist, bliebe wohl nur eine halbe Sache.

Ich meine, daß die Entscheidung zwischen den Alternativen: feierliche Proklamation oder Rechtsverbindlichkeit schon zu der Zeit gefallen ist, als man sich für diese Art der Formulierung entschieden hat. Eine feierliche Proklamation europäischer Werte mag zuvor eine diskutabile Alternative gewesen sein; sie hätte nur einer anderen Sprache bedurft. Formuliert in der Sprache, die der bisherige Entwurf zeigt, wäre eine rechtlich unverbindliche Grundrechts-Charta ein merkwürdiges Hybrid, eine - wie schon gesagt - halbe Sache, und als solche könnte sie auch als ein Scheitern interpretiert werden.

Vielleicht ist diese Gefahr eines Scheiterns und der daran geknüpften negativen psychologischen und integrationspolitischen Konsequenzen aus folgendem Grund nicht so groß. Der EuGH betrachtet schon heute die Grundrechte, wie sie sich aus der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten ergeben und vor allem in der Europäischen Menschenrechtskonvention dokumentiert sind, als ungeschriebene Bestandteile des primären Gemeinschaftsrechts (und damit der "Verfassung" der Gemeinschaft - siehe zuvor). Es ist zu vermuten, daß er sich in Zukunft bei der Ermittlung des Gehaltes dieser ungeschriebenen Grundrechte an einer zwar rechtlich nicht verbindlichen, aber feierlich proklamierten Grundrechts-Charta orientieren wird. Über den Umweg des EuGH könnte daher auch eine formell nicht als verbindlich beschlossene Grundrechts-Charta zum Bestandteil des verbindlichen Gemeinschafts(verfassungs)rechts werden.

IV.

Dennoch: Ein schon für sich verbindlicher Text einer Grundrechts-Charta wäre zweifellos vorzuziehen. Damit stellt sich die Frage, in welcher Weise diese Verbindlichkeit hergestellt werden kann.

Verbindlicher Bestandteil des Gemeinschaftsrechtes wäre die Grundrechts-Charta dann, wenn sie in den EG- und/oder EU-Vertrag inkorporiert oder diesen als verbindlicher Annex angefügt würde. Damit ist schon eine der schwierigen Fragen angedeutet, die sich dabei stellen: die Frage nach dem **sachlichen Geltungsbereich einer solchen Charta**. Soll sie nur für die Gemeinschaft(en) im Sinne der ersten Säule der Union oder aber auch für die zweite und dritte Säule Geltung besitzen?

Eine Verbindlichkeit bloß in der ersten Säule - als Bestandteil des EG-Vertrages - würde letztlich nur kodifizieren, was - wie gesagt - im Prinzip der EuGH schon heute judiziert. Gewiß wäre von einem solchen Text auch im Rahmen der EG ein gewisser Fortschritt zu erwarten. Er sollte den EuGH dazu animieren, seine in Wahrheit doch äußerst zurückhaltende Prüfung von Akten der Gemeinschaftsorgane oder von staatlichen Organen "im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts" auf ihre Grundrechtskonformität zu intensivieren. (Ein praktischer Anwendungsfall aus österreichischer Perspektive könnte die Frage bilden, ob Versammlungen auf der Brenner-Autobahn trotz der Behinderung der Warenverkehrsfreiheit

gemeinschaftskonform sind: Nach dem aktuellen Stand der Judikatur ist das zu bezweifeln; eine das Versammlungsrecht garantierende Grundrechtscharta könnte den EuGH zu einer dieses Grundrecht stärker berücksichtigenden Judikatur veranlassen.)

Es ist auch zu erwarten, daß der EuGH den "Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechtes", innerhalb dessen er Akte der Mitgliedstaaten auf ihre Gemeinschaftsrechts- und damit auch Grundrechtskonformität überprüft, ausweiten wird. Dies etwa im Sinne jener schönen Formulierung des Generalanwaltes *Jacobs*, der in einem seiner Schlußanträge an den EuGH (im Fall *Konstantinidis*) folgendes formulierte:

Ich bin der Meinung, daß ein Gemeinschaftsangehöriger, der sich als Arbeitnehmer oder Selbständiger gemäß den Art. 48, 52 oder 59 EWG-Vertrag in einen anderen Mitgliedstaat begibt, Anspruch nicht nur darauf hat, seinem Gewerbe oder Beruf nachzugehen und dieselben Lebens- und Arbeitsbedingungen vorzufinden wie Angehörige des Gastlandes, er darf außerdem davon ausgehen, daß er wohin er sich in der europäischen Gemeinschaft zu Erwerbszwecken auch begibt, stets im Einklang mit einer gemeinsamen Ordnung von Grundwerten behandelt wird, insbesondere denen die in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind. Mit anderen Worten, er ist berechtigt, zu sagen 'civis europeus sum' und sich auf diesen Status zu berufen, um sich jeder Verletzung seine Grundrechte zu widersetzen.

Der EuGH ist damals dem Vorschlag des Generalanwaltes nicht gefolgt, seine Judikatur befindet sich aber ganz eindeutig auf dem Weg in diese Richtung. Es ist zu erwarten, daß ein kodifizierter Grundrechte-Katalog diese Entwicklung stimulieren wird.

Manche fürchten sich allerdings davor und haben insofern recht, als sie darin einen weiteren Schritt zu jenem *gouvernement des juges* sehen, das für Europa heute schon charakteristisch ist. Europa hat davon freilich bislang eher gewonnen: Was wäre die EG/EU ohne *Costa/ENEL* oder *Van Gend en Loos*, *Defrenne*, *Francovich* usw.? Der Grundrechtskonvent sollte sich davor nicht allzusehr fürchten und nicht Regelungen in seinen Text aufnehmen - wie Art H.1 des bisher vorliegenden Entwurfs -, die diese Entwicklung umkehren könnten.

V.

Geradezu revolutionär wäre es, wenn eine Grundrechts-Charta rechtliche **Verbindlichkeit auch in der zweiten und - vor allem - in der dritten Säule** erlangen würde. Das wäre in der Tat ein gewaltiger Schritt hin zu einer noch stärker integrierten europäischen Rechtsgemeinschaft. Eine solche Verbindlichkeit würde bedeuten, daß die Grundrechts-Charta auch in diesen Bereichen eingeklagt werden kann. Die bislang nur ganz marginale Zuständigkeit des EuGH in der dritten Säule müßte also durch eine sehr bedeutsame und spürbare Zuständigkeit des EuGH ersetzt werden. Dafür gibt es freilich vorerst noch keine klaren Konzepte.

Im übrigen würde sich auch in der ersten Säule die Frage nach der Zuständigkeit des EuGH neu stellen. Kann es, wenn den europäischen Bürgern ein rechtsverbindlicher Grundrechts-Katalog gegeben wird, genügen, daß der EuGH vom einzelnen kaum direkt, sondern im wesentlichen nur über Vorabentscheidungsanträge nationaler Gerichte angerufen werden kann? Auch über diese Frage müßte noch diskutiert werden.

Ich will mich vorerst mit diesen wenigen Bemerkungen begnügen und hoffe, der Diskussion einige Anstöße gegeben zu haben.