

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Grundrechtslyrik oder Signalwirkung?

Wilhelm Knelangen/Johannes Varwick

Zurück zu den Anfängen?

EU-Europa ist um ein zentrales Dokument reicher. Im Dezember 2000 werden die 15 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Schatten des Abschlusses der Regierungskonferenz zur Reform der EU eine sogenannte „Charta der Grundrechte“ proklamieren. Als der deutsche Außenminister Joseph Fischer im Januar 1999 vor dem Europäischen Parlament die Ziele der damaligen deutschen Ratspräsidentschaft skizzierte, setzte er mit seinem Vorschlag für die „langfristige Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta“ ein Thema auf die Tagesordnung, das bereits an der „Wiege“ des Integrationsprozesses stand. Denn wenn es auch mittlerweile in Vergessenheit geraten sein mag: Im Angesicht der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges war die Wahrung der Menschenrechte ein zentrales Motiv für die europäische Einigung. Neben der Sicherung des Friedens, der Festigung der Demokratie und der Hoffnung auf gemeinsamen Wohlstand fehlte es in kaum einer der zahlreichen programmatischen Schriften, mit denen Politiker, Intellektuelle, Parteien und europapolitische Sammlungsbewegungen eine Überwindung des nationalstaatlichen Gegeneinanders einforderten.

So einig sich die Gründungsväter der Integration in dieser Hinsicht waren, so umstritten war freilich der geeignete Weg zur Erreichung dieses Ziels. Im Kern ging es dabei um die Frage, welcher Ebene künftig die zentralen Kompetenzen für die Gestaltung des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in Europa zukommen sollte. Während die „Föderalisten“ die Errichtung eines Bundesstaates mit föderaler Verfassungsordnung einforderten, pochten die „Unionisten“ auf die Erhaltung der nationalen Verfassungshoheit und favorisierten deshalb eine staatenbündische Zusammenarbeit. Es gehört zu den Erfolgsgeheimnissen der europäischen Integration, dass die sechs Gründerstaaten mit der Initialzündung der Montanunion im Jahr 1951 dieser Grundsatzfrage auswichen. Denn mit der Entscheidung für die Methode der „sektoralen Teilintegration“, die bei der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Pate stand, erklärten sie sich zwar zur Übertragung nationaler Kompetenzen in einem zunächst eng umgrenzten Bereich bereit, ließen aber die Frage der Zielperspektive der Integration offen. Auch in der Folge konzentrierten sich die Verträge statt dessen darauf, im Einzelnen anzugeben, für welche Bereiche die europäische Ebene eine Befugnis besitzt und nach welchen institutionellen Regeln Entscheidungen getroffen werden. Auf die Vereinbarung eines Katalogs von Grundrechten konnte deshalb verzichtet werden, zumal ein solcher Ka-

talog als traditionelles Element einer *staatlichen* Verfassung galt. Und eben das konnten und sollten die Verträge ja nicht sein – übrigens bis heute.

Für die Bürgerinnen und Bürger bedeutete das freilich nicht, dass sie dem Handeln der Gemeinschaftsorgane schutzlos ausgeliefert gewesen wären. Denn neben der Tatsache, dass die mitgliedstaatlichen Verfassungen die Grundrechte garantieren, ist zu berücksichtigen, dass der Europäische Gerichtshof seit 1969 den Charakter der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts in ständiger Rechtsprechung hervorgehoben und in zahlreichen Urteilen ausgeformt hat. Dieses Prinzip wird von Art. 6 (2) des EU-Vertrages explizit bestätigt, wenn es dort heißt, dass die Union die Grundrechte achtet, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats und den „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ ergeben. Darüber hinaus sind in den Verträgen selbst vereinzelt individuelle Rechte verankert, die in besonderem Bezug zu den Handlungsfeldern der EG/EU stehen und die in ihrer Substanz Grundrechten gleich bzw. jedenfalls nahe kommen. Zu denken ist etwa an die vier Freiheiten des Gemeinsamen Marktes, an das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit oder an die Rechte, die sich aus dem Institut der Unionsbürgerschaft ergeben. Im Unterschied zu den systematischen Grundrechtskatalogen nationaler Verfassungen sind diese Rechte allerdings über den gesamten Vertragstext verteilt und werden, ergänzt um das Richterrecht des Gerichtshofs, erst in einer nur mühsam zu erstellenden Synopse für den interessierten Bürger erkennbar.

Es ist also insoweit nicht ein mangelnder Stellenwert, der den Hintergrund der derzeitigen Bemühungen der mitgliedstaatlichen Regierungen um die Erstellung einer Grundrechtscharta darstellt. So bezeichnete der Europäische Rat von Köln, der die oben erwähnte deutsche Initiative im Juni 1999 aufgriff, die Wahrung der Grundrechte als „Gründungsprinzip“ und „unerlässliche Voraussetzung“ für die Legitimität der EU. Die Staats- und Regierungschefs hielten es „im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union“ für erforderlich, „eine Charta dieser Rechte zu erstellen“. Als unmittelbaren Zweck einer solchen Charta hoben sie die Notwendigkeit hervor, „die überragende Bedeutung der Grundrechte und die Tragweite für die Unionsbürger *sichtbar zu verankern*“.

Schon diese zurückhaltende Formulierung deutet an, dass es sich um ein Missverständnis handeln würde, von einem entsprechenden Katalog jenen „verfassungspolitischen Sprung“ zu erwarten, der vor 50 Jahren nicht gewagt worden ist. Zwar gibt es insbesondere von deutscher und französischer Seite Signale, die in diese Richtung interpretierbar sind, die Schaffung eines europäischen Bundesstaats mit eigener Verfassung steht dennoch nicht vor der Tür. Die Absicht ist vielmehr bescheidener. Die Undurchschaubarkeit der Rolle von Grundrechten der EU soll überwunden, verloren gegangenes Vertrauen in die europäische Einigung wiedergewonnen und ein Beitrag zur Herausbildung einer wertegebundenen europäischen Identität geleistet werden.

Die Arbeit des „Konvents“ im Widerstreit der Positionen

Das traditionelle Verfahren zur Verhandlung von grundlegenden Texten stellte im bisherigen Integrationsprozess die Regierungskonferenz dar, bei der die Bevollmächtigten der nationalen Regierungen hinter (mehr oder weniger) verschlossenen Türen so lange berieten, bis der Öffentlichkeit ein Kompromiss präsentiert werden konnte. Insofern ist es bemerkenswert, dass der Europäische Rat von Köln ein Verfahren vorschlug, das in dieser Form kein Vorbild hat. Ein zunächst nicht näher bezeichnetes „Gremium“, in dem neben 15 Beauftragten der nationalen Regierungen und einem Vertreter der Kommission 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 30 Abgeordnete der nationalen Parlamente zusammen-

kamen, erhielt den Auftrag die Grundrechtscharta bis zur Tagung des Europäischen Rates von Nizza im Dezember 2000 auszuarbeiten. In das Gremium, das sich selbst den Namen „Konvent“ gab, wurden für Deutschland der Bundestagsabgeordnete Jürgen Meyer, der thüringische Europaminister Jürgen Gnauck als Vertreter des Bundesrats sowie für die Bundesregierung Roman Herzog entsandt. In der ersten Sitzung des Konvents wählten seine Mitglieder am 17. Dezember 1999 den ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und Bundespräsidenten zu ihrem Vorsitzenden.

Das Präsidium übernahm die Aufgabe, die regelmäßig in Brüssel stattfindenden öffentlichen Tagungen des Konvents dadurch vorzubereiten, dass den Mitgliedern ein Textvorschlag unterbreitet wurde, der im Weiteren diskutiert und ergänzt wurde, so dass sich sukzessive ein konsensfähiger Kern herauskristallisierte. Obwohl die Grundkoordinaten der Charta bereits vorab festgezurrt worden waren, erwies sich das als eine überaus schwierige Aufgabe. Denn im Konvent setzte sich zunächst eine Debatte über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Grundrechtscharta fort, die schon im Vorfeld von Verfassungsjuristen und Politikwissenschaftlern kontrovers beurteilt worden war. Befürworter hatten argumentiert, dass damit nach innen und außen demonstriert werde, dass es sich bei der EU um mehr als eine ökonomische Zweckgemeinschaft handle. Deshalb sei eine allgemein verständliche und in einem einzelnen Dokument zusammengefügte Auflistung der Grundrechte für die Akzeptanz des europäischen Einigungsprozesses wichtig. Zudem werde damit für alle Politikbereiche der Union die Bindung an die Grundrechte demonstriert und eine Kontrolle der Unionsorgane in allen Politikbereichen möglich. Kritiker führten dagegen an, dass bereits ohne die Charta ein ausreichender Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten der EU bestehe, auch in den bisherigen EU-Verträgen Grundrechte garantiert seien und zudem mit der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats (mit der 800 Millionen Europäer in 41 Staaten individuell Grundrechte einklagen können) ein hinlänglicher Grundrechtsschutz gewährleistet sei. Angesichts der unterschiedlichen Rechtstraditionen in den EU-Staaten sei es zudem nicht möglich, sich auf weitergehende Rechte zu einigen und mithin kein Zusatznutzen erkennbar. Damit sei selbst das maximale Ergebnis nur eine unverbindliche „Grundrechtslyrik“, die zahlreiche Angriffspunkte für Kritik biete, das Akzeptanzdefizit in der Öffentlichkeit nicht beseitigen könne und vielleicht sogar kontraproduktiv sei, weil mit unverbindlichen Worthülsen Verdruss erzeugt werde.

Neben unterschiedlichen Auffassungen in einzelnen Fragen (so hatte man sich im Konvent lange darüber gestritten, ob in der Präambel ein expliziter Gottesbezug und der Hinweis auf ein „religiöses Erbe“ auftauchen soll) stießen vor diesem Hintergrund während der Beratungen des Konvents – wenig überraschend – europapolitische Grundsatzzpositionen einerseits und ideologische Überzeugungssysteme andererseits aufeinander. So wurde im Konvent, begleitet von zahlreichen Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern aus den Mitgliedstaaten, heftig über Rechtsnatur, Reichweite und Art der Grundrechte gestritten.

Wichtiger Streitpunkt war beispielsweise die Frage nach der Einbeziehung sozialer Grundrechte, wie z.B. des Rechts auf Arbeit. Während für die einen die „Grundrechte der dritten Generation“ auch jenseits klassischer Abwehrrechte in eine moderne Grundrechtscharta gehören, hoben andere hervor, damit würden Versprechen gegeben, die im Rahmen einer freiheitlichen Ordnung nicht einlösbar seien. Zudem liege der Kompetenzbereich der EU gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich nicht im Bereich der sozialen Rechte. Die Aufnahme solcher Rechte könne vielmehr eine Kompetenzerweiterung zur Folge haben, die nicht akzeptabel sei. Insbesondere die Vertreter der britischen, schwedischen und dänischen Regierungen setzten sich in diesem Sinne vehe-

ment dafür ein, lediglich das zu kodifizieren, was in den Mitgliedstaaten ohnehin bereits geltendes Recht ist. Befürworter argumentierten hingegen, dass neben den unveräußerlichen Menschenrechten und den demokratischen Bürgerrechten auch gesellschaftliche Weiterentwicklungen berücksichtigt werden müssten, indem sie die Rechte der dritten Generation gegenüber den Fortschritten in der Medizin und Biologie, beim Umwelt- und Verbraucherschutz sowie der Achtung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt und die Rechte der Kinder und der älteren Menschen festschreibe.

Umstritten war darüber hinaus, welchen Verbindlichkeitsgrad die Charta bekommen sollte. Nur wenn die Charta direkt in die europäischen Verträge aufgenommen und Einspruchsrechte verfahrensmäßig abgesichert worden wären, hätte sie Rechtsverbindlichkeit erlangt. Diese Option scheiterte freilich am Widerstand vor allem Großbritanniens und Dänemarks. Eng damit zusammen hing die Frage, wie mit der Charta umzugehen sei. Im Gespräch war ein öffentlichkeitswirksames Referendum in allen Mitgliedstaaten zur Inkraftsetzung, durchgesetzt hat sich jedoch das Mittel der feierlichen Proklamation der Charta auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs Mitte Dezember in Nizza.

Trotz der teilweise unübersichtlichen Diskussionslage gelang es dem Konvent, seine Beratungen im September 2000 abzuschließen. Das Ergebnis wurde vom informellen Europäischen Rat in Biarritz am 13./14. Oktober gebilligt. Dass sich die Arbeitsweise des Konvents insgesamt bewährt hat, wurde dabei allgemein hervorgehoben. Es bleibt abzuwarten, ob die Staats- und Regierungschefs den naheliegenden Schluss ziehen und auch für die sich in Zukunft abzeichnenden Vertragsrevisionen über den Tellerrand der vertraulichen Konferenzdiplomatie hinausschauen. Wäre dem so, dann könnte das der eigentliche Gewinn sein, der mit der Einrichtung des Konvents verbunden war.

Der Inhalt der Charta

In der *Präambel* der insgesamt 54 Artikel umfassenden Charta (<http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=de>) wird „in dem Bewusstsein des geistig-religiösen und sittlichen Erbes“ der Union erklärt, dass sich die EU auf die „unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“ gründet sowie auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beruht. Die Union trage zur „Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei“. Angesichts „der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen“ sei es notwendig, „den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbar gemacht werden“. In den sieben folgenden Kapiteln wird der Grundrechtsschutz zu präzisieren versucht. So enthält Kapitel I („*Würde des Menschen*“) u.a. Erklärungen zum Recht auf Leben, zur körperlichen und geistigen Unversehrtheit sowie zum Verbot von Folter, unmenschlicher Behandlung, Sklaverei und Zwangsarbeit. Kapitel II („*Freiheiten*“) enthält Ausführungen zu folgenden Rechten: Recht auf Freiheit und Sicherheit, Achtung des Privat- und Familienlebens, Schutz personenbezogener Daten, Recht auf Gründung einer Familie, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Recht auf Bildung, Berufsfreiheit und dem Recht zu arbeiten und zur

unternehmerischen Freiheit; Eigentumsrecht, Asylrecht und Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung. In Kapitel III („Gleichheit“) geht es um Gleichheit vor dem Gesetz, Nichtdiskriminierung, Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen, der Gleichheit von Mann und Frau, Rechten des Kindes, älterer Menschen und der Integration von Menschen mit Behinderung. Kapitel IV („Solidarität“) erläutert Arbeitnehmerrechte, das Verbot der Kinderarbeit, Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben, den Bereich Soziale Sicherheit und Soziale Unterstützung, den Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Im Kapitel V („Bürgerrechte“) geht es u.a. um Wahlrechte, dem Recht auf gute Verwaltung sowie der Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit. Kapitel VI („Justizielle Rechte“) widmet sich dem Recht auf unparteiischen Gerichten, der Unschuldsvermutung, den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit sowie des Verbots der doppelten Bestrafung. Innerhalb des VII. Kapitels („Allgemeine Bestimmungen“) werden Anwendungsbereich, Tragweite der garantierten Rechte, das Schutzniveau und das Verbot des Missbrauchs der in den vorangegangenen sechs Kapiteln definierten Rechte erläutert.

Ausblick

Grundrechte werden zwar den Bürgerinnen und Bürgern nicht von den Herrschenden verliehen. Sie sind mithin nicht Produkt der Hoheitsgewalt, sondern deren Achtung ist Grundlage ihrer Legitimation. Eine erneute Manifestierung der Grundrechte im EU-Rahmen kann dennoch sinnvoll sein, zumal die potentiellen Risiken und Nebenwirkungen überschaubar sind. Mit der Charta der Grundrechte liegt ein Dokument vor, das die Wertegebundenheit der immer bedeutsamer werdenden EU dokumentieren soll. Es bietet die Chance, den unter Akzeptanz- und Legitimationsproblemen leidenden europäischen Integrationsprozess breiter in der Bevölkerung zu verankern und Diskussionen über die Zukunft des Europagedankens zu forcieren.

Diese Signalwirkung sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Klärung der politischen Verfasstheit der Union und die Nachvollziehbarkeit der politischen Abläufe damit nicht beantwortet ist. Im Gegenteil: Sie beginnt erst. Denn wenn sich auch bereits im Vorfeld der Arbeit des Konvents abzeichnete, dass eine Einbeziehung der Grundrechte in den EU-Vertrag keine Chance auf Durchsetzung haben würde, so ist doch nicht zu übersehen, dass schon die Erstellung der Charta in der heutigen Form noch vor wenigen Jahren nicht die notwendige Zustimmung aller Mitgliedstaaten erhalten hätte. Denn trotz des gegenwärtig unbestrittenen nicht-verpflichtenden Charakters der Charta für die Mitgliedstaaten bleibt sie als zentrales Element nationaler Verfassungen ein Gegenstand von hoher Symbolik.

Insofern bleibt abzuwarten, ob nicht diejenigen Kräfte, die sich für dieses Mal mit einer „weichen“ Verankerung zufrieden gegeben haben, jetzt, wo sie ihr Minimalziel erreicht haben, eine Inkorporation in die Verträge als nächsten Schritt auf die Agenda setzen. Das Konvent und sein Präsident könnten insofern Weitsicht bewiesen haben. Denn wiederholt hatte Herzog bekräftigt, dass die Charta so ausgearbeitet worden sei, dass sie ohne größere Änderungen in die Verträge eingearbeitet oder sogar Bestandteil einer späteren europäischen Verfassung werden könnte.

