

Buchrezension

Jürgen Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, 748 S., € 108,-

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Charta der Grundrechte am 1.12.2009 als Teil des unionalen Primärrechts verbindlich. Die Charta der Grundrechte und die Verträge sind gem. Art. 6 Abs. 1 EUV rechtlich von gleichem Rang. Sie bildet damit die dritte Säule des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union neben den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und den Grundrechten, wie sie in der EMRK gewährleistet sind, Art. 6 Abs. 3 EUV.

Dadurch gewinnen Fragen und Aufgabenstellungen zum europäischen Grundrechtsschutz und die Europäische Grundrechtecharta als Rechtsquelle nicht nur für die Rechtspraxis, sondern auch für das juristische Studium an Bedeutung.

Jürgen Meyer hat als Delegierter des Deutschen Bundestages im Grundrechtekonvent unter dem Vorsitz von Roman Herzog mitgewirkt und die Entstehung der Grundrechtecharta somit von Beginn an erlebt und begleitet. Der von ihm herausgegebene Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union liegt jetzt bereits in 3. Auflage vor.

Die Kommentierung der 54 Art. profitiert von einer gemeinsamen Gliederung. Unter dem ersten Punkt „Vorgaben“ verweisen die *Verf.* auf inhaltlich vergleichbare Vorschriften in anderen Rechtsquellen. Die Auswahl ist dabei weit gefasst. Querverbindungen zu den Verfassungen der Mitgliedstaaten werden ebenso gezogen wie zu den Parallelvorschriften in der EMRK, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und anderen völkerrechtlichen Verträgen.

Im zweiten Gliederungspunkt wird die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen nachgezeichnet, insbesondere die Diskussion im Grundrechtekonvent. Diese Ausführungen bieten eine unerlässliche Hilfe für die historisch-genetische Interpretation der Grundrechte-Charta.

Daran schließt sich als dritter Gliederungspunkt die eigentliche Kommentierung der Vorschrift an. Abgeschlossen werden die jeweiligen Kommentierungen von einer Literaturübersicht, in der umfassend und auf aktuellem Stand das Spezialschrifttum nachgewiesen wird. Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die Aufzählung der Literaturhinweise nicht auf das deutschsprachige Schrifttum beschränkt ist, sondern auch Beiträge aus anderen Mitgliedstaaten – überwiegend solche in englischer Sprache – berücksichtigt.

Für studentische Leser dürften vor allem die Kommentierungen zu den ersten drei Titeln der Grundrechtecharta von Interesse sein, die die Garantien der klassischen Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte enthalten.

Die Art. 1-5, die den Titel I „Würde des Menschen“ bilden, werden von *Martin Borowsky* kommentiert, der die Arbeit des Grundrechtekonvents ebenfalls aus eigener Anschauung kennt.

Art. 1 der Charta enthält ein Bekenntnis zur Menschenwürde für das Art. 1 GG als Vorbild dienend. *Borowsky* betont die besondere Bedeutung der Garantie der Menschenwürde

als wichtigste Wertentscheidung des europäischen Vertragswerkes an der Spitze der „Chartahierarchie“ und sieht in ihr das „tragende Konstitutionsprinzip“ der Union und den höchsten Rechtswert im Verfassungsverbund der Union. Nachdrücklich wendet er sich gegen eine Anwendbarkeit der allgemeinen Schrankenklausele des Art. 52 Abs. 1 EU-GRCh auf das Grundrecht der Menschenwürde und plädiert für einen absoluten Schutz der Menschenwürde.

In seinen Ausführungen zu Art. 2 der Charta – dem Recht auf Leben – zählt *Borowsky* die wichtigen Problemfälle auf, von der Frage der Abtreibung, der Präimplantationsdiagnostik, des Klonens bis zur Sterbehilfe. Allerdings lässt er weitgehend offen, welche konkreten Grenzen der unionsrechtliche Grundrechtsschutz medizinischen Methoden und Möglichkeiten setzt. Aus der Sicht von *Borowsky* soll die „ethische Hoheit“ vorerst bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Hier hätte man sich mehr Mut zur eigenen Stellungnahme gewünscht. Angesichts des verbindlichen unionsrechtlichen Charakters der Charta kann es nicht überzeugend sein, z.B. die Frage, wann Leben i.S.d. Art. 2 EU-GRCh beginnt, den divergierenden Auffassungen der Mitgliedstaaten zu überlassen. Beim heutigen Stand der europäischen Integration als Rechtsgemeinschaft, in der eben auch grundrechtliche Fragen normativ auf supranationaler Ebene geregelt werden, verfährt der Hinweis auf einen fehlenden europaweiten Konsens nicht. Eine deutliche Absage erteilt *Borowsky* dagegen Überlegungen zur Einschränkung des Folterverbotes gem. Art. 4 in besonderen Ausnahmesituationen, bzw. der Rettungsfolter und zitiert hier die einschlägige Rechtsprechung des EGMR.

Die Garantien des II. Titels der Charta werden allesamt von *Norbert Bernsdorff* bearbeitet, was eine Kommentierung der „Freiheiten“ aus einem Guss sicherstellt. Die klassischen Freiheitsrechte der Grundrechtecharta sind in weiten Teilen den entsprechenden Garantien der EMRK nachgebildet. Daher ist es überzeugend, wenn der *Verf.* bei den Detailkommentierungen weitgehend auf eigene, innovative Ansätze verzichtet und sich bei seiner Kommentierung zum Inhalt der Freiheitsgrundrechte an der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR orientiert. Im Einzelnen erläutert *Bernsdorff* den persönlichen und sachlichen Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts, behandelt die verschiedenen Funktionen und Wirkungsdimensionen der Grundrechte als Abwehr-, Schutz- und Leistungsrechte und beleuchtet das Verhältnis zu anderen Vorschriften der Grundrechtecharta. Die Ausführungen sind verständlich formuliert, nachvollziehbar begründet und durch umfangreiche Nachweise belegt. Dass man in Detailfragen anderer Ansicht sein kann, versteht sich von selbst. So wird es nicht jeden überzeugen, dass Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltung i.S.d. Art. 45 Abs. 4 AEUV bzw. Art. 51 AEUV („mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden“), vom persönlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit aus Art. 15 EU-GRCh ausgeschlossen sein sollen.

Die unter dem III. Titel „Gleichheit“ zusammengefassten Vorschriften der Art. 20-26 der Charta erläutert *Sven Hölscheidt*. Besondere Bedeutung hat hier das Gebot der Nichtdiskriminierung des Art. 21 EU-GRCh. Der *Autor* betont, dass grundsätzlich nicht nur unmittelbare, sondern auch mittelbare Diskriminierungen verboten sind, aber in Ausnahme-

fällen selbst unmittelbare Diskriminierungen gerechtfertigt sein können. Die Frage, wo genau die Grenze zwischen unzulässiger und gerechtfertigter Ungleichbehandlung verläuft, wird das Schrifttum und die Rechtsprechung vor allem bei den Merkmalen Geschlecht und Alter noch länger beschäftigen.

Bei der Entstehung der Grundrechte-Charta besonders umstritten war die Aufnahme sozialer Rechte. Durchgesetzt haben sich schließlich die Befürworter, so dass die Charta jetzt unter dem Titel „Solidarität“ u.a. ein Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Art. 29 EU-GRCh) und zur Gesundheitsvorsorge (Art. 35 EU-GRCh) enthält. Dieser Teil des Kommentars ist von *Eibe Riedel* bearbeitet, der betont, dass einige der Vorschriften, etwa zum Umweltschutz (Art. 37 EU-GRCh) oder zum Verbraucherschutz (Art. 38 EU-GRCh), nur einen objektiv-rechtlichen Grundsatz und kein einklagbares Recht enthalten. Interessant und innovativ sind seine Überlegungen, dass diese Grundsätze aber möglicherweise zukünftig im Zusammenhang mit anderen individual-schützenden Normen des Primär- und Sekundärrechts selbst auch individualschützende Funktionen zugemessen bekommen könnten.

Die Bestimmungen des Abschnitts „Bürgerrechte“ werden von *Siegfried Magiera* kommentiert. Art. 39 Abs. 2 der Charta enthält die Wahlrechtsgrundsätze für die Wahl zum Europäischen Parlament. In diesem Zusammenhang stellt *Magiera* heraus, dass die geltende „degressiv proportionale“ Verteilung der Mandate auf die einzelnen Mitgliedstaaten den Grundsatz der gleichen Wahl beeinträchtigt, sieht dies aber als durch das Integrationsprinzip gerechtfertigt an. Man darf gespannt sein, ob sich zur Frage der Gleichheit der Wahl gem. Art. 39 Abs. 2 EU-GRCh in naher Zukunft eine Rechtsprechung des EuGH entwickeln wird, die ähnlich differenziert ist wie die des BVerfG zu Art. 38 Abs. 1 GG.

Die justiziellen Rechte, Titel VI der Charta, erläutert *Albin Eser*, der dabei auch auf die Diskussion über eine zukünftige „europäische Grundrechtsbeschwerde“ vor dem EuGH eingeht und die praktische Bedeutung des Rechts auf eine zügige und effiziente Durchführung gerichtlicher Verfahren hervorhebt.

Die allgemeinen Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta in den Art. 51 ff. EU-GRCh werden wiederum von *Borowsky* kommentiert. Dieser Teil der Charta enthält Vorschriften, deren praktische Bedeutung und Prüfungsrelevanz nicht unterschätzt werden dürfen. Nach Art. 51 EU-GRCh sind die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung“ des Unionsrechts an die Charta gebunden. Streitig ist dabei vor allem, ob mitgliedstaatliche Regelungen im Bereich der Grundfreiheiten vom Begriff der „Durchführung“ erfasst sind, was den Anwendungsbereich der Charta erheblich erweitern würde. *Borowsky* plädiert hier nachdrücklich für ein engeres Verständnis und kritisiert die weitergehende klassische Rechtsprechung des EuGH zum Anwendungsbereich der europäischen Gemeinschaftsgrundrechte. Hervorzuheben sind auch die ausführlichen Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 3 EU-GRCh, der das Verhältnis von Charta und EMRK regelt. Interessante Überlegungen zum

komplexen Verhältnis zwischen EU-Grundrechtecharta, Europäischer Menschenrechtskonvention und dem national-staatlichen Grundrechtsschutz stellt *Borowsky* schließlich in seiner Kommentierung zu Art. 53 EU-GRCh an, eine Bestimmung, die auf die Parallelität der Grundrechtsordnungen Bezug nimmt und die Konstellation regeln soll, in der sich aus EU-GRCh, EMRK und GG jeweils ein unterschiedliches Schutzniveau ergibt. Besonders problematisch sind dabei die Fälle von Grundrechtskollisionen in sog. mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen (z.B. Pressefreiheit vs. Persönlichkeitsrecht), wie der *Autor* zu Recht hervorhebt: Dort würde der Vorrang der günstigeren Regelung, des „höheren“ Schutzniveaus für den einen Grundrechtsträger zugleich die Geltung der nachteiligeren Regelung, des „niedrigeren“ Schutzniveaus für den anderen Grundrechtsträger zur Folge haben.

Insgesamt zeichnet sich der von Meyer herausgegebene Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch eine klare Struktur und eine verständliche Sprache aus. Eine Besonderheit gegenüber anderen Kommentierungen ist der bewusste und eindeutige Schwerpunkt bei der Erläuterung der Entstehungsgeschichte und der Interpretation der einzelnen Normen im Wege einer historisch-genetischen Auslegung. Auf diese Weise kann jeder Leser von den reichhaltigen Erfahrungen und unmittelbaren Eindrücken profitieren, die Herausgeber und mehrere Autoren bei der Entstehung der Charta in den beiden Konventen gesammelt haben.

Wenn auch das Werk wegen seines Umfangs und der Tiefe der Darstellung den Pflichtstoff, den Studierende beherrschen müssen, weit überschreitet, so ist es für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Fragen des europäischen Grundrechtsschutzes, z.B. in Hausarbeiten, ein unverzichtbares Hilfsmittel.

Wiss. Mitarbeiter Thomas Traub, Köln