

# Ulrich K. Preuß

## Grundrechte in der Europäischen Union

*Die im folgenden abgedruckte Erklärung der Grundrechte in der Europäischen Union hat der Verfasser im Auftrag der Mitglieder der »Grünen« im Europäischen Parlament Daniel Cohn-Bendit, Edith Müller und Wolfgang Ullmann zur Vorlage bei der Amsterdamer Regierungskonferenz 1997 entworfen. Der Text stellt eine überarbeitete Fassung des ursprünglichen, im Mai 1997 der Öffentlichkeit vorgestellten Entwurfs dar.* Die Red.

### *I. Allgemeines*

#### *1. Brauchen die EU-Bürger einen Grundrechtskatalog?*

Seit dem Vertrag von Maastricht hat die europäische Integration eine neue Qualität erhalten. Nicht nur in der Bezeichnung hat sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aus einem Verband funktioneller Wirtschaftsintegration zur Europäischen Gemeinschaft entwickelt, deren Regelungszuständigkeit immer weitere und bedeutsamere Politikfelder überantwortet worden sind. Die Europäische Gemeinschaft sowie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Europäische Atomgemeinschaft – die Europäischen Gemeinschaften – bilden nunmehr den ersten Pfeiler des dreisäuligen Gebildes Europäische Union, deren andere beiden Säulen aus einem Geflecht intergouvernementaler Zusammenarbeit besteht, nämlich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Koordination und Kooperation in diesen (noch) nicht vergemeinschafteten Politikbereichen reicht über die klassischen Formen der internationalen Kooperation von souveränen Staaten weit hinaus. Nicht zufällig verfügt die Europäische Union gemäß Art. C des EUV »über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele ... sicherstellt«; folgerichtig üben die Organe der Gemeinschaften auch Funktionen für die Europäische Union aus (Art. E EUV). Die begrenzte Zuständigkeit des EuGH macht freilich deutlich, daß auf Unionsebene noch erhebliche Rechtsschutzlücken existieren (Art. L EUV). Die Bedeutung des Integrationschrittes der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union wird auch durch die Schaffung des Status der Unionsbürgerschaft (Art. 8–8e EGV) unterstrichen. In dem Status der Unionsbürgerschaft werden die Individuen nicht mehr ausschließlich als bloße Produktionsfaktoren, als »Marktbürger« angesehen; sie sind inzwischen auch Mitglieder einer Politischen Union. Bedeutet dies, daß die Europäische Union einen Grundrechtskatalog benötigt? Vier Gründe sprechen dafür, und eine fünfte Erwägung erklärt, warum die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 keinen adäquaten Ersatz darstellt.

1.1 Bereits vor dem Abschluß des EUV hat es immer wieder Forderungen nach einem eigenständigen Grundrechtskatalog der Europäischen Gemeinschaften gegeben. Wie berechtigt diese Forderungen einmal waren, braucht heute nicht mehr entschieden zu werden; nach der Einführung der Unionsbürgerschaft, die die Verdichtung der Integration und den Schritt in Richtung auf eine politische Union unmißverständlich zum Ausdruck bringt, ist sie dringlich und unabweisbar geworden. Das Gemeinschaftsrecht enthält in den Gründungsverträgen die sog. vier Grundfreiheiten (Freiheiten des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, Freizügigkeit der Arbeitnehmer). Ob es sich bei ihnen überhaupt um *Grundrechte* handelt, ist umstritten, denn sie lösen primär die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten aus, bestehende Hemmnisse des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs zu beseitigen; sie schützen Individuen als Teilnehmer des Marktes. Europa ist aber längst mehr als ein Markt. Eine Gemeinschaft, die begonnen hat, sich in Richtung auf eine Politische Union weiter zu entwickeln, muß durch den Charakter ihres Rechts und der ihren Angehörigen zustehenden Rechte deutlich machen, daß sie über den Status einer reinen Zweckgemeinschaft hinausgewachsen ist.

1.2 Bekanntlich hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung seit nunmehr fast 30 Jahren einen Ersatz für die fehlende Kodifikation von Gemeinschaftsgrundrechten »in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung« gefunden, die er insbesondere in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten sowie der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 gesehen hat. In dieser Rechtsprechung sind nicht nur die wirtschaftsbezogenen Grundrechte der Handels- und Wirtschaftsfreiheit, der Berufsfreiheit, der Wettbewerbsfreiheit sowie des Eigentums mit grundrechtlichem Schutz versehen worden, sondern auch so wirtschaftsferne Freiheiten wie die Religionsfreiheit oder die Unverletzlichkeit der Wohnung, der Privatsphäre und des Briefverkehrs. Zu Recht genießt daher die Rechtsprechung des EuGH allenthalben Anerkennung und Respekt. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß die Grundrechtserklärung des Gerichts nicht nur Lücken aufweist, die daher resultieren, daß die Rechtsprechung notwendigerweise kasuistisch verfährt, sondern daß sie auch häufig vage und unbestimmt bleibt und ihr damit die für einen kodifizierten Rechtekatalog charakteristische Klarheit und Vorhersehbarkeit fehlt. Zu der Verfassungstradition – jedenfalls der kontinentaleuropäischen Staaten – gehört auch die Erfahrung, daß die Formulierung und Garantie von Menschen- und Bürgerrechten primär nicht eine Sache der Gerichtsbarkeit, sondern der Parlamente ist. Damit hängt auch der Glaube und das Vertrauen an die Schriftlichkeit und Allgemeingültigkeit rechtlicher Garantien aufs engste zusammen.

1.3 Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit einer Grundrechteerklärung für die Europäische Union liegt in seiner politisch einheitsstiftenden Bedeutung. Zieht man in Betracht, daß sich der Wirkungsbereich der Europäischen Gemeinschaft seit ihrer Gründung grundlegend erweitert hat und heute u. a. so politisch bedeutsame Bereiche wie Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Industrie, Forschung, Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit umfaßt, so wird deutlich, daß die Union auch ohne eine – ausschließlich Staaten vorbehaltene – Kompetenz-Kompetenz im Verbund mit den beiden anderen Säulen eine Gestalt angenommen hat, deren Charakter als politische Bürgergesellschaft die wohl angemessenste Symbolisierung in Gestalt einer Rechteerklärung finden muß. In der Geschichte der europäischen Nationalstaaten des 19. und 20. Jahrhunderts hat die Verleihung von subjektiven Rechten an immer größere Teile der Bevölkerung maßgeblich zu deren innerer

Integration und Kohärenz als Staatsbürgergesellschaften beigetragen. Im Idealfall stärkt die Einbeziehung eines Menschen in den Kreis derer, die maßgeblich die Gestalt des Gemeinwesens bestimmen, seinen Sinn für seine Mitverantwortung für das Gemeinwesen, und dies verbessert die Qualität der Politik.

Den sich herausbildenden europäischen Nationalstaaten ging es damals um die Überwindung der ausschließenden und letztlich integrationshemmenden Schranken von Bildung, Besitz und sozialer Stellung, und schließlich auch um die Einbeziehung des weiblichen Geschlechts in die egalitäre Staatsbürgerschaft. Diese historisch grosso modo erledigte Aufgabe kann nicht zur Agenda der EU gehören. Bei ihr richten sich die Bemühungen darauf, den Bürgern der Mitgliedsstaaten durch die inhaltvolle Gestaltung der Unionsbürgerschaft die Herausbildung einer ihre nationalstaatliche Identität ergänzenden europäischen Identität zu ermöglichen. Die rechtliche Ausgestaltung eines Status der Zugehörigkeit zur Europäischen Union soll und kann die Kohärenz eines im Werden begriffenen politischen Verbandes stärken. Daneben hat, wie die geschichtliche Entwicklung von föderalen Staaten gezeigt hat, eine für alle Glieder einer Gemeinschaft verbindliche Rechteerklärung auch eine gewisse unitarisierende und homogenisierende Wirkung. Durch den Genuß derselben Rechte, die einer einheitlichen Anwendung und Auslegung durch den EuGH unterliegen, wird der Unionsbürger in Portugal mit dem in Nordschweden verbunden, auch wenn dieses Band zunächst noch sehr dünn ist und nicht jene Robustheit erreicht, die für nationalstaatliche Grundrechtskataloge charakteristisch ist und deren Bürger miteinander verbindet.

1.4 Über diese politisch-integrative Rolle von Unionsrechten sollte nicht vernachlässigt werden, daß Grundrechte seit ihrem historischen Ursprung individuelle Freiheit schützen sollen. Solange und soweit öffentliche Herrschaftsgewalt ausgeübt wird, weist dieses klassische Thema der Machtbegrenzung in die Richtung von Gewaltenteilung und individuellen Rechten. Insbesondere die dritte Säule der Europäischen Union – die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – eröffnet Möglichkeiten der Beschränkung des individuellen Freiheitsraums, gegen die es bislang noch keinen befriedigenden Rechtsschutz gibt. Hier kann allein ein Grundrechtskatalog der Europäischen Union Abhilfe leisten.

1.5 Wenn denn die Europäische Union aus diesen Gründen eine schriftlich fixierte Grundrechtserklärung braucht, dann könnte man ihr raten, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 zu unterzeichnen und damit gewissermaßen ein fertiges Gewand anzulegen statt sich ein eigenes neu zu schneiden. Könnte diese Konvention nicht der Grundrechtskatalog der Gemeinschaften werden? Dem stehen schwer überwindbare Hindernisse im Wege. Zum einen könnte die Europäische Union bereits mangels eigener Rechtspersönlichkeit völkerrechtlich nicht handeln und demgemäß auch die Konvention, die ein völkerrechtlicher Vertrag ist, nicht unterzeichnen. Aber auch die Europäischen Gemeinschaften, die Rechtspersönlichkeit besitzen, könnten die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht unterzeichnen, da dazu nur Mitglieder des Europarats befugt sind; die Mitgliedschaft im Europarat können aber nur europäische Staaten erwerben (Art. 66 EMRK, Art. 4 Satzung des Europarats).

Einem Beitritt der Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention stehen also einige nicht unerhebliche juristisch-technische Schwierigkeiten im Wege<sup>1</sup>.

1 Nach der Feststellung des EuGH konnte ein Beitritt der EG zur EMRK nicht über die Ermächtigung des Art. 235 EGV erfolgen, sondern bedurfte einer Vertragsänderung, vgl. Gutachten 2/94 v. 28. März 1996, abgedr. in EuGRZ 1996, S. 197–207.

Dies ist vermutlich der Hintergrund für die Formulierung in Art. F Abs. 2 EUV, derzufolge die Union die in der EMRK niedergelegten Grundrechte »achtet« und damit für alle ihre Organe eine (in Grad und Umfang nicht vollständig klare) Bindung an diesen Grundrechtstandard eingeht. Für den EuGH bestand diese Rechtslage bereits, wie erwähnt, kraft der in seiner eigenen Rechtsprechung eingegangenen Selbstbindung. Dennoch ersetzt diese Selbstbindung nicht einen eigenen kodifizierten Grundrechtskatalog für die Union, da jedenfalls die institutionellen Gewährleistungen der EMRK in Gestalt der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte keine Zuständigkeit bei der Lösung eines Grundrechtskonflikts zwischen einem Unionsbürger und der EU haben. Begründete man dagegen eine solche Zuständigkeit, so würde das womöglich noch größere Problem eines kompetenziellen Nebeneinander des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entstehen. Dies wiederum würde vermutlich ständige Kompetenzkonflikte heraufbeschwören. Man muß erwarten, daß der damit ein weiteres Mal manifestierte Mangel an Transparenz der europäischen Institutionen deren Ansehen in den Augen der Unionsbürger erheblich beeinträchtigen würde. Im wesentlichen aber sprechen Gründe einer anzustrebenden »Einheit der Verfassung« dafür, den Katalog der Rechte der Unionsbürger in dasselbe Dokument einzubeziehen, welches den Status der Unionbürgerschaft enthält, nämlich in den Gemeinschaftsvertrag. Dies würde nicht nur die Transparenz der »Verfassung« für die Bürger erhöhen, sondern auch die Autorität des EuGH als dem für die Grundrechte der Unionsbürger zuständigen Gerichtshof stärken.

Diese Erwägungen führen zu der Frage, wer eigentlich der Adressat der Grundrechte der Union sein soll: Wer soll durch sie gebunden werden, und wen sollen sie schützen?

## 2. Welche Grundrechte sind der Europäischen Union angemessen?

Die Idee einer Rechteerklärung für die Europäische Union muß sich von dem Grundgedanken leiten lassen, daß diese Erklärung wie auch insgesamt die Rechtsordnung der Union in einem Verhältnis der Komplementarität zu den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten steht. So wenig wie heute die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ohne die Ebene der EG/EU noch als vollständig und in sich abgeschlossen angesehen werden können, so wenig kann die Rechtsordnung der EG/EU heute und in der uns heute vorstellbaren Zukunft auf Vollständigkeit und Selbstgenügsamkeit gerichtet sein. Die Gemeinschaften und die beiden anderen Säulen der EU, die Mitgliedsstaaten sowie deren territoriale Untergliederungen sind Teil eines komplexen Mehrebenensystems, in dem die vertikale und horizontale Interaktion der verschiedenen Ebenen die Dynamik und den Charakter des Integrationsprozesses und des politischen Handelns bestimmen. Es wäre daher verfehlt, auf der Ebene der Union für eine ihr angemessene Rechteerklärung die gleiche Vollständigkeit und Geschlossenheit anzustreben, die für die Grundrechtskataloge der Staaten charakteristisch ist, solange der moderne Staat eine umfassende, ausschließliche und homogene öffentliche Gewalt innehat.

Im Mehrebenensystem der Europäischen Union löst sich die einheitliche und homogene öffentliche Gewalt in eine Vielzahl verstreuter, begrenzter Kompetenzen auf, und dementsprechend braucht auch eine Rechteerklärung der Union nur jene Garantien zu enthalten, die sich an deren begrenzten Kompetenzen orientieren. Im nächsten Abschnitt wird auf die Frage des Adressaten der Grundrechte näher ein-

gegangen. Hier genügt die Feststellung, daß Grundrechte nur dort erforderlich sind, wo die EG/EU Kompetenzen hat, und dies sind im wesentlichen Regulierungskompetenzen in den im EG-Vertrag enthaltenen Politikbereichen. Daraus folgt, daß klassische Freiheitsrechte auch in einer Rechteerklärung der EU die bedeutsamste Gruppe darstellen, gefolgt von den erst neuerlich in den Vordergrund rückenden Rechten, die auf Teilnahme an der politischen Ordnung der Union gerichtet sind und den Charakter von Unionsbürgerrechten haben. In nationalen und internationalen Rechteerklärungen spielen darüber hinaus zunehmend auch sozio-ökonomische Rechte, wirtschaftliche und kulturelle Gruppenrechte und auch Kollektivrechte auf öffentliche Güter (Recht auf Frieden, auf Entwicklung, auf eine gesunde Umwelt) eine bedeutende Rolle.

In dem ersten Entwurf der hier vorgelegten »Bill of Rights« für die Europäische Union war der zweite Abschnitt über »Positive Rechte und Unionsziele« noch nicht enthalten, weil die Autoren Zweifel hatten, ob diese vorwiegend sozialen Rechte mit den Verfassungsvorstellungen der meisten Mitgliedsstaaten der Union übereinstimmen würden. In der Begründung äußerten sie die Befürchtung, daß die Aufnahme derartiger Rechte unter Umständen keinen integrativen, sondern den gegenteiligen Effekt einer Desintegration der Gemeinschaft haben könnte, weil derartige positive Rechte nicht zu den Verfassungstraditionen aller Mitgliedsstaaten paßten. Inzwischen hat jedoch die Idee eines »Sozialen Europa«, nicht zuletzt auch durch die Beschlüsse der Regierungskonferenz von Amsterdam, eine breite Unterstützung erfahren, die es geraten erscheinen läßt, diese Dimension auch in eine europäische »Bill of Rights« ausdrücklich aufzunehmen.

Bereits das von der Kommission eingesetzte »Komitee der Weisen« hat in seinem Bericht erste Schritte in die Richtung eines sozialen Grundrechtskatalogs vorgeschlagen und dabei zwischen gerichtlich geschützten Grundrechten und Rechten, die als Ziel angestrebt werden und daher von politischen Organen zu erfüllen sind, unterschieden. Es hat dabei zutreffend festgehalten, daß sich die in die Verträge aufzunehmenden politischen und sozialen Grundrechte ausschließlich auf den Gemeinschaftsbereich beziehen müssen, »also auf die Rechtsakte der Union und die Rechtsakte, die die Mitgliedsstaaten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts treffen« (Bericht des Komitees der Weisen, Luxemburg, 1996, S. 51). Die Anerkennung von Rechten auf Unionsebene impliziert daher keinerlei Änderung hinsichtlich der jeweiligen Befugnisse der Union und der Mitgliedsstaaten und ändert nichts an den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und deren Staatsangehörigen (a. a. O.). Diese Auffassung ist hier ebenfalls vertreten worden und gilt nach wie vor. In Anbetracht der Tatsache, daß die Politikbereiche, die durch soziale Rechte betroffen sind, in der Regel in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten und nicht der Union liegen, scheint es dann allerdings auf den ersten Blick nicht viel Sinn zu machen, auf Unionsebene soziale Rechte zu verankern.

Doch zeigen sowohl die bereits rechtswirksamen Vorschriften im Titel VIII des dritten Teils des EGV (Art. 117–127) wie auch die Beschlüsse der Amsterdamer Regierungskonferenz zu Beschäftigung, Sozialpolitik, Umwelt und Gesundheitswesen (Entwurf des Vertrags von Amsterdam vom 19. Juni 1997, CONF/4001/97, Abschnitt II, Kapitel 3–6), daß die Union in diesen Bereichen aktiver zu werden gedenkt und damit ihren Kompetenzbereich auszuweiten beabsichtigt. Schließlich zeigt auch das von einer Gruppe von europäischen Wissenschaftlern in fünf Sprachen veröffentlichte Manifest über ein soziales Europa, daß die Idee einer sozialen Bürgerschaft und eines nicht mehr allein von Marktkräften beherrschten, sondern zivilgesellschaftlichen und sozialen Europa zunehmend an Bedeutung gewinnt (B. Bercuson u. a., Soziales Europa – Ein Manifest. dt. Reinbek bei Hamburg 1996).

Diese Entwicklungen rechtfertigen daher die Aufnahme sozialer Rechte auch dort, wo die Zuständigkeit der Union noch wenig ausgeprägt ist. »Diese Rechte sind Bestandteil eines europäischen Sozialmodells; die Union darf an ihrer Verwirklichung nicht unbeteiligt bleiben. Zumindest kann sie zur Respektierung dieser Rechte beitragen, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten unterstützt, die erforderlichen Informationen und Erfahrungen fördert, indem sie die nationalen Politiken koordiniert und in ihrem Rahmen durchgeführte Aktionen gegebenenfalls unterstützt oder ergänzt« (Bericht des Komitees der Weisen, S. 54).

### *3. Wen sollen die Grundrechte binden, und wen schützen sie?*

Die Gemeinschaften, insbesondere die Europäische Gemeinschaft, übt durch ihre vielfältigen Regulierungen des Wirtschaftslebens öffentliche Gewalt gegenüber den Unionsbürgern, d. h. den Bürgern der Mitgliedsstaaten, aus. Aber auch Angehörige von Drittstaaten können von dieser öffentlichen Gewalt betroffen sein, z. B. wenn sie Import- oder Exportbeschränkungen ausspricht; diese berühren i. d. R. auch die Rechtssphäre von Nicht-Unionsbürgern. Durch einen eigenständigen, kodifizierten Grundrechtskatalog sollen daher der Herrschaftsgewalt der Union unterliegende Individuen – Unionsbürger und Angehörige von Drittstaaten – gegen diese Herrschaftsgewalt geschützt werden. Adressaten der Grundrechte sind daher in erster Linie die Gemeinschaftsorgane, d. h. das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof sowie der Rechnungshof. Da jedoch ein großer Teil der Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft und damit ihrer Herrschaftsgewalt durch die Behörden und Gerichte der Mitgliedsstaaten vollzogen wird, sind auch sie Adressaten, freilich nur insoweit, als sie Recht der Europäischen Union vollziehen oder anwenden. In diesem Fall gilt zugleich auch die Bindung der mitgliedstaatlichen Organe an ihre jeweilige innere Verfassungsordnung, d. h. an die innerstaatlichen Grundrechte. Kraft des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht beanspruchen im Konflikt zwischen Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichen Grundrechten erstere den Vorrang. Auch zur Vermeidung eines derartigen Konfliktes oder zumindest im Interesse einer klaren Erkennbarkeit unterschiedlicher Grundrechtsstandards gegenüber der Herrschaftsgewalt der Union und der der unterschiedlichen Mitgliedsstaaten ist die Kodifizierung eines Unions-Grundrechtskatalogs dringend angeraten.

Die Gemengelage zwischen Gemeinschaftsgewalt, die von Gemeinschaftsorganen selbst ausgeübt wird, und dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch Behörden und Gerichte der Mitgliedsstaaten wird durch die zweite und insbesondere die dritte Säule der Europäischen Union noch zusätzlich kompliziert. Kommt es zum Beispiel zu gemeinsamen Maßnahmen im Bereich der Verbrechensbekämpfung, so ist für Betroffene nach bisherigem Rechtszustand Rechtsschutz allein gegen die öffentliche Gewalt des jeweils handelnden Mitgliedsstaates nach dessen verfassungsrechtlichen Standards zu suchen. Dies ist aber bei gemeinsamen Aktionen, z. B. von multinationalen Polizeieinheiten durchgeführten Untersuchungen, Festnahmen und anderen Eingriffsaktionen, häufig überhaupt nicht feststellbar, weil zumindest auf der faktischen Ebene eine Vergemeinschaftung dieser Maßnahmen stattgefunden hat. Aus diesem Grunde ist eine Erstreckung eines Grundrechtskatalogs der Union auf die zweite und dritte Säule der Union erforderlich, um einen für alle beteiligten Mitgliedsstaaten einheitlichen Grundrechtsstandard zu gewährleisten, der Vorrang vor den jeweiligen mitgliedstaatlichen Grundrechten genießt.

Wenn auch durch den Grundrechtskatalog der Union sowohl deren Bürger wie auch Angehörige von Drittstaaten geschützt werden sollen, so heißt das nicht, daß der Schutz für beide Personengruppen die gleiche Intensität hat. Wie auch in vielen nationalen Grundrechtskatalogen ist zwischen Menschenrechten und Bürgerrechten zu differenzieren. Während z. B. der Schutz der menschlichen Würde unabhängig von der Unionszugehörigkeit zu gewährleisten ist und insofern eine wahrhaft universalistisch-humanistische Gewährleistung ausgesprochen wird, sind die im engeren Sinne politischen Mitwirkungsrechte, insbesondere das Wahlrecht, auf Unionsbürger beschränkt. Diese seit mehr als zweihundert Jahren bekannte Differenzierung zwischen Menschen- und Bürgerrechten hängt mit der Erfahrung zusammen, daß die in dem Begriff der Bürgerschaft enthaltenen Solidarpflichten eine engere Zusammengehörigkeit als die Gemeinschaft der menschlichen Gattung voraussetzt.

#### 4. Das Verhältnis der nationalstaatlichen Grundrechte zu den Grundrechten der Union

Soweit Behörden und Gerichte der Mitgliedsstaaten Gemeinschaftsrecht anwenden, sind sie gleichzeitig an Gemeinschafts- und an ihr nationalstaatliches Recht, insbesondere an die Grundrechte der mitgliedstaatlichen Verfassung gebunden. Kommt es zu einem Konflikt – hält z. B. ein Gericht eine im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ergangene Maßnahme für unvereinbar mit dem nationalstaatlichen Binnenrecht, jedoch für vereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht, so hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang. Hat ein Gericht Zweifel über den Inhalt des Gemeinschaftsrechts, so kann es gem. Art. 177 EGV eine Vorabentscheidung des EuGH einholen (letztinstanzliche Gerichte sind dazu verpflichtet). Dagegen kann der EuGH nicht die Vereinbarkeit von Gemeinschaftsrecht mit nationalem Recht prüfen, da er nur zur Auslegung und Fortbildung des Gemeinschaftsrechts berufen ist. Umgekehrt kann aber auch ein nationaler Richter eine gemeinschaftsrechtliche Maßnahme nicht unter Hinweis auf ihre Unvereinbarkeit mit innerstaatlichen Grundrechten für rechtswidrig oder nichtig erklären. Dies ist eine Folge der innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß und damit zur Öffnung der nationalen Rechtsordnung für Rechtsakte der Gemeinschaft. Diese müssen in allen Mitgliedsstaaten identisch sein, und daher dürfen Gehalt und Geltungskraft nicht nach Maßgabe der jeweiligen nationalstaatlichen Rechtsordnung differenziert werden. Allerdings gilt der darin implizierte Vorrang des Gemeinschaftsrechts nur solange und soweit, wie die gemeinschaftsrechtlichen Akte nicht *ultra vires* der Gemeinschaft liegen, d. h., aus der Sicht der Mitgliedsstaaten, sich im Rahmen des Integrationsprogramms bewegen, das durch die nationalstaatlichen Ratifikationsgesetze zu den Gemeinschaftsverträgen definiert wird. Nach der Konstruktion der Verträge ist es Aufgabe des EuGH, *ultra-vires*-Akte der Gemeinschaft zu unterbinden. Jedoch kann es auch ein Interesse nationalstaatlicher Gerichte geben, die Gemeinschaft in ihre Grenzen zu weisen – dies jedenfalls war die Botschaft des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 29. Mai 1974, in der es das Recht beanspruchte, die Vereinbarkeit von sekundärem Gemeinschaftsrecht mit den Grundrechten des Grundgesetzes zu prüfen, »solange« die Gemeinschaft noch nicht über einen eigenen Grundrechtskatalog verfüge<sup>2</sup>. In der zweiten »Solange-Entscheidung« vom 22. Oktober 1986 hat es dann an diesem Anspruch mit der Begründung

<sup>2</sup> Vgl. Aml. Sammlung d. Entscheidungen des BVerfG Bd. 37, S. 271–305.

nicht länger festgehalten, daß die Gemeinschaft durch die Rechtsprechung des EuGH mittlerweile einen Grundrechtsschutz gewährleiste, der im wesentlichen dem des Grundgesetzes entspreche<sup>3</sup>. In der neuesten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in der es um die Vereinbarkeit des Ratifikationsgesetzes zum Maastricht-Vertrag mit dem Grundgesetz ging, hat das Bundesverfassungsgericht wieder stärker seine Kompetenz betont, die Einhaltung der Grenzen der Gemeinschaft zu prüfen, wobei es seine Beziehung zum EuGH als ein Kooperationsverhältnis bezeichnete<sup>4</sup>, wobei ein leicht drohender Unterton gegenüber erwaitigen Kompetenzanmaßungen des EuGH nicht zu überhören ist. Ein kodifizierter Grundrechtskatalog der Union würde allfällige Unklarheiten über Inhalt und Umfang der Gemeinschaftsgrundrechte und deren Verhältnis zu nationalen Grundrechten mildern und damit nicht nur dem Interesse der Unionsbürger an Rechtsklarheit dienen, sondern auch eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen der nationalen Verfassungsgerichte von denen des EuGH bewirken und das zwischen ihnen bestehende »Kooperationsverhältnis« auf eine sicherere Grundlage stellen.

### 5. Welche Schranken gelten für die Unionsgrundrechte?

Grundrechte schaffen einen individuellen oder kollektiven Freiraum für soziales Handeln, und sie müssen daher verträglich mit den gleichen Freiheiten aller anderen sowie mit den Interessen des Gemeinwohls gemacht werden. Der juristische Ausdruck dieser Notwendigkeit sind die sog. Schranken der Grundrechte. Dabei sind zwei Fragen zu unterscheiden: erstens, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Zwecken dürfen Grundrechte beschränkt werden?, und zweitens, wer ist zur Schrankenziehung befugt?

5.1 In internationalen Menschen- und Bürgerrechtsdeklarationen findet sich häufig die Formulierung, daß der jeweilige nationale Gesetzgeber nur diejenigen Beschränkungen auferlegen dürfe, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer etc. unentbehrlich sind (so z. B. Art. 10 Abs. 2 EMRK, 21 Int. Pakt über bürgerliche und politische Rechte). Diese Formulierungen lassen dem jeweiligen nationalen Gesetzgeber einen sehr breiten Ermessensspielraum und erlauben es ihm z. B. auch, die Presse- und Meinungsfreiheit zum Schutze herrschender Moralvorstellungen einzuschränken.

In einem internationalen Vertrag ist dieser breite Ermessensspielraum nötig und unverzichtbar, da die Völkerrechtsgemeinschaft nur äußerst behutsam in die souveräne Sphäre der Nationalstaaten eindringen sollte. Dagegen wäre er für die Europäische Union, die inzwischen viel stärker unter der Logik einer Verfassung als unter der eines internationalrechtlichen Vertrages lebt, zu unspezifisch. Die Errungenschaft der grundrechtlichen Kodifikation – ihre Präzision und damit die Vorhersehbarkeit des Umfangs der rechtlichen Freiheitsgewährleistung – würde zu großen Teilen wieder zurückgenommen, wenn man die Regelungsvorbehalte des Gesetzgebers so großzügig formulieren würde. Aus diesem Grunde wird in diesem Entwurf eine Systematik der Schrankenziehung vorgenommen, die sich an dem spezifischen Cha-

<sup>3</sup> Vgl. Amtl. Sammlung d. Entscheidungen des BVerfG Bd. 73, S. 339–388.

<sup>4</sup> Vgl. Amtl. Sammlung d. Entscheidungen des BVerfG Bd. 89, S. 155–213.

rakter und der spezifischen Bedeutung jedes einzelnen Grundrechts orientiert. Sie folgt dabei dem aus vielen nationalstaatlichen Grundrechtssystemen vertrauten Prinzip einer wechselseitigen Zuordnung der Wertigkeit des jeweiligen Grundrechts im Verhältnis zu dem Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz (bzw. zu dessen Förderung) das Grundrecht eingeschränkt werden kann. Dabei wird der Grundsatz angewendet, daß die Barrieren für den grundrechtsbeschränkenden Gesetzgeber um so höher sind, je bedeutsamer dieses Recht (nach der Wertung des Urhebers der Rechteerklärung) ist; umgekehrt sind sie um so niedriger, je bedeutsamer das zu schützende (bzw. zu fördernde) Kollektivgut im Verhältnis zu dem beschränkaren Grundrecht ist.

Daraus ergibt sich eine Skala, an deren einem Ende der absolute Vorrang eines Grundrechts vor jeglichem öffentlichen Interesse der Gemeinschaft oder der Mitgliedsstaaten steht, wo folglich keine Beschränkungen des Grundrechts zulässig sind (Art. 1: Würde; Art. 16: Gewissensfreiheit), während an dessen entgegengesetztem Extrempunkt das jeweilige Grundrecht lediglich »nach Maßgabe rechtlicher Regelungen« garantiert ist, d. h. jedes Gemeinwohlgut der Gemeinschaft Vorrang erhält, wenn es der Normgeber beschließt; mit abnehmender Vorrangigkeit des Grundrechts und zunehmender Bedeutsamkeit von Gemeinschaftsgütern oder Rechten anderer enthält der Entwurf somit die nachfolgenden Abstufungen.

Beschränkungen sind danach zulässig

- zum Schutze von – nicht näher spezifizierten, d. h. dem Normgeber nicht vorgegebenen – (absolut) *zwingenden* Gründen des öffentlichen Wohls der Europäischen Union:
  - Art. 6 Abs. 1 [Persönlichkeitsrecht und Privatsphäre];
  - Art. 15 Abs. 2: Brief- und Telekommunikationsgeheimnis;
  - Art. 17 Abs. 2: Gedanken-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit;
- zum Schutze von – spezifizierten – Gründen, nämlich menschliche Würde, Leben, Gesundheit und die Wahrung ethischer Prinzipien, *die nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten zwingend geboten* ist:
  - Art. 19 Abs. 2: Freiheit der Wissenschaft;
- zum Schutze von – nicht näher spezifizierten – Rechtsgütern, deren Vorrang *nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten* gerechtfertigt ist:
  - Art. 4 Abs. 1 [Leben und Gesundheit];
  - Art. 5 Abs. 2 [Persönliche Freiheit und Sicherheit];
  - Art. 18 Abs. 3 [öffentliche Kommunikationsfreiheit];
  - Art. 20 Abs. 2 S. 1 [Versammlungsfreiheit];
- zum Schutze *rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union*:
  - Art. 6 Abs. 2 (Datenschutz);
  - Art. 9 Abs. 4 [Betreten von Geschäftsräumen];
  - Art. 10 Abs. 1 [Freizügigkeit für Unionsbürger];
  - Art. 14 [Berufsfreiheit];
  - Art. 15 Abs. 3 [TK-Datenschutz];
- zum Schutze spezifizierter institutioneller *Eigenheiten oder Ziele der Gemeinschaft*:
  - Art. 22 Abs. 2 [Koalitionsfreiheit d. Bediensteten d. Union];
  - Art. 28 Abs. 1 [Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern in der Union];
- zum Schutze und zur Förderung *nicht spezifizierter Gemeinwohlgüter* [z. B. Funktionsfähigkeit] *der Gemeinschaft*, ausgedrückt in der Formulierung der Zulässigkeit von Beschränkungen durch Regelungen, welche Struktur und Ziele der Europäischen Union festlegen bzw. nach Maßgabe näherer rechtlicher Regelungen:
  - Art. 12 Abs. 1 [Eigentum];
  - Art. 13 [Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit];

Art. 21 S. 2 [Betätigungs- und Selbstordnungsfreiheit von Vereinigungen];

Art. 22 Abs. 1 [Koalitionsfreiheit].

Nicht vollständig kompatibel mit dieser Skala sind Regelungen, in denen Grundrechtsbeschränkungen (ausnahmsweise) nicht nur zum Schutz von Gemeinwohlsgütern der Gemeinschaft bzw. der Union zulässig sind, sondern auch von wichtigen Belangen der Mitgliedsstaaten die Rede sein muß; möglich sind danach in zwei Fällen Grundrechtseinschränkungen auch

– zum Schutze *unabweisbarer gesetzlich anerkannter Gemeinwohlbelange von Mitgliedsstaaten*:

Art. 10 Abs. 2 [Freizügigkeit von Nicht-Unionsbürgern];

Art. 20 Abs. 2 [Versammlungsfreiheit].

5.2 Die Befugnis zur Grundrechtsbeschränkung hat auf nationalstaatlicher Ebene der Gesetzgeber, dem die Verfassung mehr oder minder detailliert vorgibt, welche Grundrechte zu welchen Zwecken er einschränken darf. Er ist demokratisch legitimiert und zugleich das wichtigste Organ, das je nach den politischen Mehrheitsverhältnissen die Gemeinwohlforderungen aktualisiert. Da er als *pouvoir constitué* unter der Verfassung steht, ist er hierbei an den von der Verfassung gesteckten Rahmen gebunden.

Für die Europäische Union gelten andere institutionelle Rahmenbedingungen. Ihr *pouvoir constituant* liegt augenblicklich noch bei den Mitgliedsstaaten, die als »Herren der Verträge« den Umfang der Kompetenzen aller drei Säulen der Union bestimmen. Ihre Gesetzgebung erfolgt durch verschiedene Formen des Zusammenwirkens von Kommission, Rat und Europäischem Parlament. Im Hinblick auf die integrierende und verbindende Bedeutung einer Rechteerklärung für die Union erscheint es jedoch angebracht, sie weder im Wege der bloßen Vertragsergänzung, noch viel weniger als Sekundärrecht in dem Normsetzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft zum Leben zu erwecken, sondern erstmals den Weg eines *unionsweiten Referendums* zu gehen. Dieser Vorschlag wird in Artikel 38 des vorliegenden Entwurfs gemacht. Für die Rechteerklärung würden dann die Mitgliedsstaaten im Verein mit der sich im Referendum äußernden Unionsbürgerschaft zum *pouvoir constituant*. Insofern wären die Mitgliedsstaaten zwar weiterhin die »Herren der Verträge«, jedoch nicht mehr ausschließlich die »Herren der Grundrechte in der Union«. Denn Änderungen dieser Rechteerklärung wären nur im Wege einer Vertragsergänzung möglich, die durch Referendum der Unionsbürgerschaft bestätigt wären.

Andererseits ist durchaus das Bedürfnis von Ausgestaltungen, Konkretisierungen und Beschränkungen der Rechte anzuerkennen, und so sollte die Rechteerklärung die Ermächtigung an die Mitgliedsstaaten als »Herren der Verträge« enthalten, nach Maßgabe der in den einzelnen Grundrechten enthaltenen Vorbehalte auch Beschränkungen vorzunehmen. Sobald jedoch diese Beschränkungen durch Sekundärrecht möglich sein sollen, muß nach diesem Entwurf vorgesehen werden, daß in jedem Falle die Zustimmung des Europäischen Parlaments dafür erforderlich ist. Daher sieht Art. 36 Abs. 1 des Entwurfs in Übereinstimmung mit dem gegenwärtigen Stand der Normschöpfung in der EU zwei Möglichkeiten der Beschränkung der Grundrechte vor, nämlich durch Vertragsergänzung bzw. -änderung sowie durch Sekundärrecht, das vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen worden ist.

1. Präambel

Die Präambel enthält in gedrängter Form die politischen Grundlagen der nachfolgenden Rechteerklärung. Zwei Elemente sind hervorzuheben: Zunächst die Feststellung, daß das Ziel einer immer engeren Union der Völker Europas »auf der Grundlage einer Rechtsgemeinschaft ihrer Bürger« stattfinden soll. Dadurch wird deutlich gemacht, daß nicht mehr nur die Staaten, sondern zumindest *auch* die Unionsbürger konstituierende Elemente der Union sein sollen. Dementsprechend wird auch das normative Ziel proklamiert, daß nicht wirtschaftliche Imperative oder staatliche Interessen, sondern die »Grundrechte der Unionsbürger« treibende Kraft der Einrichtungen der Europäischen Union sind. Schließlich wird die Idee einer europäischen Bürgergesellschaft herbeizitiert, deren soziale, kulturelle und wirtschaftliche Integration trotz ihrer vielfältigen Unterschiede durch die Gewährleistung eines Grundrechtskatalogs erfolgt. Dahinter verbirgt sich die Idee, daß die Ausstattung von Individuen mit Rechten ihre Zugehörigkeit zu einem Verband konstituiert (und nicht umgekehrt eine vorpolitische Zugehörigkeit die Rechtfertigung für die Zuerkennung von Rechten darstellt, wie das im klassischen Nationalstaat überwiegend der Fall ist).

Schließlich erklärt die Präambel, daß die Rechteerklärung von der Regierungskonferenz verabschiedet wird, diese also gewissermaßen als *pouvoir constituant* fungiert. Diese Festlegung ist im Zusammenhang mit Art. 38 der Erklärung zu lesen, nach der diese Erklärung zunächst im normalen Verfahren der Vertragsergänzung beschlossen wird, dann jedoch zu ihrer Wirksamkeit eines Referendums der Unionsbürger bedarf. Man könnte sich auch das vereinfachte Verfahren gemäß Art. 8 e EGV vorstellen, demzufolge der Rat diese Rechteerklärung einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erläßt; dieser durch den Vertrag vorgegebene Weg würde aber die Möglichkeit eines Unionsreferendums ausschließen. Außerdem erscheint es aus Gründen der Bedeutsamkeit und Legitimität der Rechteerklärung angemessener, sie auf der Ebene der Regierungskonferenz zu erlassen, weil dadurch, im Verein mit dem Unionsreferendum, die beiden konstituierenden Elemente der Union auch nach außen deutlich in Erscheinung treten.

2. Artikel 1 (Würde)

Im Hinblick auf die nationale und kulturelle Vielfalt der Union erscheint es besonders wichtig, daß an der Spitze ihres Grundrechtskatalogs die Erklärung der Achtung der Würde eines jeden Menschen steht. Damit ist vor allem ausgesprochen, daß jeder Mensch das Recht auf Rechte hat, d. h. einen Anspruch auf die elementare Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilnahme am sozialen Leben einer Rechtsgemeinschaft. Während Satz 1 mit dem Wort »achtet« eine relativ zurückhaltende Form der Wahrung der Würde zum Ausdruck bringt, die dafür aber in bezug auf alle Menschen gilt, verspricht Satz 2 die aktive Form des Würdeschutzes, in dessen Genuß jedoch nur diejenigen Personen gelangen, die der öffentlichen Gewalt der EU unterworfen sind. So kann also aus Art. 1 nicht ein Anspruch darauf abgeleitet werden, daß die EU etwa aus grundrechtlichen Gründen zu humanitärer Intervention in anderen Teilen der Welt verpflichtet sei. Allerdings ergeben sich durchaus in ihren Handelsbezie-

hungen bestimmte Restriktionen, so z. B. bei dem Abschluß von Handelsabkommen mit Ländern, die geächtete Formen der Kinderarbeit oder andere menschenrechtswidrige Formen der Produktion praktizieren. Sobald jedoch eine Person in den Hoheitsbereich der EU gelangt, wird Menschenwürdeschutz verlangt, auf den sich jeder Mensch, also nicht nur Unionsbürger, berufen können.

### 3. Artikel 2 (Gleichheit, Diskriminierungsverbote)

Absichtsvoll sind das Grundrecht auf Gleichheit und die näher spezifizierten Diskriminierungsverbote im unmittelbaren Anschluß an die Würdegarantie gestellt worden, da die Verweigerung der Anerkennung des Menschen als eines gleichen die vielleicht elementarste und auch am weitesten verbreitete Form der Würdeverletzung darstellt. Der Gleichheitsanspruch des Abs. 1 bezieht sich auf die gesamte öffentliche Gewalt der Europäischen Union, nicht also nur auf die Gleichheit bei der Anwendung von Rechtsnormen der EU. Bereits der Normgeber muß alle Menschen gleich behandeln. Allerdings bedeutet der Gleichheitssatz bekanntlich nicht, daß alle Personen und ihre Lebensverhältnisse schematisch gleich behandelt werden; vielmehr bedeutet er, daß gleiche Sachverhalte gleich und ungleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden. Es ist das Gebot einer sachgerechten Differenzierung, und dieses Gebot findet sich in Satz zwei des ersten Absatzes, nach dem jede willkürliche Unterscheidung unzulässig ist. Willkürlich ist eine Unterscheidung immer dann, wenn sachliche Differenzierungsgründe nicht erkennbar sind.

Abs. 2 spezifiziert die Merkmale, die als Anknüpfungspunkt für eine Differenzierung zum Nachteil von Individuen verboten sind. Hierzu gehören zum einen die bereits aus nationalstaatlichen Verfassungen bekannten klassischen Diskriminierungsverbote wie Rasse, ethnische und soziale Herkunft sowie religiöse, weltanschauliche und politische Überzeugung; neu aufgenommen und im Hinblick auf den Charakter der Union als multinationale Gemeinschaft sind Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie Sprache, während die Merkmale des Alters und der Behinderung einer neueren, eher wohlfahrtsstaatlichen Schicht von Rechtsgewährleistungen entstammen.

Abs. 1 S. 3 bezieht sich auf neuere Entwicklungen, nach denen zur faktischen Verbesserung von bislang benachteiligten oder gar diskriminierten Minderheiten oder anderen gesellschaftlichen Gruppen Politiken der aktiven Förderung verfolgt werden. Um diese nicht dem Verdikt der Grundrechtswidrigkeit auszusetzen, erscheint die Klarstellung in Abs. 1 S. 3 erforderlich.

Abs. 3 enthält den gemeinschaftsrechtlich wohletablierten Grundsatz des Verbotes jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 6 EGV). Freilich gilt dieses Verbot lediglich im Anwendungsbereich des EGV und schließt den Fall der sog. Inländerdiskriminierung (*discrimination à rebours*) nicht aus. Die Ungleichbehandlung von Unionsbürgern außerhalb des Anwendungsbereichs des EGV durch die Mitgliedsstaaten ist auf die Dauer jedoch ein Hindernis für die Integration der Europäischen Union auf der Ebene der Unionsbürger, sie behindert die Herausbildung einer pluralen Bürgergesellschaft. Aus diesem Grunde wird in Abs. 3 festgelegt, daß jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist; damit werden also nicht mehr nur, wie bisher, grenzüberschreitende Sachverhalte von diesem Verbot erfaßt.

#### 4. Artikel 3 (Gleichstellung von Männern und Frauen)

13

Art. 3 Abs. 1 enthält die einzige Regelung dieser Rechteerklärung, die nicht den Charakter eines klassischen Gleichheits- oder Freiheitsrechts hat, das gerichtlich durchsetzbar ist. Es handelt sich hierbei um ein Unionsziel, das die für die Rechtsentwicklung der Union verantwortlichen Organe in der ihnen jeweils spezifischen Weise zu beachten haben, d.h. die normsetzenden Organe durch den Erlaß entsprechender Regelungen, der EuGH durch eine diesem Unionsziel konforme Auslegung der von ihm angewendeten Rechtsnormen. Ein subjektives, beim EuGH einklagbares Recht auf bestimmte Maßnahmen ergibt sich aus Art. 3 nicht. Absatz 2 enthält den in Art. 119 EGV kodifizierten Grundsatz als unmittelbar geltendes Gleichheitsgrundrecht, das mit Drittwirkung ausgestattet ist.

#### 5. Artikel 4 (Leben und Gesundheit)

Dieses Grundrecht bezieht sich auf die möglichen Gefährdungen von Leben und körperlicher Integrität, die auch von Organen und Einrichtungen der Europäischen Union bzw. von den Hoheitsgewalten der Mitgliedsstaaten bei der Anwendung von EU-Recht ausgehen können. Zu denken ist an die Festlegung von Umweltstandards ebenso wie an die Erlaubnis oder das Verbot bestimmter medizinischer Dienstleistungen und Präparate, aber auch an Hoheitsakte, die im Rahmen der dritten Säule der EU ausgeführt werden. Das Grundrecht enthält nicht nur eine Gewährleistung, sondern auch einen Anspruch auf Schutz, d.h. auf positive Maßnahmen. Wie bei allen positiven Rechten, sind auch hier vielfältige Maßnahmen möglich, unter denen die zuständigen und verantwortlichen Organe ein Auswahlermessen besitzen. Insbesondere im Bereich der Umweltpolitik werden dadurch allzu starre normative Anforderungen vermieden.

Die Regelung des Abs. 2 ist geboten, obwohl die Union augenblicklich und sicherlich auch in absehbarer Zukunft keinerlei Strafgewalt besitzen wird. Doch kann es insbesondere im Bereich der dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres), möglicherweise aber durchaus auch im Bereich der zweiten Säule (GASP) Konstellationen geben, in denen physische Gewalt und absolute Herrschaft über die physische Integrität von Personen stattfinden kann. Die engen Voraussetzungen für die Zulässigkeit medizinischer oder anderer wissenschaftlicher Experimente konvergieren mit der Regelung des Art. 19 Abs. 2.

#### 6. Artikel 5 (Persönliche Freiheit und Sicherheit)

Art. 5 enthält den Kern der klassischen Habeas corpus-Rechte. Wie erwähnt, ist die Europäische Union sicherlich kein klassischer Adressat einer derartigen Gewährleistung, weil ihre Hoheitsbefugnisse typischerweise nicht die persönliche Freiheit und Sicherheit der Individuen berühren. Gleichwohl erscheint eine derartige Garantie sinnvoll, weil, wie bereits erwähnt, die zukünftige Entwicklung insbesondere der dritten Säule Eingriffsbefugnisse mit sich bringen kann und vermutlich wird, denen gegenüber ein grundrechtlicher Schutz durchaus angebracht ist, und sei es auch nur,

um mäßigend und strukturierend auf den Aufbau eines europäischen Gewaltpotentials hinzuwirken.

### *7. Artikel 6 (Persönlichkeitsrecht und Privatsphäre)*

Abs. 1 ist insbesondere im Hinblick auf neuere technische Entwicklungen der elektronischen Überwachung und Kontrolle der Privatsphäre von Bedeutung. Im Hinblick auf die in der dritten Säule der EU in Aussicht genommene Koordinierung der Verbrechensbekämpfung ist es besonders wichtig, daß ein gemeinsamer Grundrechtsstandard auf europäischer Ebene existiert. Aus diesem Grunde spielt hier auch der Beschränkungsvorbehalt eine besonders wichtige Rolle. Eingriffe sollen nicht auf dem Niveau der niedrigsten Eingriffsschwelle möglich sein, sondern die Mitgliedsstaaten an ihre übereinstimmenden Wertmaßstäbe erinnern, auf deren Grundlage allein Eingriffe gerechtfertigt werden können.

Abs. 2 formuliert das informationelle Selbstbestimmungsrecht, das sich nicht nur auf Dateien, sondern auch auf Akten erstreckt. Es enthält im wesentlichen die Regelungen, die sich im Laufe der Jahre in den Rechtsordnungen der meisten Mitgliedsstaaten herausgebildet haben. Da es sich hierbei um ein sehr weitgehendes Recht handelt, ist es auch gerechtfertigt, den Beschränkungsvorbehalt relativ weit zu formulieren: »Rechtlich anerkannte Ziele der Europäischen Union« sind nicht alle Politikziele der Gemeinschaft, sondern nur solche, die in ihrem Regelwerk rechtliche Anerkennung gefunden haben; diese reichen allerdings auch aus. Freilich ist dabei immer die sog. Schranken-Schranke des Art. 36 Abs. 1 S. 3, 4 und 5 zu beachten.

### *8. Artikel 7 (Rechte des Kindes)*

Mit diesem Artikel erkennt die Europäische Union die besondere Schutzwürdigkeit von Kindern, aber auch der sie erziehenden Eltern an. Der Schutzzumfang orientiert sich an dem internationalen Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, dem die Bundesrepublik im Jahre 1992 beigetreten ist (BGBl. 1992 II S. 121). Mit dem vorliegenden Artikel soll sich die Europäische Union in ihren rechtlichen Regelungen und Politiken an den dort genannten normativen Leitlinien orientieren. Die hier gewählten Formulierungen greifen dabei auch Vorschläge auf, die in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat erörtert wurden, dort aber nicht die erforderliche Mehrheit gefunden haben (vgl. BT-12/6000, S. 54 ff.). Das Verbot der Kinderarbeit in Abs. 2 bezieht sich nicht nur auf die Arbeit von Kindern in der Europäischen Union, sondern wirkt sich auf Drittländer insofern aus, als die Union z. B. keine Handelspolitik betreiben darf, die auf eine praktische Förderung von Kinderarbeit in Drittländern hinausläuft.

### *9. Artikel 8 (Schutz und Förderung der Familie)*

Diese Regelung enthält keine subjektiven Individualrechte, sondern hat ein Gemeinschaftsziel zum Gegenstand. Wie auch bei den anderen Gemeinschaftszielen handelt es sich hierbei um eine die Organe der Union bindende Verpflichtung, die bei der

Gestaltung von Rechtsnormen wie auch bei deren Auslegung durch die Gerichtsbarkeit zu beachten ist. Insofern enthält der »Anspruch auf gesellschaftliche Rücksichtnahme« in Abs. 2 mehr als nur einen moralischen Appell an die Unions-Mitbürger; er ist zugleich auch normativer Auftrag an die Unionsorgane.

15

#### *10. Artikel 9 (Schutz von Wohnung und Geschäftsräumen)*

Dieses Grundrecht ist auch bereits vor einer etwaigen Verdichtung der Kooperation in der dritten Säule der Union von Bedeutung, z. B. im Rahmen von Kartellermittlungen und damit verbundener Eingriffshandlungen, die zwar von den innerstaatlichen Behörden und Gerichten vollzogen werden, jedoch unter der Verantwortung der Gemeinschaftsorgane stehen. Entsprechend der unterschiedlichen sozialen Funktion von Privatwohnung und Geschäftsräumen wird hier eine Differenzierung vorgenommen, die sich vor allem in den unterschiedlichen Voraussetzungen für Eingriffe niederschlägt. Während die Voraussetzungen für Durchsuchungen von Privatwohnungen und Geschäftsräumen dieselben sind, wird hinsichtlich des Betretens in den Abs. 3 und 4 differenziert, da Geschäfts-, Betriebs- und Arbeitsräume eine geringere Nähe zur Privatsphäre aufweisen als die Privatwohnung.

#### *11. Artikel 10 (Freizügigkeit)*

Die Freizügigkeit gehört zu den vier klassischen Grundfreiheiten der Gemeinschaft; sie ist nunmehr in Art. 8 a EGV als ein Recht aller Unionsbürger kodifiziert. Freilich gilt dieses Recht nur vorbehaltlich der Beschränkungen, die im EGV sowie im Sekundärrecht festgelegt sind. Art. 8 a EGV enthält daher noch deutliche Spuren eines »Grundrechts« des Produktionsfaktors Arbeit. Der hier vorgesehene Art. 10 Abs. 1 beseitigt diese Beschränkungen und erklärt die Freizügigkeit zu einem echten Unionsbürgerrecht, wobei ausdrücklich noch einmal die oben bereits erwähnte Inländerdiskriminierung ausgeschlossen wird. Auch hier ist eine Beschränkung nur zum Schutze rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union zulässig, womit sichergestellt wird, daß nicht allgemeine Politikziele oder sonstige für die Union politisch in Anspruch genommene Gemeinwohlziele ausreichend sind.

Eine Ausnahmestellung nimmt Abs. 2 insofern ein, als hier gemäß S. 2 für Angehörige von Drittstaaten Beschränkungen auch »zum Schutze unabweisbarer gesetzlich anerkannter Gemeinwohlbelange von Mitgliedstaaten« zulässig sein sollen. Die Gemeinwohlbelange des Mitgliedstaates müssen gesetzlich anerkannt sein, d. h. soweit rechtsstaatlich bestimmt sein, daß ihr Vorliegen gerichtlich überprüft werden kann. Diese Möglichkeit ist eine Folge der Tatsache, daß das an sich für Unionsbürger geschaffene Recht der Freizügigkeit auch auf Angehörige von Drittstaaten ausgedehnt wird. Die Mitgliedsstaaten müssen die Möglichkeit haben, entsprechend ihren Ordnungsvorstellungen unterschiedliche Grundrechtsstandards gegenüber Unionsbürgern und anderen Personen durchzusetzen. Die Beschränkungen nach den Gesetzen der Mitgliedsstaaten sind gegenüber dem betroffenen Personenkreis unmittelbar anwendbar, d. h. sie müssen nicht etwa zunächst in eine Rechtsvorschrift der Union Fingang finden.

*12. Artikel 11 (Asylrecht)*

Dieses Grundrecht ist nach der immer enger werdenden Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der dritten Säule der Union (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) und nach der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Schengener Abkommen, die als völkerrechtliche Verträge dem Gemeinschaftsrecht allerdings nicht unterliegen, von besonderer Dringlichkeit. Um so bedeutsamer ist daher der in Amsterdam beschlossene Artikel C, nach dem der Rat innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages u. a. Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern sowie für das Verfahren über die Anerkennung von Asylansprüchen erlassen wird. Der hier vorgeschlagene Artikel 11 enthält derartige Mindeststandards, an denen sich die Organe der Union, also auch der Rat, bei dem Erlass der Vorschriften zu orientieren hätten.

*13. Artikel 12 (Eigentum)*

Die Bedeutung einer grundrechtlichen Garantie des Eigentums hängt davon ab, was in einer Rechts- und Wirtschaftsordnung als Eigentum anerkannt ist. Art. 222 EGV erklärt, daß er die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt lasse. Das schließt aber nicht aus, daß der konkrete Gehalt der Eigentumsgarantie durch die Regelungen bestimmt wird, die die Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Verfolgung ihrer Zwecke erläßt. So kann es durchaus geschehen, daß die Eigentumsgarantie auf mitgliedsstaatlicher Ebene einen anderen Inhalt hat als auf der Ebene der EU. Es kann also z. B. sein, daß auf Unionsebene wirtschaftliche Erwerbchancen Eigentumsschutz genießen, obwohl das in den Rechtsordnungen einzelner Mitgliedsstaaten (z. B. der Bundesrepublik Deutschland) nicht der Fall ist. Dementsprechend wird hier auch keine Regelung über die Enteignung vorgeschlagen, weil deren Begriffsinhalt davon abhängt, was als Eigentum anerkannt ist. Stattdessen wird in Abs. 2 vorgeschlagen, unabhängig vom Charakter eines Eingriffs als Enteignung oder als bloße Eigentumsbeschränkung einen sog. Belastungsausgleich vorzusehen. Dies ist ein Institut, das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der wissenschaftlichen Literatur in der Bundesrepublik entwickelt worden ist.

*14. Artikel 13 (Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit)*

Dieses Grundrecht ist sehr weit gefaßt, da es alle Formen wirtschaftlichen Handelns umfaßt. Dementsprechend sind auch sehr weitreichende Beschränkungen zulässig, praktisch kann das jede rechtliche Regelung der Union sein, soweit sie die Schranken-Schranken des Art. 36 Abs. 1 Sätze 3, 4 und 5 einhält.

### *15. Artikel 14 (Berufsfreiheit)*

17

Der Artikel enthält die Freiheit der Wahl und der Ausübung des Berufs, wobei die Formen der selbständigen wie der unselbständigen Arbeit gleichermaßen geschützt sind. Auch bei diesem Grundrecht gibt es einen relativ weiten Spielraum der Beschränkung durch die anerkannten Ziele der Europäischen Union, wobei zu beachten ist, daß gemäß Art. 36 Abs. 1 S. 1 und 2 diese Ziele stets in die Form einer rechtlichen Regelung gegossen sein müssen. Die soziale Dimension dieses Grundrechts findet sich in Art. 23 u. 24.

### *16. Artikel 15 (Brief- und Telekommunikationsgeheimnis)*

Dieses Grundrecht erstreckt den aus den nationalstaatlichen Grundrechtskatalogen bekannten Schutz des Brief- und Fernmeldegeheimnisses auf alle Formen der privaten Telekommunikation, wozu z. B. auch die Nutzung des Internet gehört. Eine weitere Ergänzung liegt in dem Schutz der bei der Nutzung der Telekommunikation entstehenden persönlichen Daten, seien dies Abrechnungsdaten oder andere »elektronische Spuren«, die der Nutzer der neuen Medien hinterläßt. Für Eingriffe in die private Kommunikation, sei es durch Brief, sei es durch elektronische Telekommunikationsmedien, ist eine hohe Schwelle errichtet worden. Dies rechtfertigt sich daraus, daß es sich hierbei um Ausschnitte aus der privaten Kommunikation handelt, die durch die Nutzung von Medien im besonderen Maße gegenüber Störungen von außen anfällig sind und daher in besonderem Maße schutzbedürftig sind. Dagegen ist die Schwelle gemäß Abs. 3 für die bei der Nutzung der Telekommunikation entstehenden persönlichen Daten niedriger, weil es hier nicht um den Inhalt der privaten Kommunikation, sondern um die Tatsache der Kommunikation als solcher geht, die auch eine rechtliche Regelung nicht »spurlos« machen könnte.

### *17. Artikel 16 (Gewissensfreiheit)*

Die Gewissensfreiheit wird in der vorliegenden Konzeption als ein Mechanismus der Lösung eines Konfliktes zwischen den inneren Geboten des Gewissens einerseits und äußeren Rechtspflichten andererseits verstanden. Die Gewissensfreiheit bedeutet, daß niemand gezwungen werden darf, gegen sein Gewissen Rechtspflichten zu gehorchen; das bedeutet, daß im Konfliktfalle die Erfüllung der Gewissenspflichten Vorrang vor der Erfüllung von Rechtspflichten hat. Um einen damit möglichen, ja wahrscheinlichen Verstoß gegen das Prinzip der Gleichheit zu vermeiden, sieht Abs. 2 die Möglichkeit eines sog. Belastungsausgleichs vor. Das rechtsstaatliche Gebot der Bestimmtheit verlangt indessen, daß die Alternativpflichten ihrerseits hinlänglich bestimmt durch Rechtsvorschrift festgelegt werden.

### 18. Artikel 17 (Gedanken-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit)

Im Hinblick auf die kulturelle, sprachliche, geschichtliche und auch religiöse Heterogenität in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erscheint ein Grundrecht auf Gedanken-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit auf Unionsebene von besonderer Bedeutung für die Herausbildung einer auf Pluralität und Vielfalt beruhenden Identität. Dennoch ist dieses Grundrecht nicht vorbehaltlos gewährleistet, da Konflikte mit Gemeinschaftsgütern der Europäischen Union denkbar sind (z. B. religiöse Glaubensformen und Riten, die gegen die menschliche Würde verstoßen).

### 19. Artikel 18 (Öffentliche Kommunikationsfreiheit)

Art. 18 gewährleistet die Freiheit der Individual- und der Massenkommunikation. Zu letzteren gehören auch neue Formen der interaktiven Kommunikation, deren präzise Subsumtion unter den Begriff der Individual- oder der Massenkommunikation nicht immer einfach ist. Die Beschränkungsmöglichkeiten des Abs. 3 rechtfertigen auch Regelungen, welche bestimmte Quoten für die Ausstrahlung von europäischen Filmen im Fernsehen vorschreiben, freilich nur, soweit der Schutz einer »europäischen Identität« zu den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten gehört. Auch in diesem Falle allerdings dürfen derartige Regelungen nicht auf die Unterbindung eines spezifischen geistigen Gehalts einer Information oder einer Meinung gerichtet sein. Ein gezielter Eingriff in die geistige Tendenz einer Kommunikation ist nur bei den in Abs. 3 genannten Fällen des Jugendschutzes, des Schutzes der persönlichen Ehre, der Unterbindung von Kriegspropaganda sowie von menschenwürdevidrigen Äußerungen zulässig.

### 20. Artikel 19 (Freiheit der Wissenschaft und der Kunst)

Art. 19 enthält eine Gewährleistungs- und Förderungsfunktion bezüglich der Freiheit der wissenschaftlichen Forschung, Lehre und Ausbildung; die Förderungsfunktion bezieht sich hier nicht auf Forschung, Lehre und Ausbildung, sondern auf deren Freiheit, was bedeutet, daß die Gemeinschaft nicht selbst als unmittelbaren politisch herbeizuführenden Förderungszweck wissenschaftliche Forschung betreiben kann. Jedenfalls könnte sie sich dabei nicht auf Art. 19 berufen.

Von besonderer Bedeutung sind die in Abs. 2 vorgesehenen Begrenzungen der Forschungsfreiheit. Die heute möglichen Forschungen am Menschen und an Tieren sind häufig geeignet, Gefahren für Leben und Gesundheit von Menschen herbeizuführen und die menschliche Würde und fundamentale ethische Prinzipien zu verletzen. Letztere beziehen sich insbesondere auf den Tierschutz. In Abs. 2 ist der Versuch unternommen worden, einen Ausgleich zwischen der Forschungsfreiheit einerseits und bestimmten elementaren und unverzichtbaren Ansprüchen der Gesellschaft andererseits herbeizuführen.

Die Versammlungsfreiheit wird hier nicht nur Unionsbürgern, sondern jedermann gewährleistet. Das rechtfertigt sich aus der Erwägung, daß das Sich-Versammeln eine elementare Kommunikationsform ist, die dazu dient, wichtige soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Bedürfnisse öffentlich zum Ausdruck zu bringen; da die Union eine weltoffene europäische Bürgergesellschaft zu werden strebt, muß sie auch Personen, die ihr rechtlich nicht angehören, dieses elementare Recht einräumen. Hinsichtlich der Schranken dieses Rechtes ist darauf hinzuweisen, daß hier erneut ein Fall vorliegt, in dem Beschränkung auch zum Schutze unabweisbarer gesetzlich anerkannter Gemeinwohlbelange von Mitgliedsstaaten zulässig ist. Dies rechtfertigt sich daraus, daß Versammlungen notwendigerweise stets im Territorium und damit im Bereich der öffentlichen Ordnung eines Mitgliedsstaates stattfinden müssen und deren Schutz auch dann möglich sein muß, wenn die Versammlung einen reinen Unionsbezug hat.

22. Artikel 21 (Vereinigungsfreiheit)

Die Vereinigungsfreiheit enthält auch das Recht der Ordnung der inneren Angelegenheiten einer Vereinigung, was ein hohes Maß an Autonomie bedeutet. Im Hinblick auf Erfordernisse der Sicherheit des Rechtsverkehrs wie auch des Schutzes von Vereinsmitgliedern kann freilich die Union sehr weitgehende Regelungen treffen (z. B. Mitwirkungsrechte von Vereinsmitgliedern im Verein, Festlegung der internen Organstruktur von Handelsgesellschaften u. dgl.).

23. Artikel 22 (Koalitionsfreiheit)

Die Koalitionsfreiheit gewährleistet das Recht auf die kollektive Verteidigung und Förderung beruflicher, wirtschaftlicher und sozialer Interessen. Ausdrücklich wird ihnen das Recht auf den Abschluß von Kollektivverträgen sowie auf die Durchführung kollektiver Arbeitskampfmaßnahmen eingeräumt, wobei dies für alle Koalitionen gilt, also nicht nur für Arbeitnehmerkoalitionen. Abs. 1 S. 3 enthält, wie auch bereits Art. 3 Abs. 2, nach dem Vorbild von Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik eine sog. Drittwirkung dieses Grundrechts, d. h. eine Ausdehnung ihrer verpflichtenden Wirkung auch auf private Dritte.

Im Hinblick auf bestimmte Hoheitsfunktionen von Bediensteten der Europäischen Union sieht Abs. 2 die Möglichkeit einer Einschränkung ihrer Koalitionsfreiheit vor.

24. Artikel 23-26 (Zweiter Abschnitt: Soziale Solidarität)

Hier wird auf die Ausführungen unter 2. in dem allgemeinen Teil der Begründung verwiesen. Zu ergänzen ist lediglich, daß es sich bei diesen »Rechten« im strengen Sinne um Gemeinschaftsziele handelt, die die Union verpflichten, Mindestnormen zu

erlassen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Im Hinblick auf die Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten sind derartige Mindeststandards sehr umstritten und interessenpolitisch hart umkämpft. Um so wichtiger erscheint es, in einem Grundrechtskatalog die Gemeinschaftspflicht zur Errichtung eines sozialen Mindeststandards verbindlich festzulegen, um einerseits ein »soziales Dumping«, andererseits Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich zu vermeiden.

#### 25. Artikel 27 (Politische Parteien)

Dieser Artikel wiederholt die Funktionszuweisung, die Art. 138 a EGV für politische Parteien auf europäischer Ebene ausspricht. Die Regelung des Art. 138 a wird hier um das subjektive Recht aller Unionsbürger ergänzt, an der Gründung von Parteien mitzuwirken und sich in ihnen zu betätigen. Andererseits wird aber auch die Grundlage dafür gelegt, Parteien, die die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union und ihren Charakter als Rechtsgemeinschaft freier Bürger mißachten, von den Rechten politischer Parteien auszuschließen. Artikel 27 bedarf einer rechtlichen Ausgestaltung durch die Rechtsetzungsorgane der Union.

#### 26. Artikel 28 (Politische Gestaltungsrechte, Zugang zu öffentlichen Ämtern)

Abs. 1 dieses Artikels betont den Gedanken, daß die Union nicht nur die Staaten, sondern auch die Bürger als konstituierende Elemente hat und daß die Legitimität ihres institutionellen Rahmens auf der Teilnahme der Unionsbürger beruht. Ausdrücklich sind auch unmittelbare Formen der Beteiligung (wie z. B. das Verfassungsreferendum gem. Art. 38) vorgesehen.

Das in Abs. 2 kodifizierte Prinzip des gleichen Zugangs zu allen öffentlichen Ämtern und Dienstleistungen erfährt eine Einschränkung durch unionseigene Besonderheiten, hier durch das Prinzip einer angemessenen Repräsentanz der verschiedenen Mitgliedsstaaten im Beamtenkörper der Union. Nach der hier vorgeschlagenen Regelung behalten allerdings die in Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 3 enthaltenen kompensierenden Maßnahmen der Herstellung von Gleichheit Vorrang vor dem Ziel eines Länderproporz.

#### 27. Artikel 29 (Petitionsrecht)

Dieser Artikel erweitert das in Art. 8 d und 138 d EGV enthaltene Petitionsrecht in mehrfacher Hinsicht: Nicht nur Bürger der Union und natürliche oder juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedsstaat der Union, sondern jedermann, d. h. auch Angehörige von Drittstaaten mit Wohnsitz außerhalb der Union hat das Recht der Petition; so kann es durchaus angebracht sein, einem Einreisewilligen, dem der Zugang zu dem Territorium der Union verweigert wird, die Möglichkeit einzuräumen, von seinem Wohnsitz aus eine zuständige Einrichtung der Europäischen Union zu petitionieren. Art. 29 begrenzt den Adressatenkreis der Petition auch nicht auf den Bürgerbeauftragten und das Europäische Parlament, und es gewährt einen Anspruch

auf begründeten Bescheid innerhalb angemessener Frist. Dies mag ohnehin bereits in dem Begriff des Petitionsrechts enthalten sein, dient aber der Klarstellung und vermeidet etwaige restriktivere Interpretationen.

21

### 28. Artikel 30 (Recht auf Zugang zu Dokumenten)

Dieser Artikel enthält so etwas wie einen *freedom of information act* der Union, der sich insbesondere daraus rechtfertigt, daß die Union wie wohl kaum eine andere politische Gemeinschaft wichtige Politikbereiche durch eine Vielzahl von Berichten, Weißbüchern, Grünbüchern und anderen informationellen Gestaltungsmitteln prägt und gestaltet. Der Artikel soll eine bürgernahe Informationspolitik der Union vortreiben und die Teilhabe der Unionsbürger an dieser Form der politischen Gestaltung erleichtern. Einen Anspruch auf die Übersetzung von Dokumenten in die Amtssprache eines jeden Mitgliedsstaates ist allerdings nicht vorgesehen, weil dies die Ressourcen der Union übermäßig strapazieren würde. Er gilt nur, wenn die Dokumente Angelegenheiten des Unionsbürgers selbst betreffen.

### 29. Artikel 31 (Wahlrecht, Abstimmungsrecht)

Dieser Artikel behandelt das Wahlrecht zum Europäischen Parlament sowie bei Kommunalwahlen und übernimmt sachlich die Regelungen des Art. 8 b EGV. Das gilt auch für die für Kommunalwahlen notwendigen Abweichungen, während die in Art. 8 b Abs. 2 letzter Satz EGV vorgesehenen Ausnahmen für die Wahlen zum Europäischen Parlament hier etwas abweichend in der Weise zugestanden werden, daß sie im Interesse der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments erforderlich sind.

Schließlich erwähnt Art. 31 auch das gleiche Beteiligungsrecht an plebiszitären Formen auf kommunaler sowie auf Unionsebene, ohne allerdings diese Formen selbst damit bereits einzuführen. Die Regelung, in welchen Angelegenheiten und in welchen Verfahren Plebiszite auf Unionsebene stattfinden können, hängt aufs engste mit der komplexen Frage der Rechtserzeugung auf Unionsebene zusammen und müßte gesondert im Wege der Vertragsergänzung geregelt werden.

### 30. Artikel 32 (Recht auf Unionsbürgerbegehren)

Das hier vorgeschlagene Unionsbürgerbegehren folgt einer Anregung der *Citizens' Assembly* und stellt eine entwickelte Form einer Massenpetition dar. Die Zugangshürde (je ein Zehntel Wahlberechtigter aus mindestens drei Mitgliedsstaaten, die insgesamt mindestens ein Zwanzigstel der zum EP Wahlberechtigten ausmacht) ist zwar sehr hoch, soll aber auch gewährleisten, daß ein möglichst großer Teil der Unionsbürgerschaft von dieser Initiative erreicht werden kann. Auf jeden Fall aber wird damit aktiven Gruppen innerhalb der Unionsbürgerschaft die Möglichkeit gegeben, ihrerseits die Initiative zu bestimmten institutionellen Änderungen oder auch Politiken zu ergreifen.

### 31. Artikel 33 (Verfahrensrechte)

Während im nationalstaatlichen Zusammenhang die Rechte auf rechtliches Gehör und auf Verteidigung im Strafrecht eine besonders bedeutsame Rolle spielen, finden sie in der Rechtsordnung der Gemeinschaft vor allem in Verwaltungsverfahren Anwendung, insbesondere in Wettbewerbsverfahren, in denen schwerwiegende Sanktionen verhängt werden können. Aber auch bei der Verteidigung wohlverworbener Rechte und des Schutzes des Vertrauens in eine durch die Gemeinschaft geschaffene vorteilhafte Lage sind diese Verfahrensrechte äußerst bedeutsam. Die hier vorgeschlagene Formulierung entspricht dem Stand der Rechtsprechung des EuGH. Die inhaltlich damit eng verwandte Garantie des gerichtlichen Rechtsschutzes findet sich in Art. 37 und bildet den systematischen Abschluß dieses Rechtekataloges.

### 32. (Artikel 34–37)

Hier wird auf die Begründung des allgemeinen Teils unter den Ziffern 3 und 4 verwiesen.

### 33. Artikel 38 (Verfahren des Erlasses)

Die Regelung sieht vor, daß die Rechteerklärung nicht allein durch den üblichen Weg der Vertragsergänzung verabschiedet wird, sondern eine Bestätigung in einem Unionsreferendum finden soll. Damit soll der grundlegende und integrierende Charakter des Rechtekatalogs hervorgehoben werden. Wie bereits in der Erläuterung zur Präambel dargelegt, wird dieser Weg – Vertragsergänzung durch die Regierungskonferenz der Mitgliedsstaaten plus Referendum der Unionsbürgerschaft – dem an sich zulässigen Weg der Ergänzung der Rechte der Unionsbürger gemäß Art. 8 e EGV vorgezogen. Das Verfahren des Art. 38 schließt es im übrigen auch aus, daß der Rechtekatalog nur in einem Teil der Mitgliedsstaaten der Union in Geltung tritt. Denn nur, wenn alle Mitgliedsstaaten nach ihren verfassungsmäßigen Vorschriften der Vertragsergänzung zugestimmt haben, kann das Unionsreferendum stattfinden.

#### Präambel

Die Europäische Union, bestehend aus den Europäischen Gemeinschaften und den institutionellen Formen der Zusammenarbeit ihrer Mitgliedsstaaten, verfolgt das Ziel einer immer engeren Union der Völker Europas auf der Grundlage einer Rechtsgemeinschaft ihrer Bürger, in welcher die Grundrechte der Unionsbürger das Handeln aller Einrichtungen der Europäischen Union leiten und inspirieren. Gegründet auf die Überzeugung, daß der Genuß gleicher Rechte der Unionsbürger – unbeschadet ihrer Unterschiede hinsichtlich ihrer Nationalität, ihrer ethnischen und sozialen Herkunft, ihrer Sprache, Hautfarbe, Religion und ihres Geschlechts – das Gefühl ihrer gemeinsamen Zugehörigkeit zu einer europäischen Bürgergesellschaft stärken wird und daß die Europäische Union durch die Gewähr dieser Rechte ihren Zusammenhalt fördern und ihre Fähigkeit zur Verwirklichung des Gemeinwohls der Union verbessern wird, verabschiedet die Regierungskonferenz die folgende Erklärung der Grundrechte der Unionsbürger:

Würde, Gleichheit, Freiheit

Artikel 1

[Würde]

Die Würde des Menschen und die ihr innewohnenden Rechte des Individuums bilden die Grundlage der Union. Die Union achtet sie und gewährt ihnen ihren Schutz.

Artikel 2

[Gleichheit, Diskriminierungsverbote]

- (1) Vor der öffentlichen Gewalt der Europäischen Union sind alle Menschen gleich. Jede willkürliche Unterscheidung ist unzulässig. Maßnahmen zur Förderung von Personen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit Nachteile erlitten haben, beruhen nicht auf einer willkürlichen Unterscheidung.
- (2) Die Europäische Union duldet keine Benachteiligung aus Gründen der Rasse, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, der Sprache, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, des Alters, der Behinderung, sowie der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung.
- (3) Zwischen den Bürgern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Artikel 3

[Gleichstellung von Männern und Frauen]

- (1) Die Europäische Union fördert die Herstellung tatsächlicher Gleichheit zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Leben, im Berufsleben, in der Aus- und Fortbildung, im Bereich der sozialen Sicherheit und in der Familie.
- (2) Bei gleicher Arbeit haben Frauen und Männer Anspruch auf gleiches Entgelt.

Artikel 4

[Leben und Gesundheit]

- (1) Die Europäische Union gewährleistet und schützt das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und die Würde im Sterben. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit darf nur zum Schutze von Rechtsgütern eingeschränkt werden, deren Vorgang nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten gerechtfertigt ist.
- (2) Niemand darf grausamer oder entwürdigender Behandlung oder Bestrafung ausgesetzt werden. Medizinische oder andere wissenschaftliche Experimente an Menschen sind nur nach deren ausdrücklicher und aufgeklärter Zustimmung zulässig.

Artikel 5

[Persönliche Freiheit und Sicherheit]

- (1) Jeder hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person.
- (2) Einschränkungen dieser Rechte dürfen nur zum Schutze von Rechtsgütern vorgenommen werden, deren Vorrang nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten gerechtfertigt ist. Festgehaltene Personen müssen unverzüglich, spätestens 24 Stunden nach ihrer Festnahme, einem Richter vorgeführt werden, der über die Fortdauer der Freiheitsbeschränkung durch schriftliche, mit Gründen versehene Entscheidung befindet. Die Gelegenheit zur unverzüglichen und unüberwachten Beratung mit einem Rechtsberater der eigenen Wahl des Festgehaltenen ist zu gewährleisten.

Artikel 6

[Persönlichkeitsrecht und Privatsphäre]

- (1) Jeder hat das Recht auf Achtung und Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre. Dieses Recht schließt die Vertraulichkeit nicht-öffentlicher Mitteilungen in Wort, Schrift und Bild ein. Niemand ist verpflichtet, seinen Gesundheitszustand zu offenbaren und Untersuchungen, die diesem Zweck dienen, zu dulden. Eine Beschränkung dieser Rechte ist nur zum Schutze von zwingenden Gründen des Gemeinwohls der Europäischen Union zulässig.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht an seinen persönlichen Daten und auf Einsicht in ihn betreffende Dateien und Akten. Ohne ausdrückliche und aufgeklärte Zustimmung dürfen persönliche Daten nicht erhoben, gespeichert, verarbeitet und an Dritte weitergegeben werden. Dieses Recht kann nur zum Schutz rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union eingeschränkt

werden. Der Berechtigte hat Anspruch auf Benachrichtigung über eine Speicherung und über die zu seiner Person gespeicherten Daten.

#### Artikel 7

##### [Rechte des Kindes]

- (1) Die Europäische Union anerkennt das Recht und die Pflicht der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit fordert sie die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit und der beruflichen Bildung erziehender Personen.
- (2) Kinder haben Anspruch auf Schutz vor körperlicher und seelischer Mißhandlung und Vernachlässigung. Kinderarbeit ist zu untersagen.
- (3) Im Recht der Europäischen Union ist Kindern eine Rechtsstellung einzuräumen, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.

#### Artikel 8

##### [Schutz und Förderung der Familie]

- (1) Die Familie und Lebensgemeinschaften mit Kindern oder Hilfsbedürftigen genießen den besonderen Schutz der Union.
- (2) Wer im häuslichen Bereich Kinder erzieht oder für Hilfsbedürftige sorgt, hat Anspruch auf gesellschaftliche Rücksichtnahme. Die Union fördert Bedingungen, die ihnen eine den Erwerbstätigen entsprechende gesellschaftliche Stellung sichern.

#### Artikel 9

##### [Schutz von Wohnung und Geschäftsräumen]

- (1) Die Wohnung sowie Geschäfts-, Betriebs- und Arbeitsräume sind unverletzlich.
- (2) Durchsuchungen sind nur zulässig, wenn sie aufgrund einer Rechtsvorschrift durch einen Richter angeordnet worden sind. Bei Gefahr im Verzuge kann sie auch durch ein anderes, durch Rechtsvorschrift ermächtigtes Organ angeordnet werden. In diesem Fall bedarf sie der unverzüglichen nachträglichen richterlichen Bestätigung.
- (3) Das Betreten der Wohnung ohne Zustimmung des Inhabers ist nur zulässig, wenn es zum Zwecke der Abwehr einer Gemeingefahr, einer Lebensgefahr für einzelne Personen, oder zur Verhinderung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit zwingend geboten ist.
- (4) Das Betreten von Geschäfts-, Betriebs- und Arbeitsräumen ohne Zustimmung des Berechtigten ist nur zum Schutze rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union zulässig.

#### Artikel 10

##### [Freizügigkeit]

- (1) Jeder Unionsbürger hat das Recht der Aus- und Einreise, der Freizügigkeit, des Aufenthalts und der Niederlassung in jedem Mitgliedsstaat, einschließlich des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Diese Rechte dürfen nur zum Schutze rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union beschränkt werden.
- (2) Absatz 1 gilt auch für Personen, die nicht Unionsbürger sind und sich rechtmäßig in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates aufhalten. Beschränkungen dieses Rechts sind auch zum Schutze unabweisbarer gesetzlich anerkannter Gemeinwohlbelange von Mitgliedsstaaten zulässig.

#### Artikel 11

##### [Asylrecht]

- (1) Politisch Verfolgte haben Anspruch auf Asyl in den Mitgliedsstaaten der Union. Angehörige von Drittstaaten, die behaupten, in ihrem Heimatstaat politisch verfolgt zu sein, haben das Recht auf Einreise in das Gebiet der Union und auf Aufenthalt bis zum rechtskräftigen Abschluß eines fairen Anerkennungsverfahrens. Das Verfahren und die dabei einzuhaltenden Mindestnormen, die Verteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedsstaaten sowie die Zuständigkeit für die Durchführung des Verfahrens wird durch Rechtsvorschriften geregelt, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen worden sind.
- (2) Flüchtlinge und vertriebene Personen haben Anspruch auf Schutz durch die Union und ihre Mitgliedsstaaten. Der Rat erläßt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments Vorschriften über das Verfahren, Mindestnormen für den Schutz von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und über die ausgewogene Verteilung der mit der Aufnahme dieses Personenkreises verbundenen Belastungen.

## Artikel 12

## [Eigentum]

- (1) Die Europäische Union gewährleistet den Schutz des Eigentums. Nach Maßgabe rechtlicher Regelungen der Union unterliegt es den Bindungen des Gemeinwohls, insbesondere des Grundsatzes der sozialen Gerechtigkeit und der Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen.
- (2) Soweit eine hiernach zulässige Beschränkung der Nutzung des Eigentums eine unzumutbare Belastung zur Folge hat, ist in den Regelungen ein Belastungsausgleich vorzusehen.

## Artikel 13

## [Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit]

Die Europäische Union gewährleistet die Freiheit des wirtschaftlichen Handelns, des Wettbewerbs und die Vertragsfreiheit. Diese Rechte unterliegen den von der Union festgelegten rechtlichen Schranken.

## Artikel 14

## [Berufsfreiheit]

Jeder Unionsbürger hat das Recht, auf dem Gemeinschaftsgebiet zu denselben Bedingungen, die für die Angehörigen des jeweiligen Mitgliedsstaats gelten, seine Ausbildungsstätte, seinen Arbeitsplatz und seinen Beruf frei zu wählen, seinen Beruf frei auszuüben und über seine Arbeitskraft frei zu verfügen. Diese Rechte können zum Schutze rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union eingeschränkt werden.

## Artikel 15

## [Brief- und Telekommunikationsgeheimnis]

- (1) Die Europäische Union gewährleistet das Briefgeheimnis, das private Telekommunikationsgeheimnis und das Recht an den bei der Nutzung der Telekommunikation entstehenden persönlichen Daten.
- (2) Das Briefgeheimnis und das private Telekommunikationsgeheimnis können nur aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls der Europäischen Union eingeschränkt werden. Soweit danach Eingriffe ohne Wissen des Betroffenen zulässig sind, dürfen sie eine Zeitdauer von sechs Monaten nicht überschreiten. Sie sind nur aufgrund einer vorgängigen richterlichen Ermächtigung zulässig. Danach sind die Betroffenen von der Maßnahme zu unterrichten. Der Rechtsweg steht ihnen offen.
- (3) Das Recht an den bei der Nutzung der Telekommunikation entstehenden persönlichen Daten kann nur zum Schutze rechtlich anerkannter Ziele der Europäischen Union eingeschränkt werden. Die Betroffenen haben Anspruch auf Mitteilung der über sie gespeicherten persönlichen Daten.

## Artikel 16

## [Gewissensfreiheit]

- (1) Die Europäische Union gewährleistet die Freiheit des Gewissens.
- (2) Wer aus Gewissensgründen Rechtspflichten nicht erfüllen kann, kann nach Maßgabe von Rechtsvorschriften verpflichtet werden, gleichbelastende oder gleichwertige Leistungen zu erbringen.

## Artikel 17

## [Gedanken-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit]

- (1) Die Europäische Union gewährleistet die Gedanken-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Dieses Recht schließt die Freiheit des öffentlichen und privaten, individuellen und gemeinschaftlichen Bekenntnisses ein.
- (2) Diese Rechte dürfen nur zum Schutze von Rechtsgütern eingeschränkt werden, die aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls der Europäischen Union Vorrang beanspruchen.

## Artikel 18

## [Öffentliche Kommunikationsfreiheit]

- (1) Die Europäische Union gewährleistet das Recht der freien Mitteilung, Veröffentlichung und Verbreitung von Nachrichten und Meinungen durch Wort, Schrift, Bild und Zeichen. Gleichweise ist das Recht gewährleistet, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren.
- (2) Die Freiheit der Presse und aller anderen Medien der Massenkommunikation ist gewährleistet. Diese Freiheit umschließt auch alle interaktiven Formen der elektronischen Kommunikation, zu denen eine unbestimmte Zahl von Personen Zugang hat.
- (3) Diese Rechte dürfen nur zum Schutze von Rechtsgütern eingeschränkt werden, deren

Vorrang nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten gerechtfertigt ist. Jedoch darf in keinem Fall eine Beschränkung um des geistigen Gehalts der Nachricht oder Meinung willen erfolgen, außer bei Beschränkungen zum Schutze der Jugend und der persönlichen Ehre sowie zur Unterbindung von Gewaltverherrlichung und von Äußerungen, die auf die Verletzung der menschlichen Würde gerichtet sind.

(4) Eine Zensur ist unzulässig.

#### Artikel 19

[Freiheit der Wissenschaft und der Kunst]

(1) Die Europäische Union gewährleistet und fordert die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung, Lehre und Ausbildung. Sie achtet die Freiheit der Kunst.

(2) Die Zulässigkeit bestimmter Mittel und Verfahren der Forschung und der Technik kann durch Regelungen beschränkt werden, die dem Schutze der menschlichen Würde, von Leben und Gesundheit, der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie von ethischen Prinzipien dienen, deren Wahrung nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten zwingend geboten ist.

#### Artikel 20

[Versammlungsfreiheit]

(1) Die Europäische Union gewährleistet jedermanns Recht, sich friedlich und ohne Erlaubnis oder Anmeldung zu versammeln.

(2) Für Versammlungen oder Umzüge unter freiem Himmel kann dieses Recht aufgrund von Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit beschränkt werden, deren Vorrang nach den übereinstimmenden Wertmaßstäben der Mitgliedsstaaten gerechtfertigt ist. In Einzelfällen sind Beschränkungen auch zum Schutze unabweisbarer gesetzlich anerkannter Gemeinwohlbelange von Mitgliedsstaaten zulässig.

#### Artikel 21

[Vereinigungsfreiheit]

Die Freiheit, Vereinigungen zu bilden, ihnen beizutreten und sich in ihnen zu betätigen, ist jedermann gewährleistet. Vereinigungen genießen die Freiheit der Betätigung und das Recht, ihre inneren Angelegenheiten im Rahmen der Regelungen, welche Struktur und Ziele der Europäischen Union festlegen, selbständig zu ordnen.

#### Artikel 22

[Koalitionsfreiheit]

(1) Die Europäische Union gewährleistet die Freiheit zur Bildung von und Betätigung in Koalitionen zur Verteidigung und Förderung beruflicher, wirtschaftlicher und sozialer Interessen. Koalitionen haben nach Maßgabe näherer rechtlicher Regelungen das Recht auf Tarifautonomie und auf kollektive Arbeitskampfmaßnahmen. Maßnahmen zur Behinderung dieser Rechte sind rechtswidrig.

(2) Für bestimmte Gruppen von Bediensteten der Europäischen Union können zum Schutze der Funktionsfähigkeit ihrer Institutionen Einschränkungen dieses Rechts vorgesehen werden.

### Zweiter Abschnitt

#### Soziale Solidarität

#### Artikel 23

[Recht auf Ausbildung, Arbeit und Arbeitsförderung]

(1) Die Europäische Union fördert den Anspruch jedes Unionsbürgers auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung und Weiterbildung und wirkt auf die Schaffung qualifizierter Beschäftigungsmöglichkeiten hin. Sie verfolgt eine Politik der Vollbeschäftigung und ergreift Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung. Die Bedingungen für den Zugang zur Berufsausbildung, zur Weiterbildung sowie zu Maßnahmen der Arbeitsförderung dürfen nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminieren.

(2) Jedem Arbeitnehmer in der Union ist im Falle der Erwerbslosigkeit ein Anspruch auf ein Mindesteinkommen einzuräumen, das ein Leben in Würde ermöglicht.

## Artikel 24

## [Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen und auf Kündigungsschutz]

- (1) Jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Union hat Anspruch auf den Schutz seiner Arbeitskraft. Zur Erfüllung dieses Anspruchs schafft die Europäische Union effektive Regelungen über Arbeitssicherheit und über angemessene Arbeitszeiten.
- (2) Jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Union hat Anspruch auf Kündigungsschutz. Die Europäische Union schafft Mindestnormen, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind.

## Artikel 25

## [Recht auf soziale Sicherung]

- (1) Jeder Unionsbürger hat entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedsstaaten das Recht auf sozialen Schutz gegen die Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und Alter.
- (2) Zur Erfüllung dieses Anspruchs schafft die Europäische Union Mindestnormen, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind.

## Artikel 26

## [Recht auf Schutz vor umweltbedingten Gesundheitsschädigungen]

- (1) Niemand darf durch nachteilige Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen in seiner Gesundheit verletzt oder unzumutbar gefährdet werden. Wer schlüssig behauptet, durch nachteilige Veränderungen seiner Umwelt in seinem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt oder gefährdet zu sein, hat Anspruch auf die Offenlegung der Daten über die Umweltbeschaffenheit seines Lebenskreises.
- (2) Die Umweltpolitik der Union hat zur Erfüllung dieses Verbots sowie auch im Interesse künftiger Generationen Schaden, Gefahren und erhebliche Belästigungen des Menschen durch schädliche Umwelteinwirkungen zu verhüten und Wasser, Boden, Luft und Klima, Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen, den Naturhaushalt und die Landschaft zu schützen, zu erhalten und zu entwickeln. Sie hat auf den sparsamen Gebrauch nichterneuerbarer Rohstoffe und die sparsame Nutzung von Energie hinzuwirken.
- (3) Zur Verwirklichung dieser Ziele schafft die Europäische Union Mindestnormen, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind.

## Dritter Abschnitt

## Politische Gestaltungs- und Mitwirkungsrechte, Verfahrensrechte

## Artikel 27

## [Politische Parteien]

Politische Parteien auf europäischer Ebene sind Faktoren der Integration der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen. Die Europäische Union gewährleistet die Freiheit aller Unionsbürger, an ihrer Gründung mitzuwirken und sich in ihnen und für ihre Ziele zu betätigen. Die politischen Parteien haben die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union und ihren Charakter als eine auf dem Recht gegründete Gemeinschaft der Bürger ihrer Völker zu achten.

## Artikel 28

## [Politische Gestaltungsrechte, Zugang zu öffentlichen Ämtern]

- (1) Alle Unionsbürger haben gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern und Dienststellungen nach Maßgabe ihrer Befähigung. Dieses Recht kann zur Forderung des Zieles, bei der Beschäftigung von Amtsträgern und Bediensteten alle Mitgliedsländer angemessen zu berücksichtigen, beschränkt werden. Die Regelungen der Artikel 2 Abs. 3 und Artikel 3 bleiben unberührt.
- (2) Unionsbürger, deren Rechte oder Interessen durch Infrastrukturprojekte, insbesondere in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur, berührt werden, haben nach Maßgabe näherer rechtlicher Ausgestaltung das Recht der Beteiligung am Prozeß der Planung. Dasselbe Recht haben Vereinigungen von betroffenen Unionsbürgern.

Artikel 29  
[Petitionsrecht]

Jedermann hat das Recht, sich in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union fallen, einzeln oder zusammen mit anderen mit Bitten, Beschwerden, Kritik und Anregungen an die zuständigen Einrichtungen der Europäischen Union einschließlich des Bürgerbeauftragten und des Europäischen Parlaments zu wenden. Sie haben einen Anspruch auf begründeten Bescheid innerhalb angemessener Frist.

Artikel 30  
[Recht auf Zugang zu Dokumenten]

Jeder Unionsbürger hat nach Maßgabe näherer rechtlicher Ausgestaltung das Recht auf Einsicht in Dokumente, die sich im Besitz von Einrichtungen der Europäischen Union befinden. Soweit diese Dokumente Angelegenheiten des Unionsbürgers betreffen, hat er Anspruch darauf, daß ihm die einschlägigen Dokumente in der Amtssprache des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, zugänglich gemacht werden.

Artikel 31  
[Wahlrecht, Abstimmungsrecht]

(1) Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat an seinem Wohnsitz das gleiche aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie das Recht auf die gleiche Teilnahme an allen Formen der unmittelbaren Demokratie der Union und der Kommunen.

(2) Das Nähere wird durch Rechtsvorschriften geregelt. In ihnen können für das Wahlrecht bei Kommunalwahlen Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedsstaates gerechtfertigt ist. Für die Wahlen zum Europäischen Parlament sind Abweichungen von dem Prinzip des gleichen Erfolgswerts der abgegebenen Stimmen zulässig, soweit dies zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments erforderlich ist.

Artikel 32  
[Recht auf Unionsbürgerbegehren]

(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, einen in einzelne Artikel oder Paragraphen gegliederten Vorschlag, der von mindestens je einem Zehntel Wahlberechtigter aus mindestens drei Mitgliedsstaaten unterzeichnet ist, die insgesamt mindestens ein Zwanzigstel der zum Europäischen Parlament Wahlberechtigten ausmachen, dem Europäischen Parlament zur Beratung und Beschlußfassung im Rahmen seiner Kompetenzen zu unterbreiten.

(2) Das Nähere wird durch Rechtsvorschriften geregelt.

Artikel 33  
[Verfahrensrechte]

Jeder Unionsbürger hat Anspruch auf ein faires Verfahren, namentlich auf rechtliches Gehör und das Recht auf Verteidigung in der Amtssprache des Staates, dem er angehört.

#### Vierter Abschnitt

#### Geltungs- und Wirkungsbedingungen

Artikel 34  
[Berechtigte]

Diese Rechte gelten auch für juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, soweit sie ihrer Natur nach nicht nur auf natürliche Personen anwendbar sind.

Artikel 35  
[Adressat]

Diese Rechte binden die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union unmittelbar. Die öffentliche Gewalt der Mitgliedsstaaten ist insoweit gebunden, wie sie Recht der Europäischen Union vollzieht oder anwendet. Dritte sind nur gebunden, wenn dies in dieser Rechteerklärung bestimmt ist.

## Artikel 36

[Schranken und rechtliche Ausgestaltung]

(1) Einschränkungen der vorstehenden Grundrechte sind nur zulässig, soweit dazu in dieser Rechteerklärung eine ausdrückliche Ermächtigung besteht. Sie können nur durch Regelungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder durch Rechtsvorschriften vorgenommen werden, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen worden sind. Bei dem Erlaß und der Anwendung dieser Rechtsvorschriften ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Art und Ausmaß der Einschränkungen sind zu bestimmen. Der Wesensgehalt des Rechts muß in jedem Falle erhalten bleiben.

(2) Soweit einzelne in dieser Rechteerklärung enthaltenen Grundrechte und Ziele der Union nach Maßgabe näherer rechtlicher Regelung gewährleistet sind oder den Erlaß von Mindestnormen vorsehen, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind, so erfolgen diese Regelungen durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder durch Rechtsvorschriften, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen worden sind.

## Artikel 37

[Rechtsweg]

Jeder, dessen von der Europäischen Union verbürgten Rechte verletzt worden sind, hat Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz. Das Nähere wird durch Rechtsvorschriften geregelt.

## Artikel 38

[Verfahren des Erlasses]

Diese durch die Hohen Vertragsparteien beschlossene Erklärung bedarf zu ihrer Gültigkeit nach der Annahme durch die Mitgliedsstaaten gemäß ihren verfassungsmäßigen Vorschriften der Bestätigung durch ein Referendum der Unionsbürger. Das Verfahren des Unionsreferendums wird durch Vorschriften geregelt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen werden.

Hendrik Hiwi

## Leichen im Keller des Bundesverfassungsgerichts

**Kriminalroman**

**Für Prof. Dr. Johann Friedrich Henschel, Vizepräsident  
des Bundesverfassungsgerichts zum Abschied aus dem  
Amt von seinen Wissenschaftlichen Mitarbeitern**

Humorvolle, aber scheinbar authentische Einblicke in das Getriebe des obersten deutschen Gerichtes.

1996, 119 S., engl. Broschur, 29,80 DM, 218,- öS, 27,50 sFr,  
ISBN 3-7890-4299-4  
(JURART – Recht und Kunst)



**NOMOS Verlagsgesellschaft**  
76520 Baden-Baden