

Siegbert Alber

Institut Europa, Universität des Saarlandes, Postfach 15 11 50 D-66041 Saarbrücken

**Die Grund- und Menschenrechte
in der Europäischen Union***

Zusammenfassung

Der Verfasser geht von der allgemeinen Unterscheidung zwischen Menschenrechten, Grundrechten und Bürgerrechten aus. Da diese Trennung terminologisch in den relevanten Europäischen Verträgen nicht vorgenommen wird, bemerkt er, dass eine strenge Trennung zwischen Menschen-, Grund- und Bürgerrechten nicht unbedingt notwendig und mitunter auch nicht sinnvoll ist. Daher orientiert er sich an den wichtigsten gemeinsamen Werten bei der gründlichen Analyse und Bewertung der gesetzlichen Normierung der Menschenrechte in der Europäischen Union: im Unionsvertrag, in der Charta der Grundrechte, in anderen Akten sowie in der Praxis der europäischen Institutionen. Der Friede als Grundziel der europäischen Einigung kann vor allem durch die Freiheit und die Beachtung der Grund- und Menschenrechte stabilisiert werden. Die wichtigste Grundlage für die Bildung einer gemeinsamen europäischen Identität ist das Sichbesinnen auf die gemeinsamen europäischen Werte und auf die Grund- und Menschenrechte, die den europäischen Kulturraum so besonders prägen und Europa eine Seele geben.

Schlüsselwörter

Grundrechte, Menschenrechte, Europäische Union, Werte, Freiheit, Demokratie, Friede, Charta der Grundrechte

Teil A:

Die Normierung der Grund- und Menschenrechte

I. Einleitung und Begriffsbestimmungen

Im Allgemeinen wird zwischen Menschenrechten, Grundrechten und Bürgerrechten unterschieden. Als Menschenrechte werden die vor- bzw. überstaatlichen Rechte bezeichnet, die allen zustehen und die nicht erst vom Staat verliehen werden, weshalb sie auch unveräußerlich sind (inalienable rights). Demgegenüber sind Grundrechte zwar ebenfalls so genannte Jedermannsrechte; sie beruhen aber auf einer staatlichen Gewährung, durch die sie erst geschaffen werden. Bürgerrechte wiederum sind überwiegend politische oder ihnen vergleichbare, von den Staaten geschaffene Rechte, die in der Regel nur den jeweiligen Staatsangehörigen zustehen.

Diese Trennung wird terminologisch in den relevanten Europäischen Verträgen nicht vorgenommen. In der Präambel und in Art. 6 Abs. 1 des gegenwärtig geltenden EU-Vertrages wird zusammenfassend von Menschenrechten und Grundfreiheiten – statt Grundrechten – gesprochen. Auch die Menschen-

*

Die erste Fassung dieser Arbeit wurde zu Beginn des Jahres 2009 aktualisiert. (Anm. d. Red.)

rechtskonvention des Europarates, auf die später noch einzugehen sein wird, lautet: „Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Die künftig relevante Charta der Union, auf die ebenfalls noch näher eingegangen wird, lautet „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ (im Folgenden: GRCh) und nennt insoweit die Menschenrechte titelmäßig nicht.

Dies zeigt, dass eine strenge Trennung zwischen Menschen-, Grund- und Bürgerrechten nicht unbedingt notwendig und mitunter auch nicht sinnvoll ist. Sie soll im Folgenden daher auch nicht vorgenommen werden, es sei denn, dies sei fallweise sachlich geboten. Im Übrigen ist auch offen, was alles als ein Menschen- oder Grundrecht anzusehen ist. Die Reichweite ist groß und fließend und variiert auch je nach Kulturkreis und der politischen, ideologischen, ethischen oder moralischen Auffassung. Dennoch muss es möglich sein, auch in einem so großen geographischen Raum wie der Europäischen Union mit fast einer halben Milliarde Menschen sich auf die wichtigsten gemeinsamen Werte besinnen und einigen zu können.

Eine Diskussion über die Bedeutung und den Wert der Grund- und Menschenrechte bleibt jedoch Theorie, wenn diese Rechte – und die Pflichten zu ihrer Beachtung – nicht gesetzlich normiert werden, und wenn die Bürger sich in der Praxis nicht auf sie berufen und sie einklagen können. Wie sieht es also damit in der Europäischen Union aus?

II. Europarechtliche Grundlagen zur Beachtung der Grund- und Menschenrechte

1) *Allgemeine Nennung von Grund- und Menschenrechten*

Die wesentliche Rechtsgrundlage ist bislang in Art. 6 des gegenwärtig geltenden Unionsvertrages (im Folgenden: EU) zu sehen, der dazu in seinen ersten beiden Absätzen sagt:

- „(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.
- (2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“

Aus der Formulierung ist jedoch zu entnehmen, dass Art. 6 EU (noch) keine eigenen, europarechtlich normierten Grund- und Menschenrechte beinhaltet. In Abs. 1 wird nur allgemein von Menschenrechten gesprochen, ohne solche im Einzelnen zu benennen. Abs. 2 verweist zum einen ebenso nur pauschal auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK), die aber ein Rechtsakt des Europarats ist, der ja als eine andere, eigenständige Institution einer anderen Rechtsordnung angehört und kein Organ der Europäischen Union ist. Zum anderen wird in Abs. 2 wiederum pauschal auf die Menschenrechte verwiesen, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. Durch die Bezeichnung „gemeinsam“ wird zudem ausgedrückt, dass insoweit auch keine Grundrechte infrage kommen, die nicht allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

Nicht bzw. noch nicht erwähnt ist in Art. 6 EU die kommende – „unionseigene“ – Charta der Grundrechte der Europäischen Union,¹ da diese noch nicht

verbindlich ist. Sie hätte (mit den Art. II 61–114) Teil II des Vertrags über eine Verfassung für Europa² werden sollen, was nun so nicht kommen wird. Sie wird stattdessen als eigenständiger Rechtsakt dem kommenden Vertrag von Lissabon (im Folgenden: EUV)³ beigefügt und in dessen Art. 6 neben den bereits im bisherigen Art. 6 EU genannten Rechtsakten ausdrücklich erwähnt werden. In dieser Charta, auf die – wie auch auf ihre künftige Verbindlichkeit – später noch näher einzugehen sein wird, wären erstmals Grund- und Menschenrechte im Einzelnen definiert und festgeschrieben und damit europarechtlich normiert.

Der bisherige Art. 6 Abs. 1 EU ist aber nicht nur in der Form von Abs. 2 für die Union selbst verpflichtend, sondern darüber hinaus auch noch in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. So sagt einmal Art. 49 EU ausdrücklich, dass nur solche europäischen Staaten die Mitgliedschaft in der Union beantragen können, die die in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze achten. (Spötter sagen, dass die Europäische Union wegen ihres Demokratiedefizits selbst nicht Mitglied der EU werden könnte.) Zum anderen können gemäß Art. 7 EU gegen solche Mitgliedstaaten, die bereits der Union angehören, die aber die in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze verletzen, bestimmte Maßnahmen beschlossen werden, wie z.B. die Aussetzung von Rechten.

Art. 6 EU ist erst 1993 durch den Maastrichter Vertrag in den Vertragstext aufgenommen worden, also erst nach über einem Vierteljahrhundert nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1957 bzw. der Montanunion von 1952. Dies erstaunt, wenn man bedenkt, dass sowohl die Vereinten Nationen wie auch der Europarat schon bald nach ihrer Errichtung Menschenrechtsdeklarationen verabschiedet haben.

Die Vereinten Nationen, die gleich nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet worden waren – ihre Charta stammt vom 26. 06. 1945 –, haben schon am 10. 12. 1948 eine Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (mit 30 Artikeln) verabschiedet. Der Europarat – seine Satzung datiert vom 05. 05. 1949 – beschloss bereits 1 Jahr später, am 04. 11. 1950, die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK (mit 59 Artikeln), der später noch mehrere Zusatzprotokolle hinzugefügt worden sind und die u.a. am 18. 10. 1961 durch die Europäische Sozialcharta ergänzt worden ist, auf die auch Art. 136 des Gemeinschaftsvertrages (im Folgenden: EG) als eine Rechtsgrundlage zu ihrer Beachtung verweist. Zudem hat der Europarat ein eigenes Gericht, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) geschaffen, den auch Privatpersonen im Wege einer Individualbeschwerde anrufen können, allerdings erst nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs.

2) Indirekte Ableitung von Grundrechten

Wie erwähnt sind in Art. 6 Abs. 2 EU noch keine einzelnen, europarechtlich normierten Grundrechte aufgelistet, und solche sind auch in den übrigen Vertragstexten nicht *expressis verbis* genannt. Dies wird – wie ebenso schon gesagt – erst durch die Charta der Grundrechte erfolgen. Wohl aber kann aus dem Regelungsgehalt einiger bestehender EG-Vertragsbestimmungen implizit auch auf einen Grundrechte- bzw. Bürgerrechtsgehalt geschlossen werden. Einige sind sogar Grundrechte, auch wenn sie nicht ausdrücklich als solche

¹ Europ. (Amtsblatt) ABl. 2000, C 364, 1.

² Europ. ABl. 2004, C 310 vom 16. 12. 2004.

³ Europ. ABl. 2007, C 306, 1 vom 17. 12. 2007.

bezeichnet werden. Dies ist z.B. bei den Diskriminierungsverboten der Art. 12 und 13 EG der Fall. Nach Art. 12 ist im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Art. 13 EG lautet in seinem ersten Absatz:

„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“⁴

Das Diskriminierungsverbot des Art. 13, das 7 Kriterien umfasst, gilt – im Gegensatz zum Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG – nicht direkt, sondern bedarf erst der Konkretisierung durch Ratsentscheidungen. Ein solcher rechtsakt ist z.B. die sog. Antidiskriminierungsrichtlinie.⁵ Je nachdem wie weit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung solcher Antidiskriminierungsrichtlinien den Geltungsbereich noch ausdehnen – z.B. auch auf zivilrechtliche Rechtsgeschäfte wie etwa Vermietungen –, sind Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert. Umkehrungen der Beweislast u.a. tragen zu weiteren Erschwernissen bei.

Aber auch eher erheiternde Fälle können sich ereignen. In der Rechtssache (im Folgenden: Rs) Richards⁶ ging es um eine andere Gleichbehandlungsrichtlinie.⁷ Frau Richards, die 1942 als Mann geboren worden war, unterzog sich im Jahre 2001 im Alter von 59 Jahren einer operativen Geschlechtsumwandlung und beantragte ein Jahr später die Gewährung einer Ruhestandsrente, die Frauen ab dem 60. Lebensjahr gewährt wird, während Männer eine solche erst mit Vollendung des 65. Lebensjahres beziehen können. Die britischen Stellen lehnten dies ab, weil sie auf die Geburtsurkunde abstellten, in der „Frau“ Richards als männlich bezeichnet wurde. Im Klagewege berief sich Frau Richards auf Art. 4 der genannten RL 79/7 und auf Art. 8 der EMRK. Der EuGH beantwortete die an ihn gestellte Frage letztlich im Sinne von Frau Richards.

Auch aus gewissen Rechten aus der Unionsbürgerschaft, insbesondere den Art. 18–21 EG,⁸ und dem Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit (Art. 141 Abs. 1 EG), aus dem schon auf ein allgemeines Gleichstellungsgebot zu schließen ist, können korrespondierende Grundrechte abgeleitet werden.

Ebenso kommen den vier Grundfreiheiten bzw. Freizügigkeiten des Binnenmarktes⁹ eine grundrechtsähnliche Bedeutung zu. Im Text des bisherigen Gemeinschaftsvertrags wird – ohne weitere Definition – nur der Doppelbegriff „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ verwandt. Erst Art. I–4 der nun nicht kommenden europäischen Verfassung hätte – mit der Artikelüberschrift „Grundfreiheiten und Nichtdiskriminierung“ – neben der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit – die genannten Binnenmarktfreizügigkeiten ausdrücklich als Grundfreiheiten bezeichnet.

Aus den Verpflichtungen der Gemeinschaft zum Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz (Art. 6, 152 und 153 EG) könnte ebenfalls – zumindest reflexartig – auf bestimmte Rechte der Bürger geschlossen werden, je nachdem wie weit man solche Rechte ausweiten will. Direkt und unmittelbar abgeleitet werden können solche Rechte aber aus den letztgenannten Bestimmungen jedoch nicht. Entsprechende Rechte soll erst die Charta der Grundrechte in ihrem Titel IV (Solidarität) fixieren, wie noch auszuführen sein wird.

III. Die künftige Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Erstmals werden mit der Charta der Grundrechte „eigene“ gemeinschaftsrechtliche Menschen- und Grundrechte normiert werden. Die Charta mit 54 Artikeln ist im Jahre 2000 nicht wie sonst üblich von einer Regierungskonferenz, die nur aus Regierungsvertretern besteht, sondern – ebenfalls erstmalig – von einem sog. Konvent unter dem Vorsitz des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitet worden. Der Konvent setzte sich aus 15 Vertretern der Mitgliedstaaten, einem Vertreter der Kommission, 30 mitgliedstaatlichen Abgeordneten sowie 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammen. Ihm gehörten noch 4 Beobachter an, von denen ich einer als Vertreter des EuGH sein durfte.

Auf dem Gipfel von Nizza ist die Charta am 7. 12. 2000 zwar feierlich proklamiert, aber noch nicht für verbindlich erklärt worden. Spöttisch könnte man sagen: Je feierlicher die Schlusserklärung, desto unverbindlicher der Inhalt. Es ist nunmehr vorgesehen, sie dem Vertrag von Lissabon beizufügen und sie – wie bereits erwähnt – in dessen Art. 6 zu erwähnen, was rechtlich zwar ausreicht, was psychologisch aber mehr als nur ein Schönheitsfehler ist. Dennoch wird die Charta damit verbindlich werden, worauf es letztlich ja ankommt.

4

Demgegenüber lautet das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK, das an 12 Kriterien anknüpft:

„Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“

Noch weiter wird das 15 Merkmale ansprechende Diskriminierungsverbot des Art. 21, Abs. 1 der Charta der Grundrechte gehen, in dem es heißt: „Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.“

5

Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. 11. 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 02. 12. 2000, S. 16 ff.)

6

Urteil vom 27. 04. 2006 in der Rs (= Rechtsache) C-423/04 (Richards, Slg. (= amtliche Sammlung des EuGH) 2006, I-(Seite) 3585).

(Alle nachgenannten Urteile sind ebenfalls solche des EuGH, sofern nicht das erlassende Gericht besonders genannt wird.)

7

Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. 12. 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (ABl. 1979, L 6 S. 24).

8

Art. 18 gewährt die allgemeine Personenfreizügigkeit, Art. 19 regelt das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. In Art. 20 geht es um den diplomatischen und konsularischen Schutz durch andere Mitgliedstaaten. Art. 21 betrifft das Petitionsrecht zum Europ. Parlament (Art. 194) und die Möglichkeit, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden (Art. 195 EG).

9

Gemäß Art. 14 Abs. 2 EG umfasst der Binnenmarkt „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist“. Binnenmarktrelevant wird die Personenfreizügigkeit in die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und in das freie Niederlassungsrecht aufgliedert. Im Einzelnen sind diese Freiheiten in den Art. 28 ff., 39 ff., 43 ff., 49 ff. und 56 ff. EG geregelt.

1) Zum Inhalt der Charta

Was nun den Inhalt dieser Charta anbelangt, so gliedert sie sich in 5 Titel. Der erste Titel ist – und dies ist besonders bedeutungsvoll – mit der „Würde des Menschen“ überschrieben. Er umfasst 5 Artikel, die die Würde, das Recht auf Leben, das Recht auf Unversehrtheit, das Folterverbot und das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit betreffen (Art. 1–5).

Im II. Titel „Freiheiten“ geht es in 14 Artikeln um das Recht auf Freiheit und Sicherheit, um die Achtung des Privat- und Familienlebens, um den Datenschutz, das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, um die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, um die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, um die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freiheit der Kunst und Wissenschaft, um das Recht auf Bildung, um die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten, um die unternehmerische Freiheit, das Eigentumsrecht sowie um das Asylrecht und den Schutz bei Abschiebung und Auslieferung (Art. 6–19).

Titel III ist mit „Gleichheit“ überschrieben. Die infrage kommenden 7 Artikel (Art. 20–26) betreffen die Gleichheit vor dem Gesetz, die Nichtdiskriminierung, die Vielfalt der Kulturen und Sprachen, die Gleichheit von Männern und Frauen, die Rechte des Kindes und die Rechte Älterer sowie die Integration Behinderter.

In den 12 Artikeln des Titels IV „Solidarität“ geht es um die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung, um das Recht auf Kollektivverhandlungen, den Zugang zum Arbeitsvermittlungsdienst, den Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, die gerechten Arbeitsbedingungen, das Verbot der Kinderarbeit, den Schutz Jugendlicher, um die Vereinbarkeit des Familienlebens mit dem Berufsleben, um die soziale Sicherheit, den Gesundheitsschutz, den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie um den Umwelt- und Verbraucherschutz (Art. 27–38).

Die 8 Artikel des Titels V „Bürgerrechte“ betreffen das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, das aktive und passive Kommunalwahlrecht für Angehörige anderer Mitgliedstaaten, das Recht auf eine gute Verwaltung, den Zugang zu Dokumenten, die Einschaltung des europäischen Bürgerbeauftragten und das Petitionsrecht sowie die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht sowie den diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 39–46).

Die 4 Artikel (47–50) des Titels VI „Justizielle Rechte“ beinhalten das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz und auf ein unparteiisches Gericht, die Unschuldsvermutung und die Verteidigerrechte, die Gesetzesmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit bei Strafsachen sowie den Grundsatz, dass niemand wegen derselben Straftat zweimal bestraft werden darf („ne bis in idem“).

Im Titel VII „Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta“ geht es in 4 Artikeln um den Anwendungsbereich, die Tragweite und die Auslegung der Bestimmungen, um das Schutzniveau und um das Verbot des Missbrauchs der Rechte (Art. 51–54).

Warum einige Staaten gegen die Verbindlichkeit einer solchen Charta Bedenken halten, ist von ihrem Inhalt her, der kaum über vergleichbare mitgliedstaatliche Rechtsakte oder die EMRK hinausgeht, nicht nachvollziehbar. Polen lehnte sie zunächst ab, weil es eine klarere Wertaussage – z.B. beim Schutz des Lebens – wollte; das Vereinigte Königreich war dagegen, weil es befürchtete, über die Charta könne der EuGH ggf. auch das britische Recht überprüfen. Diese Sorge ist jedoch unbegründet, da die Charta gemäß ihrem Art. 51 nur im Hinblick auf die Anwendung des europäischen Rechts gelten soll.

2) Kurze Bewertung der Charta

Natürlich ist die Charta nicht perfekt. Sie ist einmal relativ kurz und knapp gefasst, was allerdings nicht als ein Fehler anzusehen ist. Kein Artikel sollte mehr als 3 Absätze enthalten, was bis auf Art. 41, der das Recht auf eine gute Verwaltung beinhaltet, und der 4 Absätze brauchte (sic!), auch gelungen ist. Die Charta umfasst leider auch nur Individualrechte und wenige Kollektivrechte (vor allem im arbeitsrechtlichen Bereich) aber keine Gruppenrechte, sodass sie z.B. nichts zu den Volksgruppen- und Minderheitenrechten ethnischer Gruppen sagt. Es wurden auch nicht alle vorgeschlagenen und gewünschten Rechte aufgenommen. So wollte Spanien z.B. ein Grundrecht auf persönliche Ehre, womit die Skandinavier gar nichts anfangen konnten. Viele Rechte wurden auch relativiert, indem darauf abgehoben wurde, dass sie nur gelten sollen, soweit sie nach der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung gewährt werden. Dies gilt z.B. beim Recht auf Eheschließung, sodass Ehen gleichgeschlechtlicher Paare nur möglich sind und europarechtlich anzuerkennen sind, wenn das nationale Recht sie erlaubt. Wieder anderes wurde – wie auch oft im mitgliedstaatlichen Recht – nicht präzisiert. Offen ist z.B., wann das menschliche Leben beginnt, ob also eine Abtreibung unter gewissen Umständen möglich ist oder nicht.

Der Respekt vor den Grundrechten zeigt sich auch darin, ob und, wenn ja, inwieweit sie eingeschränkt werden können. Kritisiert wird, dass in der Charta mit Art. 52, Abs. 1 nur eine „Allgemeine Schrankenklausele“ vorgesehen ist, die für alle Grundrechte gilt. Die Bestimmung lautet:

„Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

(Die Absätze 4–7 sind erst später hinzugekommen; ursprünglich waren es wie geplant nur drei.)

Manche meinen, es wäre im Hinblick auf die Rechtssicherheit besser gewesen, für jedes Grundrecht die Gründe, aus denen seine Ausübung eingeschränkt werden kann, einzeln und abschließend zu benennen. In der EMRK wird so verfahren; beispielsweise lautet Art. 10 Abs. 2 EMRK, der die Meinungsfreiheit betrifft:

„Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des Guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung“.

Wegen der angestrebten Kürze der Charta sind in ihr solch detaillierte Auflistungen bewusst unterlassen worden. Doch genügt die in Art. 52 gefundene Formulierung, dass jede Einschränkung „den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten“ achten muss, im Zusammenhang mit den anderen dort genannten Voraussetzungen als Schrankengrenze. Zwar ist der „Wesensgehalt“ ein unbestimmter Rechtsbegriff. Zur Festlegung des Begriffs verwiesen einige Konventsmitglieder auf den Kern des Rechts, andere auf den Sinn des Rechts, der nicht ausgehöhlt werden dürfe. Wieder andere meinten, er entspreche

dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, und einige gingen davon aus, die EMRK konkretisiere den Wesensgehalt, sodass jeder Eingriff, der über die Beschränkungsmöglichkeiten der EMRK hinausgehe, den Wesensgehalt verletze. Zur Wesensgehaltgarantie meinte der Konventionspräsident Herzog, dass in jedem Grundrecht „eine Art Atomkern von Menschenwürde“ enthalten sei. Dem ist zuzustimmen; es ist insoweit also auf die Menschenwürde abzuheben.¹⁰

IV. Die Bestrebungen zur Einführung einer europarechtlichen Pflicht zur Beachtung der Grund- und Menschenrechte

1) Die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften

Da zu Beginn der Europäischen Gemeinschaft, zumal in ihrer ursprünglichen Form als Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft (i.F.: EWG), die wirtschaftlichen Aspekte und Tätigkeiten im Vordergrund standen, erschien sachverhältnismäßig die Beachtung der Grund- und Menschenrechte als nicht prioritär. Andererseits haben gerade auch die ökonomischen Aktivitäten mitunter gravierende Auswirkungen auf die Unternehmen und auf die Bürger. So ist es verständlich, dass es vor allem der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (i. F.: EuGH) war, der auch im Rahmen des Europäischen Rechts auf die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte drängte und auf dessen Rechtsprechung letztlich der genannte Art. 6 EU sogar fast wörtlich zurückgeht.

Der EuGH hat den Belangen der Bürger immer einen hohen Stellenwert beigemessen. Dass es in der Gemeinschaft auch nicht nur um die Mitgliedstaaten und ebenfalls nicht primär um die Wirtschaft und die Interessen der Unternehmen, sondern um den Menschen geht, hat der EuGH schon 1963 in seinem berühmt gewordenen Urteil *Van Gend & Loos*¹¹ festgehalten. Er hat dort im dritten Leitsatz ausgeführt:

„Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Mit dieser Aussage wurde erstmals klargestellt, dass sich das Europarecht nicht nur – rein völkerrechtlich orientiert – an die Vertragsstaaten wendet, sondern auch dem Bürger direkte Rechte verleihen kann.

Sechs Jahre später wurde der Gerichtshof erstmals in der *Rs Stauder*¹² (mittelbar) mit einer Frage nach den Grundrechten befasst. Er erwähnte diese in seinen Entscheidungsgründen zwar noch nicht direkt, sondern nur im Titel zu Beginn im zweiten Betreff, in dem er vom Grundrecht der Person als einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ausging. Im Urteil *Stauder* von 1969 ging es um die Persönlichkeitsrechte von Herrn Stauder. Zur fraglichen Zeit mussten in der EWG die „Butterberge“ und „Milchseen“ abgebaut werden. Um dies zu erreichen, konnten u.a. Behinderte und Sozialschwache Butter kostenlos beziehen, mussten aber ihre Berechtigung in den betreffenden Geschäften namentlich nachweisen. Herr Stauder, der sich offensichtlich schämte, hielt die Pflicht zur Namensnennung für überzogen und bekam letztlich auch recht.¹³

Generell aber spricht der EuGH inzwischen in grundrechtsrelevanten Urteilen davon, dass die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat.¹⁴

Im Urteil Nold von 1974¹⁵ hielt der Gerichtshof fest, dass auch *internationale Verträge* über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren, Hinweise auf deren Interpretation geben könnten. Im Urteil Rutili¹⁶ von 1975 verwies er erstmals ausdrücklich auch auf die *Europäische Menschenrechtskonvention*. Wie erwähnt, waren die Formulierungen der EuGH-Rechtsprechung sodann die Grundlage für den Wortlaut des Art. 6 EU, der durch den Maastrichter-Vertrag – unterzeichnet am 07. 02. 1992, in Kraft getreten am 01. 11. 1993 – eingefügt wurde.

Auf die *Charta der Grundrechte* hat der EuGH allerdings noch nicht Bezug genommen, da sie noch unverbindlich ist. Im Gegensatz dazu haben die Generalanwälte bereits mehrfach auf sie verwiesen. Natürlich nicht im Sinne einer verpflichtenden Rechtsgrundlage, sondern etwa mit der Formulierung:

„Grundrechte ..., wie sie sich aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ergeben und wie sie auch in der Charta der Grundrechte aufgezeigt werden...“

Anders als der EuGH haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im Wege einer Selbstbindung zur Beachtung auch schon der unverbindlichen Grundrechtecharta verpflichtet.¹⁷ Der Gerichtshof hätte dies nur im Hinblick auf seine innere Organisation tun können, nicht jedoch für seine Rechtsprechung, da er damit ja die Verbindlichkeit der Charta (mit Drittwirkung) antizipiert hätte.

2) Die Rolle der anderen EU-Organe und anderer Institutionen

Außer dem EuGH überlegten sich auch die anderen Organe der EU, wie u.a. die Grund- und Menschenrechte europarechtlich geregelt werden könnten. Es

10

Zur Problematik der Einschränkungsmöglichkeiten siehe auch Alber/Widmaier, Die Ausübungs- und Einschränkungsregeln für die Grundrechte der Europäischen Union (Art. II – 112 EV) – mögliche Konfliktbereiche und Divergenzen im Europäischen Grundrechtsschutz –, in EuGRZ (= Europäische Grundrechtezeitschrift) vom 28. 04. 2006, S. 113 ff.

11

Urteil vom 05. 02. 1963 in der Rechtssache (i.F.: Rs) 26/62 (Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1).

12

Urteil vom 12. 11. 1969 in der Rs 29/69 (Stauder, Slg. 1969, 419).

13

Der Fall ist insoweit amüsant, weil der EuGH seine Urteile ja nicht (nur) abstrakt mit Aktenzeichen und Fundstellenangabe publiziert, sondern unter dem Namen einer der Parteien, was die Assoziation mit dem Fall erheblich erleichtert. Herr Stauder, der eigentlich nicht wollte, dass er im Lebensmittelgeschäft namentlich bekannt wird, wurde durch das Ur-

teil nun sogar europaweit bekannt. Natürlich halten einige diese Praxis der Urteilsbezeichnung aus Datenschutzgründen für bedenklich. Bisher hat sich von den Betroffenen aber noch keiner beschwert. Selbst wer den Prozess verloren hat, ist wenigstens in die europäische Rechtsgeschichte eingegangen, was für ihn mehr als nur ein Trost war.

14

Vergleiche dazu stellvertretend das Gutachten 2/94 vom 28. 03. 1996, Slg. 1996, I-1759, Randnummer (i.F.: Rn) 33.

15

Urteil vom 14. 05. 1974 in der Rs 4/73 (Nold, Slg. 1974, 491) Rn 13.

16

Urteil vom 28. 10. 1975 in der Rs 36/75 (Rutili, Slg. 1975, 1219) Rn 32.

17

Gemeinsame Erklärung, ABl. EG C 103/01 vom 27. 04. 1977. Siehe auch Alber, „Die Selbstbindung der europäischen Organe an die Europäische Charta der Grundrechte“, in: EuGRZ 2001, 349.

gab dazu 1977 eine Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. In vielen Berichten des Europäischen Parlaments selbst wurde die Bedeutung der Grundrechte betont.¹⁸ Da diese Parlamentsberichte sich aber nicht nur auf die Grund- und Menschenrechte beschränkten, sondern immer die Erstellung einer Verfassung anstrebten, war das Scheitern vorprogrammiert. Es wäre sicherlich erfolgversprechender gewesen, die Grundrechte und die Verfassung voneinander zu trennen. Herzog, der spätere Vorsitzende des Konvents zur Ausarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte, sagte einmal zu Recht: „Eine Verfassung regelt Machtfragen, eine Charta der Grundrechte dient dem Menschen.“ In der Tat sind dies verschiedene Ziele, die nicht kongruent sein müssen.

Viele europäische Institutionen befassen sich inzwischen intensiv mit den Grund- und Menschenrechten. Das Europäische Parlament hat einen eigenen Unterausschuss „Menschenrechte“, und der Ministerrat (seit 1987) die Arbeitsgruppe für Menschenrechte „COHOM“. Der Hohe Vertreter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Xavier Solana – der zugleich Generalsekretär des Rates ist –, hat seit 2005 einen persönlichen Beauftragten für die Grund- und Menschenrechte. Seit Januar 2007 ist dies die Estin Frau Riina Kionka. Bei der Kommission ist die Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte (EIHDR) angesiedelt, die u.a. auch Jahresberichte erstellt. Zur Europäischen Union gehört auch die Menschenrechtsagentur in Wien.

Der Europarat, der sich – wie sein Gerichtshof, der EGMR – intensiv mit Menschenrechten befasst, hat zudem 1999 die Stelle eines Menschenrechtskommissars geschaffen, die zunächst der frühere spanische Ombudsman Gil Robles Gil Degado innehatte. Seit 1. 4. 2006 ist der Schwede Thomas Hammarberg der Menschenrechtskommissar.

Die 1975 eingerichtete Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) befasst sich in ihrem dritten Pfeiler ebenfalls mit den Menschenrechten. Manche Staaten, die sich angeprangert fühlen, sehen in solchen Menschenrechtsaktionen – ebenso wie in denen der Vereinten Nationen – allerdings einen „menschenrechtlichen Neokolonialismus“. Wenn auch einige Menschenrechtsaktionen letztlich wirkungslos bleiben, so zeigen solche Reaktionen doch, dass dies an den gerügten Staaten nicht spurlos vorübergeht.

Teil B: **Die Rechtsprechung zu den Grundrechten im Spannungsverhältnis zur Rechtsprechung des EUGH**

Es geht in den nachfolgenden Ausführungen nicht um die Rechtsprechung der verschiedenen Gerichte zu den Grund- und Menschenrechten als solchen. Diese Rechtsprechung ist vorbildlich. Es geht mehr um das Spannungsverhältnis dieser Judikatur mit derjenigen des EuGH und damit auch um die Zuständigkeit zur Beurteilung der Grund- und Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Europäischen Recht.¹⁹

I. Das deutsche Bundesverfassungsgericht

Wegen der (noch) fehlenden europarechtlichen Normierung detaillierter Grund- und Menschenrechte gab es mitunter Divergenzen mit nationalen Gerichten, vor allem mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Zwar dürfen nationale Gerichte – aufgrund des Vorrangs des europäischen

Rechts gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht – nicht über das Europarecht richten, denn dem EuGH kommt die Letztauslegungskompetenz und das Alleinverwerfungsmonopol zu, d.h., nur er darf Europarecht ggf. für ungültig erklären. Dennoch hat das BVerfG 1974 in seiner berühmt gewordenen „Solange I-Entscheidung“ (Beschluss vom 29. 5. 1974, BVerfGE 37, 271) festgehalten, dass es im Hinblick auf die Grund- und Menschenrechte auch zur Überprüfung europäischen Rechts zuständig bleibe, *solange* – deshalb Solange I-Entscheidung genannt – diese auf europäischer Ebene nicht gebührend beachtet würden. In der nachfolgenden Solange II-Entscheidung (Beschluss vom 22. 10. 1986, BVerfGE 73, 339) hat das BVerfG dann umgekehrt argumentiert und gefolgert, dass, solange die Grund- und Menschenrechte auch durch die EG beachtet würden, es sich damit nicht zu befassen brauche, sodass dahingehende Grundrechtsbeschwerden (nach Art. 100 des Deutschen Grundgesetzes) unzulässig seien. Im später ergangenen Urteil (vom 12. 10. 1993) zum Maastrichter Vertrag (BVerfGE 89, 155) meinte das BVerfG aber – Solange II wieder abschwächend –, dass ein nationaler Rechtsakt, mit dem Befugnisse auf die EU übertragen würden, nicht so weit gehen dürfe, dass die Befugnisse des Parlaments „entleert“ würden; es bezeichnete einen solchen Übertragungsbeschluss als einen „ausbrechenden Rechtsakt“, über den das BVerfG befinden könne. Wird aber ein solcher Rechtsakt als verfassungswidrig erklärt, wird damit natürlich insoweit auch mittelbar über die Gültigkeit des Europäischen Rechts entschieden. Mit dem Bananenmarkt-Beschluss vom 07. 06. 2000 (BVerfGE 102/147) bestätigte das BVerfG aber wieder die Solange II-Entscheidung.²⁰

Es heißt dort in den Leitsätzen u.a.:

„Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend machen, sind von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II-Entscheidung [...] unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei [...]“

II. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Auch der EGMR war – insofern der Solange-Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vergleichbar – mitunter versucht, über Europarecht zu urteilen. Bislang hat er sich in dieser Problematik aber zurückgehalten bzw. die Frage offen gelassen.²¹

Was nun neben dieser formalen bzw. prozessualen Seite der Zuständigkeit die inhaltliche Würdigung der Grundrechte anbelangt, so können und haben sich zwischen der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR tatsächlich Divergenzen ergeben.²²

18

Siehe Tindemans Bericht von 1975, die Spinelli- und Lusterberichte von 1984, den De Gucht-Bericht von 1989 und den Herman-Bericht von 1994.

19

Siehe hierzu auch: Alber/Widmaier, „Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung“, EuGRZ 2000, 497.

20

EuGRZ 2000, 328 ff. Siehe demgegenüber aber wieder die Entscheidung des BVerfG zum europäischen Haftbefehl in NJW 2005, 2289.

21

Siehe EGMR, Entscheidung vom 09. 02. 1990 (Melchers & Co./Deutschland), DR 64, 138 ff.; EGMR, Urteil vom 18. 02. 1999 (Matthews/Vereinigtes Königreich), Recueil des arrêts et décisions 1999-I, 251 ff., Zulässigkeitsentscheidung der Großen Kammer des EGMR vom 10. 03. 2004 (Senator Lines GmbH), abrufbar unter www.coe.int/t/d/men/schenrechtsgerichtshof.

22

Zu den möglichen Konfliktbereichen siehe auch Alber/Widmaier, zitiert in Fn 9.

Es fällt auf, dass der EGMR die Reichweite der Grundrechte – und der damit vergleichbaren Rechte – sehr weit fasst und dadurch zum Teil auch weiter als andere Gerichte. So hat er z.B. im Gegensatz zum EuGH den Schutz der Privatwohnung auch auf Geschäftsräume²³ und das Recht, nicht gegen sich selbst aussagen zu müssen,²⁴ auch auf Gewerbebetreibende ausgedehnt. Bekannt ist auch der Dissens mit dem deutschen Bundesgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das Persönlichkeitsrecht Prominenter, die sich nicht immer von den Medien ablichten lassen wollen,²⁵ oder im Hinblick auf das Recht eines Vaters zum Umgang mit seinem Kind.²⁶ Beide Rechte hat der EGMR weiter ausgelegt als die deutschen Gerichte. Man kann sich nun trefflich darüber streiten, welche Rechtsprechung „richtiger“ ist; begründbar sind sicher jeweils alle Auffassungen.

Wohl kommt dem EGMR aufgrund der Konzentrierung seiner Rechtsprechungszuständigkeit auf die Grund- und Menschenrechte eine hohe Sachkompetenz in diesem Bereich zu, die aber andererseits auch dazu führen kann – um nicht zu sagen: verführen kann –, die Begriffe und den Gültigkeitsumfang der Rechte sehr weit zu fassen. Wie dem auch sei: Die bisherigen Differenzen zwischen dem EGMR und dem EuGH beruhen allerdings primär weniger auf den verschiedenen Interpretationen der Rechte durch die beiden Gerichte in dem Sinne, dass sich der EuGH vom EGMR „abheben“ möchte. Sie ergeben oder ergaben sich eher daraus, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung durch den EuGH entsprechende Urteile des EGMR noch gar nicht vorliegen bzw. vorlagen. Aufgrund der prozessualen Zuständigkeitsregeln wird der EuGH eben i.d.R. zeitlich früher mit einer Rechtssache befasst als der EGMR, der ja erst nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs angerufen werden kann. Der EuGH hat jedoch wiederholt deutlich gemacht, dass er selbstverständlich die grundrechtsrelevante Rechtsprechung des EGMR beachten wird, die zum Zeitpunkt der Urteilsfällung durch den EuGH bereits vorliegt.

Teil C: Fazit und Ausblick

Aufgrund der bisherigen politischen Entwicklung war sicher, dass der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ und damit auch die Charta der Grundrechte als Teil II des Verfassungsvertrages so nicht kommen würde. Im Mandat des Rates der Europäischen Union²⁷ vom 26. 06. 2007 für die Regierungskonferenz in Lissabon wurde die Regierungskonferenz gebeten, (nur noch) einen „Reformvertrag“ zur Änderung der (beiden) bestehenden Verträge auszuarbeiten, was zwischenzeitlich mit dem bereits oben genannten EUV – dem Lissabon-Vertrag im engeren Sinne – und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geschehen ist. Die Charta der Grundrechte wird davon getrennt und – wie oben erwähnt – als eigenständiger Rechtsakt festgehalten werden, sodass ihr wenigstens Rechtskraft zukommen wird.

Unbeschadet davon wird der Union eine (einheitliche) Rechtspersönlichkeit zuerkannt werden – bislang besitzt ja nur die Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit (Art. 281 EG) –, sodass sie nunmehr auch der EMRK beitreten kann, was in Art. 6, Abs. 2 EUV auch ausdrücklich vorgesehen wird.

Allerdings müsste auch die EMRK für einen Beitritt einer Organisation, die ja (noch) kein Staat ist, angepasst werden. Daneben sind organisatorische Fragen zu klären, wie z.B. die, ob auch die EU eine Richterstelle beim EGMR erhalten kann u. a. m.

Ferner wäre es sinnvoll, die künftige GRCh und die EMRK inhaltlich aneinander anzupassen, denn für den Bürger ist es schwer nachvollziehbar, dass

es auf europäischer Ebene zwei verschiedene Grundrechtsregelungen geben soll.

1) Beitritt der EU zur EMRK

Die Problematik des theoretisch möglichen Spannungsverhältnisses zwischen den beiden europäischen Gerichtshöfen ließe sich am einfachsten durch den Beitritt der Union zur EMRK lösen. Dies würde bedeuten, dass nach Erschöpfung des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsweges gegebenenfalls noch der EGMR angerufen werden könnte, was insoweit die Gleichstellung des EuGH mit nationalen Gerichten zur Folge hätte.

Mitunter ist fälschlicherweise geäußert worden, der EuGH halte den Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK rechtlich für überhaupt nicht möglich. Dem ist jedoch nicht so. In einem Gutachten gem. Art. 300 Abs. 6 EG von 1996²³ hat der EuGH lediglich festgestellt, dass ein solcher Beitritt erst möglich sei, wenn durch eine Vertragsänderung eine eindeutige Rechtsgrundlage hierfür geschaffen würde, was inzwischen ja geschehen ist.

Es gibt natürlich auch Stimmen, die von einem Beitritt abraten. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass es sich hier um ein Problem der richtigen politischen Gewichtung handele, da die Errichtung eines Instanzenweges vom EuGH zum EGMR die Subordination des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften unter ein Organ des Europarates bedeuten würde. Hierzu ist zu sagen, dass eine Subordination des EuGH unter den EGMR nicht zu befürchten wäre. Es würde ja kein voller Instanzenzug geschaffen, also keine Instanz, die sämtliche Urteile des EuGH überprüfen könnte. Die Zuständigkeit des EGMR würde sich nur auf die Rechtssachen beschränken, die Grundrechtsbezüge aufweisen und die naturgemäß nur einen geringen Prozentsatz der vom EuGH zu entscheidenden Fälle ausmachen. Der EGMR wäre insoweit „lediglich“ ein „spezielleres“ Gericht, jedoch kein übergeordnetes.

Bedenken gibt es auch wegen der Einbindung der Gemeinschaftsrechtsordnung in eine andere Rechtsordnung, nämlich die des Europarats. Dieser Gesichtspunkt gilt jedoch für die nationalen Rechtsordnungen gleichermaßen. Es ist zudem nicht einzusehen, warum sich beide europäischen Rechtsordnungen gegenseitig ausschließen sollten, zumal es sich im Grundrechtsbereich um im Wesentlichen gleiches Recht handelt. Auch die verschiedene Anzahl der jeweiligen Mitgliedstaaten rechtfertigt diesen Ausschluss nicht, da die jeweils gleichen Grundrechte das verbindende Kriterium sind und nicht der insoweit unerhebliche räumliche Geltungsbereich.

23

Siehe (EuGH-)Urteil vom 21. 09. 1989 in den verb. Rs 46/87 und 227/88 (Hoechst AG, Slg. 1989, 2859 = EuGRZ 1989, 400) und (EGMR-)Urteil vom 16. 12. 1992 (Niemitz, Serie A Nr. 251 = EuGRZ 1993, 65 ff.).

24

Siehe (EuGH-)Urteil vom 18. 10. 1989 in der Rs 374/87 (Orkem, Slg. 1989, 3283) und (EGMR-)Urteil vom 25. 02. 1993 (Funke), RUDH 1993, 232.

25

Siehe das EHMR-Urteil vom 24. 06. 2004, das sog. Caroline von Hannover-Urteil, EGRZZ

2004, 404 bzw. NJW 2004, 2647 und die dort zitierten Urteile des BGH vom 19. 12. 1994 und des BVerfG vom 15. 12. 1999, EuGRZ 2000, 71.

26

Urteil des EGMR vom 26. 02. 2004, Görgülü gegen Deutschland, EuGRZ 2004, 700.

27

Ratsdokument 11218/07.

28

Gutachten 2/94 vom 28. 03. 1996, Slg. 1996, I-1759 (= EuGRZ 1996, 197).

Ein weiteres Bedenken, das gegen einen Instanzenzug beim EGMR geltend gemacht wird, ist die zeitliche Verlängerung der Verfahren, doch sollte dieses Problem anderweitig gelöst werden.

2) Schlussbemerkungen – Die Europäische Union als eine Wertegemeinschaft

Erfreulicherweise wird die Europäische Charta der Grundrechte verbindlich werden, wenn auch nicht in einer „plakativen“ und herausgehobenen Form, sondern eher nur verschämt als ein dem EU-Vertrag beigefügtes Protokoll. Die Charta soll ja auch dazu dienen, „[...] angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbarer gemacht werden“, wie es im 4. Absatz ihrer Präambel heißt. Damit wäre auch nach außen sichtbar geworden, dass die Europäische Union vor allem dem Menschen dient. Nicht umsonst lautet der 2. Absatz der Charta-Präambel: „In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, in dem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.“ So besehen ist die Europäische Union also in erster Linie eine Wertegemeinschaft.

Wenn wir allerdings eine Umfrage durchführten mit der Frage: Ist die Europäische Gemeinschaft primär eine Politische Gemeinschaft, eine Wirtschaftsgemeinschaft, eine Rechtsgemeinschaft oder eine Wertegemeinschaft?, würden wahrscheinlich 90% der Befragten sie als eine Wirtschaftsgemeinschaft bezeichnen. Vom legislativen Regelungsgehalt der Materien her gesehen, wäre dies auch nicht einmal falsch. Aber die im Vordergrund zu stehen scheinenden wirtschaftlichen Aspekte dienen primär nicht ökonomischen Zwecken, sondern der Friedens- und Freiheitssicherung, heißt es doch im 8. Absatz der Präambel des bestehenden Gemeinschaftsvertrags: „Entschlossen, durch [den] Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen [...]“, dass damit – so Abs. 1 der Präambel – die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der Europäischen Völker geschaffen werden sollen. Die Union ist also von Anfang an mit dem Hauptziel gegründet worden, Frieden in Europa zu schaffen und diesen zu erhalten. Der Friede ist letztlich der größte Wert, sodass man die Gemeinschaft zutreffenderweise primär als eine Wertegemeinschaft bezeichnen kann.

Schon die Robert-Schumann-Erklärung vom 09. 05. 1950, die eigentliche Gründungsurkunde der Gemeinschaft, beginnt mit den Worten: „Der Friede...“ Aber es geht nicht nur um den äußeren Frieden. Genauso bedeutsam ist der innere Friede, der vor allem durch die Freiheit und die Beachtung der Grund- und Menschenrechte stabilisiert wird. Bewusst wird es im zweiten Absatz der Präambel des Vertrags von Lissabon heißen sollen:

„Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben [...].“

Im 3. Absatz der Präambel des gegenwärtigen Unionsvertrages wird ebenfalls gesagt: „In Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten

und der Rechtsstaatlichkeit“ soll der Prozess der Europäischen Integration auf eine neue Stufe gehoben werden.

Wenn dem Bürger all dies [wieder] klar wird, ist er auch eher bereit, sich mit der Europäischen Union zu identifizieren und sie nicht nur als eine Zweckgemeinschaft zur Lösung bestimmter Sachprobleme anzusehen. Deshalb ist es wichtig, nicht immer nur Europa bauen zu wollen. Noch wichtiger ist es, den Europäer zu schaffen. Dass dies nicht zu Lasten der mitgliedstaatlichen Identität gehen darf, ist selbstverständlich. Bereits jetzt heißt es in Art. 6 Abs. 3 EU, dass die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet. Aber die nationale Identität muss heutzutage noch durch eine europäische Identität ergänzt werden. Nur ein guter Franzose, nur ein guter Kroatie kann ein guter Europäer sein. Man muss heute beides sein, denn andernfalls ist man – auch im Hinblick auf die Herausforderung durch die Globalisierung – nur noch provinziell. Wir brauchen also zur nationalen Identität auch noch eine europäische Identität, die nur durch den Europäer selbst und nicht durch die Politiker erreicht werden kann. Die wichtigste Grundlage dafür ist das Sich-besinnen auf die gemeinsamen europäischen Werte und auf die Grund- und Menschenrechte, die den europäischen Kulturraum so besonders prägen und Europa eine Seele geben.

Siegbert Alber

Temeljna i ljudska prava u Europskoj Uniji

Sažetak

Autor polazi od općeg razlikovanje između ljudskih, temeljnih i građanskih prava. Budući da takvo terminološko odvajanje nije provedeno u europskim ugovorima, primjećuje kako strogo razlučivanje između ljudskih, temeljnih i građanskih prava nije bezuvjetno nužno, a time ni smisleno. Stoga se orijentira na zajedničke vrednote pri temeljitoj analizi i vrednovanju zakonskoga normiranja ljudskih prava u Europskoj Uniji: Ugovora o Europskoj Uniji, Povelje o temeljnim pravima, drugih propisa i prakse europskih institucija. Mir kao osnovni cilj europskoga ujedinjenja može se stabilizirati prije svega pomoću slobode i poštivanja temeljnih i ljudskih prava. Najvažnija je osnova za izgradnju zajedničkoga europskog identiteta osvještavanje zajedničkih europskih vrednota te temeljnih i ljudskih prava koja europski kulturni prostor obilježuju na poseban način, a Europi daju dušu.

Ključne riječi

temeljna prava, ljudska prava, Europska Unija, vrednote, sloboda, demokracija, mir, Povelja temeljnih prava

Siegbert Alber

Fundamental and Human Rights in the European Union

Abstract

The author starts with general differentiation between human, fundamental and civil rights. Considering that such distinction in terms isn't supported in European conventions, he remarks that strict distinction between human, fundamental and civil rights isn't unconditionally obligatory, and therefore meaningful. That's why he focuses on common values through his thorough analysis and evaluation of legal standardization of human rights in the European Union: The treaty on European Union, Charter of fundamental rights, other documents and practises of European institutions. Peace, being the basic aim of European unification, can remain stabile

through „in the first line”, freedom and respect of fundamental and human rights. The most important foundation for developing common European identity is awareness of common European values and fundamental and human rights, which mark the European cultural space in a particular way and provide Europe with the spirit.

Key words

fundamental rights, human rights, European Union, values, freedom, democracy, peace, Charter of fundamental rights

Siegbert Alber

**Les droits fondamentaux et les droits de l'homme
dans l'Union européenne**

Résumé

L'auteur part de la distinction générale entre les droits de l'homme, les droits fondamentaux et les droits civiques. Etant donné que cette séparation terminologique n'est pas appliquée dans les traités européens, il note qu'une différenciation stricte entre les droits de l'homme, les droits fondamentaux et les droits civiques n'est pas indispensable, ni cohérente. C'est pourquoi il se tourne vers les valeurs communes en analysant et en évaluant la normalisation législative des droits de l'homme dans l'Union européenne : le Traité sur l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux, ainsi que d'autres prescriptions et pratiques des institutions européennes. La paix, qui est le principal objectif de l'unification européenne, peut se maintenir surtout grâce à la liberté et le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme. Le pilier le plus important de la construction d'une identité européenne commune est la prise de conscience des valeurs européennes communes, des droits fondamentaux et des droits de l'homme qui marquent l'espace culturel européen de manière spécifique et qui constituent l'âme de l'Europe.

Mots-clés

droits fondamentaux, droits de l'homme, Union européenne, valeurs, liberté, démocratie, paix, Charte des droits fondamentaux