

EUROPÄISCHE GRUNDRECHTE-CHARTA AUS DER SICHT EINEN SKEPTIKER

Bogusław Banaszak

Stichwort: Menschenrechten
Europaparlament,
Verfassungsgerichte
Grundrechte
Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte, die von dem Europaparlament, dem Rat und von der Kommission während des Gipfels in Nizza am 7. Dezember 2000 gebilligt wurde, hat den Charakter einer interinstitutionellen Vereinbarung und ist nicht rechtlich verbindlich. Wie es der französische Staatsrat bemerkte, hat die Charta der Grundrechte „momentan keine rechtliche Bedeutung, die mit einem internationalen Vertrag zusammenhängt, wenn sie in das System des staatlichen Rechtes eingeführt werden sollte und wird nicht zu den Akten des Sekundärrechtes [der EU – Anm. BB] angerechnet, auf die man sich vor den inländischen Gerichten berufen könnte“.

1. Rechtlicher Charakter der Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte, die von dem Europaparlament, dem Rat und von der Kommission während des Gipfels in Nizza am 7. Dezember 2000 gebilligt wurde, hat den Charakter einer interinstitutionellen Vereinbarung und ist nicht rechtlich verbindlich. Wie es der französische Staatsrat bemerkte, hat die Charta der Grundrechte „momentan keine rechtliche Bedeutung, die mit einem internationalen Vertrag zusammenhängt, wenn sie in das System des staatlichen Rechtes eingeführt werden sollte und wird nicht zu den Akten des Sekundärrechtes [der EU – Anm. BB] angerechnet, auf die man sich vor den inländischen Gerichten berufen könnte“¹.

An dieser Stelle sind jedoch zwei Faktoren zu berücksichtigen, die verursachen, dass die Rolle der Charta der Grundrechte größer ist als nur die, die sich aus ihrem rechtlichen Charakter ergibt:

¹ CE 5.01.2005, Nr. 257341

1/ „sie verbindet die Gemeinschaftsinstitutionen auf der politischen Ebene, und das Gewicht dieses Dokumentes geht wesentlich über den engen rechtlichen Rahmen hinaus, wovon zahlreiche Monographien über die Charta und über ihren Platz im Schutzsystem der Grundrechte zeugen“²;

2/ sie kann den neuen Standards des Systems des Schutzes von Menschenrechten in der EU den Weg bahnen – „Wenn man einen Vergleich [...] mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ziehen würde, die am Tag ihres Beschlusses auch keinen [rechtlich verbindlichen Charakter – Anm. BB] hatte, spielte jedoch eine große Rolle bei Gestaltung des universalen Systems der Menschenrechte, könnte man die Bedeutung der Charta richtig einschätzen“³.

Die Charta der Grundrechte wurde in ihrer fast unveränderten Form in den EU-Reformierungsvertrag einbezogen und zusammen mit ihm von der Mehrheit der Staaten – EU-Mitgliedern ratifiziert. Während der Arbeiten am EU-Verfassungsvertrag wurden aber kleine Änderungen in der Charta der Grundrechte vollgezogen (die wichtigste von ihnen war die Änderung des Art. 52, den ich im folgenden besprechen werde). Wenn der EU-Reformierungsvertrag in Kraft treten würde, würde sich der rechtliche Charakter der Charta der Grundrechte ändern und sie wäre dann ein rechtlich verbindlicher Akt. Dann wäre die Charta der Grundrechte die Quelle des sog. Primärrechtes der EU. Dies würde nicht ihren Vorrang vor der Verfassung der Republik Polen bedeuten, sondern ausschließlich ihr Vorrecht gegenüber den Gesetzen.

Die Zukunft des Reformierungsvertrages ist aber nach der Volksabstimmung in Irland nicht sicher. In diesen Fall die Charta der Grundrechte wird längere Zeit ihre bisherige rechtliche Charakter haben.

In diesem Zusammenhang ist es zu betonen, dass die Entwicklung der europäischen Integration Fragen nach der Zukunft der klassisch begriffenen Rolle der Verfassungen der Mitgliedsstaaten hervorruft. Diese Zukunft scheint wenig versprechend zu sein, wenn man annimmt, dass „der Begriff der Verfassung auf die überationale Ebene, auf die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft, die durch Übertragung der staatlichen souveränen Rechte entstanden ist, im breiten Sinne des Wortes übertragen werden kann, da diese Gemeinschaft in einem immer breiteren Umfang die Funktionen dieser Staaten übernimmt und dadurch immer intensiver einen funktionalen

² K. Wojtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, in: B. Banaszak, A. Bisztyga u.a., *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005, S. 225.

³ *Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych [Stellungnahme des Beratungsrates zu Sachen der Menschenrechte beim Außenminister]*, in: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, S. 55

Staat substituiert“⁴. Dieser These entspricht die Meinung über Entstehung eines neuen entscheidenden Subjektes in der EU, das die Bürger der EU sind⁵. Sind jedoch diese Annahmen gegenwärtig zutreffend?

Antwort auf diese Frage erfordert Bestimmung des Charakters der EU sowie der Rolle des Gemeinschaftsrechtes im rechtlichen System der Mitgliedsstaaten. In der ersten Fragestellung ist es festzulegen, dass die EU weder Staat noch ein staatsähnliches Gebilde ist. Sie besteht aus Mitgliedsstaaten und eben diese geben ihr Zuständigkeiten in den vertraglich festgelegten Sachen. „Die Übergabe der bestimmten Zuständigkeiten den europäischen Organen ist nicht Übergabe an eine obere Gewalt, im Gegenteil, sie ist eine Anweisung ihrer Ausführung durch die dazu berufenen europäischen Einrichtungen. Mit Realisierung mancher Aufgaben und Zuständigkeiten des Staates werden doch Selbstverwaltungen oder auch gesellschaftliche Organisationen beauftragt, was keinen Vorwurf der Beschränkung der staatlichen Macht zur Folge hat, sondern lediglich ihre unmittelbare Ausführung einschränkt“⁶.

In der Entwicklung der Union kann man eine große Dynamik beobachten, die jedoch auf aufeinander folgenden Verträgen gestützt ist, die Ausdruck des Willens der sie bildenden Staaten sind, des Willens, der demokratisch legitimiert wird und der seine Quelle im Willen der Bürger der einzelnen Staaten hat. Den Prozess der Gestaltung dieses Willens bestimmt das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten. Dieses Verfassungsrecht determiniert die Grundsätze der Teilnahme ihrer Vertreter an Integrationsarbeiten und bestimmt den Umfang ihrer Ermächtigungen. Weder das Primärrecht noch das Sekundärrecht der EU umfasst mit seinem Umfang die Ganzheit der gesellschaftlichen Verhältnisse. Es umfasst nur diese Bereiche, die mit der Entscheidung der EU-Mitglieder mithilfe dieses Rechts geregelt werden. Unter Berücksichtigung all dieses kann man Entstehung eines neuen Souveräns, der Bürger aller EU-Mitglieder wären, nicht übersehen.

Bei Erwägung der Rolle des EU-Rechtes im rechtlichen System der Mitgliedsländer soll man von der Analyse der Regelung dieser Frage in ihren Verfassungen im Einzelnen ausgehen. Lediglich die Verfassung von Irland verleiht dem EU-Recht den Vorrang. In sonstigen Mitgliedsstaaten bewahrt die Verfassung (z. B. Polen und Deutschland) oder mindestens ihre

⁴ R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, Państwo i Prawo 7/2000, S. 36.

⁵ vergleiche: Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVdStRL H. 60 (2001), S. 171

⁶ A. Bisztyga, *Integracja w ramach struktur europejskich a suwerenność państw członkowskich*, Zeszyty naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu Nr. 1 (2002), S. 9.

Hauptgrundsätze (Italien⁷, Österreich⁸) immer noch die Priorität über dem Gemeinschaftsrecht. In dieser Hinsicht würde die Billigung der Charta der Grundrechte zum internationalen Vertrag, der von manchen als ein Bestandteil der künftigen EU-Verfassung⁹ betrachtet wird, nicht viel ändern. Vom Gesichtspunkt der wesentlichen Mehrheit der geltenden Verfassungen der Mitgliedsstaaten aus könnte diese Urkunde nur als ein internationaler Vertrag eindeutig bestimmt werden.

Es soll dabei betont werden, dass in manchen EU-Staaten während der Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrags die Verfassungsgerichte auch die Übereinstimmung der Charta der Grundrechte, die ein Bestandteil der Verfassung ist, mit der Verfassung geprüft haben und festgestellt haben, dass manche von ihren Bestimmungen der Verfassung entsprechen können, nur wenn sie entsprechend verstanden werden (im Sinne des Grundsatzes der verfassungsmäßigen Auslegung)¹⁰. Der polnische Verfassungsgerichtshof hat noch während der Geltung der vorigen Verfassung entschieden: „die Interpretation der gesetzlichen Vorschriften muss immer unter Anwendung der Technik der Gesetzauslegung gemäß der Verfassung erfolgen“¹¹. Er hat sich also für die Notwendigkeit der Anwendung dieser Methode immer bei Auslegung der Gesetze erklärt und indem diese These verallgemeinert wird, kann man feststellen, dass auch bei Auslegung der gesetzgleichen Rechtsakte – darunter auch der internationalen Verträge, die das gemeinschaftliche Primärrecht bilden, die aufgrund der im Gesetz oder im Referendum erteilten Genehmigung ratifiziert werden sowie bei Auslegung der Normen des Sekundärrechts. Diese Stellungnahme kommt aus dem Grundsatz des Vorrangs der Verfassung im Rechtssystem hervor, der die Pflicht impliziert, im Prozess der Auslegung zuerst die sich aus der Verfassung ergebenden Kriterien zu beachten.

Am Rand kann man betonen, dass in der polnischen Literatur die Stellungnahme vorkommt, die den Vorrang des gemeinschaftlichen

⁷ P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, S. 300-301.

⁸ siehe: T. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, S. 79

⁹ z. B. behauptete W. Bartoszewski bei seiner Aussage über die Bedeutung # der Charta der Grundrechte: „Was bildet also den Rang dieser Urkunde? Obwohl sie noch nicht die Verfassung der Union ist, kann es sich zeigen, dass von der Charta an der Prozess ihrer Bildung beginnen wird.“ W. Bartoszewski, *Wprowadzenie*, in: *Karta...*, S. 6.

¹⁰ So handelte z.B. der spanische Verfassungsgerichtshof (mehr dazu siehe: P. Cruz Villalon, *Impulse aus der spanischen Verfassungstradition für den europäischen Grundrechtsschutz*, in: P. J. Tettinger, K. Stern (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2006, S. 149-150) und französischer Verfassungsrat (mehr dazu siehe: D. Capitain, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der französischen Rechtsordnung*, in: P. J. Tettinger, K. Stern. (Hrsg.), *Kölner...*, S. 13-14).

¹¹ Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes 1996, Bd. II, Warszawa 1996, S. 24.

Primärrechtes gegenüber der Verfassung der Republik Polen verkündet¹². Sie gründet auf der Behauptung, dass Art. 91 Abs. 2 der Verfassung der RP in diesem Fall nicht vollständige Anwendung findet. Dies wird mit dem komplexen Charakter des Integrationsaktes und dem speziellen Verfahren zu seiner Ratifizierung im Referendum argumentiert. Man könnte hier also über einen verfassungsmäßigen Integrationsakt sprechen, der mit Einverständnis der Verfassung selbst vollgezogen wurde und autonom gegenüber ihren sonstigen Bestimmungen ist. Die Befürworter dieser Stellungnahme berufen sich auch auf die Einheit des gemeinschaftlichen Primärrechts und der Verfassung der RP auf der axiologischen Ebene, im Bereich der Ziele und der Menschenrechte.

Eine differente Stellungnahme vertritt der Verfassungsgerichtshof: „Selbst die Konzeption und das Modell des europäischen Rechts bildeten eine neue Situation heraus, in der zwei autonome Rechtsordnungen nebeneinander gelten. Ihre gegenseitige Auswirkung lässt sich nicht mit traditionellen Konzeptionen des Monismus und des Dualismus im System: inneres Recht – internationales Recht vollständig beschreiben. Das Vorkommen einer relativen Autonomie der Rechtsordnungen, die auf eigenen inneren hierarchischen Grundsätzen gestützt sind, bedeutet nicht das Fehlen von gegenseitiger Auswirkung. Dies schließt auch die Möglichkeit des Vorkommens einer Kollision zwischen den Regelungen des gemeinschaftlichen Rechts und den Bestimmungen der Verfassung nicht aus. Die letztere Situation würde dann vorkommen, wenn es zu einer Widersprüchlichkeit zwischen der Norm der Verfassung und der Norm des Gemeinschaftsrechts kommen sollte, wobei es solche Widersprüchlichkeit wäre, die bei Anwendung einer Auslegung unter Beachtung der relativen Autonomie des europäischen und des inländischen Rechts nicht beseitigt werden könnte. Solche Situation kann man nicht ausschließen, sie kann jedoch – aufgrund [...] der Gemeinsamkeit der Voraussetzungen und der Werte – ausnahmsweise vorkommen. Solche Widersprüchlichkeit kann im polnischen Rechtssystem auf keinen Fall durch Annahme des Vorrangs der Gemeinschaftsnorm über der Verfassungsnorm gelöst werden. Sie könnte auch nicht zum Verlust der Geltungskraft der gültigen Verfassungsnorm und zum Ersatz dieser mit einer Gemeinschaftsnorm oder zur Beschränkung des Umfangs der Anwendung dieser Norm auf einen Bereich, der durch das Gemeinschaftsrecht nicht geregelt ist, führen. In solcher Situation sollte der polnische Gesetzgeber eine Entscheidung entweder über Änderung der Verfassung oder über Verursachung von Änderungen in den gemeinschaftlichen Regelungen oder –

¹² siehe: J. Barcz, *Konstytucyjno-prawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, in: M. Kruk (Hrsg.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, S. 217.

im äußersten Notfall – über Austritt aus der Europäischen Union treffen. Diese Entscheidung soll ein Souverän, also das Polnische Volk oder ein Organ der staatlichen Verwaltung, das verfassungsmäßig das Volk vertreten darf, treffen“¹³

Die Grundsätze der vorrangigen Stellung der Verfassung und der hierarchischen Struktur des Systems der Rechtsquellen in einem demokratischen Staat verhindern das rechtliche Chaos. Man kann also annehmen, dass sogar in einer Situation, in der ein Land aufgrund eines internationalen Vertrags die Zuständigkeit zur Setzung des Rechts auf eine internationale Organisation oder ein internationales Organ übertragen hat, das höchste Recht die Verfassung bleibt. Diese Stellungnahme wurde vom Verfassungsgerichtshof betont: „Übertragung der Zuständigkeiten „in manchen Sachen“ muss sowohl als Verbot der Übertragung aller Zuständigkeiten eines bestimmten Organs, als auch der Zuständigkeit in allen Sachen eines Gebiets und als Verbot der Übertragung der Zuständigkeit bezüglich der Festlegung des Zuständigkeitsumfangs eines bestimmten Organs der staatlichen Verwaltung verstanden werden. Von daher ist es notwendig, sowohl die Gebiete präzise zu bestimmen als den Umfang der zu übertragenden Zuständigkeiten zu nennen. Es gibt keine Gründe zur Annahme, dass für Einhaltung dieser Anforderung Beibehaltung von Zuständigkeiten in einigen Bereichen, wenn auch nur zum Schein, in Händen der Verfassungsorgane reichen würde. [...] Handlungen, in Folge deren die Übertragung der Zuständigkeiten den Sinn des Bestands oder der Funktionierung eines Organs der Republik Polen in Frage gestellt wäre, würden darüber hinaus auch im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 1 der Verfassung stehen. Der in Art. 91 Abs. 2 der Verfassung gewährleistete Vorrang der Anwendung von internationalen Verträgen, die aufgrund einer gesetzmäßigen oder einer infolge eines landesweiten Bevollmächtigungsreferendums (gemäß Art. 90 Abs. 3) beschlossenen Bevollmächtigung ratifiziert wurden, darunter: von Verträgen über Übertragung der Zuständigkeiten „in manchen Sachen“ – vor Bestimmungen der Gesetze, die nicht mitangewandt werden können – führt nicht direkt (und sogar in keinem Umfang) zur Anerkennung eines analogischen Vorrangs dieser Verträge vor den Bestimmungen der Verfassung. Die Verfassung bleibt also – aufgrund ihrer besonderen Kraft – „das höchste Recht der Republik Polen“ gegenüber allen für die Republik Polen verbindlichen internationalen Verträgen. Dieser Grundsatz betrifft auch die ratifizierten internationalen Verträge über Übertragung der Zuständigkeiten „in manchen Sachen“. Aufgrund der sich aus Art. 8 Abs. 1

¹³ Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes: *OTK ZU Nr. 5/A/2005* Pos. 49

der Verfassung ergebenden Überordnung der Rechtskraft nutzt diese in der Republik Polen den Vorrang der Geltung und der Anwendung¹⁴.

Die zur EU gehörenden Staaten behalten ihre Souveränität und der „mehrstufige und mehrteilige Charakter der Union schafft eine große Flexibilität. Die Teilnahme an den Politiken der Europäischen Union ist unterschiedlich und abhängig von ihrer Natur und von den Mitgliedsstaaten selbst.

Das Schengener Abkommen, die Eurozone und die Westeuropäische Union umfassen nicht dieselben Staaten. Ähnlicherweise sind manche Staaten neutral und manche gehören zur NATO. [...] Ablehnung einer der Politiken der Europäischen Union bedeutet nicht Ablehnung des ganzen Prozesses¹⁵.

2. Vorteile der Charta der Grundrechte

a/ komplexer Charakter

Die Charta der Grundrechte drückt diesen Charakter sowohl vom objekt- als auch subjektbezogenen Gesichtspunkt aus. Zum ersten Mal betrachtet die EU den Schutz der Menschenrechte dank der Charta der Grundrechte komplex. Dieser Schutz umfasst alle Kategorien dieser Rechte – über die persönlichen und politischen Rechte und Freiheiten hinaus auch die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechte im breitem Sinne des Wortes. Das Verzeichnis der geschützten Rechte umfasst gemäß Abs. 5 der Präambel zur Charta der Grundrechte „Rechte, die sich vor allem aus den Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, [...] sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ergeben“. Bei all diesen Rechten – auch denen, die traditionsgemäß und allgemein in das Verzeichnis der geschützten Rechte miteinbezogen sind – kann man eine neue Einstellung beobachten, die auf Umfassung mit der Regelung möglichst allen Fragen, die gegenwärtig mit Realisierung dieser Rechte verbunden sind, gerichtet ist. Diese Einstellung lässt nicht nur Gefährdungen berücksichtigen, die sich aus der zivilisatorischen Entwicklung ergeben, sondern auch mancher Rechten eine neue Gestalt geben. Die Charta der Grundrechte umfasst also neue Möglichkeiten der Nutzung dieser Rechte, sowie Regelungen, die Änderungen in ihrer Bedeutung stimulieren, und Regelungen im Bereich ihres Schutzes.

In Bezug auf den subjektbezogenen Umfang verfolgt die Charta der Grundrechte das Ziel, nicht nur die EU-Bürger, sondern alle sich auf dem Gebiet der EU aufhaltenden Personen zu schützen. Dieses entspricht der bisherigen Tendenz der gemeinschaftlichen Gesetzgebung, gemäß der die

¹⁴ Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes: *OTK ZU Nr. 5/A/2005* Pos. 49

¹⁵ A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, in: E. Popławska (Hrsg.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, S. 39.

Rechtsakte der EWG, und gegenwärtig der EU, soweit sie Normen bezüglich der Rechte des Individuums beinhalten, den subjektbezogenen Umfang ihrer Geltung grundsätzlich auf alle Personen, die sich im Gebiet der Geltung des EU-Rechtes aufhalten, ausweiten.

Obwohl die Charta der Grundrechte ihre Bestimmungen auf juristische Personen *expressis verbis* nicht ausweitet, „bedeutet das nicht, dass sich juristische Personen in bestimmten Fällen auf die Bestimmungen der Charta nicht berufen könnten, wenn das eine entsprechende Anwendung in ihrer Situation finden könnte“¹⁶. Den komplexen Charakter der Charta der Grundrechte begünstigt die Art und Weise der Regelung der einzelnen Rechte. „Während Formulierung mancher Rechte oder Freiheiten ihre unmittelbare Anwendung erlaubt, sind viele andere in Form von Richtlinien für die Politik der gemeinschaftlichen Organe formuliert [...]. Solche Methode [...], indem sie Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Herausfinden einer Formel für viele Rechte, die Anwendung dieser durch Gerichte erlauben würde, vermeidet, bestätigt gleichzeitig, dass alle Rechte und Freiheiten verbindlich sind. Das bedeutet, dass alle ihre Realisierung verlangen können, obwohl diese Realisierung nicht in jedem Fall im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden kann“¹⁷.

b/ Vereinheitlichung der Begriffe bezüglich der Grundrechte

Die Vielheit der die Menschenrechte betreffenden Quellen impliziert Entstehung einer vielfachen Terminologie. Diese Tatsache hat infolge der Auslegung der bestimmten Begriffe eine praktische Bedeutung für Durchführung der einzelnen Rechte aufgrund des in einer bestimmten Situation angewandten Normativaktes. Dazu kommen im Fall der Akte des internationalen und übernationalen Rechts Probleme mit Übersetzung der Rechtsbegriffe in Sprachen verschiedener Staaten, die diese Akte anwenden sollen.

Die Autoren der Charta der Grundrechte, die sich diesen Problemen bewusst sind, wollten nicht, dass die Charta ein nächstes Element im Mosaik der Akte über die Menschenrechte ist. Sie haben sich bemüht, selbst in ihrem Titel an den Begriff der Grundrechte, der in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes [*EuGH*] seit Ende der 60er Jahre des 20. Jh. gestaltet wurde, anzuknüpfen. Gleichzeitig, indem sie versuchten, eine bestimmte Kompatibilität der Charta der Grundrechte mit der Europäischen Menschenrechtskonvention [*EMRK*] zu gewährleisten, formulierten sie folgenden Grundsatz: „Im Umfang, in dem diese Charta Rechte umfasst, die den mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

¹⁶ *Stellungnahme des Beratungsrates...*, S. 62.

¹⁷ Ebd. S. 57.

gewährleisteten Rechten entsprechen, übereinstimmen ihre Bedeutung und ihr Umfang mit denen, die durch diese Konvention verliehen wurden.“. Bei den in der Charta der Grundrechte angewandten Begriffen wird auch an die Termini angeknüpft, die in den meisten Verfassungen der EU-Staaten vorkommen und der Rechtswissenschaft sehr gut bekannt sind, sogar in Staaten, die entsprechende Formulierungen in den Texten ihrer Grundgesetze (z. B. Menschenwürde¹⁸) nicht anwenden.

All diese Maßnahmen erlauben nicht nur Bildung eines komplexen Verzeichnisses der Grundrechte, sondern auch Verleihung den einzelnen Rechten nach Möglichkeit einer einheitlichen Bedeutung sowohl auf der Ebene des europäischen Rechts im weiten Sinne (EU und Europarat) als auch des inneren Rechts der EU-Mitgliedsstaaten. Eine wesentliche Rolle im Prozess der Auslegung der Bestimmungen der Charta soll hier, gemäß der Charta der Grundrechte, der EuGH spielen. In diesem Zusammenhang soll hier folgende Stellungnahme des polnischen Verfassungsgerichtshofes zitiert werden: „Die Auslegung des gemeinschaftlichen Rechts durch den EuGH soll im Bereich der Funktionen und Zuständigkeiten enthalten sein, die durch die Mitgliedsstaaten an die Gemeinschaften übertragen wurden. Sie soll auch mit dem Grundsatz der Subsidiarität korrelieren, der die Handlungen der Einrichtungen der Gemeinschaft und der Union determiniert. Diese Auslegung soll darüber hinaus auf der Voraussetzung der gegenseitigen Loyalität zwischen den Einrichtungen der Gemeinschaft bzw. der Union und den Mitgliedsstaaten beruhen. Diese Voraussetzung generiert – seitens des EuGH – die Pflicht der Gewogenheit gegenüber den inländischen Rechtssystemen, und seitens der Mitgliedsstaaten – die Pflicht des höchsten Standards der Beachtung der Gemeinschaftsnormen [...]. Die Mitgliedsstaaten behalten das Recht auf Einschätzung, ob die Gesetzgebungsorgane der Gemeinschaft (bzw. der Union) bei Verabschiedung eines Aktes (einer Rechtsvorschrift) im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeiten gehandelt haben und ob sie ihre Berechtigungen gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität und der Proportionalität ausgeübt haben. Das Überschreiten dieses Rahmens hat zu Folge, dass für die außerhalb dieses Rahmens verabschiedeten Akte (Vorschriften) der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht gilt“¹⁹.

c/ Bildung eines Mechanismus zum Schutz der Grundrechte im Bereich der EU

Viele Jahre lang fehlte die Möglichkeit der Geltendmachung der Ausübung der Menschenrechte vor den gemeinschaftlichen Einrichtungen und

¹⁸ *Stellungnahme des Beratungskomitees...*, S. 62

¹⁹ Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes: *OTK ZU Nr. 5/A/2005* Pos. 49

dann den Einrichtungen der Union. Ihr Schutz beschränkte sich in der EU auf die Tätigkeit des EuGH und beruhte auf den durch ihn gebildeten Grundsätzen. Seit Ende der 70er Jahre des 20. Jh. unternahm das Europäische Parlament Handlungen zur Festlegung eines Aktes, der sowohl für EU-Einrichtungen als auch für die Mitgliedsstaaten verbindlich wäre. Diese Handlungen wurden erst durch Billigung der Charta der Grundrechte beendet und es entstand ein autonomer Akt des Rechtes der Union, der Menschenrechte betrifft. Zum ersten Mal erhielten die Einrichtungen und Organe der Union deutliche Normen, die Ausübung dieser Rechte regulieren. Gleichzeitig finden ihre Bestimmungen gemäß Art. 51 der Charta der Grundrechte „die Anwendung [...] für die Mitgliedsstaaten in solchem Umfang, in dem diese das Recht der Union ausführen“. Die Charta der Grundrechte bildet einen einheitlichen, autonomen Mechanismus zum Schutz der Grundrechte, der sowohl die Einrichtungen und Organe der Union als auch die Mitgliedsstaaten umfasst. Er beruht in der Tat lediglich auf Schaffung bestimmter Standards und auf der Annahme, dass das Wesen der einzelnen Rechte die Instrumente zu ihrem Schutz impliziert.

3. Nachteile der Charta der Grundrechte

a/ kontroverse neue Typologie der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte knüpft nicht an die Kategorien der Menschenrechte an, die bisher im internationalen und inneren Recht vieler Staaten vorkamen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Einteilung in Rechte und Freiheiten sowie um Einteilung dieser in zwei Gruppen: persönliche und politische einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle andererseits. Diese Typologie rief vielmals Kontroversen in der Rechtsdoktrin hervor, sie wurde jedoch allgemein anerkannt, wovon zwei Internationale Menschenrechtspakte, die Grundlage des durch die UNO gebilligten Systems des Schutzes der Menschenrechte bilden, sowie im regionalen europäischen System des Schutzes das Vorkommen von Sozialcharta gleich neben der EMRK zeugen.

Anstatt des Beruhens auf der bisherigen Typologie bildet die Charta der Grundrechte sechs Kategorien, die ihren ersten sechs Kapiteln entsprechen. Der Zweck dessen ist in Absicht des Konvents, der die Charta erarbeitete, einen komplexen Charakter der Charta zu gewährleisten sowie neue Bereiche, die über den bisherigen, durch das internationale und inländische Recht allgemein angenommenen Regelungsumfang, hinausgehen, zu schützen. Die Titel der einzelnen Kapitel – der Rechtsgruppen – wurden mit den Wert-Ideen²⁰ verbunden, die für die EU besonders wichtig sind. Gleichzeitig scheint

²⁰ vergleiche: C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, in: ks. W. Chrostowski (Hrsg.), *Czynić sprawiedliwość w miłości*, Warszawa 2001, S. 304.

die Charta dadurch „mit der historisch gestalteten Einteilung zu brechen und bildet durch Ablehnung der Hierarchie der Grundrechte, die - wie es scheint – dank dieser Einteilung existiert, eine neue Konzeption der Grundrechte“²¹. Diese Konzeption hat keine Wurzeln in der bisherigen Errungenschaft der Rechtswissenschaft. Sie ist noch nicht ganz reif und die sie begleitende Axiologie wurde noch nicht allgemein anerkannt. Sie entstand unter einem starken, dominierenden Einfluss des sozialdemokratischen Gedankens²² und berücksichtigt andere philosophische Strömungen nur im kleinen Grad. Trotzdem fehlt der Charta die innere Kohärenz, wovon auch die Notwendigkeit der Vorbereitung von Aufklärungen zu ihren Bestimmungen nach Annahme der Charta zeugen kann. Aus der Initiative von Großbritannien erarbeitete das Präsidium des Konvents Aufklärungen, die kraft des neuen Abs. 7 Art. 52 der Charta der Auslegung ihrer Bestimmungen dienen und durch die Gerichte der EU und der Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden sollen.

In Folge dessen ist es schwierig, über die Bildung von neuen Standards aufgrund der Charta der Grundrechte und über Verleihung den einzelnen Rechten unter ihrem Einfluss einer möglichst einheitlichen Bedeutung sowohl auf der Ebene des europäischen Rechts im weiten Sinne des Wortes (EU und Europarat) als auch des inneren Rechts der Mitgliedsstaaten der EU zu sprechen. Man soll nicht vergessen, dass wir in Zeitalter des Überschusses an Recht leben. Die Mitgliedsstaaten der EU binden jetzt schon mehr als 100 unterschiedliche Konventionen, Erklärungen, Protokolle usw., die Rechte der Einzelne für fast jede Gelegenheit festlegen. In diesem Zusammenhang ist die Meinung des berühmten französischen Rechtsphilosophen Alain Besancon berechtigt: „Doch menschliche Rechte erleben in der heutigen demokratischen Gesellschaft [...] eine unkontrollierte Inflation. Es ist nicht mehr ‚das Recht auf‘ – wie es *Magna Carta* festlegt – das Recht auf Verteidigung und das Recht darauf, von mir gleichen Personen beurteilt zu werden, sondern ein ‚Recht weil‘ – weil ich mir etwas wünsche. Das Recht wird zum Neujahrs-Tannenbaum, auf den ohne Ende entweder Sternchen, oder Weihnachtskugel, Kerzen oder vergoldete Zapfen aufgehängt werden. Der nationale Bereich ist bereits überlastet. Es entsteht eine Weltideologie der Menschenrechte. Die Nationen übertreffen sich gegenseitig bei einen Wettbewerb, wer noch ein weiteres Recht ins Körbchen wirft. [...] Die Idee einer gerechten Teilung,

²¹ D. Capitant, *Die Charta...*, S. 13

²² So behaupten auch andere Wissenschaftler, die den Text der Charta der Grundrechte analysieren – siehe z.B. G. Hogan, *Der Einfluss der Europäischen Grundrechte-Charta auf die irische Verfassung*, in: P. J. Tettinger, K. Tiesing (Hrsg.), *Kölner...*, S. 65.

Grundlage des klassischen Rechts ist in der Idee des Univesalrechts oder etwas in Form der 'Menschheitsrechte' verwischt²³.

b/ mangelnde Präzision bei Bestimmung der Grundsätze

Diese neue Typologie wird auch durch die mit der Charta der Grundrechte eingeführte Einteilung in Grundrechte und Grundsätze überlagert. Die Charta ist damit nicht konsequent und trotz der in ihrer Bezeichnung enthaltenen Ankündigung betrifft sie nicht nur die Grundrechte sondern umfasst auch die Grundsätze. Die zweite Kategorie wurde erst infolge einer Novellierung des Art. 52 der Charta der Grundrechte eingeführt, nachdem sie in den EU-Verfassungsvertrag einbezogen wurde. Der neue Art. 52 Abs. 5 beschließt, dass die Bestimmungen der Charta der Grundrechte, „in denen Grundsätze festgelegt sind, können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden. Sie können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden“.

Im Text der Charta der Grundrechte gibt es jedoch keine deutlich ausgesonderte Gruppe von Grundsätzen und aus dem Inhalt der Charta kommt nicht hervor, welche von ihren Bestimmungen Grundsätze, und welche Grundrechte beinhalten. Dieses Problem wird durch die Aufklärungen des Konvents, die aufgrund Art. 52 Abs. 7 der Charta erarbeitet wurden, nicht gelöst. Sie sind nicht komplex. In diesem Fall ist die Reaktion des französischen Verfassungsrates symptomatisch, der in seiner Entscheidung über die Übereinstimmung des Verfassungsvertrags mit der Verfassung der Fünften Französischen Republik selbst ein eigenes Verzeichnis der Grundsätze vorgeschlagen hat²⁴. Ein Impuls zur Einführung von Grundsätzen in die Charta der Grundrechte waren zweifellos Kontroversen bezüglich der Sphäre der sozialen Rechte im weiten Sinne, die in der Charta festgelegt sind. Anrechnung mindestens mancher von ihnen zu den Grundsätzen würde es ermöglichen, ihnen einen Charakter der Programmnormen, Ziele der Tätigkeit der Mitgliedsstaaten und der EU zu verleihen. Dies bedeutet gemäß Art. 52 Abs. 5 Satz 2, dass ihnen die Rolle einer Grundlage zu Ansprüchen an Leistungen seitens der Mitgliedsstaaten und der EU-Einrichtungen verweigert wird. Dank dessen wäre die Charta für die Staaten akzeptabler, die nicht nur der Konstitutionalisierung der sozialen Rechte im inneren Recht, sondern auch ihrer Einbeziehung in die Akte des internationalen und des übernationalen Rechts widersprechen (z. B. Großbritannien).

²³ A. Besancon, *Freiheit*, in: *XX-lecie Rzecznika Praw Obywatelskich. Wystąpienia*, Warszawa 2008.

²⁴ mehr dazu siehe: D. Capitant, *Die Charta...*, S. 17.

Beim Vergleich des Verzeichnisses der verfassungsmäßigen Menschenrechte, die für die EU-Mitgliedsstaaten gemeinsam sind, kommt es hervor, dass seinen Kern traditionelle (klassische) persönliche Freiheiten und politische Rechte bilden. Soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte (außer dem Eigentumsrecht) sind in den einzelnen Verfassungen in verschiedenem Grade anwesend und man kann nicht in ihrem Fall Bestandteile nennen, die für alle gemeinsam wären. Diese Situation ist Ergebnis dessen, dass sowohl in der Rechtswissenschaft als auch unter den verschiedenen politischen Mächten Kontroverse bezüglich des Bedürfnisses und des Umfangs der Regelung von verfassungsmäßigen sozialen Rechten, bzw. der ganzen sozialen Sphäre vorhanden sind.

Die Gegner der Regulierung der sozialen Rechte mit der Verfassung vertreten die Meinung, dass dies aufgrund der Abhängigkeit der Realisierung dieser Rechte von dem Zustand der Wirtschaftskonjunktur und aufgrund der damit verbundenen Veränderlichkeit ausschließlich Gesetzesache ist. Sie sind überzeugt, dass ausschließlich der Rang der rechtlichen Regelung über den Umfang der sozialen Effekte der Tätigkeit des Staates nicht entscheiden soll. Sie betonen dabei, dass die sozialen Rechte einen programmartigen Charakter haben. In diesem Fall muss der Staat die sozialen Programme zunächst erarbeiten und dann diese verwirklichen²⁵. Wenn aber in der Verfassung neben den programmartigen Normen auch soziale Rechte, die einen Menschen zu Ansprüchen auf Leistungen vom Staat bevollmächtigen würden, vorhanden wären, dann könnte es zu der Notwendigkeit der Übernahme der Wirtschaftsverwaltung durch den Staat führen, was folglich gegen die Gewährleistung des Eigentumsrechtes und der Wirtschaftsfreiheit verstoßen würde²⁶. In diesem Zusammenhang ist es zu bemerken, dass es sich hier um das Wesen der Verfassung selbst, um ihren Zweck in einem Staat, handelt. In Bezug darauf schreibt W. Martens: „Da, wo [...] Garantien der Freiheit als Garantien der Existenz interpretiert werden, steht eine Freiheitsverfassung im Widerspruch mit sich selbst“²⁷. In dieser Ansicht spricht gegen Festlegung von sozialen Rechten in einer Verfassung die Befürchtung vor Abschwächung der Effektivität der politischen Rechte und persönlichen Freiheiten in einer Situation, in der dasselbe Verzeichnis einen Menschen vor Handlungen eines Staates schützen würde und ihn gleichzeitig zu positiven Leistungen seitens des Staates bevollmächtigen würde. Dadurch „wandelt sich die Verfassung [...] aus einem Akt, der Grenzen der staatlichen Verwaltung bestimmt, in einen Akt, der den Pflichtenbereich dieser Verwaltung bestimmt, um.

²⁵ vergleiche: J. P. Müller, *Soziale Grundrechte in der Verfassung?*, Basel-Frankfurt am Main 1981, S. 41-42, 203.

²⁶ vergleiche: F. Horner, *Die sozialen Grundrechte*, Salzburg, München 1974, S. 225.

²⁷ W. Martens, P. Häberle, *Grundrechte im Leistungsstaat*, Veröffentlichungen der Vereinigung des Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 30 (1972), S. 33.

Demzufolge verändert dies die Verfassung in eine Charta des Soziallebens²⁸. Darüber hinaus ist der Staat weder zu Gewährleistung von bestimmten sozialen Rechten noch zu Sicherung von faktischen Bedingungen, die den Menschen oder Gesellschaftsgruppen Nutzung der ihnen verfassungsmäßig gewährleisteten Rechten ermöglichen, verpflichtet. Das soll Nutzung von anderen, verfassungsmäßig garantierten Rechten zwecks Einräumung von Sozialansprüchen verhindern.

Die Befürworter der verfassungsmäßigen Regelung der sozialen Rechte sehen die Notwendigkeit, die Rechte und Grundfreiheiten nicht mehr als solche zu betrachten, die ausschließlich dem Schutz des Menschen vor dem Eingreifen des Staates schützen würden. Die Gewährleistung von persönlichen Freiheiten und politischen Rechten des Menschen in der Verfassung bedarf in diesem Sinne der Berücksichtigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse, also der Einführung von sozialen Rechten in die Verfassung. In einem modernen Staat, so P. Häberle, „entwickelt sich ein vielfältiges Instrumentarium mit folgenden Bestandteilen: Garantien der Grundrechte als soziale Rechte im breiten Sinne des Wortes, als Verfassungszweck, als subjektbezogenes Recht auf Leistungen und als Interpretationsmaxime für die Gerichtsbarkeit²⁹. Es wird auch bemerkt, dass „das Fehlen oder geringe Festlegung der sozialen Fragen in der Verfassung eines Staates die Möglichkeiten der Führung einer breiten gesellschaftlichen Politik durch den Staat, die ihn als einen sozialen Staat einstuft, nicht ausschließt, jedoch bestimmt die Anwesenheit von präzisen und entwickelten sozialen Fragen in der Verfassung diese Richtung im Voraus. Deswegen ist aus der Sicht der Mehrheit der Bürger, die Nutzer der sozialen Rechte sein werden [...], erwünscht, dass [...] die Verfassung [...] entwickelte und präzise Regelungen der sozialen Fragen enthält³⁰.

Für die Befürworter der sozialen Rechte in Staaten, in denen diese in der Verfassung nicht geregelt sind oder in denen die Regelung eingeschränkt ist, hat die Charta der Grundrechte eine große Bedeutung aus zwei verschiedenen Gründen. Zum ersten enthält sie Formulierungen, die auf das Vorhandensein der sozialen Rechte deutlich hinweisen und dank ihr wären die sozialen Rechte, die als Grundrecht betrachtet werden, mit einem Umweg in die Rechtssysteme dieser Staaten eingeführt. Zum zweiten ermöglicht die Charta der Grundrechte Verleihung den bereits in der Verfassung vorhandenen Rechten, die nicht zu sozialen Rechten zählen, der sozialen Funktion. Demzufolge „sind in die klassischen Grundrechte der Bürger grundlegende

²⁸ J. Cierniewski, *Konstytucja państwa socjalnego czy konstytucja państwa liberalnego?* in: *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995, S. 68-69.

²⁹ W. Martens, P. Häberle, *Grundrechte...*, S. 73.

³⁰ B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, S. 94.

soziale Rechte eingemischt, die als unmittelbar anwendbar und als subjektbezogenes Verfassungsrecht geltend gemacht werden können³¹. Aufgrund dieser Rechte könnten die Bürger Realisierung bestimmter Leistungen durch den Staat verlangen, sowohl der materiellen Leistungen als auch deren, die den Bürgern Nutzung von den durch den Staat gebildeten Instrumenten zur Sicherung der sozialen Bedingungen zu ihrer Realisierung ermöglichen.

c/ Charta der Grundrechte als ein Stimulator der Verbreitung der Zuständigkeit der EU-Einrichtungen und -Organe

Art. 51 Abs. 2 Charta der Grundrechte scheint zweifellos festzulegen, dass „die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet“. Andererseits können jedoch manche Formulierungen der Bestimmungen in der Charta bezüglich mancher Grundrechte auf eine etwas abweichende Tendenz hinweisen oder haben keine rechtliche Bedeutung. Ein irischer Gelehrter, G. Hogan, stellt bei einer Analyse dieser Bestimmungen fest: „grundlegende Rechte, die die Charta der Grundrechte schützen wird, sind de facto nicht zur Anwendung durch die Union mit streng eingeschränkten Zuständigkeiten, sondern für einen föderalen Staat bestimmt, sie passen sogar für einen zentralisierten oder unitarischen Staat. Art. 9 der Charta der Grundrechte legt beispielsweise fest: ‚das Recht, eine Ehe einzugehen, und das Recht, eine Familie zu gründen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen gewährleistet, welche die Ausübung dieser Rechte regeln‘. Es fehlt jedoch – wenigstens einstweilen – jegliche Zuständigkeit der Union bezüglich der Ausübung des Rechts, eine Ehe einzugehen. Deswegen kann man die Frage stellen, warum dieses Recht durch die neue europäische Verfassung geschützt sein sollte. [...] Mit anderen Worten, in welchen Gegebenheiten könnte ein landeigenes Gesetz über das Recht auf Eingehen einer Ehe gegen Art. 9 der Charta der Grundrechte verstoßen? Wenn die Antwort sein sollte, dass solche Situation nicht stattfinden kann, da das Eingehen einer Ehe ausschließlich mit dem landeseigenen Recht geregelt ist, dann kommen wir zurück zu der grundlegenden Frage, warum man sich bemühte, [in die Charta der Grundrechte] das Recht auf Eingehen einer Ehe und das Recht auf Gründung einer Familie und den Schutz dieses Rechts mit einzubeziehen, wenn dieses Recht auf der staatlichen Ebene, mit Gesetzen und Verfassungen, sowie mit Art. 12 der EMRK geschützt ist? Dasselbe kann man über eine wesentliche Mehrheit der Rechte, die in der Charta festgelegt sind, wie z. B.

³¹ J. P. Müller, *Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych*, in: Z. Czeszejko-Sochacki (Red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, S. 78.

Bestimmungen über Kinderrechte, das Recht auf einen gerechten Prozess, oder Recht auf Gesundheitsschutz, sagen.³²

Die Befürworter der Charta, die ein so breites Verzeichnis der gewährleisteten Rechte unterstützen, sehen darin einen Vorteil und ein Zeugnis für einen komplexen Charakter ihrer Regelung. Sie geben jedoch zu, dass „ein breites Verzeichnis der Charta für die künftigen, erweiterten Zuständigkeiten der Union gedacht ist“³³. Sie weisen auch auf seine Rolle bei einer eventuellen Einschränkung des Umfangs der Rechte, die mit innerem Recht der Mitgliedsstaaten geregelt sind, hin. Ein Beispiel dazu können eventuelle Handlungen der EU-Einrichtungen gegen Einführung der Todesstrafe in Staaten, die mit den USA bei Bekämpfung des Terrorismus eng zusammenarbeiten, sein³⁴.

In diesem Zusammenhang kann man auf frühere Erwägungen über den rechtlichen Charakter der Charta der Grundrechte hinweisen, in denen ihre politische Bedeutung betont wurde. Also auch abgesehen davon, dass es keine verbindliche Kraft der konkreten Bestimmungen der Charta gibt, können sie, bei einer entsprechenden Deutung durch die EU-Einrichtungen und -Organe, das innere Recht der Mitgliedsstaaten mittelbar beeinflussen. Indem sich die staatlichen Organe der Kritik seitens der Bürokraten in Brüssel nicht aussetzen möchten, könnten sie auf Anwendung des inneren Rechts in seiner bisherigen Gestalt verzichten und seine Auslegung an ihr Verständnis der Charta der Grundrechte anpassen.

Am Rand ist es hinzuzufügen, dass in der EU momentan an Akzeptanz eines allgemein gebilligten Systems der Werte bezüglich der Durchführung mancher Rechte fehlt, was ihre Auslegung deutlich erschwert. Um ein Beispiel zu nennen, bleibe ich beim Recht auf Eingehen einer Ehe und Recht auf Gründung einer Familie. Es gibt in der EU Länder, die dermaßen restriktive Regelungen haben, dass da Scheidungen verboten sind (Malta) und solche, die homosexuelle Ehen zulassen (z. B. Spanien). Diese Auseinandersetzung über die Rolle der Familie und der Ehe wurde sowohl auf dem Forum der EU-Einrichtungen als auch in vielen Ländern gleichzeitig zu einer Auseinandersetzung über die Rolle der Meinungsäußerungsfreiheit und der Religionsfreiheit. Den Menschen, die ihre Inspirationen aus der christlichen oder der moslemischen Religion schöpfen, ist es schwierig den Abgang vom traditionellen Verständnis der Familie zu akzeptieren. Die von ihnen ausgeübte Kritik der Ansichten, die gegen die traditionellen Werte verstoßen, und gleichzeitig Kritik, die eine andere Ansicht verbreitet, wird manchmal als verdammenswerter und strafwürdiger Hass betrachtet. Das ändert manchmal

³² G. Hogan, *Der Einfluss...*, S. 67-68.

³³ So behaupten C. Castello und V. Browne – zitiert nach: ebd. S. 68.

³⁴ So behaupten C. Castello und V. Browne – vergleiche ebd. S. 68.

offensichtlich den Begriff der Wortfreiheit, wovon sich im Europaparlament R. Butiglione überzeugte.

Es ist hier eine Bemerkung hinzuzufügen, auf die in der Fachliteratur bezüglich des EU-Rechts richtig hingewiesen ist, „das Fehlen im Vertrag an einer deutlichen Abgrenzung der Berechtigungen der EU-Organen nach ihrer Fähigkeit zur Rechtssetzung ermöglicht den EU-Organen, aufgrund der sich aus dem EU-Primärrecht ergebenden Zuständigkeiten das Sekundärrecht festzulegen. Es geschieht so gemäß der theologischen Auslegung, die die Gemeinschaft [...] handeln lässt, auch wenn es keine vertraglichen Berechtigungen dazu gibt. Es wäre schwierig, an dieser Stelle nicht zu bemerken, dass solche Art des Vorgehens eine ernste Herausforderung für die souveränen Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten stellt“³⁵. Umso mehr, dass große Schwierigkeiten die Auslegung des Art. 51 der Charta der Grundrechte bereitet, in dem es festgelegt ist, dass ihre Bestimmungen „[...] für die Mitgliedsstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gelten“. In der Praxis ist es manchmal schwierig, die Durchführung der inneren Rechtsnormen von denen der Union zu trennen und die konkrete faktische Situation zu subsumieren³⁶. Das überlagert sich einerseits mit dem Vorhandensein in der Charta der Grundrechte einer großen Menge von generellen Klauseln und Verweisungen auf die Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten, ohne Kriterien zu bestimmen, die Setzung von Grenzen des Geltungsbereichs ihrer Regelungen erlauben würden, und andererseits wird es in der Charta der Grundrechte in Art. 52 Abs. 1 festgelegt, dass die Einschränkung der in der Charta anerkannten Grundrechte „nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entsprechen“.

Diese Uneindeutigkeit der gegenseitigen Verhältnissen zwischen dem Schutzsystem, das in der Charta der Grundrechte vorgesehen ist, und den inneren Systemen der Mitgliedsstaaten kann zweifache Folgen haben: sie kann entweder zum Treffen von Maßnahmen durch die EU-Einrichtungen und -Organe in allen Fällen führen, in denen es Zweifel bezüglich der Übergabe der Entscheidung über einen Fall der Zuständigkeiten der inländischen Organe gibt, oder bei solchem Zweifel wird die Entscheidung über eine Sache grundsätzlich einem Mitgliedsstaat überlassen. Die erste Variante scheint wahrscheinlicher zu sein und wird *de facto* Erweiterung der Zuständigkeiten der EU bedeuten.

In diesen Hinsicht ist berechtigt der Protokoll (Nr.7) über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich. Laut Art. 1 diesen Protokoll die Charta bewirkt keine Ausweitung

³⁵ J. W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, S. 126-127.

³⁶ mehr dazu siehe: G. Hogan, *Der Einfluss...*, S. 69-70.

der Befugnis des Gerichtshofs der EU oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigte Königreichs zur Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Gepflogenheiten oder das Handeln Polens oder des Vereinigte Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen. Insbesondere – und um jeden Zweifel auszuräumen – werden mit Titel IV der Charta keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, soweit Polen bzw. das Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat. In Zusammenhang mit dem Art. 2 des Protokolls besagt: „Wird in einer Bestimmung der Charta auf die nationalen Gepflogenheiten und das nationale Recht Bezug genommen, so findet diese Bestimmung auf Polen und das Vereinigte Königreich nur in dem Maße Anwendung, in dem die darin enthaltenen Rechte oder Grundsätze im Recht oder in den Gepflogenheiten Polens bzw. des Vereinigte Königreichs anerkannt sind.“

d/ das Fehlen einer präzisen Festlegung der Maßnahmen zum Schutz der gewährleisteten Rechte in der Charta der Grundrechte

Der durch die Charta der Grundrechte gebildete Mechanismus zum Schutz der Grundrechte bestimmt keine Maßnahmen, die der Geltendmachung der Rechte bei ihrer Verletzung dienen würden. Die Charta legt kein eigenes Verfahren zum Schutz der darin anerkannten Rechte fest, sie erweitert nicht den Umfang der gerichtlich geltend zu machenden Rechte und verstärkt nicht die bisherigen Prozessgarantien, die den EU-Bürgern den Schutz der ihnen zustehenden Grundrechte ermöglichen. Demzufolge zeigt sie keine Tendenz zum Ausbau der Formen des gerichtlichen Schutzes der sich gegenwärtig sowohl auf der internationalen als auch auf der inneren Ebene verbreiteten demokratischen Staaten.

Negativ kann sich für den Prozess der Bildung von wirkungsvollen Instrumenten zum Schutz der in der Charta der Grundrechte gewährleisteten Rechte noch ein Faktor auswirken. Die Charta knüpft an vielen Stellen an die EMRK an, das bedeutet jedoch grundsätzlich nicht Multiplikation ihrer Bestimmungen, sondern ihre Modifizierung. In dieser Situation wäre eine deutliche Abtrennung des Schutzsystems der EMRK von dem System der Charta erwünscht. Dies ist jedoch nicht geschehen, was Konflikte zwischen den EU-Einrichtungen und -Organen – insbesondere dem EuGH und dem EGMR hervorzurufen droht. Diese Konflikte können nicht nur vor dem Hintergrund der Interpretation der einzelnen sowohl durch die Charta der Grundrechte als auch durch die EMRK geschützten Rechte entstehen, sondern sie können auch die Fragen betreffen, welches Organ über den Fall einer eventuellen Verletzung eines bestimmten Rechtes entscheiden soll.

4. Fazit

Am Ende möchte ich polnischen Bürgerrechtbeauftragte Dr Janusz Kochanowski zitieren: „Eine absolutistische Vision der Menschenrechte [...] fordert gleichzeitig die Abschaffung sämtlicher Einschränkungen, die unsere Freiheit einengen könnten. Und wenn uns gelingt politische Rechte zu erkämpfen stellt sich als Diskriminierungsgrund die gesellschaftliche Struktur raus. Wenn wir diese Struktur umbauen indem wir einen solidarischen Wohlstandstaat aufbauen, zeigt sich, dass die Quelle der Einschränkung unserer Freiheit, Menschenrechte und der Diskriminierung die Kultur ist, in der solche Handlungsmuster verankert sind, die uns einschränken. Und wenn die Individuen sich von ihrer Kultur befreien ist die Biologie die nächste Quelle der Einschränkungen und Diskriminierung, denn ein Mensch kommt auf die Welt begabt und ein anderer weniger intelligent, ein ist hässlich, der andere hübsch, und das widerspricht dem Gleichheitsideal. Solche Doktrin führt nicht nur zur abwertenden Rechtsüberschuss, sondern auch zur ständigen Veränderlichkeit und Unbestimmtheit, weil sie Gegenstand ständiger Deliberalisierung sind. Und letztendlich zu ihrer Konventionalität, da Menschenrechte konventionellen Charakter haben und ihre Quelle immer neuere Konventionen, Erklärungen, Abkommen und Chartas sind. Daraus entstamm vielleicht die Idee oder das Bedürfnis nach Grundrechten auf die sich alle weitere reduzieren liessen und die die Bedingung dieses Imperativs der Menschheitsentwicklung sind. Drei grundlegende Menschen- und Bürgerrechte, aus den sich alle andere ableiten lassen, sind die Bedingung für diese Entwicklung“³⁷.

Die genannten Nachteile der Charta der Grundrechte übertreffen nicht nur ihre Vorteile, sondern verursachen, dass diese Vorteile unter manchen Aspekten illusorisch werden. Es scheint, dass zur Verstärkung des Schutzes der Menschenrechte auf der Ebene der Union bloß die Realisierung des seit Jahren durch verschiedene Subjekte gemeldeten Postulats des Beitritts der EU an die EMRK reichen würde. Das wäre auch ein Schritt in den von polnischen Bürgerrechtbeauftragte postulierte Reduzieren der Quellen der Menschenrechte.

In diesem Zusammenhang ist es zu betonen, dass ein neuer Akt kann anstatt einen wirksameren Schutz der Grundrechte sichern, die Mechanismen ihres Schutzes komplizieren und zu verschiedenartigen Zuständigkeitskonflikten auf der Linie EU – EGMR sowie EU-Einrichtungen bzw. -Organe und die Mitgliedsstaaten führen.

³⁷ J. Kochanowski, *Gerechtigkeit*, in: *XX-lecie Rzecznika Praw Obywatelskich. Wystąpienia*, Warszawa 2008.