

ENTWURF DER CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION

fundamental.rights@consilium.eu.int

Brüssel, den 29. September 2000

CHARTE 4489/00

CONTRIB 339

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Betr.: Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Bitte finden Sie nachstehend einen Beitrag des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).¹

¹ Dieser Text wurde uns in englischer und deutscher Sprache übermittelt.

Entwurf der EU-Grundrechtecharta

Stellungnahme der deutschen Wirtschaft

Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft hatten in einer ersten Stellungnahme (März 2000) die EU-Grundrechtecharta als Bekenntnis zu einer gemeinsamen europäischen Werteordnung sowie als Schritt in Richtung eines Europas der Bürger begrüßt.

Der Europäische Gerichtshof gewährleistet schon heute nach jahrzehntelanger Rechtsprechung einen Schutzstandard, der hinter dem des Grundgesetzes nicht zurücksteht. Das Ziel, durch mehr Transparenz und eine klare Bindung der europäischen Organe an einen EU-weiten Grundrechtsstandard den Integrationsgedanken in der Union weiter zu stärken, wird dennoch von der Wirtschaft uneingeschränkt unterstützt.

Die Ausarbeitung der Grundrechtecharta zählt zu den wichtigsten Gesetzgebungsvorhaben seit vielen Jahren. Die Charta wird eines der Fundamente der Europäischen Union bilden. Sie wird auch als bloße Deklaration der Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sein, weil sie als gemeinsame Auffassung dem Europäischen Gerichtshof als Maßstab seiner künftigen Rechtsprechung dienen wird.

Der Entwurf der Charta darf deshalb nicht nach den Maßstäben beurteilt werden, wie sie für das europäische Sekundärrecht gelten. Vielmehr ist streng darauf zu achten, dass bei aller notwendigen Offenheit eines Verfassungstextes und der Lösung vom Willen des Verfassungsgebers nicht Interpretationen möglich werden, die das gewohnte Gleichgewicht von Freiheiten und Bürgerpflichten empfindlich verändern könnten.

Grundsätzliche Bemerkungen

1. Grundrechtsträger

In der Präambel bestimmt Ziffer. 7, dass jeder „Person“ die nachstehend aufgeführten Rechte und Freiheiten garantiert sind. Damit ist die Frage nach den Grundrechtsträgern eröffnet.

Im vorliegenden Entwurf wird an verschiedenen Stellen differenziert nach „Unionsbürgern“, „Staatsangehörigen dritter Länder“ und „Personen“ (z.B. Art. 15). Alle Artikel sollten noch einmal daraufhin geprüft werden, wer eigentlich in den Genuss des Grundrechtesschutzes kommen soll. Entsprechend sollte Ziffer 7 der Präambel präzisiert werden.

Noch zu klären ist, ob auch juristische Personen Grundrechtesschutz genießen. Nur Art. 40 benennt juristische Personen ausdrücklich als Grundrechtsträger. Dies muss aber auch für diejenigen Grundrechte gelten, die auf juristische Personen ihrem Wesensgehalt nach anwendbar sind. Die Meinungsfreiheit in Art. 11 ist hierfür ein Beispiel.

Gleiches gilt für Art. 13, die Freiheit der Forschung. Forschende Unternehmen müssen sich auf dieses Grundrecht berufen können. Schließlich wären zumindest noch das Eigentumsrecht (Art. 17) und das Recht auf gute Verwaltung (Art. 39) zu nennen. Anträge an die Organe und Einrichtungen der Union richten nicht nur natürliche Personen, sondern gerade auch juristische Personen, so dass sie ebenfalls in den Schutzbereich der Grundrechte fallen müssen.

Der Kreis der Grundrechtsträger sollte daher bereits in der Präambel ausdrücklich bestimmt werden.

2. Schrankenproblematik

Die meisten Grundrechte werden in den Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht schrankenlos gewährt. Auch die Charta sieht Schranken vor, zum einen allgemein mit Geltung für alle Grundrechte in Art. 50, zum anderen teilweise bei den einzelnen Grundrechten, wie etwa in Art. 9 (Recht auf Eheschließung) und in Art. 17 (Eigentumsrecht). Daneben setzt Art. 51 eine Untergrenze: Die Grundrechte dürfen nicht so weit eingeschränkt werden, dass sie unter das Schutzniveau der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) herabsinken.

Im deutschen Grundgesetz ist festgehalten, dass zumindest ein Grundrecht – die Würde des Menschen - in keiner Weise durch staatlichen Eingriff beschränkt werden darf, ein Grundrecht, das zudem der Ewigkeitgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegt.

Nach dem vorliegenden Entwurf besteht aber nach Art. 50 die Möglichkeit, den Grundrechtesschutz im Einzelfall hinter „Zielsetzungen von allgemeinem Interesse“ oder hinter „legitime Interessen in einer demokratischen Gesellschaft“ zurücktreten zu lassen. Die Grundrechte stehen damit faktisch zur Disposition des Staates, der festlegt, was solche Zielsetzungen und Interessen sein werden. Eine solche pauschale Eingriffsermächtigung, die jedenfalls in der deutschen Verfassung und auch in der EMRK kein Gegenstück hat, ist eine ins Auge fallende Schwäche der Charta, die auch ihrer Akzeptanz bei den Bürgern nicht dienlich sein kann.

3. Kompetenzausweitung

Die deutsche Wirtschaft begrüßt, dass die Charta, wie ausdrücklich in Art. 49 festgehalten, weder „neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union begründet“ und „die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben“ nicht verändert. Auch das Subsidiaritätsprinzip soll dem Textentwurf zufolge bei der Anwendung der Charta unbedingt berücksichtigt werden. Die Einhaltung dieses Prinzips muss in einer erweiterten Union mit bis zu 30 Mitgliedstaaten in Zukunft maßgeblich für die Politikgestaltung und Rechtsanwendung in der EU sein.

Im Rahmen des vorliegenden Entwurfs sind aber auch Rechte vorgesehen, die über den aktuellen Kompetenzbereich der EU/EG weit hinausgehende Ansprüche begründen könnten. Dazu zählt das in Art. 26 formulierte Grundrecht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen. Gemäß Art. 137 EGV ist eine Rechtsetzungskompetenz der EU für diese Bereiche ausgeschlossen. Die Gefahr, dass mit der Charta, entgegen den Bestimmungen von Art. 49, letztlich doch eine zusätzliche Kompetenzübertragung auf die EU einhergeht, kann mit der Aufnahme einer Reihe weiterer, unpräziser gefasster, Artikel nicht ausgeschlossen werden. Der vorliegende Entwurf ist also mit Blick auf die Vorgaben von Art. 49 nicht konsistent.

4. Drittwirkung

Weiterhin unklar bleibt auch die Frage der Drittwirkung (z.B. Geltung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern) bei einer ganzen Reihe der nun vorliegenden Grundrechtsartikel. Obwohl die Charta nach Art. 49 nur die Organe und Einrichtungen der EU und die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union bindet, ist nicht auszuschließen, dass der Europäische Gerichtshof, als EU-Organ, die Charta auch auf private Rechtsverhältnisse, etwa das Arbeitsverhältnis, anwenden wird. Hier muss dringend Klarheit geschaffen werden.

B Zu einzelnen Artikeln

Die Verfasser der Charta haben durch die wörtliche Übernahme einzelner Artikel der EMRK darauf verzichtet, eine für jeden Unionsbürger verständliche, vereinfachte Grundrechtecharta zu schaffen. In vielen Fällen könnten die Formulierungen präziser und verständlicher sein.

Auch die Struktur und Gewichtung der in der Charta aufgeführten Rechte sollten überprüft werden. Daneben gehören einige Bestimmungen am Ende der Charta wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung an deren Anfang. Hierzu zählt einmal das gesamte „Kapitel V – Bürgerrechte“. Die Bürgerrechte sind vor den Rechten, die rund um das Thema „Arbeit“ („Kapitel IV – Solidarität“) anzusiedeln sind, zu nennen, da die Unionsbürger sich als solche in erster Linie über ihre Bürgerrechte definieren.

Ebenso wichtig ist es, die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit des Unionsbürgers in der Union (Art. 43) voranzustellen und bereits in Kapitel II – Freiheiten – zu erwähnen, um die Bedeutung dieses Rechtes herauszustellen.

Art. 3 – Recht auf Unversehrtheit

In Art. 3 Abs. 2, Spiegelstrich 3, ist das uneingeschränkte Verbot geregelt, „den menschlichen Körper und Teile davon zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen“. Nach diesem weit gefassten Wortlaut könnten die Vermarktung vieler Arzneimittel wie auch die Patentierung von humanem biologischen Material betroffen sein. Dieser Wortlaut geht damit klar über die Bioethikkonvention und die Biopatentrichtlinie hinaus.

In der Begründung zu Art. 3 heißt es, dass das Verbot im Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin enthalten sei und die Charta nicht von dieser Bestimmung abweichen will. Art. 21 des Übereinkommens über Menschenrechte und Biomedizin legt fest, dass der menschliche Körper und Teile davon nur „als solche“ nicht zur Erzielung eines finanziellen Gewinns verwendet werden dürfen. Art. 3 sollte über diese Festlegung nicht hinausgehen.

Art. 8 – Schutz personenbezogener Daten

Jede Person soll das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten haben. Diese Daten dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen „verarbeitet“ werden. Offen bleibt, welche Art der Datenverarbeitung damit gemeint ist. Hierunter kann nicht jegliche Datenverarbeitung fallen. Dann wären etwa auch Karteikarten oder private Akten erfasst. Es kann sich hier nur um elektronische Datenverarbeitung handeln, wie sie auch Inhalt der EU-Richtlinie zum Datenschutz ist. Dies sollte klargestellt werden. Außerdem sollte mit Blick auf die informationelle Selbstbestimmung das Grundrecht um die Möglichkeit der Löschung personenbezogener Daten ergänzt werden. Zu klären bleibt ferner, auf welcher Ebene die „unabhängige Stelle“ anzusiedeln ist.

Art. 16 – Unternehmerische Freiheit

Die Wirtschaft erkennt an, dass die unternehmerische Freiheit als eigenständiges Recht in die Charta aufgenommen wird und nicht nur aus anderen Grundrechten abgeleitet werden muss. Allerdings lässt der Wortlaut zweifeln, ob hier wirklich ein Grundrecht garantiert wird. Vielmehr wird nur eine bereits vorausgesetzte und nicht näher umschriebene unternehmerische Freiheit anerkannt. Von einer positiven Gewährleistung dieser Freiheit, für die die Wirtschaft nachdrücklich eintritt, ist dies aber weit entfernt. Hier sollte nachgebessert werden.

Kapitel IV – Solidarität: Allgemeine Bemerkungen

Auch bei den sozialen Grundrechten muss es sich in erster Linie um Abwehrrechte, aber keinesfalls um Ansprüche des Einzelnen auf konkrete soziale Leistungen handeln.

Besonders klärungsbedürftig ist in diesem Kontext die Problematik einer möglichen Drittwirkung einzelner Grundrechte. Bei Zugrundelegung der jetzt vorliegenden Fassung kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Europäische Gerichtshof die Charta auch auf private Rechtsverhältnisse, etwa auf Arbeitsverhältnisse, anwenden wird, obwohl dies gemäß Art. 49 nicht möglich sein sollte.

In einigen Artikeln wurden staatszielähnliche Bestimmungen bzw. Rechte aufgenommen, die zwar allgemein anerkannt sind, aber nicht den Status eines Grundrechts erhalten sollten, da sie letztlich zu einer Abwertung der Grundrechtsidee beitragen (wie etwa in Art. 32 – Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung und in Art. 33 – Gesundheitsschutz). Ob und wie die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten diese Grundrechtsverbürgungen überhaupt realisieren können, hängt von der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungskraft ab. Nicht jede soziale Errungenschaft, die die EU-Mitgliedstaaten mittlerweile vorweisen können, darf und kann die Qualität eines unveräußerlichen Rechts erhalten, das auch unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten weiterbestehen kann.

Ferner enthält Kapitel IV Rechte, für deren Verwirklichung die EU keine Zuständigkeit besitzt. Sie stehen im Widerspruch zu Art. 49, der eine Kompetenzausweitung ausdrücklich ausschließt. Es drängt sich der Eindruck auf, hier könnten Kompetenzzuwächse durch die Hintertür eingeführt werden. Als Beispiel soll Art. 26 dienen, der das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen auch auf Ebene der Union enthält. Eine Rechtsetzungskompetenz der EU für diesen Bereich ist in Art. 137 EGV ausgeschlossen.

Schließlich wurden in die Charta Rechte aufgenommen, die im Sinne politischer Ziele zwar allgemein anerkannt sind, aber zu Unrecht den Status eines Grundrechts erhalten. Dies führt zu einer Inflationierung und folglich Abwertung der Grundrechtsidee (z.B. Art. 24 „Integration von behinderten Menschen“, Art. 25 „Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen“, Art. 26 „Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen“, Art. 27 „Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst“, Art. 28 „Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung“, Art. 29 „Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“).

Weiterhin führt die Formulierung solcher allgemeinen Grundsätze als Grundrechte dazu, dass die vorhandene Differenzierung in der einzelstaatlichen Gesetzgebung (z.B. Art. 15, Abs. 3 Berufsfreiheit / Arbeitsbedingungen für Angehörige von Drittstaaten) nicht berücksichtigt wird. Sollte der Konvent darauf bestehen, diese Artikel aufzunehmen, müsste die Charta um einen expliziten Verweis auf die Maßgeblichkeit der jeweiligen nationalen Gesetzgebung ergänzt werden.

Art. 21 – Gleichheit und Nichtdiskriminierung

Diskriminierungen sind ungleiche Behandlungen ohne sachlich rechtfertigende Gründe. Sie sollen zu Recht ausgeschlossen sein. Neben anderen Diskriminierungstatbeständen des Art. 21 gehört dazu auch die Ungleichbehandlung „aufgrund des Vermögens“, die zu weitreichenden Interpretationen einlädt. Gerade bei einer möglichen Drittwirkung von Grundrechten könnte es durch die Anwendung von Art. 21 zu einer Ausstrahlung auf private Rechtsverhältnisse kommen. Die Reichweite dieser Passage sollte noch einmal sehr sorgfältig überdacht werden. Art. 14 EMRK ist hier wesentlich genauer, denn er besagt, dass die gewährten Rechte (auch) ohne Unterschied des Vermögens gewährleistet werden, was richtig und selbstverständlich ist.

Art. 25 – Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen

In Art. 25 wird ein Grundrecht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer postuliert. Dieser Anspruch ist zwar in den EU-Mitgliedstaaten allgemein akzeptiert und auch in Art. 137 Abs. 2 EGV verankert. Abgesehen von der Frage jedoch, ob sich daraus ein klassisches Grundrecht ableiten lässt, ist die gewählte Formulierung zu weitgehend und öffnet den Weg für Ansprüche, die eine Drittwirkung entfalten können.

Art. 28 – Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung

Dieser Artikel berücksichtigt in keiner Weise national unterschiedlich geregelte Schutzmechanismen im Zivil- und Arbeitsrecht. Seine Anwendung kann dazu führen, dass Regelungen unabhängig von der Größe des Unternehmens eingeführt werden. Gerade Existenzgründungen und kleinere Unternehmen könnten hierdurch benachteiligt werden. Art. 28 sollte daher wie folgt gefasst werden: „Arbeitnehmer haben nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung.“

Art. 29 – Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

Art. 29 bestimmt das Recht jedes Arbeitnehmers „auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen“. Dieser Text geht über den Vorentwurf hinaus. Die Frage, wie an dieser Stelle der Begriff „würdig“ zu verstehen ist, bleibt offen und lädt zu weitreichenden Interpretationen ein. Nachdem die Charta den Schutz der Menschenwürde bereits zu Beginn besonders herausstellt, reicht es aus, die bereits diskutierte Formulierung zu übernehmen: „Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf gesunde und sichere Arbeitsbedingungen“.

Art. 34 – Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Auch die Bestimmungen des Art. 34 sind vor dem Hintergrund der jüngsten Debatte zum Thema Daseinsvorsorge bedenklich. Dieser Artikel, der den „Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ in Form eines Grundrechts ausdrücklich zusichert, könnte die Bestrebung untergraben, die Dienstleistungs- und Infrastrukturmärkte weiter zu liberalisieren. Weder ist definiert, auf welche Dienste sich ein solches Grundrecht bezieht, noch ist das berechnete Interesse der Verbraucher berücksichtigt, diese Dienste durch unternehmerische Leistung und Wettbewerb so kostengünstig wie möglich in Anspruch zu nehmen. Bei Art. 34 handelt es sich eindeutig um eine politische Festlegung und nicht um ein klassisches Grundrecht für die Bürger der EU.

Art. 49 – Anwendungsbereich

Die Charta soll nach Art. 49 unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips für die Organe und Einrichtungen der Union sowie für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gelten. Diese Zielsetzung begrüßt die Wirtschaft nachdrücklich. Die Erfahrungen in der Vergangenheit zeigen, dass der Begriff der Subsidiarität schon in Art. 5 EG-Vertrag nur schwer handhabbar ist. Umso mehr Augenmerk ist auf diesen Begriff zu richten, wenn es um die Anwendbarkeit der nationalen oder der europäischen Grundrechtskataloge geht.

Die Grundrechtecharta sollte daher als Chance gesehen werden, den Begriff der Subsidiarität so genau zu bestimmen und abzugrenzen, dass er eine Leitlinie für das Handeln der europäischen Organe sein kann. Dem wird der jetzige Entwurf nicht gerecht.

Art. 52 – Verbot des Missbrauchs der Rechte

Art. 52 trägt nicht zur Transparenz und Verständlichkeit der Charta für den Bürger bei. Wann kann es möglich sein, eine Vorschrift der Charta so auszulegen, als begründe sie das Recht, durch gezielte Handlungen Freiheitsrechte abzuschaffen? Es kann nicht sein, dass sich das Verständnis dieses Artikels nur durch Rückgriff auf Materialien zu Art. 17 EMRK erschließt, wenn das Ziel von mehr Bürgernähe und Transparenz erreicht werden soll.

Berlin, im August 2000
